

2. Рискове и възможности за България в началния период на членство в ЕС.

1. Описание на проблема

Няколко години след началото на прехода към пазарна икономика, България недвусмислено заяви желанието си за членство в ЕС. Това е обусловено от географската разположеност на страната, традиционно добрите отношения на страната с европейските държави, наличието на политическа воля и консенсус по отношение на намеренията за членство.

Възниква въпросът – как обаче се възприема подобно членство като предизвикателство, предимство или като събитие с отрицателни последици за страната. С други думи казано, какви са възможностите и рисковете за страната при членството ѝ в ЕС? Ясно е, че всички правителства от 1995 година заявяват приоритетността на подобно членство, което би довело до повишаване на икономическия растеж у нас в дългосрочен план, до закрепване на демокрацията и пр. Тази позиция засяга преди всичко макроикономическата страна на въпроса.

1. Състояние на средата

Когато днес говорим за особеностите на обществената подкрепа за евроинтеграцията, продължаваме да се позоваваме на данните от изследванията на общественото мнение, които показват, че над три четвърти от българите са “за” присъединяването на страната ни към ЕС.

От друга страна, в социално – политически аспект, всички политици изтъкват най – вече предимствата на подобно членство, като в много по малък аспект се засягат евентуалните негативни последици. Това се дължи на следното: тази подкрепа за членство в ЕС е в значителна степен абстрактна, тя не се основава на добра информираност и запознатост с конкретните измерения на българското членство в Европейския съюз.

Най-общо, отношението на политиците към Европа следва същите етапи, през които минава отношението към всеки “обект на желанието”. Така първият, може да се каже “идиличен” период, трае доста дълго време - от началото на демократичните промени, когато изобщо стана възможно да се говори за откъсване от бившия соц блок , до 1998 г., когато в страната възникнаха първите напрежения около отношенията България - Европа.

През целия този период доминиращата визия за Европа е една - това е идеалът, който България се стреми да следва и достигне. Там са осъществени онези ценности и принципи, от които страната ни императивно се нуждае. Европа не се мисли като посегателство към българската национална идентичност, тя е нейното по-добро “аз” - такива каквито не сме, но бихме искали да бъдем.

“Европа” и “европейски” стават едни от най-често употребяваните думи в публичното пространство - от политическото, където се настанява метафората “път към Европа” и периодично се възобновява дебатът откъде минава “пътят на България към Европа”

Вторият период в развитието на политическите нагласи е маркиран от две ключови събития - изискването, поставено пред България да затвори първоначално първи и втори, а впоследствие и 3 и 4 блок на АЕЦ Козлодуй, и усилията за премахването на шенгенските визови ограничения. Те формират емоционалната нагласа на неравнопоставеност, която оттук нататък бележи мнението на голяма част от българите за това “Каква е онази Европа, в която се стремим да влезем?”. Към този период следва да бъде отнесено и началото на процес, който съществено променя виждането на българина за това как Европа ще промени стандарта му на живот, особено като се има предвид високите потребителски цени в ЕС. Към това трябва да се прибави и процесът на ускоряването на легалната и нелегална трудова емиграция вследствие на затварянето на голяма част от бившите соцпредприятия и рязкото нарастване на безработицата.

Третият етап - този, на който се намираме в момента, се характеризира с преминаването на присъединяването от принципи към конкретни изисквания, подлежащи на изпълнение. Забрана за внос на автомобили над определени години, правила за отглеждане и клане на селскостопански животни, хигиенни норми, квоти за износ, изисквания за усвояване на европейски фондове - всички те стават нещо като “Троянски кон”, чрез който Европа влиза в България. Основната доминанта, през която се мисли присъединяването на България към ЕС, е икономическа и социална. Формиращите се или нарастващи страхове са свързани изцяло с житейски измерения, като поскъпване

на цените, нарастване на безработицата, неконкурентоспособност на българското производство, възможни бъдещи фалити. Липсата на информация се запълва от слухове, придобиващи в някои случаи почти гротескни измерения.

1. Вътрешни фактори

Процесът по сближаване на социалната политика и законодателство между България и страните от ЕС предполагаше и изискваше съобразяване не само с текущото западноевропейско законодателство, но и с очакваното му развитие в бъдеще. В този смисъл, изискванията към България включваха следните основни моменти:

Първо, целта на социалната политика в рамките на ЕО е ускоряване развитието на страните с по-ниско равнище на социална защита, като не се ограничава напредъкът в развитите страни. Постигането на високо равнище на социална защита, както се посочва и в "Бялата книга на Комисията" е от фундаменталните цели на ЕС. На свой ред вътрешният пазар на общността не е самоцел, а включва серия от цели: постигане на балансиран и устойчив растеж, който осигурява високо равнище на заетост и социална защита и по-добри стандарти на живот. Изграждането на Единния вътрешен пазар обаче (както показва и практиката) не може да реши автоматично проблемите на заетостта и безработицата, нито които и да било други общи социални проблеми.

