

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 12/ Number2/ May 2021



Content

ADMINISTRATIVE FAIRNESS

FAIRNESS, INEQUALITY AND PUBLIC ADMINISTRATION IN A TIME OF PANDEMIC

Allan Rosenbaum

GUN-CONTROL: INTENTIONS AND RESULTS

David Markozashvili

ADMINISTRATIVE UNFAIRNESS: THE CASE OF ROMA IN BULGARIA

Krassen Stanchev

ECONOMY, POLITICS, POLICY

РЕФЕРЕНДУМЪТ В БЪЛГАРИЯ – ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ПРАКТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ / THE REFERENDUM IN BULGARIA - LEGISLATIVE AND PRACTICAL DIMENSIONS

Веселина Жекова / Veselina Zhekova

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИ ГАМБИТ: ЦЕНТРАЛНА АЗИЯ МЕЖДУ НЕЗАВИСИМОСТТА И ”МЕКАТА СИЛА” НА РУСИЯ И КИТАЙ / GEOPOLITICAL GAMBIT: CENTRAL ASIA BETWEEN INTERDEPENDENCE AND “SOFT POWER” OF RUSSIA AND CHINA

Лъчезар Радев / Lachezar Radev

ПРОЕКТ НА КЛЪСТЕР ЗА ВИНЕН ТУРИЗЪМ В РАЙОНА НА ИЗТОЧНИ РОДОПИ, СТРАНДЖА И САКАР / PROJECT OF A CLUSTER FOR WINE TOURISM IN THE REGION OF EAST RODOPI, STRANDZHA AND SAKAR

Петър Атанасов / Petar Atanasov

EU-ENLARGEMENT POLICY

КАК ТАКА БЪЛГАРИЯ СТАНА ЧЛЕН НА ЕС? (национален тест за разширителната политика на ЕС) / HOW COME THAT BULGARIA BECAME AN EU-MEMBER? (a national test of the EU-enlargement policy)

Георги Димитров / Georgi Dimitrov

ADMINISTRATIVE FAIRNESS

FAIRNESS, INEQUALITY AND PUBLIC ADMINISTRATION IN A TIME OF PANDEMIC

Allan Rosenbaum¹

Abstract

One important consequence of the great Covid pandemic has been a growing concern about the question of fairness in modern society. Such concerns have grown as it has become increasingly evident that our economic and governmental systems have worked in such a fashion as to leave large numbers of individuals far behind others when it comes to having the resources necessary to defend oneself, and one's family, against the ravages of the pandemic. Clearly, if this situation is to be addressed, one critical aspect of any solution is to recognize both the important role and the responsibility of government in addressing such matters. No other institution of society is either so central to, or has the potential capacity required for, effectively addressing the growing economic and resource inequalities that are increasingly characterizing virtually every country of the world.

Key words: Covid pandemic; institution of society; fairness in modern society

The Covid pandemic, with which the entire world has been forced to deal, has had many terrible consequences. Most notable and tragic has been the death and illness that it has produced. However, this awful event also has produced significant economic hardship for very many. In so doing, it has served to call much greater attention to many social realities which, all too often, most societies have chosen to ignore. One obvious example is that most of the world's countries are now much more aware of the need for greater investment in, as well as the current limitations of, their public health systems.

The pandemic also has brought much attention to the issue of fairness within society more generally, and within the public sector in particular. The grim reality is that, at least in many countries, the most significant impacts of the pandemic have been borne more heavily by some than others. In virtually every country, those bearing the most severe toll physically and economically have been the elderly, the poor and members of various national minorities, which in the case of North America and Europe has often meant either people of color or of very limited education and/or economic means, or both.² Thus, and particularly in light of the pandemic, it is increasingly difficult to ignore basic issues of fairness in society, however one may define such matters.

This is especially so for the field of public administration, both as a discipline and a profession. Since the 1960s, issues of equity have increasingly become central to the field. In recent years, in many countries the notion of the public sector as an agent for promoting equitable, as well as efficient and effective, governance has gained increasing currency. To a considerable degree, this

¹ Allan Rosenbaum is President of the American Society for Public Administration and Distinguished University Professor, Department of Public Policy and Administration and Director, Institute for Public Management and Community Service and Center for Democracy and Good Governance, Steven J. Green School of International & Public Affairs, Florida International University, Miami, Florida, USA. He can be contacted at rosenbau@fiu.edu.

² Long, Heather, Van Dam, Andrew, Fowers, Alyssa and Shapiro, Leslie, "The COVID-19 recession is the most unequal in modern US history", September 30, 2020, the Washington Post.

has been driven by increasing attention being given by the academic side of the field to issues of social equity. Especially over the course of the past 20 years an increasing amount of research and writing in the field of public administration has focused on what is now the growing subfield of social equity research.³

Nevertheless, as a quick review of literature in the field will show, many aspects of the discipline of public administration have long been and still are, at least in theory, very strongly influenced by concerns about fairness. Merit-based employment, equal treatment under the law, nonpartisan decision-making, and various similar practices, all are designed to reflect an objectivity that is grounded in a sense of fairness and equal access. However, while often a goal of public administration, frequently broader societal conditions and practices serve to profoundly undermine the commitment of the public sector in its ability to shape policy about and/or carry out the delivery of basic services in a manner that is truly fair and equitable.

Of particular concern in this regard has been the frequent inclination of the field to accept the notion that the broader economic and societal conditions which undermine fairness and equity in public sector actions are beyond the scope of the public sector. Rather, it is often assumed that these are the natural outcome of private sector realities and, thus, not of particular or immediate relevance and thus need not be addressed. Especially notable in this regard has been the failure of many of those who both write about and practice public administration to address the issues surrounding the significant and dramatically growing income and wealth inequality which plague almost all of the world's countries.⁴ These realities, especially in terms of access to economic resources, have had terrible, often fatal, consequences for those who have been most victimized by the pandemic.

Over the course of the past several decades, dramatically increasing inequality has emerged as a growing problem in many situations and contexts in many countries -- both economically developed ones as well as developing ones.⁵ The reality is that economic, and consequent resource, inequality has increased significantly not only between the wealthy and less wealthy within countries, but between developed and less developed countries and between regions within countries. One sees this terrible inequality, and resulting lack of fairness, regarding Covid death, illness and loss of income, in the data coming from country after country.

In the past, major societal turmoil and trauma has often been an equalizing force in terms of income, wealth and resource distribution. However, in the case of the current pandemic, largely as a consequence of the extent to which reliance upon information technology has dramatically increased, the most well to do portions of our societies, those who lead and work for the various companies that have driven the technological revolution, have gotten much wealthier while the average worker has seen little gain. Indeed, in many instances the average worker has fallen behind where they were three and four decades ago.

In the United States, for example, the average middle class worker has seen little gain in income or wealth for the past four decades.⁶ In contrast, a recent detailed study by the New York Times found that just during this past year of Covid, March of 2020 to March of 2021, nine of the nation's wealthiest men, all founders of tech companies whose stock soared in value, saw their personal assets increase by a total of \$360 billion. This was occurring at a time when the lower level workers in the companies led by these fabulously wealthy individuals were themselves being exposed to Covid.⁷

³ See, for example, Gooden, Susan, *Race and Social Equity: a nervous area of government*; Amonk, New York, M. E. Sharpe, 2014.

⁴ 3) Crow, Ben and Loana, Suresh K, *The Atlas of Global Inequalities*; Berkeley, California, University of California Press, 2011.

⁵ *ibid.*

⁶ Rosenbaum, Allan, "On the Current State of Public Administration Research and Scholarship: political accommodation or simply increasing your relevance"; *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Bratislava, Slovakia, NISPAcee Press, 2019.

⁷ Tiku, Nitasha and Greene, Jay. "The billionaire boom", March 12, 2021, *The Washington Post*.

However, it is not just in the tech sector the great inequalities in income and wealth resources have become common place. As many studies have shown over the course of the past half century, the world's great urban areas truly have become the driving force and major source of growth for the modern economy. At the same time that this has been occurring, the economic gap between the well to do and everyone else in the world's urban centers has become all the more dramatic.

In Hong Kong, more residents than in any other city in the world, approximately 10,000, possess wealth of \$30 million or more. However, over 20 per cent of the city's population, 1.4 million people live below the poverty line. The city with the next largest population of individuals with financial resources of over \$30 million, the 8,800 individuals living in New York City, had 16 per cent of its population, 1.3 million people, with incomes below the official poverty line. In Paris, capital of a country with far greater concern about inequality than most, some 4,000 residents have a net worth above \$30 million, while about 15 percent of the city's residents, 350,000 individuals, have incomes below the official poverty line.

When one breaks these issues down to the individual level, the well to do versus the individual worker, the reality becomes even more stark. To draw upon some American examples, at a very large company like Walmart, the discount superstore, the median employee salary is \$19,000 a year. The chief executive officer of Walmart. earns \$22 million a year. For the employee at the median income level at Walmart to earn the amount of money that the Chief Executive earns in one year, it would require that median income employee to work for 1000 plus years. In the case of a technology focused company like Time-Warner where the median salary for all employees is a much higher \$75,000 a year, the median income earning employee would only have to work a mere 650 years in order to earn what the chief executive officer of the company earns in one year with their \$49 million annual salary.⁸

The dramatic growth in inequality is not just a problem of the United States. Rather, it is true in most countries of the world and it is also a notable characteristic of the past half century. As such, it reverses a significant trend towards greater equality of income occurring during the prior half century. In 1910, the top 1% of the population in France, Britain and the United States possessed 50% of the wealth of each of those nations. By 1970, that figure in each case was down to 20%. However, since that time, in the United States, the percentage of wealth possessed by the top 1% of the population has increased from 20% to almost 40%. While not as pronounced, the same trend is in evidence in Europe and elsewhere.

Today, worldwide the top 20% of the population in terms of earned income receives approximately 80% of the world's income each year, while the bottom 20% receives 1.5%. This has, understandably a profound impact in terms of the consumption of goods and services. The top 20% of the world's population consumes about 80% of the world's goods and services, the bottom 20% 1.5%. For example, if one looks at the data regarding automobile ownership, the top 20% of the population in terms of earned income possess about 90% of the automobiles in the world; the bottom 20% possesses about 1% of the world's automobiles.⁹

Current trends would suggest that degrees of inequality in terms of both wealth and income will be even more severe in the future than they are today. In large part this is because of the declining role of government in the addressing of such matters. While tax rates have declined significantly, wealth creation has dramatically increased over the past 50 years. The not surprising result is that the basic resources of government have declined very substantially, especially relative to those of the private sector. In the mid 1970, about 30% of the world's economic resources were governmental resources. In recent years that figure has declined to 10%. (9)

⁸ Gelles, David, "Millions at the Top, A Pittance Below", May 27, 2018, The New York Times.

⁹ Alvarado, Facundo, Chancel, Lucas, Piketty, Thomas, Saez, Emmanuel and Zucman, Gabriel; World Inequality Report, World Inequality Lab, 2 018.

