

Доклади от студентска научна конференция на випуск "Виктор Юго", специалност "Европеистика", СУ "Св. Климент Охридски"

Европа за гражданите и гражданите за Европа



Софийски университет "Свети Климент Охридски"
и Фондация "Ханс Зайдел"
София, 2013 г.

 Hanns
Seidel
Stiftung

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

Студентска научна конференция на випуск „Виктор Юго“,
специалност „Европеистика“

Софийски университет „Свети Климент Охридски“
май 2013 г.

Европа за гражданите и гражданите за Европа

Софийски университет „Свети Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2013 г.

Научна редакция:

проф. д-р Ингрид Шикова
д-р Калоян Симеонов
Кирил Стойчев

ISBN 978-954-8702-28-7

Съдържание

Предговор (проф. д-р Ингрид Шикова)	5
Част първа: Доклади на студенти от специалност „Европеистика“, випуск „Виктор Юго“	7
<i>Раздел първи: Европейското гражданство</i>	9
Европейското гражданство - привилегия или ангажимент (Петя Петрова)	9
Недостатъците на европейското гражданство: провал на ЕС или успех за националните държави (Марио Танев)	16
„За“ Европейското гражданство и правата, които ни дава (Биляна Георгиева, Джена Дженева)	21
<i>Раздел втори: Европа за гражданите</i>	34
Работи ли Европейският парламент за гражданите на Европейския съюз? (Семра Бачакова)	34
Правата на гражданите на Европейския съюз като потребители и тяхната защита (Мария Караматова)	44
Европа на иновациите (Тогор Герев)	53
Решаването на екологичните проблеми в България като необходимост за постигане на устойчиво развитие (Теодор Вълков)	59
<i>Раздел трети: Гражданите за Европа</i>	63
Европейската гражданска инициатива - нов метод за представителна демокрация в ЕС (Йоана Маринова)	63
Публичният дебат в Европа: Испанските Индигнадос и българските протестни движения (Явор Стоилов)	75
Ефективно участие на гражданите в управлението и значение на пряката демокрация (Сахар Фаузи)	82
Европейското гражданство като фактор за преодоляване на демократичния дефицит (Йоанна Новоселска)	87
Медиите като фактор за европеизацията на българското общество (Яна Радилова)	94

Раздел четвърти:

Демография, миграция и трудов пазар в ЕС 105

Трудовата миграция в ЕС - пречка пред европейския трудов пазар или фактор, стимулиращ икономиката (Кристин Димитрова) 105

Миграцията в българската действителност (Стела Михайлова) 113

Българската младежка мобилност - предпоставка ли е за младежка емиграция? (Танита Печалова) 119

Регионализъмът - предпоставка за Обединена Европа или криза в националната държава (Анита Ергелска) 127

Демографско бъдеще на Европа (Десислава Пипкова)..... 132

Част втора: Доклади на докторанти

и асистенти в категра „Европеистика“ 139

Политики за гарантиране правата на гражданите в рамките на вътрешния пазар, в това число с фокус и върху дигиталния вътрешен пазар (Калин Томов) 141

Програма „Конкурентоспособност“ 2007-2013 vs. програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 - поуки и препоръки (Кирил Стойчев) 152

Способи за извънсъдебно разрешаване на спорове - защита на правата на гражданите на ЕС като потребители на финансовите услуги (Снежанка Колева) 168

Предложение за нови правила за платежните сметки в ЕС (г-р Калоян Симеонов) 177

Гръцката криза: етичен проблем в една статия на Караянис и Кондеас (Георги Георгиев) 190

Процедурата на съвместно вземане на решения: от Маастрихт до Лисабон (Десислава Моллова) 196

Бъдещето на политиката на ЕС в областта на околната среда (Добрин Станев) 211

Прегговор

Катедра „Европеистика“ в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ създаде традиция в провеждането на студентски научни конференции, на които се обсъждат актуалните въпроси на европейската интеграция. Тези ежегодни конференции не само дават възможност за творческа изява на младите хора и спомагат за придобиване на професионално самочувствие и увереност, те създават и условия за открити дискусии, за уважаване на чуждото мнение, за изграждане на професионални етика и поведение.

Студентската научна конференция „Европа за гражданите и гражданите за Европа“, която се проведе на 20 май 2013 г. в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, продължава тази традиция. Обявяването на 2013 г. за Европейска година на гражданите даде повод за размисъл както за настоящето, така и за бъдещето на Европа. В рамките на четири основни панела: европейското гражданство; Европа за гражданите; гражданите за Европа; демография, миграция и трудов пазар в ЕС, бяха потърсени отговори на редица важни въпроси: какви права дава европейското гражданство, привилегия или отговорност е то, участват ли гражданите ефективно в управлението, работят ли европейските институции за гражданите, защитени ли са правата на европейските потребители, решават ли се екологичните проблеми в интерес на обществото, каква е ролята на медиите в европеизацията на обществото, каква е ролята на трудова миграция и на младежката мобилност, какво е демографското бъдеще на Европа.

Сборникът „Европа за гражданите и гражданите за Европа“ обединява докладите от традиционната годишна студентска конференция на специалност „Европеистика“ в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Този сборник представя студентските разработки в два основни раздела: материали, подготвени от студентите от втори курс випуск „Виктор Юго“ в бакалавърската програма по Европеистика и разработки на докторанти и асистенти в катедра „Европеистика“. В сборника са включени мнения по разнообразни и дискуссионни въпроси, някои от тях издават неопитност, други са свидетелство за научна амбиция и зрялост, но всички публикации са важни стъпки по пътя на професионализма в сферата на европейските изследвания.

проф. г-р Ингрид Шикова

Част първа

Доклади на студенти
от специалност „Европеистика“,
випуск „Виктор Юго“

Европейското гражданство - привилегия или ангажимент

Петя Петрова

Съществуват много права, които произтичат от гражданството на ЕС, но хората не винаги са запознати с тях. Проучване от 2010 г. показва, че много граждани на Европейския съюз все още не се чувстват добре информирани за различните права, от които могат да се ползват: само 43 % разбират значението на термина „гражданин на Европейския съюз“, а почти половината европейски граждани (48 %) посочват, че „не са добре информирани“ за своите права. Европейското гражданство все още е недобре познато явление в нашата европейска действителност и поставя редица въпроси във връзка с ползата, предназначението, а едновременно и ангажимента, които носи то. През 2013 г., която е обявена за Европейска година на гражданите, ще се направи опит да се даде отговор на всички тези въпроси, за да се улеснят гражданите на Съюза при упражняване на правото им да се движат и пребивават свободно в рамките на ЕС, като се гарантира техният лесен достъп до информацията относно правата им. Дали гражданството на Европейския съюз ще бъде разбрано като привилегия или задължение, това може да бъде най-добре разбрано единствено като се проследят стъпките от неговото създаване до наши дни.

След като е предмет на дълги дискусии още от 80-те години, европейското гражданство е въведено с Договора от Маастрихт¹ през 1992 г. и добавя ново, политическо измерение към готовата икономическа интеграция. По-късно Договорът от Амстердам² пояснява понятието „европейско граждан-

¹ Договор за Европейски съюз. Договорът е подписан в Маастрихт, Холандия, на 7 февруари 1992 г. и влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

² Договорът от Амстердам прави ревизия на учредителните договори. Подписан е на 2 октомври 1997 г. и влиза в сила на 1 май 1999 г.

ство“, като уточнява, че то само „допълва националното гражданство и не го заменя“. Втората част от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС - наименованието на договора след неговата последна редакция) е посветена на гражданството. Така отреденото място на разпоредбите относно гражданството, веднага след тези за принципите на ЕС, показва ясно значимостта, която им се отрежда като конститутивен елемент на ЕС. Понятието се разширява все повече и с правните нововъведения от Лисабон³. Договорът допълва правата, свързани с гражданството, като въвежда ново право - гражданската инициатива - което дава възможност на един милион граждани да поискат от Комисията да представи законодателни предложения. Гражданската перспектива се потвърждава и от новото определение на членовете на Европейския парламент като „представители на гражданите на Съюза“, а не само като „представители на народите на гържавите, обединени в Общността“. Към списъка от стъпки по изграждане на европейското гражданство следва да се добавят и правата и свободите, записани в Хартата на основните права на ЕС. В преамбюла на Хартата⁴ е записано, че Съюзът „поставя човека в центъра на своята дейност, като учредява гражданството на Съюза и създава пространство на свобода, сигурност и правосъдие“.

Не на последно място, съществена роля за формиране на европейското гражданство има и Съдът на Европейския съюз (СЕС). Той подчертава в няколко случая, че гражданството на ЕС е предназначено да бъде фундаментален статут за гражданите на гържавите членки, като дава възможност на тези от тях, намиращи се в една и съща ситуация, да се възползват в рамките на Договора от същото правно третиране, независимо от националността си⁵. СЕС обвързва принципа за недискриминация със статута на гражданин. В съдебно решение *Martinez Sala*⁶ СЕС заема ясна позиция относно директния ефект на чл.6 (днес чл.12), засягащ недискриминацията на база националност между гражданите на ЕС: „Един гражданин на ЕС, който [...] пребивава законно на територията на приемащата гържава членка, може да се позовава на чл.6 във всички ситуации, произтичащи *ratione materiae* от общностното право.“ Това схващане е категорично потвърдено отново в съдебно решение *Rudy Grzelczyk*⁷: „... статусът европейски гражданин е призван да бъде основният статус на гражданите на

³ Договорът от Лисабон прави следваща ревизия на учредителните договори. Подписан е на 13 декември 2007 г. и влиза в сила на 1 декември 2009 г.

⁴ Харта на основните права на Европейския съюз от 7 декември 2000 г., актуализирана на 12 декември 2007 г. в Страсбург, която с Договора от Лисабон придобива същата правна сила като Договорите.

⁵ Из „Доклад за гражданството на ЕС 2010 г.: за премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС.“

⁶ Дело C-85/96, *Maria Martínez Sala v Freistaat Bayern*

⁷ Дело C-184/99, *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*

държавите членки, като позволява на онези между тях, които се намират в неравностойно положение, да получат, независимо от националността им и предвид изрично предвидените изключения, еднакво юридическо третиране.“ Така ставаме свидетели на постепенното изграждане по съдебен път на статуса на европейския гражданин. Свободата на движение е право на всеки гражданин и то може да бъде ограничено само пропорционално и на основата на цели, признати от ДФЕС, като например на основание на необходимостта от опазване на обществения ред. Когато пребивава в държава членка, различна от тази, чиято националност има, гражданинът се ползва по принцип от същото отношение, както гражданите на държавата, в която живее.

Целта на настоящия доклад е да се преценят предимствата и привилегиите на европейското гражданство в съпоставка с ангажиментите и задълженията на европейските граждани към ЕС.

Гражданството на Европейския съюз е правно уредено в чл.20 от Договора за функциониране на Европейския съюз (предишен чл.17 от Договора за създаване на Европейската общност/ДЕО):

Създава се гражданство на Съюза. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза.

Тоест европейското гражданство е производно от националното и придобиването на статуса на европейски граждани става само и единствено чрез притежаването на национално гражданство. Европейският гражданин има предимство, в сравнение с гражданите на която и да е друга държава по света, да бъде носител на правата и свободите, гарантирани му, от една страна, от правовия ред на собствената му държава, но също така и правата и свободите, закрепени в правните постановки на правото на ЕС.

Съществува обаче известно разминаване между приложимите правни правила и реалността, с която се сблъскват гражданите в ежедневието, особено при трансгранични ситуации. Докладът на Европейския парламент „Проблеми и перспективи по отношение на европейското гражданство“ от 20 март 2009 г. излага някои пречки пред трансграничното упражняване на права. В него Комисията се призовава да изготви списък с тези пречки и да направи конкретни предложения за отстраняването им след извършване на консултации с гражданското общество. В допълнение, Програмата от Стокхолм - работната програма на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието за периода 2010-2014 г., поставя гражданина в сърцето на европейските политики в тази област. От горепосоченото можем да направим извода, че въпросите на гражданството са от централно значение за цялата Комисия и тя работи за отстраняване на пробле-

мите, като цели да отговори на нуждите и очакванията на гражданите. Повечето набелязани действия за премахване на пречките попадат в три основни категории: ефективно прилагане на правилата на ЕС, улесняване на упражняването на правата, които се съдържат в тях, и повишаване на осведомеността относно съществуването им⁸.

Първи плюс в полза на твърдението, че гражданството на ЕС е привилегия за гражданите на Съюза, е установяването на правото на свободно движение - правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки⁹. Във връзка с това право в Становището на Комитета на регионите относно „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.“¹⁰ недвусмислено се посочва, че правото на пълна свобода на движение на гражданите е един от основните аспекти на гражданството на Съюза. Същото становище „подчертава необходимостта от мерки на местно и регионално равнище, насочени към административно опростяване, които да направят ефективни правата, произтичащи от европейското гражданство, по-специално свободното движение, и чрез които да бъдат премахнати всички възпиращи практики и други съществуващи форми на дискриминация, създаващи разлики в третирането на европейските граждани, особено що се отнася до предоставянето на правото на пребиваване“¹¹. Тази засилена защита на правото на свободно предвижване и пребиваване на територията на държавите членки е обусловена от преимуществата, които дава тя за лицата.

Това право не е безусловно, а се прилага при спазването на ограниченията и условията, предвидени в правото на ЕС - както в разпоредбите в останалите части от Договора, така и в актовете по неговото прилагане. Обобщено казано, с ограничено право на свободно придвижване в рамките на Съюза са тези граждани на Съюза, които поради съображения за обществената сигурност, обществения ред и общественото здраве не могат да бъдат допуснати на територията на останалите държави членки. Така се формира изводът, че от пълния обем на тази привилегия могат да се възползват само работещите в другите държави членки, туристите или материално осигурените, които могат да живеят в чужбина, без да им се налага да работят. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт. За срокове на пребиваване

⁸ Европейска комисия. 2010. Доклад за гражданството на ЕС 2010 г., COM(2010) 603 окончателен.

⁹ Член 21 от ДФЕС (предишен член 18 от ДЕО).

¹⁰ Комитет на регионите, 2011. Становище на Комитета на регионите относно „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.“, 2011/C 166/02.

¹¹ Из „Доклад за гражданството на ЕС. 2010 г.“

по-дълги от три месеца приемащата държава членка може да изиска от гражданина на Съюза да се регистрира при съответните власти. Въпреки че по този начин за гражданите на Съюза се създават определени ангажименти, касаещи дейности около издаването на документ за самоличност, регистрирането, когато това е необходимо, и поддържането на трудовата заетост, преимуществата, които следват от европейското гражданство във връзка с правото на свобода на придвижване, надделяват.

Друго право, произтичащо от европейското гражданство, е правото на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент, както и в общинските избори в държавата членка, в която пребивават, при същите условия, както и гражданите на тази държава¹². Привилегията за европейските граждани, която откриваме тук, се корени в самото допускане до участие на чужденци в местните избори и изборите за Европейски парламент на една държава. А това е право с особено голямо политическо значение. И доколкото е уредено като една правна възможност, а не задължение за участие в изборителния процес, това предполага да се даде още един плюс в полза на привилегиите на гражданството на Европейския съюз.

Много важно е и правото на всеки гражданин на Съюза да се ползва на територията на трета страна, в която държавата членка, на която е гражданин, няма представителство, от закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка друга държава членка при същите условия, както и гражданите на тази друга държава¹³. Можем да видим отражението на това право в международните кризи, които засегнаха голям брой граждани на ЕС в трети държави (напр. в Либия, Египет и Бахрейн след бунтовете за демокрация през пролетта на 2011 г., в Япония след земетресението през март 2011 г., в Хаити след земетресението през януари 2010 г., облакът вулканичен прах от Исландия през пролетта на 2010 г.). Те показаха нуждата от консулска закрила независимо от националността на гражданите на ЕС. Възможността за европейските граждани да се ползват от тези права е още един плюс в списъка с привилегиите, които носи гражданството на Европейския съюз.

Всеки гражданин на Съюза има право да отправя петиции до Европейския парламент, да подава жалби до Европейския омбудсман, както и правото да се обръща към институциите и към консултативните органи на Съюза на някой от езиците на Договорите и да получава отговор на същия език¹⁴. Всяко едно от тези права дава определено преимущество на носителя на едно национално гражданство, допълнено и надстроено със съдържанието от гражданството на Съюза,

¹² Член 22 от ДФЕС (предишен член 19 от ДЕО), т. 1 и т. 2.

¹³ Член 23 от ДФЕС (предишен член 20 от ДЕО).

¹⁴ Член 24 от ДФЕС (предишен член 21 от ДЕО).

пред притежателя на гражданство на страна, която не е член на ЕС. Доколкото тези права изразяват принадлежността на европейските граждани към единната европейска нация на Европейския съюз, действащ чрез своите органи, институции, служби и пр., никое друго гражданство не предоставя тази привилегия.

Изключително достижение и предимство е на практика и самото езиково многообразие на ЕС. Никоя друга международна организация или формация не използва толкова много официални езици (24). За сравнение - в ООН, където членуват близо 200 държави, официалните езици са само шест.

На този етап правната уредба на статута на гражданина на ЕС не е изчерпателна, а представлява една поредица от права. В понятието гражданство на ЕС преди всичко се обобщават отделни права, без да може да се открие ясно единна, обща и последователна концепция. Засега няма и ясно дефинирани задължения, които произтичат от европейското гражданство: няма задължителна европейска военна или цивилна служба, няма дори европейски данък. В главата в ДФЕС, посветена на гражданството на Съюза и правата и задълженията на неговите граждани, не е посочено изрично нито едно задължение. Нещо повече - в целия Договор не се посочва нито една разпоредба, която да възлага на гражданите на ЕС задължения, произтичащи от статута им на такива. Въпреки това, от текстовете на ДФЕС за гражданите на ЕС може да бъде дешифрирано едно задължение, което по косвен път се отнася до гражданството на Съюза като ангажимент, който се поема от всеки членуващ - да се спазват разпоредбите на Учредителните договори и актовете, приети в изпълнение на тези разпоредби.

Излизайки извън рамките на Договорите, ангажиментът, на който ще обърна внимание, е ангажиментът да сме активни, участващи; ангажиментът да гласуваме не защото е задължително, а защото сме отговорни и загрижени за нашето бъдеще. И говорейки за упражняване правото ни на глас, тук можем да поставим въпроса: Проява на отговорност ли е да гласуваме (в този контекст - за Европейски парламент)?

На първо място гласуването е граждански дълг в условията на демокрация. Член 29 от Всеобщата декларация за правата на човека гласи, че всеки човек при упражняването на своите права и свободи има задължения към обществото. Следователно наслаждавайки се на хубавите елементи на демокрацията, трябва да приемем и определени задължения - например гласуването. Друг е въпросът доколко сме отговорни към този наш ангажимент. Данните сочат, че само половината от избирателите гласуват в действителност и този брой намалява с около 3% при всички следващи избори. Може би най-добрият начин да се постигне пълно и представително участие е използването на задължително гласуване? Интересен въпрос, който

поражда след себе си редица други въпроси и търсейки отговорите им, рискувам да се отклоня от темата.

Връщайки се на въпроса дали гражданството на ЕС е привилегия или задължение, смятам, че разнообразието от права и свободи, предоставени на гражданите на ЕС, натежава повече в сравнение със задължението да спазват разпоредбите на Договорите и да бъдат отговорни.

Членството в Европейския съюз несъмнено предоставя на гражданите на Съюза множество привилегии. За да бъде осъзнато обаче това предимство от всички негови притежатели, те трябва добре да познават неговото съдържание, което, както бе посочено в изложението по-горе, се състои предимно от права и свободи, а не задължения. Тук ще цитирам Вивиан Рединг, заместник-председател на Европейската комисия и комисар на ЕС по въпросите на правосъдието, която в свое изказване заявява: „Гражданството на Съюза е нещо повече от идея. То е практическа реалност, която носи осезаеми ползи за гражданите. Европейската комисия иска да помогне на хората да разберат как да се възползват пряко от правата си и да изслуша техните мнения за това какъде върви Европа. Европейските граждани трябва да могат да изразяват своите опасения и да подготвят почвата за бъдещи европейски избори. Време е всички ние да се ангажираме с нашето общо бъдеще.“ Ето защо 2013 г. е Европейската година на гражданите и на нашите права като европейци. Според мен пред гражданите на Европейския съюз стои един основен ангажимент - да познават гражданството на Европейския съюз и да се чувстват част от тази привилегия.

Недостатъците на европейското гражданство: провал на ЕС или успех за националните държави

Марио Танев

През 1993 година с Договора от Маастрихт се въвежда европейското гражданство. През настоящата 2013 година отбелязваме 20 години от това ключово за хода на европейската интеграция събитие. А доколко наистина е ключово, ще бъде предмет на настоящия анализ.

Концепцията за гражданство на Европейския съюз, въведена с Договора от Маастрихт, добави ново, политическо измерение към готовия предишния предимно икономически характер на европейската интеграция. Всяко лице, гражданин на държава - членка на ЕС, е понастоящем автоматично гражданин и на Европейския съюз. Гражданството на ЕС не замества националното гражданство. Вместо това то предоставя на всички граждани на ЕС допълнителен пакет права, стоящи в основата на всекидневния живот, които са гарантирани от договорите на ЕС.

Фактът, че Европейската комисия обяви 2013 година за Европейска година на гражданите¹ обаче, не е никак случаен. Макар да включва широк набор от допълнителни права, без дори да включва насрещни задължения за самите граждани, то определено не се радва на грандиозния успех, предвиждан при неговото въвеждане. Дори и цели 20 години след първоначалната поява на концепцията за европейското гражданство в Договорите, все още има хора, които дори не знаят за неговото съществуване, а пълното му познаване остава привилегия, достъпна за малцина. Резултатите от проучването на Евробарометър по въпроса с европейското гражданство от 2010 година са повече от категорични. 36% от анкетиранияте отговарят, че са чували за гражданство на ЕС, но нямат представа какво означава това, а 22% заявяват, че никога дори не са чували, че съществува гражданство на ЕС. Тоест близо 60% от гражданите на Европейския съюз дори не знаят за какво иде реч, когато се говори за „ключовото“ европейско гражданство. Още по-франпантен е случаят с друг въпрос от

¹ Европейска комисия - Съобщение за медиите. Европейската комисия предлага 2013 г. да бъде Европейска година на гражданите.

същото изследване. Отговорите на въпроса „Колко добре смятате, че сте информирани относно правата си като гражданин на Европейския съюз?“ сочат категорично в една посока - близо 70% от анкетиранияте заявяват, че не са добре информирани или изобщо не са информирани относно правата им като граждани на Европейския съюз.

И така по пътя на логиката възниква въпроса: ако европейското гражданство е толкова забележително, то защо именно тези, които би следвало да са облагодетелствани от него, далеч не споделят мнението на влиятелните евроинтегратори? Защо именно носителите са незаинтересовани от това какво се случва с техните права? Ако се придържаме към философията, че нищо на този свят не се случва случайно, можем да твърдим, че и този факт не е изключение. Той е просто ефект, породен от начина на институционализация и реалното осъществяване на иначе красивата концепция за европейското гражданство.

Безспорно е налице незадоволителен резултат в начина, по който е институционализирано европейското гражданство. Това поражда редица пречки пред европейските граждани, които не им позволяват те да ползват някои от основните си права, като тук можем да включим и най-фундаменталното право - правото на свободно движение. Именно чрез него ще се опитам да характеризирам като цяло положението на европейското гражданство. И в двата случая на дневен ред стои въпросът дали ЕС е свършил своята работа задоволително, или зад тези пречки стоят чисто национални интереси. В следващите редове ще се опитам да обясня защо именно националните интереси, според мен, стоят в основата на проблема.

Стойността на правото на свободно движение е ясно характеризирана от Европейската комисия в съобщението ѝ до медиите, с което тя предлага 2013 година за европейска година на гражданството: „Свободното движение е най-съкровено право в Европейския съюз. То отразява същността на гражданството на Съюза.“²

Следващите факти, подредени хронологично, целят да покажат проблемите, които са заложили в институционализацията именно на правото на свободно движение, като периодът от време, които те обхващат, ясно показва, че причините са доста трудни за отстраняване, тъй като засягат важни национални интереси.

В доклада си от 8 юни 2008 г. „Гражданинът и прилагането на общностното право“³ Алан Ламасур, член на ЕП, предоставя ярка илюстрация на пречките, с които европейците се сблъскват, когато се опитват да упражнят правата си, сред които и правото на свободно дви-

² Европейска комисия - Съобщение за медиите. Европейската комисия предлага 2013 г. да бъде Европейска година на гражданите.

³ Алан Ламасур - доклад „Гражданинът и прилагането на общностното право“.

жение. В доклада се описват разнообразни административни пречки, илюстрирани по категоричен начин с конкретни статистически данни. Що се отнася конкретно до свободното движение, то в доклада на А. Ламасур са цитирани данни от изследване на Евростат, което показва шокиращи факти - едва 2% от европейските граждани живеят в държава членка, различна от тяхната родна държава. Освен това в 21 от включените в изследването 25 държави членки, има по-голям брой хора от трети държави, отколкото граждани на другите държави членки.

През следващата 2009 година е публикуван докладът на Европейския парламент „Проблеми и перспективи по отношение на европейското гражданство“, който недвусмислено подчертава необходимостта от промяна на уредбата на този въпрос.

Европейският парламент *„изразява загриженост от слабото изпълнение на настоящите директиви, по-конкретно на Директивата за свободно движение, което причинява много проблеми във връзка със свободното движение и други права на гражданите на Съюза, и призовава всички страни цялостно и точно да транспонират и изпълнят достиженията на правото на Общността“*⁴. Този документ е изключително ценен, тъй като не само изтъква неблагоприятните ефекти, свързани със свободното движение, а се опитва да посочи и конкретната причина, която ги поражда - транспонирането на директивите от страна на държавите членки. А защо проблемът се корени точно там? Това може би ще разберем, когато стигнем до настоящата 2013 година.

Но сега, нека се върнем на логиката, която беше следвана до момента. През 2010 година е публикуван доклад на Европейската комисия, озаглавен „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.“.

В него Комисията ясно потвърждава продължаващия характер на описвания проблем: *„Все още обаче съществува разминаване между приложимите правни правила и реалността, с която се сблъскват гражданите в ежедневието, особено при трансгранични ситуации. Големият брой оплаквания и запитвания, които Комисията получава всяка година, скорошните проучвания на Евробарометър, дискусиите със заинтересовани страни, резултатите от публична консултация, която приключи на 15 юни 2010 г., и от конференцията за „Правата на гражданите на ЕС - пътят напред“, която се проведе на 1 и 2 юли 2010 г., предоставят достатъчно доказателства за многобройните пречки пред пълното упражняване на правата на гражданите.“*⁵

И стигайки до настоящето, вече имаме необходимата информация, придобита през времето, изминало след публикуването на тези документи. Сега, когато остават броени месеци до изтичането на преходния период за гражданите на България и Румъния, много неща,

⁴ Европейският парламент - „Проблеми и перспективи по отношение на европейското гражданство“.

⁵ Европейската комисия - „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.“.

звучащи неясно в тези документи, започват да се виждат ясно и на практика. При първия прочит на документите изглежда сякаш основният въпрос е дали държавите членки имат капацитета да транспонират директивите на Съюза и да уредят въпроса със свободното движение по достатъчно добър начин, а като цяло и с правата на европейските граждани. След като виждаме и анализираме негативните и резервирани реакции на редица европейски държави, сред които Великобритания и Германия, относно изтичащия преходен период за България и Румъния, сякаш въпросът следва да бъде изместен в посока не „дали могат“, а „дали искат“.

Дори и да оставим примера с България и Румъния настрана, пак можем да се позовем на множество случаи, при които граждани на ЕС, които пребивават в друга държава членка, често са изправени пред проблеми, свързани с достъпа до различните социални придобивки и предимства, тъй като са дискриминирани въз основа на гражданството си. Тук вече ясно се вижда причината, която стои в основата на нашия проблем, а именно - повече имигранти означава допълнително натоварване на социалната система на отделните държави. Социалната политика е от изключително значение за всяка една държава, а множеството очаквани имигранти от държавите членки биха могли сериозно да засегнат нейното състояние, в частност социалните помощи, достъпа до социални жилища, създаването на „здравен туризъм“ и други.

Макар да звучи парадоксално, че точно в момент, в който говорим за гражданство на ЕС, споменаваме за дискриминация въз основа на гражданство, то реалността ни показва точно това. Правото на ЕС неминуемо оставя множество т.нар. „вратички“, от които държавите членки се възползват при ограничаването на достъпа до тяхната държава и в частност до социалните услуги на граждани на други държави членки. Не трябва да се забравя, че колкото и да се прокламира наднационалността в ЕС, то изключително важна роля играят самите държави, включително и в законодателния процес, в лицето на Съвета на ЕС. Това безспорно дава големи правомощия на държавите членки да ограничат резултатите, постигнати от европейското гражданство.

В обобщение на казаното до момента, Европейският съюз е формиране с висока степен на сложност, което го кара да изглежда далечен и дори незначителен в лицето на обикновените граждани, нямащи капацитета да възприемат неговата нехарактерна природа. Европолитиците са напълно наясно с този проблем и опитват по разнообразни начини да „приближат“ Съюза до гражданите му. Чрез разностранни инициативи те се стремят да покажат ролята на ЕС в тяхното ежедневие - там, където наистина би имало значение за самите граждани, и там, където те могат най-добре да осъзнаят промяната. Европейското гражданство е именно следствие от тези

опити за популяризация на Съюза, който макар и звучащ добре на хартия, не успява да изпълни целите си поради противопоставянето от страна на националните държави на някои от правата, които то дава на европейските граждани. А това противопоставяне е породено от чисто практически причини - правата, предоставяни от европейското гражданство, навлизат в чувствителна за държавите членки територия, което неминуемо води до ограничените резултати, които са постигнати до момента.

Много добре осъзнавам, че цялостната аргументация до момента се гради изключително върху правото на свободно движение, но смятам, че то е иманентно на цялото европейско гражданство и като такова ни позволява да открием основните пречки, стоящи пред неговото бъдеще. Трудно могат да бъдат отречени множеството недостатъци, които съпътстват европейското гражданство, а за да бъдат те отстранени, от изключителна важност е да се идентифицира техният първоизточник. Според мен представените документи дават ясна представа за усилията, които са направени от ЕС в посока към подобряване на сегашното състояние, но те са несъмнено затруднени от поведението на отделните държави членки, които в крайна сметка продължават да удържат своя „успех“, а именно ограничаване на ползването на правата, осигурени от европейското гражданство.

Все пак трябва да се има предвид една общовалидна мъдрост, а именно - ако искаш да предскажеш бъдещето, първо трябва да познаваш миналото. А какво по-позитивно наследство може да ни бъде оставено от това на основателите на евроинтеграцията? Нима те не са се сблъскали с трудности, с неодобрение от страна на националните държави? Сблъскали са се, но въпреки това са успели. Затова личното ми виждане по въпроса е, че макар бъдещето на европейското гражданство да изглежда доста мъгливо, то все пак ще бъде намерен начин и ще бъде променена насоката на политическата воля от ограничения в чисто националните рамки към едно истинско европейско равнище, което ще създаде условия европейското гражданство да получи пълния си израз.

„За“ европейското гражданство и правата, които ни дава

Биляна Георгиева, Джена Дженева

Важна стъпка в развитието на Европейския съюз (ЕС) е въвежданият с Договора от Маастрихт раздел „Гражданство на Съюза“, който цели да закрепва правата и интересите на гражданите на държавите членки, а също и да осъществи връзката им със Съюза, така че те да бъдат активно привлечени в икономическия, социалния и културен живот. Това ново гражданство обаче не се създава, за да замени националното гражданство, а само за да го допълни. В постоянно разширяващия се и увеличаващ своята компетентност ЕС, обвързващ гражданите с изпълнението на европейските мерки, се появява необходимостта от възникването на права, които те да упражняват, както и активно им участие в демократичните процеси. Цели се да се развие политическото съзнание и европейската идентичност. Голям напредък се постига и с Хартата на основните права на ЕС, чийто статут се определя с Договора от Лисабон и посредством който тя става правно обвързваща.

В настоящия доклад ще разгледаме някои от основните права, които ЕС предоставя, както и тяхната ефективна приложимост. Въз основа на проучвания на Евробарометър и доклади на европейските институции ще анализираме доколко европейските граждани са информирани относно своите права и знаят как да ги защитят 20 години след въвеждането на гражданството на ЕС. Основната група права отразява активността на гражданите в политическия живот на ЕС. Правото на петиции, на жалби до Европейския омбудсман, на достъп до информация, както и европейската гражданска инициатива играят не само важна роля в стремежа към максимална прозрачност и ефективност от страна на Съюза и неговите институции, но и служат като инструменти, чрез които гражданите могат да защитават своите права.

I. Пасивни и активни изборителни права на гражданите на ЕС

Европейското гражданство предоставя важни политически права за поддържане демократичните принципи на ЕС - изборителните права, изразяващи се в право на глас и кандидатура в избори за Европейски парламент (ЕП), както и в местни избори на територията на държа-

вата членка, в която пребиваваме. Правната основа на електоралните права, сред които разграничаваме активни и пасивни, можем да почерпим от ДФЕС¹.

Гражданите на ЕС могат да упражнят правото си на глас в изборите за ЕП или общински избори в държавата, в която се намират, без значение дали са нейни граждани, защото за тях са в сила същите условия, прилагани и за собствените граждани на държавата. (На избори за ЕП можете да гласувате и да се кандидатируете само в една страна.) Условията за участие в избори се определят според вътрешното право на държавата, на чиято територия се провеждат². Много държави премахнаха условието за минимално пребиваване, с което обвързваха избирателните права, целяйки да спомогнат интегрирането на гражданите в новата страна.

Избирателните ни права могат да подлежат на ограничения. Държавите могат да постановят само техни граждани да заемат административни постове на местно ниво. Държава членка може да наложи дерогация (напр. условие за по-дълга минимална продължителност на пребиване), ако дялът новодошли граждани на ЕС с право на глас и кандидатура надвишава 20% от общия електорат. От избирателните европейски права се ползват само европейски граждани, намиращи се извън територията на държава си. Останалите граждани упражняват правото си на глас в родината си по силата на нейното законодателство. Полза за гражданите на ЕС е допускането на граждани от други държави - членки на ЕС, да вземат участие в местните избори на суверенната държава. Тази правна възможност, която не носи задължение за участие в избирателния процес, е изключително важно политическо право.

Еврогражданството и избирателните права гарантират, че позицията на гражданите, в това число и на организациите на гражданското общество, ще бъде взета под внимание, а не пренебрегната при формиране политиките и насоките за действие на ЕС чрез избор на представители в рамките на ЕП. Това е възможност за участие на гражданите във вземането на решения от местно до европейско ниво, за по-добро сътрудничество с органите на местната власт и ангажираност с проблемите на Съюза.

Предстоящите изборите за ЕП през 2014 г. ще се проведат в период на евроскептицизъм и отдалечаване от идеите на европейската интеграция. Не трябва да се пропуска и фактът за сравнително ниската избирателната активност на последните европейски избори³, как-

¹ Договор за функциониране на ЕС, член 22.

² Според Директива на Съвета от 1995 г. държавата сама определя продължителността на пребиваване на нейна територия, за да може конкретният гражданин на ЕС, който не е неин гражданин, да участва в посочените избори.

³ „Само 12 % от европейците са използвали правото си да гласуват извън страната си на последните европейски избори“, изслушване на еврокомисаря Jacques Barrot, 2009 г.

то и анализите за неосведомеността на гражданите по въпроси за европейското гражданство. Едновременно с това, медийната заинтересованост относно евроизборите през 2009 г. бе значително по-голяма от тази в момента. Въпреки това ЕП е запазил статута си на стабилна институция⁴. За съжаление приблизителното мнозинство от анкетиранияте запазват неутралната си позиция относно институцията, което донякъде се дължи на слабата приложимост на изборителните права в действителност. Електоралните права, произтичащи от еврогражданството, са сред най-неупотребяваните права на гражданите на ЕС. Като причина бихме могли да изтъкнем слабата информираност и ниската заинтересованост към случващото се в определяния като отдалечен от гражданите Европейски съюз.

II. Право на свободно движение в рамките на Съюза

Институтът на европейското гражданство е привилегия за гражданите на ЕС. В полза на това твърдение е правото на свободно движение, което е сред най-важните аспекти на гражданството на ЕС и което слага край на контрола по вътрешните граници между държавите членки, като част от замисъла, вложен в изграждането на вътрешния пазар. Така европейските граждани могат да се придвижват, невъзпрепятствани от бариери.

Идеята за свобода на движение на хора е претърпяла значителни промени. Субектите в първоначалните разпоредби са единствено т.нар. „икономически агенти“ (заети лица, доставчици на услуги), но сега правото на мобилност обхваща всички граждани на ЕС, независимо от икономическата им дейност, както и граждани на трети страни, пребиваващи на територията на Съюза. За да бъде ЕС пространство на свобода и сигурност, Съветът гарантира правото на свободно пребиваване на пенсионирани лица, студенти с право на професионално обучение, както и членове на семейството на гражданин на държава членка, нает на територията на другата държава членка.

Юридическата основа на правото на свободно движение на хора черпим от ДФЕС⁵ и Директива от 2004 г.⁶. Това право не е безусловно, а се прилага при спазването на ограничения, в чиято основа стоят съображения, касаещи обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве. От тези права не могат да се възползват хора, които нямат необходимите средства за самоиздръжка и биха

⁴ Според проучване на Евробарометър „Parlemeter 2012“, проведено през ноември - декември 2012 г.

⁵ Договор за функциониране на ЕС, член 21.

⁶ Директива (2004 г.), относно правото на гражданите на ЕС да се движат и установяват свободно на територията на други държави членки; от тези права могат да се възползват и членовете на семействата им.

се превърнали в тежест за системата на социално подпомагане в приемащата страна. Заключение е, че от пълния обхват на правото могат да се възползват само работещи в държава членка, туристи или материално осигурените, които могат да живеят в чужбина, без нуждата да работят. Относно гражданите на трети страни, част от тях се ползват от защита на правото на ЕС (напр. членове на семейства на граждани на ЕС, граждани на държава, имащи споразумения за асоцииране или сътрудничество с ЕС, работници на дружество, установено в държава членка, от името на която те извършват услуга в друга държава членка).

По отношение на работниците от новоприсъединилите се държави се въвеждат преходни периоди, условно разделени на 3 етапа⁷. Първо, за период от 2 години достъпът до пазара на труда в ЕС зависи от национални мерки и двустранни споразумения. В случай, че решат, държавите членки могат още в рамките на този период напълно да либерализират трудовия си пазар. Второ, държавите членки нотифицират Европейската комисия (ЕК) дали ще прилагат национални мерки за период не по-голям от допълнителни 3 години или ще преминат към свободно движение на работници. Накрая, всяка държава може да поиска разрешение от ЕК да въведе *ad hoc* защитни мерки за период от 2 допълнителни години с цел да не разстрои своя пазар на труда. Преходните периоди не могат да продължат повече от 7 години, като следват формулата 2+3+2. Източна Европа е огромен запас от евтина работна ръка, насочила се към ЕС. На преден план са опасения, че евтината работна сила може да предизвика загуба на работни места в държавите членки и да доведе до изкривяване на пазара на работна сила или пък европейските компании да затворят заводите си и да изнесат дейностите си в Централна и Източна Европа. Важно е да припомним, че преходният период в пълната си цялост 7 години за България приключва на 31.12.2013 г., когато пазарът на труда в ЕС за българските граждани ще е напълно отворен и те ще могат да се възползват от правата си на работници без никакви пречки.

Гражданите на ЕС имат право да пребивават на територията на останалите държави членки за срок не по-дълъг от 3 месеца без допълнителни условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт. Ако не разполагат със съответните документи, могат да бъдат глобени или задържани временно, но не и експулсирани. Когато се касае за срокове по-дълги от 3 месеца, приемащата държава може да изиска да се регистрират като пребиваващи при съответните власти. Ако гражданите на ЕС са живели законно в друга държава членка непрекъснато в продължение на 5 години, те придобиват правото на постоянно пребиваване. Нужни са действия на местно и европейско равнище за административно

⁷ Такъв е например случаят с България и Румъния.

опростяване на свободното движение, чрез които да се премахнат формите на дискриминация, непозволяващи равното третиране на европейските граждани, особено що се отнася до предоставянето на правото на пребиваване.

ЕС прие Директива⁸ за взаимното признаване на професионалните квалификации. За здравни специалисти признаването и регистрацията при компетентен орган са автоматични, ако притежават изискваната степен на квалификация. За други професии обаче може да се изискват компенсаторни мерки като полагане на изпит за правоспособност или стаж под надзор на професионалист. Европейските граждани могат да работят в рамките на ЕС в здравеопазване, образование и всички останали обществени сектори на заетост с изключение на дейностите от изключителните права на властите на дадената държава членка (например полиция, въоръжени сили, външни работи и други).

Координацията на социалноосигурителните системи на държавите членки е основна за правото на свободно движение. За ЕС е от изключителна важност да осигури защита и сигурност на своите граждани и да улесни и насърчи прилагането на правото на мобилност чрез съвместимост на социалноосигурителните системи в държавите в ЕС. От 2004 г. гражданите на ЕС могат да получат своя европейска здравноосигурителна карта от компетентните национални органи, която им помага да покрият медицинските си разходи в чужбина. От 2007 г.⁹ на български граждани могат да бъдат издадени европейски здравноосигурителни карти в 30-дневен срок от Националната здравноосигурителна каса по молба на осигуреното лице. Картата е с валидност 1 година.

Една от причините за ниската степен на приложимост на правото на мобилност сред населението в Европа е липсата на информираност и запознатост с правата, произтичащи от европейското ни гражданство. Поредната пречка пред използване пълния капацитет на правото на свободно движение е недостатъчното сътрудничество между държавите членки или поне липсата на пълна координация между тях. За това говори протекционистичният подход, предприеман от много от тях спрямо техните пазари на труд в борбата им с нарастващата безработица, което до голяма степен ограничава възможностите за равнопоставеност между гражданите на ЕС. Налице е и често неотчитаната пречка, но от голямо значение, а именно - културните и лингвистични различия между държавите. За уголемяването на тази „културна и езикова пропаст“ спомага отказът на приемащата държава да стимулира културната интеграция на работниците в общество-

⁸ Директива 2005/36/ЕО на ЕП и на Съвета за признаване на професионални квалификации, която отмени други съществуващи преди това директиви.

⁹ От 01.01.2007 г. с влизане в сила на промените в Закона за здравно осигуряване.

то. За насърчаване мобилността е необходимо засилване на обмена на хора между държавите членки, както и синхронизиране на законодателството им по отношение на социалните права на гражданите. Можем да обобщим, че 87% от хората в ЕС се възползват от правото си на свободно движение и 48% от правото си на пребиваване¹⁰. Това несъмнено поставя мобилността на първо място сред правата на европейските граждани по приложимост.

III. Право на дипломатическа и консулска защита в трети страни

ЕС осигурява на своите граждани в случай, че пътуват или живеят извън границите на ЕС, право на дипломатическа и консулска закрила от съответните органи на която и да е друга държава - членка на Съюза, при презумпцията, че собствената държава на гражданина на ЕС не разполага със свое представителство на тази територия. Юридическото начало на съответното право, от което може да се възползва всеки гражданин на държава - членка на Съюза, бихме могли да намерим в ДФЕС¹¹.

При извънредни ситуации гражданите на ЕС имат право да потърсят помощ във всяко консулско или дипломатическо представителство на държава - членка на Съюза, при задължителното условие, че собствената държава не е представена на територията на съответната страна. Гражданите на Съюза се възползват от това право при условието за еднакво третиране по отношение на предоставяната защита. Страните от ЕС са задължени да помогнат на гражданите на други държави членки по начина, по който биха приложили правата, ако субектите бяха техни граждани. В историята на прилагане правото на дипломатическа защита се срещат както случаи на кризисни състояния, така и ежедневни казуси, свързани с изгубени или откраднати документи, претърпяна злополука или болестно състояние.

Едва 7% от българите и съответно 11% от останалите европейски граждани¹² искат да научат нещо повече за консулската и дипломатическа защита, което свидетелства за незаинтересоваността към прилагане на това право. В повечето държави по света поне една държава от ЕС не разполага със свое представителство. Единствено в САЩ, Китай и Русия всички държави членки към юни 2013 г. разполагат със свои представителства. Европейците имат високи изисква-

¹⁰ Проучване на Европейската комисия по време на онлайн обществената консултация относно гражданството на ЕС, от 9 май до 27 септември 2012 г.

¹¹ Договор за функциониране на ЕС, член 23.

¹² Евробарометър, Национален доклад България, 2012, http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/news/210213-eb78_bg_bg_nat.pdf.

ния по отношение на дипломатическата помощ. 62% очакват да получат същата помощ от посолство на друга държава членка като тази, която биха получили от своето собствено посолство. Но много от нас не знаят за правото си на такава закрила в качеството си на граждани на ЕС и затова не могат да се възползват от него.

В Доклад за европейското гражданство¹³ ЕК поема ангажимент да повиши ефективността на прилагане правото на дипломатическа и консулска защита в трети държави, предлагайки законодателни мерки, повече информация за гражданите чрез специален уебсайт¹⁴ и целенасочени мерки за комуникация. ЕК предлага включване на определена формулировка относно дипломатическата закрила в новите паспорти на ЕС¹⁵. Държавите членки могат да информират гражданите си относно това тяхно право при издаване на нови паспорти. Двадесет държави членки вече са решили да следват този подход.

Броят пътувания на граждани на ЕС в трети държави непрекъснато нараства. Счита се, че повече от 30 млн. граждани на ЕС пребивават постоянно в трета държава. Това, както и случващите се бегствия и кризи в последните години, показват нуждата от консулска закрила независимо от националността на гражданите на ЕС. Правото на европейските граждани да се ползват от тази привилегия е поредното от преимуществата на гражданството на ЕС.

IV. Сезиране на Европейския омбудсман

В периода февруари - март 2011 г. по инициатива на ЕП и Европейския омбудсман на територията на 27-те тогавашни държави членки е проведено проучване на Евробарометър¹⁶. Направено е във връзка с дейността на омбудсмана, но засяга и други важни въпроси, свързани с информираността на гражданите. Резултатите показват една не особено положителна тенденция - повече от половината анкетирани (72%) не са запознати със своите права, съдържащи се в Хартата за основните права на Европейския съюз¹⁷, която става правно обвърз-

¹³ Доклад за европейското гражданство с основна цел премахване на пречките пред правата на европейските граждани, октомври 2010 г., http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/com_2010_603_en.pdf.

¹⁴ Консулска закрила на гражданите на ЕС: <http://ec.europa.eu/consularprotection/>.

¹⁵ „На територията на държава, която не членува в ЕС и в която държавата членка, на която той е гражданин, няма представителство, всеки гражданин на Съюза ще има право на закрила от дипломатическите или консулски служби на която и да е държава от ЕС при същите условия като нейните граждани.“

¹⁶ Проучването на Евробарометър: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/report_bg.pdf

¹⁷ Може да откриете допълнителна информация за Хартата на основните права на Европейския съюз на http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133501_en

ваща с Договора от Лисабон. От тук следва, че голяма част от европейските граждани не знаят правата, които Съюзът им предоставя и като следствие от това не могат да се защитят при евентуалното им нарушение.

Основна роля за прекратяването на тази тенденция, за подобряването на информираността на гражданите, както и за осъществяване на тяхната връзка с институциите на Съюза, има Европейският омбудсман. По своята същност той е безпристрастен и независим орган, който извършва проверки по жалби на граждани на ЕС (а също и на физическо или юридическо лице с местопребиваване или седалище в държава членка) в случаи на лошо администриране от страна на институциите и органите на ЕС, като по този начин държи отговорна администрацията на Съюза¹⁸. В обхвата на действията му се изключва правораздавателната дейност на Съда на ЕС и на Първоинстанционния съд. По отношение на процедурата неговото сезиране се извършва чрез подаване на жалби във вид на писмо или като се попълни електронен формуляр от страницата на омбудсмана, а допустимостта им се определя не само от това дали попадат в неговата компетентност, но и дали са подадени в рамките на две години от възникването на проблема, както и след установен първоначален контакт със съответната институция за разрешаване на въпроса. В съответствие с правомощията си той може да започва проверки и по собствена инициатива. В случай, че бъде установено нарушение, съответната институция бива сезирана и в рамките на три месеца тя трябва да изпрати своето становище по въпроса. Жалбоподателят бива информиран за резултатите от проверките, представеното становище на институцията, както и препоръките на Омбудсмана.

След като накратко разяснихме основните стъпки на процедурата, ще анализираме значимостта и ефективността на това право, служейки си с направеното проучване на Евробарометър от 2011 г. Според данните на Европейския социологически институт, гражданите на Съюза поставят на трето място правото си на сезиране на Европейския омбудсман. То следва да се определи като едно от най-ефективните, защото гарантира защитата на гражданите и по този начин повишава откритостта и демократичния контрол в процеса на вземане на решения и управление на общностните институции. Мнозинството от участниците в проучването на Евробарометър заявяват, че Европейският омбудсман трябва да информира гражданите за техните права и за това как да ги упражняват. Във връзка с това е публикувана брошурата „Проблеми с ЕС? Кои може да Ви помогне?“, в която

¹⁸ Правната основа, свързана със задълженията и процедурата за избиране на Европейски омбудсман, се съдържа в членове 20, 24 и 228 от Договора за функциониране на ЕС, както и в Правилника на ЕП.

обстойно са представени механизмите за разрешаване на проблеми, с които европейските граждани се сблъскват. В допълнение трябва да споменем, че ежегодно Европейският омбудсман организира редица събития за граждани, неправителствени организации, дружества и други заинтересовани лица. На 23.04.2013 г. по повод Европейската година на гражданите в Европейския парламент се проведе дискусия, на която Европейският омбудсман Никифорос Диамандурос отбеляза, че като цяло се наблюдава спад в доверието към ЕС, дължащ се на тежката икономическа криза. Въпреки това той посочи, че броят на жалбите, които получава остава висок, което все пак показва активност от страна на гражданите на Съюза.

Както вече споменахме, фигурата на Европейския омбудсман осъществява връзката между европейските граждани и ЕС, което му дава възможност да определя недостатъците в администрацията и при активна работа с институциите да ги отстранява. Важно е да се отбележи, че ЕП подпомага работата на омбудсмана, предвиг тясната връзка между двете институции. А в края на всяка законодателна година Европейският омбудсман представя доклад на ЕП за своята дейност и резултатите от направените проверки.

V. Право на петиции

Правото на петиции до ЕП е още едно средство, чрез което гражданите на Съюза или други физически и юридически лица със седалище в държава членка могат да потърсят защита при нарушаване на правата им. А правната основа за процедурата се съдържа в член 227 от ДФЕС, както и в правилника за дейността на ЕП.

Всяка петиция се подава под формата на жалба или оплакване, съдържащо проблем в обхвата на дейността на европейските институции. Това може да се направи по пощата или онлайн чрез интернет страницата на Парламента. Трябва да споменем и ролята на Комитета по петициите, на който ЕП възлага компетентността да разследва получените жалби и да намира извънсъдебно решение на повдигнатите от гражданите въпроси. Веднъж годишно този комитет изготвя доклад за своята дейност. В него са посочени областите, в които са подадени най-много петиции, дали броят им намалява или се увеличава, както и какъв е процентът на недопустимите петиции. По време на цялата проучвателна процедура Комитетът по петициите към ЕП работи съвместно с ЕК, тъй като тя се явява „пазител“ на Договорите и следи за спазването на европейското право. От нея може да бъде поискано становище или друга необходима информация.

Докладът за дейността на Комитета по петициите за 2011 г., одобрен на проведената през ноември 2012 г. пленарна сесия на ЕП, отбелязва ръст на броя получени сигнали в сравнение с предходната година. Въпреки това се наблюдава парадоксът - петициите, които

получава ЕП, се увеличават, а броят на регистрираните намалява спрямо този през 2010 г. Докладчикът обяснява това с по-голямата ефективност при обработването на получените сигнали, а също и поради факта, че част от тях не представляват истински петиции, а по-скоро искания за информация, които биват пренасочвани към съответните служби. Според същия доклад най-голяма част от петициите засягат основните права на гражданите, околната среда, правата, произтичащи от функционирането на единния пазар, както и последиците от настоящата криза. Вземайки предвид тези резултати, се наблюдава повишаване на активността на гражданите по отношение защитата на собствените им права. В заключение можем да кажем, че 20% от тях, според проучването на Евробарометър от 2011 г., определят правото на петиции до ЕП като най-значимо.

VI. Европейска гражданска инициатива

Друг инструмент, целящ включването на гражданите в политическия и социален живот на Съюза, е Европейската гражданска инициатива. Това е сравнително ново право, което влиза в сила с Договора от Лисабон и дава възможност на 1 милион граждани на Европейския съюз от най-малко 7 държави членки да призват Европейската комисия да предложи законодателство в области, в които Съюзът има правомощия. Процедурите и условията се определят в Регламент, приет през февруари 2011 г., по силата на който от 1.04.2012 г. се дава началото на инициране на европейски граждански инициативи.

Това право представлява покана към Европейската комисията да направи предложение за създаване на законодателство в област, в която Комисията¹⁹ има правомощия - например култура, гражданска защита, външна търговия и други. Важно е да се отбележи, че за да се започне дадена гражданска инициатива, се изисква създаване на граждански комитет, който да регистрира инициативата. След преминаване през цялата процедура²⁰ ЕК излиза с официален отговор под формата на съобщение, публикувано на всички официални езици на ЕС, в което предлага действия в отговор на гражданската инициатива. Не е задължително обаче да се премине към официално предложение за законодателство, но ако се случи, то следва обикновената законодателна процедура.

Както вече споменахме, Европейската гражданска инициатива възниква с Договора от Лисабон, а действията по нея започват едва през 2012 г., поради което все още не може да се даде отговор доколко

¹⁹ Пълната информация за областите на политики се съдържа в ДЕС и ДФЕС.

²⁰ Подробности относно процедурата за създаване на Гражданска инициатива могат да се открият на следния сайт: <http://www.citizenhouse.bg/index.php>.

предприетите действия и последици са успешни. Това ново за европейските граждани право цели да ги направи по-активни в живота на Съюза. Резултатите предстоят, а очакванията са те да бъдат ефективни, за да не остане тази нова инициатива само на хартия, без да бъде разгърнат потенциалът ѝ. В официалната страница може да се намери информация за вече съществуващите инициативи, както и условията как могат да бъдат подкрепени. Важно условие е участниците в гражданския комитет и тези, които искат да подкрепят тяхната инициатива, да имат възраст, необходима за гласуване в избори според законите в съответната държава членка. Предвижда се на всеки три години Европейската комисия да представя доклад за прилагането на Регламентта.

VII. Достъп до информация

Правото на достъп до информация е важно за гарантирането на прозрачността от страна на ЕС. То е добавено с Договора от Маастрихт под формата на Декларация за достъп до документи, която се превръща в действащо право с влизането в сила на Договора от Амстердам, а през 2001 г. е издаден и специален регламент.

В повечето случаи достъпът до документи е лесен, тъй като голяма част от тях са публикувани в онлайн регистъра на институциите. Процедурата за актове, които не са публикувани, е писмено заявление до съответната институция. По отношение на това кой може да се ползва от това право, трябва да се отбележи, че освен европейските граждани, разрешение за достъп до документи имат и физически и юридически лица, които не пребивават или нямат седалище в държава членка в съответствие с Регламентта от 2001 г.²¹ Същият регламент предвижда, че всеки документ е достъпен независимо от съдържанието му и вида, в който е публикуван. Важно условие е да е свързан с въпрос от компетентността на съответната институция. Европейските институции могат да откажат достъп до документи в определени случаи - например засягащи защитата на обществения и частния живот, личната неприкосновеност и други.

Европейското гражданство е символ на единство и основата, от която черпим правата и задълженията си като граждани на ЕС. В договорите са изброени само част от правата на гражданите, но има и допълнителни права, които получаваме по силата на разпоредби на договорите и вторичното законодателство - право на социално осигуряване, безопасни условия на труд, чиста околна среда, право на добра администрация, достъп до информация за работа и решенията на европейските институции, достъп до европейско законо-

²¹ Член 2, параграф 2 от регламента.

гателство и т.н. Най-голямото достижение на еврогражданството е, че тези права не са абстрактни формулировки на европейското законодателство, а са практически приложими, осигурявайки ни правна защита пред Съда на ЕС.

В договорите все още няма дефинирани задължения, произтичащи от гражданството на Съюза. В целия Договор за ЕС няма разпоредби, възлагащи на европейските граждани задължения, произтичащи от статута им на такива. Можем да определим като косвено задължение за всички граждани на територията на ЕС спазването на разпоредбите правото на ЕС.

В проучване²² сред гражданите на ЕС правото на свободно движение и пребиваване е определено като най-важното от 48% от анкетираните. Мобилността в ЕС е икономически изгодна за гържавите членки. Важно е гарантирането на свободата на движение на хора да става при пълна прозрачност без ненужни административни бариери. Европейският омбудсман получава 32% важност в осъществяване на връзката между гражданите на ЕС и неговите институции, а изборителните права са определени като важни едва от 21% от анкетираните, но за съжаление на практика се прилагат още по-малко. 20% от хората са дали гласа си за отправяне на петиции до ЕП, а 19% - за европейска гражданска инициатива. Основен е въпросът дали се възползваме от тези си права.

Гражданите на ЕС (63%), в частност в България (61%), не са достатъчно информирани относно гражданските си права²³. Необходими са усилия за образование на населението за правата му. Като млада нация в рамките на ЕС все още не разбираме европейската интеграция и гражданство или поне си мислим, че разбираме, а представата ни е далеч от действителността. Трябва да бъдем адаптивни и отворени за новите аспекти на бъдещето ни в обединена Европа, да сме активни по отношение на гражданските си права.

Със създаването на Института на европейското гражданство пред нас се откриват привилегиите на едно гражданство, което награжда над националното. Всеки гражданин би следвало да познава и да се възползва от пълния капацитет на европейските си права, които са предимно свободи, а не задължения.

Европейското гражданство е перспективата пред нас, съчетаваща българското гражданство с европейското. Запитайте се чувствате ли се пълноправни граждани на Европа? Напълно запознати ли сте с правата си като такива? Ако отговорът Ви е „ДА“ - чудесно, вие

²² Поучаване на Евробарометър, 2011 г., http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/rapport_bg.pdf.

²³ Проучване на Евробарометър, 2012 г. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_bg_bg.pdf.

сте изпълнили българската мечта в Европа! Но можете ли да погледите правата си по значимост и по степен на приложимост, защото е важно не само да знаем, но и да прилагаме правата си. Сега сигурно разбирате и това, което ние установихме, правейки това проучване - не е толкова лесно да си европейски гражданин, но пък правата, които черпим от еврогражданството наклоняват везните в негова полза и можем да дадем своето утвърдително „За“ европейското гражданство.