Второ, договорите и вътрешните структури на ЕО налагат членството в нея да бъде ограничено до страни с демократични структури и социални тенденции, ориентирани към свободния избор.

Трето, ефективността на социалната политика се свързва с икономическото положение. Поради това първата задача (и условие пред евентуалното бъдещо членство) е да се смекчат значителните икономически различия между страните.

Четвърто, идеята за изграждане на европейска социална общност не означава стремеж към унификация на всички социални условия и придобивки. Един от характерните белези на досегашната практика на сътрудничеството в социална област е, че всяка страна се стреми да запази собствено поле за свободни маневри. Решението на социалните въпроси става предимно на принципа на единодушието (чл.118а от Римския договор за ЕИО).

Пето, няма общовалиден модел, към който да се придържат единодушно страните-членки при изграждането на социалната политика на ЕО. Моделът, който се съдържа в Социалната харта например е неприемлив за Кралство Великобритания и Северна Ирландия (което не е подписало и ССП), както и за европейската организация на работодателите.

1. Външни фактори

Идеята за обединена Европа се свързва с теориите и концепциите, възникнали в края на 19 и през целия 20 век. По време на Първата световна война се появяват неясни проекти за бъдещ съюз, но те остават без практически последици. Втората световна война превръща в дълбоко убеждение необходимостта от предприемането на конкретни и реални действия за изграждане на обединена Европа, основана на свободната воля на правителствата и солидарността между европейските народи. В кратък период след приключването на войната на континента се създават три типа международни организации: военни, политически и икономически, всяка от които има своето място и значение за развитието на интеграционните процеси

Действително, разширяването на Изток изостря латентни конфликти за разпределението между страните, ползващи фонда за сближаване и държавите - нето платци в ЕС. То също принуждава чрез стратегически решения да бъде прецизирано прагматичното поведение относно намерението да се държи открит въпросът за интеграционнополитическия финал. Освен това разширяването на Изток засилва и дебата за придаване на гъвкавост и за диференцирането на интеграцията в ЕС, както и за преместване на политическото и икономическото гравитационно поле на Съюза. В План 2000 Комисията представя както анализ, така и предложения за действия.

1. Интереси, мотивиращи конкретните действия

. Как разширеният Европейски съюз ще успее да се справи с глобалните политически, икономически и социални предизвикателства и до каква степен разширяването на изток ще помогне на разширения ЕС, на обединяваща се Европа, да се превърне в глобален субект на международната политика и световното стопанство? По въпроса дали разширяването на изток помага на Европа да засили влиянието си в света мнението на повечето изследователи бе категорично, поради следните причини:

Първо, в положителен аспект съществуваше аргумента, че Централна и Източна Европа ще осигури и всъщност вече осигурява на ЕС пазари с многобройни нови производствени обекти в резултат на приватизацията и инвестициите в нови мощности.

Освен това регионът се отличава с голяма гъвкавост, която донякъде се дължи на разрушаването на старата система. И накрая, обществото проявява много висока търпимост към цената на драматичните промени. Гъвкавостта, институционалната организация, новаторските възможности и толерантността на обществото са сред най-важните фактори на конкурентноспособността през 21-ви век.

Следователно положителният аргумент гласи, че разширена Европа ще засили своята конкурентноспособност в резултат от разширяването. Това означава, че не само България се стреми към членство в ЕС, но и самия ЕС подкрепя членството на страната.

1. Сценарии на развитие на събитието

В политически аспект печалбите за България в областта на сигурността надделяват над икономическите ползи. Макар че ЕС няма военния капацитет и съгласуваност на НАТО, едва ли ако една държава - членка бъде атакувана, другите просто ще наблюдават отстрани.

Политическите критерии за членство от Копенхаген недвусмислено допринесоха за процеса на консолидиране на демокрацията и за развитие на либералното законодателство у нас. Без стимула на разширяването процесът на демократизация на страните от централна и източна Европа би отнел значително повече време – за тях интегрирането в ЕС е продължение на процеса на прехода. Целта на интеграцията в ЕС има допълнителна полза за присъединяващите се страни – чрез нея те си осигуряват национална политическа и обществена консолидация и продължаване на икономическите реформи. Въпреки това, има и негативни последици от присъединяването за България в политически план – тъй като източната граница на страната ще стане източна външна граница на ЕС след разширяването, то България ще е под натиска на изискването да направи границите си по-слабо пропускливи.