This very significant decline in governmental resources is largely due to the fact that during the past fifty years, especially in the United States and Western Europe, but around the world as well, tax rates have frequently been being reduced. In turn, that has lessened the ability of government to be able raise the revenue needed to remedy and address the health, education and social problems which great private sector inequality is increasingly generating. In the United States, for example, when Dwight Eisenhower was president in the 1950s, a time of very great national economic growth, the tax rate on the very highest levels of earned individual income was 90%. Today the top tax rate on the highest levels of individual earning in the US is 39%.¹⁰

While those advocating on behalf of the lower tax rates argued strenuously that the reduction in rates would stimulate a burst of economic activity and creativity which would lead to a dramatically expanded economic base against which taxes could be applied, that simply has not happened. Instead, government revenue as a percentage of the economy has declined dramatically over the years, thus, significantly lessening its capacity to assist in dealing with problems of poverty. During this same time, many nations have also seen considerable deregulation of economic activity, thus facilitating conditions allowing for even greater income growth for those at the top of the economic totem pole and a resulting even more growth in the concentration of wealth.

Further complicating these matters has been the fact that the new technologies generating much of the world's increased wealth are ones which require higher levels of education and knowledge at a time when, in fact, the possibility of educational access is not becoming easier for the average person in many parts of the world. All too often, the financial resources supporting educational opportunity are distributed in such a fashion as to provide greater funding to those academic institutions which cater to the most economically advantaged elements of any given society.

CONCLUSION

One important consequence of the great Covid pandemic has been a growing concern about the question of fairness in modern society. Such concerns have grown as it has become increasingly evident that our economic and governmental systems have worked in such a fashion as to leave large numbers of individuals far behind others when it comes to having the resources necessary to defend oneself, and one's family, against the ravages of the pandemic.

Clearly, if this situation is to be addressed, one critical aspect of any solution is to recognize both the important role and the responsibility of government in addressing such matters. No other institution of society is either so central to, or has the potential capacity required for, effectively addressing the growing economic and resource inequalities that are increasingly characterizing virtually every country of the world.

¹⁰ *ibid.*

BIBLIOGRAPHY

Long, Heather, Van Dam, Andrew, Fowers, Alyssa and Shapiro, Leslie, "The COVID-19 recession is the most unequal in modern US history", September 30, 2020, the Washington Post.

Gooden, Susan, Race and Social Equity: a nervous area of government; Amonk, New York, M. E. Sharpe, 2014.

Crow, Ben and Loana, Suresh K, The Atlas of Global Inequalities; Berkeley, California, University of California Press, 2011.

Rosenbaum, Allan, "On the Current State of Public Administration Research and Scholarship: political accommodation or simply increasing your relevance"; NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Bratislava, Slovakia, NISPAcee Press, 2019.

Tiku, Nitasha and Greene, Jay. "The billionaire boom", March 12, 2021, The Washington Post.

Gelles, David, Millions at the Top, A Pittance Below", May 27, 2018, The New York Times.

Alvarado, Facundo, Chancel, Lucas, Piketty, Thomas, Saez, Emmanuel and Zucman, Gabriel; World Inequality Report, World Inequality Lab, 2018.

GUN-CONTROL: INTENTIONS AND RESULTS

David Markozashvili¹, Free University of Tbilisi, Georgia

Abstract

Guns are deadly. Most homicides, robberies and other types of criminal activities are mostly committed by guns, therefore many politicians try to regulate them in hope to decrease crime rates and are wildly supported by public. To determine how gun-control laws influence crime rates, regression analysis has been conducted with many control variables, however it hasn't found any statistically significant relationship between gun ownership and homicide rates. Then the logical question arose: if it is really so, then why do the politicians regulate gun-ownership? To answer that question, an experiment has been conducted to determine public's attitude towards gun-control. The experiment results showed that people generally see guns in negative light and have less information about their good uses, therefore politicians, influenced by that attitude, try to regulate guns, as it is hard not to do anything when masses are expecting action from you. These findings motivate research on law-making process to determine whether and which laws have intended results.

Keywords: *gun-control, public policy, crime rate, law effects, intentions and results, regulation;*

INTRODUCTION

When we make decisions, we often use beliefs and unproven knowledge during this process that could be misleading. These beliefs, however misleading they may be, still influence the politicians, because we ask them to address the issues with the help of regulations. Therefore some laws may not work, as they are not able to achieve the results they are intended to and these dysfunctional laws could not only regulate unimportant matters, but also may be affecting the most extreme and important issues as well, like self-protection and protecting life.

Guns are perceived as a cruel invention and instrument of felony by many, ignoring its protecting or other uses, thus the governments try to regulate gun possession for to reduce crime rate, with big support from public. One of most often discussed examples, as a great result of strict gun-control is one from Japan. Japanese gun-regulation is one of strictest in the world (it starts with the words – “No one should possess gun or sword”) (Kopel, 1993) and Japan has very low crime-rate, such as 1.2 homicides per 100,000 of population; Tokyo is one of safest cities in the world, with only 59,000 licensed gun-owners (from 14 millions of inhabitants) and 40 armed assaults annually. In comparison, USA has 48% of world's licit guns in civilian possession and much higher crime rates, such as 11,000 armed robberies annually in New York City only, 200 times higher homicide rate than Japan (in absolute numbers) (Alpers, 2017) and notorious mass-shootings that are directly results of high gun-ownership to a lot of people. In Georgia (my country) the situation is similar: when the new government came into power in 2013, they made gun-regulations stricter soon as to “make next steps into battling against crime” (Liberali, 2014). Therefore the first questions I asked were: Are gun-regulations effective? Do they affect crime rate? Do stricter laws mean reduction of crime?

¹ David Markozashvili is a professor in Free University of Tbilisi, Georgia, where he teaches Entrepreneurship, Strategic Management and Strategic Marketing. He got his MBA degree from Hult International Business School, Boston, MA, where he was ranked in top 10. His current area of research is economics of law-making process and efficacy of regulations and policies. Prof. Markozashvili is also an independent consultant and adviser to the Minister of Environmental Protection and Agriculture.

2. EMPIRICAL TECHNIQUE

To determine whether those gun regulations are achieving their goals, I decided to research whether gun ownership affects crime rates throughout the world. If we discover that it does (i.e. strict gun laws decrease crime rates), then we can definitely say that gun-control could be the law that achieves its goals, but the main question here is: what if it does not? If such important regulation fails, we will definitely need to look at other laws as well, as they may also not be achieving desired results and with limiting our rights we may not be going to the better world, where we will be all safer.

To answer my question, I decided to compare crime rates throughout 195 countries and gun ownership, therefore I created a database, where I had chosen 2017 as the basis year, because more data existed, consisting of:

- 195 countries of the world (Worldometers, 2017);
- Their Population Numbers and nominal GDP (Worldometers, 2017);
- Population Density (Worldometers, 2017), assuming that where more people live in small perimeters, the risk of crime is higher;
- Alcohol Consumption per capita, from the data of World Health Organization (2017), as some researches determine that excess use of alcohol affects crime rates. (Kwon et al., 1997; Jarrell and Howsen, 1990; Kellerman et al., 1994).

Then, by using data from gunpolicy.org (Alpers, 2017), I created a database, which shows:

- Gun Ownership in 195 countries (both illicit and licit, as for my research there is no difference between murders committed by illegal gun or legal one; if the gun-control is strict in a country, meaning that no legal guns exist and only illegal weapons are being used in crime, it does not show regulation results as successful, it only means that those regulations disarmed law-abiding citizens and took away their means of self-defense);
- Homicide Rate per 100,000 people during last 23 years (1995-2018) by any means, because weapon of choice does not make any difference here - if gun-control measures are strict once again and the civilians do not possess any firearms, but still commit murders by other means, such as knife, it means that the regulations have not achieved the goal - lower the crime rate;
- I also created data for murders committed by guns, for statistical analysis and;
- Suicide Rate per 100,000 population.

I also added (based on UNDP (2017) research when not stated otherwise):

- Law-abiding Index, assuming that effects of gun-control will be weaker among non-law-abiding population and results of gun regulations will be obscure, based on the research by World Justice Project in 2017-2018, Rule of Law Index (Malkawi, 2018), determining how strong the law is in 113 countries and whether the people abide it with the help of analysis of more than 100,000 answers in numerous questionnaires, etc.;
- Human Development Index that shows average life expectancy of population in different countries, their education index and GDP per capita, to determine how high living standards affect crime rate;
- Unemployment Rate, assuming the more unemployed, the higher the crime rate;
- Human Equality Index;
- In addition, for separate analysis, I also added separate data of GDP per capita and;
- Education Index.

3. RESULTS

I ran regression analysis $Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_i X_i + \varepsilon_i$ with different specifications, to see which one from above mentioned criteria affects crime rate.

In the first regression analysis I have chosen Gun Ownership (gun_own) per 100 people as an independent variable (X_i) (this is the most important question to answer for our research, whether this variable affects crime rate and is this relationship statistically significant) and Homicide Rate by any weapon (homic_any) per 100,000 population as a dependent variable (Y_i). The relationship between them appeared to be negative ($\beta = -0.076$), but it was not statistically significant ($P = 0.294$).

I added Human Development Index (hdi) as an independent variable alongside of Gun Ownership for the next analysis. The relationship between the latter and Homicide Rate appeared as statistically insignificant once again ($P = 0.691$), however relationship between HDI and Homicide Rate was ($P = 0.001$) and it was negative ($\beta = -0.259$), meaning that when living conditions improve, murders happen less often (it sounds quite logical).

I added Unemployment Rate (unempl) as an independent variable for the next analysis. The regression has shown that it had positive ($\beta = 0.144$) and statistically significant ($P = 0.052$) relationship with Homicide rate, meaning that when unemployment rises, crime does as well.

Other added independent variable - Alcohol Consumption (alc_cons) showed that its effects to Homicide Rate was not statistically significant ($P = 0.703$). I can explain this phenomenon this way: the average level of alcohol consumption is higher in European countries (such as France, etc.) than in Georgia, however the consumption culture differs, based on my observation: people drinks alcoholic drinks more often in France, but in lesser amount and in Georgia it's the opposite - less frequent, but more volume; consuming a lot of alcohol with small doses does not affect behavior, therefore not influencing crime rate, when being very drunk could have absolutely different outcome. I must also add that in Georgia alcoholic drinks are being distilled, sold and consumed without appearing in formal trade channels, therefore I assume that consumption statistics could be much higher than the database shows. I also assume that this phenomenon is not exclusive for Georgia and could be extended to other developing countries, distorting alcohol consumption numbers significantly. Lastly, we need also to see that alcoholic drinks are prohibited in many muslim countries, meaning that their inclusion in our regression analysis automatically decreases statistical significance.

After more tries, where independent variables (X) were Population Density (pop_dens), Alcohol Consumption (alc_cons), Gun Ownership per 100 of population (gun_own), Human Inequality Index (inequal), Unemployment Rate (unempl), GDP per capita (gdp_cap) and Education Index (edu), regression analysis showed that only GDP per capita (its growth decreases crime rate by 0.241) and Human Inequality Index (its growth increases crime rate by 0.338) had statistically significant relationships with Homicide Rate.

Population Density appeared not to have statistically significant influence on homicide statistics, which I thought to be illogical at first, however this could be explained this way: in USA, for example, average population density is 36 people per square kilometer, when in New York City this number is 10,431. Such a huge difference gives us ineffective average rates and could be the issue when analyzing its effects, but as our goal is not to determine relationships among population density and alcohol consumption and homicides, I won't analyze it any further.