Работи ли Европейският парламент за гражданите на Европейския съюз?

Семра Бъчакова

Всички ние, млади или възрастни, студенти, работещи или пенсионери - какъвто и да е нашият социален статус, сме под влияние на европейското законодателство. По-здравословна храна на нашата маса, свободата да се движим и работим в целия Съюз, опазване на околната среда, инфраструктура и други области от живота ни биват определяни от членовете на Европейския парламент. Той, както всички парламенти, обсъжда и приема законодателство, което преди всичко цели да улесни живота на гражданите в рамките на Съюза и да подкрепи равенството на възможностите, правата и задълженията. Именно затова избрах моята тема да бъде посветена на това дали Европейският парламент в действителност работи за нас, гражданите на ЕС, и какви са нашите ползи от членството ни в ЕС.

Концепцията за гражданството на Съюза се въвежда през 1993 г. с влизане в сила на Договора от Маастрихт. Правата, свързани с това гражданство, се укрепват допълнително с Договора от Амстердам от 1999 г. и Договора от Лисабон от 2009 г. С Договора за Европейски съюз и Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда, че всяко лице, което притежава гражданство на държава членка е гражданин на Съюза и че гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство, както и че гражданите на Съюза се ползват с правата и имат задълженията, предвидени в Договорите.

Европейският съюз обяви 2013 година за Европейска година на гражданите с цел активизиране на дебата по гражданството на ЕС и достъпа до информация на гражданите за техните права. Годината е обвързана с отбелязването на 20-ата годишнина от въвеждането на гражданството на ЕС и в светлината на предстоящите избори за Европейски парламент през 2014 г.

Общата цел на Европейската година на гражданите е да повиши осведомеността и познанията за правата ни, свързани с гражданството на Съюза.

С течение на годините и с измененията на договорите, ролята и правомощията на Парламента се увеличиха и той се превърна във фактор при определянето на европейското законодателство. Но какви бяха ползите за европейските граждани? Мисля, че гражданите на ЕС имаха облекчения в определени сфери от общественния живот и ще аргументирам тази моя теза в следващото изложение.

Една от най-важните политики на ЕС според мен е създаването на вътрешния пазар. Важни резултати от него за гражданите на ЕС са: премахването на митническите забавяния и разходи, отваряне на обществените поръчки за конкуренция, либерализация и интеграция на финансовите пазари и по-разнообразното предлагане в резултат на промените в поведението на предприятията в новата конкурентна среда. Важен резултат от създаването на вътрешния пазар е и осъществяването на четирите свободи на движение - на работната сила, стоки, услуги и капитали. Пример за това е Директива 2006/123/ЕС от 12.12.2006 г., или наричана още Директива „Болкещайн“, която улеснява предоставянето на широк кръг услуги като например туристически, рекламни, аудиовизуални и други. Тя подпомага фирмите да отворят офиси в други държави членки чрез взаимно признаване на документите, необходими за предоставяне на услуги. Директивата за услуги е важна стъпка към изграждането на функциониращ пазар на услугите.

В сферата на свободно движение на работниците в рамките на Европейския съюз също има облекчения. Чл. 45 от ДФЕС гарантира свободното движение на работници в рамките на Съюза и налага премахването на всякаква дискриминация, основана на националността между работниците от държавите членки по отношение на заетостта, възнаграждението, безопасността и други условия на работа. Друга привилегия, от която може да се възползват гражданите на ЕС в тази област, е свободното пребиваване на територията на ЕС в случай на наемане на работа, а и възможността да останат на същата територия дори и след изтичането на договора им за определено работно място.

През последните години членовете на ЕП допринесоха в сферата на образованието, като улесниха признаването на дипломи и професионални квалификации между държавите членки. Днес е по-лесно да упражняваш професията си в друга държава - членка от ЕС, отколкото в миналото. Архитектите например се ползват от това взаимно признаване на дипломи в резултат на приемане на директива от 1985 г. В рамките на ЕС вече има около 4600 регламентирани професии.

Предимствата на вътрешния пазар не спират до тук. В областта на бизнеса също вътрешният пазар играе важна роля. Той допринася,

като осигурява по-голяма конкуренция. Известна мисъл на Жак Делор би подкрепила моята теза, а именно: „Европейският съюз се нуждае от конкуренция, която стимулира, от сътрудничество, което укрепва, и от солидарност, която обединява.“ Основна цел на политиката за защита на конкуренцията е да я поддържа и стимулира, за да се постига по-ефективно разпределение на ресурсите и да се намали опасността от поява на картели, монополи и сливания, застрашаващи с доминиращо положение на пазара. От друга страна, всяка година ЕК одобрява държавни помощи при изпълнение на определени условия. Целта на предоставените помощи е да бъде възстановено икономическото здраве на компаниите, по-лесното им приспособяване към новите условия на глобализация и взаимозависимост и стимулиране на устойчивото развитие на индустрията. Пример за такава компания, която се е възползвала от тези помощи, е SGS Thomson. Тя разработва програма за над 1 млрд. евро за въвеждане на нови технологии в производството на полупроводници. Френското правителство нотифицира ЕК за намерението си да субсидира тази програма за научни изследвания и развитие с 300 млн. евро. ЕК разреши държавната помощ, като се взе предвид, че целта на тази програма е да намали дефицита на тези продукти и да заздравя позициите на европейските фирми на пазара на полупроводници, който е доминиран от японски и американски фирми.

В рамките на вътрешния пазар частни лица, фирми и инвеститори имат свобода да прехвърлят фондове от една държава членка в друга, да имат сметки в банки в държави членки, да придобиват или емитират акции или облигации. Създаването на общностно финансово пространство е още едно доказателство за това, че ЕП работи за улеснение на своите граждани.

Развитието на регионалната политика доведе до създаването на т.нар. структурни фондове, предназначени да подпомагат сближаването на държавите - членки на ЕС, и на техните региони в икономическо и социално отношение. Такива структурни фондове са например: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд и Кохезионният фонд. Те финансират основни приоритетни сфери: инфраструктура, човешки ресурси, производствени инвестиции, инвестиции в опазване на околната среда и други.

Реформа на структурните фондове се осъществява на основата на „План 2000“. Основната цел в него е стимулиране на конкурентното развитие и устойчив растеж с повишаване на заетостта и подготовка на добре обучени специалисти, които са способни бързо да се адаптират към изменящите се условия. В периода 2000 - 2006 г. размерът на средствата в структурните фондове възлиза на 195 млрд. евро.

Структурните фондове през периода 2007 - 2013 г. са за ускоряване на икономическото реструктуриране в целия ЕС за посрещане на предизвикателствата на глобализацията, технологичните промени,

развитието на икономиката на знанието. Три са основните цели за този период: конвергенция или подкрепа на растежа и създаване на нови работни места в най-слаборазвитите държави членки и региони на ЕС, регионална конкурентоспособност и трудова заетост и насърчаване на хармоничното и балансирано развитие на територията на ЕС. Средства за регионалната политика във финансовата рамка са 336,3 млрд. евро.

Финансова подкрепа под формата на субсидии, помощи, протекционистични мерки се предвижда от страна на ЕП и в областта на селското стопанство. Това може би е един от най-важните ресори в световен мащаб. Необходимостта от осигуряване на цялото население с хранителни стоки е от стратегическо значение за всяка държава. Неслучайно общата селскостопанска политика е определяна като най-старата, най-успешната и най-противоречивата интеграционна политика.

Програмата за развитие на селските райони (2007 г. - 2013 г.), финансирана от ЕС, е инструмент за развитие на земеделското и селските райони. Чрез нея се подпомага усъвършенстване на инфраструктурата, прилагане на нови технологии и иновации. Това е още едно доказателство за това, че ЕП работи за своите граждани.

Членовете на парламента взеха участие в определянето на строги мерки в областта на сигурността и етикетването на продуктите. Сега всеки може да направи своя избор и да купи хранителни продукти, като е добре осведомен за състава им, например дали съдържат или не генетично модифицирани организми.

За общата селскостопанска политика се отделя значителна част от бюджета на ЕС, но има и други области като опазване на околната среда, които придобиват все по-голямо значение с подкрепата на ЕП. Пример за това е създаването на регионални природни паркове, опазване на защитени видове, управление на водните ресурси, борба срещу изменението на климата и други. Част от бюджета на Съюза служи и за финансиране на икономическото развитие по света и за отпускане на хуманитарна помощ в подкрепа на страните, пострадали от природни бедствия и изпаднали в други кризисни положения. ЕС, насърчаван от Парламента, действа все по-активно в областта на общественото здраве, като финансира най-вече многобройни изследователски проекти за нови лекарства.

Голяма част от средствата от бюджета на ЕС служат за икономическо развитие и намаляване на различията между отделните региони на Европа: изграждане на автомагистрала или железопътни линии, свързващи държавите членки, помощ за малките предприятия, проекти за изследване и технологични иновации (например за развитие на възобновяеми източници на енергия).

В областта на транспорта Европейският парламент успя също да подобри зачитането на правата на пътуващите със самолет или

влак, без да забравя възрастните хора и лицата с намалена подвижност, които вече могат да изискват да им бъде оказвана помощ.

През последните години членовете на ЕП вложиха всички усилия, за да увеличат броя на програмите за подкрепа на културното многообразие в Европа, чиято цел е да се насърчи движението на творби и предмети на изкуството и културата: кино, музика, изобразително изкуство, фотография, театър.

Също така беше допринесено в голяма степен за приемането на цял набор от мерки за преодоляване на икономическата и финансова криза. Икономическото положение също е в центъра на вниманието на Европейския парламент. През 2006 г. Парламентът одобри създаването на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията, който разполага с 500 милиона евро годишно за подпомагане на работниците, освободени поради реструктуриране на промишлеността вследствие на международната обстановка. А по време на икономическата криза през 2009 г. членовете на ЕП одобриха разширяване на приложното поле на фонда и улесняване на условията за усвояване на средства от него.

ЕС си осигури набор от мерки за ограничаване на последиците от затоплянето на климата в света чрез намаляване на емисиите на парникови газове от автомобилите, промишлеността и електрическите централи. По този начин Парламентът подкрепи целите за двадесетпроцентово намаление на емисиите на парникови газове, двадесетпроцентово повишаване на енергийната ефективност и постигане на двадесетпроцентов дял на енергията от възобновяеми източници в енергийния микс в ЕС до 2020 година.

ЕС прие нормативен акт, наречен REACH, чиято цел е отново да бъдат подложени на оценка хиляди химически продукти, които са в продажба и да се изтеглят от пазара най-опасните от тях. Благодарение на членовете на ЕП, акцентът беше поставен върху разработване на нови, по-безопасни вещества, като при това се ограничат в най-голяма степен тестовете върху животни.

Парламентът подкрепя европейските програми за мобилност на младите хора, за да могат да придобиват нови знания, включително езикови, и да се запознават с други култури. Той подкрепя силно програми като „Еразъм“, която позволява всяка година на повече от 180 000 студенти да се обучават в университет в чужбина, „Леонардо да Винчи“, която насърчава професионалната подготовка чрез стажове в предприятията в цяла Европа.

Като единствена институция в Съюза, чиито членове биват пряко избирани, ЕП възприема ролята си на пазител на свободите и демокрацията извънредно отговорно както в Европа, така и по света. Ролята на членовете на Парламента се състои в това да представляват гражданите на европейско равнище и да защитават техните

интереси пред европейските лидери и институциите на ЕС. Съгласно Договора от Лисабон, ЕС се основава на ценности като зачитане на човешкото достойнство, свобода, демокрация, равенство, както и зачитане на правата на човека, включително правата на малцинствата. Тези ценности са общи за държавите членки „в общество, чиито характеристики са плурализъмът, отсъствието на дискриминация, толерантността, справедливостта и равенството между жените и мъжете“¹. Освен това „Съюзът има за цел да насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи“². Създадена през 2000 г. от конвент, включващ членове на ЕП и на националните парламенти, Хартата на основните права на Европейския съюз обединява в едно гражданските, политическите, икономическите и социалните права, досега провъзгласени в различни национални, европейски и международни актове. Поставайки достойнството на личността в центъра на политическата си дейност, членовете на ЕП се позовават на Хартата всеки път, когато трябва да бъдат изобличени очевидни нарушения на правата на човека в рамките на ЕС. Парламентът е извънредно чувствителен по отношение на принципа на толерантност и се бори срещу всякакъв вид дискриминация - независимо дали тя се основава на пол, раса, етническа или социална принадлежност, език, религия, политически убеждения, възраст или сексуална ориентация. По този начин той се възправя срещу расизма и ксенофобията и непрекъснато припомня необходимостта от спазване на европейските норми за равенство между половете. Членовете на ЕП използват също своите правомощия, за да гарантират зачитането на правата на гражданите в неравностойно положение и следят за спазването на правата на децата.

ЕП често дава начален импулс за премахване на всички видове насилие спрямо жените, за борба срещу трафика на хора с цел сексуална експлоатация и за преодоляване на бедността на жените. Той положи усилия за насърчаване на равенството между жените и мъжете и чрез подкрепата за създаване на Европейския институт за равенство между половете. Седалището на института е във Виена.

Атентатите през септември 2001 г. в САЩ, през март 2004 г. в Мадрид и през юли 2005 г. в Лондон принудиха държавите членки да задълбочат сътрудничеството си в борбата срещу тероризма. Тя трябва да бъде водена, като се спазват индивидуалните свободи, за да се съхранят ценностите, на които се основава европейската демокрация. ЕП изигра основна роля и в създаването на новата Агенция на ЕС за основните права със седалище във Виена, която е натоварена

¹ Член 2 от Договора за ЕС.

² Член 3 от Договора за ЕС.

със задачата да следи за спазването им в държавите членки. Парламентът поддържа също така тесни връзки с Европейския надзорен орган по защита на данните, със седалище Брюксел, чиято задача е да следи за защита на личните данни и на личния живот в целия ЕС.

В отношенията си с останалия свят Съюзът изтъква своите ценности и интереси и допринася за защитата на гражданите. С дейността си той се стреми към мир, сигурност, устойчиво развитие, солидарност между народите, свободна и справедлива търговия, премахване на бедността и защита на правата на човека, както и за строго спазване и развитие на международното право.

Членове на Парламента придобиха законодателни правомощия в областта на политиката за предоставяне на хуманитарна помощ на Съюза, чиято цел е да осигурява съдействие, помощ и защита на народите на трети страни, които са жертви на природни бедствия или на бедствия, причинени от човека.

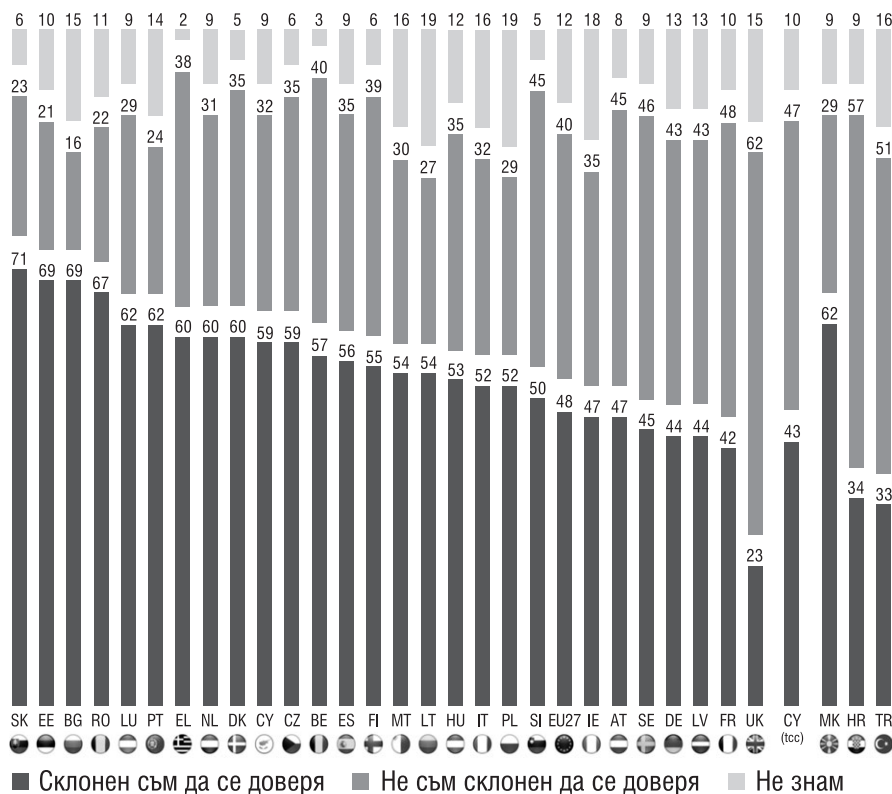
В Европа, както и по света, ЕП работи в името на правата на човека, свободите и демокрацията. Той изпраща наблюдатели във всички кътчета на планетата, за да се увери в правилното протичане на изборите. Членовете му следят в сключваните от ЕС икономически и търговски споразумения с трети страни да бъдат зачитани правата на човека и всяка година връчват наградата „Сахаров“ на личности, които се борят за „свободата на мисълта“.

Парламентът се стреми правата на човека да бъдат на преден план в дейността на европейските институции. Той предприема инициативи в области като предотвратяване на изтезанията, защита на малцинствата, предотвратяване на конфликти, насърчаване на правата на жените и децата и защита на активистите, отстояващи човешките права.

Всяка година ЕП публикува доклад за състоянието на правата на човека по света и осъждайки нарушенията, привлича вниманието на ЕС и на света към най-тежките обстоятелства. В своите доклади той например изобличава геноцида в Дарфур, нарушенията на свободите в Китай и извършените в Чечения престъпления.

По-надолу в доклада си прилагам таблица от изследване на Евробарометър, проведено в периода между 29 октомври и 9 ноември 2009 г. Над две трети (69%) от българските граждани заявяват, че имат доверие в Европейския съюз. По този показател страната ни дели второ място с Естония сред държавите, участвали в изследването. Единствената държава с по-високо декларирано доверие е Словакия. Същевременно България е държавата с най-нисък дял на декларирано недоверие към ЕС - 16%. Доверието на българите към ЕС е с над 20 процентни пункта над средноевропейското равнище на доверие (49%).

QA 10.10. Бих искал/а да Ви попитам доколко имате доверие в институциите. За всяка от следните институции моля кажете дали сте склонни, или не сте склонни да ѝ се доверите?



Фигура 1: Доверие в Европейския съюз

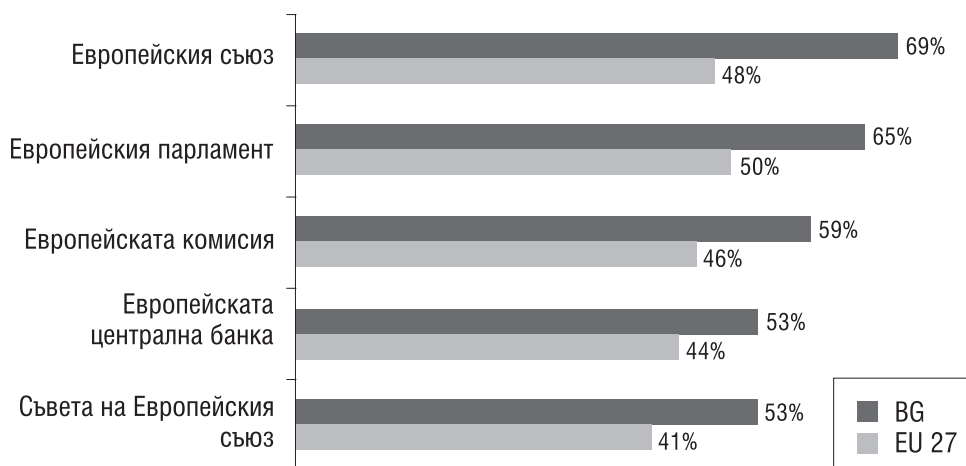
Наг 80 % от учащите българи декларират доверие в Европейския съюз. По-високи стойности откриваме също и сред най-младите българи - във възрастовия диапазон 15 - 24 г. (78%), сред хората с висше образование (също 78 %), хората с десни политически убеждения (82 %). Българите, които оценяват социалния си статус като среден или висок, са по-склонни да вярват в ЕС, отколкото българите, които оценяват социалния си статус като нисък - 61% от хората, оценяващи социалния си статус като нисък, декларират доверие в Съюза, докато същият показател е значително по-висок сред хората със среден и висок социален статус (съответно 83 % и 80 %).

Относително по-високи от средните за страната стойности на недоверие в Европейския съюз регистрираме сред пенсионирани българи (22 %); сред българите, които често изпитват трудности да плащат сметките си (25 %); сред тези, които оценяват социалния си статус като нисък.

Доверието на българите в основните институции на Европейския съюз традиционно е по-високо от средното ниво на доверие декларирано от жителите на целия ЕС. Делът на българите, доверяващи се на Европейския парламент, е с около 15 % по-висок от средното за всички жители на Съюза. Декларираното доверие на българите към останалите европейски институции, оценявани в изследването, е в порядъка на 9 - 15 % над средноевропейското равнище.

Втората графика ни показва на кои институции са склонни или не са склонни да се доверят анкетиранияте.

QA10, QA14. Моля кажете за всяка от следните европейски институции дали сте склонен/на или не сте склонен/на да ѝ се доверите



Фигура 2: Доверие в институциите на ЕС

Може да се обобщи, че с най-високо доверие както сред българите, така и сред останалите европейски граждани се ползва Европейският парламент (65 %), следван от Европейската комисия (59 %). Въпреки че изследванията са от 2009 г. смятам, че това не се променило. ЕП играе важна роля в социалния живот на хората.

Днес живеем в свободна и отворена Европа. Тя може да се гордее със своето културно многообразие и с ангажимента си за защита на правата на гражданите и общите ценности. Бяха преодолени национални, религиозни и философски различия и се стига до тук - до обединена Европа. Основавайки се на принципи като солидарност, толерантност и демокрация, се съчетаха интересите както на по-малките, така и на по-големите държави членки от Северна, Южна, Източна и Западна Европа. Вследствие на финансова и икономическа криза е естествено доверието в институциите и политиката да намалее, но трябва да се разчита на този проект, защото той досега

е показал, че може да разрешава проблеми, важни за гражданите на ЕС. Аз мисля, че Европейският парламент е мястото за демокрация и развитие на ЕС. Годината на гражданите ще насърчи дебата за правото на свободно движение и пребиваване като неотменен аспект на гражданството на Съюза. Тя ще стимулира и засили гражданското и демократично участие на гражданите на ЕС в живота на Съюза, като по този начин ще укрепи общественото сближаване, културното разнообразие, солидарността, равенството между жените и мъжете, взаимното зачитане и чувството на обща европейска идентичност сред гражданите на ЕС на базата на основните ценности на Съюза, залегнали в Договорите и Хартата за основните права на Европейския съюз.

Правата на гражданите на Европейския съюз като потребители и тяхната защита

Мария Караматова

Европейските граждани в ролята си на потребители са важна част от вътрешния пазар на ЕС, който обхваща 28 държави и над 500 милиона души. Свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали създава условия за по-голямо разнообразие, по-ниски цени и по-висока конкуренция. Необходими са правила и взаимно доверие между държавите, за да бъдат защитени интересите на потребителите. Единствено информирани граждани могат да са пълноценни участници в общия пазар - не само да се възползват от многобройните възможности, които Съюзът предлага, но и активно да допринесат за развитието и подобряването на стандарта на живот.

През 1975 година е приета „Първа програма на Европейската икономическа общност за политика в защита и осведомяване на потребителите“. Тя включва пет основни принципа: защита на здравето, защита на икономическите интереси, право на достоверна информация, право на правна защита и представителство на потребителските интереси на национално и местно ниво. През следващите 10 години са приети директиви относно етикетите на хранителните продукти, заблуждаващата реклама, потребителските кредити и безопасността на козметиката. Но освен чрез законодателство, интересите на потребителите се защитават и от различни организации на европейско и национално ниво.

През 1985 г. Европейската комисия издава „Бяла книга“ за вътрешния пазар, където са изброени основните задачи за изграждане на единния пазар - премахване на физически, технически и данъчни граници. Вместо да се прилага единствено техническо хармонизиране на националните законодателства (дефиниране на изисквания за защита на здравето и сигурността), се въвежда принципът на взаимното признаване. За да работи този принцип, се изисква доверие между държавите членки и са въведени някои ограничения за вноса на определени продукти. Минималното ниво на защита и технически стандарти се гарантира от частните европейски органи по стандартизация CEN (Европейския комитет по стандартизация) и Cenelec (Европейски комитет по електротехническа стандартизация). През 1987 г. с приемането на Единния европейски акт продължава да се развива защита-

та на потребителите - премахват се съществуващите бариери между държавите, подобрява се хармонизацията, повишава се конкурентоспособността и се поставя важна цел - функциониращ вътрешен пазар. В Договора за Европейски съюз от 1993 г. за пръв път се споменава понятието „политика за защита на потребителите“. Целта на тази политика не е да замени политиките в отделните държави членки, а да ги допълни и да сведе ролята си на регулатор до минимум. След Договора от Лисабон защитата на потребителите е част от споделените компетенции между ЕС и държавите членки и е регламентирана в дял XV на Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС). Член 12 на ДФЕС гласи: „Изискванията за защита на потребителите се вземат под внимание при определянето и осъществяването на другите политики и действия на Съюза.“ На 22.11.2011 г. е приета Директива 2011/83 относно правата на потребителите, която има за цел да се постигне баланс между защитата на потребителите и конкурентоспособността на предприятията.¹ Срокът за транспониране е 13.12.2013 г. Директивата дефинира понятията „потребител“ и „търговец“, съдържа правила относно информацията, която производителят е длъжен да предоставя, образуването на цените при плащане с кредитни и дебитни карти, търговията с дигитално съдържание, както и някои улеснения на дейността на малките и средни предприятия.

Защитата на потребителските права на европейските граждани е една от основните задачи на ЕС. Затова са съставени 10 основни правила², които гарантират не само безопасността им, но и възможността за информиран избор. Първото правило - „Купувайте, каквото искате, където искате“ - се отнася не само до пазаруването в различни страни на ЕС без плащане на допълнителни данъци и такси, но и до дистанционната търговия - по телефона или интернет. Не може да се забрани на потребителя да внесе стока в своята държава, ако е законно придобита на територията на друга държава членка. Има и изключения, свързани с безопасността и морала на населението. Вторият принцип - „Ако не работи, върнете го обратно“ - означава, че ако закупеният продукт не изглежда и не работи както е рекламиран или не са спазени условията в договора за продажба, може да се върне обратно. Потребителят има право да го замени или да си получи обратно парите, ако замената не се осъществи в разумен срок. През първите 6 месеца производителят, а не потребителят е отговорен да докаже, че продажбата е извършена според условията. Стоките на територията на ЕС често имат гаранция от две години. „Продуктите трябва да бъдат безопасни“ означава, че на ниво ЕС се прилагат едни от най-високите стандарти за безопасност в света. Производителите и дистрибуторите са задължени да търгуват само

¹ http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm.

² http://ec.europa.eu/consumers/citizen/10principles_en.htm.

с безопасни продукти. Съществува всеобща европейска система за сигнализиране на продукти, които не отговарят на стандартите и тяхното изтегляне от пазара. Четвъртият принцип е „Бъдете наясно какво ядете, четете етикетите“. Според законодателството на ЕС за етикетирание на храните цялата информация относно съставките, включително и тези, които могат да предизвикат алергии, както и дали съдържат ГМО, оцветители, консерванти и подсладителни, трябва да бъде отбелязана на етикетите. Регулира се и употребата на имена, показващи качество - дали храната е „био“, или е произведена в определен регион. „Договорите трябва да бъдат справедливи за вас“ - европейското законодателство забранява несправедливите договори, независимо в коя част на ЕС са сключени. „Понякога можете да промените решението си“ - това е шестото правило и означава, че потребителите имат определено време да обмислят договор и да го анулират. Например - до 30 дни за застраховка „Живот“, 7 дни за поръчки по интернет и 14 дни за някои финансови услуги. „Можете лесно да сравнявате цени“ означава, че всеки трябва да е в състояние да сравнява цените и качеството на различните продукти. Търговците са длъжни да изложат цените, включващи ДДС на всички стоки, също и цената за единица мярка (килограм, литър), както и информация в стандартизиран формат за финансовите услуги. „Не трябва да бъдете подведжани“ е осмият принцип и означава, че е забранена подвеждащата реклама. При продажби по телефона или интернет, а също и при заеми и кредити, трябва да бъде достъпна цялата информация по договора. Деветото правило: „Вашата защита по време на почивка“ означава, че европейското законодателство осигурява защита в ситуации, когато туроператорите фалират или рекламата за пътуването съдържа фалшиви обещания, както и при измами със съвместно временно владение на недвижима собственост. Последното правило е „Можете да получите съдействие при уреждане на трансгранични спорове“. Съществуват различни организации на потребителите, които се занимават с уреждане на спорове, например мрежата от европейски потребителски центрове ECC-Net.

При пазаруване онлайн също има правила, защитаващи потребителите. Например връщане на нежелани стоки - потребителите имат право да се откажат от онлайн покупка в рамките на най-малко 7 работни дни от момента на получаване на стоката. От юни 2014 г. срокът става 14 дни. Поръчката може да се анулира поради каквато и да е причина. След това продавачът е задължен да ви върне заплатената сума (включително и разходите по доставка) в рамките на 30 дни. Но това не се отнася до онлайн резервации на почивки и билети. Ако стоката се окаже дефектна или не отговаря на описанието, тя може да бъде поправена или заменена безплатно. Ако това е невъзможно да се осъществи в разумен срок, търговецът връща заплатената сума или прави отстъпка от цената. Всички стоки, поръчани

онлайн, трябва да бъдат оставени в рамките на 30 дни, а когато това не се осъществява, сделката се анулира автоматично. Ако стоката не е налична, но потребителят е платил, продавачът е длъжен да съобщи за това и да върне парите в срок от 30 дни.

Европейските граждани като потребители могат да купуват или продават автомобил във всяка държава членка, като важат правилата за освобождаване или възстановяване на ДДС. При покупка на нов автомобил (на по-малко от 6000 км или по-малко от 6 месеца) в друга страна от ЕС автомобилът се регистрира и се плаща ДДС в държавата, където живее гражданинът. ДДС не се плаща, ако се купува употребяван автомобил (на над 6000 км и на повече от 6 месеца) от частно лице в ЕС. Но ако потребителят го купи от професионален търговец в друга страна от ЕС, плаща ДДС в тази страна. За автомобили, купени извън ЕС (независимо дали са употребявани или нови), трябва да се заплати ДДС при вноса. Ако има такса за регистрация на превозно средство в страната на съответния потребител, той е длъжен да я плати там. Ако европейски гражданин продава нов автомобил като частно лице, не трябва да плаща ДДС, но ако купувачът живее в друга страна от ЕС и ползва автомобила там, е длъжен да плати ДДС в тази страна. Съществува право за възстановяване на ДДС, за да се гарантира, че ДДС няма да бъде платен два пъти за едно и също превозно средство. Ако продава употребявани автомобили като частно лице на купувач от друга страна, гражданинът не плаща ДДС.

Потребителите имат право на обезщетение при проблеми по време на пътуване. Когато при пътуване със самолет полетът закъснее с повече от 5 часа или е отменен, отказан е достъп на борда на самолета или повечето от наличните места са продадени, има два варианта. Гражданите избират дали да ги пренасочат до крайната дестинация или да върнат парите за билета. В зависимост от разстоянието на полета и продължителността на закъснението, имат право на храна и напитки, нощувка в хотел и средства за комуникация. При определени условия може да се поиска обезщетение от 125 до 600 евро. При пътуване с влак, в случай на закъснение с повече от един час, се връщат парите за билета или потребителят продължава пътуването си със същия влак или алтернативен транспорт до желаната дестинация. Ако гражданинът избере да продължи пътуването си с влака, има право на обезщетение - 25 % или 50 % от цената на билета. Изключения са случаите, когато железопътната компания не е отговорна за закъснението. В бъдеще се предвиждат и права при пътуване с автобус или ферибот.

При пътуване в друга държава членка гражданите на ЕС използват мобилни услуги на определени тарифи, които не могат да бъдат надвишавани. В последните години цените показват тенденция към намаляване, като например една минута разговор през 2012 г. струва

0,29 евро, от юли 2013 - 0,24 евро, а от юли 2014 - 0,19 евро. При преминаване на граница в рамките на ЕС всеки мобилен оператор предоставя информация за цената за изходящи и входящи повиквания, изпращане на SMS и пренос на данни.

Съществуват правила за защита на потребителите и при плащания в чужбина, кредити и инвестиции. При преводи между банкови сметки в две различни страни, плащания с дебитни или кредитни карти и тегления от банкомати в други страни от ЕС, ако те се осъществяват в евро, потребителите заплащат една и съща такса за трансакции в своята страна и в други държави от ЕС. Всички компании или администрации, които приемат преводи в евро в своята страна, са задължени да приемат и плащания в евро от чужбина или ако правят преводи в евро в своите страни, трябва да са готови да извършват подобни плащания по сметки в евро в други страни от ЕС. Максималната сума пари в брой, която гражданите могат да вземат със себе си при пътуване в друга държава, без да има нужда да се декларира, е 10 000 евро. За суми над тази стойност съществуват различни правила за деклариране в различните държави. Всички банкови спестявания в размер до 100 000 евро са защитени от европейското законодателство. Всяко частно лице може да вземе потребителски кредит във всяка страна от ЕС, както и да се откаже от договора в рамките на 14 дни след подписването. Европейските граждани могат да купуват и продават акции и други финансови продукти на територията на целия ЕС и при ползване на финансови услуги по интернет имат право да се откажат от договора в рамките на 14 дни, без да плащат неустойка.

Когато потребителите имат проблеми със защитаването на правата си, могат да се обърнат към една от многото организации, създадени за тази цел. През 2002 г. е създадена мрежата SOLVIT, която се занимава с решаването на трансгранични въпроси, свързани с отношенията на граждани и фирми с държавната администрация и намира решения на проблеми, възникнали в резултат от прилагането на вътрешния пазар. Във всяка държава - членка на ЕС, както и в Норвегия, Исландия и Лихтенщайн има SOLVIT център. Те си сътрудничат посредством единна база данни, създадена от Комисията. Проблемите се решават в рамките на 10 седмици, като понякога този срок може да се удължи с 4 седмици. Your Europe Advice (Вашата Европа) е мрежа от юристи лингвисти от всички държави членки, които отговарят на въпросите на европейските граждани, свързани с техните права в срок от една седмица и разясняват правото на съюза. European Consumer Centres (Европейски центрове на потребителите) предоставят информация на потребителите и помагат при уреждане на спорове. Те разглеждат над 70 000 случая всяка година. FIN-NET е мрежа за разрешаване на финансови спорове, когато потребителят и доставчикът на финансовата услуга са от различни страни от ЕС. От

2006 г. съществува сайта Dolceta, където може да се намери информация за етикетите на стоките, управлението на семейния бюджет, кредити, инвестиции, уреждане на спорове и начини да се вземат разумни решения в областта на единния пазар. Съществуват различни схеми за алтернативно решаване на спорове, но потребителите могат да се обърнат и към съда на национално ниво.

За да работи ефективно вътрешният пазар, трябва да е гарантирана безопасността на продуктите. Когато са открити опасни или фалшиви продукти, се предприемат определени действия - стоките се изтеглят от пазара или потребителите се предупреждават. RAPEX е система за бързо предупреждаване, която изпраща информация за всички опасни продукти до държавите членки и по този начин помага на националните и европейски органи да си съдействат при проследяването на опасните стоки и отстраняването им от пазара. Съществува и подобна система за хранителните продукти, наречена RASFF. Продукти, които представляват риск за здравето на хората са напълно забранени. През 2006 г. е приета рамката REACH - правила за производство, употреба, внос и продажба на химически вещества. Включени са около 30 000 вещества, като производителите са длъжни да доказват, че използването им не представлява опасност за хората и околната среда. Подходът „От фермата до вилницата“ представлява стандарти за отглеждане на животни, използвани за храна. Европейският орган по безопасност на храните (ЕОБХ) използва научни методи, за да прецени риска от новите хранителни продукти.

Освен това се сключват и споразумения между ЕС и други страни. Те са полезни не само за европейските потребители, които по този начин имат избор от повече и по-разнообразни продукти, но и за цялостното развитие на вътрешния пазар, когато повече държави получават достъп до него. ЕС е най-големият пазар за внос на хранителни продукти от развиващите се страни, като те също трябва да отговарят на стандартите за качество и безопасност.

Интересите на потребителите са важна част от различни политики на общността, например конкуренция, енергетика, безопасност на храните, селско стопанство. Затова има основни принципи, валидни за всички държави членки. Но е важно правилата да бъдат спазвани, да има взаимно доверие както между различните държави, така и между производители и потребители, граждани и институции. Гражданите се защитават от ЕС не само с правни, но и с други инструменти - подкрепа на потребителски центрове и организации, проучване на мненията и проблемите на потребителите. Но често на практика се оказва, че има проблеми между очакванията и реалността. Те са породени от различни причини. Една от тях е пропуските в информацията - голяма част от гражданите не са наясно с правата си и не знаят откъде могат да ги научат. От друга страна, има случаи, когато институциите не разбират същността на правилата,

не успяват да ги приложат на практика и да информират гражданите. В някои области съществуват проблеми с прилагането на европейското право на национално ниво, неправилно транспониране на директиви, големи различия между европейското и националното законодателство, както и между държавите, недостатъчна комуникация между административните органи и поради това - наличие на трудности в решаването на трансгранични проблеми и възможности за индиректна дискриминация. Друга причина е, че заради ограничената компетентност на ЕС, често очакванията на гражданите и производителите не са удовлетворени и не се използва пълният потенциал на вътрешния пазар. Понякога съществуват административни трудности - например, когато гражданин от една държава членка се премества в друга - проблеми със социалните осигуровки, здравеопазването и образованието. Има и проблеми в областта на финансовите услуги - дискриминационни изисквания в някои банки, различия в данъчните системи, инвестиционните продукти във всяка държава членка. Статистиката показва, че през 2010 г. една трета от оплакванията към ECC-Net се отнасят до проблеми с пътуване, 56 % - до пазаруване онлайн³. При откриване на банкова сметка в друга държава от ЕС 26% от потребителите са изпитвали трудности, а почти половината - при получаване на обезщетение след проблеми при пътуване със самолет, влак или автобус⁴.

Съществуват различия при защитата на потребителите в отделните държави членки и те са една от причините за интеграция в тази област. Например в Холандия е незаконно да се предлагат безплатни подаръци при покупка на енциклопедии. Затова търговци от други държави членки, където това е легална маркетингова стратегия, са принудени да се съобразяват с правилата, когато работят на холандския пазар. По този повод се стига до съдебно решение 286/81. Заключение на съда е, че отделни държави могат да забраняват някои търговски практики, дори и те да са позволени другде, в случай че националните правила са съобразени с общото европейско законодателство. В решението 382/87 френският закон, забраняващ продажбите на образователни материали по домовете с цел предпазване на потребителите от агресивни търговски практики е признат за непротиворечащ с европейското законодателство и директива 85/577/ЕИО относно продажбите по домовете. Тази директива е с минимална хармонизация, затова са възможни по-строги правила за защита в различните държави членки. Друг случай е забраната в Холандия на нежелани телефонни обаждания с цел търговия с финансови услуги (отнася се и за търговци от други държави членки). Аргументите са, че по този начин се защитава правата на потребителите и репутацията

³ ECC-net 2010 annual report

⁴ 2011 qualitative Eurobarometer survey on the Internal Market

цията на холандските фирми. Според съда (решение 384/93), това е незаконно, защото противоречи на свободното движение на услугите, освен това потребителите са способни да направят своя избор в такава ситуация, а от друга страна тази забрана създава пречки за бизнеса на някои предприятия. Но се стига до извода, че забраната може да остане, ако се отнася до холандски фирми. Съдът обаче може само да оценява националните правила, а не да налага свои. Различията в националните правни системи са позволени, но в определени граници.

За да се защитават по-ефективно правата на потребителите, се вземат различни мерки. Например през 1998 г. е приета Директива 98/6/ЕО за потребителските цени с цел потребителите лесно да могат да сравняват цените и да вземат решения. Директивата поставя следните условия: стоката да се продава на крайната цена (включваща ДДС и всички други данъци), да е посочена цената за единица продукт (килограм, литър) и това да е обозначено четливо и разбираемо. Въпреки че неспазването на тези правила е нелоялна търговска практика, директивата е инструмент за минимална хармонизация и води до изключения при различните държави членки. Например посочването на цена за единица продукт може да се отмени, ако създава объркване или неудобство. Могат да се появят нарушения като например обявяване на намаление, без да е указана старата цена. Друг пример е разделянето на цените на няколко части, при условие, че частите не могат да бъдат купени отделно, например при самолетните билети, когато е указана една цена, но в момента на покупката трябва да се платят и непредвидени такси. Това е забранено с Регламент (ЕС) 1008/2008 относно въздухоплавателните услуги. Директива 2005/29/ЕО относно нелоялните търговски практики цели решаването на подобни проблеми. Директивата дефинира нелоялните търговски практики и ги разделя на агресивни (ако потребителят е притискан от търговеца да вземе решение, което не би взел в друга ситуация) и подвеждащи (укриване или недостоверност на информацията). Пълната хармонизация е задължителна и не позволява на държавите членки да се ръководят от собствени правила, като в този случай се възпрепятства защитата на потребителите и в някои страни всъщност правилата за прозрачност на цените стават по-малко строги. Освен това за всяка държава има отделен „черен списък“ с търговски практики, считани за нелоялни.

На практика защитата на потребителите не винаги е ефективна. Според статистиката 60 до 80 процента от сайтовете за пазаруване не отговарят на европейските изисквания⁵. Неправилното прилагане и неспазването на законодателството води до недоверие във вътрешния дигитален пазар (през 2012 г. 53% от потребителите са пазарува-

⁵ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps_en.htm

ли онлайн и само 15% от тях - от чуждестранни сайтове). Съществуват сериозни пречки за прилагане на законодателството - например променящият се пазар, новите технологии и маркетингови стратегии, с които законодателите трябва да се съобразяват. Освен това законодателството в тази сфера не се хармонизира и поради различията в държавите членки потребителите не се чувстват равни участници на пазара и еднакво защитени, а от своя страна производителите плащат по-високи цени, за да се съобразяват с различните регулаторни рамки. Ефектът от пълна хармонизация би бил добър за бизнеса, но нивото на защита на потребителите в някои държави членки може да се намали. От друга страна „смесената хармонизация“ (минимално ниво на хармонизация, като всяка държава членка може да увеличи нивото на защита) може да се окаже по-ефективен подход. Но понякога хармонизацията може да доведе до много административни пречки. Подобряването на ситуацията на пазара изисква постоянно внимание, наблюдение, работещи национални съдебни системи и сближаване на законодателствата. Сериозен проблем е, че законодателите работят по справянето с проблемите на национално ниво, а в същото време голяма част от оплакванията на потребителите са свързани с трансграничния бизнес. За да се подобри ситуацията, се прилагат стъпки като комуникация между законодателите и потребителските организации.

Защитата на потребителските права е една от основните цели на Европейския съюз. Това са част от човешките и гражданските права на всеки - безопасност, здраве, възможности за избор и достъп до информация. Важна роля за тяхната защита имат не само институциите (Европейската комисия, Европейският парламент, Съветът на ЕС, Европейският икономически и социален комитет, Комитетът на регионите и Европейският орган за безопасност на храните), но и потребителските асоциации. Въпреки проблемите и трудностите, участието в единния пазар става все по-лесно и все по-необходимо. Но всеки европейски потребител може да е сигурен и защитен само тогава, когато познава правата си и може да ги отстоява.

Европа на иновациите

Тогор Герев

„...Ако действваме заедно, можем да реагираме и да излезем от кризата по-силни. Притежаваме необходимите за това нови инструменти и нова амбиция. Сега трябва да започнем да действваме.“

Жозе Мануел Барозу

Европа претърпява трансформация. Кризата повлия върху постигнатия в продължение на много години икономически и социален напредък и показва слабостите на европейската икономика. Предизвикателствата, пред които е изправен Европейският съюз, са многобройни, но те се концентрират в необходимостта от реформи, чрез които Европа да осигури своята конкурентоспособност и да бъде иновационен лидер.

Стратегията „Европа 2020“¹ и нейните инициативи се фокусират върху инвестирането в образованието, научните изследвания и иновациите като ключ за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. В този смисъл водещите инициативи - „Съюз на иновации“ заедно с „Програма за цифровите технологии в Европа“, „Индустриална политика за ерата на глобализацията“, „Европа за ефективно използване на ресурсите“ и Единният пазар целят да създадат най-благоприятните условия за европейските предприемачи и изследователи.

Водещата инициатива - „Съюз за иновации“ - има за цел да създаде динамична икономика, базирана на иновациите, чиято задвижваща сила да бъдат идеите и креативността, както и икономика, която да бъде силна на световния пазар, да създава възможности и условия за развитие.

Предизвикателствата, пред които сме изправени по отношение на устойчивостта на публичните финанси, икономическите дисбаланси и реформите за повишаване на растежа, обуславят дневния ред на политиките на ЕС². Налице са признаци, че силен бюджетен ангажимент към образованието, научните изследвания и иновациите, тоест

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm

² Жозе Мануел Барозу, „Състоянието на Съюза“, 28 септември 2011 г.

разумна фискална консолидация, комбинирана с бизнес среда, отворена към иновациите, е ефективен начин за извеждане на Европа от кризата. Забелязва се, че държавите членки, традиционно инвестиращи повече в научноизследователска и развойна дейност и образование, се справят по-добре с икономически сътресения. Инвестициите в научноизследователска и развойна дейност и образование увеличават шансовете за смекчаване на отрицателното въздействие на кризата. Въпреки това целта за възстановяване на растежа и подобряване на благосъстоянието на европейските граждани изисква комбиниран набор от политики, влияещи върху общите рамкови условия за иновации и доброто функциониране на продуктовите пазари. Разбира се, тези политики трябва да се осъществят максимално ефективно на регионално ниво. Поради това държавите членки трябваше сами да направят оценка на своите национални системи в тази област и да се включат в стратегията „Европа 2020“ в зависимост от националните особености.

Националните програми за реформи, от своя страна, предлагат разнообразни мерки, които да служат като отправни точки за стимулиране на иновациите, но въпреки това често им липсва амбиция, както отчете Европейската комисия в политическите си насоки, изработени във връзка с първия „Европейски семестър“. Необходими са допълнителни усилия за постигане на целта от 3 % разходи за научноизследователска и развойна дейност в ЕС и държавите членки следва да положат повече усилия за защита и приоритизиране на разходите както за научни изследвания и образование, така и за ключовите инфраструктури за поддържане на бъдещ растеж³. От обявените реформи по отношение на научните изследвания и иновациите могат да се отбележат няколко тенденции:

1. Повечето държави членки са в процес на подобряване на управленските си структури и стратегическите си насоки за научни изследвания и иновации, което често се придружава от постепенното обединяване на тези две области и повишено насочване на публичното финансиране върху избрани области.
2. Повечето държави членки са поели ангажимент за подобряване на рамковите условия или финансовата подкрепа за научни изследвания и иновации, по-специално чрез данъчни стимули за научноизследователска и развойна дейност и различни форми на подкрепа за иновативни малки и средни предприятия (МСП), включително рисковото инвестиране. Нарастващ брой държави членки обръщат внимание на инструменти на политиката в областта на иновациите, свързани с търсенето, по-специално възлагането на обществени поръчки. Досега само няколко държави

³ Съобщение: „Приключване на първия Европейски семестър за координация на икономическата политика“, COM (2011) 400 - окончателен.

използват подход, който цели да съчетае инструментите по отношение на търсенето и предлагането.

3. По отношение на бюджетите, предоставени за научноизследователска и развойна дейност, само ограничен брой държави членки, сред които Дания, Франция, Германия и Швеция, са започнали нови инициативи за финансиране, докато други - като Словения, заделят значителен дял от структурните фондове за научни изследвания и иновации. Изглежда, че държавите, които са се ангажирали да увеличат финансирането за научноизследователска и развойна дейност, са също тези, които разглеждат най-широк спектър от мерки за повишаване на растежа в съответствие с областите на действие на „Съюза за иновации“ и показват най-успешна реализация на иновациите.

Очевидно е, че съществува риск от задълбочаване на различията между държавите членки по отношение на иновациите, което е най-голямата пречка пред ЕС. Начинът те да бъдат заличени или поне намалени е, като по-активните новатори продължават да поддържат положителните си ангажименти, а умерените - да възстановят изгубения си импулс.

Естествено, за проект от такъв мащаб, какъвто е „Съюзът за иновации“, решаващо значение ще има размерът на финансовия ресурс и неговото правилно инвестиране. Съюзът за иновации се стреми да осигури по-голямо и рационално финансиране в научните изследвания и иновации от страна на ЕС, предвид предизвикателствата. В своето предложение Комисията включва преориентиране на бюджета на стратегия „Европа 2020“ именно към научните изследвания и иновации. Голяма част от ангажиментите на „Съюза на иновациите“ са включени в рамковата стратегия като приоритетни, а именно - повече внимание към предизвикателствата на обществото, засилен подход към малките и средните предприятия и по-голяма подкрепа за навлизането на иновациите на пазара, включително посредством възлагане на обществени поръчки, разработване на стандарти и финансиране чрез заеми и дялово участие. Предвид поставените приоритети, Комисията предприема мерки за тяхното по-безпроблемно стартиране и изпълнение. Политиката на сближаване след 2013 г. все повече се насочва към научните изследвания и иновациите⁴.

В периода 2007 - 2013 г. чрез инструментите на европейската политика за сближаване се предоставят 86,5 млрд. евро в областта на научноизследователската и развойна дейност (НРД), което е три пъти повече от инвестициите в сектора през периода 2000 - 2006 г.

Силно развиващ се сектор е „Социалното предприемачество“. С цел да се избегне различието между регионите в областта на иновациите „Съюзът на иновациите“ предлага структурните фондове да се насо-

⁴ Законодателен пакет на Комисията от 6 октомври 2011 г.

чат към НРД и да започнат пилотни дейности в социалния и публичния сектор, като в същото време социалните иновации да се включват в програмите за финансиране на ЕС. През 2011 г. Европейската комисия постави началото на европейска инициатива, подкрепяща социалните нововъведения, които създават нови стоки и услуги и развиват нови работни методи. Инициативата помага за превръщането на социална идея в проект или бизнес, като предлага 11 действия за подпомагане на растежа на социалното предприемачество и бизнес в Европа. ЕС вече финансира значими научноизследователски дейности в областта на социалните иновации чрез Седма Рамкова програма (РП7), тъй като социалните иновации ще играят важна роля при справянето с предизвикателствата пред обществото, цел на „Хоризонт 2020“. Затова обаче публичният сектор трябва да започне да възприема иновациите, за да предлага по-добри услуги и възможности на гражданите.

Както бе посочено по-горе, различията между страните в областта на иновациите продължават да растат, поради което са нужни много целенасочени усилия, за да се стесни кръгът от тези различия и държавите да следват един ритъм на развитие.

До 2020 г. се очаква търсенето на високкоквалифицирани специалисти в Европа да нарасне с 16 милиона. За да осигури тази наличност, „Съюзът за иновации“ трябва да премахне всички пречки пред мобилността на научните работници. Образованието е отправна точка. Може би промяната, която трябва да претърпи всяка една образователна система, е като се модернизират методите на обучение. Статистиката показва, че голям брой квалифицирани работници трудно си намират работа или изобщо не успяват да влязат в трудовия пазар, защото знанията им не могат да се приложат адекватно на променящата се икономическа действителност. Инструмент за преодоляване на подобни проблеми са програми като Jean Monnet, Marie Curie Actions и Erasmus, която е най-успешната студентска програма за обмен на студенти. От 2014 г. програмата Erasmus for all ще продължи тази тенденция. Неоспорима е ползата от тези програми. Хиляди студенти се обучават в чужбина благодарение на тези програми. Инструментът за намаляване на различията е именно образованието.

Още през 2011 г. Комисията представи програма за реформиране на системите за образование, която включва нарастване на броя на дипломираните, адаптиране на системите за обучение към променящите се нужди на икономиката и повишаване на качеството им. Научните изследователи са в центъра на основаната на знания икономика. ЕС се нуждае от около един милион нови работни места за научни работници, за да постигне целта от 3 % интензивност на научноизследователската и развойна дейност, предимно в частния сектор. Държавите членки бяха призовани да изработят стратегия за обучения на достатъчен брой изследователи, отговарящи на националните им цели.

За да могат студентите и научните работници да направят информиран избор за образование или работа, за да могат институциите да определят и развият предимствата си и за да се подкрепи политиката при разработването на ефективни стратегии за образование, научни изследвания и иновации, през 2012 г. Комисията започна инициатива за осъществяване на многоаспектна система за класиране на университетите чрез потребителски оценки и инструмент за прозрачност при предоставяне на информация.

От особена важност е изграждането на европейско научноизследователско пространство, в което да има свободно движение на научни работници, научни знания и технологии. Освен че ще засили сътрудничеството и координацията, то ще насърчи и конкуренцията, което от своя страна ще доведе до очакваните постижения. Съгласно заключенията на Европейския съвет от 4 февруари 2011 г. държавите членки поемат задължението да осъществят Европейското научноизследователско пространство до 2014 г. Проведе се консултация със заинтересованите страни във връзка с рамката на европейското научноизследователско пространство и съпътстващите мерки за премахване на пречките пред мобилността и трансграничното сътрудничество, които бяха предложени през 2012 г. Общата цел на рамката на европейското научноизследователско пространство е да се подобри съгласуваността и съвместимостта на научноизследователските политики, програми и дейности на всички държави членки. Авангардните научни изследвания и иновациите изискват също научноизследователски инфраструктури на световно ниво. Инициативата „Съюз за иновации“ има за цел до 2015 г. да съдейства за изграждането на 60 % от приоритетните европейски научноизследователски инфраструктури, набелязани от Европейския стратегически форум за научноизследователски инфраструктури (ESFRI).⁵ Изследователските инфраструктури на ESFRI са отличен пример за сътрудничество и обединяване на ресурсите на ЕС и неговите държави членки по проекти от общ европейски интерес

Не остава по-назад и важността от стимулиране на предприемаческия дух в гражданите. Предприятията са в основата на нововъведенията, тъй като те откриват пазарните възможности и разработват идеи за новаторски решения. Европейските предприемачи са изправени пред редица пречки и неблагоприятни условия по пътя на дадена идея до пазара. „Съюзът за иновации“ има за цел систематично да премахва тези пречки и да създава единен пазар за иновации. Европа се нуждае от по-добре балансиран набор от политики в областта на търсенето и предлагането с по-бързо и модернизирано разработване на стандарти, по-достъпни патенти, повече обществените поръчки

⁵ Ангажимент №5 на „Съюза за иновации“.

за иновативни продукти и услуги, по-добър достъп до капитала и истински европейски пазар, основан на знанието.

За насърчаване на иновациите в бързоразвиващите се пазари от значение са приетите своевременно общи европейски и международни стандарти. През юни 2011 г. Комисията представи пакет за модернизирване на европейското законодателство и политики в областта на стандартизацията. Процесите за разработване на стандарти ще бъдат ускорени с 50 %, така че да се реагира по-добре на нуждите, придружаващи бързия технологичен напредък. За да може тази цел да се изпълни до 2020 г., понастоящем Комисията и европейските органи по стандартизация обсъждат показателите за постигнати резултати.

Успехът на „Съюза за иновации“ ще зависи от степента, в която той може да създаде действия на национално и регионално равнище. Преразглеждането на националните програми за реформа е добра отправна точка за задвижване на иновациите, но ще донесе резултати само ако мерките се прилагат последователно. Държавите - членки на ЕС, са поканени да положат повече усилия за даване на приоритетна позиция на инвестициите в научноизследователската дейност и иновациите и да изпълнят политическите си ангажименти, поети през 2011 г., особено във връзка с осъществяването на реформи, целящи стимулиране на ефективността на системите им за научни изследвания и иновации и подобряване на използването на структурните фондове за научноизследователска дейност и иновации.

От казаното дотук става ясно, че пътят към успеха се корени в упоритото провеждане на необходимите промени и реформи. Нужно е да се насочат всички сили към иновациите, като образованието е отправната точка, защото бъдещето е в новите идеи, качествено образование и ефективната научноизследователска и иновационна политика.

Решаването на екологичните проблеми в България като необходимост за постигане на устойчиво развитие

Теодор Вълков

В наши дни всяка държава се стреми към устойчиво развитие и полага усилия за постигането му. Но какво всъщност стои зад тези думи? Устойчивото развитие се дефинира като начин на използване на природните ресурси, посредством който се цели задоволяването на човешките нужди и запазването на естествения баланс в околната среда. То обединява в себе си стремежа към постигане на икономическо развитие, което да осигурява нарастващ жизнен стандарт на живот, и стремежа към опазване и подобряване на околната среда в настоящето и за в бъдеще.

Хората винаги са се опитвали да си осигурят по-голям икономически просперитет, но като че ли досега нехаеха за опазването на природата около тях и не обръщаха внимание на вредите, които ѝ нанасяха с действията си. Всъщност точно поддържането на екологично равновесие и опазването и подобряването на околната среда съставят основна част от пътя за постигане на устойчиво развитие. Едва от средата на миналия век човечеството започва да се замисля за негативното си влияние върху околната среда и прави първите стъпки за промяна на поведението си. Пример за това е Европейският съюз, който след като приема Единния европейски акт¹, си поставя за задача да въведе и развива политика по опазване на околната среда. Освен че въвежда тази политика, по-късно ЕС предвижда и изискването, че защитата на околната среда трябва да се включи в приложението и на останалите политики, които развива (като основен принцип на правото на ЕС).

Не всички държави от Европейския съюз обаче са на еднакво ниво в своето поведение и грижа към околната среда. Западните европейски държави например са по-напреднали в това отношение спрямо останалите бивши комунистически държави, станали членки на Съюза. Все пак с течение на времето държавите от Европа предприемат все повече и повече действия за опазване и подобряване на околната сре-

¹ Подписан през 1986 година и влязъл в сила на 1 юли 1987 година.

да. По-голяма известност например започва да придобива използването на т.нар. зелена енергия. Основният довод за нейната употреба е, че възобновяемите източници на енергия (като вятъра, слънчевата енергия, енергията на приливите и отливите) не отделят парникови газове в атмосферата и следователно нямат вредно въздействие.

Къде обаче в цялостната картина се намира България? Какви са нейните действия и действията на гражданите ѝ във връзка с опазването и подобряването на околната среда?

Преди обаче да се говори за каквато и да е ангажираност и действия на хората в този процес, е редно да се отбележи ниският стандарт на живот в България. Той се явява една от главните причини за не особено голямата ангажираност на хората към идеите и инициативите за опазване и подобряване на околната среда. Трудният живот и по-наложителните проблеми не само стесняват кръгозора на хората, но и ги лишават от едно по-перспективно мислене и поведение, които всъщност са и едни от главните предпоставки за постигане на истинско устойчиво развитие.