В икономически план два са най – основните аспекти, които ще окажат положителен ефект върху икономическото развитие на страната: достъпът до пазари и приемането на пазарното законодателство на ЕС. Основните ползи са свързани с либерализация на търговията и с по-големи външни инвестиции. Като цяло ползите от разширяването би трябвало да ускорят растежа, да повишат жизнените стандарти, да намалят неравенството между гражданите и да създадат по-високи екологични стандарти.

Натискът на законодателството на ЕС за рационализиране на публичната администрация у нас ще намали разходите на държавните бюджети по това перо, причинени от твърде голямата бюрокрация, и ще увеличи ефективността на публичната администрация.

Що се отнася до социалните групи, потребителите ще се радват на по-високо качество, на по-добри цени на стоки и услуги, на по-високи производствени стандарти и на по-чиста околна среда. Конкурентоспособните производители ще спечелят, а неконкурентоспособните ще изгубят заради разширяването на частния сектор. Работниците в България, останали без работа поради преразпределението на труда в индустриите, които не могат да издържат на конкуренцията на общия европейски пазар, ще бъдат от губещите социални групи. Въвеждането на такси, свързани с екологичното законодателство на ЕС, също ще повиши цената, която страната трябва да платят за членството. По отделни политики, ползите и минусите могат да се проследят по следния начин:

Свободно движение на стоки

Намаляването на търговските бариери ще облагодетелства износителите и потребителите за сметка на вътрешните производители, неспособни да издържат на външната конкуренция. Приемането на обща митническа тарифа ще се отрази по различен начин върху производителите и потребителите у нас.

Свободно движение на услуги

Потребителите ще бъдат облагодетелствани, тъй като конкуренцията ще доведе до по-високо качество и до по-ниски цени на услугите. Услуги, вече работещи на по-висок

стандарт, като тези, които са били приватизирани преди приемането в ЕС, и тези, които се управляват от чуждестранни инвестиции, ще спечелят. Очаквани победители, ако успеят да издържат на конкуренцията след присъединяването, са туризмът, търговията на дребно и сервизните услуги. Тези, които ще претърпят най-големи загуби, са големите държавни монополи от енергийния сектор, комуналните услуги, финансите и застраховането, железниците и авиационната индустрия.

Свободно движение на капитали

Преките чуждестранни инвестиции играят важна роля в създаването на печеливши от присъединяването. Очаква се, че приемането в ЕС ще направи България по-привлекателна за чуждестранните инвеститори, тъй като присъединяването ще действа като гарант за нейната политическа и икономическа надеждност.

Свободно движение на работна сила

От гледна точка на България колкото по-либерализиран е пазарът на труда на ЕС, толкова повече облагодетелствани ще има. Членовете на ЕС обаче се страхуват, че присъединяването ще предизвика широкомащабна миграция, която не може да бъде спряна.

Селско стопанство

Селското стопанство се оказва най-потърпевшият сектор в процеса на преход. Дали селското стопанство ще продължи да бъде губещо зависи от националната стратегия за реструктуриране на сектора, от финансовата подкрепа на ЕС и от неговата селскостопанска политика.

Финансовата подкрепа на ЕС

Фондовете могат значително да допринесат за регионалното и общото икономическо развитие на страната. Програма САПАРД съчетава фондове от частния капитал, което означава, че икономически най-силните сектори ще получат най-значителна подкрепа.

Икономически и валутен съюз

Стремежът към изпълнение критериите на Икономическия и валутен съюз ще подтикне България, веднъж приета в ЕС, да изгради ясно макроикономическо управление, съчетано с добре функциониращ капиталов и трудов пазар. Бъдещите правителства ще трябва да допринесат за изграждането на финансова стабилност. Тази политика на действие ще осигури растежа, необходим за поддържането на социално единство по време на присъединителния процес и след него.

Социалното измерение

Приемането в ЕС ще окаже различни ефекти върху отделните социални групи. За малцинствата присъединяването ще увеличи социалната сигурност и ще осигури по-стабилна правна защита. Докато възрастните хора ще са губещи в този процес, хората на възраст между 35 и 41 години са потенциални печеливши заради способността им да бъдат гъвкави в бързо променящите се условия. Що се отнася до степента на образование, хората с по-висока степен на образование ще бъдат сред печелившите, докато тези с по-ниска степен ще срещнат затруднения с адаптирането. Това ще бъде най-трудно за тези, които са безработни от дълго време. Работата в инфраструктурни проекти, обществени служби и дейностите по защита на околната среда ще предлагат повече възможности на професионалистите, които имат квалификация и опит в тези сфери.