I did a lot of versions of above explained regression analysis, with a lot of different combinations of control variables, etc. and **the result was that none of those showed statistically significant relationship between Gun Ownership and Homicide Rate** (for the results of some of those experiments please see Table 1 below)

Table 1. The statistical influence of different variables on Homicide Rate (P-values are shown in the brackets)

	1	2	3	4	5	6	7	8
gun_own	-0.076 (0.294)	0.031 (0.691)	0.033 (0.677)	0.025 (0.757)	0.033 (0.694)	0.048 (0.572)	0.079 (0.401)	0.150 (0.219)
hdi		-0.259 (0.001)	-0.281 (0.001)	-0.258 (0.005)	-0.252 (0.008)	-0.178 (0.183)	0.265 (0.286)	0.505 (0.120)
unempl			0.144 (0.052)	0.160 (0.033)	0.164 (0.033)	0.149 (0.065)	0.092 (0.289)	-0.051 (0.657)
alc_cons				-0.033 (0.703)	-0.052 (0.554)	-0.069 (0.431)	-0.050 (0.631)	-0.073 (0.553)
pop_dens					0.076 (0.325)	0.074 (0.339)	0.039 (0.644)	0.097 (0.349)
gdp_cap						-0.107 (0.385)	-0.287 (0.077)	-0.319 (0.291)
inequal							0.360 (0.061)	0.331 (0.129)
law_index								-0.270 (0.179)

It is very interesting that Ilia Tchavtchavadze, very famous Georgian author and political figure had the same thoughts about gun-control more than one hundred years ago:

“One of most provoking reasons of robbery and felony is that people don’t have guns. Felon, robber is armed to teeth, when you will have difficulties to find even one village in our country where locals have any guns. People are armless, thus powerless and can’t volunteer to do anything against robbers and reavers, and what of those should be afraid of? It is said that no gun policy is mandatory here, as our people are hot-tempered, during hard times or feast, or even during simple brawl, instantly grabbing weapons, injuring or killing each other. Ok, that’s understandable - if regulations decrease such cases, they will be acceptable and likable, but is it so? After the gun-control did crime drop”? (Tchavtchavadze, 1897)

After the analysis I started to go deeper into the individual country cases and saw that in Ghana, for example, the gun ownership increased fourfold during last years, but no increase in Homicide Rate has been detected; In Hong Kong gun-regulations became stricter in 1999, because the government thought that interest of general population towards sport and recreational guns was increasing (for example the number of shooting ranges increased from 13 to 20 in the last 10 years) and more control was necessary: the people were required to pass an exam before using shooting range, stricter regulations were enacted for buying guns and ammunitions, etc. (info.gov.hk, 2005), however homicide rates in the next five years didn’t see any improvement and general decreasing trend was clear even before the regulations; and lastly, Sweden, adopting European Union gun regulations of 2012 (Regulation No 258/2012 of the European Parliament and of the Council, 2012), saw no improvement in crime statistics, in contrary, they went up.

1. EXPERIMENT AND RESULTS

After that, I asked myself a question: if it is really so (gun-control does not affect homicide rate), then why do the politicians still regulate gun possession? I assumed that public attitude influences them, therefore to determine public viewpoint against guns, I conducted an experiment, where 485

respondents were placed into two groups and asked to grade their support towards gun-control on the scale from 0 (minimum support) to 10 (maximum support). After that stage two anti-gun-control arguments (gun_good) were presented to the first group:

1. The most criminals say that they wouldn't attack their victim if they knew beforehand that they were armed. In addition, most criminals also say that they don't rob the houses where the owners could be present due to fear of being shot.
2. In Wisconsin (USA) Bonnie Elmasri wanted to purchase a gun, because her ex-husband threatened her, but due to gun purchase waiting period, before she got the permit, her husband killed her and her children.

Two pro-gun-control arguments (gun_bad) were presented to the other group:

1. The more guns in civilians possession, the higher the risk of accidents and murders committed during affect.
2. Gun is much easier to use and much deadlier weapon, than its alternatives. Therefore, if we prohibit guns, people will use other tools, but they will be ineffective and less accidents will result in death or serious injuries.

After those arguments, both groups were asked to once again grade their support towards gun-control on the same scale. The goal of the experiment was to see whether positive and negative arguments affects people's attitude towards gun-control and whether it shifts.

The result of the experiment was that the attitude of the group, to whom the pro-gun-control (gun_bad) arguments were presented, almost didn't change (the mean was increased by 0.14 and the median stayed the same, meaning that they started to support gun-control by a little more).

However, I saw much more interesting results with the first group, to whom the anti-gun-control information (gun_good) was presented - their support mean score towards gun-control has been decreased by 0.49 and the median by 0.5 points.

To determine whether those results were statistically significant, I conducted the Wilcoxon Signed-Rank test (please see table 2).

Table 2. Wilcoxon Signed-Rank test results

	gun_bad_2 - gun_bad_1	gun_good_2 - gun_good_1
Z	-1.708^b	-4.667^c
Asymp. Sig. (2-tailed)	.088	.000

As you can see, the results are statistically significant (P1=0.088 and P2=0.000). I determined that the public attitude towards gun possession is generally negative, thus they support gun-control without having the information about the positives of gun ownership (not having enough information for to form an opinion, however they still have it) and two paragraphs of new information, showing that guns could be beneficial was enough to shake their attitude and change it.

5. CONCLUDING REMARKS

I could conclude that **because the Gun Ownership has no obvious effect on Crime Rate, gun regulations might be not achieving their goals**, despite the fact that pro-gun-control crowd are certain that limiting gun access for the general population is the key to decrease crime in a country.

The results of my analysis gives us the basis to think that gun politics may not be aiming specifically reducing crime, but being reaction on public sentiments, because the government are frequently forced by population to make steps to solve issues, as it is much harder not to do

anything when people are expecting you to do effective countermeasures against all issues. This means that people’s attitude towards guns automatically deciphers itself into gun regulations. I think that was why in 2019, after New Zealand mosque mass shooting, when 51 died and 49 injured, prime-minister Ardern instantly promised stricter gun regulations to the people: “Our gun laws will change, now is the time ... People will be seeking change, and I am committed to that. There have been attempts to change our laws in 2005, 2012 and after an inquiry in 2017. Now is the time for change” (Junge, 2019; Mervosh, 2019)

I think that we reasonably could widen our findings to general law-making process to find other ineffective laws and ask ourselves THE question: are these the results we intended to achieve?

DISCLOSURE STATEMENT

No potential conflict of interest was reported by the author.

REFERENCES

- Alpers, P. (2017a). *Gun Law and Policy: Firearms and armed violence, country by country*. Gunpolicy.Org. <https://www.gunpolicy.org/>
- Alpers, P. (2017b). *Guns in the United States — Firearms, gun law and gun control*. Gunpolicy.Org. <https://www.gunpolicy.org/firearms/region/united-states>
- European Parliament. (2012, March). *REGULATION (EU) No 258/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 March 2012*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:094:0001:0015:En:PDF>
- Jarrell, S., & Howsen, R. M. (1990). Transient Crowding and Crime: *American Journal of Economics and Sociology*, 49(4), 483–494. <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.1990.tb02476.x>
- Junge, R. (2019, March 16). “Our gun laws will change”: NZ PM Jacinda Ardern in wake of Christchurch massacre. MyGC.Com.Au. <https://www.mygc.com.au/our-gun-laws-will-change-nz-pm-jacinda-ardern-in-wake-of-christchurch-massacre/>
- Kellermann, A. L., Rivara, F. P., Rushforth, N. B., Banton, J. G., Reay, D. T., Francisco, J. T., Locci, A. B., Prodzinski, J., Hackman, B. B., & Somes, G. (1993). Gun Ownership as a Risk Factor for Homicide in the Home. *New England Journal of Medicine*, 329(15), 1084–1091. <https://doi.org/10.1056/nejm199310073291506>
- Kopel, D. B. (1993). Japanese Gun Control. *Asia Pacific Law Review*, 2(2), 26–52. <https://doi.org/10.1080/18758444.1993.11787979>
- Kwon, I. W. G., Scott, B., Safranski, S. R., & Bae, M. (2010). The Effectiveness of Gun Control Laws: *American Journal of Economics and Sociology*, 56(1), 41–50. <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.1997.tb03449.x>
- Liberali. (2014). წულუკიანი პარლამენტს „იარაღის შესახებ“ კანონში ცვლილებების დაჩქარებისკენ მოუწოდებს. Liberali.Ge. <http://liberali.ge/news/view/15856/tsulukiani-parlaments-iaraghis-shesakheb-kanonshi-tsvlilebebis-dachqarebisken-moutsodebs>
- List of Countries of the world in alphabetical order (A to Z) - Worldometer*. (2021). Worldometers.Info. <https://www.worldometers.info/geography/alphabetical-list-of-countries/>
- Mervosh, S. (2019, March 21). *New Zealand Took 6 Days to Plan New Gun Laws. Here’s How Other Countries Reacted to Shootings*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2019/03/21/world/gun-laws-australia-uk-germany-canada.html>
- Tchavtchavadze, I. (1897). *Cons of social living and economic reasons behind them*. Unknown.
- Tighter controls on arms and ammunition proposed*. (1999). Info.Gov.Hk. <https://www.info.gov.hk/gia/general/199901/15/0115079.htm>

- UNDP. (2021). *Human Development Data Center | Human Development Reports*. Undp.Org. <http://hdr.undp.org/en/data#>
- WHO. (2017). *Alcohol per capita consumption*. Wwww.Who.Int. [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/alcohol-total-per-capita-\(15-years\)-consumption-\(in-litres-of-pure-alcohol\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/alcohol-total-per-capita-(15-years)-consumption-(in-litres-of-pure-alcohol))
- World Justice Project. (2018). *The WJP Rule of Law Index*. <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017-2018>
- Worldometers. (2021a). *GDP by Country - Worldometer*. Worlometers.Info. <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/>
- Worldometers. (2021b). *Population Density of Countries of the world in alphabetical order (A to Z) - Worldometer*. Worlometers.Info. <https://www.worldometers.info/geography/alphabetical-list-of-countries/>

ADMINISTRATIVE UNFAIRNESS: THE CASE OF ROMA IN BULGARIA

Krassen Stanchev¹, Sofia University

Abstract

The study makes an attempt to trace on the example of Roma in Bulgaria Gery Becker's (and other Nobel Prize laureates) regularities of discrimination as a phenomenon that is often caused by social prejudices and believes. The first section reviews what is currently known about the public sentiment towards Roma and summarizes the role of the political parties in fueling those sentiments. The second section describes the implementation of policies dealing with Roma issues, and in particular of the National Roma Integration Strategy for 2012-2020 period. This strategy is selected because this is the lead government document that, presumably, shall be the key instruction for policies applied by the public administration on central and local levels. The third section deals with immediate and long term consequences from social and political believes on Roma property rights, health and life expectancy, income and social status. There two annexes: one gives a list of relevant policy documents and analytical material that guide Roma policies in the EU; the second explains the historic background of property rights situation highlighting the period between 1992 and 2010.

WHY STUDYING THE ROMA CASE²

A public order is fair if individuals and their establishments (families, dwellings, properties, voluntary unions and business endeavors) are equal before the law and if institutions that set, amend and/or maintain and apply the “rules of the game” do not discriminate against them.