Това, което най-често може да се чуе от обикновените граждани в страната, е, че единственото нещо, което искат, е да живеят добре; в хубава и благоприятна среда. Но никои не се ангажира да каже как е възможно да се постигне това. Пред очите на хората от различните населени места са редица проблеми за решаване (най-често от еднакъв порядък), като проблемите с водоснабдяването на някои от тези места, с пътищата, с транспорта и паркирането в градовете, с трафика и вредните емисии във въздуха, със събирането и третирането на отпадъците и други. Всеки човек има собствено мнение за това кой от тези проблеми е най-наложителен за решаване. Мнението на хората се определя най-често от някакво събитие, което са преживели в миналото, или просто от факта, че решаването на съответния проблем би се отразило благоприятно на ежедневието им. Мислейки по този начин, у тях се формира всеобщо недоволство и желание за някаква промяна на ситуацията около тях. Лошото в случая е, че хората не се интересуват от това какво точно може да се направи и как тази промяна може да бъде постигната.

Всъщност може да се направи изводът, че дори и да има хора, които наистина се грижат за околната среда и се стремят да са отговорни в своето поведение към нея, истинската промяна може би трябва да се търси от страна на държавата и нейните действия. Тук е мястото да се зададе и сложният въпрос как да се направи нещо, което едновременно да подпомогне страната в действията ѝ за опазване и подобряване на околната среда и в целите ѝ за икономически растеж.

Нека да вземем за пример столицата София, която е градът с най-голямо население в държавата и точно поради това, може би най-трудният за управление и поддържане в екологично равновесие. Въпреки проблемите на града, свързани най-вече с многобройните автомо-

били и вредните емисии от тях, новите строежи, неособено добрата инфраструктура и проблемите с боклука, благодарение на метрото, санирането на много обществени сгради и внедряването на мерки за енергийна ефективност, София е обявена за „най-зелен град“ за 2012 година в категорията за градовете с над 200 хиляди жители, с 10 кг спестени емисии въглероден диоксид на глава от населението.²

Проблемите с боклука би трябвало да намерят своето решение в най-скоро време. От началото на следващата година се планира да започне да функционира ново депо за отпадъци в района на село Горни Богров. Планът е не само да се събират и струвват на едно място отпадъци от столицата, а боклукът да се сортира и от него впоследствие да се произвежда ток, който да се продава, както и тор за зелените площи. Друго, което може да се определи като положително, е, че според Мария Бояджийска (заместник-кмет на София по направление „Зелена система, екология и земеползване“) за хората от столицата няма да има увеличение на данъка „Такса смет“, въпреки високата цена за изпълнението на проекта, тъй като по-голямата част от финансирането му е поета от ОП „Околна среда 2007-2013 г.“³

Друг проблем за града е този с огромния трафик от превозни средства и вредните емисии, които се отделят. Метрото е много добра инвестиция, която подпомага разрешаването на този проблем. Освен че не замърсява околната среда, то е причина много хора да оставят колите си и да използват метрото, за да стигнат до дадено място. Мотивите за това са, че то спестява голяма част от загубеното време, в случай на попадане в задръстване, а и че самото пътуване излиза по-евтино, отколкото използването на личен автомобил.

Друга част от решението на проблема са велоалеите, които започват да се изграждат в града. По думите на Любомир Христов (заместник-кмет по направление „Транспорт и транспортни комуникации“) до момента в столицата са изградени 35 км велоалеи, а до три години се очаква те да достигнат 100 км. Използването на велосипеди като алтернативно превозно средство не само би се отразило благоприятно за намаляването на трафика и вредните емисии в града, но също така би имало и позитивен ефект върху здравословното и доброто физическо състояние на хората.

Друг метод за разрешаването на горепосочения проблем, който би подпомогнал и процеса на опазване и подобряване на околната среда, може да бъде взет от Естония и нейната столица. От 1 януари

² Приз, връчен в рамките на кампанията „Зелена България“, финансирана от ОП „Околна среда 2007-2013 г.“.

³ Изграждането на депо за отпадъци на площадка „Хан Богров“ е част от проекта „Интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“, който е най-големият проект по ОП „Околна среда 2007 - 2013 г.“. Общата му стойност е 346 милиона лева, от които 291 милиона са финансирани от Европейския съюз.

2013 година Естония е първата европейска страна, която въвежда безплатен градски транспорт за жителите на Талин. Въпреки някои от критиките, които първоначално получава тази мярка, няколко месеца след въвеждането ѝ оценките за нея са единствено положителни. Позитивите се изразяват в по-малкия автомобилен трафик и по-малкото количество вредни емисии във въздуха. За да се възползват от услугата безплатен обществен транспорт, жителите на града трябва единствено да си закупят специална транспортна карта, която впоследствие не се нуждае от допълнително презареждане.

Идеята на тази карта също е доста интересна и много добре измислена. С валидирането ѝ в гаден автобус или трамвай, се събират данни за това кои са най-натоварените маршрутни линии и кога са най-натоварените периоди от деня. Това дава възможност за пускането на повече превозни средства по гаден маршрут или формирането на нов такъв, с цел избягване образуването на трафик и по-голям комфорт за хората.

Илюстрираният пример поставя въпроса: Защо и в България - в София или в някой друг по-малък град - не може да се въведе идеята за безплатен обществен транспорт (още повече, че е видно, че тя работи успешно). Защо не се направи нещо иновативно, от което да има ползи за всички - за хората, за държавата, за природата; за постигането на истинско устойчиво развитие? За изпълнението на подобни цели обаче е необходимо да се извърши промяна в нагласите и поведението на всички ангажирани в този процес страни - като се започне от политиците, неправителствените организации и бизнес средите и се стигне до обикновените граждани.

Европейската гражданска инициатива - нов метод за представителна демокрация в ЕС

Йоана Маринова

„Този съвсем нов инструмент за представителна демокрация [...] ще укрепи демократичните основи на Съюза и ще приближи Европа до гражданите чрез осигуряване на директен портал, чрез който те могат да бъдат чути в Брюксел.“¹

Марош Шефчович

Европейската гражданска инициатива стана реалност на 1 април 2012 г., като даде възможност на гражданите за пръв път да искат приемането на европейско законодателство или изменение на вече съществуващо в конкретни области. Тя трябва да засяга въпрос, по който Комисията има правото да предложи законодателство (например разширяването, опазването на околната среда, селското стопанство, транспорта или общественото здраве). Организаторите трябва да съберат минимум един милион подписа (0.2 % от населението на ЕС, което е 506 млн. души) от минимум една четвърт от държавите членки (в момента 7) за период от една година. За година новият инструмент се срещна с редица трудности в експерименталната фаза на изпълнение и само 14 инициативи успяха да започнат онлайн събиране на подписи.²

¹ Изказване на Марош Шефчович, заместник-председател на Европейската комисия и комисар по междуинституционални отношения и администрация, на конференция, организирана от „Жени за Европа“ в Европейския парламент, 21 септември 2011, Брюксел; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-589_en.htm

² Данните съм към 12.04.2013 година; <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

Макар че е твърде рано да се дава оценка дали Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) ще се превърне в полезен инструмент за по-голямата ангажираност и участие на гражданите в процесите в ЕС, този доклад изследва мотивите за ЕГИ, както и някои от ранните предизвикателства, с които се сблъсква. Въпреки трудното си начало, ЕГИ представлява иновативна първа стъпка към една по-интегрирана и демократична Европа, а това може да помогне за развитието на европейската публична сфера и за изграждането на по-голяма солидарност в рамките на Съюза. За да се постигне това, институциите на ЕС и организациите на гражданското общество ще изиграят ключова роля в осигуряването на подкрепяща инфраструктура и подпомагането на организаторите на инициативи. Така ще се гарантира, че на гражданите на ЕС е дадена реална възможност да използват новото си право.

Европейската гражданска инициатива като стъпка към един по-демократичен ЕС

Като основен недостатък на Европейския съюз в днешно време се посочва т.нар. демократичен дефицит. Често се казва, че механизмът за вземане на решения на ЕС е много отдалечен от обикновените хора, които не могат да разберат неговата сложност и трудни правни текстове. Основното притеснение е, че избирателните, институционалните и консултативните процеси в ЕС не са в състояние да предоставят необходимата демократична легитимност за неговите политики. Икономическата и финансова криза изостриха съмнението за демократичната легитимност на ЕС.

В действителност европейските граждани имат възможността да участват по няколко начина в процеса на правене на политики в ЕС. Един от тези начини е чрез гласуване на изборите за Европейски парламент. Факт е обаче, че изборът на представители в ЕП е основан в по-голяма степен на популярността на партиите на национално ниво, отколкото на способността на същите тези партии да се справят с важни въпроси на ниво ЕС. Освен това избирателната активност на последните избори за Европейски парламент през 2009 г. достигна рекордно ниските 43% от имащите право на глас, по-ниска от регистрираната избирателна активност на повечето държави членки на национални избори.³

Вторият начин, по който гражданите могат демократично да влияят върху процесите в ЕС, е чрез националните избори в държавите

³ Данни на Евростат, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TS DG0310

им, определяйки кои ще бъдат представителите им в Съвета на ЕС (Съвета на министрите), и чрез национални референдуми по теми, свързани с ЕС (например присъединяване към Евророната или разширяване на ЕС). Прави впечатление обаче фактът, че на национални избори твърде малко се дискутира европолитиката на държавното управление, а и почти не се свикват референдуми по общоевропейски въпроси.

Третият начин е чрез Европейската гражданска инициатива - основната тема на настоящия доклад. ЕГИ може да помогне за намаляване на значителното влияние, което имат установени лобистки групи в Брюксел, но това няма да реши два други недостатъка в системата на ЕС: Комисията в крайна сметка има право да вземе решение за това дали да се предприеме действие или не; дори Комисията да приеме решението, законодателството все още може да бъде изменено само от Съвета на ЕС и от Европейския парламент.

Все пак Европейската гражданска инициатива може да помогне за преодоляване на пропастта между ЕС и неговите граждани, много от които се чувстват откъснати от политиките, правени за тях от Брюксел, не виждат значението на ЕС за всекидневния им живот и/или виждат институциите на ЕС като твърде бюрократични. Тя може също така да помогне за преодоляването на тенденцията за ниска изборителна активност и ниска гражданската ангажираност с политиката на ЕС, като се има предвид вниманието на медиите и политическия фокус, които биха били отделени за различни граждански инициативи.

Европейската гражданска инициатива е включена в Договора от Лисабон (чл. 11.4), който влезе в сила през декември 2009 г.

Повече от година беше необходима, за да се изготви и приеме законодателството на ЕГИ и да се осигури време за публични консултации, а институциите на ЕС да предоставят предложенията относно разпоредбите на регламента, които доразви разпоредбите в тази област. След приемането на регламента през февруари 2011 г. на Комисията бе даден срок до януари 2012 г. да разработи безплатно онлайн софтуер с отворен код за събиране на гласове, а задача на държавите членки (много от които не са имали предишен опит с подобен инструмент) бе подготовката за прилагането на регламента, включително определянето на национални органи за проверка на онлайн системите за събиране и проверка на събраните подписи. През април 2012 година регламентът влезе в сила, като на организаторите бе дадена зелена светлина за започване на събиране на подписи след регистрацията на тяхната гражданска инициатива в Комисията.⁴

⁴ Информация от <http://www.citizenhouse.bg/index.php>

Що се отнася до изискванията за успешна гражданска инициатива в съответствие с регламента, организаторите трябва да следват следните стъпки последователно:

- изготвяне на проектно предложение на някои от официалните езици на ЕС и създаване на граждански комитет, съставен от поне 7 граждани на ЕС на възраст, позволяваща им да гласуват на изборите за Европейски парламент и живеещи в най-малко 7 различни държави членки;
- регистрация на предложената от тях инициатива на официалния уебсайт на ЕГИ;
- намиране на хост доставчик за събиране на подписи (който трябва да бъде сертифициран от националния орган в държавата, в която се помещава сървърът), използвайки или безплатния софтуер с отворен код за онлайн събирането на подписи, предлаган от ЕК, или софтуер от частен доставчик;
- събиране на не по-малко от 1 млн. ръкописни и/или онлайн подписи (посочени в регламента като „изявления за подкрепа“) в най-малко седем държави членки за максимален период от 12 месеца;
- регистриране на изявленията за подкрепа, сертифицирани от националните органи, които да дадат отговор на организаторите в рамките на 3 месеца;
- внасяне на инициативата в Европейската комисия заедно с информация за подкрепата и финансирането, получени за нея.

Регламентът предвижда граждански комитет, а не частни лица, корпорации или неправителствени организации (НПО) да оглави гражданска инициатива. Така ще се гарантира, че ЕГИ има достатъчно перспективи за постигане на целта без да бъде уловена от мощни интереси, като например големи лобистки групи и утвърдени европейски асоциации. Организаторите на ЕГИ могат да набират средства, но информацията за вноски над 500 евро трябва да бъде публично достъпна и да се публикува от Комисията на официалния онлайн регистър за инициативи.

Преди събирането на подписи организаторите са длъжни да регистрират инициативата в Комисията, която да провери дали отговаря на определени минимални правни критерии. Съгласно регламента ЕГИ се регистрират, при условие че предметът на инициативата не е в явно противоречие с ценностите на ЕС⁵, не е обиден, несериозен или злонамерен, нито извън обхвата на правомощията на Комисията да предложи законодателство „за целите на прилагането на Догово-

⁵ Чл. 2 от Договора за ЕС: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.“

рите“. Европейската гражданска инициатива осигурява на организаторите значително поле за влияние върху ЕС във всяка област, в която Комисията има правното основание да действа по силата на договорите, включително и по въпроси, свързани с енергетиката, околната среда и изменението на климата, защитата на потребителите, вътрешния пазар, научните изследвания и иновациите, транспорта, здравеопазването, селското стопанство, рибарството, бюджета на ЕС, външната търговия, регионалната политика и определени въпроси на данъчното облагане. Промени в Договорите или стартиране на инициативи в области на политиката, в които Комисията няма нито изключителна, нито споделена компетентност, са недопустими. Ако Комисията отхвърли регистрацията на инициатива, тя трябва да предостави ясни основания за това в съобщение до организаторите, които имат право на обжалване пред Съда на Европейския съюз.

В случай, че задължителните прагове бъдат изпълнени, а именно минимален брой подписи в най-малко седем държави от ЕС и общо най-малко един милион подписа, организаторите на успешната гражданска инициатива ще бъдат поканени да обяснят предложението си пред Комисията на публично изслушване в Европейския парламент. След това Комисията ще реши дали да инициира законодателство в тази област, или е необходимо време, за да проучи въпроса по-задълбочено. Комисията не е длъжна да предложи законодателство, но моралната тежест зад гласа на 1 милион граждани ще направи игнорирането на такава инициатива трудно.

ЕГИ представлява нов път за гражданите да повлияят на политическата програма на Съюза, но организаторите трябва да свършат необходимата подготвителна работа - определяне на целта, намиране на подходяща правна база, създаване на коалиции и набиране на средства, за да се гарантира, че това е правилният вариант и че те могат да постигнат успех. Както е отбелязано от Комисията, има и други начини за въздействие върху ЕС. Например европейските граждани могат да участват в обществени консултации, да подават петиции до Европейския парламент (за случаите, когато вносителят е лично засегнат) или да се обърнат към омбудсмана на ЕС за случаи на лошо администриране в институциите на ЕС. Но Европейската гражданска инициатива остава най-доброто средство за организаторите, които желаят да поставят нов въпрос в дневния ред на ЕС или за промяна или отмяна на действащото европейско законодателство.

Европейската гражданска инициатива - една година по-късно

Опитът на организаторите на първите инициативи показва къде са слабостите и предизвикателствата, но и възможностите за ЕГИ

да се превърне в успешен инструмент. Регламентът ще бъде преразгледан през 2015 г., така че първите инициативи ще информират органите за областите, в които може да са необходими корекции. Все още е твърде рано да се оцени колко възприемчиви ще бъдат институциите на ЕС към гражданските инициативи. Все пак натрупаният опит ще покаже къде и как могат да се направят подобрения, за да бъде ЕГИ по-полезен и използваем инструмент. За една година към началото на месец април 2013 г. има 14 отворени инициативи⁶.

1. **„Let me vote“**. Предметът на инициативата е укрепване на правата, посочени в член 20, ал. 2 от ДФЕС чрез предоставяне на гражданите на ЕС, пребиваващи в друга държава членка, право на глас във всички политически избори в страната им на пребиваване при същите условия, както и гражданите на дадената държава.
2. **Да спрем унищожението на природата (Екоцига) в Европа:** Да дадем права на Земята чрез гражданска инициатива. Предметът на инициативата е да прикани Европейската комисия да приеме правила, които да забраняват и предотвратяват нанасянето на масови щети, увреждане или загуба и премахване на екосистеми в определени територии.
3. **Безусловен базов доход (ББД)**. Изследване на възможността за еманципирани социални условия на живот в ЕС - Запитване към Комисията с цел насърчаване на сътрудничеството между държавите членки (според чл. 156 от ДФЕС) за проучване на безусловния базов доход като инструмент за подобряване на съответните им системи за социална политика. В дългосрочен план целта е да се предостави на всеки гражданин в ЕС безусловното право като индивид да може да посрещне своите материални потребности, да се осигури достоен живот, както е посочено от договорите на ЕС и да се даде възможност на участието му в обществото чрез въвеждането на ББД. В краткосрочен план от ЕС следва да се насърчават инициативи като „пилотни изследвания“ (чл. 156 от ДФЕС) и разглеждането на различни модели на ББД.
4. **„Single Communication Tariff Act“**. Предметът на инициативата е въвеждането на една-единствена и всеобхватна месечна тарифа, която да е фиксирана на територията на целия Европейски съюз. По този начин да се прекратят всички такси роуминг в рамките на Европа в момента, да се завърши Европейският общ пазар за всички клиенти на мобилни услуги.
5. **„30 km/h - making the streets liveable!“** Предметът на инициативата е въвеждане на максимална скорост по подрабране

⁶ Списък с отворените инициативи може да бъде намерен на този уеб сайт: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

- от 30 км/ч (20 mph) за целия ЕС за градски / жилищни райони. Местните власти могат да определят други ограничения на скоростта, ако покажат как нуждите за безопасност на най-уязвимите участници в движението са изпълнени.
6. **Европейска инициатива за медиен плурализъм.** Предметът на инициативата е защитаване на медиения плурализъм чрез частична хармонизация на национални правила за собствеността и прозрачността на медиите, конфликти на интереси с политическа дължност и независимост на медиите регулаторни органи.
 7. **„Central public online collection platform for the European Citizen Initiative“.** Целта на инициативата е осигуряване на онлайн платформа за европейски инициативи, където всеки да може да регистрира нова инициатива и да събира подписи. Платформата да показва преглед на всички инициативи, които да бъдат разбити по тема, страна и популярност. Тя да позволява на инициаторите на дадена инициатива да се свържат със своите поддръжници и да дава пространство на всички граждани да обсъждат и спорят по предложените инициативи. Платформата също така да показва ясно от коя държава е инициативата и кой е отговорен за следващата стъпка, докато се вземе окончателното решение.
 8. **Временно отменяне на климатично-енергийния пакет на ЕС.** Временното отменяне на климатично-енергийния пакет на ЕС от 2009 година (с изключение на клаузите, отнасящи се до енергийна ефективност) и на по-нататъшните климатични уредби до подписване на международен договор относно емисия на CO₂ от най-големите емитенти като Китай, САЩ и Индия.
 9. **„Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs“** (За отговорно управление на отпадъците - против изгарянето им). Предложение към Комисията за принципна рамка за осигуряване на отговорно управление и третиране на отпадъците от всички членове на Европейския съюз.
 10. **Висококачествено европейско образование за всички.** Целта на инициативата е да се установи дискуссионна платформа, на която родители, учители, студенти, социални партньори, специалисти по образованието и ръководители, упълномощени да вземат решения, ще предлагат, обсъждат и формулират европейска политика за висококачествен и плуралистичен образователен модел, съобразен с целите на стратегията „Европа 2020“ и засягащ както основното, така и средното образование. Освен това се цели установяването на дългосрочен конкретен план за реализирането на този модел, по възможност достигащ до европейска диплома за средно образование, в полза на бъдещите поколения, както е предвидено от Лисабонския договор.

11. **„Stop vivisection“.** Предложение за европейска законодателна рамка, насочена към премахване на експериментите с животни.
12. **Един от нас.** Предметът на инициативата е да се създаде юридическа защита на достойнството, правото на живот и интегритет на всяко човешко същество от зачеването му. Човешкият ембрион заслужава уважение за своето достойнство и интегритет. Това е постановено от Европейския съд в случая *Brüstle*, който дефинира човешкия ембрион като начало на развитието на човешкото същество. За да осигури последователност в областите на компетентност, където животът на човешкия ембрион е подложен на риск, ЕС би трябвало да постанови забрана и край на финансирането на дейности, които предполагат разрушаване на човешки ембриони, в частност в областите на изследвания, помощ за развитие и обществено здраве.
13. **Водата и санитарно-хигиенните условия са човешко право! Водата е обществено благо, а не стока!** Предметът на инициативата е предложение към Европейската комисия да създаде законодателство, което да реализира човешкото право на вода и санитарно-хигиенни условия, както са признати от Обединените нации, и да насърчава предоставянето на вода и санитарно-хигиенни условия като основни обществени услуги за всички.
14. **Фрагментите 2020 - Мобилност. Прогрес. Европа.** Инициативата има за цел да подобри обменните програми на Европейския съюз като Еразъм или Европейската доброволческа служба (ЕДС), за да допринесе за изграждането на Обединена Европа, базирана на солидарност между гражданите.

Всички гореизброени инициативи са на етап събиране на подписи. Засега подкрепата от европейските граждани за повечето от тях е твърде слаба, но се отличава инициативата „Водата и санитарно-хигиенните условия са човешко право! Водата е обществено благо, а не стока!“, която към 13 май 2013 г. е събрала почти милион и половина подписа. Пет от регистрираните инициативи са с екологичен характер, което доказва, че проблемите с околната среда са наболял въпрос и сериозно предизвикателство, чието решение зависи от всички нас. Освен това екосдруженията са едни от най-добре организирани не само в национален, но и в общоевропейски план. Именно затова тези ЕГИ са най-многобройни и едни от най-подкрепяните. Останалите предложения към Европейска комисия имат най-различна тематика: медиен плурализъм, обща мобилна тарифа, свободно движение, образование и др. От една страна, това може да се разчете като положителен знак за инициативността и загрижеността на европейските граждани по различни теми. От друга страна обаче, може да се възприеме като предупреждение към европейските институции, които трябва да отговарят на настоящите очаквания и нужди на своите граждани.

Ясно е, че организаторите трябва да потърсят добра правна консултация преди да предложат своята инициатива на Комисията, тъй като използваните език и правна основа могат да повлияят за това дали дадена ЕГИ ще бъде регистрирана. Въпреки това, според оценка на Европейската служба за граждански действия (ECAS), която е неправителствена организация, подпомагаща граждани за изготвянето на гражданска инициатива, началото изглежда обещаващо, предвид широкия спектър от регистрирани теми и техния конфликтен характер - знак за здраве в демокрацията.

Следните осем предложения⁷ за промени в Регламента за ЕГИ, изготвени от организаторите на различни инициативи, са представени на 8 април 2013 г. директно на заместник-председателя на Европейската комисия Марош Шефчович:

1. Удължаване на времето за събиране на подписи на 18-24 месеца

По-дълъг срок за събиране на подписи ще позволи на малките организации да подпомогнат европейски граждански инициативи, както и да насърчат инициативи по важни теми, които все още не са широко известни. Дори големи организации, спонсориращи ЕГИ на популярни теми, имат трудности за изпълняване на 12-месечния срок.

2. Премахване на изискванията за предоставяне на лична карта, за да се подкрепи гражданска инициатива

Повече гражданите в ЕС ще подкрепят ЕГИ, ако изискванията за личните им данни са ограничени до име, адрес и може би дата на раждане. Въпреки че Европейският надзорен орган по защита на данните определи, че номерът на личната картата не е необходим за европейската гражданска инициатива, 18 държави членки все още ги изискват. Това повдигна сериозни опасения за поверителността и възпира много граждани от това да дадат своята подкрепа за дадена инициатива.

3. Уверение, че всички граждани на ЕС могат да подкрепят гражданска инициатива - независимо от това къде живеят

Европейската гражданска инициатива е законно право на гражданите на ЕС. Все пак 11 милиона от тях, които живеят извън родината си, са лишени от това право - например ирландци и холандци извън ЕС, граждани на ЕС в Австрия, граждани на ЕС в Люксембург, които не са регистрирани в националната система за социално осигуряване. Националните разпоредби трябва да бъдат променени или да се създаде нов метод, така че тези граждани на ЕС да могат да подкрепят гражданска инициатива.

⁷ <http://www.citizens-initiative.eu/>

4. **Подобряване на системата за събиране на онлайн подписи**
Тъй като над 90% от подписите са събрани онлайн, онлайн системата за събиране на подписи трябва да отговаря както на нуждите на активисти, така и на националните администрации. Идеалната система ще включва единна централизирана онлайн платформа за събиране, хоствана на сървърите на Комисията (където подписите се съхраняват) и ще позволява целият фронтенд материал⁸ да остане в индивидуалните уеб-сайтове на компаниите. Така ще се елиминират скъпите оценки на риска и дублиране на документите, изисквани от всяка гражданска инициатива. Това също така ще опрости и намали разходите за сертифициране от националните администрации.
5. **Разрешаване кампаниите за ЕГИ да събират информация за последващ контакт с подкрепилите инициативата**
За да се развие европейско обществено пространство за диалог и дебат, активистите трябва да имат възможността да се свържат с хората, подкрепили европейските инициативи. Регламентът трябва да се промени, за да се позволи на поддръжниците да споделят информация за контакт с тях.
6. **Премахване на CAPTCHA⁹ от сайта за събиране на подписи**
Премахването на CAPTCHA от сайт за онлайн събирането на подписи ще позволи на хиляди гражданите на ЕС да подкрепят гражданска инициатива. Тя се оказва ненужна пречка пред поддръжници на ЕГИ.
7. **Регистриране на европейски граждански инициативи, призоваващи за изменения в договорите**
Европейски граждански инициативи по много от темите, представляващи най-голям интерес за гражданите на ЕС, изискват изменения на договорите. Регистрирането на тези европейски граждански инициативи е от жизненоважно значение за ангажирането на повече граждани на ЕС. Тъй като самата Комисия може да предлага изменения на договорите, европейските граждански инициативи следва също да могат да предлагат подобни промени.
8. **Осигуряване на помощна система за ЕГИ**
Помощна система, предлагаща практически и правни съвети, логистична помощ и преводически услуги, ще позволи на малки групи граждани да се възползват от европейската гражданска инициатива. Предлага се също подпомагане на гражданска инициатива и осигуряване на частично възстановяване на разходите за инициативи с най-малко 50 000 подписа.

⁸ Фронтенд материал е тази част от уеб разработката, която е видима за крайния потребител. Това е дизайнът на уеб сайта или приложението и потребителският интерфейс.

⁹ CAPTCHA е тест за сигурност, използван в информатиката, за който се смята, че може да бъде издържан само от човек; <http://bg.wikipedia.org/wiki/CAPTCHA>

Премахването на тези пречки и недостатъци ще позволи ЕГИ да се развие в по-голяма степен, тъй като ще бъде по-достъпна и по-ориентирана към европейските граждани.

Превръщането на ЕГИ във възможност за истинска иновация в изготвянето на политики

Въпреки че звучи сравнително лесно да се постигне прагът от един милион, в действителност това е сложна и трудна задача, която включва събиране на средно 2740 подписа на ден. За да достигне минималният брой, една успешна кампания изисква координирани усилия в рамките на продължителен период от време, преди и след периода от една година, в които се събират самите подписи.

Устойчива кампания от над една година изисква човешки и финансови ресурси, за да се достигне до паневропейската общественост. Организаторите трябва да изградят широки мрежи, съюзи и коалиции между гражданското общество и неправителствените организации, както и с медиите с цел да се повиши осведомеността, да се генерира дебат и да се създаде подкрепа за гражданска инициатива. Енергия, търпение и стратегическо мислене са необходими за постигане на успех. Доброволците трябва да бъдат мобилизирани, а европейската гражданска инициатива трябва да бъде широко рекламирана и популяризирана. Допълнителни изисквания за постигане на успех са разработване на уебсайт и ресурси за разходи за превод (на европейската гражданска инициатива, на рекламните материали, както и на интернет страницата). Европейската служба за граждански инициативи изчислява, че организаторите имат нужда от около 1 милион евро (или 1 евро на подпис) за цялата кампания. Колкото по-широк е отзвукът на темата в обществото, толкова по-малко средства са необходими.

За щастие дигиталната ера и комуникационните технологии правят възможна за хората резултатната им връзка през граница, което подпомага гражданите лесно да изградят мрежа, и то с ограничени структури и бюджети. Въпреки че не са панацея, социалните медии могат да се използват като икономически ефективен начин за популяризиране на граждански инициативи. Онлайн форумите (например www.initiative.eu) могат да осигурят онлайн пространство, където организаторите на инициативи със сходни интереси да се свържат и да обменят информация, като по този начин се насърчава дискусиата. Финансирането може да бъде събрано от организаторите в една страна и бързо да се пренесе в друга, където е необходимо. Като обобщение, възможността за масово транснационално сътрудничество е улеснена от информационните и комуникационните технологии за гражданите на ЕС, които желаят да се възползват от ЕГИ.

Граждани от цял свят очакват все по-отворена демокрация и институции, които да отговарят на нуждите им, и настояват за глас и директно участие по засягащите ги въпроси. Правителствата реагираха с нови съвместни форми на гражданско участие и отваряне на демократичните си институции. Призивът за по-широко участие в институциите, открито управление, прозрачност и отчетност се превръща в норма. Днешното време в действителност се превръща в ера на глобалния граждански ангажимент.

В този контекст ЕГИ има потенциала да насърчи мерки в ЕС, които биха могли или да укрепят Съюза, или да го отслабят. Гражданите вече могат да вземат мястото на водача и евентуално да подпомогнат преодоляването на институционалната парализа по дадени въпроси, предлагайки действия във важни области като например: помощите за развитие на ЕС, енергийната политика или оказвайки натиск върху европейските политици в приемането на данък върху финансовите трансакции, както наскоро предложи председателят на Европейския парламент Мартин Шулиц.¹⁰

Средностатистическият гражданин на ЕС все още не е наясно със съществуването или потенциала на Европейската гражданска инициатива. За да бъде успешна тя, институциите на ЕС трябва да реализират комуникационна стратегия и кампания за информиране на гражданите за новото им право. Европейска година на гражданите и подготовката за европейските парламентарни избори през юни 2014 г. предоставят отлични възможности в това отношение.

Въпреки първоначалните трудности Европейската гражданска инициатива има потенциала да развие един нов тип международна електронна демокрация. Успехът ѝ зависи най-вече от активността на гражданите да изразяват и подкрепят своите идеи и позиции, както и от готовността на институциите на ЕС да чуят и уважат дадените предложения. Ревизията на Регламента през 2015 г. ще окаже съществено влияние за бъдещето на гражданската инициатива, защото съществуват рискове инструментът да не бъде развит правилно. Като например в случаи, когато политиците не обръщат сериозно внимание на прилагането на правото. В Европа подобни ситуации могат да доведат до увеличаване на недоверието на гражданите, разочарование и отчуждение от институции, а целта на ЕГИ е точно обратната - гражданите да определят дневния ред на ЕС.

¹⁰ Schulz: 1 million EU signatures could spur finance tax. EU Observer, 28 March 2013. <http://euobserver.com/political/>

Публичният дебат в Европа: испанските Индигнадос и българските протестни движения

Явор Стоилов

Целта на този доклад е да хвърли светлина върху състоянието на публичния дебат в Европа. За да се осъществи това, ще бъдат разглеждани спецификите на протестните движения в Испания от последните няколко години и ще бъде установено как техният опит се съотнася с тазгодишните събития в България.

Последните няколко години несъмнено бяха време както на размирици, така и на промяна. Искрата, пламнала през 2011 г. в Северна Африка, бързо набра инерция и разпространи ефекта си извън границите на Тунис. Така се стигна до така наречената „Арабска пролет“ на 2012 г., която продължава и до днес. Гражданите започнаха да вземат инициативата в своите ръце, което доведе до драматични събития, които потресоха целия свят. Европа сама по себе си отдавна поддава на напрежението. В Испания натрупалото се гражданско недоволство, провокирано от ефектите на световната икономическа криза, прие различна форма. То се превърна в движение за публичен дебат, което не стои под банера на политическа провокация. Това е движението М-15, известно още като „Лос Индигнадос“ (*Los Indignados*) или „недоволните“.

I. Същност на испанското движение

A) Характеристика

Движението М-15 е гражданско движение, създадено на 15 май 2011 г. в Испания със серия от протести и демонстрации. Произходът на инициативата може да бъде проследен до социални платформи като „Истинска демокрация сега!“ (*Democracia real YA*) и „Младеж без бъдеще“ (*Juventud sin futuro*). „Истинска демокрация сега!“ определя себе си като широкообхватно социално движение, придържащо се към принципите на мирния протест и необвързване с каквато и да било политическа сила. Лидер на организацията не е избран и до ден-днешен.

Въпреки това движението не е напълно аполитично, тъй като според него сегашната политическа и икономическа система в Испания е неспособна да представя интереса и волята на гражданите, което

е довело до високи нива на безработица и бедност. „Младеж без бъдеще“ е подобна организация, зародила се в няколко магридски университета. Според нейните последователи мерките, които правителството предприема за борба с кризата, се отразяват негативно върху развитието на младежта.

Освен гореспоменатите в протестното движение се включват и още 200 малки организации. Демонстрации има в 58 испански града, като според статистиката на RTVE участват между 6.5 и 8 милиона испански граждани. Тази хетерогенна и разнообразна маса от хора е обединена от непоносимостта към безработицата, политическите лица и настоящата двупартийна система в Испания (Социалистическата партия на работниците и Народната партия), както и от негодовството към банките. Медиите свързват действията на М-15 със ситуацията във Близкия Изток, Северна Африка, Иран, Гърция, Португалия, както и Исландия. Движението черпи вдъхновение от революциите в Египет, Тунис, както и от протестите във Франция от 1968 г. и Гърция от 2008 г.

Основните въпроси, които поставя организацията, могат да бъдат разделени на две категории: политически, свързани с дефицита на демокрация, който според тях обхваща Европа, и икономически, свързани с мерките за справяне с финансовата криза, които имат негативно отражение върху стандарта на живот на испанците.

От политическа гледна точка движението отхвърля настоящата система. Последователите откриват като голям проблем корупцията. Това не се отнася само за правителството и публичния сектор, но и за по-големите банкери и карьеристи, за които се смята, че злоупотребяват с доминиращото си положение. Вотът на гражданите спира да има особено значение за ситуацията, тъй като механизмът остава непроменен. Гласът им остава нечул, въпреки нарастващото социално напрежение.

Икономическата ситуация също е далеч от задоволителна за испанците. Доходите са изключително ниски, а безработицата достига рекордни нива. Младите хора без работа са 45%. Мерките, които предприема властта за справяне с икономическата криза, влошават ситуацията. Бюджетните съкращения ощетяват пенсионерите и работниците, а монополните образувания биват облагодетелствани според протестиращите.

Б) Методу

За да се противопоставят на негативните фактори, „Индигнадос“ се борят за едно активно и стабилно гражданско общество, където решенията се взимат публично на базата на консенсус, така че всички интереси да бъдат отчетени. Основните приоритети, които излагат пред пресата са: „равенство, растеж, социална солидарност, свободен културен достъп, развитие в сферата на екологията и опазване на

природата, както и благоденствието на хората“. Те предлагат голям списък от мерки, които трябва да се предприемат от двете страни. По-важните от тях стават ясни на публичния дебат известен като „Асамблея дел Сол“ (Асамблеята на слънцето). Предложенията са:

1. Промяна на избирателния кодекс, така че избирателните листи да са отворени и общодостъпни, а местата в парламента да са пропорционални на подадените гласове.
2. Да започне да се обръща внимание на основните права, описани в Конституцията: всекиму да бъде признавано правото на достоен живот; да се измени Закона за ипотекване; здравната и образователната система да станат общодостъпни.
3. Да бъдат заличени дискриминативните мерки и закони, като „Процеса Болония“¹, Европейско пространство за висше образование, Закона за чужденците², и Закона за устойчива икономика.³
4. Фискална реформа, която да облекчи наемите, да се променят таксите за наследство, да се въведе, така наречената „Такса Тобин“.
5. Реформиране на трудовите условия на политиците, премахване на допълнителните им облаги.
6. Премахване и осъждане на корупцията. Според Избирателния кодекс да има общодостъпни списъци на заподозрените и уличените в корупция лица.
7. Пропорционални мерки по отношение на банките и финансовите борси, така че да се спазва член 128 от конституцията, който гласи: „...цялото богатство в държавата, под каквато и да е форма и притежание, трябва да работи за общото благо“. Това включва намаляване на влиянието на Международния валутен фонд, както и национализиране на някои банки.
8. Наличие на отворена демокрация, която да стимулира участието на гражданите при вземането на решения. Свободни и честни медии.
9. Подобрене на трудовите условия, опазването им от страна на държавата.
10. Възстановяване на държавните предприятия, които са приватизирани.
11. Ефективно разделение на трите власти.
12. Намаляване на военното харчене, затваряне на фабриките за оръжия и затегнат контрол над силите за сигурност.

¹ Процеса Болония (Proceso Bolonia) е инициатива за хармонизация на стандартите и качеството на висшето образование в Европа.

² Закон за чужденците (Ley de la extranjeria) е закон за правата и свободите на чуждестранните граждани в Испания.

³ Закон за устойчива икономика (Ley Sinde, Ley de Economía Sostenible) е закон за модернизиране на испанската икономика.

13. Запазване и поддържане на историческото наследство.

14. Пълна прозрачност на държавното харчене и на субсидиите за партията.

Както става ясно, този списък притежава повече характеристиките на безпрецедентни искания. Реакциите от страна на партийните говорители и интелектуалците са разнообразни, но е сигурно, че промяната е наложителна.

В следващата част от анализа ще бъде обърнато внимание на спецификите вътре в движението М-15. Какви са проблемите на организацията и как идеята на „Индигнадос“ се стреми да се превърне в паневропейски феномен.

В) Дилеми пред движението

Както вече споменахме, „Лос Индигнадос“ се стреми към едно по-ефективно гражданско общество. В самото движение се наблюдават течения, които имат известни различия спрямо подхода как това трябва да се случи. Ще започнем с първия метод, наречен „вертикален подход“. Според това течение успехът на начинанието трябва да бъде търсен в ефективността на действията, които организацията предприема. Това ще рече постоянно и рутинно организиране на сериш от демонстрации, митинги и семинари. Постоянството в действията трябва да доведе до резултати.

Според втория „хоризонтален“ подход отделните действия сами по себе си нямат устойчивост, ако не са част от нещо много по-развито и сложно. Ефективността не трябва да бъде търсена като самоцел, а да бъде разглеждана през призмата на динамичните промени, през които обществото преминава. Това означава представяне на гражданската инициативност не просто чрез отделни действия, а чрез процес. Успехът трябва да се търси в процеса на развитие на гражданското общество, а не в постигането на определени цели. Създадено локално, постепенно амбициите на движението за справедливост и истинска демокрация започват да надрастват границите на Испания. Това е така, защото с подобни трудности във времената на криза се сблъсква цяла Европа. Целта не е демокрация в Европейския съюз, а на континента Европа, дори отвъд. Според организаторите, практиката на М-15 трябва да бъде разраствана. Това означава срещи и семинари между представители на подобни организации в цяла Европа. Осъществени на местно ниво, те стимулират обменянето на опит и информация за различните проблеми в различните региони. Поглед трябва да има и на интернационално ниво, пример за това е проявеният интерес на движението към кризите в Сирия и Мали. Една голяма и организирана мрежа, черпеща опита на гражданите от много държави, би била много по-ефективна от спорадични действия, целящи моментална промяна.

Трудности движението среща и в друг конфликт, който е също толкова съществен. Във времена на публично негодуйване винаги съ-

ществува голяма опасност каузата на протестиращите да бъде изопачена и използвана като инструмент от политически лица с цел вземане на властта и подкопаване имиджа на опонентите. Нещо повече - освен с външния натиск, движението трябва да се справя и с вътрешни провокатори, целящи достигане до места в парламента, въпреки че това противоречи на стратегията на М-15. Подобни опити за политизиране на дейността на организацията са осъждани от последователите. Според тях гражданското общество не трябва да позволява да бъде опитомявано чрез влизането си в публичната власт. То трябва да е нейна основна контраптежест и да представлява гласа на гражданите. Всичко, различно от това, би превърнало протестите в еднократно явление, което не оказва какъвто и да било ефект върху държавния механизъм, а напротив - задълбочава затворения кръг, в който се намира гражданското общество.

В обобщение, от голяма важност е да се отбележи тенденцията, че последователите на вертикалния подход се характеризират със стремеж към политическа реализация и влизане във властта, а последователите на хоризонталния стоят в подкрепа на независимото гражданско общество.

II. Протестните движения в България. Сравнение

Както вече беше споменато, натискът, който кризата оказва, има проявления из цяла Европа, включително и в България. Поради това е важно да се установи къде стои публичният дебат в България на фона на дейността на испанските „Индигнадос“. Естествено вниманието е насочено към събитията от началото на 2013 г., довели до оставката на правителството.

В предходната част на изследването беше разгледана структурата на протестите, тоест кои организации формират испанското движение. Впечатление прави не само огромният им брой, но и ясно изложените им цели. За да се направи адекватен сравнителен анализ между ситуацията, трябва да се обърне внимание и на участниците в българските събития.

Протестите в България обхващат огромна част от страната, граждански демонстрации има в над 30 града, като протестиращите са десетки хиляди. Протестиращите излизат на улиците под призивите за промяна на множество организации. Някои от тях съществуват от години. Такива са добре известните „Съпротива“ и „Окупираме България“. Други се създават спонтанно в хода на събитията. Голям брой групи в социалните мрежи се използват за мотивиране и организиране на протестите, като значима част от тях не принадлежат на дадена структура.

Забелязва се както намеса на радикално леви формации, като движение „Че Гевара“, така и на крайно десни националсоциалисти. Това

води до ескалиране на напрежението поради провокативния характер на действията им, целящи създаването на размирици.

Протестите подкрепят и най-различни активисти, чието дело не е пряко свързано с поводите за напрежението. Такива са например „зелените“.

Става ясно, че протестите тук не могат да бъдат характеризирани с принадлежност към определено движение, което да има изяснени цели и стратегии за осъществяването им. Подобно на испанците, масата е изключително колоритна, но не е целенасочена. Основният инструмент е митингът, но фактически елемент на публичен дебат не е развит. Позитивен е фактът, че участниците предпочитат подхода на мирния протест, като така се избягват потенциални безредици. Въпреки че поводът за събитията са високите сметки за ток, причината е натрупаното недоверие към политическия елит и икономическата система, подобно на испанските граждани. Става ясно, че и българският случай не е изключение от тенденцията, че на фона на световната икономическа криза гражданското недоверие към публичната власт расте в много точки на Европа. Още повече, че протестите в България намират отзвук в Словения и Естония, където също има сериозни прояви на гражданско недоволство.

От гледна точка на естеството на протестите трябва да бъдат направени няколко сравнения между българските прояви и испанските „Индигнадос“. След като бяха разграничени двата основни подхода, с които разполагат М-15, може да бъде направен опит да се определи към кое течение спадат протестите тук. Демонстрациите в София и другите български градове се характеризират с призови за моментални действия, организират се чрез социалните мрежи и са приемани като основен инструмент за успеха. Участват множество различни неправителствени организации, както и такива, формирани за броени дни с единствена цел - подкрепа на протестите. Това отговаря на модела на „вертикалния“ подход в Испания, тоест демонстрациите, целящи директен ефект. Очевидният недостатък е, че подобни инициативи нямат устойчивост, както стана ясно през следващите месеци, когато напрежението се уталожи. Освен това има особености в другата основна конфликтна точка: тази за политическата роля в протестите. Намеса от страна на партиите не липсва. Политическите опоненти се опитват да използват ситуацията, за да „изтеглят“ позитиви и да обърнат напрежението в своя полза. Никой от тях не успява да вземе особено преимущество, което се дължи на липсата на каквото и да било доверие в политическия елит. Тук идва основният въпрос: Кои ще управлява? Отговорите на протестиращите не са еднозначни, но става ясно, че има желание това да са политически необвързани лица, което евентуално не изключва симпатизанти на демонстрациите. Въпреки това не може да бъде определено със сигурност, че движението тук отговаря на тенден-

цията за вертикалния подход и политическото участие при М-15. Както вече беше споменато, недоверието в политическия елит е толкова голямо, че според протестиращите няма алтернатива освен неговата тотална подмяна.

Испанските „Индигнадос“ и българските протестни движения се оказват доста различни в своята организация, но идентични в своите мотиви. Ценностната система се гради върху едни и същи основи, а именно: свобода, равенство и достоен живот. Гражданското общество трябва да бъде регулатор на публичната власт, а тя да е способна да задоволи нуждите му. М-15 представлява такъв интерес за изследването поради мащаба на своята инициатива и факта, че търси начини да се разраства допълнително извън границите на Испанското кралство. Един такъв процес би дал много силна основа на европейските народи, а именно самочувствието на европейски граждани, способни да участват във вземането на решения на държавно и общностно ниво.

Ефективно участие на гражданите в управлението и значение на пряката демокрация

Сахар Фаузи

Важна тема, засягаща не само България, но и други гържави членки, е тази за демокрацията. Недостатъчната гражданска активност и липсата на граждански инициативи променят и подкопават нейния смисъл, като я правят неприложима. Актуалните събития още повече насочват вниманието към гържавното управление и модела на българската демокрация. Хората чувстват, че системата, която трябва да защитава техните интереси, не работи. Причините за липсата на участие на гражданите в политиката, или по-скоро за неефективното и непряко такова, могат да се търсят както в историята и в миналото, така и в законите и сегашното устройство.

Правейки съпоставка с Швейцария, една от най-преуспелите социално и икономически гържави днес, България има много сходства, които при едни други условия и обстоятелства биха утвърдили нейното международно положение и биха улеснили политическите процеси.

Територията на България (почти 111 хил. кв. м.) е приблизително три пъти по-голяма от тази на Швейцария. И в двете гържави населението е около 7 млн. жители. Държавно-политическата система в България е основана на ценностите на представителната демокрация, а на Швейцария - на елементи от представителната и пряката демокрация. Пазарната икономика и принадлежността към европейската цивилизация са характерни и за двете гържави.

Историята остава сериозен отпечатък върху развитието на България. След чуждото владичество балканската гържава преминава през кратък период на монархия, като след Втората световна война българският народ се подчинява на тоталитарен режим. Развитието на Швейцария, от друга страна, не е съпътствано от насилствена загуба на гържавността. Днешната позиция на двете страни в международен план също е много важна. Швейцария превъзхожда многократно България по БВП. Още повече, вносът и износът на Конфедерацията е съответно 12 и 10 пъти по-голям от този на балканската гържава.

Това, което може да се приеме като основен фактор за затрудняването на политическите процеси тук, е забавянето на приемане на ге-

мократичния режим, което не само влияе на усвояването по отношение на времето, но и подкопава качеството на самата форма на управление. До към началото на 21-ви век критично отношение хората проявяват не към самата демокрация, а към нейната формалност или частична липса в българските посткомунистически условия. След 2001 г. демокрацията започва да се проблематизира поради реалните резултати и трудности, които възникват във връзка с прилагането на европейските норми и изискванията в българските условия. Фасадността на българската демокрация се проявява най-вече в нарастването на недоверието към държавните институции, партиите и политиците. Съществува противоречие между приемането на демокрация и нейното осъществяване в българските условия от реални партии, политици и държавни институции.

С течение на времето вярата в демокрацията отслабва и въпросът дали изобщо съществува такава в България се задава все по-често. Управлението се свързва със скрита диктатура, политическите фигури са поставяни под съмнение, а имената им се свързват с корупция и пране на пари. Извод от проучванията е, че демокрация има, но тя е или само формална, неистинска, или е непълна, ограничена. Израз на фасадната демокрацията в България е това, че тя служи за прикритие на съвсем различна политическа практика. Демократичната система не само не е цялостна и завършена, откъдето идват и действащи практики като клиентелизъм и корупция. Съществува недоверие в реалните политически практики и се усеща наличие на неяви, скрити елити, които манипулират видимите политически актьори.

За разлика от България, Швейцария е демокрация от много по-дълго време. Докато в България основна роля играе представителната демокрация, в Швейцария тя е съчетана с пряка демокрация. Вследствие на това гражданите са тези, които имат решаваща дума при вземането на решение по основните въпроси на държавното управление, външната и вътрешната политика на страната. Това се случва основно чрез референдуми, които се смятат за най-ефикасния и директен начин за участие на народа в управлението. В България въпросът за референдум се разглежда малко по-подробно чак в конституцията от 1971 г. В член 78 (3) било записано, че „Народното събрание определя кои въпроси и по какъв ред да се решат с референдум“, а според член 93(2) „Държавният съвет определя датата за произвеждане на референдум, когато има решение на Народното събрание по кой въпрос и по какъв ред да се произведе референдумът“. През 1996 г. Народното събрание приело специален закон за допитване до народа, в който е регламентирано провеждането на референдуми в България, който по-късно е заменен със Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, в който са посочени условията за провеждане. Провеждането на референдуми обаче е възпрепятствано от факта, че в конституцията и законодателството на

България не съществува задължителен референдум. Не се изисква и провеждането му за приемане на нова конституция или за поправки или допълнение на действащата такава. Съгласно чл.158 на действащата конституция само Велико народно събрание може да приема нова Конституция.

Друг недостатък, който затруднява ефективното участие на гражданите в България в управлението, е тематичният обхват на референдумите и броят на гражданите, които могат да предложат провеждането им. В България чрез национален референдум не могат да се решават въпроси от компетентността на Великото народно събрание, както и въпроси, които са в прерогативите на Народното събрание и на Министерския съвет, размерът на данъците, таксите, трудовете и осигурителните плащания, държавния бюджет, кодекси и закони, които уреждат изцяло материята в дадена област, въпроси уредени от влезли в сила международни договори, сключени от България и др.

В Швейцария спектърът на въпроси, които могат да бъдат решавани с референдум, е много по-голям. Те може да се провеждат с цел частична или пълна ревизия на конституцията, приемането на нови закони, одобряването на спешните закони след изтичането на определен срок на действие, извършването на пълна или частична отмяна на действащи закони, федерални актове и др. По няколко пъти в годината (приблизително всеки три месеца) швейцарците получават пакет с документи, подател на които може да бъде отделният кантон, община или правителство. Пакетът съдържа информация по конкретния въпрос, на който трябва да се отговори, заедно с бюлетината за гласуване. Характерно за швейцарците е, че те имат опит в гласуването и участието в политическия процес, което улеснява както самото функциониране на политическата система, така и самите граждани и властите. Гражданите могат да заемат адекватна позиция по въпросите много лесно именно поради опита и навика за пряко участие в процеса на вземане на решения. Пример за това е допитването по въпроса дали да бъдат намалени данъците, отговорът на който е бил отрицателен. Това е така, защото швейцарците не са съгласни да отделят по-малко пари за налози, за да се откажат от придобивки, които се финансират с тези пари.

Важен фактор е и необходимият брой гласове, за да се проведе референдум. За промяна в конституцията в Швейцария трябва да има подкрепа от най-малко 100 хиляди граждани, а по останалите въпроси - 50 хиляди. В България предложение за произвеждане на национален референдум може да бъде направено при наличието на 200 000 подписа на граждани с изборителни права. Когато произвеждането на национален референдум е по искане на инициативен комитет, са необходими не по-малко от 500 000 български граждани. Тоест за свикване на референдум в България са необходими граждани, чийто брой е съответно пет и

десет пъти по-голям в сравнение с този на швейцарците. Освен това в България има влияние и процентът на участие на избирателите - той не трябва да е по-малък от този на последните избори за Народното събрание, докато в Швейцария процентът на участие не влияе на валидността на референдума.

Политическото влияние също има значение за провеждането на референдуми. Възпрепятстването на провеждането на такъв по въпроса за извеждането от експлоатация на първите четири реактора на АЕЦ „Козлодуй“ или за участието на страната в многостранни енергийни проекти от политическите партии води до ограничаване на участието на гражданите и е причина за обезличаване на пряката демокрация.

От гореизброените предпоставки за неефективно участие на гражданите в управлението може да се направи заключение, че референдумите в България са законово регламентирани по начин, който обуславя много по-малката им роля като средство на пряката демокрация в сравнение с Швейцария. Важно е да се отбележи и въпросът за използването на референдумите - в историята на българската държава са проведени само четири национални референдума.

За да стане по-ефективно гражданското участие, са необходими реформи не само по отношение на законите, но и в съзнанието на гражданите. Това, разбира се, може да се случи само при повече информираност и предоставяне на възможност на народа за по-голяма гражданска активност. Провеждането на референдуми трябва да се превърне в едно от средствата за демократично управление. За да се повиши процентът на участващите в референдуми, трябва да се създаде традиция за по-често свикване на такива. Колкото повече допитвания се провеждат, толкова по-голям интерес би имало към тях. Реалистично е провеждането поне на един референдум във всеки парламентарен мандат, за да може в перспектива това да стане практика при решаване на основните обществени проблеми. За това би допринесло повишаването на гражданската инициативност и активност. Следователно, ако мнението на гражданите се зачита и техните действия имат отражение, те биха били много по-мотивирани да участват в политическия живот. Гражданите са по-активни и когато имат по-голямо доверие в институциите, а това в момента представлява проблем, тъй като политическите партии днес трудно биха могли да бъдат силен мотиватор. Това е така, защото в много страни, особено в България, партиите не са уважавани и все по-малко хора ги възприемат като представителни изразители на интересите на гражданите.

Образованието също има влияние по отношение на въпроса за мотивация на гражданите за участие в политическия живот. На първо място, защото по-образованият човек се интересува от случващото се и бъдещето си и може да изрази мнение по въпроси, свързани с

политическия живот. Не случайно ЕС иска повишаване на образоваността по основни теми, свързани с демокрацията и правенето на политики. Например: какво и как се прави в държавните институции, какви са правата и отговорностите на гражданите в една демокрация и как те могат да влияят върху политиките, които вземат решения и върху управлението на държавата като цяло. От друга страна, образование се изисква и по отношение на друг аспект - осигуряване на политическо образование и изискване на такова от управляващите. За укрепване на политическата система би допринесло и определянето на дадени критерии за заемане на политическа длъжност, които да не останат само формални, а да са условие за постъпване на властова позиция.

Швейцарският модел на управление обаче не е ефективен единствено поради своята история. Значението на референдумите при вземане на решение се определя не само от систематичното провеждане и броя на участващите. Изпълнението е ефективно благодарение на демократичните принципи, върху които е основана швейцарската система. Поради тази причина разширяването на пряката демокрация в България не би било лесен процес. Със сигурност ще последват сътресения в политическите елити и недоволство от страна на управляващите, защото характерно за тази система е ограничаване на възможностите политиките да вземат важни решения. В следствие на това управлението на страната ще бъде основано не на интересите на дадена партия, а на волята на гражданите. Освен това заплахата от провеждане на референдум поощрява политиката на съгласие и така се предотвратява бъдещо недоволство от страна на народа. Получава се един процес, при който съобразявайки се с интересите на гражданите, политиките предотвратяват бъдещи усложнения, недоволство и бунтове. Удовлетворявайки интересите на гражданите навреме, политиките печелят и по-голямо доверие. Това от своя страна води до по-голяма гражданска активност и така се задейства един механизъм, в следствие на който много по-лесно и по-ефективно функционира държавната система.

Разбира се, швейцарският модел е много по-различен от българския и процесът за придобиване на повече елементи от пряката демокрация и тяхното функциониране би бил сложен и много по-различен от този на Швейцария. Не може да се пренебрегва дългогодишният опит на тази държава и нейният неутралитет. При провеждане на референдуми трябва да се има предвид и вероятността, че те могат да бъдат използвани като демократична фасада за удовлетворяване на частни интереси. Имайки предвид това, е добре процесът на приемане на нови методи или укрепването на съществуващите такива да протича плавно и правилно. Трябва, съобразявайки се с типичните национални условия, България да използва опита на Швейцария и на другите доказано демократични страни, приспособявайки го към актуалната ситуация.

Европейското гражданство като фактор за преодоляване на демократичния дефицит

Йоанна Новоселска

Европейският съюз такъв, какъвто го познаваме днес - основаващ се на свободата, демокрацията, равенството и правовата гържава¹ и предоставящ на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие², е резултат от адаптациите към променящия се свят. През годините европейските елити са доказали, че умеят да дават адекватен отговор на поставените пред тях предизвикателства³ и сега когато сме изправени пред сериозна икономическа криза, всички очакват да видят посоката, в която ще поведат Съюза. Актуалната ситуация извади на показ един от основните проблеми, с които се сблъскват европейските институции, а именно демократичния дефицит. Той не е ново явление, но днес може да бъде разглеждан като основен фактор, който възпрепятства бързото излизане от икономическата криза. Редица действия, чиято основна задача е да премахнат демократичния дефицит, са били и продължават да бъдат предприемани. Между тях можем да посочим и въвеждането на европейското гражданство с Договора от Маастрихт.

За да бъде разбрано в пълнота това твърдение, първо трябва да разберем смисъла, който се влага в понятието „демократичен дефицит“, причините, които го конструират, и не на последно място - последициите му.

„Демократичен дефицит“ е комплексно понятие, което произлиза от гръцката дума „демокрация“ - гържавно устройство, в което управлението, директно или индиректно, се упражнява от народа; и латинската дума „дефицит“ - липса или недостатък от нещо. Основните му характеристики са: слабо доверие в институциите, отдалечаване на гражданите от процеса на вземане на решения и трудното осъществяване на контрол от страна на гражданите върху действията на институциите. Най-честото му проявление е нежеланието за участие в политическия живот (ниска избирателна активност и незаинтересованост от политическата ситуация). В контекста на Европей-

¹ Чл. 2 Договор за Европейския съюз (ДЕС).

² Чл. 3 ДЕС.

³ А.Тойнби - „Предизвикателство и отговор“.

ския съюз демократичният дефицит се използва, за да опише ситуацията, в която европейските институции не се ползват с доверието на гражданите и поради тази причина им липсва легитимност. В условията на вземане на решения на наднационално ниво представителството на интересите на отделния индивид се гарантира много трудно. Може да се каже, че възможността на гражданите да влияят върху процеса е ограничена. Най-добрият пример за това е съставът на Европейския парламент, където броят национални депутати се определя на демографски принцип. В случая с Германия, която има 99 депутати, всеки от тях представлява интересите на приблизително 826 238 германци. По този начин гласът на гражданите в Европейския парламент се чува доста по-малко отколкото в националния. Трансферирането на законодателни правомощия от националните държави към наднационални институции също допринася за наличието на демократичен дефицит. Когато решенията, засягащи гражданите, се вземат далеч от тях в институционалния триъгълник на ЕС, упражняването на граждански контрол става по-трудно.