1. Влияние на събитието

Основно, към настоящия момент по-скоро би следвало да се говори за пред присъединяването и неговото влияние върху страната. Предприсъединителната помощ от Европейския съюз се насочва към подпомагане на страната кандидатка в постигане на поставените цели в рамките на Партньорството за присъединяване. Тези политически документи се приемат от Съвета на Европейския съюз по предложение, направено от Европейската комисия.

Партньорство за присъединяване за България е подготвено първо през март 1998 г., впоследствие одобрено с редакции през декември 1999 г. и ревизирано през януари 2002.

Ревизираното Партньорство за присъединяване разработва в детайли краткосрочните и средносрочните въпроси за решаване, които са идентифицирани в Пътната карта. Основните приоритети за България, които ревизираният документ подчертава са продължаване на реформата в съдебната система и в публичната администрация, както и целенасочен прогрес в икономическата реформа. Тези приоритети са разработени в краткосрочен и дългосрочен план, за да послужат като основа за програмиране на предприсъединителната помощ за България.

Така например, част от тези детайли са:

- Да се укрепят административните структури, за да се осигури необходимият капацитет за пълното и ефективно използване и надлежно отчитане на финансовите средства, предоставяни от ЕС.

- Да се укрепят капацитетът за стратегическо планиране, анализ на политиката и оценяване в централния правителствен орган и водещите министерства.

- Да се отдели повече внимание при транспонирането на *acquis* на ЕС на това, как то може да бъде приложено на практика, включително в съдебната система, на национално, регионално и местно ниво, по начин, който да съответства на ситуацията в България.

- Да се предприемат мерки за продължаване реформата на съдебната система:

- Да продължи изпълнението на Националната стратегия за реформа на българската съдебна система и на Плана за действие и да се приеме законодателство във връзка с прилагането им, в съответствие с практиката на ЕС.

- Да се преразгледа структурата на съдебната власт в съответствие с най-добрите практики на ЕС, включително да се преразгледа организацията на досъдебната фаза.

- Да се преразгледа степента на наказателен имунитет, с който се ползват представителите на съдебната власт, за да се гарантира неговото съответствие на най-добрите практики на ЕС.

- Да се предприемат мерки за усъвършенстване на съдебното производство, по-специално с оглед намаляване прекомерната продължителност, и да се осигури пълно зачитане на основните права по наказателни дела, по-специално по отношение на правната помощ.

- Да се осигури адекватен бюджет за съдебната власт.

- Ясно да се разграничи ролята на Висшия съдебен съвет и тази на Министерство на правосъдието, с оглед зачитане независимостта на съдебната власт.

- Да се укрепи административният капацитет на Висшия съдебен съвет, с което да се осигури нормалната му работа както по отношение на процеса на взимане на решения, така и по отношение на управлението на съдебната система.

- Да се предприемат мерки за подобряване работата на съдилищата чрез разширяване обучението по управленски умения на председателите на съдилища, развитие на ефективно административно обслужване както на централно, така и на местно ниво и чрез въвеждане на прозрачна система за разпределение на

делата.

- Да се подобрят сигурността и условията на труд в съдилищата и прокуратурата.

- Да се въведе по-отворена, справедлива и прозрачна система на подбор, оценяване и повишаване в служебната йерархия, основана на качествата, в рамките на съдебната власт.

- Да се повиши професионализмът в съдебната система чрез осигуряване на подходящо държавно финансиране на Националния институт за правосъдие, което да му позволи да развие обучение при високо качество за съдии, прокурори и административен персонал.

- Да се модернизират методите на управление, използвани от органите на прокуратурата, с цел да се повиши прозрачността и ефективността на обработката на делата.

- Да продължи изпълнението на Националната стратегия за борба с корупцията и на Плана за действие.

- Да се предприемат мерки за да се осигури прилагането и изпълнението на правната рамка за противодействие на корупцията. Да се въведе понятието наказателна отговорност на юридически лица в българския Наказателен кодекс. Да се ратифицира Гражданскоправната конвенция на Съвета на Европа срещу корупцията.

- Да се приеме и започне ефективното прилагане на всеобхватно антидискриминационно законодателство, което да транспонира антидискриминационното *acquis* на ЕС.

- Да продължат усилията за противодействие на трафика на хора, включително усилията за превенция и социална реинтеграция.

- Да се предприемат мерки за да се приведат всички места за предварително задържане, по-специално полицейските арести, в съответствие с основните изисквания, посочени в доклада на Комитета на Съвета на Европа за предотвратяване на изтезанията.

- Да се осигури прилагането и достатъчно бюджетни ресурси, за да се осигури достъп до правосъдие и правна помощ.

- Всичко това оказва изключително позитивно развитие върху макроикономическите показатели и рейтинга на страната.