As Garry Becker stated in his Nobel Prize lecture: “To understand discrimination against minorities, it is necessary to widen preferences to accommodate prejudice and hatred of particular groups”. Summarizing the vast amount of literature of discrimination since the start of the 20th century, he makes an important point that the real life challenges do not depend only on what is prescribed by the anti-discrimination regulations. His conclusion is that “the actual discrimination in the market place against a minority group depends on the combined discrimination of employers, workers, consumers, schools, and governments”.³

¹ Dr. Krassen Stanchev is an associate professor teaching Public Choice, Macroeconomic Analysis of Policies and history of economic ideas to humanitarian post-graduates at Sofia University), he is also Board Chairman, one of founders and former Director of the Institute for Market Economics (www.ime.bg), ex-MP and committee chairman of Bulgaria's Constitutional Assembly (1990-1991). Since 2006, he worked in the countries of Western Balkans, Central Asia, the Caucasus, Ukraine, Russia and Egypt, leading teams and/or being a subcontractor of EU, UN, USAID or the World Bank programs. He is a honorary board member of Bulgarian Chamber of Commerce and Industry, a member of Mont Pelerin Society (www.mps.org), and of the Network for Constitutional Economics and Social Philosophy (NOUS: <http://nous.network/en/>).

² The author would like to acknowledge the time for answering questions, advice and sharing studies, some of which not yet published of the flowing colleagues and professionals: Adrian Nikolov (economist), Asen Karagyozov (advocate and municipal advisor), Arkady Sharkov (healthcare economist), Boriana Dimotrova (sociologist), Chritian Filipov (lawyer and economist), Evgenia Ivanova (historian and sociologist), Georgi Dichev (executive judge), Ilona Tomova (sociologist and demographer), Ivan Penov (economist), Juliana Metodieva (journalist), Krasimir Delchev (businessman), Lenko Lenkov (historian and consultant), Nikolay Kirilov (advocate and sociologist), Nikolay Marev (pension fund manager), Petar Ganev (economist), Rumien Velinov (businessman), Rumian Russinov (sociologist and Roma advocate), Rumian Sechkov (historian and advocate), Stefan Stoyanov (businessman), Prof. Maya Grekova (sociologist) and Tihomir Savchev (medical doctor).

³ Gary S. Becker, The Economic Way of Looking at Life, Nobel Lecture, December 9, 1992, pp. 39, 40.

The Roma case in Europe and Bulgaria is, perhaps, the most notorious case of unfairness and discrimination. It has been studied from all possible angles and there is so enormous information that it is difficult to be observed.⁴

From a legal standpoint, Anti-Gypsy unfairness by public servants and institutions must not be a matter of discussion.

Two EU directive of 2000 (No 43 and 78) prohibit discrimination on the grounds of race, ethnic identity, religion, fate, age, disability or sexual orientation, plus this ban is envisaged by Article 14 of the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms. The directives were enforced when Bulgaria entered the initial stage of EU membership negotiations (along with seven other ex-Communist countries, in 1999),⁵ and in order to comply with the EU law Bulgaria adopted its own anti-discrimination law (in 2003) and established the respective Anti-discrimination Commission (ADC, in 2004). The law lists 19 grounds (twice more than Denmark and UK, and six times more than Estonia, Spain and Germany) on which discrimination is not allowed and ADC is entitled to monitor, initiate investigation and prevent cases of discrimination.⁶

There is no evidence that the ADC is not working: it has chapters in 24 of the 28 administrative districts of the country and since 2006 the number of discrimination cases increased nine times. The annual reports by the Commission prove that Roma most often experiences discrimination on ethnic grounds.⁷ At the same time, the reports are detailed but give little information that would help analyzing the effectiveness of the ADC.

Some evidence may also be found in the number of mentions of Roma public and private mistreatment by the European Roma Rights Center (ERRC).⁸ Since 1996 the ERRC's synopsis of hate and discrimination have published 350 stories (i.e. 15 a year) about Bulgaria – 10 times more than for Austria, 4 time more than Albania, 2 times more than in Russia, 130 stories more than about Serbia or North Macedonia, 50 stories more than for Romania and Slovakia. Only Hungary is featured by ERRC worse than Bulgaria (approximately 520 stories).

The above quoted analytical prism of Gary Becker has been used by many economists since the beginning of the 20th century and he himself spend about 40 years studying the phenomena.

In his lecture he reaches the following important conclusions:

- “Of greater [in comparison to employers’ discrimination – K.S.] significance empirically is the long run discrimination by employees and customers, who are far more important sources of market discrimination than employers. There is no reason to expect discrimination by these groups to be competed away in the long run...”
- Edmund Phelps and Kenneth Arrow’s, Nobel laureates in economics themselves, “analysis suggests that the beliefs of employers, teachers, and other influential groups that minority members are less productive can be self-fulfilling, for these beliefs may cause minorities to

⁴ See Annex 1, for an only short list European Union sources.

⁵ It was chapter 13th of the negotiations package

⁶ See detailed list of bans on discrimination and more information on ADC in: Ана Джумалиева. Правна аднидискриминационна рамка в Република България: ролята на Комисията за защита от дискриминация. В: Сборник доклади от годишна университетска 1-2 юни 2017. Велико Търново, ВТУ, 2017, с. 9-10. Prof. Djumaliev is the Chairperson of the ADC since 2012.

https://www.academia.edu/33114883/%D0%A1%D0%91%D0%9E%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%D0%98_%D0%9E%D0%A2_%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%9D%D0%90_%D0%A3%D0%9D%D0%98%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%A1%D0%98%D0%A2%D0%95%D0%A2%D0%A1%D0%9A%D0%90_%D0%9D%D0%90%D0%A3%D0%A7%D0%9D%D0%90_%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%AF_1?email_work_card=view-paper

⁷ See the respective subpage of ADC website: <https://www.kzd-nondiscrimination.com/layout/index.php/layout-over-40-positions/godishen-otchet> (only some annual reports are available in English). It should be mentioned that ADC's reports do not include an analytical or statistical section.

⁸ The stories are available at ERRC website: <http://www.errc.org/>.

underinvest in education, training, and work skills ... The underinvestment does make them less productive”.⁹

It is very likely that the overall set of beliefs in Bulgaria against Roma has the same effect. Below I attempt summarizing both the empirical evidence of anti-Roma beliefs and statistical data that prove that the impact of these beliefs cause actual discrimination and unfairness and comfort long term economic and disadvantages for the Roma.

CURRENT ANTI-GYPSY POLITICAL SENTIMENTS

Public opinion and Roma

Anti-Gypsy sentiments are deeply rooted in the public mind and amplified by politicians that are part of the current ruling coalition. I expect this attitude to play an important role in post-COVID-19 period.

In 2011 and 2016, Bulgaria Roma were found to be most unjustly threatened gypsies of all 11 EU countries studied by the European Agency for Fundamental Rights (FRA) and Eurobarometer, although an improvement in legal discrimination was reported from the first poll to the second.¹⁰ (In international comparisons, the material well-being of Bulgaria Roma is somewhat better than in other EU countries, as demonstrated by the data collected in civil society monitoring reports on NRIS.

With regard to the issue “acceptability” of working with a Gypsy those “who said they were indifferent to or comfortable with working with a Roma person were the highest in Spain and Portugal (70 % and 66 %, respectively), and the lowest in the Czech Republic, Slovakia, and Bulgaria (29%, 41 %, and 43%, respectively)”.¹¹ But FRA surveys differ from the polls of other agencies and research groups.

In 2018, the European Value Survey (EVS)¹² for Bulgaria found that 66.6% of the respondents would not accept Roma as neighbors. This negative sentiment is for all ages, education strata, religious denomination and occupational groups (only the working in the NGO sector are of the opposite opinion).

The negative attitude to Roma by political (voting) affiliation, in itself stronger than 65%, is even more negative than average for the voters of the ruling coalition of GERB and United Patriots (UP) – 70.2 and 66.2% respectively. The sympathizers of DPS (Dvizhenie za Prava i Svobodi – the “Movement for Rights and Freedoms”, the political party Bulgarian Muslims vote for, and sympathizers of the liberal parties outside the parliament, expressed a negative opinion too (63.4 and 61.3%).

The following table gives the “ranks” of disapproved neighbors.

⁹ Here Gary Becker refers to Arrow’s “The Theory of Discrimination,” in Orley Ashenfelter and Albert Rees, eds., *Discrimination in Labor Markets* (Princeton NJ: Princeton University Press, 1973, pp. 3-33) and Phelps’ “The Statistical Theory of Racism and Sexism” (*American Economic Review*, 1972, vol. 62, pp.: 659 – 661).

¹⁰ See: A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion, Luxemburg, European Union Agency for Fundamental Rights, 2018, p. 16.

¹¹ *Ibidem*, p.15.

¹² See all data below at: Георги Фотев (редактор и координатор). ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ЦЕННОСТИ: ПЕТА ВЪЛНА (ДАННИ ЗА БЪЛГАРИЯ). НБУр Център за изследване на европейските ценности. София, 2019: https://europeanvaluesstudybg.files.wordpress.com/2020/05/evs_2018_frequencies_bg.pdf .

EVS disapproval rates towards different minority groups

Negative about neighbors	
Group	percent
Drug addicts	86.1
Drunkards	83
Gypsies	66.6
LGBT	63.4
Immigrants	56.14
Other race	37
Muslims	20.7
Jews	18.6
Christians	18.1

Source: EVS, 2018

Bulgaria often is dubbed by international media “the poorest nation in Europe”.¹³ But the self-esteem is different, as found by Pew Research Center in 2018, the Bulgarians used to think they (69% were of that opinion) are superior than most nations of Europe in terms of culture; only the Greeks (89%), Georgians (84%) and Armenians (83%) had a higher cultural self-esteem than Bulgarians. Everybody else is believed to be inferior to these folks. Very much like Bulgarians in this respect were the Russians – 69%, Bosnians – 68%, Romanians with 66% and Serbians – 65%. Except for Poles (55%) and Norwegians (58%), all other European nations have much more modest, undeniably more realistic and tolerant view of what contemporary culture is and on what is their own contributions to it: for all these countries the cultural-superiority-ego is an illusion for 40 or less than 40% of their citizens.¹⁴

The negative sentiments towards Roma did not change since the time of quoted public opinion polls. In fact they were checked again and analyzed on the eve of COVID-19 by a reputable team sociologists, based on data from an especially designed representative poll of Alpha Research, Attitudes Towards the Others (mid-December 2019 and mid-January 2020).

Unlike previous polls, Alpha Research focused on nuanced expression of attitudes – from “Respect”, to “Acceptance”, “Indifference”, “Fear of”, and to “Hate”.

These, relative to other minorities, show that Roma are:

- **“Respected”** on average 4.5 times less than the rest (Muslims, Catholics, Protestants, Turks, Pomacs – Muslim Bulgarians, Armenians and Jews);
- 2 times less **“Accepted”** than other minorities;
- Almost two times more **“indifferent attitude”** (i.e. twice less subject to compassion by Bulgarians) than any other ethnic or religious group;
- Approximately 5 times more **“Feared of”** than everybody else;
- And **“Hated”** 4.4 times more often than the next subject of hate, the Turks; the hate-ratio here is 21.6 (with regard to Roma) to 4.8 (with regard to Turks).

¹³ This assessment is true in macroeconomic terms and come from the second half of 1990s: the low levels of GDP per capita resulted from gross economic mismanagement of 1980’s and 1995-1997. 1996-1997 recession was the deepest and with highest social costs in entire history of Bulgaria, hyperinflation and banking crises with estimated negative impact of 42% of GDP. All these combined brought 40% of the population into the condition of extreme poverty (almost all Roma were then in this condition). In 2020, it is the Bulgarian Roma who are poorest in the EU and, with 5% of the population, form the majority of the poor in the country (see below).