За пръв път за съществуването на демократичен дефицит в Европейския съюз започва да се говори в началото на 70-те години на миналия век. В този период цените на петрола се покачват, което води до икономическа нестабилност, а в чисто европейски план към Европейските общности се присъединяват 3 нови държави (Великобритания, Ирландия и Дания), чието население е евроскептично. В началните години след създаването на Европейската общност за въглища и стомана и по-късно на Европейската икономическа общност, европейската икономика е в подем, от който обаче новоприсъединилите се държави не успяват да се възползват. Последвалият период на стагфлация, понижена конкурентоспособност и изоставане в технологичен план спрямо САЩ и Япония са в основата на породилото се недоверие в институциите и в самата европейска идея. До този момент гражданите на членуващите страни сами са виждали положителните ефекти от интеграцията - общия пазар, икономическия просперитет, стабилността, но с настъпването на по-трудни времена те започват да поставят под съмнение възможностите за реакция на обединението.

Като погледнем назад хода на европейската интеграция, може да видим появата на демократичния дефицит като неизбежна. Още от самото създаване на Европейските общности съществува дебат - за разширяване или за задълбочаване на интеграцията. Днес сме свидетели на съюз от 28 държави. Изборът на разширяването пред задълбочаването е една от причините за демократичния дефицит. Колкото повече нови държави са се присъединявали, толкова повече се е губела и връзката между отделните граждани и институциите, които вземат решения за тях. Освен това новоприсъединилите се държави имат различна административна култура, в различна степен под-

крепят интеграцията и имат различна представа за крайната цел на Съюза, която не случайно не е записана в договорите. С присъединяването на нови страни идват и преговарянето на броя депутати, комисари, разпределянето на тежестта на вота и създаването на все по-голяма бюрократична машина. Самите разширявания допринасят за усложняването на процедурите по вземане на решения и утежняват законодателството. Крайният ефект вече ни е известен - отчуждаване на гражданите от европейската идея.

Ако в началото на 70-те години на XX век дефицитът на легитимност е бил по-скоро изключение, то днес той е правило. Днешното младо поколение е най-засегнато от него. Би трябвало младите да са тези, които да се възползват от възможностите за развитие, предоставени им от Европейския съюз, но недоверието и неразпознаването на европейската идея като тяхна им пречи. За тях Европейският съюз е гаденост, нещо естествено, за което не са се борили и не разпознават като свое. По-скоро е нещо галечно, със сложни правила, които те нито разбират, нито искат да разберат.

Точно тази незаинтересованост, породена от демократичния дефицит, европейските лидери са се борили да избегнат. Още от 70-те години на миналия век те предприемат редица мерки, насочени към неговото преодоляване. Най-важната насока, в която се действа е т. нар. идея „Европа по-близо до гражданите“, която датира от 1975 г. и е формулирана от белгиеца Л. Тиндеманс. Петнайсет години преди подписването на договора от Маастрихт той говори за „Европа на две скорости“, за единен център за вземане на решения и за създаването на европейско гражданство: *“Европейският съюз се проявява действително в ежедневието на индивидите. Той съдейства за защитата на правата им и за подобряване на жизнената им среда.”*⁴

Две от трите му основни идеи стоят в основата на преодоляването на демократичния дефицит - институционална рамка, в която се взимат икономически и политически решения, разбираема и легитимна пред гражданите, както и европейско гражданство, което да създаде пряка и силна връзка между хората и институциите.

Понятието „гражданство“ се дефинира като политическо-правна връзка на отделния индивид с държавата. То включва в себе си кръг от права и задължения за индивида. Когато говорим за европейско гражданство, е важно да знаем какво е неговото съдържание, причините, довели до приемането му и последиците от него.

Юридическата основа на европейското гражданство се намира в договора от Маастрихт от 1992 г.: *„Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза.”*⁵ Не е трудно да си отговорим на въпроса защо точно в този момент е установено - при

⁴ Доклад Тиндеманс - 1975 г.

⁵ Чл. 9 ДЕС.

предишната ревизия на учредителните договори (ЕЕА от 86 г.) като цел е поставена завършването на общия пазар и неговото функциониране от началото на 1993 г. Следващата стъпка към задълбочаване на интеграционните процеси е направена точно с Договора за ЕС - създаването на икономически и паричен съюз. Тези събития, както и съществуването на демократичния дефицит, правят необходимо създаването на европейско гражданство. Без него нито вътрешният пазар, нито икономическият и паричен съюз биха функционирали напълно.

Установяването на европейското гражданство с Договора от Маастрихт не е края на неговото развитие. При ревизията с Договора от Амстердам към него е добавено изречението: „Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство.“⁶, а с Договора от Лисабон е направено пълно изброяване на правата, от които се ползват гражданите на Съюза.

Основната цел, която трябва да бъде постигната със създаването на европейското гражданство в Договора от Маастрихт, е да се осигури свободното движение на хора в рамките на Съюза, тъй като до този момент единствено свободното движение на работници е било гарантирано от договорите.

Втората му цел е насърчаване на участието в европейските избори. От 1979 г. насам Европейският парламент се избира пряко от гражданите, като опит за преодоляване на разрастващия се демократичен дефицит. С преките избори на състава на Европейския парламент се цели изграждането на по-стабилна връзка с гражданите, по-голяма прозрачност и насърчаване на тяхната активност. Със завършването на общия пазар и възможността за свободно движение е възникнала нуждата от гарантиране на изборителните права на гражданите, в случай че пребивават на територията на държава членка, на която не са граждани. По този начин всеки гражданин на държава членка може да упражни активното и пасивното си изборително право, независимо че не е в родината си страна. Тъй като Европейският парламент е единствената институция, пряко избрана от гражданите и която има за цел да защитава техните интереси, засилването на нейната роля в процеса на вземане на решения е основна за преодоляването на демократичния дефицит. Евантуалната висока активност на изборите за Европейски парламент би дала легитимност на неговите действия и би свидетелствала за заинтересоваността на населението от въпросите на интеграцията.

Третата важна цел пред европейското гражданство е да създаде чувство за сплотеност между гражданите на отделните държави и чувство за принадлежност към Европейския съюз. Като се изгради чувство за солидарност и за принадлежност, би следвало да се гене-

⁶ Чл. 9 ДЕС.

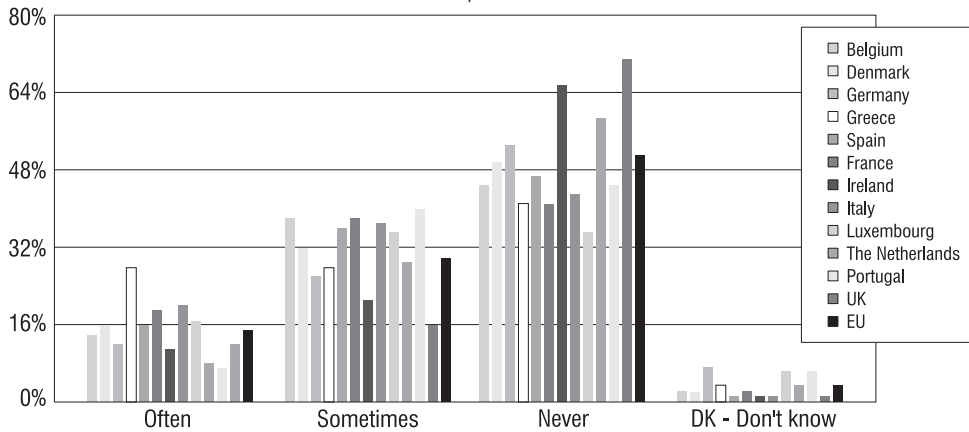
рира и заинтересованост към европейските въпроси. Ако посредством европейското гражданство бъде предизвикана активността на гражданите, това би било малка крачка напред към преодоляването на демократичния дефицит. От двете таблици по-долу следва заключението, че тази цел не е била постигната в пълнота, въпреки че резултатите от 2006 г. показват слабо увеличение на европейското чувство за принадлежност.

Фигура 1: Европейско чувство за принадлежност 1990 г.

Do you ever think yourself as not only (nationality), but also European?

Does this happen often, sometimes or never?

04/1990



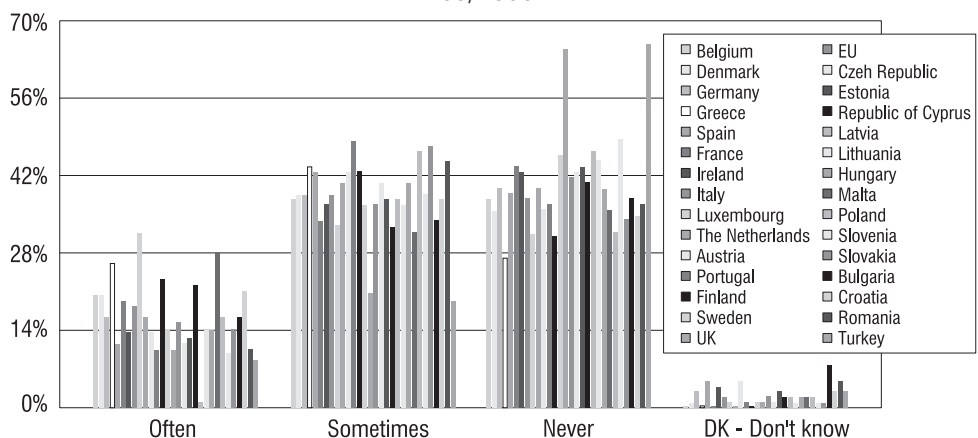
Източник: Евробарометър

Фигура 2: Европейско чувство за принадлежност 2006 г.

Do you ever think yourself as not only (nationality), but also European?

Does this happen often, sometimes or never?

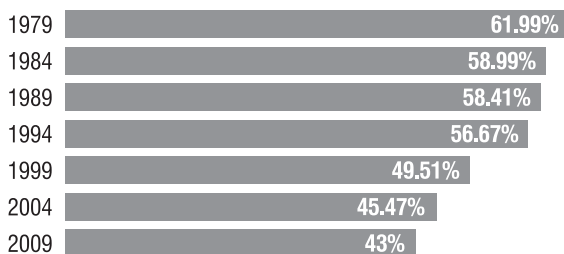
09/2006



Източник: Евробарометър

Въпреки усилията, които са положени за гарантирането на изборителните права след 1993 г., изборителната активност на европейските избори за парламент не се е увеличила. Тези резултати показват, че нежеланието на гражданите да участват в политическия живот не е било повлияно от създаването на европейското гражданство. Тоест за преодоляването на демократичния дефицит е нужно нещо повече от гарантираните изборителни права и идеята, че всички заедно сме единна европейска нация.

Фигура 3: Изборителна активност при европейски избори
Turnout in European elections?



Източник: Европейски парламент

На теория създаването на европейското гражданство би повлияло положително на борбата срещу демократичния дефицит, защото създава предпоставки за засилване на чувството за принадлежност към Европейския съюз и за насърчаване на гражданите към активност. На практика гражданството на Съюза се оказва недостатъчно, за да постигне такава амбициозна цел като преодоляването на демократичния дефицит. Въпреки че не успява да увеличи доверието на хората в европейските институции и да насърчи участието им в европейския политически живот, гражданството постига други успехи. Въз основа на неговото въвеждане Съдът в Люксембург приема редица решения срещу етническата и националната дискриминация.

Двадесет години след приемането на Договора от Маастрихт обобщението е, че европейското гражданство постига скромни политически резултати и не успява да повлияе на традиционно скептичните нации като британската. Положителното, което трябва да отбележим, е, че усилията за сплотяване на европейските граждани не спират - договарят от Лисабон въвежда така наречената Европейска гражданска инициатива, чиято основна цел е да насърчи хората да заемат активна позиция по европейските въпроси, които ги интересуват. Гражданската инициатива също може да бъде разглеждана като опит за интензифициране на транснационалните връзки между хората и за справяне с демократичния дефицит. Днес той представлява един от най-сериозните проблеми на Съюза, защото лишава лиде-

рите от подкрепа на европейско ниво и им пречи да задълбочат интеграцията.

В наши дни Съюзът е изправен пред икономическа криза, чието преодоляване в голяма степен зависи от доверието на гражданите в институциите, в европейските лидери и в решенията, вземани от тях. Бавното възстановяване на европейската икономика отчасти се дължи точно на демократичния дефицит и ефектите, предизвикани от него. Въпреки трудностите Европейският съюз е доказал своя капацитет за реагиране и е поел по пътя към излизането от кризата. Като имаме предвид теорията за цикличността на икономическите кризи, можем да очакваме, че тази криза няма да е последната, пред която ще бъдем изправени. Ето защо въпросът за преодоляването на демократичния дефицит е толкова важен днес - за да може утре да посрещнем новите предизвикателства и да се справим с тях по-лесно. Въпреки скромните резултати, постигнати с въвеждането на европейското гражданство, смятам, че ако се работи повече в посока към сближаването на институциите с гражданите, на по-късен етап това ще допринесе за преодоляване на демократичния дефицит.

Медиите като фактор за европеизацията на българското общество

Яна Рагилова

„Всеки проблем, който разреши, става правило, което в последствие ми помага да реша други проблеми.“

Рене Декарт

Изминатите шест години и половина от официалното присъединяване на България към Европейския съюз са достатъчни, за да се направи равностойна за успеха на българската евроинтеграция. Количествените измерения на този успех лесно могат да бъдат изчислени от специалисти. Проблемът е, че резултатът от приобщаването към Европа не може да се определи само чрез математически средства. Необходимо е задълбочено изследване на множество взаимосвързани фактори, които оказват влияние върху приспособяването на българското общество към европейската действителност.

Целта на настоящия доклад е изследване на връзката между медиите и европеизацията на българското общество. Представените от мен резултати не могат да бъдат използвани като обобщаващи за напредъка на България към евроинтеграция, защото са ограничени върху влиянието на само един съществен фактор. Но медиите не трябва да бъдат подценявани, когато се анализира приобщаването на България към Европа, а следва да се зачита тяхната обвързаност с всички останали фактори.

Изборът на „четвъртата власт“ като предмет на това изследване не е случаен. Задача на всяка медия е по адекватен и етичен начин да предоставя пълна и точна информация по актуални теми, за да предизвика граждански интерес и да стимулира обществена активност. Независимо дали медиите са местни, регионални, национални или международни, те са главните „виновници“ за обществената нагласа по даден въпрос. Следователно, образът на Европа е неизбежно зависим от начина, по който медиите го представят на хората. Ето защо е интересно да се разбере до каква степен българското адаптиране към европейската действителност е повлияно от популяризирането на европейската тематика в медийното пространство.

За целите на доклада проведох анонимно проучване чрез онлайн платформата Google Docs, която включи млади българи между 18 и 30 г., повечето от които са студенти. Важно е да се отбележи, че предвид относително малкия брой участници (25), проучването няма представителен характер. Причината целевата група да е съставена от младежи, сред които преобладават студенти, е да се разкрие дали бъдещите специалисти, в чиито ръце е развитието на обществото в дългосрочен план, се определят като европейски граждани и каква е ролята на медиите в изграждането на европейската им идентичност. Повечето от въпросите са от затворен характер, с възможност за даване на повече от един верен отговор. Изключение правят въпросите за посочване на възраст, населено място и занимание, както и запитването за изброяване на медиите, от които анкетираните получават информация за Европейския съюз и за мястото на България в ЕС. Подборът на въпроси не е случаен: част от тях се стремят да разкрият доколко медиите предоставят нужната информация за ЕС, а други проверяват дали анкетираните се чувстват европейци и какво е мнението им за българската евроинтеграция. По този начин проучването цели да отговори на главния въпрос: има ли връзка между медийното съдържание и европеизирането на българското общество?

Изложението ми първоначално дефинира понятието „европеизация“, проследява спецификите на българските медии, идентифицира причините за тях и накрая отговаря на въпроса „По какъв начин медиите влияят върху европеизацията на българското общество“. Анализът включва количествени данни, но се фокусира върху качествено изследване на медиите.

Определяне на понятието „европеизация“

Преди всичко е необходимо да обясня смисъла, който влагам в ключовото за разработката понятие „европеизация“ (на англ: „europeanisation“). Обстойна дефиниция ни дава проф. Радаели (*professor Claudio Radaelli*), който определя европеизацията като процес, който включва въвличането, конструирането, разпространението и институционализирането на формални и неформални правила, процедури, политически парадигми, стилове и споделени разбирания и норми, които първоначално се обособяват и консолидират в политическия процес на ЕС, а след това се инкорпорират в логиката на националния и субнационалния дискурс, политически структури и обществени избори.¹

¹ Börzel, T and Risse (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe: In K. Featherstone and C Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-80.

В публикацията си „*The many faces of Europeanization*“ авторът Олсън (Johan P. Olsen) разграничава пет различни феномена, които могат да бъдат окачествени като „европеизация“: 1) развитие на институции на европейско ниво - Европа е център, който осигурява политическо координиране и кохерентност; 2) подялба на отговорности и власт между различните нива на управление - тук европеизацията се разбира като многостепенна система на управление, която изгражда баланс между единството и различието, между центъра и местните автономии; 3) промени в териториалните граници - континентът Европа се превръща в единно геополитическо пространство; 4) експортиране на европейски форми на политическа организация и управление извън Европа; 5) постигане на единна и политически по-силна Европа. Петият фактор - политическо единство на Европа - включва в съдържанието си другите четири фактора, но не е неизменна последица от тяхното взаимодействие.²

В доклада си ще се осланям върху тези понятия, когато говоря за „европеизация“. Важно е да направя уточнението, че европеизацията на българското общество не е нито „прикачване“ към Европа, нито „превръщане“ в съвършено нов организъм. Процесът на европеизация, както стана ясно от цитираните по-горе определения, е сложна комбинация от преплитачи се фактори. Обществото се „европеизира“ тогава, когато европейският динамизъм става част от вътрешната му логика. Ако Европа действа като център, който обаче не успява да осигури многостепенно управление, кохерентност, баланс и до известна степен автономност, не може да става въпрос за европеизация. Ето защо, европеизацията изисква прозрачност, обществен контрол и гражданска активност във всички нива на управление, а това предполага необходимостта от висока информираност.

Дефицит на информацията за Европа

Проблемът, отнасящ се до недостатъчната информираност на българското общество за Европа, ЕС и значението на евроинтеграцията за България, не е въпрос на обща култура и ерудираност на гражданите. Омаловажаването на този проблем е погрешно, защото информацията е ключ към разбирането, а следователно и приобщаването към Европа. В хода на разработването на моята теза открих, че този въпрос няма само български измерения, а засяга и установени европейски демокрации, като например Франция, която е сред основателките на европейската интеграция. Но за българското общество, което „прохожда“ в европейската интеграция, е особено важ-

² Olsen, J. (2002). *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Papers.

но да получава необходимите познания, за да се адаптира към европейската действителност.

Ако се възгледаме в отговорите на моето проучване, ще установим, че отразяването на европейските въпроси в медиите не е задоволително. На въпроса „За какво най-често получавате информация от българските медии?“ 38% от анкетирания са посочили като отговор политическата обстановка в страната, 28 % - икономическата обстановка в страната, 25% - социалната обстановка в страната, 17 % - новини от Европейския съюз, и едва 8 % - интеграцията на България в Европейския съюз.

Същевременно резултатите от проучването показват, че най-много (16 души) са отговорили, че искат да получават повече информация за Европейския съюз, следвани от 14 души, които желаят да бъдат осведомени повече за интеграцията на България в Европейския съюз, както и за международния ред. Ето защо не е изненадващ фактът, че 15 души отговарят, че не са достатъчно информирани за ЕС, а броят на напълно информирания е нула. Това е доказателство за голямото несъответствие между *търсене* и *предлагане* на медийния пазар: журналистите предоставят на обществото предимно национални новини за сметка на европейските и международните въпроси, които се оказва, че силно вълнуват гражданите.

В подкрепа на тезата, че българското общество е недостатъчно информирано за Европа, ще използвам данни от годишния доклад за 2012 г. на фондация „Медийна демокрация“.³ Изследването показва, че през изминалата година правителството е споменато в медиите 14 205 пъти, а Европейският съюз - 2 059 пъти. От една страна е напълно нормално националните институции да бъдат отразявани най-много. Проблематичен е по-скоро фактът, че Европейският съюз е представян твърде малко на обществото. Нещо повече, информирането не предполага само споменаване на събития и лица, а следва да включва изследване на проблема в дълбочина. А повечето от европейските новини в българското медийно пространство са повърхностни, недоразгърнати и едностранни. Темите в развитие са по-скоро изключение за най-популярните медии и са характерни предимно за специализираните издания.

Публикацията „За ЕС: повече политически, отколкото медиен ентусиазъм“ от доклада на фондация „Медийна демокрация“⁴ изтъква

³ Фондация „Медийна демокрация“ (2012 г.) в партньорство с Медийна програма Югоизточна Европа на фондация „Конрад Аденауер“. *Другият двубой: сблъсъкът между старите и новите медии. Български медиен мониторинг 2012.* (<http://www.fmd.bg/wp-content/uploads/2013/02/fmd-bulgarian-media-monitoring-2012-report.pdf>).

⁴ Цанева, М. (2012). За ЕС: повече политически, отколкото медиен ентусиазъм. *Другият двубой: сблъсъкът между старите и новите медии. Български медиен мониторинг 2012.*, стр. 43-47. (<http://www.fmd.bg/wp-content/uploads/2013/02/fmd-bulgarian-media-monitoring-2012-report.pdf>)

проблема за засилената персонализация на личностите за сметка на медийното отразяване на институциите. Повечето събития в Европейския съюз са представяни чрез национални образи, предимно на премиера и министрите, които обикновено се фокусират върху успешното усвояване на европейски средства. Медийното пространство в България изобилства със заглавия като „България е пример как се усвояват европари, хвали се премиерът“ (dnes.bg) и др. В крайна сметка, „декларативното изтъкване от страна на правителството на постигнати успехи със средства от европейските фондове надделя над реалните дебати върху българския принос за ЕС“.

Прекаленото концентриране върху националните образи остави „в сянка“ важни за страната ни събития, свързани с членството ни в ЕС. Докладите на ЕК за мониторинга на страната останаха пренебрежнати или само споменати от много медии, без да бъдат представяни оценките и анализите на български специалисти. Всъщност това обезсмисля мониторинга, защото без да проследяват развитието на българското членство в ЕС, гражданите не могат да направят обективна преценка за успеха на промените по пътя на евроинтеграцията. А това дава възможност на националните власти да прикриват факти, да имитират реформи, да манипулират обществото чрез лъжливи изявления.

Малко отразени останаха и перспективите за развитие на ЕС, като например многогодишната финансова рамка 2014-2020, стратегията „Европа 2020“, фискалният пакт, единният банков надзор и др. Дори и да са споменати, голяма част от тях включват очаквания, планове и намерения, но журналистите не се връщат към темата след определен период от време, за да проследят нейното развитие. По този начин обществото изостава от важни събития и глобални тенденции, губи връзката между отделните факти, следователно не може да се впише в настоящето и да придобие усет за бъдещето.

Изводът е, че проблемът за дефицитната информация по европейските въпроси се състои от няколко подпроблема - пълна липса на отразяване на някои теми, недостатъчен фокус върху други и откъслечно представяне на трети, без да се търси връзка между тях. Разбира се, важно е да се отговори не само на въпросите „*колко*“ и „*доколко*“, а и „*как*“ са отразени новините по европейските въпроси.

Медийният образ на Европа

След анализа върху количеството информация, естествено е да се продължи с качествено изследване на медийното съдържание. Ще се върна отново на резултатите от направеното от мен проучване. На въпроса „Кой от изброените аспекти от Европейския съюз смятате, че е най-добре отразен в българските медии?“ доминиращите

отговори са „кризата в Европейския съюз“, както и „средствата за еврофондове в България“. Никои от запитаните не счита, че медиите ги информират за историята на европейската интеграция, а само един човек е посочил като добре отразена в медиите дейността на европейските институции.

Действително, кризата в ЕС беше и продължава да бъде обстойно отразена от медиите, което отключи опасения сред обществото за разпадането на Съюза. Европейските фондове също се оказват популярна тема, но очевидно неточно представяна. Значителен дял (52 %) смятат, че Европейският съюз е представян като донор, следователно не се обръща достатъчно внимание на начина, по който се усвояват европейските средства.

Най-голям процент от запитаните (цели 64 %) смятат, че Европа е пресъздавана само чрез Европейския съюз, което означава, че европейски страни, които не са членки на ЕС, както и организации като Съвета на Европа, Европейската асоциация за свободна търговия и др. не са в ползрението на медиите. Това значи също така, че Европа е пренебрегвана като люлка на цивилизацията и мултикултурно пространство с богата история. Европейското измерение се ограничава само до определени аспекти на Съюза.

От анкетата ясно се вижда, че 24 % от запитаните считат, че Европа е представяна като чужд свят, към който българите не принадлежат, а точно три пъти по-малко - само 8 % смятат, че Европа е представяна като „родина“, към която българите принадлежат. Това ни дава основание да поразсъждаваме върху проблема за европейската идентичност на българите. Очевидно българското общество се чувства не интегрирано към, а изолирано от Европа. Отчуждеността на Балканите от Запада има дълбоки корени в историята, но медиите безспорно засилват межкултурната пропаст. Достатъчно е да се прочетат заглавия като „Кабинетът се озъби на ЕК“⁵, „Очакваме порция критики от Брюксел“⁶, „ЕК смъмри Дянков за демагогската употреба на еврофондовете“⁷, за да се установи ясната граница между „българско“ и „европейско“.

Терминологията, използвана от българските журналисти при представяне на информация за Европейския съюз, е често неуместна. Сред най-често допусканите грешки са назоваването на председателя на Европейския съвет като „президент на Европейския съюз“ (причината за объркването е, че Европейски съвет и Европейски съюз често се изписват с инициалите ЕС), сравняване на Съюза с международна

⁵ Анастев, Д. (22.02.2012). Кабинетът се озъби на ЕК. (<http://btvnews.bg/kabinett-se-ozbi-na-ek.html>)

⁶ Btv.bg (08.02.2012). Очакваме порция критики от Брюксел. (<http://btvnews.bg/news/bulgaria/ochakvame-portsiya-kritiki-ot-bryuksel.html>)

⁷ Бончева, Ю. (11.01.2013) ЕК смъмри Дянков за демагогската употреба на еврофондовете. (<http://www.segabg.com/article.php?id=63170>)

организация или блок, представянето на Брюксел като столица на Европейския съюз, смесване на понятията „бюджет“ и „финансова рамка“ и др.

Така стигаме до заключението, че образът на Европа в българските медии не е комплексен, защото са пренебрегвани важни черти. Най-изтъкваните аспекти са кризата и структурните фондове, а институционалната уредба, историческата рамка и перспективите за развитието на ЕС остават на заден план. Грешките в употребата на терминологията често водят до погрешно разбиране на европейските въпроси. Ето защо българското общество се *сблъсква* с Европа като с непозната цивилизация, а евроинтеграцията на България изглежда като изкуствено *прикачване* към чужд свят.

Защо медийното отразяване на Европа е дефектно?

За да проследим причините за неефективното представяне на европейските теми, преди всичко трябва да се запознаем с характеристиките на българските медии. Според доклад на „Репортери без граници“ от 2013 г. България е на 87 място в света по свобода на медиите.⁸ В сравнение с миналогодичния доклад, когато се класира на 80 място, страната ни бележи спад. Ако проследим по-старите доклади, ще установим, че от 2002 г. насам страната ни е слязла от 38 до 87 място. Световната карта на свободата на пресата за 2013 г. има пет цетови зони. България се намира в третата оранжева зона на „забележимите проблеми“ заедно със страни като Румъния, Южна Корея, Япония, Италия и Унгария. Главните критерии, по които се оценява свободата на медиите, са плурализъм, медийна независимост, автоцензура, законова рамка, прозрачност и информационна инфраструктура.

По отношение на плурализма докладът на фондация „Медийна демокрация“ казва следното: „Политическият плурализъм в медийното пространство остава силно деформиран в полза на статуквото“.⁹ Очевидно е, че медиите продължават да служат в интерес на държава, а не на обществото, защото е упражняван натиск върху българската журналистика. Следователно, няма как да очакваме европейската тематика да бъде представена обективно, безпристрастно и комплексно в несвободна медийна среда. Основната функция на медиите - да служат на обществото - е подменена. А това води до криза на общественото доверие в традиционните медии и преход към т.нар. нови медии.

⁸ „Reporters without borders“ (2013). *World press freedom index 2013*, p. 22.

⁹ Даскалова, Н. (2012). Новините през 2012 година: отново мегафон на властта. *Другият губой: сблъсъкът между старите и новите медии. Български медийен мониторинг 2012.*, стр. 34-42. (<http://www.fmd.bg/wp-content/uploads/2013/02/fmd-bulgarian-media-monitoring-2012-report.pdf>).

Това, което отличава новите от традиционните медии по отношение на отразяване на европейската тематика, е тяхната свобода, както и по-голямата бързина и мобилност при разпространението на информацията. Освен това онлайн медиите дават платформа за обмен на идеи и свобода за изразяване на гражданска позиция. Това превръща обществото от *пасивен в активен участник* на информационния процес. Както отбелязва докладът на фондация „Медийна демокрация“ обаче „новите медии не са панацея. Дори и да допринасят за запазването на демокрацията, като подобряват качеството и бързината на комуникацията, упражняват граждански контрол и допълват разнообразието от мнения и гласове в публичното пространство, те не могат да заменят професионалната журналистика.“.

Резултатите от проучването ми показват, че сред най-популярните български онлайн медии, информиращи обществото за Европа, е *Дневник*, посочени са също и *Vesti.bg*, *Webcafé*. Интересно е, че са посочени и чуждестранни медии, специализирани в отразяването на европейски и международни новини, като *Euronews*, *EurActiv*, *Le Monde*, *EUinside*, *EUobserver*. Най-често споменаваната медия е *bTV*, но от проучването не става ясно дали се визира телевизията, радиото или сайтът на *bTV*. От проучването се вижда, че най-много (24 души) са отговорили, че най-често се информират за Европейския съюз и мястото на България в ЕС от Интернет, в сравнение с националните телевизии (8 души), вестниците и списанията (4 души), радиото (2 души) и регионалните и местни телевизии (само 1 от анкетираните).

Новите медии обаче имат и известни недостатъци - и то не само в България, а по целия свят. Лоук Ервуде, медиатор на радио *Франс Експрес*, смята, че поради стремеж за печелене на максимум читатели, и то по най-бързия начин, журналистиката цели да продава най-приемливите факти. За съжаление, „когато информацията се обработва бързо, без необходимата специализация, тя е повърхностна, безкритична към некомпетентността, без историческа дистанция“¹⁰.

Според доц. Рено дьо Ла Брос, преподавател в университет в Реймс, Франция, има четири главни фактора за недостига на информация за Европа¹¹:

1. При един свръхконкурентен характер на медийния пазар, информацията трябва да е предоставена колкото се може по-бързо.
2. Процесът на подбор на информацията навсякъде следва стремежа към икономическа рентабилност, следователно на преден план винаги се поставя онова, което засяга пряко потребите-

¹⁰ Ервуде, Л. (2008) Аномалиите през изминалия век и основанията за надежда. „*Медиите в Централна и Източна Европа след 1989*“ изд. Le Monde Diplomatique, стр. 68.

¹¹ Доц. Дьо ла Брос. Европейската журналистика: утопия или демократическа необходимост. „*Медиите в Централна и Източна Европа след 1989*“ изд. Le Monde Diplomatique, стр. 240.

лите в ежедневието им и има зрелищен, сензационен вид или съдържание.

3. Професионалистите в областта на информацията са погложени на ритъм и темпо на работа, които не са много благоприятни за качествена информация. Журналистите нямат достатъчно време да подберат източниците на информация, както и да разследват в дълбочина актуалната тема.
4. Привличането на вниманието на аудиторията към техническата тема, като например интеграцията, задържа трудно вниманието на аудиторията.

Една от най-сериозните причини според доц. Дьо Ла Брос е малкият брой журналисти, обучени и специализирани по европейската тематика. Бихме могли да съотнесем този проблем и към българската медийна действителност. Журналистите у нас не са достатъчно подготвени да информират обществото в европейската област, затова се допускат грешки в терминологията, подходът в отразяването на информацията е повърхностен, а подборът на източници е некачествен. Ето защо е необходимо да се обърне внимание върху *специализирането* на българските журналисти в областта на европейските въпроси.

Ако трябва да обобщим, незадоволителното информиране за Европа в количествено и качествено отношение, от една страна, се дължи на спецификите на българските медии, а от друга - на глобални тенденции, свързани с прехода от традиционни към нови медии, както и с маркетинговите стратегии на информационния пазар. Необходима е по-голяма независимост на родните медии, за да може обществото да получава задълбочени и достоверни познания по европейски теми. Положителна тенденция е предоставянето на онлайн платформа за споделяне на идеи и мнения, но информацията в интернет често е непрофесионална. За да е качествена, европейската информация трябва да е проверена от специалисти, обучени в сферата на европейските въпроси.

По какъв начин медиите влияят върху европеизацията на българското общество?

Казаното дотук дава синтезирана представа за начина, по който е представена европейската тема в българските медии, както и причините за това. Как обаче медийният образ на Европа се съотнася към адаптацията на българското общество към европейската система?

Нека първо установим какъв е смисълът, който българите влагат в гумата „европеизация“. В изследването 64 % от запитаните от мен посочват като отговор „установяване на демократична система

с конкурентен пазар, активно гражданско общество и ефективен правов ред“, а 56 % - „адаптиране към европейския демократичен ред“. Това показва, че повечето от запитаните имат ясна представа за характера на европейската система и разбират значението на евроинтеграцията (въпреки че 5 души асоциират европеизацията с „изкуствено прикачване на България към ЕС“). Когато обаче са запитани „Смятате ли, че евроинтеграцията на българското общество е успешна?“, 21 души отговарят с „не“, едва 3 души дават положителен отговор, а 1 от анкетираните няма информация по този въпрос. Следователно българските граждани не се чувстват приобщени към европейския демократичен ред, което обяснява защо за тях европейският свят не е „родина“, а „чужбина“.

Интересно е да се анализира мнението на българското общество за плюсовете и минусите на членството в ЕС. По въпроса „Какви са положителните последици за България от членството ѝ в Европейския съюз?“ най-голям брой от запитаните (13 %) смятат, че присъединяването на България към ЕС е довело до икономическа и финансова стабилност и напредък в борбата с корупцията и престъпността, но същият процент от анкетираните отговарят, че няма положителни последици. На въпроса „Какви са отрицателните последици за България от членството ѝ в Европейския съюз?“ най-голям процент от запитаните (67%) посочват отговора „имитиране на реформи“, но 37 % намират за недостатък притока на български емигранти към ЕС. За 22 % е притеснителна загубата на национален суверенитет. Само един човек е на мнение, че няма отрицателни последици. Следователно, анкетираните смятат, че отрицателните резултати от членството на България в ЕС надделяват над положителните. Това може да се обясни с факта, че медиите отразяват предимно кризата в ЕС, а реформите и перспективите за развитие са пренебрежнати теми.

Доказателство за факта, че българското общество не се идентифицира с Европа, можем да открием и в анализа на данните от четвъртата вълна на Европейското изследване на ценностите¹². На въпроса „Към коя от следните географски групи смятате, че принадлежите преди всичко?“, Европа е посочена от най-малък процент (2,3 %). По-голям е дялът дори на идентифициращите се като граждани на света (3,4 %). Същевременно обаче европейските институции се ползват с най-високо доверие от всички оценени институции, като доверието е нараснало спрямо 1999 г. Причина за това вероятно е фактът, че гражданите възприемат европейските институции като най-малко влияещи върху живота им, защото разпределението на отговорите показват обща зависимост - „колкото по-външна е една

¹² Четвърта вълна на Европейско изследване на ценностите (European Value Survey - EVS), България, 2008-2009, програмен директор за България проф. Георги Фотев.

институция към нашия вътрешен обществен живот, толкова относително по-висока е нейната оценка“.¹³

Медиите безспорно влияят върху европейската (не)идентичност на българското общество. Понеже българските граждани не са достатъчно информирани за Европа, те не са въввлечени в европейските политики, следователно не се чувстват като част от европейското гражданско общество. Интеграцията към Европа предполага не само наблюдение, но и активно включване в процесите на вземане на решения. Тъй като медиите в България представят отделни факти, без да ги свързват в причинно-следствен ред, обществото не успява да проследи развитието на европейската интеграция, а следователно не може да намери своето място в динамичните европейски процеси.

Оказва се, че влиянието на медиите върху успешната адаптация на българското общество към Европа е не по-малко съществено от ролята на фактори като образованието, бизнесът, администрацията, правосъдието. Смятам, че докладът аргументирано отговаря на въпроса „Как медиите се отразяват върху българската евроинтеграция?“ и идентифицира корените на проблема. От една страна, медиите ограничават познанията за Европа, като се фокусират само върху отделни аспекти и пренебрегват значителна информация. От друга страна, картината на европейския свят е изопачена. „Кривото разбиране на цивилизацията“ е породено от поредица логично свързани фактори - силната централизация води до подчинение на медиите на властта, пропуските в медийното образование са причина журналистите да не са достатъчно запознати с европейските въпроси, нарастващото пазарно ориентиране на медиите налага изискването новините да са привлекателни и задоволяващи интереса на средно-статистическия потребител. Като прибавим и развитието на виртуалните медии за сметка на традиционните, ще си обясним защо новините представят повърхността на нещата, без да навлизат в сърцевината.

Поради тези причини обществото в България си изгражда погрешна представа за Европа, а оттам възниква и трудността от „навлизането“ в Европа. Основания за оптимизъм има, но преди всичко е необходимо да се отдели необходимото внимание на проблема, а след това да се вложат комплексни усилия за разрешаването му.

¹³ Проф. Георги Димитров (2012). А-социалност в начина, по който живеем. „Европейски цивилизационен процес. Избрани студии“. УИ „Св.Климент Охридски“, стр. 410.

Раздел четвърти: Демография, миграция и трудов пазар в ЕС

Трудовата миграция в ЕС - пречка пред европейския трудов пазар или фактор, стимулиращ икономиката

Кристин Димитрова

Този доклад има за цел да разгледа същността на трудовата миграция и да проследи основните ефекти, които тя поражда в рамките на свободното движение в Европейския съюз. Основните процеси са разгледани в контекста на тежката икономическа криза, обхванала с различни измерения всички държави - членки на ЕС. Централно място тук заема въпросът дали трудовата миграция в ЕС е пречка пред доброто функциониране на националните пазари на трудови ресурси, или е по-скоро необходим елемент за тяхното съществуване.

Едно от най-осезаемите предимства на членството в Европейския съюз и може би едно от тези, които са най-близо до гражданите, е тяхното право да се движат и пребивават свободно на територията на всички държави членки.¹ Това право улеснява достъпа на хората до по-добри условия на съществуване за себе си и своите семейства и по този начин се превръща във водещ импулс за стимулиране на вътрешната мобилност. Освен за своите граждани Европейският съюз осигурява добри възможности за пребиваване и на хората, идващи от държави извън неговите граници. Динамичното движение на работна сила предизвиква разнородни ефекти, някои от които имат неблагоприятно влияние върху различните сфери от икономиките на приемащите държави. Тези последици в голяма степен спомагат за изграждане на негативен образ на трудовата миграция и за размиване на нейните безспорно положителни ефекти. Достатъчно ли е това обаче, за да я отнесем категорично към неблагоприятните явления в икономическо отношение? Обръщайки поглед към трудовата мобилност като възможност за преодоляване на дефицита на националните

¹ Чл. 20 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).

трудови пазари и утвърждавайки я като фактор за смекчаване на неблагоприятната икономическа обстановка, се демонстрира нейното положително въздействие по отношение на доброто функциониране на европейската икономика и осигуряване на по-достойно съществуване на европейските граждани.

Миграцията по своята същност е естествен резултат от глобализацията и интеграцията на икономиката и пазарите. В основата на трудова миграция лежат главно икономически фактори и мотиви, каквито са неравномерността на икономическо развитие, различните равнища на работна заплата и условия на труд, неравновесието в сегментите на националните трудови пазари и различието в демографското развитие. Измеренията и характера на миграцията се определят както от създадения достъп до националните пазари в различните държави, от наличието на сегрегация и дискриминация, така и от характера на провежданите политики², имащи за цел да ограничат или насърчат миграционните процеси.

За трудова миграция в рамките на ЕС е важно да се спомене, че попада в област, в която компетентността бива споделена между държавите членки и ЕС. Всяка държава, членуваща в Съюза, създава своя собствена национална политика относно миграцията от трети страни. Тя е свободна да взема решение по отношение на процедурите за влизане, видовете трудова дейност, достъпна за имигрантите, както и по отношение на броя допуснати хора. От своя страна ЕС има за задача да разработва общ подход за имиграцията, насочен към ефикасно управление на миграционните потоци. Важни аспекти, които попадат в тази обща политика, са свързани с интегрирането на имигрантите и техните семейства в местните икономически и социални структури, относно получаването на имигрантите на статут на постоянно пребиваващи, както и уреждането на въпросите за приемането на студенти и изследователи. На общностно ниво се разглеждат и въпроси, свързани с незаконната имиграция - откриване и връщане на незаконните имигранти чрез установяване на по-тясно сътрудничество с транзитните страни и страните на произход.

Страните от Западна Европа винаги са били притегателен център за имигрантите от източните съседи, както и за граждани на държави, намиращи се извън рамките на ЕС. Тук водещите стимули са главно от икономическо измерение и са свързани с по-конкурентоспособната и развита западноевропейска икономика, осигуряваща работни места и високо жизнено равнище. Добрите университети и перспективи за последващо професионално развитие от своя страна обуславят наплива на чуждестранни студенти. С присъединяването на държавите от Източна Европа през 2004 г. и последващото присъединя-

² Владимирова, Катя, „Демографско развитие“, Университетско издателство „Стопанство“, София, 2007 г.

ване на България и Румъния през 2007 г. един от традиционните канали на имиграция за Западна Европа се трансформира във вътрешна мобилност, като по този начин се улеснява мобилността и достъпът на гражданите на тези държави до нови възможности за развитие и квалификация.

В последните години разразилата се икономическа криза намира своето ясно отражение и върху мобилността на работна сила, което я превръща в неизбежен елемент при разглеждането ѝ.

Започвайки като криза на платежоспособността, глобалната криза прераства в икономическа и се отразява осезаемо на пазарите на труд, като понижава заетостта и допринася за увеличаването на равнищата на безработица. Сериозен негативен ефект от настоящата криза, който бива задълбочен от продължителността ѝ, е разрастването на структурните дисбаланси, онагледяващи нестабилността на заетостта на отделните групи - младежи, възрастни хора, нискоквалифицирани работници. Изключително мащабното влияние, което кризата оказва не само в количествено отношение, а и що се отнася до качествена балансираност на европейските трудови пазари, изкарва на преден план тревожния проблем със застаряващото население на Европа.

Демографското развитие на Европа е поставено пред сериозно предизвикателство. Тенденцията тук е хората в работоспособна възраст постепенно да намаляват за сметка на хората в пенсионна възраст. Тази тенденция, съотнесена с ниските нива на раждаемост и увеличената продължителност на човешкия живот, се превръща в тежък демографски проблем. Този проблем бива смекчаван най-вече благодарение на миграционните потоци, чрез които се влива нова вълна от работна сила, която запълва недостига на местния трудов ресурс. Тук безспорно миграцията играе положителна роля, борейки се за смекчаване на неблагоприятната демографска обстановка, която бива подсилена все повече от световната криза.

Факторът, който дава най-ясна представа за въздействието на кризата върху икономическото развитие на една държава и оттам - върху пазарите на работна сила, е динамиката на БВП. През 2008 г. средният растеж на БВП за Европейския съюз спада на 0,3% на годишна основа. Този срив, предхождан преди това от период на стабилен растеж от 2% средногодишно през 2003-2007 г., веднага се отразява на растежа на заетостта, който прогресивно намалява от 0,5 и 0,1% на -0,1 и -0,3% през третото и четвъртото тримесечие на 2008 г.³ Наблюдаваният обрат в растежа на БВП от средата на 2009 година, който с бавни и неравномерни темпове продължава и през 2010 и 2011 г., като през 2011 г. неговите измерения са 0,7,

³ Белева, И. , „Кризата на европейските трудови пазари“, Академ. изд. „Проф. Марин Дринов“, София, 2012.

0,2 и 0,3% съответно за първото, второто и третото тримесечие⁴, предизвиква също така бавни промени в равнището на нарастване на заетостта. Ако до първото тримесечие на 2010 г. динамиката на заетостта продължава да е с отрицателни измерения, то второто тримесечие отбелязва положителни стойности, макар че те са минимални - 0,1 и 0. Освен това, тази тенденция не продължава дълго, тъй като в края на 2011 г. и особено през 2012 г. показателите отново са под нулата.⁵ Правейки съпоставка на темповете на изменение на БВП и заетостта, се откроява една от най-значимите особености на настоящата криза, а именно - много бързото пренасяне на ефектите от динамиката на БВП върху равнището на заетост и оттам - върху търсенето на труд.⁶ Тази тенденция има негативно влияние, тъй като налага необходимостта от бързо реагиране и преориентиране спрямо промените в икономическата среда. Това скъсяване на периода на въздействие дава обяснение на разликите във времевия период и степента, с която различните държави от ЕС биват засегнати от рецесията.

Друг важен ефект, породен от икономическата криза, който заслужава нашето внимание за целите на настоящия доклад, е това, че за началото на кризата (средата на 2007 г. и особено през 2008 г.) е характерно в пълна сила твърдението, че броят на закритите работни места в рамките на ЕС надхвърля този на новосъздадените. Тази тенденция се запазва и през следващите години, като разликата в съотношението бавно намалява особено в интервала от средата на 2010 г. - 2011 г. и втората половина на 2012 г.⁷ Въпреки намаляващата разлика, промяната е недостатъчно значителна и превес продължават да имат закритите работни места. В резултат на това много хора остават без работа. Те са принудени да се обърнат към преквалификация, за да бъдат по-конкурентоспособни на трудовия пазар и да търсят препитание в други, по-стабилни сфери, често в границите на чужди държави.

Кризата от 2007 - 2008 г. намира своето отражение и в реструктурирането на заетостта. Посредством динамичните процеси на реструктуриране на инвестиционните потоци и икономически дейности⁸, кризата подпомага прочистването на икономическия сектор от недостатъчно конкурентоспособните предприятия и спомага на-

⁴ EU Employment Situation and Social Outlook, December 2010, Monthly Monitor, European Commission - Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

⁵ EU Employment and Social Situation, Quarterly Review, September 2012, European Commission - Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

⁶ Белева, И., „Кризата на европейските трудови пазари“, Академ. изд. „Проф. Марин Дринов“, София, 2012.

⁷ ERM Quarterly, Issue 3, October 2012, European Monitoring Center on Change.

⁸ Белева, И., „Кризата на европейските трудови пазари“, Академ. изд. „Проф. Марин Дринов“, София, 2012.

сочването на капитали и работен ресурс към по-устойчивите такива. Чрез закриването на неефективните работни места в отраслите и секторите, които не успяват да издържат на конкурентния натиск, и чрез стимулиране създаването на нови, високотехнологични и конкурентоспособни работни места, кризата подпомага икономическия прогрес. Като се вземат предвид обаче данните от предходния параграф и констатацията, че броят на закритите работни места продължава да надвишава този на новосъздадените, на преден план излиза друг важен ефект, породен от кризата, а именно - завишените равнища на безработица.

Вземайки предвид ограничените работни места, динамиката на безработицата е един от най-сериозните негативи на кризата, свързани с пазара на труда. Страхът у хората да останат без препитание ги кара да правят компромиси по отношение условията на осъществяване на техния труд, като най-често тези компромиси биват свързани с продължителността на работния ден и размера на заплащане. Това води до друго негативно последствие от рецесията - намаляване на размера на трудовото възнаграждение.⁹ Динамиката на този показател за различните групи заети показва, че търсенето на труд от високо качество е по-устойчиво на кризисни шокове. Много по-динамичните промени в положението на труда от средно и ниско качество показват обратното - нестабилността на тези групи. Важно е да отбележим, че тази тенденция засяга в значителна степен имигрантите, които в по-голямата си част предоставят средно и нискоквалифициран труд и са по-склонни на компромиси спрямо условията им на трудова дейност.

В отговор на неблагоприятните ефекти от кризата и по-специално ефектите ѝ върху заетостта и пазара на трудови ресурси, ЕК в изпълнение на Плана за икономическо възстановяване разпространява документ, наречен „Споделена отговорност за заетост“.¹⁰ Неговите основни положения откриваме и по отношение на стратегията „Европа 2020“ и по-специално - приложения към нея документ „Интегрирани насоки за икономическа политика и политика по заетостта в страните - членки на ЕС“.¹¹ Усилията са съсредоточени към повишаване на качеството на работната сила, като по този начин се създават кадри с висока професионална подготовка, отговарящи на нуждите на пазара, които, както вече разбрахме, са по-устойчиви на сътресенията в икономиката. За постигане на тези цели се разработват системи за идентифициране на изискваните компетенции, за премахване на бариерите пред професионалната мобилност, насърчавайки

⁹ Белева, И. , „Кризата на европейските трудови пазари“, Академ. изд. „Проф. Марин Дринов“, София, 2012.

¹⁰ „A Shared Commitment for Employment“, Brussels, 3.6.2009.

¹¹ „Europe-2020 - Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States“.

по този начин преносимостта на компетенции и умения при мобилността на работната сила от една длъжност към друга и от едно място към друго.

Прониквайки във всички сфери на икономиката, кризата получава своето естествено отражение и върху пазарите на труд. Тук един от най-осезаемите ефекти от нея е повишаване нивата на безработица, което създава ситуация, при която нагласата на местното население спрямо трудовете имигранти се изостря. Това е и един от най-силните аргументи в полза на твърдението, че трудовата миграция е явление с негативен характер. В масовото съзнание съществува представата за миграцията на трудови ресурси като дестабилизиращ фактор на пазарите на труд. Това виждане има за своя основа схващането, че миграцията на сравнително евтина работна ръка от чужбина лишава местната работна сила от възможност за работа и предизвиква състояние на устойчива безработица сред нея. Наложилата се представата за имигрантите като опитващи се да извлекат по-благоприятни социални придобивки от националните социални системи на приемащите държави и представляващи в това отношение тежест за тях, също е фактор за негативното отношение на местното население спрямо чуждестранните работници.

Противно на горното твърдение, трябва да отбележим, че хората, предлагащи своя труд в рамките на държава, различна от тяхната собствена, създават относително малка директна конкуренция с местните работници. Най-често имигрантите заемат работни места в сектори, характеризиращи се с това, че местните не желаят да работят в тях или пък нямат нужната квалификация. В това отношение имиграцията се явява средство, спомагащо за преодоляването на дисбаланса на пазарите на труд в структурно отношение и опровергава схващането, че имигрантите са причина за местното безработно население. Попълвайки недостига на трудови ресурси, миграцията е фактор за излизане от проблемите на трудовете пазари и работи за неутрализиране на тенденцията на застаряване на европейското население.

Миграцията на трудови ресурси има положително въздействие и по отношение на това, че спомага за пренасочването на местното население към работни места, изискващи по-висока квалификация. Заемането на по-нискоквалифицираните работни места от имигрантите, кара местните работници да се стремят към придобиване на по-висока професионална квалификация, която им осигурява и по-високо ниво на заплащане. От своя страна, високото заплащане води до по-висок стандарт на жизнено равнище, характеризиращ се със завишена покупателна възможност, която пък стимулира динамиката в развитието на националната икономика. Имигрантите също участват в процеса на покупко-продажба на стоки и услуги и следователно те също допринасят в това отношение за растежа на икономиката на

приемащите ги държави. Социалната система също бива подпомогната, което означава засилено финансиране на пенсионния фонд за нарастващия брой възрастни хора. Относно социалните придобивки за имигрантите е нужно да споменем, че повечето изследвания опровергават наложилото се схващане, че имигрантите ползват значителни социални фондове и придобивки и така ощетяват местното население. Обратно, стига се до заключението, че имигрантите не зависят повече от социални помощи от някои вътрешни групи от населението, намиращи се в същата ситуация.¹²

Освен нискоквалифицирани работници, имигранти стават и хора с добро образование и висока квалификация, които обаче не намират достойни условия за своя труд в рамките на техните държави и се принуждават да търсят препитание в друга страна. Най-развитите европейски държави са въвели национални схеми за привличане на квалифицирана и високкоквалифицирана работна ръка в определени сектори като информационните технологии и инженерството, в които икономиките са изправени пред недостиг на достатъчно подготвени кадри от страна на местното население. Наемайки добре образовани и подготвени имигранти, те се опитват да се справят успешно с предизвикателствата на високата конкуренция и глоболизиращата се икономика. Такъв вид трудова мобилност предизвиква главно положително въздействие върху икономиките на приемащите държави. Тук миграцията отново действа по отношение на преодоляването на липсата на трудови ресурси. В това отношение високкоквалифицираната имиграция играе важна роля за поддържане на високи нива на заетост и спомагане за финансирането на националните социални системи, тъй като този вид имигранти рядко се превръщат в тежест за приелите ги държави. Важно е да се обърне внимание на въпроса с признаването на дипломите на чуждестранните работници, тъй като именно по отношение на него множество имигранти срещат трудности и се принуждават да заемат длъжности, за които са свръхквалифицирани. Казаното дотук ни кара да заключим, че негативната обществена нагласа на местното население спрямо имигрантите е неоснователна.

Необходимо е да се обърне внимание на ефектите, породени от миграцията и за изпращащите имигранти държави. Важно е тук да подчертаем, че в по-голяма част от случаите посоката на мобилност на работна сила е насочена от по-бедни държави или казано по друг начин - държави с по-неблагоприятна икономическа обстановка, към страни, които предлагат по-привлекателни условия за съществуване на своите граждани и съответно на своите имигранти. Напусайки родината си държава най-често със статут на безработен и отивайки

¹² Владимирова, Катя, „Демографско развитие“, Университетско издателство „Стопанство“, София, 2007.

в друга държава, в която намирането на работа би било по-лесно, а работата - по-доходоносна, имигрантът престава да бъде тежест за своята държава и нейната социална система и започва да генерира приход. Интересен тук е фактът, че приходите си голяма част от имигрантите изпращат на своите семейства, които се намират на територията на изпращащите ги държави. Там семействата продължават да участват в процеса на покупко-продажба с паричния ресурс, получен от техните роднини имигранти и по този начин стимулират икономическия сектор.

Негативен ефект тук би могло да бъде намаляването на населението в резултат на миграцията. Вземайки предвид нагласата на повечето имигранти за временно пребиваване на територията на чужда държава за постигане на дадена цел, която най-често е с временен характер - натрупване на паричен ресурс, можем да определим този ефект като недостатъчно устойчив. От друга страна, ако разгледаме случая на имигрантите със статут на постоянно пребиваващи, отново стигаме до извода, че те стимулират икономиките на родните си държави, тъй като по-голямата част от тях предпочитат да прекарват ваканциите си при своите близки в държавите, от които са излезли. Нерядко те се връщат, придружени от свои познати чужденци, като по този начин отново се благоприятства икономическия сектор на изпращащите държави.

Преобладаващо положителните ефекти от мобилността на работна сила, дори в неблагоприятната икономическа обстановка, ни карат да заключим, че тя има предимно положително действие по отношение на участниците в нея и като цяло за икономиката. Свободната трудова миграция в рамките на ЕС дава възможност повече хора да се възползват от достиженията на икономическото развитие, които им осигуряват препитание и високо жизнено равнище. От своя страна, имигрантите спомагат икономическия растеж, запълвайки празноти на местните трудови пазари, които иначе биха били препятствия пред тяхното добро функциониране. От това следва, че трудовата миграция не бива да бъде категоризирана като негативно явление за трудовите пазари, а обратно - да се съотнесе към наличните възможности за неутрализиране на неблагоприятните процеси в икономическо отношение, които в настоящия момент са подсилени от влиянието на световната икономическа криза.

Миграцията в българската действителност

Стела Михайлова

Свободното движение на хора

Свободното движение на хора е една от основните свободи, гарантирана от европейското законодателство и важен елемент от вътрешния пазар на Европейския съюз. При последното разширяване от 2004 г. на новите държави членки бяха наложени мерки, ограничаващи движението на работници и свободен достъп до пазар на труда в определен преходен период. Тези мерки бяха наложени с максимален период от седем години. Освобождаването на трудовия пазар се извърши поетапно или по „формулата“ 2 + 3 + 2 години. Правното им значение е през този период страните от Европейския съюз да продължат да налагат собствените си законодателни мерки за наемане на работа за работниците от новите държави членки до изтичане на периода. Междувременно държавите от ЕС могат да прекратят действието им от датата на членство на новите държави или след изтичане на първите две години с уведомление до Европейската комисия. Държавите, които сметнат, че ще има сериозно смущение на вътрешните им пазари на труда, имат възможност да налагат ограничителни мерки в максималния срок от седем години.

Преходният период за страните от първата вълна на петото разширение изтече през май 2011 г., а за България и Румъния този период изтича през януари 2014 г. Към момента България има право на свободен достъп до трудовите пазари на 18 държави от ЕС, останалите - Австрия, Белгия, Германия, Нидерландия, Франция, Люксембург, Великобритания и Малта, запазиха ограниченията си до 2014 г. За да започнат работа там, българите трябва да притежават разрешително за работа в дадената държава.

През последните години силно е насърчена мобилността в Съюза и изкореняването на мерките срещу свободния достъп до работни места на българи и румънци във всички държави членки. През 2011 година Европейският парламент прие резолюция (2010/2273/INI)¹ относно насърчаване на мобилността в Съюза. Още същата година Европей-

¹ Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2011 г. относно насърчаване на мобилността на работниците и служителите в Европейския съюз.

ската комисия публикува анализ², който утвърждава положителното влияние на българските и румънските работници в икономките на по-старите държави членки.

Въпреки това всички държави от Западна и Централна Европа таят страхове за зараждаща се вълна на емиграция от Източна Европа или така наречената „миграция на бедността“. Многократно в медиите се публикуваха различни прогнози и страховете на правителствата от разклащане на така или иначе нестабилните икономики при евентуална миграционна вълна през 2014 година.

В настоящата работа ще се разгледат основни моменти от миграцията на българите през годините и тенденциите в техния избор на приемащи страни, както ще си отговорим на въпросите дали има реална заплаха от миграционна вълна на българи през 2014 г. и необходими ли са толкова строги мерки и въобще мерки в тяхното ограничаване до пазара на труда в някои държави членки.