¹⁴ Eastern Europeans are more likely to regard their culture as superior to others. Pew Research Center, 2018: https://www.pewforum.org/2018/10/29/eastern-and-western-europeans-differ-on-importance-of-religion-views-of-minorities-and-key-social-issues/pf-10-29-18_east-west_-00-03/?fbclid=iwar3uxdtqqejzsejpr4ozfppkkwz14fdbvryf_13nj1zorjpe7jpkde5nx1k

The “**Distrust**” towards Roma is 80.2%, the next “distrustful” groups are the Muslims (25.8%) and Turks (20.2%) but the majority that trust them is twice larger than the group of Bulgarians who do not trust them. Those who think that “one may trust the majority of” Roma are 9.5% of the respondents.

Alpha Research 2020 poll confirmed 2018 EVS findings:

- 82.3% of the Bulgarians would not accept a Gypsy as neighbour or a job-mate,
- 97% would not agree to have him/her as a “boss”,
- 90.6% would rather not have a Roma friend,
- less than 1% of Bulgarians would marry a Roma person,
- And more than 47% would rather not live in the same country with the Gypsies (although 51.2% accept this fact).¹⁵

At the same time the level of ignorance about the culture and the way of life of minorities is between 70 and 90% (depending on the group).

- When asked what the government policy towards various minority groups should be, the majority (64.1%) answers that they should not be bothered by any special help or policy.
- 14.3% believe that minorities do not need to preserve their traditions, language, way of life and culture (because they should accept those of the majority).
- 4.6% respondents stated that "some of these communities need to be isolated in special places or displaced" (89.6% of them indicated this should be done with the Roma).

All these attitudes are common for Bulgarians, irrespectively of their education, age, public or private sector affiliation. The “largest” group that treats Roma like all other minorities with respect, understanding and compassion are intellectuals, but they are, too, a very small minority among the most educated.

The 2017-2021 ruling coalition’s rhetoric is one of factors causing these sentiments. The lead party, GERB,¹⁶ with different junior partners and ad hoc majorities, is in charge of the country since 2009, since 2017 with the coalition of United Patriots. On ministerial and district, but especially on municipal executive level, the UP representative are pulling the strings, and their faction in 2017-2021 was a quorum/majority keeper in the parliament.

¹⁵ Alpha Research: МНОЗИНСТВО И МАЛЦИНСТВА - НАГЛАСИ КЪМ РАЗЛИЧНИТЕ (ДОКЛАД – АНАЛИЗ ОТ НАЦИОНАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛНО ПРОУЧВАНЕ ДЕКЕМВРИ 2019 – ЯНУАРИ 2020 ГОДИНА): https://alpharesearch.bg/api/uploads/Articles%202020/March%20-%20Religions/final_analyse_results_graphics_31_03_2020.pdf (Only one widely-read electronic media reviewed this report in detail and qualified these attitudes as dangerous, trying to explain the above mentioned police excesses in Roma neighborhoods).

¹⁶ GERB is an abbreviation of “grazhdani za evropejsko razvitie na Bulgria” (in English “Citizens for European development of Bulgaria). GERB and its founder Mr. Boyko Borisov as PM, are in power since mid-2009, with different minor coalition partners – from liberal reformers in the beginning of the period to nationalists after 2015. GERB favors big government project and seeks to benefit different business sympathies through public procurement process. In incumbent coalition emerged from the general elections in 2015 and includes United Patriots (UP), which, in turn, consists of three anti-Gypsy political parties: VMRO (“Vatreshna Makedonska revolutzionna organizatzia” - “Internal Macedonian Revolutionary Organization”) – a pro-Russian and semi-openly “counter” Macedonian; NFSB (a “National Front for Salvation of Bulgaria”) – almost pro-European, anti-Russian and pro-market in economic sense, anti-Muslim but less anti-Gypsy; and АТАКА - nationalist in Nazi sense, uses NSDAP-like regalia, linguistically disguised Nazi-slogans against Gypsies, and advocates nationalization of industries and land, expel of foreign investors, sterilizing gypsies and restricting the rights of Muslims, central planning of exchange and interest rates, prices and wages, getting the country out of NATO and the EU.

UP’s electoral campaigns are typically garnished with “anti”-rhetoric – against refugees, Muslims, and/or Roma. GERB had never expressed publicly any anti-Gypsy sentiment; on the international scene it favors large government funded projects, conducted mostly by state owned companies of the Russian Federation.

In the recent (April 2021) elections for parliament the UP failed to pass the 4-percent entry barrier. But the legislature failed to elect an executive and the next general elections are scheduled for July 2021. It is not clear whether UP will make it in the next parliament, and, if they do, their parliamentary fraction is not expected to be as strong as in the past five years. In the fall of the year, Bulgaria will be voting for president. With so many elections in 2021, there is a risk of political rhetoric against Roma will intensify.

Historically, the negative sentiment had two consequences for policies and planning:

- Whenever possible, e.g. during censuses and public opinion polling, the Roma do not disclose their identity;
- Demographics of Roma became a bit indistinct, with two non-trivially different assessments of the number of Bulgarian Roma: from 350-400 thousand according to the statistics, to 700-800 thousand (according to Council of Europe's expert evaluations, used often in EU policy documents).¹⁷

Administrative unfairness: COVID-19 and other instances

It is known from Biblical times that during pandemics and socioeconomic crises political force, restrictions and blame were typically directed first and foremost to "others", to foreigners, dissidents, defenseless and disadvantaged. In 2020 Bulgaria, all these was applied to the Roma minority.

In March 2020, during the first week of the pandemic emergency introduced by law,¹⁸ the quarantine, lockdowns and police surveillance were immediately and with no justification applied to Gypsy neighborhoods of Sofia and around the country. The incident, in fact triggered by the GOB's public servants: the head of COVID-19 crisis management unit (whose head hinted and public comments as a parliamentary committee meeting by the prosecutor chief, passed largely unnoticed by otherwise vigilant local commentators of Bulgarian affairs but hit the international news. The intimidation persisted, and in August Roma marched in Sofia to protest it. The march was compared to Black Lives Matter rallies in the USA.¹⁹ The EU Agency for Fundamental Rights (FRA) report published in late September 2020 summarized the information on similar anti-Gypsy incidents from across the Union: the Bulgarian section is larger than the sections for other countries.²⁰

Frameworks implementation

Besides the overall legal background on equality before the law, rules and instructions for public administration's behavior and provisions on how government services should be delivered to citizens, there are specific to Roma designs on how to implement the general rules.

¹⁷ The first figure is from the 2011 census and reflects the number of those who defined themselves as Roma; the second figure is from 2012 assessment by the Support Team of the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe for Roma Issues.

¹⁸ The law applied and implemented on the fifth day after emergency was announced (13 March 2020). One of Sofia Roma neighborhoods, nicknamed "Fakulteta" was blocked by the police right away, see: "Факултета" на бунт срещу карантината: Понеже сме цигани, да ни мачкат (ВИДЕО/СНИМКИ), Darik-News, 19 март 2020: <https://dariknews.bg/regioni/sofiia/fakulteta-na-bunt-sreshtu-karantinata-ponezhe-sme-cigani-da-ni-machkat-videosnimki-2222305>. Blockages of Roma neighborhoods humiliated people across the country - in Pazardzik, Sliven, Stara Zagora and Yambol, according to media reports. BBC shot a documentary about what happened in Sliven, titled "Europe's Roma: 'Even dogs can't live like this'" (see: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-55928910>).

The emergency law was in many respects an outright violation of human rights (including private property and contracts), which worsened the economic situation under the pandemic. These violations were critically analyzed by the Bulgarian Helsinki Committee and many economists, including the author, and, with time, the law was amended. (Similar incidents happened in other countries too, see: Rights group criticises quarantine of Roma settlements in Bulgaria and Slovakia, Reuters, April 21, 2020: <https://uk.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-bulgaria-slovakia/rights-group-criticises-quarantine-of-roma-settlements-in-bulgaria-and-slovakia-idUKKCN2231XB>.)

¹⁹ Roma persecution intensifies during the coronavirus pandemic in Europe, The World Public Radio Program, 24 August 2020: <https://www.pri.org/stories/2020-08-24/roma-persecution-intensifies-during-coronavirus-pandemic-europe>.

²⁰ Coronavirus Pandemic in the EU – Impact on Roma and Travelers (May – August 2020), Brussels, FRA, September 2020, p. 11. FRA also reported that "drones with thermal sensors were used to identify people with high temperatures in Burgas, and a plane sprayed 3,000 litres of disinfectant on Roma houses and neighborhood streets in Yambol" (p. 12) – an incident that remained without proper comment in the mainstream media in Bulgaria.

Bulgaria is one of the eighteen EU countries that adopted and applied a National Roma Integration Strategies (NRIS) for the period of 2012-2020. In order to assist the member states, the Commission communicated in 2011 “An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”.²¹ The ambition was to finalize Roma-targeted policies associated with the Decay of Roma Inclusion (by 2015) and to set the actions for the next period of five years, in six problematic areas – education, healthcare, housing, environment, rule of law (and non-discrimination), and culture and media.

Bulgaria’s NRIS was adopted in 2012.

It listed all relevant international documents on Roma, from UN human rights protection frameworks through EU directives, policy recommendations and Council of Europe (CoE) Framework Convention on protection of national minorities, to the 2009 Ten Common Basic Principles on Roma Inclusion, adopted by the Council of EU. Municipalities are required to draft, adopt, apply and update their own RIS and follow the national action plans. However, the vision²² and the goal²³ of NRIS had, by and large, remained on paper until 2017 when the last monitoring report was published.

Five NRIS Administrative Implementation Monitoring Reports (2013, 2014, 2015, 2016 and 2017) were published; since 2017 there is no such report. The new draft NRIS for the period of 2021-2030 had been published in December 2020 and is current in its second round of public discussions. For the time being the draft offers no account on what has been accomplished or not.²⁴ And there is no exclusive list of priorities, it deals with “frameworks”. The assessment of 2020 and post-COVID-19 developments is not there too.

The NRIS monitoring report for 2017 gives information on developments for the period after the Decade of Roma Inclusion (2005-2015). The volume of the reports is 1,200 pages of scrupulous listing of every action, project and cent spent. The very volume makes the report hard to read and comprehend.²⁵ Otherwise, the report is objective (especially in the description of 2012 status quo) but lacks a summary of the important general statistics and does not offer assessment and analysis.

The key annex is a report by a team of researchers from the Institute for Population and Human Studies (IPHS) of the Bulgarian Academy of Science (BAS), which contains a critical analysis and recommendations to improve the implementation of the Strategy. The overall assessment of the strategy by IPHS revealed the following weaknesses:

- Overregulation of minority, human rights and Roma related policies, which is additionally complicated by frequent changes and amendments that are even impossible to follow;

²¹ See: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 [COM/2011/0173 final]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0173>

²² It reads as follows: “The integration of the Roma and of the Bulgarian citizens in a vulnerable situation, belonging to other ethnic groups, is a pro-active two-way process, aimed at overcoming the existing negative social economic characteristics of these groups and building prosperity of the society”.

²³ Namely: “Creating conditions for equitable integration of the Roma and the Bulgarian citizens in a vulnerable situation, belonging to other ethnic groups, in the social and economic life by ensuring equal opportunities and equal access to rights, goods and services, by involving them in all public spheres and improving their quality of life, while observing the principles of equality and non-discrimination.”

²⁴ See the draft as published, along with comments by interested parties, including the author at: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5708>.

²⁵ The report was intended for presentation to parliamentary committees on Education and Science and on Religion Denominations and Human Rights, submitted to the Parliament the IPHS report is not publicly available on the parliamentary website. I interviewed the authors of the report: the committee hearings were postponed and then never took place. One of the authors, a prominent specialist on demographics and minority issues, ex-advisor to the President Zhelev, was expelled from the inter-ministerial task force on minority issues, where she sat as BAS representative. (In 2018, she was also threatened to lose her job at the Academy by the parliamentary majority leader.) IPHS report was discussed with five ministries, some of which dismissed it as “politically incorrect”, “not reflecting the views of the majority of the population” (as I was told by the authors, no records of the meetings were published).

- Lack of specific quantitative indicators that would allow measuring progress or unreasonably low targets, which would be easy to report but make little difference;
- Lack of up-to-date statistics disaggregated by minority groups, ethnicity, religion or other criteria that would allow for monitoring progress;²⁶
- No prioritization;
- Ineffectiveness of too narrow targeting on the one hand, and lack of targeting on other hand;
- Often the planned activities do not correspond to stated objectives or contradict the objectives;
- Insufficient, unstable, misbalanced financing of activities, resources often reallocated to side activities or other target-groups;
- Unclear and, sometimes, misleading reporting.

If the above finding required a specific analysis of NRIS implementation, there are legal provisions for an administrative unfairness that directly obstruct equal treatment to Roma by public authorities and institutions, without mentioning Roma – this would have been unconstitutional.

The case in point is the amendment to the Law on Citizens' Registration adopted in 2011. It requires a permanent address in order to obtain a registration document – a passport or identity card. The problem was reported by the media, NGO and human rights groups during the parliamentary hearings on the amendment but to no effect.²⁷ The NRIS listed the issue to be resolved by 2020, in 2018, the Roma and human rights foundation AMALIPE reported to the public and the EU Commission's Directorate on Justice and Consumers that "the amendments to the Civil Registration Act adopted five years ago have raised problems for the Roma population, as in many Roma-inhabited areas the establishment of property rights, the legality of buildings, and the possession of the necessary documents establishing residency are issues."²⁸ Bulgarian Helsinki Committee (BHC) in its Human Right Report for 2017 and the World Bank in "Bulgaria - Housing sector assessment" report of the same year analyzed the case as an "outright discrimination".²⁹ The responsible Ministry of Regional Development (in fact, since 2012 seven ministers with a mandate to register both properties and citizens) did not undertake any measures to resolve the issue.

Bulgarian Helsinki Committee after the lockdown incidents of 2020, requested from the Ministry an information³⁰ on how many of Bulgaria residents lack domicile and/ or identity cards. The number of such residents is 81,360 of them 75,400 are citizens of Bulgaria.³¹ The problem comes from an

²⁶ The NSI does not collect or publish current disaggregated data (and coefficients based on them) on almost any ethnic grounds. The exceptions are the international annual comparative studies on SILC and employment, and the national population censuses conducted on ten-year periods. Sometimes targeted surveys use the criteria of "mother tongue spoken at home".

²⁷ One of the popular TV broadcaster featured the story under the title "Roma with no personal Ids, and... no social aid", and its reportage pointed at the obvious problem that about 90% of the houses in one of the largest Roma neighborhoods, Stolopinovo in the city of Plovdiv, become illegal, see: Роми чез лични карти и без ... помощи, БТВ Новините, 13 декември 2011: <https://btvnovinite.bg/1991694281-Romi-bez-adres-ostavat-bez-lichni-karti-i-bez-pomoshiti.html>.

²⁸ See: Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Bulgaria. Focusing on structural and horizontal preconditions for successful implementation of the strategy. Amalipe Center for Interethnic Dialogue and Tolerance World Without Borders Association IndiRoma Foundation, March 2018, p. 33. (The text is available in Bulgarian and English on the directorate's website: <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/0831834f-b1aa-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-bg/format-PDF>.

²⁹ See: Правата на човека в България през 2017 г. Софияр БХК, 2018, с. 61: <https://www.bghelsinki.org/media/uploads/doklad2018.pdf> and Bulgaria - Housing sector assessment, Washinton D.C., World Bank, 2017, pp. 135-136: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/776551508491315626/pdf/116518-REVISED-PUBLIC-BulgariaHousingAssessmentFinalReportEN.pdf>

³⁰ The fact that information appeared after the COVID-19 lockdowns is a pure coincidence: the request for information was submitted in 2018, but access was refused and the data was delivered to BHC only after it won a court case against the Ministry at the Supreme Administrative Court.

³¹ See: Огромен брой хора в България са без адресна регистрация. БХК, 30 април 2020: <https://www.bghelsinki.org/bg/news/ogromen-broj-hora-v-blgariya-sa-bez-adresna-registraciya>.

amendment to the Law on Citizens. The experts' assessment is that of these 75 thousand without ID the overwhelming majority is Roma. Professor Ilona Tomova of IPHS, whom the author interviewed, assessed the current number of Roma without citizens' registration at about at least 80 thousand. The draft NRIS 2021-2030 does not even mention the problem of permanent domicile and respective violation of Roma citizens' rights.

SOCIOECONOMIC CONSEQUENCES

The impacts of administrative unfairness are discriminatory. They may be categorized as direct, long-term policy and socioeconomic, and cross-sectoral impacts. A temporary instance of unfairness, may evolve into a problem with long term negative consequence.

Direct

The above mentioned public comments by the prosecutor general and the head of the anti-COVID-19 about Roma life style as dangerous in a pandemic situation and the resulting isolation of Roma ghettos in many towns of the country, may have been one of the reasons that in 2020 employers had fired Roma workers irrespectively the shortages of workforce in their respective regions and sectors.

In Sliven and Yambol districts, where Roma population is 11%, 79% of the laid out workers are Roma, while in 2019 45% of all unemployed were Roma and 11-12% of the job openings were not filled, the youth unemployment among them was 22% before COVID-19 (twice higher than the average for the two districts, 9% is the youth unemployment rate for the country).³² The situation is similar in all locations with concentration of Roma and is deteriorating since March 2020, according to an ad hoc survey.³³

It shall be noted that there are companies hiring Roma in that part of Bulgaria are often foreign investors, competitive, export oriented and high value added enterprises.³⁴

There is little doubt that a detailed survey of similar to Sliven and Yambol stories would confirm that, as Becker, Phelps and Arrow observed, many employers behave "as requested" by social beliefs and prejudice even if they contradict the normal business logic in situations of labor shortages.

Apparently, the problem of if a citizen possesses no permanent domicile and no ID has multiple direct and negative consequences.

A citizen without an ID has no chance of registering a property, of signing a formal contract with an employer, a bank and/or mobile communications supplier, lay a claim with a court of justice or get access to any public service or social aid, which is often declared to help disadvantaged members of the society. In a sense they are non-citizens. The direct impacts of this unfairness on the basic and social rights had evolved into long term institutional disadvantages.

Long-term

By the nature of things, the absence of legally established property rights for Roma lead to numerous negative consequences of the Roma as an ethnic group. In this paragraph we summarize these impacts, first as political and administrative approach to Roma real estate situation, and, then, as broad and horizon socioeconomic consequences.

³² At the end of 2019, EU youth unemployment was 15%.

³³ The data in these two paragraphs is based on September 2020 journalists' survey and is confirmed by the regional office of the Employment Agency, see: Деян Димитров. Какви са пречките пред интеграцията на ромите в Сливен и Ямбол. (Въпреки единичните добри примери проблемите се задълбочават). Капитал, 18 септември 2020: https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/gradove/2020/09/18/4115372_kakvi_sa_prechkite_pred_integraciiata_na_romite_v/

³⁴ Deyan Dimitrov names like the leader in the production of components for cars Yazaki Bulgaria Jsc., Frukto Sliven Ltd. (canning), "S Group Human Capital" (HR and recruitment), EFEB Ltd. (frozen fruits), etc. Agriculture and the processing industry are the most active among the sectors hiring Roma, but there are examples in machine building too.

Property rights

Legalizing Roma dwellings has been named a political priority (for Roma inclusion) back in 2005, to certify that Bulgaria seriously plans to comply with EU's anti-discrimination directives of 2000. In general terms, however, the property rights of ethnic minorities and Bulgaria government efforts to fix them goes back to 1992.³⁵

A detailed analysis of administrative negligence to Roma housing and "territorial settlement" (this is the term that used to avoid the term "ghetto") is provided by a Sofia University colleague, prof. Maya Grekova. She had recently published a book on "What's wrong with policies for "Roma integration in Bulgaria"?" where one of the key examples is the housing and "settlement" of Roma, or rather bureaucratic hurdles and tacit administrative negligence to the matter.³⁶ Prof. Grekova found that by the end of 2019 there was no single municipality where these issues were addressed in one way or another.³⁷

Prof. Grekova and the statistics on evictions give the following picture of Roma property and housing rights:

- "The illegality of many dwellings is one reason for these gaps and a big problem at the same time. Nearly a quarter of all houses in segregated Roma neighbourhoods were built illegally, compared to one-sixth of all houses in the country."
- "Weak legal status not only involves risks, but also prevents the use of public services such as utilities, registration of ownership, possible transactions involving the buildings, etc."³⁸
- Local authorities often demolish such houses even when they have been brought in line with official requirements. This approach is often different from authorities' actions to illegal or semi-legal dwellings of other ethnic group, and continued during the pandemic almost exclusively applied in Roma neighbourhoods. According to media reports in 2020 Roma houses were demolished.
- In cases of evictions, social housing is rarely provided; the budgets allocated for this purpose are often spend on other priorities.
- This is most likely an incomplete information. According to NSI data of November 2020, demolished houses in the first three quarters of 2020 are 453, the dwelling – 537. (The ratio between the two suggests that these are predominantly Roma dwellings.)³⁹
- Most of the media and analytical reports are "politically correct" in the sense that they do not point at the political affiliation of the mayors manage the evictions. It seems that most of them are affiliated with GERB and UP. The statistics shows that evictions increased by roughly 20% after 2017 and in 2020 are likely to hit a record.
- Another feature is that social housing is not typical for Bulgaria – only 2.5% of dwellings are social housing.

The overall outcome of this situation is that 1/3 of Roma live in segregated neighborhoods, the quality of housing conditions for Roma is very poor, and, due to limited collateral (with often missing long-term employment) the Roma's access to formal credit to build, buy or renovate a

³⁵ See Annex 2 for a brief summary of the background.

³⁶ Майя Грекова. Какво е сбъркано с политиките за „интеграция на ромите в България“?. София, СУ, 2019, с. 180-220. [Maya Grekova. Kakvo e sbarkano s politikite za „integratsia na romite v Bulgaria“?. Sofia, SU, 2019, s. 180-220.]

³⁷ Grekova, op.cit. p. 234. Социологически проблеми

Issue Year: 34/2002 Issue No: Special Page Range: 101-114 Page Count: 14 Language: English

³⁸ Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Bulgaria, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Brussels, 2019, p. 21-26: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0831834f-b1aa-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

³⁹ For 2019 the figures are: houses 572, dwellings – 671, for 2018 – 575 and 657, for 2017 – 489 and 567.

dwelling is extremely limited. It depends, as the saying goes, on “Three Fs” – “family, friends and fools”.