Профилът на българския емигрант

От деветдесетте години на XX век до сега профилът на българския емигрант е преминал през различни качествени и количествени промени. Условно може да разделим емиграционния процес на българите в три периода: след комунистически период, след премахване на визовия режим за България и легален престой в държави от Европейския съюз и след присъединяването на България към ЕС през 2007 година. Резултатите по-долу са част от две изследвания на българските миграционни процеси на Институт „Отворено общество“ - София.³

Българинът прави своите първи стъпки в емиграцията след комунистическия период у нас, който се характеризира с тежка икономическа криза. През този период заминават главно висококвалифицирани и образовани българи.

Следващ период на емиграция е след 2001 година, или премахването на визовия режим за българските граждани. Периодът е характерен с емиграцията на семейни жени на средна възраст без своите семейства, които изпращат по-голямата част от доходите си обратно в България.

Периодът след 2007 година се отличава с емиграцията на цели български семейства. Това е в резултат на променения статут на българите и приемането им като граждани на ЕС.

² Report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania, Brussels, 11.11.2011, COM (2011) 729 final.

³ „Bulgarian Migration: Incentives and Constellations“, 2005; „Тенденции в трансграничната миграция на работна сила и свободното движение на хора - ефекти за България“, 2007.

Характерът на българската емиграция остава все още временен и сезонен. Данните посочват, че основно работни места се заемат в сферата на хотелиерство, почистване, строителство и търговия.

Мотивите, които принуждават българите да емигрират, са различни. Най-често посочвана е голямата разлика в заплащането между България и приемащата страна. Следваща основна причина е различната степен на социалните облаги и предоставянето на обществени услуги. Други такива са липсата на сигурност и ред, чисто физическото оцеляване, събирането на средства за лечение на близък, очакванията за по-добри житейски перспективи в чужбина и други също са мотиви за емиграция.

Според последното преброяване на българското население от 2011 г. на Националния статистически институт предпочитаните дестинации за емиграция са Испания, Германия, Гърция, Италия и Великобритания.

Държавите първенци с най-голям процент български имигранти са Испания и Германия. Испания отвори своя пазар за работна сила за българи още през 2007 г., като ограниченията продължиха да съществуват единствено за румънските граждани. Германия угулжи преходните периоди до 2014 г., като следващата година ще отпаднат всички бариери за българи и румънци. Това е основното и най-явно доказателство, че въпреки ограниченията и трудния достъп до германския пазар на труда, това не ограничава българския достъп, дори напротив - Германия е в челните позиции като предпочитана държава измежду българските емигранти.

Ограниченията, които Испания наложи на румънските граждани, след като освободи българския достъп, е ясен пример за различията между България и Румъния по отношение на въпросите на емиграцията. В сравнение с румънските граждани българските емигранти са незначителен брой дори във водещи дестинации като Испания и Италия.

Етапи в българската емиграция

Както бе споменато и по-горе, българският емиграционен период може да бъде разделен условно на три етапа. Тези три етапа се дължат преди всичко на икономическото състояние на България, отколкото в промяна на политическото измерение и отношенията на България и Европейския съюз.

Първи етап, характеризизиран с голям емигрантски поток от България към Западна Европа, е след комунистическия период, или деветдесетте години на XX век. Този период за българската държава е с голяма важност за нейния демократичен път, но и с изключителни икономически проблеми в усилията да се премине към пазарна ико-

номика. В този момент голяма част от българите търсят спасение и сигурност във вече развитите икономики на запад от родината. В този момент България напускат висококвалифицираните и образовани кадри. През деветдесетте години всяко едно домакинство в България е засегнато от високи нива на инфлацията и галопиращ ръст на безработицата. Друг аспект, характеризиращ този период, е политическата изолацията на България след комунистическия режим, тя не е член на НАТО и с тежки визови ограничения спрямо Западна Европа. Въпреки това, според проучване на Националния статистически институт (НСИ) през периода между 1992 г. и 2001 г. емиграцията е много по-интензивна отколкото в следващия десетгодишен период. Тук следва да се спомене как точно се определя емиграцията според НСИ: „Външната миграция (емиграцията) в съответствие с методологията на преброяването се оценява като изменение на броя на населението, дължащо се на броя на лицата, които отсъстват от страната за период, по-голям от една година към датата на преброяването“.⁴

Точните данни за емиграцията на българи в периода 1992 г. - 2011 г. са:

- През периода 1992 - 2001 г. поради емиграция населението е намаляло с 217 809 души.
- За периода между преброяванията през 2001 и 2011 г. намалението на населението поради външна миграция се оценява на 192 663 души.

Макар че периодът след 2001 година е много по-лек от гледна точка на ограничения за мобилност и емиграция, то тя спада видимо. От тук може да заключим, че независимо подсилените мерки за ограничено пътуване и достъп до пазара на труда в ЕС преди падането на визовия режим или в последствие датата на членство в ЕС, те не са решаващ фактор за емиграция, а това е финансовото състояние на българите.

След 2001 г. българите вече имат право да пътуват без визи в ЕС, няколко години след това България вече е пълноправна членка на НАТО, а българската икономика е значително укрепена и стабилна и видимо намалява потокът на изселници. Това е доказателство, че бариерите сами по себе си не играят голяма роля в емиграционните потоци.

След присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г. емиграцията запазва своя висок ръст, но се наблюдава и друго явление - много българи се завръщат в родината.

Драстична промяна на емиграционните потоци не само в България, но в цяла Европа се наблюдават през 2009 г. поради ескалацията на икономическата криза. По-горе стана ясно, че българите емигрират

⁴ „Преброяване на населението и жилищния фонд към 01.02.2011 година (експертни резултати)“, Национален статистически институт.

главно поради икономически и финансови проблеми, като търсят по-добро заплащане и реализация на Запад. През 2009 г. се очакваше също голям поток емиграция, но тъй като кризата е световна, процесът протече в обратна посока, а именно - намаляване на емиграцията. Въпреки световната икономическа криза и намаляването ръста на миграция, трудовата емиграция продължава да има постоянни високи нива в България.

Трудовата емиграция с две лица

Всяка година България напускат стотици млади, образовани и трудолюбиви хора. Това значително задълбочава демографската криза в страната. Според Центъра за демографска политика България е сред първите в света по темповете, с които намалява нейното население.

Трудовата емиграция има и положителен аспект върху сържавата. Близо 40 % от доходите на емигрантите преминават в страната под формата на паричните преводи. През май 2012 г. паричните преводи на българи, живеещи в чужбина, достигат 78,2 млн. евро по данни на БНБ.⁵ Българските трудови емигранти са едни от най-големите донори и дори катализатори на българската икономика. Тези значителни суми са и отговор на това как някои българи успяват да преживяват предвид сложното икономическо състояние у нас.

Емиграция / имиграция

Ежедневно от България заминават десетки граждани, за да работят, учат и специализират, а много от тях не се завръщат. Политиките на българското правителство и опитите да привлекат тези хора обратно в страната са несигурни и доста колебливи. Емиграцията в България запазва своя висок ръст, въпреки това имиграцията към страната все още е минимална, но постоянна. България постепенно променя профила си от изпращаща към приемаща страна. Според данни на НСИ чуждите граждани, които пребивават на територията на България, към 2009 г. са около 70 000 души. Основен дял на чуждите граждани е от европейски страни, но и извън ЕС като руснаци, украинци, македонци, турци, както и сериозен брой китайци, сирийци, арменци, вьетнамци, ливанци. Предвид разрастващата се демографска криза това е положително за страната. Макар че много от чужденците използват страната само като трамплин към Западна Европа.

⁵ Институт за пазарна икономика (И.П.И).

Лондон, Париж и Берлин бият тревога: българите идат!⁶

С приближаването на 2014 година изтичат преходните периоди за български и румънски и се реализира свободният достъп до пазара на труда във всички по-стари 25 държави от Европейския съюз. В медиите на някои държави от ЕС се публикуваха плашещи цифри за прииждаща вълна на емиграция от двете държави. Държавните глави на по-старите държави членки експериментират с нови забрани и завоалирани кампании против гражданите на България и Румъния. Дали страхът на западните държави е оправдан и застрашава ли ги евентуална българска емиграционна вълна?

България е с население от малко по 7 милиона, сравнима с държави като Австрия. Населението на България е 1,5% от населението на ЕС и едва 1,3% от работната сила. Българските емигранти са внушителен брой и той продължава бавно да нараства. Относителният дял на хората зад граница се дължи на редица фактори, но главно икономически. Голям дял от българите в ЕС са емигрирали през трудния преход на България 1992 г. - 2001 г. въпреки трудностите и ограниченията. Това е обратно на очакванията за 2014 г. - освобождаването на пазара не е основна пречка за заминаването на българите зад граница, дори напротив - бариерите, поставени от някои държави не успяват да затруднят пребиваването и работата на българите там. Ясен пример за това е изравнения брой на български емигранти в Германия и Испания.

Една от основните цели на Европейския съюз е гарантирането на мобилността в Съюза, което ще стимулира икономиките и ще спомогне за по-бърз темп на растеж и заличаване белезите на кризата в Европа. Отваряне на границите би имало единствено положителен ефект. Стимулирането на заетостта във всички части на Съюза, назначаване на подходящи кадри в основни отрасли на икономиката, независимо от националността, ще има само позитивен резултат и задвижването на интегрирана европейска икономика.

⁶ Статия, публикувана в www.dnes.bg, цялата статия може да се види на <http://www.dnes.bg/redakcia/2013/02/22/london-pariz-i-berlin-biiat-trevoga-bylgarite-idad.180887>.

Българската младежка мобилност - предпоставка ли е за младежка емиграция?

Танита Печалова

„Младежта в действие“ е важна и вече набрала широка популярност и интерес практика. Това е програма, съставена от множество инициативи, насочени към младите хора. В основата на програмата са заложили амбициозни цели, които трябва да разглеждаме не само в тесните рамки на младежката политика, а през визия за развитието на ЕС. Част от тях са насочени към формирането на активна гражданска позиция сред младите хора, популяризиране на европейското гражданство и зараждане на разбирателство и толерантност в младежта. Другите водещи цели са свързани с развитие и повишаване на качеството на образованието и преподаването, насърчаване на нови методи и практики за улесняване на преподаваната материя и стимулиране на държавите - членки на ЕС, да вземат мерки към поплавен преход от образованието към професионалната реализация. Тя също така насърчава част от младежта да се възползва от стипендии на ЕС за образование и свободно пътуване в Европа, стимулиране на структури за подкрепа на младежките дейности, подобряване на капацитета на физическите и юридическите лица, работещи в тази област и насърчаване на общоевропейско сътрудничество в младежката сфера.

Именно тази практика на младежка мобилност и движение в границите на ЕС е търсената възможност от много хора за пътуване в чужбина свободно и безпроблемно. Причините за това често са възможности за образование и професионална реализация. Тези практики са добре познати и предпочитани от младежите в Европа. Въпреки това в България те навлязоха през последните няколко години с огромна скорост и проявяваният интерес към тях не е малък. С наличието на програми и инициативи българската младежка мобилност нараства. Все повече ученици и студенти с различни университетски степени могат да пътуват свободно в Европа, да получат своето висше образование, да довършат образованието си, да обменят опит, да споделят нужни умения и знания и да се запознаят с нови хора и култури. Това е изключително важно както за развитието на младото поколение българи, така и за бъдещето на страната. Вече са налице и противоречиви резултати от тези инициативи и проекти. Тук е

проблемът, който ще засегна в следващия текст, а именно дали тази толкова широко популярна и добре развита практика в Европа има положителен ефект в България, или не? И защо се наблюдава тенденция на миграция на младите хора към други държави с перспективата да не се завръщат в родината си. Засягайки тази младежка политика и разяснявайки особености на проблема, ще достигнем същината на въпросния анализ.

За мнозинството от младите хора, населяващи държавите - членки на ЕС, свободното движение в рамките на Съюза е постижение, което днес те приемат за даденост. Инициативите за насърчаване на мобилността и многобройните прилежащи проекти, в които младите граждани на всяка една от 28-те членки могат да се включат, са резултат от един продължителен и все още еволюиращ процес. В началните етапи на интеграцията младежката политика остава извън фокуса на общеевропейските усилия, тъй като акцентът е поставен основно върху икономическото възстановяване и развитие на Стария континент. През 1988 г., в период на интеграционен подем, е стартирана програма „Младежта за Европа“, която полага основата на една целенасочена политика на Съюза за стимулиране на младежката мобилност и неформалното образование. Днес, четвърт век по-късно, нейна наследничка е програма „Младежта в действие“, която продължава да преследва амбициозните цели, заложили в края на 80-те години на 20 век, същевременно залагайки и на нови приоритети.

„Младежта в действие“ е създадена от Европейския парламент и Съвета на ЕС и обхваща периода от 1 януари 2007 до 31 декември 2013 г. Нейното прилагане се осъществява основно на децентрализиран принцип. Европейската комисия е институцията, отговорна за администрирането на програмата, като във всяка държава членка функционират органи, които прилагат програмата на национално ниво и имат важно значение за нейното успешно развитие - това са т.нар. национални агенции, които са свързващото звено между ЕК, кандидатстващите организации и младежите.

Структурата на „Младежта в действие“ е разделена на пет дейности, като в рамките на всяка от тях има различни поддейности, които са насочени към определена целева група и съответно имат разнородни характеристики. Проектите са отворени за участие за хора между 13 и 30 години. Безспорно най-популярната сред младежите на Стария континент е „Младежта за Европа“, която е съставена от три поддейности - младежки обмени, проекти за демократично гражданство и младежки инициативи.

Европейската доброволческа служба (ЕДС) е друг компонент на програмата, който стремглаво набира популярност, особено в България през последните няколко години.

Друг вид дейност в програмата е „Младежта за света“. Както подсказва и самото име, тя е ориентирана към поддейности, които

излизат извън рамките на Европейския съюз в синхрон с нарастващата му роля в световен мащаб, както и с оглед на все по-глобализиращото се междукултурно общуване. Проектите в „Младежта за света“ са насочени към организирането на младежки обмени и към организиране на обучения на пряко ангажираните с младежка работа, както и възможност за изграждане на партньорства между организации от и извън ЕС.

За голяма част от младежите последните две дейности са непознати, но тяхното значение за повишаване качеството на програмата е изключително важно.

„Подкрепа за европейско сътрудничество в младежката сфера“ е последният компонент от „Младежта в действие“. Основополагащият замисъл на тази дейност е да допринесе за диалог между различните „актьори“ в сферата на младежките въпроси - самите млади хора, младежки работници и организации, както и отговорните за това политически представители.

Една от основните ценности на програмата, изразяваща основополагащия в европейското право принцип на недискриминация, е включването в дейностите по програмата на младежи в неравностойно положение, като специално внимание е отделено на хората с увреждания. Статистика в България относно участието на такива младежи няма, но по неофициални данни делът им е много малък.

На следващо място, програмата подпомага признаването на придобитите по част от дейностите знания и умения чрез издаването на сертификата Youthpass. Неформалното образование е съставна част в стратегията на ЕС за „учене през целия живот“, но в България все още ползите от него остават неразбрани.

Така тази структура от инициативи работи и това е нейната същност. Тя е от особено значение за развитието на младите хора и резултатите от нея са положителни. Това го показват много изследвания, както бе обявено и на годишната среща по програмата „Младежта в действие“. Понастоящем има повишени показатели на младежка активност и инициативност в България. Усвояемостта по проектите е увеличена, като по този начин държавата ни се поставя на водеща позиция с 99,23 %.¹

Важен въпрос е дали се възползват българските младежи от възможностите за мобилност, които им се предоставят по тази и подобни програми? Статистиката е повече от красноречива - от 2007 г. броят на българските участници в дейности по програмата нараства и по този показател България заминава част от постарите държави - членки на ЕС. Ползите за участниците са изразени

¹ Годишна среща по програма „Младежта в действие“ - 12 март 2013 г.: http://www.minedu.government.bg/news-home/2013/13-03-13_meeting.html

най-добре от самите тях - 2/3 заявяват, че след подобно участие те значително подобряват своите езикови знания и се чувстват по-уверени в общуването. Голяма част от българските младежи развиват чувство за инициативност и предприемачество - нещо, което българското образование към този момент все още не стимулира достатъчно. Резултат с дългосрочни последици за бъдещото развитие на страната е, че завиден брой млади българи след участието си в програмата се определят като граждани на Европа и имат намерение да работят или учат в друга държава членка. След участието си в дейности по програмата младежите са по-запознати с културата и историята на държавата, която са посетили и определено са по-солидарни и толерантни.

Мнението на г-жа Илияна Йотова - член на ЕП, също е показателен: „Инициативата „Младежта в движение“ ще изиграе важна роля за постигането на ключовите цели на стратегията „Европа 2020“ за намаляване на гела на преждевременно напускащите училище от 15 % на 10 % и повишаване на гела на младите хора с висше или равностойно на него образование от 31% на 40 % до 2020 г. Действията в рамките на инициативата „Младежта в движение“ ще помогнат на държавите членки да постигнат друга голяма цел на ЕС за 75-процентна заетост през идните десет години, като допринесат за усвояването от младите хора на уменията, които ще се търсят на утрешния пазар на труда. Изследвания на Комисията сочат, че до 2020 г. 35 % от новите работни места ще изискват висока квалификация и 50 % - средна степен на квалификация“.²

Последните проучвания на Евробарометър, посочени в Европейския портал за професионална мобилност, показват, че 53% от младите хора в Европа желаят да работят в друга европейска страна. В същото време по-малко от 3% от трудоспособното население на Европа живее понастоящем извън страната си по произход. След проведени множество анкети сред младите хора в страната, проучването установи, че значителна част от младите се стремят и желаят да работят в друга държава.

Фактът, че повече от половината анкетирани млади хора са склонни да се преместят по работни съображения, е добра новина за пазара на труда в Европа, особено като се има предвид, че младежката мобилност се смята за мярка за облекчаване на безработицата и стимулиране на икономическия растеж.

Изследванията сочат, че студенти, които са завършили част от образованието си в чужбина, имат по-големи шансове за успех на трудовия пазар, както и за работа в чужбина на по-късен етап в жи-

² ЕК стартира инициативата „Младежта в движение“, <http://www.ilianaiotova.eu/?media&newsEU&read=1078>.

вота си. Работодателите ценят придобитите от тях умения като владеене на чужд език, адаптивност и междуличностна комуникация.

„От изследването се вижда, че младите хора имат желание и готовност да работят в чужбина. Това е добра новина за Европа, но за съжаление младежите все още срещат твърде много спънки. Трябва да улесним тяхното образование, професионално обучение или работа в чужбина и да ги информираме по-добре за възможната финансова подкрепа чрез различни програми на ЕС, като „Еразъм“, с чиято помощ могат да пътуват извън родината си. Думите на Андрула Василиу са свидетелство, че по-мобилните студенти и служители са важни. „Днес две от най-големите предизвикателства пред нас са младежката безработица и ниският икономически растеж, а по-мобилните студенти, работници и служители са част от решението“, заявя европейският комисар по въпросите на образованието, културата, многоезичието и младежта Андрула Василиу.³

От друга страна, въпреки че желаещите да учат в друга европейска страна са много, броят на младите хора, които на практика го осъществяват, е незначителен. Както се посочва в проучването, само един на седем (14%) анкетирани млади европейци е получил образование или обучение в чужбина.

Респондентите изтъкват различни причини, поради които не са успели да се преместят в друга европейска страна, но два отговора преобладават. За една четвърт (25%) причината е семейни задължения, например деца или роднини на издръжка. Една трета от респондентите (33%) обаче посочват липсата на финансиране като основна причина, попречила им да се преместят. Такъв е случаят особено с по-голямата част от респондентите от Румъния (51%), Унгария, Хърватия и България (55% за всички).

Наред с позитивите, които програмата носи за българската младеж, съществуват и определени слабости, които няма как да бъдат подминати. Цифрите не обхващат една тенденция, която е с негативен оттенък - голяма част от българските участници са младежи, живеещи в София или мигрирали в столицата поради образователни, професионални или други съображения. Проблемът с твърде неравномерното развитие на София и останалата част от страната очевидно засяга възможностите за мобилност сред младите хора и разгледан от друг ъгъл, поставя въпроса за ниската все още скорост на кохезия в тази сфера между българските региони и тези в развитите държави. Значителен е броят на учениците и младежите над 18 години в провинцията, които изобщо не са чували за програма „Младежта в действие“ и възможностите, които тя предлага. Това поставя въпроса за необходимост от сериозна и координирана информационна

³ Всеки втори млад европеец е готов да работи в чужбина: <http://www.horizonti.eu/ShowNews.php?id=999>.

кампания. От друга страна, част от участващите не са добре запознати със същността на програмата и за някои от тях проектите представляват екскурзия, за която по тяхно мнение цената плаща Брюксел. Това води до неразбиране сред младежите на целите на „Младежта в действие“, като за някои от тях изрази като европейско гражданство остават едно абстрактно понятие. Разбира се, трябва да признаем, че това се отнася в голяма степен и за участващите младежи от някои други страни и може да бъде преодоляно чрез целенасочени действия, най-вече от страна на изпращащите и приемащите организации.

Въпреки данните, сочещи че една част от младите хора са възпрепятствани да живеят, работят или пътуват в чужбина, както и проблемите с недоразвитите български райони и недостатъчното познаване на програмите на Европейския съюз, съществуват и други статистики. Те сочат, че известен процент от българските млади хора учат в чужбина или желаят да заминат в чужбина и този процент расте без тенденция за намаляване.

Последните години в България се наблюдава тенденцията много млади хора да напускат родината си по различни причини - липса на реализация, висок процент безработица заради икономическата обстановка, лошото ниво на здравеопазване и образование и др. Изследване на учените от БАН сочи, че към 31 декември 2060 г. населението на България ще се стопи с 2 млн. души, или от сегашните 7,5 млн. българи ще останат около 5,5 млн.

България е посочена като пример сред страните от ЕС за най-висок процент млади хора, които масово напускат родината си. Посочва се, че от 1985 г. България е загубила 1,5 млн. от своето население.⁴

Една от основните причини за напускането на младите хора от страната е финансовата и икономическа нестабилност на България. Именно поради това и много млади хора, избрали да получат нов опит и добият нови умения в чужбина, остават да пребивават там постоянно и съответно се реализират напълно. Образованите и интелигентни българи трудно намират успешна реализация в родината си и в повечето случаи получават много ниско възнаграждение за извършения труд, поради което се предпочита вакантно място по специалността в Европа, а не това в България. Това обезкуражава и демотивира младите хора, които си тръгват от родината си и повече не се връщат.

Друга причина за емиграцията е по-доброто образование в чужбина, което много от българите предпочитат пред родното. Всяка година хиляди младежи напускат България, за да се обучават в чужбина. Друга

⁴ БГНЕС, анализ АФП - Младите българи виждат бъдещето си в чужбина: <http://news.bgnnes.com/view/1084637>

част, която се включва в интересни и полезни програми на ЕС, в последствие отново се насочват навън.

Лошата система на здравеопазването скоро ще доведе до сериозни трудности на пазара на труда и проблеми в сферата на човешките ресурси. Сред другите непривлекателни страни на живота в България са високата степен на престъпност, корупционните практики, нивото на съдебната система и др.

На фона на добрите практики, заложили в програми като „Младежта в действие“, съвместно с други държави и програми се стимулира инициативност, креативност, насърчаване към развитие на българското образование. Програмите, които улесняват както ученици, така и студенти да развият уменията си и да добият повече опит, същевременно да са по-толерантни, насърчават разбирателството между младите, популяризират програмите на ЕС, както и на заложените в тях принципи и приоритети. Участието в дейностите по програмата „Младежта в действие“ е с видимо положителни последици за българските младежи, стимулирайки ги да бъдат по-активни в изразяването на своето мнение, устремени към по-качествено образование и пораждайки в тях дух на инициативност, който ги прави по-отворени и същевременно изискващи повече от обкръжаващата ги среда. Насърчава се и младежката мобилност, като това е едно от средствата за справяне с младежката безработица. Но положителните тенденции за българските младежи имат и своите негативни последици за България и нейното развитие. При покачване процента на младежите, които пребивават трайно извън границите на родина си, ще се окаже негативно влияние върху икономиката и прираста на население на страната. В опита да се справи с младежката безработица и да насърчи младите хора към развитие, усъвършенстване и високо квалифициране, Европейският съюз въздейства и на по-слабо развитите страни. Именно чрез такива програми, инициативи и стратегии България се изправя пред проблема дали реално тази така необходима и благоприятно отразяваща се практика не води до засилване на българската младежката емиграцията в чужбина.

Верен отговор на този въпрос няма. Моята позиция е, че определено съществува подобна тенденция. Програмите като „Младежта в действие“ целят развитие на младите хора в Европейския съюз, независимо от произхода и развитието на родината им. Приоритети, които се поставят пред Съюза, са общи за всички държави членки. Проблемите, които се засегнаха по-горе, са от компетентността на държавите и колкото по-скоро се пристъпи към решаването им, толкова по-възможно е редуцирането и избягването им за в бъдеще.

Значима инициатива в стратегията „Европа 2020“ е „Младежта в действие“, която поставя младите хора в центъра на програмата на ЕС за създаване на икономика, основана на знанието, изследванията и иновациите, високи нива на образование и умения в съответствие с

потребностите на пазара на труда, адаптивността и креативността, приобщаващи пазари на труда и активно участие на обществото. Всичко това са фактори с определящо значение за бъдещото благогенствие на Европа. Необходимо е държавите членки и страните кандидатки да предприемат на национално равнище спешно действие за справяне с предизвикателствата, пред които са изправени младите хора. И да подготвят образователните си системи и структурите на техния пазар на труда за икономическо възстановяване и за периода след него. Поради глобалния характер на тези предизвикателства за ЕС следва да се насърчи диалогът, размяната на мнения и сътрудничеството с външните партньори на ЕС.

За да се превърне в успех, тази инициатива разчита на подкрепата на другите европейски институции и на активното участие на всички заинтересовани страни.

Регионализъмът - предпоставка за Обединена Европа или криза в националната държава

Анита Ергелска

Наблюдавайки съвременния свят, съвсем ясно се вижда, че европейските държави не могат и не бива да се опитват да се дистанцират от процесите, протичащи в него. Най-значимият от тези процеси е глобализацията.

Европейската интеграция от самото си начало до днес е преминавала през етапи на застой и развитие. Винаги, когато националната държава усети, че в дадена област суверенитетът ѝ е застрашен, се отдръпва. Но никоя държава не е в състояние, изолирайки се, да разреши икономическите си и социални проблеми, нито да остане извън обхвата на кризите и противоречията около нея. Затова и малко по малко държавите, които са част от ЕС, предоставят повече и повече правомощия на европейските институции. Те възприемат Съюза като възможност за преодоляване на трудностите, с които иначе не биха се справили толкова ефективно.

Самият ЕС също е засегнат от глобализацията. За да се противопостави на негативните ефекти, той обръща внимание на регионите като съставни части на интеграционната общност. Регионализъмът е тенденцията, която може да позволи ЕС да бъде здраво скрепен, въпреки нестабилното положение на европейските държави.

Колкото повече границите на континента се размиват, колкото по-лесно е придвижването на европейците от една страна в друга, толкова повече се създават т.нар. „трансгранични региони“. Те са резултат от трансграничното сътрудничество, което може да се наблюдава както между различните държави членки, така и между държавите, които са част от Съюза, и тези, които са извън него. Така например България участва както с Гърция в „трансграничното сътрудничество Смолян - Ксанти“, така и в подобни сътрудничества със Сърбия и Турция. Целта е да се обединят области, имащи сходни проблеми, за да се намери по-ефективно решение. Има нещо съществено, което не бива да се пренебрегва. Ползите не са само икономически. Не става въпрос само за по-добра инфраструктура или повишена заетост. Създаването на тези региони стимулира толерантността и уважението към чуждите култура, език и традиции. А това

за континент като Европа, чиято основна характеристика е различието, е важно и необходимо. Още повече, че съществува възможността трансграничните региони да се превърнат в по-стабилни икономически центрове за разлика от националните държави. Тази възможност е свързана и с факта, че държавите от Европейския съюз често разполагат с един или два развити региона, „носеци на гръб“ останалите. От друга страна, по-лесно се стига до добри резултати, когато отделните области могат да видят и дори „да изчислят“ какви ще бъдат ползите за тях от участието им в подобно сътрудничество. Все пак именно така е и поставено началото на Европейските общности. И шестте държави основателки ясно са разбирали, че с участието си в тях ще възстановят своята икономика.

Експертите и политиците не спират да говорят за развитие на концепцията за „Европа на регионите“. Чрез нея европейците могат да се почувстват като граждани на Съюза, да го възприемат по-близо до себе си, а не като далечна бюрокрация. И разбира се, ако започнат да определят себе си като съществена част от Европейския съюз, неизменно гражданите ще окажат натиск „отдолу“ върху националната държава. А това е необходимо за раздвижването на интеграционния процес.

Повишаването на значението на регионите води до развитието на т.нар. „локална демокрация“, печелеща доверие, за разлика от парламентарната такава, възприемаща се като далечна и незаинтересована от грижите на обикновените хора.

Още при подписването на Договора от Маастрихт е въведен принципът на субсидиарност, съгласно който решенията следва да бъдат вземани възможно най-близо до гражданите.

Когато става въпрос за законодателството на ЕС, регионите се представляват от консултативния орган Комитет на регионите, в чийто състав влизат представители на местните и регионални власти от всички държави членки. С влизането в сила на Договора от Лисабон ролята му се засили. ЕК е длъжна да се консултира с него не само когато се публикува законодателно предложение, но и на етапа на неговото изготвяне.

Не са малко и средствата, вложени в развитието на регионите и регионалното сътрудничество. Около 30% от средствата на бюджета на ЕС се заделят в тази посока. Често това е и спорна тема при определянето на годишния бюджет или финансовата рамка. Както се получи през 2012 г., противоречието между нетните платци и нетните бенефициенти не позволи дълго време да се стигне до обща позиция относно размера на бюджета. Кое то подчертава важността на регионалното развитие и връзката му с останалите процеси в ЕС.

Говорейки за региони, не трябва да се забравя, че всяко явление има две страни. Регионализмът се свързва с положителни очаквания за по-нататъшното развитие на Съюза и за благополучие на гражданите. Регионализацията обаче има различен облик.

В съвременните общества регионализацията може да се възприеме като резултат от кризата на националната държава. Причината е в опита да се удовлетворят стремежите на отделни слоеве от обществото да бъдат самостоятелни. Постепенно те нарастват и се насочват към пълно отделяне от държавата, за което допринася също глобализацията, която застрашава стабилността на държавата и намалява силите ѝ да се справя с трудности. Глобализацията в съчетание с увеличаващите се правомощия на отделните региони води до силна регионализация.

Белгия, Испания, Обединеното кралство са най-ярките примери. ЕС има трудната задача да открие как да спре разделянето на тези държави и как да предотврати лавинообразния ефект, който несъмнено ще последва.

Белгия е създадена през 1830 г. като централизирана монархия по примера на Франция, обединявайки в себе си две общности с различни култури и езици. Първоначално доминират франкофоните. Но още през 1847 година е създадено фламандско културно движение, настояващо за равенство между фламандския и френски език. Такова равенство е установено през 30-те години на миналия век. Фламандският става официален език във Фландрия, а френският - във Валония. Заедно с Брюксел това са трите области, на които е разделена Белгия.

След Втората световна война Валония има водеща роля по отношение икономическото развитие на страната заради своите въглища, стомана и железопътно строителство. Това е и причината към 1970 г. Белгия да се нарежда до Великобритания като промишлено развита страна. Фландрия в този момент е аграрен регион, чиито пристанища се използват за осъществяване на експорта на произведеното във Валония. Залагайки все така на въглищата и стоманата, Валония пропуска Втората промишлена революция, от която се възползва Фландрия. Благоприятното географско положение и близостта на морските пристанища привличат чуждестранни инвестиции. Подоброто икономическо развитие е и предпоставка за постепенното увеличаване на населението в региона.

След 1960 година трипартийната система от католици, либерали и социалисти се преобразува в многопартийна, като партиите се разделят по език и регион. При подобно постоянно напрежение трудно би се избегнало обявяването на Фландрия и Валония за автономни области, което се случва с промени в Конституцията през 1980 г. Разширени са финансовите им и законодателни право-

мощия. Етапите, през които преминава Белгия, довеждат до установяването ѝ като федерална държава, състояща се от общества и региони. При това с признати в конституцията два официални езика.

Не случайно много анализатори възприемат развитието на Белгия като един от евентуалните модели, с които ЕС може да си послужи. Предвид огромното разнообразие от езици и исторически спомени на територията на ЕС, а и несигурността, която се усеща по отношение на белгийския въпрос, едва ли това е правилният подход, който европейските лидери биха предприели.

Друга интересна за анализаторите ситуация е тази в Испания. Става въпрос за желанието на населението на Каталуния - автономен регион, имащ свое правителство и свой парламент, да се отдели като самостоятелна държава. Тези настроения се подкрепят горещо от регионалното правителство, заявяващо при всеки удобен случай, че системата за преразпределяне на данъците е „несправедлива“ и Мадрид ограбва Каталуния. Исканията на създаденото през 2012 г. „Обединено движение за независимост на Каталуния“ са за бъдещо членство в Европейския съюз. Засега в Мадрид приемат всичко това без паника. Макар Каталуния да е най-развитият икономически и индустриален регион от всичките сегемнайсет в Испания, той има и най-големите дългове, достигащи 48 млрд. евро. Каталунското правителство се обърна с молба за помощ към иначе „ненавистния“ Мадрид.

Тези настроения винаги са съществували в Испания, но е съвсем естествено, че се проявяват именно в момент на криза, и то криза не само в националната държава, а обхващаща целия Европейски съюз.

Един друг древен народ, подтикнат от възможността за икономическо развитие, е в състояние да доведе до разделяне на Обединеното кралство. Преди три века шотландците стават част от Великобритания. Днес обаче не искат да делят собствените си запаси от нефт и газ с Англия. Все пак става дума за добив, възлизащ на 20 млрд. долара годишно, които не остават в Единбург, а се насочват към Лондон. Не случайно национализмът се разгърна под лозунга „Това е шотландски нефт!“ Шотландската националистическа партия активно настояваше за провеждането на референдум за отделяне на страната от Обединеното кралство. В този случай за Лондон е обезпокоително не само че ще се лиши от значителните доходи, но и че Уелс и Северна Ирландия ще последват примера на шотландците.

Всъщност това е тази лавинообразна реакция, която има силата да разруши Съюза и всичко постигнато. Това са двете алтернативи. Или ЕС ще продължи да се изгражда като все по-стабилен съюз чрез

интеграция, основана на регионално развитие, или ще допусне съществуващото разнообразие да доведе до раздробяването на континента на все по-малки и слаби страни. Това би означавало да се прекрати и тяхната исторически извоювана и водеща роля в световната политика.

Демографско бъдеще на Европа

Десислава Пипкова

От самото си създаване досега Европейският съюз се е изправял пред не едно предизвикателство. В последните години на дневен ред са демографските проблеми на Стария континент, които могат напълно да променят икономическата и социалната структура. Сегашното увеличение на населението се очаква да се забави и да се обърне към понижаване. Последните демографски проучвания показват драматични промени, които се характеризират със застаряващо население, ниска раждаемост, променяща се структура на семействата и домакинствата, както и висока степен на международна миграция. В резултат на застаряването на населението във всички страни от ЕС дялът на възрастните хора в общото население рязко ще се повиши, а дялът на младите хора и на тези в трудоспособна възраст значително ще намалее, като пенсионерите ще съставляват повече от една трета от населението над 15-годишна възраст, което поставя значителни предизвикателства пред европейските икономики и системи на социални грижи. Различните тенденции обаче засягат в различна степен отделните държави членки. Миграционните процеси ще доведат до пренаселеност в някои части на ЕС, докато бедните, периферни райони ще загубят най-активния сегмент на населението си, което ще доведе до по-нататъшно намаляване на икономическата им активност. В дългосрочен план демографските промени могат да доведат дори до значителни промени в етническия състав на населението на Европа и разширяваща се пропаст между повече и по-слабо развитите европейски региони. Ето защо са необходими действия в редица политически области. Координацията на европейско равнище може да улесни обмена на най-добри практики, да доведе до полезни взаимодействия и да сведе до минимум негативните последици.

1. Основни тенденции в демографското развитие на Европа

1.1. Застаряване на населението

След дълги години усилена работа от страна на ЕС, на неговите институции и на отделните държави членки европейските граждани най-накрая имат възможност да водят активен, здравословен и ползотворен начин на живот в напреднала възраст. В същото време обаче,

поради увеличаващата се продължителност на живота и ниските нива на раждаемост се утвърждава една тенденция на цялостно застаряване на населението. Продължителността на живота нараства ежегодно с по два до три месеца, а броят на хората на възраст над 60 години се увеличава всяка година с около 2 милиона: два пъти по-бързо в сравнение с периода преди 2007 г.¹ Това, от една страна, води до търсене на нови или приспособени стоки и услуги, отговарящи на нуждите на по-възрастните хора, което открива възможности за развитие пред иновационните предприятия и може да стимулира създаването на нови работни места. От друга страна, това поставя сериозни икономически, бюджетни и социални предизвикателства пред държавите, които стават още по-осезаеми в настоящата икономическа и финансова ситуация. Застаряването на населението и увеличаването на коефициента на демографска зависимост² ще окажат значително въздействие върху потенциалния растеж и ще доведат до силен натиск за увеличаване на публичните разходи не само по отношение на разходите за пенсии и здравеопазване, но и за жилища и образование.

Някои държави членки вече започнаха да предприемат структурни реформи на първо място в пенсионните системи, като почти всички въведоха по-строги изисквания за получаване на публична пенсия, по-конкретно чрез повишаване на пенсионната възраст и ограничаване на достъпа до схеми за ранно пенсиониране. Тук обаче е важно да се подчертае, че увеличаването на възрастта за пенсиониране не води автоматично до увеличаване на работната сила. С остаряването си хората ще могат да работят по-дълго само ако са в добро здравословно състояние, което да позволява по-висока производителност и по-голямо участие на пазара на труда. Също така, за да се насърчи тяхното оставане на пазара на труда, е необходимо да бъдат отстранени някои пречки, свързани със заетостта, като например дълготелната пенсионна възраст, както и да бъдат въведени гъвкави механизми за пенсиониране, които да им позволяват да избират кога да се пенсионират и да получават допълнителни пенсионни права.

Застаряването на населението ще окаже значително влияние върху сектора на здравеопазването и нуждата от дългосрочни грижи. Навременни мерки за стимулиране здравословния начин на живот, инвестиране както в технологичния прогрес и в методи за ранна диагностика, така и в превенцията на заболяванията ще позволят на населението да остане в добро здраве и ще доведат до ограничаване на публичните разходи в дългосрочен план.

¹ Европейски икономически и социален комитет - „Демографските промени: предизвикателство и възможност“.

² Демографската зависимост е съотношението на броя на хората над 65 години към броя на тези, които са на възраст 15-64 г.

Важни реформи са нужни и във връзка с по-добрата интеграция на пазара на труда, където от съществено значение е икономическата зависимост - броят на пенсионерите, на получателите на помощи поради ограничена трудоспособност и на безработните спрямо броя на заетите, които финансират плащанията със своите социални осигуровки и данъци. Освен това от решаващо значение е и повишаването на производителността на труда на цялата икономика, тъй като тя позволява нарастване на средствата, които могат да се разпределят между работещите и неработещите, както и да гарантира повишаване на стандарта на живот. Необходимостта от използването на наличния потенциал за заетост не обхваща само възрастните хора, а се отнася за всички възрастови групи. По-дълготното оставане на пазара на труда може да отежни още повече проблема с младежката безработица. От ключово значение е да се намери балансът между осигуряване на работни места за възрастното население и за младите хора. За тази цел са необходими интензивни усилия за подобряване на шансовете за заетост на всички групи лица с ограничени възможности за заетост. Възможностите за работа на непълно работно време могат да бъдат добър начин за постигане на адекватни доходи за възрастни хора и за повишаване на предлагането на работна ръка. „Най-добрият шанс на Европа да гарантира, че застаряването на населението няма бъде прието като опасност, а по-скоро като историческо постижение, се състои в това да не се губи потенциалът на поколенията на демографския бум.“³

1.2. Миграция

Миграционните процеси в държавите - членки на ЕС, са много динамични през последните години, като по последни данни през 2010 година имигрантите наброяват 32,5 милиона или 6,5 % от общото население на тогавашния ЕС-27.⁴ Същевременно темата за последиците от международната миграция остава много спорна. От една страна, мнозина виждат международната миграция като ключов фактор за справяне с демографските предизвикателства и най-вече за справяне с последиците от спада в броя на активното население. Това изглежда съвсем логично, тъй като към 1 януари 2011 г. се отчита ръст в броя на населението от 1,4 милиона души в сравнение с 1 януари 2010 г., като от тях 0,5 млн. се дължи на естествен прираст⁵ и 0,9 млн. се дължи на нетна миграция. В Зелената книга на Комисията - „Исправяне пред демографските промени: нова солидарност между поколенията“ - се посочва, че „все по-големи мигрантски потоци може да са необходими,

³ Съобщение на комисията - Справяне с последиците от застаряването на населението в ЕС (COM(2009)180).

⁴ Източник: Евростат.

⁵ Разликата между раждаемостта и смъртността.

за да се отговори на нуждата от работна ръка и гарантиране на просперитета на Европа“. Въпреки това, за да се реши проблемът с намаляващата работна сила може да не е достатъчно да се разчита само на броя на мигрантите, тъй като отделните икономически сектори се развиват по различен начин. Според неотдавнашен доклад⁶ на Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) броят на работните места, които се нуждаят от висока квалификация и образование, ще се увеличи с 16 млн. до 2020 г., докато броят на работните места, които изискват ниска квалификация, ще намалее с 12 млн. за същия период. Следователно ЕС не само се нуждае от участници на пазара на труда, а има необходимост от работна сила с дадени умения в определен сектор. В този контекст са въведени европейските „сини карти“ за квалифицирани работници от трети страни по подобие на американските „зелени карти“. Тези карти представляват специализирано разрешение за пребиваване, което ще осигури равно третиране на работното място.

От друга страна, безработицата в Европа се увеличава, а с миграцията ще се увеличи тежестта на социалните разходи, тъй като мигрантите се нуждаят не само от работа, но и от жилище, социални и здравни услуги. Също така основните имиграционни потоци са съсредоточени в по-развитите западни икономики, което задълбочава пропастта между повече и по-малко развитите държави и може да доведе до пренаселеност в някои части на ЕС, като за това допринася и вътрешната миграция (от една държава членка към друга). Сред опасенията, свързани с миграцията, е и културното различие, което изисква допълнителни усилия за интеграция на мигрантите и борба срещу социалната и териториалната сегрегация.⁷ Не на последно място е и проблемът с нелегалната миграция, като по данни от Международния център за развитие на миграционната политика (ICMPD) в ЕС влизат около 500 хиляди нелегални мигранти годишно. Неслучайно миграцията е тема на много оживен дебат. Безспорно тя има своето положително влияние при ефикасни действия и мерки за контрол на европейско равнище и може да бъде частичен лек, но сама по себе си не е достатъчна. Без мерки за стимулиране на раждаемостта демографското състояние на Европа ще продължи да се влошава.

1.3. Ниски нива на раждаемост

През 2011 г. населението на Европейския съюз е над 500 милиона с растеж от 0,3% от предходната година. В сравнение с другите региони по света населението на ЕС расте относително бавно, като между 1960 г. и 2005 г. световното население се е удвоило, докато в

⁶ CEDEFOP (2010): Skills, supply and demand in Europe, Medium-term forecast up to 2020. Luxemburg 2010.

⁷ Сегрегация - политика на принудително отделяне на определена група от населението.

ЕС е нараснало едва с 21,9%. В резултат относителната тежест на населението на ЕС в световен мащаб е спаднала от 13,3% през 1960 г. на 7,5% през 2005 г. Тази тенденция се очаква да продължи, като до 2050 г. населението на ЕС-27 ще наброява 5,4% от световното. (Евростат, 2009) В същото време нивото на раждаемост в ЕС е средно 1,6, което е далеч под коефициента на заместване, равен на 2,1. Това означава, че раждаемостта в Обединена Европа е недостатъчна за естественото възпроизводство на населението. В основата на тази ниска раждаемост стоят икономическата криза, която се отразява на материалното благополучие на домакинствата, и високият процент на безработица сред младото и най-активно население. Същевременно проучвания разкриват и несъответствие между броя деца, които искат европейците, и броя деца, които имат. Следователно, ако съществуват общи европейски механизми, които да гарантират подходящи условия и среда за създаване на семейства и да позволяват на двойките да имат колкото деца искат, коефициентът на плодovitост може да се повиши в цялост. При създаването на политики за насърчаване раждаемостта е важно да се отчете фактът, че съвременните млади хора имат много повече възможности и свобода за развитие, които са конкурентни на раждането и отглеждането на деца. Ето защо ниското ниво на раждаемост често е следствие от редица пречки пред личния избор, като късен достъп до заетост, несигурност относно работа и доходи, скъпи жилища и липса на стимули, каквито са семейните обезщетения, родителският отпуск, грижите за децата, равното заплащане. Подобни стимули биха имали позитивно влияние върху раждаемостта и могат да повишат заетостта, особено сред жените, като окажат положително влияние върху баланса между професионалния и личния живот. Намалването на данъците върху доходите на втория член на домакинството също е вариант, тъй като се смята, че те са по-чувствителни към намаляния на данъците по отношение на участието на пазара на труда. Такива политики носят дългосрочни ползи, като гарантират, че жените по-специално могат да останат свързани с пазара на труда, но към тях трябва да се подхожда изключително внимателно. Данъчната политика е доста конфликтна материя. В България например имаше предложения за освобождаване от плащане на данъци на социално-слаби семейства. Това, от една страна, ще стимулира семейства, които се въздържат от отглеждане на дете поради липса на средства, но същевременно и ще задълбочи проблема със злоупотребите със социални помощи.

За да се насърчи демографското обновяване, са нужни действия за осигуряване на обществена среда, която да осъзнава потребностите на семействата. Равнопоставеността между половете е ключов фактор тук, който може да създаде по-добри условия за активно участие на бащите в отглеждането на децата чрез взимане на родителски

отпуск и разпределяне на задълженията между родителите с цел осигуряване на по-висококачествени грижи. Инвестициите във висококачествени грижи за децата и в годността за работа на родителите, които правят паузи в кариерите си, представляват инвестиции с огромна потенциална възвръщаемост. Това представлява и стимул за развитието на нови услуги и следователно за създаването на нови работни места. Но колко работодатели са склонни да дадат подобен отпуск на бащите, когато често се натъкваме на практиката да се предпочитат мъже пред жени за дадено работно място, защото евентуално майчинство ще създаде проблеми и ще увеличи разходите на работодателя.

2. Стратегията „Европа 2020“ и демографските предизвикателства

Европейският съюз може да е компетентен в много области, но има ограничена роля при влиянието върху демографските процеси. Основните политики, засягащи демографията, са в ръцете на националните власти и само по отношение на миграционната политика може да се каже, че компетентността е споделена между държавите членки и Европейския съюз. Въпреки липсата на реална власт ЕС си е поставил определени цели в борбата за по-добро бъдеще на Европа. В стратегията „Европа 2020“ три от водещите цели са свързани с проблемите на демографските промени.

На първо място стои стремежът да се повиши до 75% равнището на заетост на жените и мъжете на възраст 20-64 години чрез по-активно участие на младите хора, възрастните работници и ниско квалифицираните работници, както и по-доброто интегриране на законните мигранти. За постигането на тази цел съществено значение има солидарността между поколенията, която дава възможност за включване на най-уязвимите групи на пазара на труда.

На второ място е поставено образованието и подобряването на неговите равнища с цел да се намали ранното отпадане от училище и да се повиши дялът на лицата със завършено висше образование или равностойно на него. Образоваността се счита за ключов фактор за развитието не само на населението, но и на икономиката, предоставяйки на отделния индивид възможност за професионална реализация, заетост, по-високи доходи и други облаги.

Третият основен приоритет е свързан с борбата с бедността и социалното изключване.

В стратегията „Европа 2020“ обаче не са засегнати други много важни проблеми, каквито са териториалният дисбаланс, ниските нива на раждаемост и дори етническите промени в състава на населението на Европа.

Демографските тенденции в Европа са обект на изследвания от дълги години и всички промени са очаквани. Въпреки това дали в резултат от настъпилата икономическа криза, дали от неефективни мерки и подценяване на проблема, или пък комбинация от трите, но бъдещето не се очертава розово за Европа. Необходими са значителни институционални и политически реформи, които да ограничат неблагоприятните последици. Европейският съюз обаче не притежава компетенциите да действа в основните засегнати области, тъй като те са в правомощията на държавите членки и затова не може да приеме единна политика спрямо всички държави. В резултат страните се борят по отделно с предизвикателствата пред развитието на населението и не успяват да постигнат нужните резултати. Пропастта между държавите се увеличава и прави справянето с проблемите още по-трудно. Ето защо е важно да се осъзнае, че демографските проблеми са взаимообвързани и самостоятелните мерки не са ефективни. Нужни са както огромни усилия от страна на всички, така и координация на европейско равнище и обмяна на добри практики. Заедно винаги сме по-силни и постигаме повече.

Част втора

Доклади на докторанти
и асистенти в катедра
„Европеистика“

Политики за гарантиране правата на гражданите в рамките на вътрешния пазар, в това число с фокус и върху дигиталния вътрешен пазар

*Връзки, взаимодействие и разлики между
политиките на ЕС за защита на потребителите
и за защита на конкуренцията*

Калин Томов

Две политики - една цел

Развитието на вътрешния пазар е белязано от две политики - за защита на потребителите и за защита на конкуренцията, призвани да защитят правата на гражданите от различни гледни точки. Настоящото изследване си поставя за цел да изследва взаимовръзките, разликите и комбинирания ефект върху правата на гражданите като потребители и като икономически субекти от прилагането на политиките на ЕС за защита на потребителите и за защита на конкуренцията. И политиката за защита на конкуренцията, и политиката за защита на потребителите в крайна сметка са създадени да защитават правата и възможностите на гражданите за по-голям избор. Именно поради това при настоящото проучване, базирано на количествени изследвания върху пазарни показатели, както и на аналитично изследване на тенденции, основният фокус е насочен към анализ за това с какво тези две политики поотделно и комбинирано допринасят за предоставянето на повече възможности за информиран избор на потребителите и от там - създаването на по-добри гаранции за защита правата на гражданите като икономически субекти. Освен това се прави опит да се маркират и границите на полезност на тези две политики при гарантиране гражданските права в рамките на единния вътрешен пазар, в това число и при електронната търговия.

Колкото по-активно се развива дигиталният вътрешен пазар, толкова по-значима е ролята на тези две политики.

Предоставянето на възможност за избор на гаден вариант измежду множество алтернативи представлява основно право, което е двигател на икономиката и на благосъстоянието на хората. Състезанието е ключов фактор за правилното функциониране и богатство на пазарите, както на конкуренцията между компаниите, така и на правото на избор за потребителите. Ето защо конкуренцията и защитата на потребителите са двете страни на една и съща монета.

Взаимодействието между конкуренцията и защитата на потребителите са ясни. И двете политики служат за постигането на здравословна конкуренция от гледна точка на предлагането и високо благосъстояние на потребителите. И двете политики покриват целия вътрешен пазар и се отнасят до всички секторни политики. Усилията за поддържане на лоялната конкуренция и защитата на потребителите обслужват една обща цел, но не се припокриват поради различния си фокус и специфичния си инструментариум.

Трябва да бъде призната (и гарантирана) ролята на потребителя като основен икономически агент на пазара. Политиката за потребителите има за цел да гарантира, че потребителите получават информация, избор и гъвкавост, както и това, че действат в среда, на която се доверяват. Следователно политиката следва да им позволи да преследват своя интерес по всяко време. По този начин потребителите карат пазарите да функционират по-добре - те упражняват своите права за сравнение и избор и възнаграждават най-ефективните икономически оператори, елиминирайки неефективните.

ЕС включва около 500 милиона потребители и частното потребление е най-големият компонент в икономиката, което представлява около 58% от БВП на блока¹.

Здравословна конкуренция за по-добър избор за потребителите

Очевидно е, че потребителите имат нужда от пазари със здравословна конкуренция. ЕС политиката на конкуренция несъмнено е от голяма полза за потребителите. Работата на Комисията относно картелите в последно време има ясен и директен ефект върху благосъстоянието на потребителите. Глобите, наложени на производителите на автомобили, които ограничават търговците да не приемат трансгранични покупки, са добър пример.

¹ Широко цитирана информация, базирана на данни на Евростат от периода 2007-2008 г. (преди световната икономическа криза), б.а.

Сравнянето със случаи на господстващо положение на пазара, на картели и други антиконкурентни споразумения между предприятия са имали много голям положителен ефект върху пазарите².

За да има ефективна конкуренция, доставчиците трябва да бъдат независими един от друг и да подлежат на конкурентния натиск, упражняван от страна на другите пазарни участници. Откритите конкурентни пазари са най-добрият начин да се гарантира стойност и избор на потребителите. Нискотарифните фиксирани телефони и нискобюджетните самолетни билети са доказателство, че пазарите с висока степен на конкуренция доставят по-добри резултати от монополите.

Но създаването на потенциал за конкуренция от страна на предлагането не може винаги да бъде достатъчно, за да се постигнат очакваните ползи за гражданите³.

Либерализирането на пазара показва, че излагане на конкуренция за период от време обикновено води до ползи за потребителите, включително значителни понижения на средните цени⁴. Въпреки това резултатите в някои сектори са по-скромни поради наличието на физически или юридически ограничения, които възпрепятстват конкуренцията.

Там, където политиката за защита на конкуренцията не е достатъчна

Нещо повече, някои въпроси не могат да бъдат оставени да се саморегулират на конкурентен принцип. На първо място безопасността на продукта е трудно да бъде сравнена и оценена от гражданите - индивидуални потребители. Освен това не всички важни въпроси се проявяват пряко в поведението на потребителите - както например повече от 80% от европейците са загрижени за изменението на климата, но само около 10% от тях предприемат конкретни действия.

Определени колективно възприети практики от индустрията може да подведат потребителите. Объркващо, комплексно ценообразуване и в някои случаи - обвързването на покупката на продукти - пречат на способността на потребителите да вземат оптимални решения. Тайните споразумения са още един пример за практики, които причиняват вреди на потребителите, но все още не са (лесно) уловими от инструментите на политиката за защита на конкуренцията⁵.

² Правилата за защита на конкуренцията при споразуменията за доставка и дистрибуция. Люксембург, 2012, стр. 34.

³ Потребителите в Европа. Издание 2009. Люксембург, 2009.

⁴ Доклад за политиката за защита на конкуренцията. Брюксел, 2010.

⁵ Стратегия на ЕС за политика за защита на потребителите 2007-2013 г. Увеличаване на правата на потребителите, повишаване на тяхното благосъстояние, осигуряване на ефективната им защита. Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет, COM(2007) 99

И тук е ролята на защита на потребителите - повечето от тези въпроси, включително нелоялни и подвеждащи практики, биха могли да бъдат решавани чрез политиката за потребителите и по-специално от Директивата за нелоялните търговски практики. Справянето с тези проблеми дава нов фокус на конкуренцията, традиционно разглеждана единствено от гледна точка на цена и качество.

Защото уверените, информирани и оправомощени граждани са ключов двигател на икономическата промяна, тъй като техните предпочитания дават импулс на иновациите и ефективността.

Потребителският индекс (за развитие на пазарите на дребно)

Ефектът от предприетите мерки в рамките на общата политика следва да бъде измерен чрез наблюдение на начина на доставяне на стоки и услуги на гражданите от пазарите. Една важна инициатива в тази посока е създаването на индекса на развитие на пазарите на дребно⁶ - инициатива, която събира данни за изпълнението на множество пазари на дребно по отношение на начина, по който доставят на потребителите стойност, качество и избор.

По-специално индексът събира данни за цените, потребителски жалби, процент на заменени стоки, удовлетворение на потребителите и безопасност. Индексът е полезен инструмент за идентифициране на потенциалните дефекти на пазарите, които разкриват проблеми с политиката за потребителите, за конкуренцията или регулаторни дефицити.

Например, високото потребителско недоволство или много високата степен на жалбите може да се дължат не само на последиците от заблуждаваща реклама или нелоялни договори. Несъразмерно високите цени или невъзможността за преминаване към друг доставчик може да означава, че конкуренцията е слаба. Например, на пазарите на услуги, когато потребителите срещат проблеми със смяна на доставчика, цените са по-високи и потребителите са по-малко удовлетворени.

Индексът показва и значителни различия в цените на услуги между държавите членки; също така удовлетвореността на потребителите е по-ниска, отколкото при търговията със стоки. Освен това той показва, че голяма част от потребителите смятат, че основните услуги са твърде скъпи. Услугите са от съществено значение за нашата икономика. Те съставляват 70% от БВП на ЕС и около 80% от работните места. Услуги, бъдещи особена загриженост, са енер-

⁶ Съобщение на Комисията относно проследяването на резултатите за потребителите в единния пазар: Индекс за развитие на пазарите на дребно. Брюксел, 2008.

гийните и финансовите услуги, които са спечелили специално внимание от страна на ЕС.

Основни проблеми пред потребителите

Като цяло в някои страни потребителите:

- трудно могат да сравняват оферти от различни доставчици;
- взети заедно, те губят милиони, защото не използват най-евтината тарифа;
- някои потребители намират за трудно да си плащат сметките за ток;
- някои от тях са били жертви на агресивни търговски практики.

Възможността за мониторинг и контрол са предизвикателство на европейско равнище, тъй като всяка държава членка е различна, особено по отношение на доходите и потребностите на гражданите. Въпреки това без възможност за сравнение трудно могат да се формулират политики за по-нататъшно развитие на вътрешния пазар.

Ключов показател за идентифициране на проблемни сектори е броят на жалбите. Ето защо хармонизиран европейски подход е работен за събиране и отразяване на жалбите, отнесени към независими органи. Поток от подобни оплаквания може да покаже, че даден пазар не работи за потребителите.

Ясен пример може да бъде даден в енергийния сектор. Енергетиката заема значителна част от бюджета на домакинствата (почти 6%)⁷ и изключването при неплащане на сметки може да има сериозни последици, особено за възрастните хора и за хората с увреждания. Един от начините за прилагане на политиката за гарантиране правата на гражданите е чрез разработването на ясни и разбираеми сметки за енергия. Заедно с промишлеността, регулаторните органи и потребителите посредством Енергийния граждански форум са разработени препоръки за това как да се направят сметките за енергия по-прозрачни, сравними и лесни за употреба.

Аналогично на енергийния сектор, секторът на финансовите услуги също е повод за загриженост. Например, последните данни показват, че в някои държави членки близо половината от населението няма дори банкова сметка. Политиката за потребителите трябва да гарантира, че на никого няма да бъде отказан достъп до основна банкова сметка.

Финансовите продукти често са сложни продукти с висока парична стойност. Уязвимите потребители често поемат значителен риск при закупуване на финансови продукти. Дори и добре информирани

⁷ 8th Consumer Scoreboard - December 2012. Making markets work for consumers. Brussels, 2012.