The national housing strategy for 2018-2030 had stated the objective to increase the affordability of social housing for Roma. The new Roma 2021 -2030 strategy refers to this strategy but makes no point about the property rights.⁴⁰

Socioeconomic status of Roma

One of the outcomes of negative public, political and, hence, administrative sentiments towards Roma is their health and longevity status.

Large numbers of Roma are not health-insured, the latest data from before the NRIS (2011) states the percentage of uninsured men – 59%, women – 57%: three times higher than the national average (19-20% according to national reports of 2018); there is no reason to think that the situation changed since 2011.

Roma life expectancy is much shorter than the national average. The expert assessment puts it 10 to 20 years, or 15 years shorter according to 2008 Open Society Institute (OSI) assessment (based on data from 2001 census).⁴¹

15-20 estimate is confirmed by practically all experts working on Roma issues. For the same period the life expectancy of Bulgaria has increased by approximately 4.5 years between 2000 and 2019, from 71.6 to 76.1 years.⁴²

- An employable, younger, and better educated Roma leave the country to work on assignments in the EU, the less active, older and less educated remain in Bulgaria.
- There is no data on ethnic mortality but 2019 NSI data shows that the highest rates (21-22 per 1,000 residents) were registered in the districts with concentration of Roma – Vidin and Montana.
- If we take the lowest and the highest estimate of Roma life expectancy relative to country average (10 and 20 years), the dynamics of Roma longevity and working age (until 65 – country average) is as shown in the table. It is very likely that only a very few Roma would live on pension.

Roma life expectancy and economically active years of age above 20 (2010, 2017, 2019)

Life expectancy	2010	2017	2019
	0	7	9
Bulgaria average, at birth	73.8	74.8	76.1
Roma, at birth (10 years less)	63.8	64.8	65.1
Roma active age	43.8	44.8	45.1
Roma at birth (20 years less)	53.8	55.8	56.1
Roma active age	33.8	35.8	35.1

The side effect of shorter life expectancy and aging population declining productivity of the economy.

In fact in the last 8-9 years the productivity is already stagnating in comparison to the year before 2008-2009 recession. The growing number of aging populations and the declining number of youth

⁴⁰ Part of the ghettos e.g. that in Sliven, were built as social housing projects. If there Roma property rights issues remain unresolved, new such projects will end as ghettos too.

⁴¹ See. Ромите в България. София, Институт отворено общество 2008, с. 40-45: https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/OSI_Publication_Roma_2.pdf

⁴² One of the reasons for this development is the reduction of the total mortality and that of infectious diseases in these countries (a total of 3.5 - 4 times compared to 1990), and of cardiovascular diseases by 14-15% in the period after 2005; similar but not that pronounced is the dynamics of mortality due to other non-communicative diseased and unrelated to health causes of death, see: Our World in Data, Causes of Death.

under age of 20, makes it inevitable that the current Bulgarian health and pension systems will suffer from a negative gap between contributions and benefits.

Both systems are currently financed by transfers from the state budget (taxpayers) and the future demographic dynamics calls for more revenues to finance all saving segments of the economy – pensions, healthcare and education.

The Roma inclusion in the labor force is key if not the only domestic resource that may mitigate the upcoming deficiencies of these tax fueled systems.

Another long term effect is the income and employment situation.

In 1996-1997 almost 90% of the Roma in Bulgaria lived in extreme poverty (USD 1.90 per person per day); almost 40% was the average indicator for Bulgaria; at the end of 2019 – 1.4%.

- In 2019, the highest relative share of the poor is among the Roma (64.8%). If the extreme poverty was steadily declining from 12.8% of the population in 2001 to approximately 1% at the beginning of 2020, by the end of 2020 and early 2021 it will double to 2% (back to 2010 level) and will affect mostly Roma, Bulgarian Turks and pensioners
- Given their share in unemployment, in those lacking formal employment, in working poor and in not-in-employment-education-and-training (NEETs), and taking into account the fact that none of the anti-crisis GOB policies of 2020 benefited Roma directly (the indirect impacts must be studied separately), the COVID-19 poverty status of the Roma (according to the national poverty line) will resemble the 1997 national poverty rates.
- As mentioned above, under COVID-19 in some Roma populated districts Employment Agency offices had register newly unemployed of whom 80% are Roma, and the Roma unemployment rate has been in September 2020 as high as in 2010.

The adult Roma are typically without a stable long-term labor contract, and it is likely that unemployment among them is around 30% - this is an improvement from 2010 (when Roma unemployment was 40%; this improvement however did not reduced significantly the percentage of Roma below the poverty line.

Another outcome of the negative sentiments towards Roma might be seen in statistics of Bulgarian citizens who are “not in employment, education or training” (NEETs). In 2019 the European Commission published the Institute for Market Economics review (IME).⁴³ There is no newer assessment of the NEETs.

The IME study found that in 2017 (the year of the available statistics):

- Ethnic Roma have had “alarmingly high shares of NEETs both among Roma and among poor households” of the country, with NEETs making up more than half (50.2%) of the population in these groups;
- The findings of the EU Social Inclusion and Living Conditions (SILC) survey of 2017 more correctly estimated the shares of the NEETs among the 15-34 age citizens of Bulgaria, while the NSI labour force surveys (LFS) tend to underestimate them: in the Social Inclusion and Living Conditions (SILC) dataset for 2017 (22.6%), is three percentage points higher compared to that calculated in the LFS (19.5%);
- For South Central Region of the country, i.e. the region around Plovdiv, with a large concentration of Roma but one of the fastest growing economically, as having the highest NEET rate of 31.8% for the 15-34 age group;
- The condition of this group was similar but less pronounced in the South Western and the North Eastern regions and “seems to be correlated with the larger presence of Roma in those [three] regions”;
- “While the education system and the labour market (including public employment) manage[d] to a significant extent to encompass those of Bulgarian ethnicity, regardless of

⁴³ Assessment of the people not in employment, education and training (NEETs) in Bulgaria and policy measures to effectively address their integration, Brussels, EC-IME, 2019.

their education, region or gender, they generally fail to provide the same opportunities to ethnic minorities”;

- GOB sponsored employment and education programs for the group typically have low targets from Roma inclusion (e.g. if Roma constitute more than 50 of NEETs, their share in the programs is only 7%) this helps reporting times greater successes, while “labour offices struggle to provide them with employment opportunities, which shows the negative effect of poor educational outcomes on labour market prospects”;

The resources provided of have been insufficient, for instance:

- the key GOB policy instrument, “National Action Plan on Employment, has remained flat at about BGN 73 mln for the entire period after 2010;
- despite improved employments rate and labour force shortage (30-40% according to employers’ estimates);
- And more than 2.5 times higher minimum wage (which was raised from BGN 240 in 2010 to 560 in 2020 and to 610 for 2021).⁴⁴

The summary of the data on NEETs according to SILC of 2017 is presented in following table.

NEETs in different groups of population (%)

Population/ethnic groups	Share in NEETs
15-34 age group	22.6%
Bulgarians	14.1%
Turks	30.1%
Roma	61.3%
Other ethnic groups	12%
Poor	54.4%
Non-poor	12.3%
Harsh material deprived	43.6%
Deprived but not harsh	13%
Less than primary education	86.3%
Primary education	66%
Urban	12.5%
Town or suburb	25.6%
Rural	35.9%

Source: IME, based on EU SILC

There is a strong correlation between education and socioeconomic condition of different groups, the Roma is in the worse condition. Provisional policies to reduce the number of NEETs should be aware of the exact number of people in the groups. Here is a summary table of IME findings.

NEETs in numbers (thousand)

Population/ethnic groups	Share in NEETs
15-34 age group	353.3
Bulgarians	166.1
Turks	40
Roma	135,2

⁴⁴ In districts with large concentration of Roma residents the ratio of minimum to average wage is 70 to 80%, the effect is that Roma and other poorer citizens of those districts are in fact unemployable. Additional complication comes from complicated labor market regulations, which in turn limit the employability on temporary contracts. The opportunity for a formal temporary job (irrespectively how short is the term of the contract) may be considered as one of the indications of advanced labor market and overall economic development. It terms of this opportunity Bulgaria is in worse situation in EU and in comparison to neighboring countries.

Other ethnic groups	1.3
Poor	189.9
Non-poor	161
Harsh material deprived	211.5
Deprived but not harsh	140.5
Less than primary education	35.7
Primary education	49.1
Less secondary education	115.9
Upper secondary	41.9
Vocational education	78.5
Tertiary education	28.5
Urban	93
Town or suburb	97.6
Rural	161.3

Source: IME, based on EU SILC

ANNEX 1. LIST OF EU SOURCES ON ROMA AND ANTIGYPSYISM, IN ORDER OF PUBLICATION

- The European Union, Race Equality Directive, 2000
- Roma in the European Union. European Parliament resolution on the situation of the Roma in the European Union, 2005.
- Valeriu Nicolae, ‘Towards a Definition of Anti-Gypsyism’, ERGO Network, 2006.
- European Commission, Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment. Community Instruments and Policies for Roma Inclusion. Commission Staff Working Paper, 2008.
- EU Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, 2008
- ECRI General Policy Recommendation No. 13 on combating anti-gypsyism and discrimination and Roma, 2011
- European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: “An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, 2011
- EU Council recommendation on effective Roma integration measures in the member states. Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting, Brussels, 9 and 10 December 2013.
- Ad Hoc Committee of Experts on Roma Issues (CAHROM), “Thematic report on combating anti-gypsyism, hate speech and hate crime against Roma”, 2013
- Ad Hoc Committee of Experts on Roma Issues (CAHROM), “Thematic report on combating anti-gypsyism, hate speech and hate crime against Roma”, 2013
- Martin Holler, ‘Historical Predecessors of the term ‘Anti-Gypsyism’.’ In: Jan Selling, Markus End, Hristo Kyuchukov, Pia Laskar and Bill Templer, eds., “Antiziganism. What’s in a Word? Proceedings from the Uppsala International Conference on the Discrimination, Marginalization and Persecution of Roma, 23-25 October 2013”, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, pp. 82 – 92., 2014
- Huub van Baar, ‘The Emergence of a Reasonable Anti-Gypsyism in Europe.’ In: Timofey Agarin, ed., When Stereotype Meets Prejudice: Antiziganism in European Societies. Stuttgart: Ibidem Verlag, 2014
- Report of the UN Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák. Comprehensive study of the human rights situation of Roma worldwide, with a particular focus on the phenomenon of anti-Gypsyism, 2015
- Markus End: Antigypsyism in the German Public Sphere. Strategies and Mechanisms of Media Communication”. Heidelberg: Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma, 2015.
- Jan Jařab, “Eight circles of anti-Gypsyism”, 2015
- European Commission ‘Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies’, 2015
- European Parliament Resolution: International Roma Day – anti-Gypsyism in Europe and EU recognition of the memorial day of the Roma genocide during WW II. European Parliament resolution of 15 April 2015
- Thomas Acton: Scientific racism, popular racism and the discourse of the Gypsy Lore Society. *Ethnic and Racial Studies*, 39 (7), pp. 1187 – 1204. 2016
- Reference Paper on Antigypsyism (2016)
- European Parliament, “Fundamental rights aspects in Roma integration in the EU: fighting anti-Gypsyism”, 2017
- Central Council for German Sinti and Roma, “Antigypsyism in public discourses and election campaigns”, 2017