потребители имат проблеми с разбирането на последиците от подписването на договори за кредит или за извършване на инвестиции.

Затова приоритет е да се гарантира, че потребителите могат да избират продукт, който най-добре отговаря на техните индивидуални нужди и обстоятелства.

Друг пример е в областта на далекосъобщенията, където един от всеки четири потребители, които са сменили интернет доставчици намират смяната на доставчик за трудна и един на всеки десет дори се отказва, защото е твърде сложно.

Електронният пазар и трансграничната търговия със стоки и услуги

Но може би основният въпрос, идентифициран в индекса за развитие на пазарите на гребно, е увеличаващата се пропаст между вътрешната и трансграничната електронна търговия, въпреки ясният потенциал на трансграничните покупки по отношение на избора и спестявания.

В момента тази възможност далеч не е пълноценно използвана. Вътрешният пазар на гребно в момента е фрагментиран между 28-те национални пазари, в ущърб на производителите и потребителите. По същество в търговията на гребно имаме 28 национални мини-пазари вместо един паневропейски суперпазар.

Интернет ерата открива нови възможности, позволяващи трансграничното пазаруване и дава възможност на потребителите да получат по-добра информация и да сравняват цените. Докладът показва продължаващ растеж на вътрешната електронна търговия, измерен с 36% от потребителите в ЕС, които са пазарували онлайн от национални търговци през 2011 г. (34% през 2010 г.). В същото време трансграничната електронна търговия продължава да расте с бавен темп (9% през 2011 г. в сравнение с 8% през 2010 г.)⁸ въпреки ясните ползи. А целта на програмата за развитие на дигиталното общество е ръст с 20% до 2015 г., което означава, че усилията трябва да се повишат. Изследването отчита, че възприятието на потребителите изглежда е една от основните пречки пред трансграничната електронна търговия. Близко дъма от всеки трима потребители не правят трансгранична покупка заради притеснения за измами. Почти толкова се страхуват от несигурността при решаване на евентуални проблеми с такива покупки и един от всеки дъма изразява загриженост относно възможните проблеми с доставката. Въпреки това тези проблеми са много по-редки сред потребителите, които действително са пазарували трансгранично.

⁸ 8th Consumer Scoreboard - December 2012. Making markets work for consumers. Brussels, 2012.

Има и проблеми от страна на предлагането, тъй като гелът на търговците на гребно, които продават извън националните граници, падна с 3% до 22% през 2010 г., въпреки че ползите от трансгранична търговия са значителни - 56% от търговците отчитат, че над 10% от продажбите от електронната им търговия идват от други страни от ЕС⁹. В този контекст политическите приоритети включват прекратяване на фрагментацията на пазара, ефективна информация относно съществуващите трансгранични консултации, правоприлагане и механизми за правна защита. Тези цели трябва да бъдат постигнати чрез използването на Мрежата за сътрудничеството за защита на потребителите (СРС), която обединява националните правоприлагащи органи, както и Европейските потребителски центрове, които осигуряват безплатна помощ и съвети на потребителите, които пазаруват в рамките на единния пазар.

Общо казано, целта на политиката за потребителите е да се помогне на неизползвания потенциал на вътрешния пазар за разширяване на благосъстоянието на потребителите по отношение на по-добрите цени, избора, качеството, достъпността и безопасността.

Но създаването и интегрирането на пазарите изисква изграждане на доверие. Пазарите стават все по-сложни и усъвършенствани, както и търговските практики и измамите на потребителите. Потребителите трябва да бъдат оправомощени да изпълняват пълноценно ролята си при регулирането на работата на пазарите. За да имат доверие на пазарите и по-голям избор, те се нуждаят от точна информация и прозрачност на пазара.

За да се накара вътрешният пазар да работи за потребителите и бизнеса, също трябва да се развива предвидимостта на условията, които съществуват на националните пазари. Солидна и разумна регламентация, която да предлага ясна и стабилна рамка за избора на потребителите, е задължително условие.

Директивата за нелоялните търговски практики въвежда хармонизирана рамка и забрана на практики като заблуждаваща реклама. Законодателната рамка относно правата на потребителите по договорите се променя със същата цел: да се въведе единен и прост набор от основни права и задължения на потребителите и бизнеса.

Основните елементи за обща европейска политика в областта на потребителите

Основните елементи за обща европейска политика в областта на потребителите са:

⁹ Consumer Conditions Scoreboard. Consumers at home in the single market. 5th edition - March 2011. Brussels, 2011.

- липса на дискриминация срещу потребителите, независимо дали те създават големи печалби;
- ясна и точна информация, така че потребителите да могат да изберат продуктите и услугите, от които се нуждаят, на разумна цена;
- правилното прилагане на правилата, защото иначе правата на потребителите са неефективни.

Тези принципи трябва да управляват всички пазари и да бъдат отразени във всички сектори - от енергийните и финансови услуги до телекомуникациите.

Целта на политиката е да се гарантира, че пазарите на основни продукти и особено услугите са справедливи и достъпни за всички - независимо от това къде живеят или колко печелят.

С течение на годините Европейският съюз е разработил както законодателни мерки, така и незаконодателни, предназначени за доизграждане на вътрешния пазар и защитата на правата на потребителите в ЕС. Европейското законодателство за защита на потребителите гарантира в частност правата и интересите на най-уязвимите потребители. Но правата са ефективни само ако има правилно прилагане. Ценността на ефективен режим за прилагане като механизъм за превенция е обща тема както за политиката за защита на потребителите, така и за политиката за защита на конкуренцията. Още повече, че някои хора спазват правилата само когато е налице реален шанс да бъдат хванати.

Прилагане и контрол върху спазването на правилата

Ето защо усилията за надеждно и ефективно прилагане са толкова важни, не само за да защитим гражданите от опасни продукти, но и за да се осигури равнопоставеност за предприятията на пазара.

Изградена е мрежа от органи за защита на потребителските права и за справяне с трансграничните нарушения на потребителските закони на ЕС подобно на Европейската мрежа по конкуренция. Тя е създадена през 2007 г. и сега тези органи си сътрудничат за строги мерки срещу недобросъвестните търговци.

Налице са също редица инициативи за засилване на прилагането и спазването на нормативните изисквания.

Един добър пример в тази посока е инициативата за проверка на авиокомпаниите (Airline Sweep)¹⁰, което е нов вид на действие - систематична проверка, извършвана едновременно в различни държави членки за разследване на нарушения на правото на защита на

¹⁰ Защита на потребителите: Авиокомпаниите привеждат уебсайтовете си за продажба на билети в съответствие с добрите практики - Reference: IP/09/783 Event Date: 14/05/2009.

потребителите. Правното основание за такова действие е Регламентът за сътрудничество за защита на потребителите, който влезе в сила в края на 2006 година. През септември 2007 г. при първото изследване, координирано от Европейската комисия, в участващите 15 национални органи на държави - членки на ЕС, и Норвегия бяха проверени стотици уебсайтове за продажба на самолетни билети, за да установят тези, които са в нарушение на закона, като се фокусира върху ясно ценообразуване, наличност на оферти и ясни договорни условия.

Изследването показва нередности в над 50% от случаите¹¹. Тази фаза е последвана от правоприлагаща фаза, когато властите влизат в контакт с компании с молба да коригират сайтовете си или да изяснят своята позиция.

Окончателните резултати показват „качествена промяна“ в сайтовете за продажба на самолетни билети в Европа от гледна точка на спазването на правилата за защита на потребителите. Резултатът от разследването за правоприлагане е, че 94% от уебсайтове на първоначално проверените авиокомпании сега са съвместими. Това общоевропейско разследване е променило лицето на авиоиндустрията и уебсайтовете ѝ в целия ЕС. Прилагането на пълна прозрачност на цените е задължение съгласно Регламента за въздухоплавателните услуги. Потребителят иска да сравнява цените на различните авиокомпании и да прави реален избор.

Тясно свързан с изпълнението е и глобален подход на защита на потребителите. В един глобален пазар, където едни и същи продукти са на разположение на потребителите от цял свят, с различни изисквания за безопасност в различните места, се затруднява спазването от страна на бизнеса и ефикасното прилагане от страна на регулаторните органи.

Този опит показва, че световен подход за прилагането на безопасността на продуктите е не само желателен, но и постижим. Но това изисква качествена промяна в надзора на пазара и сътрудничеството за изпълнение на световно равнище, както и осигуряване на подход за наблюдение от „фабриката за предните врати“ (на потребителя).

Поведенческа икономика

Още един важен въпрос - икономиката не е само състезание, но и поведението на потребителите. Все по-нарастващата сложност на пазарите и търговските практики насочва вниманието върху капа-

¹¹ Изследване на съответствието на правата на пътниците при въздушни преводи. Р.Макарио, М. Ван дер Хофт, Т. Ванелсландер, Университет на Антверпен, 2009.

цитета и желанието на потребителите да направят най-добрия избор. Поведенческата икономика започва да обяснява границите на рационалното поведение на потребителите. Регулаторите и политиките трябва да вземат предвид начина, по който потребителите всъщност се държат, а не начина, по който учебниците по икономика казват, че трябва да се държат.

Вместо заключение

От всичко, отбелязано дотук, може да се заключи, че не би могло да има ефективен вътрешен пазар, особено с гарантиране правата на гражданите като потребители и икономически субекти, без да се създадат гаранции за защита на конкуренцията като елемент на саморегулация на пазарите, нито без създаването на гаранции за правото на потребителите да регулират икономиката през своето поведение. Именно затова продължаващото развитие на политиките на Европейския съюз за защита на конкуренцията и на потребителите са от решаващо значение не само за процесите на интеграция, но най-вече за развитието на икономиката и икономическото благосъстояние чрез редица мерки като например изграждане на доверие у потребителите. Това е дори по-силно изразено при развитието на дигиталните пазари, при които най-голямата пречка е всъщност доверието (или неговата липса) у потребителите като основен икономически агент. Именно затова двете политики трябва да се допълват взаимно за покриване на проблеми, които касаят и двете, но са достъпни за инструментите и средствата само на една от двете политики. Но най-вече е необходимо да се полагат системни усилия по налагането на контрол и гарантирането на прилагането на принципите и предписанията на Европейския съюз за защита както на конкуренцията, така и на потребителите. Иначе просто не се постига желаният от европейските законодатели резултат.

Така че усилията следва да се насочат към проблемните сектори (например енергетика, банкови услуги и т.н.) със специален фокус върху прилагането и контрола по прилагането.

И естествено трябва винаги да се имат предвид и ограниченията пред тези две политики - те не са панацея за решаването на всички проблеми на икономическата интеграция или дори само на вътрешния пазар - най-голямото им ограничение е свързано с факта, че и двете политики са насочени към гарантиране правата на гражданите. А гражданите са човешки същества и тяхното поведение не винаги е подчинено единствено на обективни факти и закономерност - поведенческата икономика също е важен елемент от развитието на икономическата интеграция.

Източници

Стратегия на ЕС за политика за защита на потребителите 2007-2013 г. Увеличаване на правата на потребителите, повишаване на тяхното благосъстояние, осигуряване на ефективната им защита. Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет, COM(2007) 99.

Защита на потребителите: Авиокомпаниите привеждат уебсайтовете си за продажба на билети в съответствие с добрите практики, Reference: IP/09/783 Event Date: 14/05/2009.

Изследване на съответствието на правата на пътниците при въздушни превози. Р. Макарио, М. Ван дер Хофт, Т. Ванелсландер, Университет на Антверпен, 2009.

Потребителите в Европа. 2009. Брюксел, 2009.

8th Consumer Scoreboard - December 2012. Making markets work for consumers. Brussels, 2012.

Consumer Conditions Scoreboard. Consumers at home in the single market. 5th edition - March 2011, Brussels, 2011.

Съобщение на Комисията относно проследяването на резултатите за потребителите в единния пазар: Индекс за развитие на пазарите на гребно. Брюксел, 2008.

Доклад за политиката за защита на конкуренцията. Брюксел, 2010.

Потребителите в Европа. Издание 2009. Люксембург, 2009.

Правилата за защита на конкуренцията при споразуменията за доставка и дистрибуция. Люксембург, 2012.

Програма „Конкурентоспособност“ 2007-2013 vs. програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020 - поуки и препоръки

Кирил Стойчев

*„...моята вяра
във дните честити,
моята вяра,
че утре ще бъде
живота по-хубав,
живота по-мъдър...“*

Никола Вапцаров¹

С изтичането на 2013 г. ще приключи първата многогодишна финансова рамка на ЕС, в която България представлява един от основните обекти на регионалната политика на Съюза. От една страна, символичните първи 7 години на членството на България в ЕС бяха периодът, в който администрацията в страната имаше възможност да се учи в движение как да използва оптимално инструментите за намаляване на неравенството между нивата на развитие на българските региони спрямо средното европейско равнище. От друга страна, местният бизнес получи шанса да се ориентира как да се възползва от подкрепата на фондовете на ЕС, за да повиши своята конкурентоспособност, а оттам да се превърне в двигател на ускорен икономически растеж.

Настоящата студия си поставя за цел да предостави практически насоки за разработването на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ за подпомагане на постигането на по-добри конкурентни позиции от българските предприятия през програмния период 2014 - 2020 г. на базата на анализ на състоянието на българския бизнес и на резултатите от прилагането на съфинансираните от

¹ Вапцаров, Никола. „Вяра“. Във: Вапцаров, Никола. 1940. „Моторни песни“.

ЕС механизми през настоящата финансова рамка. Във фокуса на изследването са поставени изводите от изпълнението на съществуващите модели за подпомагане на предприятията по действащата в момента Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (за краткост: ОП „Конкурентоспособност“), която ще бъде заменена от новата ОП „Иновации и конкурентоспособност“.

„Ето - аз гишам, // работя, // живея // и стихове пиша // (тъй както умея).“²

Въпреки че през периода 2007 - 2013 г. конкурентоспособността на България според докладите на Световния икономически форум³ отбелязва плавно повишение, страната заема 62-ра позиция от общо 144 държави и се намира зад почти всички членки на ЕС. Особено забележително е изоставането на българските предприятия по отношение на тяхната технологична обезпеченост. По внедряване на нови технологии от фирмите в страната България се нарежда на едно от последните места в света съгласно методиката на сравнителното изследване. Ниска остава и степенята на развитие на бизнеса по отношение на постигането на ефективност при производството на стоки и предоставянето на услуги. Българският бизнес не съумява да произведе и достави достатъчно количество суровини, материали, монтажни възли и компоненти с приемливо качество, които да послужат за производство на готови продукти с по-висока добавена стойност. На незадоволително ниво остават и производствените процеси в местните предприятия, което дава негативно отражение на възможностите на българските предприятия да се конкурират чрез създаване на нови продукти, усъвършенстване на бизнес стратегии, маркетинг и подобряване на каналите за дистрибуция. Не са достатъчно оформени бизнес мрежите и клъстерите, способстващи за увеличаване на ефективността на предприятията, въвеждането на иновативни продукти и намаляване на барьерите за навлизане на пазара.

Изброените недостатъци на българските предприятия се потвърждават от статистическите данни относно българското бизнес развитие. Комбинацията от технологичната изостаналост, ниската цена на труда и липсата на квалифицирана работна ръка в страната води до съществена трудоемкост на производствения процес. 62% от големите предприятия в страната се категоризират като такива единствено поради надхвърляне на горната граница за персонал

² Op. cit.

³ World Economic Forum. 2012. The Global Competitiveness Report 2012-2013, Geneva.

(250 души), но размерът на техните годишни приходи и стойност на активите съответстват на сегмента на малките и средни предприятия⁴. Нещо повече, производителността на труда за отработен час у нас е 44% от средното равнище за ЕС към края на 2011 г., като повишението на тази величина се дължи основно на съкращаване на работни места, а не на повишена квалификация на персонала и подобрена технологична обезпеченост⁵. Брутната добавена стойност, която реализира икономиката на страната през 2012 г., по данни на Евростат е само 44.4% от средното ниво за страните от Централна и Източна Европа и е едва 8.6%⁶ от средното ниво за ЕС.

Поради незадоволителното равнище на производствената база и липсата на ноу-хау страната е специализирана в износа предимно на ниско и средно-нискотехнологични трудоемки и ресурсоемки продукти с малка добавена стойност (текстилна, кожарска и хранително-вкусова промишленост, селско стопанство, мебели, производство на неблагородни метали и изделия от тях)⁷. В допълнение към изострената ценова конкуренция за българските продукти допълнителен утежняващ фактор представлява високата енергийна интензивност на българската икономика, като данните на Евростат сочат, че българските предприятия влагат близо 4.4 пъти повече килограма нефтен еквивалент енергия за производство на продукция на стойност 1000 евро спрямо средните нива в ЕС⁸. Продуктите, които се основават на научноизследователска и развойната дейност, са с нисък дял от българския експорт⁹. Същевременно, задълбочаването на специализацията в сектори, произвеждащи нискотехнологични продукти с ниска добавена стойност, засилва уязвимостта на икономиката в периоди на кризи, тъй като те обикновено отчитат по-голям спад в произведената продукция и продажбите спрямо отраслите, произвеждащи средно- и високотехнологични продукти¹⁰. Положителна тенденция представлява нарастващата специализация в средно- и високотехнологични сектори като производството на компютърна техника, електронни продукти и електрически съоръжения, както и производството на автомобили и други превозни средства. Фармацевтиката у нас

⁴ Работна група към Министъра по управление на средствата от Европейския съюз, 2013. Проект на споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г., 15.04.2013 г., с. 24.

⁵ *Op. cit.*, с. 19.

⁶ По собствени изчисления на автора.

⁷ Ярлийска Мария, Недялка Димитрова. 2012. „Конкурентоспособност на българския износ“. Министерство на финансите, София.

⁸ По собствени изчисления на автора.

⁹ Ярлийска, Димитрова. 2012.

¹⁰ Павлов, Кристофор. 2009. „Българската икономика през 2009: Хватката на рецесията се затяга“, УниКредит Булбанк, София.

също демонстрира потенциал на световните пазари, но за момента нейните конкурентни предимства са ограничени основно до ниските цени на генеричните лекарства, които предлага¹¹.

Всички изброени дотук характеристики на българските предприятия предпоставят необходимостта бизнесът в страната да бъде обект на подпомагане със средствата от фондовете на ЕС за развитие на своята конкурентоспособност чрез подкрепа за разгръщане на своите конкурентни предимства, преодоляване на конкурентните недостатъци и засилване на експортния си потенциал.

„С живота под вежгу// се гледаме строго// и боря се с него,// доколкото мога.“¹²

ОП „Конкурентоспособност“¹³ имаше трудно начало, което зададе динамиката на нейното изпълнение за целия 7-годишен период. ОП „Конкурентоспособност“ успя да заработи едва през 2009 г., цели две години след своя старт. Резултатите от прилагането на ОП „Конкурентоспособност“ месеци преди нейния финал остават разочароващи.

Програмата има широк обхват, като допустими бенефициери са производства от хранително-вкусовата промишленост, производството на безалкохолни напитки, всички видове индустриални предприятия, търговските дружества, както и компании в сферата на информационните технологии и телекомуникациите. Приоритетна ос 1 на Програмата е насочена към подкрепа за разработване и въвеждане в производство на иновации и подпомагане на изграждането на проновативна инфраструктура. Приоритетна ос 2 е насочена към модернизация на предприятията, постигане на съответствие с международно признати стандарти и енергийна ефективност. Приоритетна ос 3 изцяло се фокусира върху финансовите инструменти по инициативата JEREMIE. Последните две оси от Програмата подкрепят директни бенефициери в публичната администрация и няма да бъдат предмет на настоящата студия.

За ОП „Конкурентоспособност“ е заделен значителен ресурс за подпомагане в размер на общо 1.162 млрд. евро. Голяма част от тези средства все още не могат да достигнат до предприятията в страната. Към 20 април 2013 г. по данни от Информационната система за управление и наблюдение са договорени проекти с обща стойност в размер на 112% от общия наличен ресурс по програмата, като извършените плащания все още не могат да превишат 50% от разполагае-

¹¹ Ярлийска, Димитрова. 2012.

¹² Вапцаров, Никола. „Вяра“.

¹³ Министерство на икономиката, енергетиката и туризма. 2007. Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 - 2013, София.

мите средства¹⁴. След изваждане на средствата по Приоритетна ос 3 - инициативата JEREMIE¹⁵, отчитащи се като договорени и разплатени след прехвърлянето им към Европейския инвестиционен фонд, който управлява финансовите инструменти, усвояемостта по ОП „Конкурентоспособност“ намалява до едва 22%.

Особено тревожна е ситуацията по Приоритетна ос 1 „Подкрепа за иновационни дейности в предприятията“, при която има драстична разлика между темповете на договаряне и ритъма на изпълнение на проектите. При договорени средства в размер на 92% от алокирания финансов ресурс разплатените средства са едва 5.82%. Въпреки приписването на сериозен успех¹⁶ на процедурите за обновление на производствената база в малките и средните, както и в големите предприятия, осъществявани в рамките на Приоритетна ос 2 „Повишаване на ефективността на предприятията и насърчаване развитието на благоприятна бизнес среда“ от ОП „Конкурентоспособност“, те също не могат да се поздравят със задоволителен темп на разплащане, като тук бенефициерите са получили 47% от заделените средства.

Не демонстрират очакваните резултати и грантовите схеми за повишаване на енергийната ефективност, по които размерът на разплатените средства остава незначителен - от близо 190 млн. евро реално извършените плащания са в размер на малко над 1 млн. евро. Постигнатите слаби резултати създават висока степен на риск съгласно правилото „N+2“¹⁷ България да освободи голяма част от предвидения ресурс по Програмата и бизнесът в страната да не съумее да се възползва от средствата, определени за неговата подкрепа.

Единствената добра практика, която се утвърди по ОП „Конкурентоспособност“, е инициативата JEREMIE. Въпреки че първият инструмент за финансов инженеринг - Гаранционната схема за малки и средни предприятия (МСП), която се реализира чрез пет търговски

¹⁴ Данните за усвояемостта по ОП „Конкурентоспособност“ са изготвени по собствени изчисления на автора.

¹⁵ Съгласно чл. 78, пар. 6 от Регламент 1083/2006 на Съвета инструментите на финансовия инженеринг се считат като договорени и платени при внасянето на средствата във фондовете (в случая - при трансфера на средствата към Европейския инвестиционен фонд).

¹⁶ Според зам.-председателя на Българската асоциация на консултантите по европейски програми Ангелина Добрева: „Само за този вид подкрепа интересът беше между три и шест пъти по-голям от наличния за съответната година финансов ресурс. С който и собственик на фирма да говориш, всеки те пита: „Кога ще отворят пак „Конкурентоспособност“. Въпросът е показателен, че за света извън МИЕТ програмата се свързва единствено с процедурите за покупка на активи.“ (вж. Георгиев, Огнян, Мара Георгиева, Калина Горанова, Люба Йорданова, Деница Ватева, Радостина Маркова, Илин Станев. 2013. „Напредналите и изоставашите“, в. „Капитал“, 20.04.2013 г., с.12)

¹⁷ Комисията автоматично освобождава частта от бюджетния ангажимент за оперативна програма, която не е била използвана за плащане на втората година след тази на бюджетното задължение по програмата.

банки - започна да функционира ефективно едва през 2011 г., резултатите при него вече са видими и реално измерими. В условията на финансова и икономическа криза през периода юли 2011 г. - декември 2012 г., когато банките проявяваха по-голяма предпазливост при кредитирането на малки и средни предприятия, а растящите фирми у нас изпитваха затруднения при осигуряването на финансови средства за разширяване на дейността си, Гаранционната схема помогна на 1 478 предприятия да получат кредити на обща стойност 174 млн. лв.¹⁸ при преференциални условия по отношение на ценовите параметри и изискванията за обезпечение. За сравнение, по всички процедури за предоставяне на безвъзмездна помощ за технологична модернизация бяха сключени договори за безвъзмездна помощ за 989 проекта, от които се провалиха 222 проекта, като в процес на изпълнение или приключили са 767 проекта¹⁹. Гаранционната схема създава значителен лостов ефект, като с 1 единица публичен финансов ресурс се отпускат кредити за 5 единици²⁰. Успехът на банките като финансов посредник за достигане на средствата от Структурните фондове до бизнеса се доказва и от прехвърлянето през октомври 2012 г. на допълнителни 150 милиона евро към Приоритетна ос 3, с които се създава инструмент за нисколихвено кредитиране на МСП. Инструментът за нисколихвено кредитиране действа от началото на 2013 г., като интересът на бизнеса към него е значителен предвид крайния лихвен процент за фирмите в диапазона от 3% до 7%²¹ при среден размер на лихвите по кредитите към предприятия в лева за банковия пазар през 2012 г. от 9.04%²².

Не следва да се пропуска обаче наличието на проблеми по Приоритетна ос 3 от ОП „Конкурентоспособност“, касаещи прилагането на трите фонда за рискови инвестиции в предприятията - Фонд за рисков капитал, Фонд „Растеж“ и Мецанин фонд. При тези 3 финансови инструмента има избрани фонд мениджъри, но тези дружества все още не могат да наберат необходимия капитал, който да добавят към предоставения от ОП „Конкурентоспособност“.

¹⁸ Загорски, Светослав. 2013. Кирил Гератлиев, директор на Главна дирекция „Европейски фондове и конкурентоспособност“: Необходима е промяна на философията на ОП „Конкурентоспособност“, в. „Строител“, 02.02.2013 г., с. 27.

¹⁹ Изчисления на автора по данни от Информационната система за управление и наблюдение

²⁰ Стойчев, Кирил. 2011. „Инициативата Jеретie и нейният Гаранционен инструмент за покриване на загуби на портфейл от заеми като алтернатива за подкрепа на предприятията със средства от структурните фондове на ЕС“. В: Стойчева, Мария (съст.), 2011, „Европейски проекти“ (теми от магистърски тези). СУ „Св. Климент Охридски“, София.

²¹ Терзийска, София. 2013. „От 3 до 7% лихва по кредити за малкия и средния бизнес“, в. „24 часа“, 22.04.2013 г., с. 19.

²² Павлов, Кристофор. 2013. Представяне прогнозата на УниКредит Булбанк за българския банков сектор през 2013 г. УниКредит Булбанк, София.

„С живота сме в разпра, // но ти не разбирай, // че мразя живота.“²³

Проблемите, свързани с изпълнението по ОП „Конкурентоспособност“, могат да бъдат сведени до няколко основни групи: фокус и целева група на Програмата, начин на нейното администриране и правила за реализация на проектите, както и осигуряване на мостово финансиране от бенефициерите.

Първо, настоящата ситуация по ОП „Конкурентоспособност“ е резултат от дефицитите при нейното разработване и пренебрегването на съществени рискове. Практикуваните в момента грантови схеми по ОП „Конкурентоспособност“ предпоставят бенефициерите в страната да разполагат със значителен капацитет и достатъчен човешки ресурс, който да познава спецификите на Програмата да поеме администрирането на проектите. С оглед на факта, че целевата група на Програмата са местните МСП, това очакване не е реалистично поради краткия хоризонт на планиране във фирмите от сегмента, ниския експертен потенциал на тези предприятия, недостатъчното внимание, отделяно на проучването на пазарната среда. Комплексността на документацията за кандидатстване и изобилието от информация, която следва да се подаде в проектното предложение, налага необходимостта от прибавяне до консултантски услуги за изготвяне на проектите и съответно увеличаване на транзакционните разходи.

ОП „Конкурентоспособност“ оставя важна част от растящия бизнес в страната извън обхвата на най-масовите схеми за технологично обновление в МСП. Програмата не приравнява т.нар. междинни предприятия (фирми с персонал до 3 000 души, но обороти и активи, съответстващи на категорията МСП) към сегмента на малкия бизнес, а ги третира като големи предприятия.

ОП „Конкурентоспособност“ не предвижда възможността за реализация на интегрирани проекти. В случай че дадена фирма желае да подмени оборудване, да въведе подходяща система за управление и да подобри енергийната ефективност на сградния фонд на предприятието, тя следва да кандидатства с поне 3 отделни проекта.

Провал за Програмата е постигнатото до момента в областта на подкрепата за иновациите - грантовите схеми поставяха ненужни ограничения - необходимостта иновациите да бъдат собствени разработки на бенефициерите, изискване фирмите да бъдат стартиращи предприятия, внедряването на иновацията да се извършва от МСП и др. По грантовите схеми в процес на реализация именно средните и големите предприятия (в случаите, когато са допустими бенефици-

²³ Валцаров, Никола. „Вяра“.

циери) са тези, които се справят успешно със задачата да въведат иновации. Очевиден е и проблемът с опитите за стимулиране на сътрудничеството между предприятията. Схемите за подкрепа на развитието на кълстерите са неудачни още на концептуално ниво с представата, че те трябва да се реализират под формата на изкуствени формално учредени бюрократични структури.

Второ, административните процедури по ОП „Конкурентоспособност“ водят до отказ голяма част от потенциалните бенефициери да кандидатстват и реализират проекти. Формализираните правила за оценка на проектите прехвърлят съревнованието между потенциалните бенефициери изцяло в сферата на уменията за попълване на формуляри и окомплектоване на документация.

От началото на подготовката на проекта от гадено предприятие до подписването на договор за безвъзмездна помощ между Договарящия орган и бенефициера преминават 8 месеца²⁴, като не са рядкост случаи в практиката, когато този период е бил по-дълъг. В условията на изключително динамична бизнес среда такъв период за стартиране на инвестиционен проект е в пълен разрез с потребностите на целевата група, която базира своите конкурентни предимства на гъвкавостта и бързата реакция в променящите се условия на пазара.

Изискванията за изпълнение на проектите също допринасят за повишаване на транзакционните разходи. Съгласно приложимата нормативна уредба²⁵ бенефициерите следва да проведат процедура за избор на изпълнител, която силно наподобява възлагане на обществена поръчка. Правилното провеждане на процедурата за избор на изпълнител се явява не само основна трудност за бенефициерите, но и представлява критична точка за реализацията на проекта, тъй като допуснатите слабости в този процес водят до финансови санкции за предприятието.

Недостатък представлява и възможността изплащането на безвъзмездната помощ на бенефициента да бъде забавено. Съгласно Постановление на МС №179/2010 г. сумарният срок за изплащане на гранта е 60 работни дни, като той може да се удължи допълнително при наличие на допълнителни проверки или при необходимост от подаването на разяснения от страна на бенефициента.

Трето, изплащането на безвъзмездната помощ на база на реално извършени разходи предпоставя потребността от привличане на заемни средства за изпълнение на дейностите по проекта от бенефициерите. Често анализът на кредитоспособността и жизнеспособността на проектите на бенефициерите от страна на банките значително се разминава с оценката на проекта от Договарящия орган. Нещо повече, съществуват случаи, в които са одобрявани про-

²⁴ Вж. сроковете, заложи в Постановление на МС №121/2007.

²⁵ Вж. Постановление на МС №55/2007 г. и Постановление на МС №69/2013 г.

екти на фирми с бюджет, надвишаващ неколкостранно размера на годишния оборот на бенефициера. Това несъответствие в техническите и финансовите оценки на кредиторите и администрацията води до неспособност на бенефициерите да осигурят финансиране и, респективно - провал на проектите. Също така в настоящата икономическа ситуация предприятията нерядко срещат допълнителни затруднения по отношение на представяне на достатъчно и приемливо обезпечение на банките, а ОП „Конкурентоспособност“ не допуска Гаранционната схема по инициативата JEREMIE да бъде прилагана за кредити, отпуснати за реализация на проекти по грантови процедури.

„Летял бих// със пробна машина в небето...“²⁶

Безспорно през следващия програмен период енергийната ефективност, технологичното обновление на предприятията и внедряването на иновации следва да продължат да бъдат във фокуса на ОП „Иновации и конкурентоспособност“. Изброените дефицити при реализацията на ОП „Конкурентоспособност“ и проблемите с нейното усвояване поставят на преден план необходимостта от възприемане на нови подходи при разработването на ОП „Иновации и конкурентоспособност“, които да я превърнат в генератор на икономически растеж и заетост, вместо източник на напрежение между бизнеса и администрацията.

Сериозно преосмисляне е необходимо по отношение на насочеността на новата програма. За превръщане на ОП „Конкурентоспособност и иновации“ в ефективен инструмент за насърчаване на регионалното развитие тя следва да отразява особеностите на регионалните икономики чрез диференциация на целевите групи на грантовите схеми по райони за планиране (ниво NUTS II). По този начин безвъзмездната помощ ще послужи за задълбочаване на специализацията на регионите в определени икономически дейности, което от своя страна ще стимулира конкуренцията и иновациите в предприятията, ще създаде подходяща среда за формирането на клъстери и съответно ще доведе до реално повишаване на конкурентоспособността в средносрочен план.

Що се отнася до проектите, касаещи въвеждането на иновации, е необходимо да бъде проучен иновационният потенциал и перспективите пред икономическите сектори, застъпени в страната. С оглед на подобряващите се позиции на международните пазари на българската фармацевтика, електроника, машиностроене и информационни технологии²⁷ и техния наукоемък и иновативен профил на производ-

²⁶ Валцаров, Никола. „Вяра“.

²⁷ Хранително-вкусовата промишленост също разполага със сериозен потенциал, като тя следва да бъде подкрепена от бъдещата Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.

ство, е основателно потребностите на тези предприятия да залегнат като приоритет при разработването на новата програма²⁸. Отделянето на проектите на предприятията от изброените сектори в обособена област на въздействие на програмата с предвидена комбинирана подкрепа от безвъзмездната помощ, научна и консултантска подкрепа (напр. чрез ваучери) и улеснения за финансиране за иновативни проекти ще спомогне програмата да канализира подкрепата от фондовете на ЕС за реално генериране на икономически растеж. Административен капацитет за селекция на перспективни проекти в посочените сфери следва да бъде предварително създаден чрез привличане на български и международни експерти от академични и професионални организации и специалисти от съответните отрасли.

От съществено значение в рамките на следващия програмен период е по-широкият достъп до безвъзмездна помощ за междинните предприятия, които въпреки високия брой на своя персонал запазват характеристиките на МСП и демонстрират аналогични потребности. Нещо повече, този размер на персонала е показател за положителни тенденции в развитието на предприятието, като същевременно насочва вниманието към сериозния потенциал за постигане на допълнителни конкурентни предимства и повишаване на добавена стойност на продукцията чрез технологично обновление, подобряване на енергийната ефективност и оптимизация на работния процес.

Интензитетът по грантовите схеми за създаване на иновации може да бъде намален, но редуцираният размер на директна публична подкрепа може да бъде компенсиран чрез създаването на гаранционни инструменти за бенефициерите, които да улеснят достъпа до финансиране на предприятията за реализацията на подобни проекти. Пониският интензитет и номинален размер на безвъзмездната помощ ще оправдаят и прилагането на опростени процедури за кандидатстване, одобрение, верификация на разходите и одита на проектите. По този начин публичната подкрепа ще достигне по-бързо до по-широк кръг от предприятия.

Важен фактор за успеха на подобен подход е подпомагането на дребния бизнес при въвеждането на иновации чрез фондове за рисков капитал и дялови инвестиции. В периода на краткото си съществуване през последните няколко месеца Фондовете за начално финансиране по инициативата JEREMIE доказаха своята перспективност по отношение на стимулирането на развитието на иновативни стартиращи предприятия предимно в ИТ сектора, който има висока добавена стойност. Ето защо за подобни финансови инструменти трябва да бъде предвиден допълнителен ресурс през новия програмен период.

За схемите за енергийна ефективност и технологична модернизация следва да бъдат заимствани утвърдени успешни модели. Добра

²⁸ Вж. Световна банка. 2013. Доклад за Стратегия за интелигентна специализация.

практика по отношение на опростяване на процеса на кандидатстване и изпълнение на проекти и предоставяне на безвъзмездна помощ представляват кредитните линии за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници с Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) с грантов елемент (източник - Международен фонд „Козлодуй“), практикувани от редица български банки. При тях кандидатите подават опростено заявление за подпомагане към независима консултантска компания, която се произнася по техническата допустимост на предприятията. В случай че потенциалният бенефициер получи одобрение, той кандидатства за кредит. Ако банката разреши кредита, консултантската компания подготвя безплатно за клиента технически проект за реализацията на инвестицията. С кредита предприятието реализира проекта съгласно подготвения техническия проект. След като приключи инвестицията, разходите се верифицират от друг независим консултант и фирмата получава от ЕБВР съответния размер на гранта, с който се погасява частично кредитът.

Описаната схема има редица предимства. Тя осигурява гъвкави административни процедури. Освен това се минимизират транзакционните разходи за бенефициерите по реализацията на проектите поради липсата на нужда от наемане на консултанти (разходите за услугите на консултантските компании по техническата оценка и верификация се поемат от Международен фонд „Козлодуй“). В съпоставка, настоящите грантови схеми предпоставят предварителната инвестиция на финансов ресурс за консултантски услуги по изготвяне на повърхностни бизнес планове, които не могат да послужат за други цели на фирмата освен за процеса на кандидатстване.

Предложеният модел елиминира проблема с осигуряването на финансиране за осъществяване на инвестицията до изплащане на гранта. В допълнение, схемата постига лостов ефект благодарение на допълнително привлечено банково финансиране, експертизата на банките във финансовия анализ при подбора на бенефициерите и контакта с техните клиенти, както и разгърнатата клонова мрежа при популяризиране на Програмата и увеличаване на качеството на обслужване на предприятията. Посоченият механизъм води до реално повишение на конкурентоспособността на българската икономика, тъй като безвъзмездната помощ достига до предприятия с висок потенциал и перспектива за растеж и сериозни конкурентни предимства. Прилагането на този подход предпоставя прехвърлянето на управлението на средствата за безвъзмездната помощ от българската публична администрация към външна за нея институция с достатъчен капацитет (напр. Европейската банка за възстановяване и развитие, Европейската инвестиционна банка или Българската банка за развитие). Така администрацията на Управляващия орган

ще може да превъзложи дейността по администриране на проектите, като се разтовари от нетипична за него функция и същевременно се концентрира върху извършването на последващ контрол върху разходването на безвъзмездната помощ.

Заемните инструменти за МСП по инициативата JEREMIE предизвикаха огромен интерес сред представителите на целевата група и позволиха на множество български предприятия да получат финансиране за осъществяване на техните бизнес планове. Тези финансови инструменти доказаха своя капацитет да осигуряват бързо усвояване на средствата от фондовете на ЕС и премахване на риска ресурсът да остане неоползотворен. Нещо повече, заемните инструменти демонстрират как публичните средства създават значителен лостов ефект и мобилизират съществени частни капитали за подкрепа на перспективни проекти.

Важна промяна, която трябва да бъде възприета през новия програмен период, е да бъде преодолена разпокъсаността на грантовите схеми, ограничаващи възможността за подкрепа на комплексни инвестиции, които да съчетават дейности от различни приоритетни оси на Програмата. По този начин бенефициерите ще бъдат стимулирани да изграждат интегрирана визия за развитието на техните предприятия, като по този начин променят хоризонта на планиране. Подобна промяна ще доведе до намаляване на транзакционните разходи за бенефициерите при осъществяване на проектите и ще повиши интереса към Програмата.

Не се нуждае от аргументация и препоръката през следващия програмен период кандидатстването и реализацията на проектите да бъдат дигитализирани с цел оптимизиране на потока и обмена на информация между участниците в процеса, както и да бъде намалено времето за вземане на решение от съответните органи. Друга необходима промяна за повишаване на резултатите от Програмата е премахването на усложнените процедури за избор на изпълнител при проектите на предприятия и преминаване изцяло към определяне на доставчик на активи или услуги на базата на поне 3 оферти. По този начин изпълнението на проектите ще се ускори, а бенефициерите ще бъдат улеснени при намиране на заемно финансиране, тъй като залогът върху очакваната безвъзмездна помощ би представлявал по-надеждно обезпечение за банките (поради по-ниския риск от финансови корекции).

Изготвянето на ОП „Иновации и конкурентоспособност“ следва да вземе предвид неуспеха на опитите за подпомагане на колективни проекти, касаещи създаването на структури без икономическа устойчивост със спорен ефект върху икономическото развитие в страната (вж. грантовите схеми за създаване на офиси за технологичен трансфер, технологични центрове, бизнес инкубатори и кълстери по ОП „Конкурентоспособност“). Създаването на подобни форми на пред-

приемаческа инфраструктура и сътрудничество между предприятията следва да бъде предмет на координирани усилия на националните и местните власти и на осъзнатата потребност за създаването им от бизнеса. Ето защо подкрепата за подобни проекти е времеемък процес, който може да бъде обект на подпомагане на национални целеви фондове, вместо на новата програма, тъй като правилата за разходването на средствата от фондовете на ЕС поставят тесни времеви рамки за извършване на инвестицията.

**„Тя е бронирана// здраво в гърдите//
и бронебойни патрони//за нея// няма открити!“²⁹**

Разработването на ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020 бележи значително изоставане. Към началото на месец май 2013 г. все още не е налице готова Стратегия за интелигентна специализация, около която да се обедини бизнесът, публичната администрация и гражданското общество и да определи приоритетите на политиките в областта на предприемачеството в дългосрочен план. Именно постигането на обществен консенсус около една стратегия за повишаване на конкурентоспособността на страната, която да бъде в основата на предприеманите по-нататъшни действия за реализацията ѝ, ще спомогне за намирането на успешни модели за подкрепа на бизнеса чрез европейските структурни и инвестиционни фондове. При липсата на задълбочена и систематична стратегия за развитие на предприемачеството, неговата конкурентоспособност и иновациите, не е учудващ фактът, че 7 месеца преди старта на следващия програмен период няма представена подробна концепция, на базата на която да започне интензивно обществено обсъждане на предвидените приоритетни области на въздействие и механизмите за изпълнение на програмата.

От една страна, все повече намаляват шансовете програмата да се превърне в достатъчно мощен и ефективен инструмент за реализиране на стратегически цели за икономическото развитие на бизнеса в България. Това се дължи на факта, че ролята на новата програма е да служи като средство за материализиране на (все още неоформената) дългосрочна визия за подкрепа на предприемачеството, повишаване на конкурентоспособността на предприятията в страната, а оттам и чувствително нарастване на жизнения стандарт.

От друга страна, дори при предположение за негативен сценарий, при който бъдещата стратегия за интелигентна специализация остане документ с минимално значение, достигането до бизнеса на подпомагането по ОП „Иновации и конкурентоспособност“ само по

²⁹ Вапцаров, Никола. „Вяра“.

себе си разполага с потенциала да доведе до повишаване на икономическия растеж. В този случай, макар и с цената на известна хаотичност и дисперсност на ефекта от извършените инвестиции, вливането на над милиард евро под формата на безвъзмездна помощ, рисков капитал, заемни инструменти за улеснен достъп до финансиране и други ще съумее да даде тласък на перспективните икономически сектори и дейности.

Ето защо, независимо от качеството на бъдещата стратегия за интелигентна специализация, от изключително значение е ОП „Конкурентоспособност и иновации“ да вземе предвид научените уроци от програмния период 2007 - 2013 г., да не повтаря вече допускани грешки и да постави ударение върху утвърдилите се успешни модели, така че да позволи на предприятията да се възползват от средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. Препоръките могат да бъдат обобщени в няколко направления.

Първо, фокус на ОП „Иновации и конкурентоспособност“ следва да бъде перспективният и растящият бизнес. Съществуването на подобна програма не се свързва с изпълнението на социални функции, а с подпомагане за предприятията, които разполагат с определени конкурентни предимства да подобрят допълнително своите позиции и да иновират. Това налага както приоритизирането на бързо развиващи се икономически сектори като електроника, машиностроене, фармация, информационни технологии, така и включването в обхвата на програмата на категорията на междинните предприятия. Регионалната диференциация в подкрепата за определени икономически сектори също ще спомогне за повишаване на конкурентоспособността чрез задълбочаване на специализацията.

Второ, ОП „Иновации и конкурентоспособност“ следва да заложи промяна на механизмите на управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. Грантовите схеми имат своето място и през следващия програмен период, но смисъл от тях би имало само ако е предвиден работещ механизъм безвъзмездната помощ да достигне до предприятията. При разходването на средства от ЕС е ключов фактор оперативността при разплащането им. Не е за пренебрегване необходимостта органите, заети с разпределянето на финансовия ресурс, да бъдат проактивната страна. Ето защо държавната администрация е рационално да превъзложи дейностите по управление на средствата в подкрепа на предприятията към субекти с необходимия опит и капацитет като например международните финансови институции, банките, фондовете за рисков капитал, дялови инвестиции и т.н.

Трето, ОП „Иновации и конкурентоспособност“ трябва да прекрати съществуващата практика процедурите по получаване на безвъзмездна помощ по-скоро да отблъскват потенциалните бенефициери, отколкото да бъдат приемани като метод за придобиване на

конкурентни преимущества. За тази цел следва процесът на администриране на проектите да бъде значително опростен, като бъдат намалени транзакционните разходи по използване на консултантски услуги за попълване на комплексни формуляри, преустановяване на изискването за провеждане на сложни и тромави тръжни процедури за избори на доставчици от предприятията и се извърши цялостна електронизация на процеса на кандидатстване и верификация на проектите.

Реализирането на изброените препоръки не могат да заменят координираните усилия по осъществяване на задълбочена и систематична стратегия за икономическо развитие, иновации и конкурентоспособност в страната, но биха допринесли за подобряване на цялостния бизнес климат в България и биха дали допълнителен стимул за местните предприятия да продължават да подобряват своите позиции на местните и световни пазари. Една добре функционираща ОП „Иновации и конкурентоспособност“ би дала увереност на предприемачите у нас в перспективността на правенето на бизнес в страната, като допринесат със своята икономическа активност за повишаване на благосъстоянието. Защото мисията на новата програма е да даде нов старт в подкрепата за предприемачеството, а не да се превърща в ново поле за схватки между българския бизнес и администрацията.

Източници:

Георгиев, Огнян, Мара Георгиева, Калина Горанова, Люба Йорданова, Деница Ватева, Радостина Маркова, Илин Станев. 2013. „Напредналите и изоставащите“, в. „Капитал“, 20.04.2013 г., с.12

Вапцаров, Никола. „Вяра“. Във: Вапцаров, Никола. 1940. „Моторни песни“.

Загорски, Светослав. 2013. Кирил Гератлиев, директор на Главна дирекция „Европейски фондове и конкурентоспособност“: Необходима е промяна на философията на ОП „Конкурентоспособност“. в. „Строител“, 02.02.2013 г., с. 27

Министерство на икономиката, енергетиката и туризма. 2007. Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 - 2013, София

Павлов, Кристофор. 2013. Представяне прогнозата на УниКредит Булбанк за българския банков сектор през 2013 г. УниКредит Булбанк. София

Павлов, Кристофор. 2009. Българската икономика през 2009: Хватката на рецесията се затяга, УниКредит Булбанк. София

Работна група към Министъра по управление на средствата от Европейския съюз. 2013. Проект на споразумение за партньорство на

Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни инвестиционни фондове за периода 2014 - 2020 г., 15.04.2013 г., с. 24

Световна банка. 2013. Доклад за Стратегия за интелигентна специализация

Стойчев, Кирил. 2011. „Инициативата Jеретіе и нейният гаранционен инструмент за покриване на загуби на портфейл от заеми като алтернатива за подкрепа на предприятията със средства от структурните фондове на ЕС“. В: Стойчева, Мария (съст.). 2011. Европейски проекти (теми от магистърски тези). СУ „Св. Климент Охридски“, София

Терзийска, София. 2013. „От 3 до 7% лихва по кредити за малкия и средния бизнес“, в. „24 часа“, 22.04.2013 г., с. 19

Ярлийска Мария, Недялка Димитрова. 2012. „Конкурентоспособност на българския износ“, Министерство на финансите, София

World Economic Forum. 2012. The Global Competitiveness Report 2012-2013, Geneva

Способи за извънсъдебно разрешаване на спорове - защита на правата на гражданите на ЕС като потребители на финансовите услуги

Снежанка Колева

Общи положения

Финансовите услуги на гребно имат съществена роля в живота на гражданите на Европейския съюз. В днешно време всеки от нас използва под една или друга форма определена финансова услуга - от отваряне на банкова сметка за превод на пенсия, стипендия, работна заплата и др., сключване на застраховка живот и имуществено, пенсионно осигуряване, до ползване на ипотечен кредит за покупка на недвижим имот. Затова е много важно правата на гражданите на Европейския съюз в качеството им на потребители на финансови услуги да бъдат добре защитени и същите да са добре запознати със своите права.

През последните десетилетия равнището на законодателството на ЕС и държавите членки за защита на потребителите значително укрепна. Мерките обаче се оказаха недостатъчни, за да предотвратят или поне да ограничат ефектите от финансовата криза, започнала през 2007 - 2008 г. Една от основните причини за кризата бе **недостатъчно добре развитата законодателна рамка за защита на потребителите на финансови услуги**, т.е. не само потребителите не притежаваха достатъчно знания и предпазливост при използването на финансовите услуги, но и самото законодателство не осигуряваше необходимите правила за прозрачност и разкриване на информация, за да могат потребителите да взимат подходящите и информирани инвестиционни решения.

Загубата на доверието на инвеститорите и потребителите на финансови продукти, във финансовите институции в частност и във финансова система като цяло задълбочи ефекта от кризата и направи по-трудно възстановяването на икономиките от негативните последици. Независимо от сериозните усилия на регулаторите и надзорните органи, както и значителните мерки, които бяха предприети през последните години за повишаването на нивото на защита на потре-

бителите, последните в много малка степен успяват да възвърнат доверието си в сферата на финансовите пазари.

Освен недобрата информираност и недостатъчното разбиране на характера на финансовите продукти като допълнителен проблем се очертава и усещането на потребителя за **липса на ефективна правна защита** при възникнали конфликти между него и финансовата институция по повод предоставянето на определена финансова услуга.

Причината за това е схващането на потребителите, че съдебните производства са скъпи, продължителни и обременителни. Тромавите и неефективни производства и несигурният характер на резултата от тях възпират потребителите дори да направят опит да потърсят правна защита. В много случаи потребителите избягват да оспорват в съда сделки на малка стойност, до няколко стотин лева например, тъй като разходите и загубеното време не оправдават по тяхно мнение воденето на дълги съдебни процедури. Освен това потребителите невинаги са наясно със своите права и поради това не търсят обезщетение, когато имат право да го получат.

Липсата на ефективна правна защита е особено осезаема при трансграничните сделки, които са особено разпространени във финансовия сектор. Потребителите, които по правило се въздържат да навлизат в непозната търговска среда, са особено загрижени от евентуалното възникване на проблеми във връзка с направена в друга държава членка сделка. Те се опасяват от различията в законодателствата на държавите членки, от езиковата бариера, от евентуално по-високите разходи и непознати процедурни правила за решаването на спорове в друга държава членка. Потребителите често се отказват да търсят защита на правата си, просто защото не знаят към кого да отнесат спора в друга държава членка.

Несигурността по отношение на гарантирането на правна защита се отразява неблагоприятно върху доверието на потребителите при трансгранично пазаруване и възпира възползването им от единния пазар.

Извънсъдебни способности за разрешаване на спорове - същност и видове

В допълнение към традиционните способности за решаване на спорове по съдебен ред потребителите и търговците в някои държави членки могат да отнесат своите претенции до т.нар. схеми за алтернативно решаване на спорове (АРС). Понятието алтернативно решаване на спорове обхваща извънсъдебни производства като помирителни процедури, медиация, арбитраж, процедура пред комисия по жалбите. Схемите за АРС имат за цел решаването на възникващи между страните спорове посредством намесата на трета независима страна.

В Европейския съюз (ЕС) съществуват над 750 различни схеми за извънсъдебно решаване на спорове под различни форми. В някои държави те покриват само определени сектори (напр. финансови услуги, енергетика, транспорт, др.). В други държави членки схемите обхващат всички потребителски спорове. Могат да бъдат създадени от публична институция, от индустрията, от неправителствения сектор или да бъдат съвместни.

Финансирането може да е публично, частно или смесено. В повечето държави членки схемите за APC са създадени на национално ниво. Процедурите в общия случай се основават на доброволност на участието на страните и на желанието за постигане на компромис. Участието в схемата по правило е безплатно за потребителите или срещу минимална такса, като го решение се стига средно в рамките на 90 дена. Решенията могат да бъдат индивидуални (медиатор, омбудсман) или взети от колегиален орган (помирителна комисия и др.), като същите могат да бъдат с препоръчителен характер; решения, обвързващи за едната страна (обичайно търговеца); или такива, които са задължителни и за двете страни по спора.

Голяма част от тях са под формата на помирителна комисия, която изпълнява ролята на медиатор. Обичайно помирителните комисии се състоят от представители на администрацията, на бизнеса и на организациите за защита на потребителите. Понякога тези схеми са под формата на арбитражен съд, а в други случаи те могат да бъдат и под формата на омбудсман.

Медиацията (помирителна комисия) е доброволна, неформална и поверителна процедура за решаване на спорове, при която трето неутрално лице - медиатор или колективен орган (помирителна комисия), помага спорещите страни да постигнат взаимно приемливо споразумение. Медиацията е процедура, която може да се приложи във всяка фаза на даден спор.

Предимства на медиацията:

- страните сами определят интересите и приоритетите си;
- страните сами контролират резултата от процедурата;
- медиацията запазва и възстановява взаимоотношенията между страните;
- решаването на спорове чрез медиация спестява време;
- медиацията е по-евтина в сравнение със съдебната процедура;
- медиацията е процедура, при която няма налагане на чужда воля върху страните и няма губеща страна.

Арбитражът е едновременно договорна и съдебна процедура. Договорната му същност се изразява в това, че произтича от арбитражно споразумение на страните за уреждане на спора чрез арбитраж. Съдебната му същност се изразява в процесуалните правила на дейността му и в обстоятелството, че арбитражите, макар и да не са съдии, спазват принципите на съдебния процес.

В организационно отношение арбитражният съд е институция, която правораздава като алтернатива на гържавния съд. Във функционално отношение арбитражното производство е извънсъдебен способ за решаване на спорове.

Предимства на арбитражния ред за разглеждане на спорове:

- арбитражът е независима и доброволна институция;
- арбитражът предоставя възможност за избор на арбитражите и предполага специализация на арбитражите в материята;
- арбитражът работи с ниска арбитражна такса и се характеризира с бързина на правораздаването;
- арбитражът разрешава спора окончателно и предполага колегиалност в отношенията между страните по спора;
- арбитражното производство се характеризира в най-висока степен с поверителност на информацията;
- арбитражното производство може да се води на чужд език.

Финансов омбудсман (комисия по жалбите и т.н.) е независим орган, към който потребителите могат да отправят своите жалби във връзка с възникнали спорове между тях и определена финансова институция. Може да има компетенции да решава спорове в определен сектор или по отношение на ограничен кръг от финансови услуги, а може и да има широки правомощия за всички финансови услуги. По правило може да бъде сезиран от потребителя, като веднъж сезиран, участието на финансовата институция в процеса е задължително.

Предимства на финансовия омбудсман за разглеждане на спорове:

- безплатен способ за потребителя;
- решаването на спорове чрез Финансов омбудсман/помирителна комисия спестява време;
- висока степен на ефективност независимо от незадължителния характер на решението;
- имат превантивен дисциплиниращ ефект за пазара в посока подобряване на качеството на предоставяните финансови услуги;
- не пречатства страните при несъгласие с решението на Финансовия омбудсман да защитят правата си по съдебен ред.

Предимствата на всички схеми за АРС пред съдебната процедура са¹:

- *Бързина при вземане на решение* - схемите за АРС вземат много по-бързо решение, отколкото това става в рамките на съдебните процедури. В повечето случаи схемите за извънсъдебно решаване на спорове вземат своето решение в кратки срокове;
- *Опростена и разбираема процедура* - процедурите във връзка с АРС са кратки, ясни и разбираеми за потребителите;

¹ Симеонов, Калоян. „Извънсъдебно решаване на спорове във финансовия сектор в ЕС“, сп. „Банки, Инвестиции, Пари“, бр.1/2007 г., стр.64.

- *Безплатни процедури или заплащане на минимални разходи* - за разлика от съдебните процедури, обичайно процедурите в рамките на извънсъдебно решаване на спорове са безплатни за потребителите;
- *Добро съотношение между стойността на спора и ефективността* - в повечето случаи потребителите избягват да оспорват в съда сделки на малка стойност, тъй като разходите и загубеното време не оправдават воденето на дълги съдебни спорове. При схемите за извънсъдебно решаване на спорове се наблюдава много по-голяма ефективност при разглеждането на гребни спорове поради естеството на бързата, ясна и безплатна процедура.

Европейска рамка за алтернативно решаване на спорове²

На 12 март 2013 г. Европейският парламент одобри двете законодателни предложения на Европейската комисия за алтернативно решаване на спорове: Директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове (ДАРС) и Регламент на Европейския парламент и на Съвета за онлайн решаване на потребителски спорове (РОРС)³.

Новите правила ще гарантират, че потребителите във всички страни от Съюза се ползват от еднакво ниво на защита и имат еднакъв достъп до структури за разрешаване на спорове извън съда. Онлайн платформа за целия ЕС ще улесни разрешаването на спорове относно покупки онлайн в други страни от Съюза - по този начин ще бъде премахната една от основните пречки пред трансграничните онлайн транзакции.

Директивата за АРС ще осигури пълен обхват на АРС на равнище ЕС. Това означава, че ще съществува процедура за извънсъдебно решаване на спорове, достъпна за всички договорни спорове във всички сектори на пазара, в т.ч. и финансови услуги, (изключение от обхвата имат секторите здравеопазване и образование) и във всички държави членки. Освен това всички структури за АРС ще трябва да отговарят на критерии за качество, които гарантират, че тяхната дейност се основава на принципите за ефективност, справедливост, независи-

² През 2010 г. всеки пети потребител в ЕС се е сблъскал с проблеми при закупуването на стоки или услуги на единния пазар, което е довело до финансови загуби, оценявани на 0,4 % от БВП на ЕС. Само малка част от потребителите са потърсили и са получили ефективна правна защита. Ако потребителите в ЕС имаха на разположение добре функциониращи и прозрачни процедури за алтернативно решаване на техните спорове, по приблизителни оценки те биха могли да спестят около 22,5 млрд. евро годишно, съответстващи на 0,19 % от БВП на ЕС.

³ Очаква се същите да бъдат публикувани в Официален вестник на ЕС през м. юни 2013 г. и да влязат в сила през м. юни 2015 г.

мост и прозрачност. Търговците, които се ангажират или бъдат задължени да използват APC, ще трябва да информират потребителите относно APC на своите уебсайтове, както и в общите условия, които предлагат. Всички търговци ще трябва да информират потребителите относно APC в случаите, когато даден спор не може да бъде уреден пряко между потребителя и търговеца.

Регламентът за ОРС ще позволи на потребителите и търговците в ЕС да отнасят спорове, възникнали във връзка с онлайн търговия, включително на финансови услуги, до онлайн APC, благодарение на платформата на ЕС за решаване на спорове (т.нар. „платформа за ОРС“). Платформата за ОРС ще свързва всички национални структури за APC. Това единно звено за контакт е замислено като лесен за ползване интерактивен уебсайт, който е на разположение на всички официални езици на ЕС и е безплатен. Онлайн търговците ще предоставят на своите уебсайтове и електронна връзка към платформата за ОРС с цел да бъдат информирани потребителите.

Потребителите, които се сблъскват с проблеми при покупки онлайн, ще могат да подадат жалба онлайн чрез платформата за ОРС на език по техен избор. Чрез платформата за ОРС търговецът ще бъде уведомен, че срещу него е внесена жалба. След това потребителят и търговецът ще се споразумеят коя конкретна структура за APC да използват за решаване на техния спор. Когато те се споразумеят, на избраната структура за APC чрез платформата за ОРС ще бъдат изпратени подробностите във връзка със спора.

Платформата за ОРС ще бъде свързана с националните структури за APC, които са създадени и за които Комисията е била уведомена в съответствие с новите разпоредби на Директивата за APC. Платформата ще спомогне да се ускори решаването на спора, като се даде възможност на структурите за APC да провеждат процедурата онлайн и с електронни средства. Функционирането на платформата за ОРС ще бъде уредено чрез набор от общи правила. Те ще включват ролята на националните звена за контакт, действащи като консултанти за ОРС в съответните държави. Тяхната задача ще бъде да осигуряват обща информация за правата на потребителите и правните средства за защита по отношение на онлайн покупки, да съдействат при подаване на жалби и да улесняват комуникацията между страните по спора и компетентната структура за APC чрез платформата за ОРС. За тази цел консултантите за ОРС също ще бъдат свързани по електронен път с платформата.

Освен това в тези нови разпоредби ще се предвижда структурите за APC да решават спора в рамките на 90 дни.

Тези два акта са с общо приложение и ще се прилагат за всички стоки и услуги, търгувани в Общността. В допълнение на общата рамка, новите законодателни инициативи в областта на финансовите услуги предвиждат задължение за финансовите институции да участ-

ват в процедури за извънсъдебно разрешаване на спорове в случай, че потребителят пожелае.⁴

Извънсъдебни способности за разрешаване на спорове в България

В българското законодателство също присъстват схеми за АРС. Такива може да открием в Закона за защита на потребителите, Закона за платежните услуги и платежните системи⁵, Закона за защита на потребителите⁶, Закона за Омбудсмана⁷, Закона за международния търговски арбитраж и др.

Омбудсманът на Република България има правомощия в случаите, когато правата и свободите на гражданите се засягат или нарушават от действие или бездействие на държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги. В случаите, когато е сезиран, както и по своя инициатива той може да отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и потърпевшите лица; може да посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им, както и да прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба. Той обаче няма правомощия по отношение на спорове, възникнали между потребители и финансови институции във връзка с предоставянето на финансови услуги.

Въпросите за извънсъдебно решаване на потребителски спорове основно се регулират в Закона за защита на потребителите (ЗЗП), в чиито цели е записано, че той има за задача да осигури правото на потребителите на достъп до съдебни и извънсъдебни процедури за разрешаване на потребителски спорове. В Глава девета, Раздел II,

⁴ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно застрахователното посредничество (преработен текст), COM(2012) 360 окончателен, Брюксел, 03.07.2012 г.; 293.; Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно основните информационни документи за инвестиционни продукти, COM(2012) 352 окончателен, Брюксел, 03.07.2012.; 311.; Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти, 2011/0062 (COD), COM (2011) 142 окончателен, Брюксел, 31.03.2011 г., др.

⁵ Виж: Закон за платежните услуги и платежните системи, ДВ. бр. 23 от 27.03.2009 г., посл. изм., ДВ бр. 103 от 28.12.2012 г.

⁶ Виж: Закон за защита на потребителите, ДВ. бр. 99 от 9.12.2005 г., посл. изм., бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 01.07.2012 г.; доп., бр. 56 от 24.07.2012 г.

⁷ Виж: Закон за Омбудсмана, ДВ бр. ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., посл. изм. ДВ бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.

чл. 182 и сл. от ЗЗП е предвидена възможност за създаване на **помирителни комисии**, които съдействат за разрешаването на спорове между потребители и търговци, включително във връзка с гаранционната отговорност, правото на рекламация за стоки или услуги и неравноправните клаузи в договори, с търговските практики и договорите, сключвани с потребители. Наред с помирителните комисии, министърът на икономиката, енергетиката и туризма по предложение на председателя на Комисията за защита на потребителите може да определя със заповед **медиатори** (служители на Комисията за защита на потребителите), които също да съдействат за разрешаването на спорове между потребители и търговци. Регулацията в Закона за защита на потребителите е непълна, а схемите за APC - недостатъчно ефективни. По отношение на финансовите услуги помирителните комисии и медиаторите, създадени по реда на ЗЗП, имат твърде ограничени правомощия, с изключение на спорове, свързани с прилагане на Закона за потребителския кредит.⁸ По тази причина в България все още като цяло няма ефективна извънсъдебна защита в областта на финансовите услуги.

Изключение в тази сфера прави **Помирителната комисия за платежни спорове в България**, която разполага с необходимата експертиза и се е специализирала в областта на платежните услуги. Тази помирителна комисия е създадена по силата на Закона за платежните услуги и платежните системи от 2009 г., който отмени Закона за паричните преводи, електронните платежни инструменти и платежните системи от 2005 г.

С изключение на посочените схеми за APC, компетентните органи, осъществяващи контрол върху финансовите институции (Българската народна банка, Комисията за финансов надзор, Комисията за защита на потребителите, последната по отношение на неравноправните клаузи в договорите) могат да налагат санкции при констатиране на нарушение, но не могат да съдействат за разрешаване на спорове между страните.

От изложеното до тук може да се направи изводът, че в областта на защитата на потребителите е направено немалко, както на европейско, така и на национално ниво. В същото време е необходимо да се предприемат още редица стъпки, за да се усъвършенства защитата на потребителите на финансови услуги, а и за да се подобри равнището на тяхната финансова компетентност. В България доверието на потребителите на финансови услуги и финансовата грамотност е на най-ниско ниво в Европейския съюз, потребителите

⁸ Член 40 от Закона за потребителския кредит (ДВ, бр.18 от 5.03.2010 г., в сила от 12.05.2010 г., посл., изм. бр. 30 от 26.03.2013 г., в сила от 26.03.2013 г.) предвижда възможност потребителите да сезират помирителните комисии, създадени по реда на ЗЗП, когато са нарушени техните права и законни интереси.

не знаят правата си и не вярват, че същите ще бъдат защитени, ако се оплачат. Това допълнително налага предприемане на спешни мерки за подобряване на финансовата грамотност и за възстановяване на доверието на потребителите във финансовия сектор.⁹

Източници:

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители), Брюксел, 29.11.2011, COM/2011/0793 окончателен, 2011/0373 (COD).

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за онлайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители), Брюксел, 29.11.2011, COM(2011) 794 окончателен, 2011/0374 (COD).

Европейска комисия (2011), „Работен документ на службите на Комисията. Обобщена оценка на въздействието, придружаваща Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове (Директива за АРС за потребители) и Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за онлайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители)“, COM(2011) 793 окончателен, Брюксел, 29.11.2011 г.

Европейска комисия (2011), „Алтернативно решаване на спорове и онлайн решаване на спорове за потребителите в ЕС: Въпроси и отговори“, МЕМО/11/840, Брюксел, 29.11.2011 г.

Закон за платежните услуги и платежните системи, ДВ. бр. 23 от 27.03.2009 г., посл. изм., ДВ бр. 103 от 28.12.2012 г.

Закон за защита на потребителите, ДВ. бр. 99 от 9.12.2005 г., посл. изм., бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 01.07.2012 г.; доп., бр. 56 от 24.07.2012 г.

Закон за Омбудсмана, ДВ бр. ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 01.01.2004 г., посл. изм. изм., ДВ бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm - страница на Европейската комисия за алтернативно и онлайн решаване на спорове.

⁹ Необходимостта от предприемане на такива мерки в сферите, в които няма предвидени схеми за АРС произтича и от новите законодателни инициативи в областта на защита на потребителите на финансови услуги и предвидените в тях изисквания финансовите институции да са задължени да участват в процедури за извънсъдебно разрешаване на спорове, ако потребителят пожелае.

Предложение за нови правила за платежните сметки в ЕС

Д-р Калоян Симеонов

Увод

Ако като гражданин на Европейския съюз сте изпитвал проблеми със съпоставимостта на таксите по платежните сметки между отделни финансови институции или съответно проблеми с прехвърлянето на платежна сметка от една финансова институция на друга, или не сте имал достъп до платежна сметка за извършването на основните операции (достъп до основна платежна сметка), то тогава с бъдещото приемане на новите правила, предлагани от Европейската комисия, всички тези проблеми поне на теория би следвало да изчезнат.

Съвсем отделен е въпросът обаче дали всички държави - членки на ЕС, понастоящем изпитват подобни проблеми, или бъдещите евентуални европейски правила за платежните сметки няма да се окажат поредната мярка на европейско ниво, която е продиктувана от политическо желание за демонстриране на активност, а не толкова от практически интереси, защитаващи решаването на съществени проблеми на вътрешния пазар на ЕС. Независимо от това, редица от разпоредбите в областта на платежните сметки би следвало да се променят на европейско ниво именно с цел по-голяма защита на потребителите и възстановяването на тяхното доверие във финансовия сектор, което пострада сериозно след началото на последната икономическа и финансова криза в Европа.

В Акта за единния пазар II (АЕП II) на Европейската комисия от октомври 2012 г. се представят първоначалните цели на една подобна европейска мярка. В този документ на Европейската комисия е написано като ключово действие предоставянето на достъп на всички граждани на ЕС до основна платежна сметка, осигуряване на прозрачност и сравнимост на банковите такси и улесняване на смяната на банкови сметки.¹ Актът за единния пазар II, който представлява краткосрочен план за действие на Европейската комисия в областта

¹ Виж: Европейска комисия (2012), „Акт за единния пазар II. Заедно за нов растеж“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, COM (2012) 573 окончателен, Брюксел, 3.10.2012 г., стр. 19.

на вътрешния пазар, има символично значение, защото той бе публикуван в годината, в която се навършват 20 години от 1992 г. В края на 1992 г. изтече периодът, съгласно който тогавашната Европейска икономическа общност предприе редица мерки за доизграждането на вътрешния пазар, в съответствие с Бялата книга на Европейската комисия от 1985 г. Актът за единния пазар II е в същото време и продължение на Акта за единния пазар (АЕП I), който бе публикуван през април 2011 г. и също под формата на план за действие очерта дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието в единния пазар на ЕС.²

Според заключенията на Европейската комисия в Акта за единния пазар II достъпът до платежни сметки и други банкови услуги е от съществено значение за участието в икономическия и социалния живот, но в ЕС все още съществува известна дискриминация, в т.ч. въз основа на място на пребиваване, гражданство или финансово състояние. В тази връзка Комисията е на мнение, че трябва да се окаже допълнително съдействие на гражданите на ЕС, които може да изпитват трудности при откриването на банкова сметка, за да се улесни социалното и териториалното им сближаване и мобилност. Отчитат се и проблемите, свързани с яснотата на информацията за банковите такси, които затрудняват гражданите на ЕС да направят информиран избор, когато се възползват от банковите и платежни услуги.

След кратки консултации със заинтересованите страни, които се проведеха в началото на 2012 г., Европейската комисия изготви и публикува през май 2013 г. законодателно предложение под формата на директива относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, както и оценка на въздействието към това законодателно предложение.³

Съгласно предмета и приложното поле на проекта на директива в нея се определят разпоредби за прозрачност и съпоставимост на таксите, начислявани на потребителите по платежните сметки, които те притежават в рамките на Европейския съюз и които са им

² Виж: Европейска комисия (2011), „Акт за единния пазар. Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, COM (2011) 206 окончателен, Брюксел, 13.04.2011 г.

³ Виж: Европейска комисия (2013), „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, COM (2013) 266 окончателен, Брюксел, 08.05.2013 г. и European Commission (2013), Commission Staff Working Document on Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features, SWD(2013) 164 final, Brussels, 08.05.2013.

предоставени от намиращи се на територията на Съюза доставчици на платежни услуги, както и разпоредби относно прехвърлянето на платежни сметки в рамките на Съюза. В предмета на директивата се определя и рамката, съгласно която държавите членки следва да гарантират правото на потребителите да откриват и използват платежни сметки за основни операции в Съюза.

Съгласно обяснителния меморандум към проекта на директива, в ЕС има 58 милиона потребители, които нямат платежна сметка. Едни от основните причини за това са се оказали няколко фактора, включително липсата на последователна правна уредба в целия ЕС, отказът въз основа на националност или местопребиваване, високата цена за обслужване на сметките, както и липсата на финансови познания и разбиране сред потребителите, а също и слабото доверие във финансовата система. В същия документ се посочва, че поне 25 милиона от тези потребители биха желали да открият подобна платежна сметка.⁴

Предложението за директива на Европейската комисия, разбира се, не е насочено единствено към тези потребители, които имат желание, но все още не са си открили платежна сметка. В случай, че то бъде прието от Европейския парламент и Съвета и въведено в държавите - членки на ЕС, положителните ефекти от неговото прилагане следва да се усетят и от всички останали граждани и потребители на ЕС, които вече са открили подобни платежни сметки и които са няколко стотин милиона жители.

В следващите три раздела ще разгледаме трите основни части на новото законодателно предложение на Европейската комисия, а именно: а) прозрачността и съпоставимостта на таксите по платежните сметки, б) прехвърлянето на платежни сметки и в) достъпът до платежни сметки за основни операции (достъпът до основна платежна сметка). В последния раздел ще предоставим някои обобщаващи заключения и изводи във връзка със законодателната инициатива на Европейската комисия в областта на платежните сметки.

Прозрачност и съпоставимост на таксите, свързани с платежните сметки

В проекта на директива се съдържат три групи от разпоредби, които имат за цел да засилят прозрачността и съпоставимостта на таксите, свързани с платежните сметки: изготвянето на списък с най-представителните платежни услуги, предоставянето на потребителите на периодично сведение за платените от тях такси

⁴ Виж: Европейска комисия (2013), COM (2013) 266 окончателен, Брюксел, 08.05.2013 г., стр. 3-9.

и задължение за държавите членки да гарантират наличието на уеб-сайт за съпоставимост на таксите.

Изготвянето на списък с най-представителните платежни услуги ще бъде извършено съвместно от държавите - членки на ЕС, и Европейската комисия. Първоначално компетентните органи на държавите - членки на ЕС, ще изготвят предварителен списък, в който са включени най-малко 20 платежни услуги, представляващи поне 80 % от най-представителните платежни услуги, за които се събират такси на национално равнище в съответната държава. Изготвеният списък следва да съдържа термини и определения за всяка от включените в него платежни услуги.

На базата на тези национални списъци Европейската комисия ще следва да изготви списък със стандартизирана терминология на европейско ниво за платежните услуги, които са общи най-малко за мнозинството от държавите членки. Този списък със стандартизирана терминология на европейско ниво ще се приема под формата на делегиран акт от Европейската комисия и следва да бъде публикуван в Официален вестник на Европейския съюз.

При изготвянето на предварителните списъци от компетентните органи на държавите членки, които се изпращат на Европейската комисия и служат за база за финализирането на обобщения списък на европейско ниво, се вземат предвид платежните услуги, които са най-често използвани от потребителите във връзка с техните платежни сметки; които носят най-висок единичен разход за потребителите; най-големи общи разходи за потребителите; най-голяма печалба за доставчиците на платежни услуги за една услуга и най-голяма обща печалба за доставчиците на платежни услуги.

След публикуването на обобщения списък от Европейската комисия държавите членки ще следва да гарантират, че преди сключването на договор за платежна сметка с определен потребител доставчиците на платежни услуги ще му предоставят документ с информация за таксите. В този документ следва да е включен списъкът на най-представителните платежни услуги и съответните такси, които гаденият доставчик начислява за всяка от тези услуги. Този документ ще следва да бъде озаглавен „Документ с информация за таксите“ и ще трябва да бъде добавен към останалата документация, която предоставя доставчика на платежни услуги на своите потенциални потребители. В информацията за своите договори и услуги доставчиците на платежни услуги следва да използват термините и определенията, съдържащи се в документа с информацията за таксите.

Целта на изготвянето на тези списъци с най-представителни платежни услуги и впоследствие - на стандартизирани документи с информация за таксите от доставчиците на платежни услуги, е да се улеснят потребителите при избор на доставчик, да се направят предлаганите такси от различните доставчици на платежни услуги

по-прозрачни, по-ясни и по-лесно съпоставими за потребителите. Всичко това би следвало, от една страна, да повиши доверието на потребителите в ползваните от тях платажни услуги, а от друга да увеличи конкуренцията между доставчиците на тези услуги. Повишената конкуренция и доверие в пазарите на платажни услуги би следвало да ги направят по-стабилни и по-ефективни. Едва обаче след евентуалното приемане и прилагане на тези по същество административни мерки от държавите членки ще може да се направи анализ дали допълнителните изисквания към доставчиците на платажни услуги и към надзора на компетентните органи ще има наистина реален ефект върху пазарите на платажни услуги и потребителите на тези пазари.

Предоставянето на потребителите на периодично сведение за платените от тях такси е друга мярка, с която Европейската комисия цели да се повиши прозрачността по отношение на таксите, които заплащат потребителите на платажни услуги. Предложението за директива разписва изискване за държавите членки да гарантират, че най-малко веднъж годишно доставчиците на платажни услуги предоставят на потребителите сведение за всички такси, платени от тях по техните платажни сметки.

Това сведение следва да бъде озаглавено „Сведение за таксите“ и да съдържа най-малко следната информация:

- размера на единичната такса, начислена за всяка услуга, колко пъти услугата е била използвана през съответния период, както и датата, на която е била използвана;
- общия размер на платените такси за всяка предоставена услуга през съответния период;
- общия размер на платените такси за всички предоставени услуги през съответния период.

В редица държави - членки на ЕС, и към момента съществува подобно или сходно изискване доставчиците на платажни услуги да предоставят на базата на някаква периодичност сведение за платените от потребителите такси за използваните от тях услуги. Много често доставчиците на платажни услуги предоставят подобни сведения не само на годишна, но и на месечна база. В тази връзка не е напълно ясно с какво ще допринесе новата европейска разпоредба за сведенията за таксите. Все пак трябва да се отчита и че наличието на хармонизирани правила на европейско ниво като цяло подобрява интегритета на вътрешния пазар на платажни услуги в ЕС и тези нови уеднаквени правила би следвало да имат и положителен ефект. Отделен е и въпросът дали не трябва да се изиска държавите членки да дефинират и по-кратки срокове, в които да се предоставят подобни сведения, например на месечна или тримесечна база. Настоящият текст на предложението определя това да става най-малко

на годишна база, но при въвеждането на задължителен по-кратък срок потребителите ще бъдат защитени в още по-голяма степен.

Въвеждането в проекта на директива на Европейската комисия на *задължение за държавите членки да гарантират наличието на уебсайт за съпоставимост на таксите* е една от най-спорните и дискуссионни разпоредби в законодателното предложение. Дискусията не се поражда толкова от това дали наличието на подобни уебсайтове за съпоставимостта на таксите би имало положителен ефект за потребителите, колкото от това дали трябва да има задължително изискване всяка една държава членка да осигури действието на нейната територия на поне един уебсайт, който да съпоставя таксите на доставчиците на платежни услуги. Проблемите са свързани както с избора на оператори, които да поддържат тези уебсайтове, в т.ч. дали те да бъдат частни оператори, или да се поддържат от съответните компетентни органи в областта на надзора на платежните услуги, така и от първоначалните разходи за създаването на уебсайта, а след това и от разходите за неговата поддръжка. Друг съществен въпрос за плавно функциониране на тези уебсайтове е необходимостта доставчиците на платежни услуги да бъдат задължени да предоставят регулярно и своевременно информация за таксите, които начисляват, а така също и за всяка промяна в техния размер или начина на начисляването им.

Съгласно проекта на директива на Европейската комисия държавите членки следва да гарантират, че потребителите на тяхната територия имат достъп до поне един уебсайт за съпоставяне на таксите, начислявани от доставчиците за услугите, предлагани по платежните сметки на национално ниво. В законодателното предложение се съдържат две възможности за създаване на подобни уебсайтове - чрез доброволна акредитация на поддържани от частни оператори уебсайтове или чрез създаване на уебсайтове от компетентните органи в съответната държава членка.

В първия случай, за да получат акредитация, поддържаните от частни компании уебсайтове за съпоставяне на такси следва да бъдат оперативно независими от който и да е доставчик на платежни услуги. Освен това те следва да са съставени на ясен език и да използват стандартизираната терминология; да предоставят актуална информация; да осигуряват достатъчно широк поглед върху пазара на платежни сметки и да имат въведена действаща система за обработка на запитвания и оплаквания.

В случаите обаче, когато няма акредитиран уебсайт от частен оператор, поради липсата на интерес от частния сектор да създадат такъв уебсайт или по някаква друга причина, тогава държавите членки са задължени да гарантират създаването на уебсайт от компетентния орган, осъществяващ надзор върху предоставянето на платежни услуги. В допълнение, дори и да има акредитиран уебсайт

от частен оператор, държавите членки отново могат да вземат решение за създаването на допълнителен уебсайт от съответния компетентен орган. Уебсайтовете, които се управляват от компетентни органи, следва да отговарят на същите условия, на които и уебсайтовете, управлявани от частни оператори.

Създаването на подобни уебсайтове за сравняване на такси или други условия по отношение на предоставяните финансови услуги е познато вече в редица държави - членки на ЕС. Някои от тези уебсайтове са ефективни и имат доверието както на потребителите, така и на доставчиците на финансови услуги и компетентните органи. Други уебсайтове имат по-скромни резултати или понякога са съставени с чисто рекламна цел. Идеята за въвеждането на изискване на европейско ниво за подобни сайтове е новост в областта на европейското право. Ако се приеме подобно задължение, в националните нормативни уредби също ще следва да залегне подобно изискване. Това би било новост и за българското право. И към настоящия момент съществуват подобни сайтове в страната, но те не съответстват напълно на условията, които са залегнали в законодателното предложение на Европейската комисия.

Поддържането и функционирането на уебсайтове за сравняване на такси зависи до голяма степен от доверието на потребителите в предоставяните от тях данни, както и от посоченото по-горе регулярно и акуратно подаване на информация от страна на доставчиците на платежни услуги. Както и на схемите за извънсъдебно решаване на спорове в областта на финансовите услуги, така и в случая на едно евентуално задължително изискване за създаване на уебсайтове за сравняване на таксите ще е необходимо известно време, преди потребителите да им се доверят напълно. До голяма степен от ефективността на тези уебсайтове ще зависи колко бързо и безпроблемно ще се изгради доверие в тях.

Прехвърлянето на платежни сметки

Детайлното регулиране на възможността потребителите да прехвърлят своята платежна сметка от един доставчик на платежни услуги на друг е второто нововъведение в законодателното предложение на Европейската комисия, след това - за прозрачността и съпоставимостта на таксите, свързани с платежните сметки. Според изискванията в проекта на директива всяка една държава членка следва да гарантира, че доставчиците на платежни услуги предоставят услугата по прехвърляне на платежна сметка за всички потребители, които са титуляри на подобна платежна сметка. Съгласно предложението на Европейската комисия подобно задължение следва да се прилага за всеки доставчик на платежни услуги, намиращ се на терито-

рията на ЕС. Изискванията в областта на прехвърлянето на платежна сметка следва да се прилагат и в случаите, когато инициативата по прехвърлянето се извършва от доставчик на платежни услуги, който се намира на територията на друга държава членка, различна от държавата членка на прехвърлящия доставчик.

При всяко прехвърляне на платежна сметка са налице прехвърлящ и приемащ доставчик на платежни услуги. Съществено изискване е приемащият доставчик на платежни услуги да има от потребителя писмено разрешение за изпълнението на услугата по прехвърляне на платежна сметка. Без подобно разрешение или искане не може да бъде осъществявано прехвърляне на платежна сметка. С това разрешение потребителят предоставя изрично съгласие за изпълнението от страна на прехвърлящия доставчик на платежни услуги на всяка от задачите, свързани с това прехвърляне. Важен елемент от това разрешение е посочването на конкретната дата, от която периодичните плащания следва да бъдат извършвани от сметката, открита при приемащия доставчик на платежни услуги. В законодателното предложение на Европейската комисия се съдържат много подробни задължения както за прехвърлящия, така и за приемащия доставчик на платежни услуги.

В проекта на директива на Европейската комисия много подробно са разписани и въпросите относно таксите, които са свързани с услугата по прехвърляне на платежна сметка. Потребителите например следва да имат безплатен достъп до личната си информация относно съществуващите нареждания за периодични преводи и директни дебети, съхранявана от прехвърлящия или от приемащия доставчик на платежни услуги. В допълнение, държавите членки следва да гарантират, че евентуалните такси, които прехвърлящият доставчик на платежни услуги събира от потребителя при закриването на платежната сметка при него, са определени в съответствие с европейското право в областта на платежните услуги.⁵ Всички останали евентуални такси, начислявани на потребителя от прехвърлящия или приемащия доставчик на платежни услуги за всяка от услугите по прехвърлянето, следва да са подходящи и да съответстват на действителните разходи на доставчика на платежни услуги.

Освен това съгласно законодателното предложение държавите членки следва да гарантират, че финансовите загуби, понесени от потребителя поради неспазване на задълженията по прехвърляне на платежна сметка от доставчик на платежни услуги, се възстановяват от този доставчик на платежни услуги. Европейската комисия е разписала и правило в проекта на директива, че потребителите не

⁵ Виж: Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на Директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО.

следва да понасят финансови загуби поради грешки или закъснения от страна на платец или получател, които са свързани с актуализирането на данните за платежните сметки на потребителите.

В допълнение, с цел по-добра защита на потребителите новите правила задължават гържавите членки да гарантират, че доставчиците на платежни услуги предоставят на потребителите информация относно услугата по прехвърляне на платежна сметка. Тази информация следва да покрива разяснения относно функциите на прехвърлящия и на приемащия доставчик на платежни услуги на всеки етап от процедурата по прехвърляне на платежна сметка; сроковете за изпълнението на съответните етапи; евентуалните такси, които се начисляват във връзка с прехвърлянето на платежната сметка; друга информация, която ще бъде изисквана от потребителя, както и информацията относно процедурите за алтернативно разрешаване на спорове в случай на възникването на такъв спор. Тази информация следва да се осигурява на потребителите посредством непрекъснат и безплатен достъп, на дълготраен носител във всички клонове на доставчиците на платежни услуги и в електронен формат на техните уебсайтове.

Новите правила на европейско ниво за прехвърляне на платежни сметки ще доведат до много по-хармонизирана и детайлна правна рамка относно това прехвърляне. Те би следвало да осигурят и по-добра защита на потребителите при прехвърляне на платежна сметка от един доставчик на платежни услуги на друг. В допълнение на изискванията за прозрачност и съпоставимост на таксите, тези нови правила също ще доведат до по-голяма конкуренция между доставчиците на платежни услуги, защото ще е много по-лесно, ако един потребител не е доволен от своя доставчик или ако прецени, че друг доставчик предоставя по-изгодни условия при извършването на операции с платежната сметка, да може да прехвърли своята сметка от единия на другия доставчик.

Достъп до платежни сметки за основни операции

Концепцията за достъп до платежни сметки за основни операции или още за достъп до основна платежна сметка, в случай, че бъде приета на европейско ниво, ще бъде една сравнително нова концепция в сферата на европейските изисквания за осъществяване на платежни услуги. В други сектори на европейското право обаче една подобна концепция е много добре позната. Сходни правила има във връзка с предоставянето на универсална услуга, както в рамките на пощенските услуги, така и при телекомуникационните услуги. Общият принцип в тази концепция е, че на всички потребители на определена територия трябва да са им гарантирани минимален набор от основни

услуги, които да се предоставят на достъпни цени. На съответната територия следва да има задължително един доставчик на пощенски или телекомуникационни услуги, които да ги предоставя. Въвеждането на подобна концепция и за достъпа до основна платежна сметка би следвало да има положително въздействие за защитата на потребителите, но следва да се подчертае, че на национално ниво в повечето държави - членки на ЕС, не се срещат никакви съществени проблеми или предизвикателства за откриването на подобни платежни сметки.

Разделът в проекта на директива на Европейската комисия относно достъпа до платежни сметки за основни операции започва с обща клауза за недискриминация. Съгласно тази клауза държавите членки следва да гарантират, че потребителите, които пребивават законно в ЕС, не са обект на дискриминация въз основа на своята националност или местопребиваване, когато подават искане за откриване на платежна сметка или се опитват да открият и използват платежна сметка в рамките на Съюза.

Съгласно проекта на нови европейски правила държавите членки ще следва да гарантират, че най-малко един доставчик на платежни услуги на тяхната територия предлага на потребителите платежни сметки за основни операции.

След приемането и въвеждането на новата директива европейското право ще гарантира, че потребителите, пребиваващи законно в Съюза, имат право да открият и използват основна платежна сметка (платежна сметка за основни операции) при доставчик на платежни услуги. Подобна гаранция и към настоящия момент съществува в повечето държави - членки на ЕС, но новата директива би следвало да осъществи по-хармонизиран и уеднаквен подход в тази област. Държавите членки ще следва да гарантират, че упражняването на правото за откриване на основна платежна сметка не е твърде трудно или обременяващо за потребителя.

В проекта на директива се съдържат две изключения, при които потребителят няма да има подобно право за откриване на платежна сметка за основни операции. Първото е в случай, че потребителят вече е титуляр на подобна сметка при доставчик на платежни услуги на съответната територия, което от своя страна би му позволило да използва определените основни платежни услуги. Идеята в случая е, че ако потребителят притежава гарантиран достъп до основни платежни услуги, европейското право не следва да му предоставя допълнителна гаранция за допълнителна основна платежна сметка. Това изключение, въпреки че има известна логика, е дискуссионно в някаква степен, защото ограничава конкуренцията на определена територия, ако на нея има повече от един доставчик на основна платежна сметка. Все пак да не забравяме и че това ограничаване не е толкова съществено, защото потребителите ще продължат да имат право да прехвърлят платежната си сметка от един доставчик на пла-

тежни услуги на друг. Второто изключение по отношение на възможността за откриване на основна платежна сметка е в случаите, в които не са изпълнени условията, определени в европейското право в областта на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма.

В законодателното предложение на Европейската комисия се определя и обхватът на основната платежна сметка. В проекта на правила е записано, че по платежната сметка за основни операции следва като минимум да се предоставят следните платежни услуги:

- услуги, позволяващи извършването на всички операции по откриване, използване и закриване на платежна сметка;
- услуги, позволяващи внасяне на пари по платежна сметка;
- услуги, позволяващи теглене на пари в брой от платежната сметка в рамките на ЕС;
- изпълнение на следните платежни операции в рамките на ЕС:
 - директни дебити;
 - платежни операции, извършвани чрез платежна карта, включително онлайн плащания;
 - кредитни преводи.

Спорен е обаче текстът в предложението, съгласно който държавите членки следва да определят минимален приемлив брой операции, които ще бъдат предоставени срещу евентуалната такса на потребителя от подобна основна платежна сметка. Според Европейската комисия приемливият минимален брой на операциите ще следва да се определя съобразно обичайната търговска практика в съответната държава членка. Не е ясно защо, след като Европейската комисия се стреми да гарантира по-добра защита на потребителите и достъп до основни платежни услуги, в същото време разписва и изисквания за държавите членки за определяне на минимален брой операции, за които да важат тези права на потребителите. Потребителите ще подписват рамкови договори с доставчиците на платежни услуги за използването на платежна сметка за основни операции.

За тези платежни сметки за основни операции държавите членки на ЕС ще следва да гарантират, че услугите по тях се предоставят от доставчиците безплатно или срещу приемлива такса. Таксите, които ще се събират от потребителя за неспазване на задълженията му по рамковия договор, също ще следва да бъдат приемливи. Компетентните органи в държавите членки ще определят кое е приемлива такса въз основа на един или няколко от следните критерии:

- нивото на разходите в държавата;
- средното равнище на таксите по платежните сметки в съответната държава членка;
- общия размер на разходите, свързани с предоставянето на платежната сметка за основни операции;
- равнището на потребителските цени в държавата.

С цел по-добра информираност на потребителите за новите правила, държавите членки ще следва да гарантират предприемането на мерки за повишаване на обществената осведоменост относно възможността за ползване на платежни сметки за основни операции, ценовите условия по тях, процедурите за упражняване на право на достъп до платежна сметка за основни операции, както и за начините за достъп до алтернативно разрешаване на споровете. На потребителите ще следва да бъде предоставяна и информация относно спецификата на платежните сметки за основни операции, както и информация, че покупката на допълнителни услуги не може да бъде условие за достъп до подобна платежна сметка.

Изводи

След последната икономическа и финансова криза в Европа от изключително значение за плавно функциониране на пазарите на финансови и платежни услуги се очерта наличието на доверие от страна на потребителите на тези услуги. Наличието на подобно доверие, както и на хармонизирани стандарти за защитата на потребителите на финансови и платежни услуги има отношение и към гражданството на ЕС. Защото когато един потребител знае, че неговите права ще бъдат защитени по същия начин в другите държави - членки на ЕС, както в неговата собствена държава, тогава и той ще се чувства гражданин не само на своята страна, но и гражданин на ЕС.

Предложението за директива относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции има за цел именно да подобри доверието и стандартите за защита на потребителите при ползването и прехвърлянето на платежни сметки.

Тези правила би следвало да доведат и до по-голяма конкуренция между доставчиците на платежни услуги, което допълнително да повиши прозрачността и ефективността на тези пазари.

Отправеното през месец май 2013 г. законодателно предложение от страна на Европейската комисия в сферата на платежните сметки има за цел също така да допълни изискванията на директивата на ЕС от 2007 г. относно платежните услуги във вътрешния пазар.

Не трябва да се отрича също така, че много от разпоредбите на проекта на директива за платежните сметки, в т.ч. за прозрачност на таксите, прехвърляне на платежни сметки и достъп до платежна сметка, вече са залегнали в една или друга степен в националните законодателства и доброволните споразумения между самите банки. Независимо от това, една по-хармонизирана уредба в областта на използването и прехвърлянето на платежни сметки също има своята логика.

Източници

Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно платежните услуги във вътрешния пазар за изменение на Директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО

Европейска комисия (2013), „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, COM(2013) 266 окончателен, Брюксел, 08.05.2013 г.

Европейска комисия (2012), „Акт за единния пазар II. Заедно за нов растеж“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, COM(2012) 573 окончателен, Брюксел, 3.10.2012 г.

Европейска комисия (2011), „Акт за единния пазар. Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, COM(2011) 206 окончателен, Брюксел

European Commission (2013), Commission Staff Working Document on Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features, SWD(2013) 164 final, Brussels, 08.05.2013.

Гръцката криза: етичен проблем в една статия на Караянис и Кондеас

Георги Георгиев

Резюме

В настоящия текст ще бъдат представени накратко епистемологичните достижения на една млада теоретична школа в обществените науки и по-специално в икономиката - т.нар. „постаутизъм“. Постаутизмът се характеризира с критика на неокласическата икономическа ортодоксия и с етика на плурализма и толерантността.

Същевременно, ще бъде отделено внимание на един геонтологичен проблем, който възниква във връзка с публикуването на една статия от двама гръцки автори - Караянис и Кондеас, които предлагат гръцката дългова криза да бъде решена посредством пренасочване на средствата от кохезионните фондове за Източна Европа към стимулиране на гръцката икономика.

* * *

Постаутизмът е младо течение в научната мисъл, обхващащо различни течения в икономическата хетерогоксия, които се обединяват около няколко общи идеи в областта на епистемологията, етиката и дидактиката. По същество той представлява реакция срещу монизма в икономическата наука и предлага теоретичен подход, базиран на плурализма по подобие на теоретичния плурализъм във физиката.

Според постаутистите обществените науки притежават свойството, наречено „рекурсивност“, което означава, че теорията на обществените науки влияе на обществените нагласи, които от своя страна повлияват обратно на по-нататъшното развитие на теоретичните концепции. В този смисъл постаутистите разглеждат обществените и икономическите науки като социален конструкт, откъдето и тяхната критика към икономическата ортодоксия. Най-общо казано, според постаутистите от теоретичните концепции в социалните науки би могло донякъде да зависи в какво общество ще живеем.

Движението на постаутистите възниква през 2000 г. в университета Париж 1 (Сорбоната) в рамките на студентски бунт, при който била изготвена петиция за реформа на образованието по икономика като реакция срещу доминиращата неокласическа икономическа теория. Петицията била подписана от около две хиляди души и била под-

крепена от преподаватели, считащи себе си за представители на икономическата хетерогоксия. Била сформирана асоциацията Autiste-Economie, която се обявявала за плурализъм в преподаването на икономическите дисциплини и по-специално срещу преподаването на микроикономика, която членовете на движението считали за „аутистична“ наука, която се базира върху погрешни допускания и нямаща нищо общо с реалността¹.

Движението на постаутистите успяло да породи дебат. Когато били поставени искания за радикално редуциране на хорариумите на тежките курсове по микроикономика, част от преподавателите, подкрепящи движението, се отдръпнали. Била организирана контрапетиция на поддръжниците на преподаването на неокласическата икономика. Въпреки това движението на постаутистите укрепнало и намерило привърженици извън Франция - в Испания, Германия, Англия и САЩ. Започнало издаването на постаутисткото икономическо списание (Post-Autistic Economic Review), което ок. 2006-2007 г. било прекръстено на Real World Economic Review. Новото му название се отнася към претенцията на движението да прави икономика на „реалния свят“, за разлика от „измислените светове“ на микроикономистите от неокласическото направление.

Движението на постаутистите е разнородно по своя характер. То обединява кейнсианци, марксиста, феминисти, зелени икономисти и други. Въпреки тази разнородност, движението се обединява около няколко общи идеи. В тяхната сърцевина стои стремеж към плурализъм, критика на неокласическата микроикономика, критика на теорията за рационалния избор, критика на теорията за относителните предимства², критика на теорията за пазарното равновесие, критика на теорията на игрите, критика на позитивизма в социалните науки.

Според постаутистите в реалния свят икономическите агенти не са изцяло рационални, пазарът е фундаментално неуравновесен, относителните предимства са неизяснено понятие. Икономиките се развиват в реалния, „не-ергодичен“ свят - отворена система, в която бъдещето не е предварително зададено - то се конструира в настоящето³. Оттам и невъзможността то да бъде прогнозирано. Нещо повече, емпирично е доказано, че това не се случва. В този смисъл, постаутистите смятат, че в някои случаи е по-добре икономистите да застанат зад принципа на интелектуалната честност и да заявят

¹ Alcorn, Solarz, The Autistic Economist in PAER issue 38, article 2, July 2006.

² Schumacher, R., Deconstructing the theory of comparative advantage in WER 2, 2013, pp. 83-105 <http://www.worldeconomicassociation.org/files/journals/worldeconomicreview/No2/WEA-WER2-complete.pdf>.

³ Davidson, P., Is economics a science? Should economics be rigorous? In RWER issue 59, March 2012, pp. 58-62 <http://www.paecon.net/PAERReview/issue59/Davidson59.pdf>

„не знаем“, отколкото да продължават да уверяват, че са способни да прогнозират⁴.

Според постаутистите претенцията за пълна обективност в науката е несъстоятелна. Това е и основата на критиката на постаутистите към неокласическата микро- и макроикономика. Трябва да се подчертае обаче, че постаутистите не се обявяват срещу неокласическия подход *per se*, а срещу неговото преекспониране и свръхзастъпеност в рамките на образованието по икономика.

За постаутистите неокласическата микроикономика е само единият от възможните подходи.⁵ Според тях образованието по икономика следва да се отвори към „икономиката на реалния свят“ чрез въвеждане на плурализъм на подходите и дисциплините. При това не е необходимо подходите да са съвместими един с друг, а по-скоро да предлагат различни перспективи, ракурси и гледни точки по модела на теоретичния плурализъм, който е възприет във физическата наука още от деветнадесети век, който е в контраст с монизма, характерен за икономическата наука.⁶ В този смисъл плурализмът в обществените науки е демократичен, той е не само желателен, но и необходим, докато напротив - монизмът (доминацията на само един подход) представлява заплаха за обществото.

Както бе очертано, постаутизмът се е зародил като движение за реформа във висшето икономическо образование. Дигактичните стремежи на постаутизма директно произхождат от епистемологичните му и деонтологични концепции. Според постаутистите науката не може да бъде изцяло обективна, защото всеки учен носи в себе си своите ценности и идеологически вярвания. Това според тях е причината да бъде оспорен монополът на неокласическия подход в образованието по икономика. Според постаутистите обществените науки притежават свойството, наречено „рекурсивност“. С други думи, обществените науки с техните заключения влияят на битуващите в обществото вярвания и нагласи, теоретичните постановки, възприети в кабинетите на учените, имат тенденцията да се превръщат в идеология на равнището на макрообществото, които от своя страна повлияват обратно на по-нататъшното изграждане на теоретични постановки. В този смисъл постаутистите считат монополното положение на гаден теоретичен подход в образованието (и по-конкретно на неокласическата икономика) като опасност. Въвеждането на плурализъм в икономическото образование за постаутистите е практически въпрос от първостепенна важност. Камо ко-

⁴ Syll, L., Rational expectations - a fallacious foundation for macroeconomics in a non-ergodic world in RWER issue №62, Dec. 2012, pp. 34-50, <http://www.paecon.net/PAEReview/issue62/Syll62.pdf>

⁵ Reardon, J., A radical reformation of economics education: educating real world economists in RWER issue № 62, Dec. 2012, pp. 2-19 <http://www.paecon.net/PAEReview/issue62/Reardon62.pdf>

⁶ Foolbrook, E., To observe or not to observe: Complementary pluralism in physics and economics in RWER issue № 62, Dec. 2012, pp. 20-28, <http://www.paecon.net/PAEReview/issue62/Fullbrook62.pdf>

нтрапункт на доминацията на неокласическия подход постаутистите предлагат отварянето на икономическото образование към по-широк кръг дисциплини.

Постаутизмът, както бе споменато, е младо движение. Това води до някои недостатъци и парадокси. Както бе споменато, постаутистите признават субективността на всеки теоретичен опит и поставят плурализма в центъра на своята система от ценности, без да се интересуват от взаимната съвместимост на различните перспективи. Именно тази толерантност кара постаутистите да не отхвърлят изцяло неокласическия подход, въпреки че като цяло критикуват неговата епистемологическа валидност. Те заявяват, че доминацията на неокласическия подход представлява опасност за обществото, но от друга страна биха се противопоставили остро на опитите за отричане на правото на този подход да съществува.

Не е пресилено да се твърди, че постаутизмът е изградил една своя относително завършена геонтологична система. Вероятно обаче, тя може да бъде обект на подобрене. Постаутистите поставят на пиедестал теоретичния плурализъм.⁷ Тази етика на плурализма сама по себе си не е готова да заеме ролята на арбитър между различните подходи и становища в рамките на движението на постаутистите, ако не се базира на стриктно спазване на методологическите стандарти, които осигуряват научна обективност на академичната продукция. Ако се допусне, че този геонтологичен елемент е налице, може би следва също така да се обърне известно внимание на импликациите, които дадено гледище носи само по себе си.

Горната констатация, за съжаление, се базира на конкретен пример. Двама гръцки автори с кейнсианска ориентация - Караянис и Конгеас⁸ - излагат в *Real World Economic Review* своето виждане за причините за настоящата гръцка криза, очертават сценарии за нейното развитие и дават рецепта за излизането от нея. Авторите излагат накратко своята интерпретация на стопанската история на Гърция след Втората световна война. Караянис и Конгеас признават, че дълбоките корени на настоящата гръцка дългова криза са в политическата система на страната и смятат, че Гърция следва да проведе структурните реформи, които тройката кредитори изисква от нея. В същото време обаче авторите убедително изтъкват, че дълговата криза парадоксално се е задълбочила след отпускането на помощ на Гърция през 2010 - 2011 г., тъй като строгите мерки за икономии на практика са причинили тежък срив в реалната икономика и социалната сфера.

Дотук изложеното от авторите изглежда напълно логично и съответстващо на реалността. Известно учудване се появява, когато

⁷ Dow, S., Codes of Ethics for Economists: A Pluralist View in Economic Thought, Special Issue on Ethics and Economics, vol. 2, issue 1, 2013, pp. 20-30.

Караянис и Кондеас започват да чертаят възможните сценарии за бъдещето на Гърция. Те предвиждат, че страната или ще фалира и ще излезе от Евророната, или ще бъде спасена от европейските си партньори. Тези сценарии изглеждат твърде възможни, но от друга страна, следва да бъдат разглеждани единствено като спекулации. Без спекулации науката едва ли е възможна, така че може да се счита, че дотук няма нищо притеснително, още повече, че всеки наблюдател на гръцката криза би се изкушил да разгледа възможността за гръцкия изход от Евророната.

Учудването обаче прераства в изумление в момента, в който Кондеас и Караянис навлизат в нормативната сфера и започват да излагат своята рецепта за излизане от гръцката криза. Те чертаят мащабни утопични картини за това кои сектори от гръцката икономика могат да бъдат стимулирани с европейски пари - вкл. развлекателния. На резонния въпрос откъде ще се вземат тези пари, авторите предлагат тези пари да бъдат взети от фондовете на ЕС за Източна Европа, като освен това, временно разширяването бъде спряно, за да може Гърция да се възстанови. Ако се обобща с две изречения смисълът на статията, остава следното: гърците сами са виновни за мащаба на кризата заради клиентелизма и корупцията на политическата им система, изградена след пагането на военната хунта, но за да не излезе от Евророната, Гърция трябва да бъде спасена с парите от фондовете на ЕС за Източна Европа, вкл. с цената на бъдещото разширяване.

Горният красноречив пример показва нагледно мястото на етическите категории в обществените науки във връзка с онова тяхно свойство, за което стана дума по-горе, а именно рекурсивността: начинът, по който обществените науки оформят представите и вярванията в обществото, които на свой ред влияят обратно на по-нататъшното развитие на академичните теоретични концепции. Гледичето на Караянис и Кондеас може да бъде квалифицирано единствено като егоистично. Ако за миг допуснем, че то бъде прието насериозно, то би могло да бъде вредно с оглед на последствията, които би имало. По тази причина то следва да бъде разкритикувано. Етиката на плурализма би следвало да е в състояние да се справи с подобни аномалии, особено там, където под маската на плурализма всъщност страда методологическата акуратност. Може да се допусне, че рецензентът на Караянис и Кондеас в *Real World Economic Review* е омаловажил етическите импликации на тяхното предложение Гърция да бъде спасена за сметка на източноевропейското сближаване. В този пропуск със сигурност може да бъде съзрян известен деонтологичен проблем, в случай, че бъде приета тезата за рекурсивността на социалните науки.

В заключение, от гледна точка на европейската интеграция, етиката на плурализма в социалните науки е от съществено значение.

От гледна точка на свойството на обществените науки да влияят на обществените нагласи, плурализмът е необходим, защото е демократичен.

В контекста на темата на настоящия сборник от публикации може да се спекулира, че това каква ще бъде Европа на бъдещето, зависи до голяма степен от възпитанието на нейните граждани. В този смисъл обществените науки имат дидактична роля, която следва да бъде разглеждана като неразделна част от тяхната геонтология.

Източници:

Alcorn, Solarz, The Autistic Economist in PAER issue 38, article 2, July 2006.

Schumacher, R., Deconstructing the theory of comparative advantage in WER 2, 2013, pp. 83-105 <http://www.worldeconomicassociation.org/files/journals/worldeconomicreview/No2/WEA-WER2-complete.pdf>.

Davidson, P., Is economics a science? Should economics be rigorous? In RWER issue 59, March 2012, pp. 58-62, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue59/Davidson59.pdf>.

Syll, L., Rational expectations - a fallacious foundation for macroeconomics in a non-ergodic world in RWER issue № 62, Dec. 2012, pp. 34-50, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue62/Syll62.pdf>.

Reardon, J., A radical reformation of economics education: educating real world economists in RWER issue №62, Dec. 2012, pp. 2-19, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue62/Reardon62.pdf>.

Foolbrook, E., To observe or not to observe: Complementary pluralism in physics and economics in RWER issue №62, Dec. 2012, pp. 20-28, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue62/Foolbrook62.pdf>.

Dow, S., Codes of Ethics for Economists: A Pluralist View in Economic Thought, Special Issue on Ethics and Economics, vol. 2, issue 1, 2013, pp. 20-30.

Karagiannis, N., Kondeas, A., The Greek financial crisis and a developmental path to recovery, Lessons and options in RWER issue №60, June 2012, pp. 54-73, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue60/KaragiannisKondeas60.pdf>.

Процедурата на съвместно вземане на решения: от Маастрихт до Лисабон

Десислава Моллова

Резюме

Въвеждането на процедурата на съвместно вземане на решения представлява една от най-забележителните „конституционни промени“ в Европейския съюз (ЕС), защото превръща приемането на европейското законодателство от едноличен в съвместен акт, включващ двама равностойни участници. Утвърждаването ѝ за обикновена законодателна процедура, чрез която се приема по-голямата част от приложимото на територията на държавите членки европейско законодателство, е красноречиво доказателството за упражняването от нея влияние върху ежедневието на граждани на Съюза. От появата си досега съвместното вземане на решения е обект на редица трансформации, залегнали както във формалните, така и в неформалните институционални правила. Противно на очакванията, успехът на Европейския парламент (ЕП) да се превърне в истински законодател, равностоен на Съвета, се дължи не само на волята на „Господарите на Договорите“, но и на начина, по който институцията интерпретира неясните формални правила. Посредством тактиката, с която демонстрира, че не се интересува от непосредствените резултати, а от дългосрочните следствия, ЕП си извоюва авторитетна роля в законодателния процес. Процедурата, която е въведена, за да увеличи демокрацията на наднационално ниво, има и някои нежелани странични ефекти, които оставят впечатлението, че ЕС и ЕП в частност все още остават длъжници на европейските граждани.

Ключови думи: процедура на съвместно вземане на решения I и II, европейски граждани, формални правила, неформални правила

1. Процедурата на съвместно вземане на решения и гражданите

От момента на своето въвеждане с Договора от Маастрихт (ДМ) до днес едно от основните очаквания, с които е натоварена процедурата на съвместно вземане на решения, е да допринесе за подобря-

ването на демократичността на законодателния процес в Европейски съюз (ЕС). Както личи от самото ѝ наименование, тя предполага съвместното приемане на европейското законодателство от Съвета на ЕС, представляващ правителствата на държавите членки, и Европейския парламент, защитаващ интересите на европейските граждани. Като се има предвид, че ЕП е единствената пряко избираема институция на Съюза, именно съвместното вземане на решения е онази законодателна процедура, в която най-ясно се проявява връзката между Обединението и неговите граждани. Правейки невъзможно приемането на законодателния акт от едната институция, без да е налице съгласието на другата, процедурата променя модела, при който решенията са подчинени на най-малкото общо кратко на интересите в Съвета, в полза на един по-демократичен и граждански ориентиран европейски законодателен процес. Необходимостта всеки законодателен акт да получи както одобрението на излъчените в държавите членки правителства, така и на пряко избраните европейски депутати, удвоява качеството на контрола върху европейското законодателство. В допълнение, утвърждаването ѝ за обикновена законодателна процедура (ОЗП), чрез която се приема по-голямата част от приложимото на територията на държавите членки европейско законодателство, потвърждава твърдението, че тя оказва огромно влияние върху ежедневието на гражданите на ЕС.

От въвеждането си насам съвместното вземане на решения е обект на толкова много трансформации, залегнали както във формалните, така и в неформалните (междуинституционални и вътрешноинституционални) правила, че Т. Раунио и М. Шакелтън дори го сравняват с „лаборатория за институционална промяна и иновация“¹. Като само една от множеството идеи в „Проектодоговора за ЕС“ („Проект Спинели“), приет от ЕП през 1984 г., тя е реализирана чак с ДМ (процедура на съвместно вземане на решения I), опростена с Договора от Амстердам (ДА) (процедура на съвместно вземане на решения II), разширена към нови области с Договора от Ница (ДН) и превърната в ОЗП с Договора от Лисабон (ДЛ).

2. Формални правила, регулиращи процедурата на съвместно вземане на решения

2.1. Правила, въведени с Договора от Маастрихт

Първото четене на процедурата, при което не е предвиден ограничителен срок, започва с предложение на Европейската комисия (ЕК), което се представя едновременно на двата клона на законодател-

¹ Raunio, T. & Shackleton, M. (2003). Co-decision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change. *Journal of European Public Policy*, 10 (2), pp. 171-187.

ната власт. Европейският парламент приема становище, което може да (не) съдържа изменения. В случай че ЕП няма предложения, актът се приема във вида, предложен от Комисията. Ако ЕП е внесъл изменения, които се подкрепят от Съвета в тяхната цялост (за тези изменения, които се различават от предложението на ЕП е необходимо единодушие), актът се приема още на тази фаза.² Ако Съветът обаче има различно виждане от това на ЕП, той приема обща позиция и изчерпателно информира ЕП за своите основания. Трябва да се отбележи, че това четене е изключително благоприятно за ЕП по две основни причини: първо, Договорът не предвижда необходимостта от постигане на определено мнозинство в ЕП; и второ, подобно на процедурата на консултиране, и в този случай ЕП може да отлага становището си преди първото четене, за да накара Съвета да се съобрази с исканията му.

Второто четене за разлика от първото е много по-неблагоприятно за ЕП, като поставя стриктни срокове³ и изисква абсолютно мнозинство от членовете на ЕП за прокарване на неговите изменения. Поради наложеното изискване за мнозинство, всяко разногласие в ЕП намалява способността му да прокара изменения на второ четене. Тримесечният период, в рамките на който ЕП трябва да се произнесе, може да бъде удължен с още месец, който започва да тече от датата на представяне на общата позиция на Съвета. В този период ЕП разполага със следните няколко възможности: първо, той може да одобри общата позиция на Съвета или да не се произнесе по нея, което води до приемане на акта съобразно с общата позиция (според варианта от Маастрихт за финалното приемане на акта се налага повторно гласуване от Съвета); второ, ЕП може да изрази намерението си да отхвърли акта, което води до провеждане на помирителна процедура, едва след което ЕП гласува окончателно (именно вето изглежда най-важният прерогатив на ЕП в процедурата, макар за институцията да е по-съществена заплахата да го наложи, отколкото реалното му приложение); и трето, с абсолютно мнозинство от своите членове ЕП може да поиска внасянето на промени в общата позиция на Съвета. В такъв случай актът отново се разглежда от Съвета и Комисията, която решава дали да отрази формулираните от ЕП предложения. Съветът от своя страна разполага със срок от три месеца (които могат да се удължат с още един), за да се произнесе. Ако Съветът с квалифицирано мнозинство (КМ) одобри всички предложения на ЕП (за тези, които не са подкрепени от ЕК, се изисква единодушие), актът се приема.

² Тук трябва да се има предвид, че в случаите, в които Съветът не може да постигне единодушие, за да приеме всички предложения на ЕП, които са различни от проекта на Комисията, последната може да улесни приемането на акта още на този етап, изменяйки предложението си.

³ Според това дали е постигнато споразумение за удължаване на срока, той може да варира от три до четири месеца.

Ако, напротив, Съветът не приеме всички изменения, направени от ЕП, двете институции разполагат с шест седмици (които могат да бъдат угулжени с още две) за свикването на Помирителен комитет по модела на немската Посредническа комисия. Комитетът включва равен брой представители от ЕП и Съвета, като на ниво Съвет на ЕС държавите членки се представляват от постоянните представители (или техните заместници), а на ниво ЕП - от европейски депутати, разпределени пропорционално на числеността на парламентарните групи. Помирителният комитет има двама съпреседатели: компетентният министър от държавата, осъществяваща Председателството, и един от заместник-председателите на ЕП. Срокът, в който комитетът трябва да се произнесе, е шест седмици, които могат да бъдат угулжени с още две. Много преди да бъде свикан комитетът, което поставя началото на изтичане на определения срок, трите институции започват неформални преговори в рамките на т.нар. *триалог*. Целта на помирието е да се постигне съгласие по общ проект, като ако такова е налице, то трябва да бъде потвърдено както от представителите на Парламента, така и от тези на Съвета. От момента на подписване на придружителното писмо за одобрение на съвместния текст двете институции разполагат с шест (или осем, ако е било договорено угулжаване) седмици, за да приемат акта, без да имат възможност да внасят по-нататъшни промени. За одобрението му от ЕП е необходимо обикновено мнозинство от подадените гласове и КМ в Съвета. Важна особеност на съвместното вземане на решения I е, че при провал на помирието⁴ в срок от шест седмици Съветът с КМ може да потвърди общата си позиция, която в нов шестседмичен период с абсолютно мнозинство Парламентът може да отхвърли окончателно.

2.2. Правила, въведени с Договора от Амстергам (ДА)

В съдържателно отношение основните разлики между съвместното вземане на решения I и II са следните:

а) Закрепване на възможността при постигнато съгласие между двата клона на законодателната власт актът да се приеме още на първо четене (т.нар. *ранно споразумение*). Според стария чл. 251 (2) ДЕО „ако [Съветът] одобри всички изменения, съдържащи се в становището на Европейския парламент, той може да приеме предложението акт с направените изменения“, но допълнителни разяснения как точно това следва да се случи липсват. Декларация № 34 относно зачитането на сроковете при процедурата по съвместно вземане на решение към ДА също „приканва Европейския парламент, Съвета и Комисията да направят всичко възможно, за да осигурят процедурата за съв-

⁴ От 1999 г. насам няма случай, в който делегациите на Парламента и Съвета да не са успели да постигнат споразумение в Помирителния комитет.

местно вземане на решение да протича възможно най-бързо“. Според теорията на Фарел и Еритие, „ранните споразумения, а впоследствие и формализираното приемане [на законодателния акт] на първо четене могат да бъдат недвусмислено разглеждани като неочаквана неформална институционна иновация“⁵, на която ще се спрем по-долу.

б) Премахване на необходимостта Парламентът да декларира своето „намерение да отхвърли“ общата позиция на Съвета, като при наложено вето от страна на ЕП, акт не се приема.

в) Установяване на фиксиран срок от шест до осем седмици за свикването на Помирителния комитет, което предполага, че от момента на приемането на общата позиция на Съвета цялата процедура се развива в рамките на фиксирани срокове.

г) премахване на възможността при провал на комитета Съветът да потвърди общата си позиция; ДА елиминира правото на Съвета да действа едностранно, което го този момент ограничава действията на ЕП до избора да приеме или да отхвърли акта. Изключвайки възможността Съветът да потвърждава общата си позиция, Договорът води до изравняване на правомощията на двата клона на законодателната власт, които, както Маурер пише, вече „споделят отговорността както за приемането, така и за провала на предложения законодателен акт“.⁶ Именно заради това изменение Гарет и Тсебелис твърдят, че правомощието по определяне на дневния ред, с което Съветът разполага, можейки да отправи последното предложение на ЕП, с варианта от Амстердам в крайна сметка бива отнето. Промените, въведени с ДА не са произволни, а институционализират неформалните практики (принципната позиция на ЕП да отхвърля всяка потвърдена от Съвета обща позиция), възникнали след въвеждането на процедурата от ДМ. Според Фарел и Еритие премахването на третото четене с ДА е отражение на тезата, че когато гържавите членки имат различни предпочитания, това ги прави уязвими за действията на бенефициента на неформалното правило, който макар и „без формално право на глас в една сфера (напр. ревизията на Договорите) може да окаже натиск, като направи връзка с формалната си власт да налага вето в сфера, свързана с първата“.⁷ Така, макар ЕП формално да не участва в процедурата по изменение на Договорите, успява да окаже влияние в тази сфера, заплашвайки, че ако исканията му не бъдат удовлетворени, ще продължи да отхвърля общите позиции на Съвета.

д) въвеждане на поправката „Кен Колинс“, която гласи, че „...Помирителният комитет разглежда общата позиция на основата на измененията, предложени от Европейския парламент“ (стар чл. 251

⁵ Farrell, H. & Heritier, A. (2007). *Codecision and Institutional Change*. *West European Politics* 38 (2), p. 296.

⁶ Maurer, A. (2003). *The Legislative Powers and impact of the European Parliament*. *JCMS* 41, p. 230.

⁷ Farrell, H. & Heritier, A. (2007). *Codecision and Institutional Change*, p. 298.

(4) ДЕО). Поправката представлява опит на правителствата да предотвратят поведение, сходно с поведението на председателя на комисията по околна среда на ЕП Кен Колинс, който по време на помирителната процедура при приемането на законодателството за околната среда систематично въвежда нови поправки, изтъквайки, че нищо в Договорите не изключва подобна интерпретация. Според С. Хикс макар веднъж правителствата да са разполагали с непълна информация относно свободата, която ЕП ще си позволи при интерпретацията на формалните правила от ДМ, впоследствие те са се поучили от грешките си и в бъдеще може да се очаква да бъдат далеч по-внимателни при изработването на договорните разпоредби, „пояснявайки, че помирителните преговори се ограничават до позициите на ЕП и Съвета от второ четене, правителствата ограничават всяка по-нататъшна интерпретация на правилата от ЕП в негова полза“⁸.

е) Разширяване областите на приложение на процедурата по 38: при преговорите по подписването на Договора ЕК предлага да се премине към съвместно вземане на решения в 23 нови области, от които в крайна сметка са приети само осем. За сметка на това обаче гържавите членки се споразумяват за 15 други сфери, които не са предложени от Комисията.⁹

2.3. Правила, въведени с Договора от Ница (ДН)

Договорът от Ница не изменя същността на съвместното вземане на решения, тъй като в хода на свиканата междуправителствена конференция (МПК) всички институции изразяват задоволството си от процедурата. Важна промяна е разширяването на приложното ѝ поле към нови седем области, сред които могат да се посочат определени антидискриминационни мерки, съдебното сътрудничество по граждански въпроси (с изключение на семейното право) и други мерки на подкрепа в индустриалната политика. Макар ЕП да се надява съвместното вземане на решения да обхване всички сфери на приложение на гласуване с квалифицирано мнозинство, очакванията му не се оправдават: дори след ДН единични разпоредби, предмет на съвместно вземане на решения, продължават да изискват единодушие в Съвета.

2.4. Правила, въведени с Договора от Лисабон (ДЛ)

Лисабонският договор, който в основните си постановки следва отхвърлената конституция, също не внася кардинални промени във

⁸ Hix, S. (2002). Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam. *British Journal of Political Science*, 32 (2), p. 276.

⁹ Moravcsik, A. & Nikolandis, K. (1999). Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), p. 71.

формата, а по-скоро в обхвата на приложение на законодателните процедури. В същността си измененията следват основната цел на ДЛ (очертана още с лансирането на план „Д“ (демокрация) от ЕК и намерила проявление в призива на Жозе Мануел Барозо за необходимостта от насочване на ЕС към по-осезаеми за европейските граждани резултати), а именно - увеличаване на демокрацията на наднационално ниво. Утвърждавайки правилото, че всеки законодателен акт подлежи на съвместно вземане на решения, ДЛ признава процедурата за „обикновена“ или „обща“, която следва да се прилага, освен в изрично изключените от Договора случаи, които изискват специална законодателна процедура (СЗП). СЗП е различна в зависимост от конкретния случай, като може да се изразява основно в становище или одобрение на ЕП. Наред с това приложното поле на съвместното вземане на решения е почти удвоено, за да достигне 85 области (т.е. към преходните 44 от ДН са добавени още 41). Сферите, които в най-голяма степен печелят от подобно развитие, са селско стопанство и рибарство, правосъдие и вътрешни работи, както и обща търговска политика. Понастоящем съвместното вземане на решения е разширено към значителен брой дейности, в които готозава ЕП е единствено консултиран или предоставя одобрението си.¹⁰ Области, в които доскоро ЕП не е напълно ангажиран като общата търговска политика (цялата външна търговия на ЕС, както и международните търговски споразумения на двустранно и многостранно ниво), също стават предмет на съвместно вземане на решения. Договорът разписва и набор от предметни сфери, които са или абсолютно нови, или в миналото се основават на стария чл. 308 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО). Такива в частност са европейската гражданска инициатива (ЕГИ), мерките за подкрепа на превенцията на престъпността, насърчителните мерки в общественото здраве, интелектуалната собственост, европейското научноизследователско пространство, европейската космическа политика, туризмът, спортът, гражданската защита, хуманитарната помощ и административното сътрудничество. Някои от правните основания, към които преди се е прилагало одобрение (като тези относно Европейската централна банка и Европейската система от централни банки), също преминават към обикновена законодателна процедура (ОЗП).

Като символ на нарасналата законодателна роля на ЕП при изреждането на правомощията на ЕП Договорът посочва, че „Европейският парламент осъществява съвместно със Съвета законодателни

¹⁰ Сред тях са селско стопанство и рибарство, кохезионна политика (структурни и кохезионни фондове), свобода, сигурност и правосъдие (в частност областите, засягащи наказателноправните въпроси и наказателното право, Евроюст и Европол и полицейското сътрудничество), либерализация на услугите в специфични сектори, сътрудничество с трети страни, съдебни въпроси, комитология и др.

и бюджетни функции...“ (чл. 14 (1) ДЕС), а не просто, че „упражнява правомощията, възложени му от този договор“ (стар чл. 189 от ДЕО). Що се отнася до измененията във функционирането на съвместното вземане на решения, за да се подчертае допълнително равенството с т.нар. „обща позиция“ на Съвета, резултатът от гласуването в ЕП на първо четене вече няма да се нарича „становище“, а „позиция“ на ЕП. В следствие на това ЕП ще внесе в Съвета „консолидиран текст“, които ще включва всички поправки, приети от институцията на първо четене, в предложението на ЕК. ДЛ не внася никакви допълнителни разяснения относно законодателството по бързата процедура, като чл. 291 ДФЕС предвижда единствено, че ако Съветът, действайки с квалифицирано мнозинство одобри всички поправки на Парламента, или ЕП е одобрил предложението без изменения, Съветът може да приеме акта. Договорът „мълчи“ относно начина, по който трябва да бъде търсено постигането им. Въведена е и една почти незабележима промяна в разпоредбата относно помирието: вместо „...Помирителният комитет разглежда общата позиция на основата на измененията, предложени от Европейския парламент“ (стар чл. 251 (4) ДЕО), се поставя изискването Помирителният комитет да постигне съгласие по общ проект „...въз основа на позициите на второ четене на Европейския парламент и на Съвета“ (чл. 294 (10) ДФЕС).

3. Неформални правила, регулиращи процедурата на съвместно вземане на решения

3.1. Заплахата на ЕП за забавяне/блокиране на законодателния процес

С въвеждането си процедурата на съвместно вземане на решения превръща изготвянето на европейското законодателство от „опростен процес, доминиран от Съвета, в комплексен акт, балансиращ между Съвета, Парламента и Комисията“¹¹. Както Корбет и съавтори твърдят, тя е една от най-значимите конституционни промени¹², защото, поставяйки Съвета в „сложни взаимоотношения на сътрудничество и противоборство с другите две институции“¹³, създава условия за диалогичност и интензифициране на контактите между тях. Същевременно, самият ЕП е бил важен участник в развитието на съвместното вземане на решения и в собственото си израстване в законодателната сфера. Първоначално Съветът, който е враждебен

¹¹ Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance. *JCMS*, 34 (3), p. 364.

¹² Corbett, R., Jacobs, F. & Shackleton, M. (2007). *The European Parliament*. 7th edition. London: John Harper Publishing, p. 214.

¹³ Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. Op. cit., p. 365.

към идеята за равни законодателни правомощия с ЕП, продължава да гледа на него като на участник с второстепенна роля, с когото не желае да се ангажира в реален преговорен процес. Смята, че участието на ЕП в процедурата на съвместно вземане на решения има по-скоро декоративен характер, което няма да доведе до съществена промяна в съотношението на силите в законодателната област. Парламентът, от друга страна, прави широк прочит на процедурата, като счита, че тя го превръща в съзаконодател с права, съизмерими с тези на Съвета. Би могло да се предложи следното обяснение на начина, по който ЕП успява да повлияе върху практическото приложение на процедурата¹⁴: Първо, формалните процедури за вземане на решение следва да се разглеждат като „непълни договори“, които не могат да отчетат всички възможни последици. При изготвянето им гържавите членки нямат изчерпателна информация относно свободата, с която ЕП ще се опита да ги интерпретира. Така, за да подобрят качеството на законодателството, с ДМ гържавите членки, които не могат да предвидят степента на дискреция в приложението на законодателните процедури от страна на Парламента, променят ролята му, смятайки, че това няма да доведе до преразпределение на правомощия в законодателната сфера. Второ, доколкото Парламентът е в по-голяма степен наясно с действието на процедурите, неговата дискреция е значителна и той ще се опита да наложи такава интерпретация, която да максимизира неговите правомощия в законодателния процес. ЕП ще заплаши правителствата с отказ от сътрудничество, като реалността на заплахата му се определя от стратегията му да загуби непосредствената битка, за да спечели дългосрочната „институционална война“. Оттук, когато Съветът се опитва да ограничи ролята му в процедурата на съвместно вземане на решения I до минимум, ЕП показва, че е готов да забави и дори да блокира приемането на европейското законодателство.

За да компенсира порогената от процедурата асиметрия в ролята на институциите, ЕП започва да прилага предоставените му правомощия стратегически, като за целта внася следните важни промени в процедурните си правила от септември 1993 г.¹⁵: първо, по отношение на хипотезата, в която ЕП има „намерение да отхвърли“ общата позиция на Съвета, което след дадените по време на Помирителния комитет обяснения от Съвета трябва да бъде последвано от втори вот (с абсолютно мнозинство) за потвърждаване на отхвърлянето, процедурните правила на институцията премахват тази необходимост; второ, ако вследствие на провал на Помирителния комитет Съветът се опита да действа еднолитно, като потвърди общата си позиция, независимо от отношението си към конкретното

¹⁴ Hix, S. Op. cit., pp. 271-272.

¹⁵ Corbett, R. (1998). *The EP's Role in Closer EU Integration*. Palgrave, p. 354.

законодателно предложение, ЕП автоматично гласува по предложение за отхвърляне; и трето, при неуспех на помирителната процедура председателят на ЕП призовава ЕК да оттегли предложението си, а при невъзможност - да предупреди Съвета да не действа едностранно.

Така, ако при провал на помирителната процедура, Съветът все пак реши да потвърди общата си позиция, ръководството на ЕП ще поиска автоматичното ѝ отхвърляне. Както Хикс твърди, „това правило предполага, че ако Съветът на ЕС изправи ЕП пред предложение „да или не“, ръководството на ЕП предпочита да наложи вето върху законопроекта като въпрос на принцип, дори и ако предложението на Съвета е било по-близо до политическата позиция на ЕП, отколкото до статуквото“¹⁶. Следователно, след като недвусмислено заявява, че за него процедурата по съвместно вземане на решения приключва с Помирителния комитет, ЕП предотвратява всеки опит на Съвета за едностранни действия и налага необходимостта от търсене на сътрудничество.

За пръв път Парламентът използва правото си на вето при трето четене на процедурата на съвместно вземане на решения I през 1994 г. във връзка с проектодирективата за условия за открита мрежа за гласова телефония. След като ЕП и Съветът не успяват да достигнат до споразумение по време на помирителната процедура, Съветът потвърждава общата си позиция, която Парламентът на свой ред отхвърля с абсолютно мнозинство. Действията на институцията доказват, че съществуващите правила са напълно реална заплаха, а не празнословие. Принуден да избира между статуквото и законодателен акт, който не отчита исканията му, ЕП избира статуквото.¹⁷

Доколкото наличието на трето четене на процедурата на съвместно вземане на решения „гразни“ ЕП, защото подчертава превъзходството на Съвета в законодателния процес, по време на преговорите за изработването на Договора от Амстердам ЕП, подкрепен от Комисията, предлага премахването му. Въпреки че институцията няма формална роля в договорните ревизии, тя успява да упражни натиск върху правителствата за формализиране на неформалните ѝ правомощия в процедурата на съвместно вземане на решения, използвайки като „коз“ формалното си право на вето в друга област. Както Хикс твърди, за да убеди правителствата, ЕП настоява, че доколкото Съветът е използвал правото си да потвърди общата си позиция само веднъж, при това неуспешно, премахването на този прерогатив няма да има преразпределителни последици върху институционалния баланс между Съвета и ЕП. Освен това, институционализирането на вече установените неформални правила ще доведе до колективни пол-

¹⁶ Хикс, С. (2007). *Политическата система на Европейския съюз*. София: Парадигма, с. 133.

¹⁷ Аналогична ситуация се разиграва година по-късно при приемането на проектодирективата за биотехнологичните иновации.

зи и ефективност, тъй като процедурата ще стане по-опростена и прозрачна.¹⁸ Отчитайки тези две ключови обстоятелства, държавите членки не се възпротивяват на формализирането на вече установените от институциите неформални правила. В резултат, „това, което е разглеждано като огромна крачка [направена от държавите членки], всъщност представляваше малка стъпка, [извоювана от ЕП]“¹⁹.

3.2. Триалозите и ранните споразумения

Триалозите, провеждани по време на първото четене на процедурата и произтичащите от тях ранни споразумения, често биват открито разпознавани като „законодателство по бързата процедура“ (*fast track legislation*), което поради все по-систематичната си употреба се превръща в неизменна част от законодателния процес. Изграждането на доверие в рамките на съвместното вземане на решения започва именно с появата на неформалните триалози, чиято значима роля за промяната в отношенията между двете законодателни институции е подчертана от Шакелтън, който посочва, че „тази институционална иновация е била от огромно значение в подпомагането да се ограничи несигурността и да се канализира конфликта. Тя е послужила да се създаде разнообразие от процедурни норми и споделени убеждения относно начина, по който страните трябва да се държат, които могат да се опишат като „правила на ангажиране“²⁰.“ В качеството им на „споделена култура“²¹, която позволява на двете институции да говорят по-открито за своите колебания и мотиви, триалозите „са повлияли и върху начина, по който всяка страна разглежда другата, и са формирали общи модели на мислене, които са допринесли за преодоляване на различията“²². Същевременно, макар и с неформален характер, поради повтаряемостта на сътрудничеството и високите залози за авторитета на двете институции, триалозите водят до „обвързващи приложими ангажименти“²³. Първоначално тази системата от регулярни „ранни“ срещи се появява през 1995 г. като опит за запълване на празнотата, която Договорите оставят между второто четене и помирителната процедура.²⁴ Като резултат, в голяма степен срещите на Помирителния комитет се превръщат във формалност, докато истинското договаряне се случва

¹⁸ Хикс, С. (2007). *Политическата система на Европейския съюз*. София: Парадигма, с. 275.

¹⁹ Пак там, с. 279.

²⁰ Shackleton, M. 2000. The Politics of Codecision. - *JCMS*, 38 (2), p. 334.

²¹ *Ibid.*, p. 336.

²² *Ibid.*

²³ Kardasheva, R. (2009). *Legislative package deals in EU decision-making: 1999 - 2007*. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE), p.233.

²⁴ Shackleton, M. Op. cit., p. 334.

в неформалните триалози, които ги предшествват. Доказвайки своята ефективност, с течение на времето те започват да се прилагат във всички етапи на законодателния процес, особено по време на първото четене. Изчисленията на Кардасшева сочат, че ако през 2000 г. предложенията в рамките на съвместното вземане на решения, включващи триалог, са само 41 %, то през 2006 г. са нараснали на цели 94 %.²⁵ Ранните споразумения на първо четене позволяват на институциите техни представители²⁶ да започнат неформални преговори преди Парламентът да е представил официалното си становище и Съветът да е приел общата си позиция. Както Х. Фарел и А. Еритие твърдят, чрез ранните споразумения Съветът и ЕП „се стремят да достигнат до съгласие преди да стане нужно да прибегнат до формалните механизми на преговорите Парламент - Съвет“²⁷. След постигането на споразуменията между представителите на двете институции ЕП следва да включи предложенията на Съвета в измененията си от първо четене. Компромисният текст трябва да бъде гласуван без изменения от парламентарната комисия и на пленарно заседание на ЕП. Ако гласуването на първо четене изисква подкрепата на обикновено мнозинство от членовете на ЕП (т.е. мнозинство на гласувалите членове на ЕП), то на второ четене „за“ е необходимо да гласуват абсолютно мнозинство от членовете на ЕП (т.е. мнозинство от всички членове на ЕП), като по-високото мнозинство упражнява натиск върху ЕП за постигане на споразумение още на първо четене. Това е и една от причините през последните години да се наблюдава нарастваща тенденция към постигане на споразумения на етап първо четене от ОЗП. В периода 1999 - 2004 г. 115 от предложенията в съвместното вземане на решения (28 %) са приети още на първо четене, 200 (50 %) - на второ, 84 (22 %) - на трето след помирение; през 2004 - 2009 г. 327 предложения (72 %) приключват на първо четене, 104 (23 %) - на второ четене, 23 (5 %) - на трето четене след помирение; а в първата половина на седмия мандат на ЕП (2009 - 2011) 136 досиета (78 %) са приети на първо четене, 32 (18 %) - на второ

²⁵ Kardasheva, R. Op. cit., p. 25.

²⁶ От страна на ЕП във втория вид триалог, водещ до постигането на ранни споразумения, обикновено участват докладчикът за въпросното законодателно досие, докладчиците в сянка (принадлежащи към различни политически групи от тази на докладчика), лидерите на политическите групи, а понякога и председателят на компетентната парламентарна комисия. Членовете на секретариатите на политическите групи и/или парламентарните сътрудници, както и представители на Секретариата на парламентарната комисия и на Правната служба на ЕП присъстват като наблюдатели. От страна на Съвета Председателството обикновено се придружава от представители на Секретариата на Съвета и на Правната служба. Ако съществува вероятност преговорите да продължат и по време на следващото Председателство, могат да бъдат поканени и негови представители. От страна на ЕК, освен представител на водещата Генерална дирекция, делегацията включва и такъв на Генералния секретариат, а при необходимост - и на Правната служба и на другите генерални дирекции.

²⁷ Farrell, H., & Héritier, A. (2003). *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy. Sieps Report No 7*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, p. 23.

четене, 7 (4 %) - на трето четене.²⁸ За сравнение, по време на първата половина на шестия мандат на ЕП 64 % от досиетата са приети на първо четене, 29 % - на второ и 7 % са достигнали до помирение.

Доколкото вземането на решения налага разходи и за двете институции, възможността да достигнат до съгласие на ранен етап от процедурата позволява на двата клона на законодателната власт в ЕС да намалят разходите по изработването на европейското законодателство. Според Фарел и Еритие основната движеща сила за ранните споразумения е Съветът, който, притиснат от кратките срокове и ограничените си ресурси, настоява за разширяване приложението и интензифициране на триалозите. Структурата на Съвета, която в сравнение с ЕП разполага с ограничени възможности, за да покрие всички области, предмет на законодателната процедура, е готова „да изтъргува по-бърз и по-ефективен процес - срещу повишено прибягване до неформални начини на вземане на решение и като допълнение - по-голяма роля на ЕП в определянето на законодателния дневен ред“²⁹. По-важното според Фарел и Еритие³⁰ е, че нарастващата употреба на неформалните срещи води до по-значима законодателна роля на ЕП, която при други обстоятелства той трудно би придобил.

Същевременно триалозите и ранните споразумения са източник не само на позитиви, но пораждат и редица проблеми, свързани с намалената демократичност на законодателния процес, сред които могат да се посочат: разширяването на обхвата на ранните споразумения от досиета, които нямат спорен характер и не пораждат сериозни различия между двата клона на законодателната власт, към нетехнически и политически съществени досиета; недостигът на прозрачност и демократична легитимност, поради неформалния характер на триалозите и липсата на „стандартни процедури“, водещи до постигането на ранни споразумения; ограниченият политически дебат в рамките на институциите и между тях; както и опитът на Съвета, ангажирайки ЕП в неформални преговори в по-ранните етапи на законодателния процес, да приспособи институцията към своя начин на работа и организация. Този процес на преместване на формалното вземане на решения към неформалната сфера, в която са представени ограничен брой участници и липсва обществен контрол, Х. Фарел и А. Еритие³¹ наричат „невидима трансформация на процедурата на съвместно вземане на решения“.

²⁸ European Parliament. (2012). Codecision and conciliation. A Guide to how the Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon, p. 14 - http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf, последно посещение на 27.04.2013.

²⁹ Farrell, H., & Héritier, A. (2003). Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. - *Governance*, 16 (4), p. 590.

³⁰ Farrell, H., & Héritier, A. (2003). Formal and Informal Institutions Under Codecision..., p. 595; Farrell, H., A. Héritier. The Invisible Transformation..., p. 23; Farrell, H., & Héritier, A. (2007). Codecision and Institutional Change..., p. 295.

³¹ Farrell, H., & Héritier, A. (2003). The Invisible Transformation of Codecision.

Заклучение

Успехът на ЕП да се превърне в истински законодател, равностоен на Съвета, се дължи основно на начина, по който институцията интерпретира формалните правила. Посредством тактиката, с която демонстрира, че не се интересува от непосредствените резултати, а от дългосрочните следствия, водещи до авторитетна позиция в законодателната сфера, ЕП успешно инвестира в своята репутация. Блокирайки всеки опит на Съвета да потвърди общата си позиция при евентуален провал на Помирителния комитет, ЕП успява да промени установените формални правила и да си извоюва роля, съпоставима с тази на Съвета. Понастоящем институцията има много по-силно влияние в законодателния процес, а Съветът е преодолял своите първоначални резерви и е приел, че в обикновената законодателна процедура са налице двама равностойни участници.

Същевременно процедурата, която е въведена, за да увеличи правомощията на ЕП като институцията, защитаваща демокрацията на наднационално ниво, всъщност има и някои нежелани странични ефекти. Така например, неформалните триалози, които имат ограничен достъп и изолиран характер, а преговарящите в тях са обект на „ре-хав“ контрол и слаби рестрикции, сериозно нарушават изискванията за открит и демократичен законодателен процес, в който са разглеждани всички аргументи и е проведена необходимата дискусия. Както се посочва в документ на самия ЕП, когато от Парламента се иска да потвърди в пленарно заседание предварително договорено споразумение, постигнато на неформални срещи между ограничен брой представители на трите институции..., това със сигурност не увеличава видимостта на Парламента за обществеността и медиите, които търсят политическа конфронтация, изразена около ясни политически позиции, а не плосък „технократски“ дебат, в който представителите на трите институции се поздравяват за добре свършената работа.³² От казаното дотук, няма как да не остане впечатлението, че въпреки изминатия път ЕС и в частност ЕП все още остават длъжници на европейските граждани.

Източници:

Хикс, С. (2007). Политическата система на Европейския Съюз. София: Парадигма.

Corbett, R. (1998). The EP's Role in Closer EU Integration. Palgrave.

³² European Parliament. 2007. Working Party on Parliamentary Reform. Codecision and Conciliation..., pp. 2-3.

Corbett, R., Jacobs, F. & Shackleton, M. (2007). *The European Parliament*. 7th edition. London: John Harper Publishing.

European Parliament. *Activity Report 1 May 2004 to 13 July 2009 (6th parliamentary term) of the delegations to the Conciliation Committee presented by the Vice-Presidents responsible for conciliation*, CM\787539EN

European Parliament. (2007). *Working Party on Parliamentary Reform. Codecision and Conciliation. Working document No 12 (Part II), PE 398.778/CPG/GT/rev*, <http://www.statewatch.org/news/2008/jan/ep-working-party-co-decision.pdf>

European Parliament. *Activity Report 14 July 2009 - 31 December 2011 (7th parliamentary term) of the delegations to the Conciliation Committee presented by the Vice-Presidents responsible for conciliation*, DV\903361EN

European Parliament. (2012). *Codecision and conciliation. A Guide to how the Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon*, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf

Farrell, H., & Héritier, A. (2003). *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*. - *Governance*, 16 (4), pp. 577-600.

Farrell, H., & Héritier, A. (2003). *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*. *Steps Report No 7*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Farrell, H. & Héritier, A. (2007). *Codecision and Institutional Change*. *West European Politics* 38 (2), pp. 285-300.

Hix, S. (2002). *Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam*. *British Journal of Political Science*, 32 (2), pp. 259-280.

Kardasheva, R. (2009). *Legislative package deals in EU decision-making: 1999 - 2007*. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE).

Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance*. *JCMS*, 34 (3), pp. 341-378.

Maurer, A. (2003). *The Legislative Powers and impact of the European Parliament*. *JCMS*, 41, pp. 227-247.

Moravcsik, A. & Nikolandis, K. (1999). *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), pp. 59-85.

Raunio, T. & Shackleton, M. (2003). *Co-decision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change*. *Journal of European Public Policy*, 10 (2), pp. 171-187.

Shackleton, M. 2000. *The Politics of Codecision*. *JCMS*, 38 (2), pp. 325-342.

Бъдещето на политиката на ЕС в областта на околната среда

Добрин Станев

Една от политическите сфери, в които ЕС е световен лидер, е политиката за опазване на околната среда (ПООС). Тази политика е изключително широка както по обхват, така и по обем - състои се от близо 800 акта на вторичното право на ЕС в области като: качество на въздуха, сладководните и соленоводните басейни, управление на битовите отпадъци, използване на вредни химически препарати и пестициди, опазване на почвите и дори шумово замърсяване и миграция на птиците. Макар и липсваща в началото на интеграционния процес, днес политиката в областта на околната среда се е превърнала в един от най-значимите приоритети за ЕС като част от икономическата идеология на ЕС за устойчиво развитие. Устойчивото развитие, както и изискванията за защита на околната среда са от такава важност за Съюза, че Договорът (чл. 11ДФЕС) предвижда всеки законодателен акт на ЕС, свързан с общите политики, да бъде съобразен с тези цели.¹

В това есе бих искал да представя някои от най-главните направления за настоящото и бъдещо развитие на политиката за околна среда на ЕС, за да очертая един основен проблем в европейската политика за околна среда - напрежението между нуждата от по-динамичен икономически растеж и потребността от по-добра околна среда. Крехкият баланс между двете, заключен в понятието устойчиво развитие, все по-трудно може да бъде намерен в условията на икономическата криза, обхванала територията на ЕС.

За да намерим отговор на този проблем, нека първо да разгледаме динамиката на ПООС. Защо се създава политика за околната среда на общностно ниво? Няколко са водещи причини, които могат да бъдат посочени. От една страна през 70-те години на миналия век, откогато е и началото на политиката за околна среда, хората в индустриалните западни държави стават все по-чувствителни към постматериалните въпроси като качеството на околната среда. През 70-те светът става свидетел на няколко значими екологични катастрофи, които обръщат общественото внимание към тази област.

¹ Пример за екологизирането на общностните политики може да бъде даден с новите практики по Общата селскостопанска политика. Получаването на субсидии по ОСП е свързано с освен всичко останало и с поддържането на селскостопанските площи в добър екологичен вид.

Освен екологично обяснение съществува и икономическо обяснение, което всъщност подтиква общностната интеграция в областта на околната среда. Въвеждането на различни екологични стандарти би могло да наруши конкуренцията в рамките на общия пазар на тогавашната Европейска икономическа общност.

Друга причина за интернационализирането на политиките за околната среда е, защото по същината си екологичните проблеми не познават национални граници. Замяряването в една държава често има ефекти върху другите държави. Например британската индустрия, захранвана през 70-те от въглищата на острова, често създава екологични проблеми за Швеция, защото емисиите от сярата при изгарянето на въглищата се разпространяват по въздушните течения от Великобритания към Скандинавия и пагат под формата на киселинни дъждове, разрушавайки шведската флора и фауна. Фактът, че замяряването на околната среда не признава национални граници, е предпоставка решенията на проблемите в тази област да се търсят на все по-високо ниво - не само европейско, но дори в някои случаи и на глобално равнище. Такива глобални екологични въпроси са например атмосферното замяряване и управлението на Световния океан.

След като очертахме причините за възникването на ПООС, нека разгледаме основните цели, върху които е изградена тази политика. Водещата цел е постигането на баланс между икономическия растеж и закрилата на околната среда, което е и най-краткото определение на термина „устойчиво развитие“. Още в чл. 3. на Договора за ЕС е записано, че Съюзът установява вътрешен пазар, който работи за устойчивото развитие на Европа и наред с другите цели, които Съюзът си поставя, високото равнище на защита и подобряване качеството на околната среда е една от тях². Най-влиятелната формулировка на принципа на устойчивото развитие е в доклада пред ООН на норвежкия министър-председател г-жа Гро Харлем Брундтланд, наречен „Нашето общо бъдеще“ (1987)³: „Устойчивото развитие е такова развитие, което удовлетворява нуждите на сегашните поколения, без да подлага на риск способността бъдещите поколения също да удовлетворяват своите нужди“. Идеята за устойчиво развитие има няколко цели, които трябва да се преследват едновременно. От една страна, трябва да постигнем икономически растеж. От друга страна обаче, икономическият растеж трябва да бъде съобразен със запазването на околната среда. От трета страна, икономическият растеж трябва да стане достояние на възможно най-широк кръг хора, което включва социална солидарност. Удовлетворяването на тези три групи потребности трябва да подобри цялостното качество на

² Договор за ЕС, чл 3, пар. 3.

³ „Our Common Future“. UN report of Brundtland Commission, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

живота на хората. Големият проблем за устойчивото развитие е, че основаната на тежка индустрия икономика, въпреки че създава благосъстояние, има и отрицателни странични ефекти (или казано на икономически език - екстерналии), един от които е увреждане на околната среда. От това следва, че двете цели - икономически ръст и екологична защита, често влизат в противоречие помежду си.

Правната основа за провеждането на политика в областта на околната среда се съдържа в чл. 191(3) на ДФЕС. Според договора в областта на околната среда ЕС има следните 4 цели:

- опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда;
- защита на здравето на хората;
- разумно и рационално използване на природните ресурси;
- насърчаване на международно равнище на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално - борбата с изменението на климата.

Екологичната политика се основава на следните три принципа:

- предпазване и превенция, (принципът на предпазливост или *precautionary principle* е дефиниран в Съобщение на ЕК COM (2000) 1);
- отстраняване на проблема още при неговия източник;
- замърсителят плаща.

Законодателните актове в екологичната политика се приемат по обикновената законодателна процедура на Съюза.

За начало на политиката в областта на околната среда можем да приемем срещата на върха в Париж през 1972 г., в която правителствените ръководители вземат решение за прилагане на общи политики в областта на околната среда. На следващата година е приета и първата програма за действие в областта на околната среда (ПДОС). Целта на програмите е да зададат приоритетните области, в които да се развива интеграцията в областта на околната среда. До днес общо 6 програми са завършили. Последната шеста програма обхваща периода 2002 - 2012 г. В момента се подготвя новата програма за действие, която има хоризонт до 2020 г.⁴ От правна гледна точка ПДОС представлява решение, което се приема чрез обикновена законодателна процедура.

Шестата ПДОС

През 2002 г. е взето решение за започване на шестата поред програма за действие в областта на околната среда.⁵ Нейният период

⁴ „Благоденствие в рамките на нашата планета“, Предложение за Решение на ЕК за Седмата програма за действие в областта на околната среда COM(2012) 710 окончателен, http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/bg.pdf

⁵ Решение № 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 22 юли 2002 за установяване на Шеста програма за действие на Общността за околната среда, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:08:32002D1600:BG:PDF>

на действие е 2002-2010 г. Програмата поставя на преден план четири приоритетни области:

- изменение на климата;
- природа и биологично разнообразие;
- околна среда, здраве и качество на живота;
- природни ресурси и отпадъци.

В областта на климатичните промени програмата си поставя дългосрочна цел за увлечение на средната годишна температура с не повече от 2°C спрямо прединдустриалните равнища и поддържане на концентрацията на CO₂ под 550 ppm. Пак в дългосрочен план това би изисквало намаление на емисиите със 70 % спрямо нивата от 1990 г. Като първа стъпка към тази цел стратегията предвижда ратифициране и влизане в сила до 2002 г. на Протокола от Киото от 1997 г. към Рамковата конвенция на ООН за изменение на климата и постигане на заложеното в Протокола намаление на емисиите с 8% до 2008-2012 г. спрямо нивата от 1990 г.⁶ Според последните данни на Европейската агенция за околната среда ЕС като цяло преизпълва своите ангажименти към протокола от Киото. Към 2011 г. ЕС-15 намаляват емисиите си спрямо 1990 г. с 13.8%, докато ЕС-27 постига намаление със 17.5%.⁷ Тъй като енергийният сектор е най-значимият източник на въглеродни емисии, ЕС насочва усилията си към него. Няколко цели се преследват. От една страна е постигането на по-ефективното използване на енергията. От друга страна е добивът на енергия да се извършва от източници, които емитират по-малко емисии, както и насърчаването на употребата на възобновяеми източници. Други важни сектори, които отговарят за голямо количество парникови емисии, са транспортът и селското стопанство, към които също трябва да се приложат мерки по технологична модернизация.

Втората цел е свързана със запазването на природните системи биологичното разнообразие в Европа и отвъд границите на континента. Най-важната инициатива е създаването на мрежата Натура 2000. Натура 2000 представлява мрежа за опазване на биологичното разнообразие в целия ЕС, чрез създаването на серия от „специални защитени зони“. Защитените зони са два вида: за местообитания и за птици, като е възможно припокриване помежду им. По своята същност защитените зони не са резервати, което означава, че човешките дейности не са забранени. Важно е обаче тези дейности да са устойчиви и да не вредят на околната среда, за което има и специални правила. Правната основа на Натура 2000 е директивата за местообитанията от 1992, както и директивата за дивите птици

⁶ По време на преговорите за Киото е решено тогавашните 15 държави - членки на ЕС, да участват като „общ балон“ с обща цел за намаление - 8%.

⁷ European Environment Agency, (2012). „Approximated EU GHG inventory: Early estimates for 2011“. p. 19. <http://www.eea.europa.eu/pressroom/publications/approximated-eu-ghg-inventory-2011/>

от 2009⁸. Тези директиви са транспонирани в българското законодателство в Закона за биологичното разнообразие от 2011 г. Общо в България към момента са приети от Министерски съвет 336 защитени зони от Натура 2000, покриващи 34,3 % от територията на страната.⁹

Третата цел на програмата е свързана със създаване на по-здравословна среда за човека. В този смисъл се поставя ударение върху управлението на химическите съставки и пестицидите с оглед на тяхното усъвършенстване към по-висока безопасност за хората, както и за състоянието на почвите. Качеството на въздуха, разбирано като наличие на прахови частици и вредни елементи също не трябва да носи висок риск за здравето на човека. ЕС дори възприема високите нива и интензитет на шум като предизвикателство, което изисква решение. Специално внимание се обръща на устойчивото развитие на градската среда, тъй като 70% от населението на ЕС живее в градове.¹⁰ В отговор на тези предизвикателства Съюзът вижда решение в по-високите инвестиции в наука и развитие, както и във въвеждането на общностни регулации.

Четвъртата цел предвижда по-ефективно използване на ресурсите и по-добро управление на отпадъците. Водещият принцип тук е „потреблението на природни ресурси и последици от това да не надхвърлят абсорбционния капацитет на околната среда и да се прекъсне връзката между икономическия растеж и използването на ресурси.“¹¹ Изхвърлянето на отпадъци трябва да бъде сведено до минимум и постепенно заменено с рециклиране.

Тъй като въпросите за запазването на околната среда често изискват многостранни действия от различни актьори на международната сцена, ЕС приема екологичната политика и във външните си отношения с трети страни. В международен план ЕС се стреми да приобщи възможно най-много страни към глобалните инициативи за справяне с екологичните предизвикателства, като интегрира изискванията за опазване на околната среда във всички външни политики на Съюза.

Новата програма

Новата ПДОС цели да награди над постиженията в четирите приоритетни области, определени в шестата ПДОС: изменението на климата; биологичното разнообразие; околната среда и здравето; устойчивото използване на природните ресурси и управлението на отпадъците.

⁸ Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна; Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици.

⁹ Натура 2000 в България: <http://www.natura2000bg.org/natura/bg/index1.php>

¹⁰ Чл. 2, Решение № 1600/2002/ЕО.

¹¹ Чл. 8, Решение № 1600/2002/ЕО.

Контекстът на новата ПДОС съдържа амбицията на ЕС да постигне повече в екологичните си политики, да осъществи конкретни резултати в стратегията си „Европа 2020“, да се справи с икономическата криза по екологичен начин, да приеме глобален подход към климатичните промени.

В предложението на Комисията за седма ПДОС са посочени три водещи тематични приоритета: Първата приоритетна цел е „Опазване, съхранение и увеличаване на природния капитал на ЕС“. Природният капитал включва екосистеми, които предоставят основни блага и услуги в това число плодородната почва, качеството на водите, въздуха, регулирането на климата и защитата срещу природни бедствия. Всички тези области са регулирани на европейско ниво.¹² Запазването на биологичното разнообразие не е лесна цел. Предузвикателство представляват не само сухоземните местообитания, но и морската среда. Прекомерният риболов поставя силен натиск върху морските екосистеми въпреки налаганите от Комисията квоти за улов по общата риболовна политика. Към това можем да добавим и проблемът с незаконното изхвърляне на отпадъци в морето. Същевременно морето предоставя най-различни възможности за икономическа дейност като риболов, корабоплаване, аквакултури, извличане на суровини, енергия от разположени в морето вълнови или вятърни генератори, както и най-различни морски биотехнологии. За всяка от тези дейности Съюзът си поставя цел за устойчивост. Отделно от моретата ЕС също си поставя за цел постигането на добро екологично състояние на повърхностните води на Съюза.

Грижата за околната среда е толкова всеобхватна като области заради спецификата на екосистемата като една цялост. Например замърсяването на почвите нанася вреди не само на плодородността им, но вследствие на просмукването на замърсителите по-надълбоко в земните пластове се стига и до замърсяване в подпочвените води, а оттам и до други подземни или надземни водоеми. За да не се стига до вредни странични ефекти подхранването на почвите с нитрати, фосфати и други елементи с цел увеличаването на добивите трябва да бъде в разумни граници.

Втората приоритетна цел на проекта на нова програма е превръщане на ЕС в ресурсно ефективна, екологична и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика. Световният икономически растеж и гласът за ресурси увеличават цените на суровините. Не само екологически, но и икономически целесъобразно е постигането на по-висока ефективност. Заг целта нисковъглеродна икономика се крият няколко

¹² Някои от най-важните общностни правни актове в областта на околната среда са: Рамковата директива за водите (Директива 2000/60/ЕО); Рамковата директива за морска стратегия (Директива 2008/56/ЕО); Директивата за качество на въздуха и свързаните с нея директиви (Директива 2008/50/ЕО), както и Директивите за местообитанията и птиците, за които стана дума (Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕО).

неща. От една страна, намаляване на енергоемкостта на икономиката, от друга - повишаване на коефициента на полезно действие, така че единица изразходена енергия да създава възможно най-много добавена стойност; от трета страна, минаване към производство на енергия от възобновяеми източници, които не генерират парникови емисии¹³.

Повишаването на ефективността на използваните ресурси може да стане и чрез тяхното рециклиране. По тази причина ЕС обръща сериозно внимание на управлението на твърдите битови отпадъци (ТБО). За целта е приета следната йерархия на отпадъците: предотвратяване; подготовка за повторна употреба; рециклиране; друго оползотворяване - например оползотворяване за получаване на енергия и обезвреждане.¹⁴

Четири неща могат да се приложат на отпадните продукти: депониране, рециклиране, превръщане в тор, изгаряне за енергия. Според последните данни на Евростат 25% от отпадъците в ЕС като цяло се рециклират, а още 15% се компостира (превръщат в тор). Лидерите при обработката на отпадъци в ЕС (рециклиране плюс компостиране) са Германия (63%), Австрия (62%) и Нидерландия (61%). В другия край на класацията са държавите, които масово депонират отпадъците си: Румъния (99%), България (94%) и Малта (92%)¹⁵. Според Директивата за отпадъците до 2020 г. най-малко 50% от хартията, метала, пластмасата и стъклото трябва да се рециклират.¹⁶

Третата цел на новата програма е защита на гражданите на ЕС от свързани с околната среда въздействия и рискове за здравето и благосъстоянието им. Защитата на околната среда има непосредствено влияние върху човешкото здраве. В този план ЕС цели подобряването на качеството и достъпа до питейна вода, намаляване на емисиите с цел по-чиста атмосфера, намаляването на вредните химикали във всекидневния живот, постигане на по-висока информираност с по-ясно етикетирание на продуктите и други инициативи.

За да се постигнат тези цели, ЕС се стреми и към още няколко допълнителни приоритетни цели. На първо място това е подобряване на прилагането на европейското право. На второ място е подобряване на доказателствената база за политиката в областта на околната среда. Под това се разбира данни, показатели и оценки, свързани с прилагането на законодателството на ЕС, както и от официални научни изследвания и „граждански научни инициативи“¹⁷. Ясен е стремежът на ЕК за подоб-

¹³ Парниковите емисии на въглероден диоксид (CO₂) се отделят при всеки процес на горене на горива. Така електрическите централи на въглища или на природен газ се явяват едни от най-значимите емитенти на въглеродни емисии.

¹⁴ Чл. 4 от Директива 2008/98/ЕО.

¹⁵ Eurostat (2013). „In 2011, 40% of treated municipal waste was recycled or composted, up from 27% in 2001“, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-04032013-BP/EN/8-04032013-BP-EN.PDF

¹⁶ Чл. 11. пар. 2 от Директива 2008/98/ЕО.

¹⁷ Eurostat 2013, p. 31.

ряване на връзката между научните постижения и политиката. Комисията също си дава сметка, че в науката все още има много празноти, което предполага финансирането на допълнителни проучвания. Научните проучвания не са единствено в сферата на природните науки, но също и на обществените науки. Науката трябва да открие нови методи за организация на обществения и икономически процес, който да бъде по-устойчив. Към това ЕК се стреми да въведе и анализ на ползи - разходи от действието или бездействието в различни екологични инициативи, както и да усъвършенства методите си за управление на риска. На трето място, ЕК поставя осигуряването на инвестиции за екологичната политика. На четвърто място е интеграцията на екологичните политики в рамките на другите общи политики на ЕС като ОСП, транспортната политика, кохезионната политика и др. На четвърто място е поставянето на ударение върху постигане на устойчивост в големите градове. Накрая ЕС трябва да бъде активен международен играч в сферата на екологичната политика. Политиката на ЕС за развитието на по-бедните държави от „световния юг“ също включва и клаузи за устойчивост. ЕК споделя позицията на Програмата за развитие на ООН, според която устойчивостта на околната среда е от ключово значение за намаляване на бедността и за осигуряване на качеството на живота и икономически растеж.¹⁸

Политиката в областта на околната среда не може да бъде отделена от другите секторни политики на ЕС. Настоящата дългосрочна стратегия за развитие на ЕС „Европа 2020“ отделя особено важно място за опазването на околната среда. Устойчивото развитие е прието за една от трите водещи цели, наред с интелигентния и приобщаващ икономически растеж.¹⁹

Устойчивият растеж, така както е записан в стратегията, подкрепя по-ефективното използване на ресурсите и постигането на по-висока конкурентоспособност посредством създаването и внедряването на екологични технологии. Климатичните цели в стратегията са обвързани с енергийните във формулата 20/20/20. Така до 2020 г. ЕС трябва да е намалил въглеродните си емисии с 20%, (30%, ако САЩ и други големи емитенти последват европейския пример), като за референтна година се приема 1990 г. С оглед намаляването на енергийната зависимост на ЕС от трети страни Съюзът си поставя за цел да повиши дялът на възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) в енергийния си микс на 20% до 2020 г.²⁰ Третата част от 20/20/20 е отредена на постигането на 20%-но намаление на потреблението

¹⁸ ПРООН (2011). „Доклад за човешкото развитие“.

¹⁹ Стратегия „Европа 2020“, COM(2010) 2020 окончателен.

²⁰ Редно е да се спомене, че тези 20% са за целия ЕС, като различните държави имат различни нива. Така например България до 2020 г. трябва да добива 16% от енергията си от ВЕИ. По данни на Евростат към 2010 г. България добива 13,8% от енергията си от ВЕИ, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/bulgaria/index_en.htm

на първична електрическа енергия, а също така и по-висока ефективност на използваната енергия.

Дали обаче в условията на икономическа рецесия Европа е в състояние да поддържа курса към нисковъглеродна икономика и не спъва ли това икономическото възстановяване на ЕС? Политиката на ЕС в областта на околната среда не е имунизирана от критика. Целите, поставени в нея във времена на икономически растеж, стават все по-трудно постижими във времена на стагнация. Вследствие на глобалната икономическа криза след 2008 г. се чуват все повече гласове за ревизирането на екологичните цели. Устойчивостта на икономиката и тежките екологични регулации се разглеждат като допълнителна спиратка за растежа на и без това мудната европейска икономика. Комисарят по енергетиката Гюнтер Йотингер е на мнение, че ЕС трябва отново да се индустриализира като към стратегията „Европа 2020“ трябва да се добави четвърта цел - 20% от БВП да се дължи на индустрията.²¹ „Ние имаме нужда от индустрия в Европа, а индустрията означава емисии от CO₂“, заявява Йотингер.²² Комисарят, отговорен за индустрията - Антонио Таджани, призовава за нова индустриална революция в ЕС, която да обърне тенденцията на деиндустриализация²³ и да върне индустрията отново в Европа.

Тези цели обаче се натъкват на сериозни трудности от най-различно естество, в това число и екологически. В момента ЕС е изправен пред трудни избори в областта на енергетиката и индустрията. Голяма част от енергоносителите в ЕС са внос от Русия, което създава отношения на зависимост. Към това можем да добавим и че технологичното равнище на ВЕИ не е в състояние на този етап да осигури по-евтина енергия от конвенционалните източници, което вреди на конкурентоспособността на европейската индустрия особено спрямо другите важни играчи. Енергийната революция, базирана на добива на шистов газ в САЩ, намали цените на енергията и възвърна ритъма на американската икономика. Добивът на шистов газ обаче е доста опасен от екологична гледна точка и би довел до сериозни щети за околната среда.

Друга сериозна критика на екологичната политика идва от сферата на научните среди. Все още липсва достатъчно широк научен консенсус относно множество екологични феномени. С най-голямо значение е въпросът доколко човешката дейност влияе на глобалното изменение на климата.

Борбата с изменението на климата е една от най-амбициозните инициативи на ЕС и накрая бих искал да разгледам мерките, които

²¹ Euractiv (2012). „Oettinger calls for re-industrialisation strategy“, <http://www.euractiv.com/specialreport-industrial-revival/oettinger-calls-industrialisatio-news-513935>

²² Fiona Harvey (2011). „Hopes of 30% cut in greenhouse emissions dashed“. The Guardian. <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/feb/10/hopes-greenhouse-emissions-cuts-dashed>

²³ European Commission, (2012). „Industrial revolution brings industry back to Europe“, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1085_en.htm?locale=en

ЕС предприема в тази област. В областта на климатичните промени ЕС приема съществуването на научен консенсус затова, че човешката дейност оказва влияние на климатичните изменения. ЕС си поставя за цел да предприеме решителни действия в областта на климатичните промени. Действията в най-общ смисъл са насочени в две направления. От една страна, Съюзът се опитва да ограничи причинителите на климатични промени, като под това се разбира емисиите на парникови газове в атмосферата. От друга страна, ЕС осъзнава, че климатичните промени могат да бъдат трудно овладени и затова паралелно с борбата срещу тях, Съюзът трябва да се опитва да се адаптира спрямо тях.²⁴ Що се отнася до превенцията, ЕС се стреми да намали нивото на емисии не само чрез въвеждане на ограничения, но и чрез установяването на пазарен механизъм, който е Европейската система за търговия с емисии.

Европейската система за търговия с емисии (ЕСТЕ)

През 2005 г. ЕС въвежда първата и най-голяма международна система за търговия с квоти за емисии от парникови газове в света.²⁵ Тази система е наистина обширна. ЕСТЕ обхваща около 45% от емисиите, изпускани на територията на ЕС, което включва емисиите от над 11 000 инсталации. Емисиите от битово потребление, както и някои по-малки предприятия не са включени в системата.

Системата е приета с Директива 2003/87/ЕС и започва същинското си функциониране на пазар на парникови емисии през 2005 г. До момента системата преминава през три периода на търговия: от 2005 г. до 2007 г.; от 2008 г. до 2012 г. и от 2013 г. до 2020 г., като през първите два периода правилата на системата са почти едни и същи, докато в последния се въвеждат някои важни промени. ЕСТЕ действа на територията на ЕС, както и в страните от Европейското икономическо пространство (Норвегия, Исландия и Лихтенщайн), а също така и в Хърватия, която от 1 юли 2013 г. става 28-ият член на ЕС.

Как функционира ЕСТЕ? ЕСТЕ възприема принципа на определяне на горна граница на квоти за парникови емисии и право на търгуване с използваните квоти (cap and trade). Отначало на всяка държава се присъждат определен брой безплатни квоти за парникови газове, които могат да бъдат използвани в индустрията и енергетиката. След достигането на определения праг на емисии, с които предприятията разполагат, фирмите трябва да купуват квоти, за да продължат производството. Ако фирма надвиши своята квота за емисии, то тя трябва да заплати висока глоба. Идеята е чрез слагане на цена на въглеродното замърсяване

²⁴ Чл. 16-9 от Решение № 1600/2002/ЕО.

²⁵ САЩ приемат първата национална система за търговия с емисии през 1995 г. Емисиите не са за парникови газове, а за съединения на сярата с цел намаляването на киселинните дъждове.

фирмите да бъдат стимулирани да замърсяват по-малко, като усъвършенстват технологиите си на производство. Друга опция е предприятията да инвестират в проекти или технологии, които да намалят емисиите в някоя друга държава в света.²⁶ В замяна на това те получават емисионни кредити, които могат да използват за себе си или да продадат на по-замърсяващи предприятия. Целта е пазарният принцип да насърчи фирмите в посока на по-ниски нива на изпускани емисии.

Тъй като първите два периода, определени като периоди за учене, не постигат значителен ефект, за настоящия трети период на ЕСТЕ са въведени някои нови правила. Определя се общ лимит на емисиите, валиден за целия ЕС, а не национални лимити. На второ място ЕС възприема търга като основен подход за разпределение на квоти, като за 2013 г. се предвижда 40% от емисиите да се разпределят на търг, а не да се разпределят безплатно от държавите. Квотите, които все пак се разпределят безплатно, са подложени на хармонизирани европейски правила. Новата система обхваща нови икономически сектори, както и добавя нови парникови газове към въглеродния диоксид CO₂ (азотен оксид - N₂O, свързан с производството на торове и химическата промишленост, а също така и с транспорта; перфлуорировъглероди - PFC, свързани с алуминиевата промишленост). Емисионният лимит намалява ежегодно с 1.75%, което означава, че през 2020 г. ще бъде с 21% по-нисък отколкото през 2005 г., когато започва първият период на търговия.

Тъй като увеличаването на емисиите на въглероден диоксид е глобален проблем, ЕС си поставя за цел да търси решение не само на европейско, но и на световно ниво. За тази цел ЕС и Австралия планират да интегрират пазарите си на емисии до 2018 г., като през 2015 г. се предвижда да започне временна връзка, в която австралийските компании ще могат да купуват европейски квоти, а до 2018 г. се предвижда цялостна двупосочна интеграция на системите.

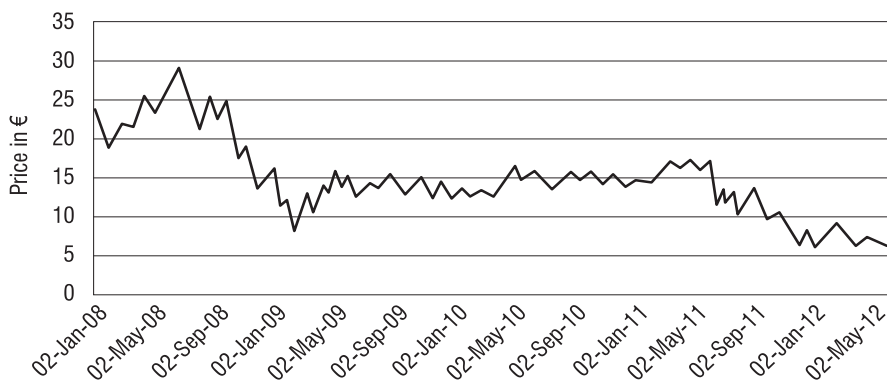
ЕСТЕ предизвиква обаче и някои остри спорове. Един от тях е включването на сектора на авиотранспорта в системата от 2012 г. Вследствие на това всички полети вътре в пространството, където функционира ЕСТЕ (ЕС и ЕИП), попадат в системата. Така авиокомпаниите също са длъжни да купуват квоти. Освен тези полети, полетите към ЕС от трети държави също трябва да попаднат в системата. Това предизвиква остра реакция първо от американските превозвачи, които бяха твърдо решени да бойкотират процедурата. Според тях ЕК няма юрисдикция извън ЕС и следователно не може да налага забрани на американските авиопревозвачи. Нещо повече, в края на 2012 г. американският конгрес прокарва специален закон, който забранява на аме-

²⁶ Тази опция е интегрирана в ЕСТЕ от протокола от Киото, който предвижда процедури за съвместно изпълнение, както и механизъм за чисто развитие (чл. 6 и чл. 12 от Протокола от Киото). Протоколът също предвижда възможността за установяване на международна система за търговия на емисии (чл. 17). „Протокол от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата“, http://www.bamee.org/documents/protokol_ot_kioto.pdf

риканските авиокомпании да участват в ЕСТЕ.²⁷ В отговор ЕК реши да суспендира прилагането на правилата за полетите към трети страни до есента на 2013 г., когато се очаква да бъде взето международно решение по въпроса.

Друга критика към системата е, че тя не действа към постигане на целите си за намаляване на емисиите. В момента европейският пазар на въглеродни емисии е в историческото си дъно. През януари 2013 г. цената на тон емисии спада до €2.81, докато през март се вдигна на €4.15. Тази ниска цена не е достатъчен стимул предприятията да инвестират в зелени технологии, което кара някои анализатори да твърдят, че европейският пазар на емисиите се разбива.²⁸ На фиг. 1 е посочена динамиката на цената на международния фючърсен пазар на въглеродни емисии в периода януари 2008 г. - май 2012 г.

Фигура 1: Динамика на цената на международния фючърсен пазар на въглеродни емисии в периода януари 2008 г. - май 2012 г.



Източник: Intercontinental Exchange. Data for front-year futures contracts with delivery in December

Вследствие на икономическата криза след 2008 г. производството, а оттам и нивото на изпусканите емисии спада. В резултат на това в момента има твърде голямо количество квоти спрямо търсенето на пазара. Според ЕК излишъкът от 2 милиарда квоти има следните причини: останали са прекалено много квоти от предишния период (до 2013 г.), прекалено много квоти са раздадени за настоящия период (2013 г. и нататък), международните кредити са достигнали рекордни равнища, както и продажбата на квоти по програмата NER300.²⁹ В момента се обсъжда по какъв начин да бъде реформирана системата,

²⁷ US Congress (2012). „European Union Emissions Trading Scheme Prohibition Act of 2011“. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ200/pdf/PLAW-112publ200.pdf>

²⁸ Alexandro Vitelli, Alex Morales (28.03.2013) „Europe’s Carbon Emissions Market Is Crashing“. Bloomberg, <http://www.businessweek.com/articles/2013-03-28/europes-carbon-emissions-market-is-crashing>

²⁹ ЕК (2012). „Structural reform of the European carbon market“, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

за да се покрият дисбалансите. Според доклада на ЕК³⁰ това може да стане по следните начини:

- увеличаване на целта на ЕС за намаляване на емисиите с 30 % през 2020 г.;
- оттегляне на определен брой квоти през третата фаза;
- преразглеждане на процента годишно намаление (при 1.74% в момента);
- разширяване на обхвата на ЕСТЕ, така че и други сектори да бъдат включени;
- ограничаване на достъпа до международни кредити за намалени емисии;
- дискреционни механизми за управление на цените.

Последната мярка изглежда най-спорна. Тя би означавала намеса на пазара чрез въвеждането на минимални цени при търговете за квоти. Друг механизъм може да бъде въвеждането на контрол върху предлагането на емисии с цел отново да се влияе върху цената. Безспорно тези мерки за промяна на системата не са в никакъв случай еднозначни и би трябвало да бъдат широко обсъдени, а потенциалните им ефекти да бъдат щателно анализирани особено в посока на ползи-разходи. За да има промяна на системата е нужна законодателна промяна по обикновената законодателна процедура.

Заклучение

ЕС днес се изправя пред избора между две добрини: от една страна да се стреми към високо качество на околната среда, а от друга - икономически растеж и заетост, чрез повторна индустриализация. ЕС е световен лидер в областта на опазването на околната среда, но дали цената, която Съюзът сам си налага, не е необосновано висока? С оглед на последните икономически проблеми идеята за устойчиво развитие е поставена под напрежение.

Източници:

Faure, M., & M. Peeters. eds (2008). Climate Change and European Emissions Trading Lessons for Theory and Practice. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Jordan, A. & C. Adele. (2012). Environmental Policy in the EU Actors, institutions and processes. London: Routledge.

McCormick, J. (2001) Environmental Policy in the European Union. London: Palgrave

Sands, P. & P. Galizzi. (2006). Documents in European Community environmental law. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁰ ЕК (2012). „Доклад на Комисията за състоянието на европейския пазар на въглеродни емисии през 2012 г.“, COM(2012) 652 final. http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_bg.pdf

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

**ЕВРОПА ЗА ГРАЖДАНИТЕ
И ГРАЖДАНИТЕ ЗА ЕВРОПА**

СУ „Свети Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайгел“

София, 2013 г.

MINERVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА



9 789548 702287