- Center for European Policy Studies, “Combating Institutional Anti-Gypsyism: Responses and promising practices in the EU and selected Member States”, 2017
- PACE Resolution: “Promotion the Inclusion of Roma and Travellers”, 2017
- The Greens/EFA in the European Parliament: “Countering Antigypsyism in Europe“, 2017
- European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Report on the evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, 2018
- European Commission, “Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 – Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL – Report on the evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, 2018
- European Commission, EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, “Antigypsyism: Increasing its Recognition to Better Understand and Address its Manifestations”, 2018
- Fundamental Rights Agency, “A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion”, 2018
- The Roma civil monitor pilot project, “A synthesis of civil society’s reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union”, 2018
- Austrian EU Presidency – Conference on antigypsyism: expert recommendations: “How to address antigypsyism in a Post 2020 EU Roma Framework”, 2018
- S&D Group in the European Parliament: The Milestones in our fight against anti-gypsyism, 2018
- European Parliament, “Motion for a resolution on the need for a strengthened post-2020 Strategic EU Framework for National Roma Inclusion Strategies and stepping up the fight against anti-Gypsyism”, 2019
- European Parliament, “Scaling up Roma Inclusion Strategies; Truth, reconciliation and justice for addressing antigypsyism”, 2019
- European Commission COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL “Report on the implementation of national Roma integration strategies“, 2019
- Dimensions of Antigypsyism in Europe (2019)
- Developing measures to combat antigypsyism after 2020: Guidance for European and national stakeholders (May 2019)
- Combating antigypsyism in the post-2020 EU Roma Framework: Recommendations (May 2019)
- Civil Society feedback on the Roadmap published by DG Justice on 17 Feb 2020: Initiative setting out the EU Post-2020 Roma Equality and Inclusion Policy
- European Commission Roadmap: Initiative setting out the EU post-2020 Roma equality and inclusion policy, 2020

ANNEX 2. THE BACKGROUND OF PROPERTY RIGHTS PROVISION TO ROMA AND OTHER MINORITY GROUPS

The understanding of property rights of different ethnic groups shall take into account a long historic perspective.

Bulgaria has moments that may be considered good practice. But after an early and promising start in 1991 and 1998, the allocation of property rights to minorities has been mired in bureaucracy and mistreatment of beneficiaries, and later ended in standstill.

In 1991, in the beginning of the transition, the restitution of private land ownership rights (and later other property rights) was a top political priority because expropriations in the second half of 1940s, forced collectivization of agriculture (from late 1940 till early 1970s), confiscations of rights of the “enemies of the people” and a myriad of other policies, some of which were particularly designed to violate the rights of different ethnic groups.⁴⁵

Roma and other vulnerable segments of the Bulgarian society, approximately 40% according to opinion polls of early 1990s, had little to no previously expropriated property to restore, plus the majority of Roma had no rights on real estate at all.

Additional problem was the loss of property rights in Bulgarian Turks in 1989: 330 thousand of them were expelled from Bulgaria in June-August of the year, between 70 and 80 thousand families sold in rush or transferred to relatives their real estate (houses, apartments) and movable properties. When they returned to Bulgaria after democratic changes, only very small group was compensated.

In order to address this problem, the government adopted a special procedure (Decree No 279/30.12.1992) to provide for land ownership of low-income⁴⁶ families from state owned and municipal land funds: up 10,000 m² to non-married adult citizens, 20,000 m² to married citizens without children or with one child, and up to 30,000 m² to families with two and more children.

The beneficiaries had to fulfil some simple and reasonably formulated requirements – a proof of the property status, commitment not to transfer the rights for a period of 10 years of transition (or “temporary”) tenure, etc. By the end of the temporary tenure, provided conditions were met, the full property rights transfer should have been agreed between the authorities and temporary owners.

⁴⁵ The background of this episode is the following: in the winter or 1984-1985, the names of all Bulgarian Turks were changed to Christian or Slav names by force, using a list of names approved by the authorities, notary deeds and citizens’ status documents were “updated” accordingly. By the spring of 1989 the Turkish minority, against all precautionary measures (arrest, expulsion of leaders, spying on intellectuals, etc.) taken by the Communist party, managed to organize and (peacefully) claimed their original names back. The response of the government was to expel “those who disagree” to Turkey.

This policy had a devastating impact on the economy, Bulgaria lost approximately 6% of its 1989 GDP. 8,000 houses and apartments were sold in a matter of weeks to state and municipal organizations, only 765 families were compensated. See for details: Румен Аврамов. Икономика на „възродителния процес“. София, ЦАИ, 2016, с. 505-550, 572.

This episode deserves highlighting because such policies were repeated several times in Bulgaria’s 20th century history. In fact, “the policy of renaming” was tested first on Roma in 1962 (see: Elena Marušiakova et Veselin Popov, *The Bulgarian Gypsies – Searching their Place in the Society*). Property expropriation in different forms were applied to Bulgarian Greeks, after the Balkan wars and WWI, before WWII – to Bulgarian Jews, during the WWII it was in making towards Jewish properties in the Bulgaria occupied territories of Macedonia and Northern Greece, from where the authorities sent 11,500 Jews to Nazi extermination camps in early 1943. The Pomacs were renamed by force in 1970s. Gypsy lifestyles were “regulated” by the Communist authorities after 1958. “Turkiazation” was an excuse to rename Muslim Roma too in 1984-1985 campaign but this attempts was not successful and had little economic impact. Then, as Marušiakova and Popov noted, “the authorities considered them [the Roma] officially non-existent - all mention of the Gypsies in public life and the media vanished, and in some places the Gypsy mahalas were hidden behind big concrete walls.” Something of the sort is happening as we speak, see below the comments on the post-COVID-19 Recovery Plan for Bulgaria. (On this subject see also: Rumyan Russinov, *Segregation and the Roma*, EYMI, Vol. 10, No.1, January 2013: https://brill.com/view/journals/ymio/10/1/article-p415_18.xml?language=en).

⁴⁶ The literary translated term in Bulgarian is “low-property-owning” families.

This regulation was amended in 1993-1995, when the provision of land to “low-property-owning” families virtually stopped for bureaucratic reasons – the procedure was harmonized with overall land restitution process. However, the 1996-1997 hyperinflation and evaporation of savings necessitated a return, in 1997-1998, to the pre-crisis policies: the only major difference was that this time the land price must be eventually (after the period of “temporary ownership”) paid.

By 1998 however, thanks to strong political representation, the municipalities with compact residents of Bulgarian Turks were the first to settle their property rights on land. This explains the relatively high percentage of Turks in the rural population of Bulgaria. Similar was the property rights progress in some municipalities with significant Roma presence belonging to Catholic and (sometimes) Protestant Christian denominations, thanks to cultural organization and commitment to social cooperation.

In 1997, a pioneering program for land ownership for Roma had taken off.⁴⁷

The important new 1998 development was that foreign donations were already in place, attempting to soften the human tragedy in virtually all Roma communities of Bulgaria. The key challenge then was to make donations work on credit patterns, with market based interest rates.⁴⁸

This time opportunity of land distribution to disadvantaged families existed, on paper, until 2008. In May that year the regulation was amended in the direction of more bureaucracy, hard to fulfil and time-consuming requirements to proof eligibility and limitation of tenures to 10,000 m² per family.

There were number of successful cases but overall effect of the amended procedures was that that allocations of land rights to Roma had virtually stopped. Intentionally or not, the group that benefited after 2008 was the one of large land dealers. Another group of unintended beneficiaries was that of public servants and bureaucrats: prosecutors, policemen, municipal and district public servants (as investigative journalist fund in 2006).⁴⁹

In general, the presentation of Roma interests and rights on political level was better for the period before 2001 or even 2004, than for the years that followed.⁵⁰ The policy of land ownership allocation of 1992-1995 and 1998-2008 seems impossible to be revitalized. A special research on the subject is needed. All interviewees confirmed that, except for unique cases of success summarized below, since 2008 there is hardly any Roma family to benefit from the regulation.

⁴⁷ The initiative came from the civic sector, the justification: in January and February Bulgaria had the highest inflation in the world, real industrial wages were dwindling by 20% month since the spring of 1996; the average wage in February was USD 20, the average pension – 5 US dollars.

⁴⁸ See how this happened for a community of 175 families in 1997: Andrey Ivanov, Krassen Stanchev, Comments on “Land for Roma Families”, Sofia, IME, 1998: <https://ime.bg/en/articles/comments-of-the-land-for-roma-families-program/>.

⁴⁹ See: Красен Станчев. Циганите и правата на собственост. Преглед на стопанската политика, №282, 16 декември 2006: <https://ime.bg/bg/articles/ciganite-i-problemyt-s-prawata-na-sobstwenost/>.

⁵⁰ See: Romyan Russinov, The Roma Movement in Bulgaria after the Political Transformation in 1989, Roma Rights, No2, 2015: http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/roma-rights-2-2015-nothing-about-us-without-us.pdf.

ECONOMY, POLITICS, POLICY

РЕФЕРЕНДУМЪТ В БЪЛГАРИЯ – ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ПРАКТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ

Веселина Жекова¹, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме

Съвместното съществуване на формите на пряко и представително осъществяване на публичната власт е безспорен белег за демократичността на съвременните държави и общества. Различните форми на пряка демокрация предоставят възможност за осъществяване на реален граждански контрол, засилват увереността на хората в способността им сами да определят своето бъдеще и да допринасят за преодоляване на съществуващите зависимости, както и за възвръщане на доверието към институциите.

Ключови думи: демокрация, власт, институции, референдум, граждани, гражданско общество

THE REFERENDUM IN BULGARIA - LEGISLATIVE AND PRACTICAL DIMENSIONS

Veselina Zhekova², University of Plovdiv

Abstract

The coexistence of the forms of direct and representative exercise of public power is an indisputable sign of the democracy of the modern state and society. The various forms of direct democracy provide an opportunity for real civilian control, strengthen people's confidence in their ability to determine their own future and contribute to overcoming existing dependencies, as well as to restoring trust in institutions.

Keywords: Democracy, power, institutions, referendum, citizens, civil society

ВЪВЕДЕНИЕ

Колко трудно е днес да се почувстваме свободни в пълния смисъл на израза: „Свободни сами да решаваме съдбата си“? Нещо като да зададем въпроса: „Какво правя аз, за да упражня правото си на глас?“ Актуално ли е клишетото: „Глас народен - глас Божи!“. Свободата сами да определяме съдбата си е онова бленувано право, давало поводи за въстания, войни, братски вражди, Донкихотови мечти. За жалост народът ни има горчив опит с липсата на възможност сам да решава какво е добро за него. Първо византийско владичество, следва пет вековно

¹ Доц. д-р Веселина Жекова е преподавател в ПУ „Паисий Хилендарски“, Факултет по икономически и социални науки, катедра „Политически науки и национална сигурност“. Научните ѝ интереси са в областта на държавното управление, местната власт и неправителствения сектор.

² Veselina Zhekova is PhD, associate professor in University of Plovdiv, Faculty of Economics and Social Sciences. Her research interests focus on Governance, Nonprofit sector, Local Governance, Good Governance, Decentralization, International Development, Social Studies.

османско присъствие, после 45 години тоталитарен режим, сега неизвестно колко годишна доминация на определени партии.

А опитът е пред очите ни!

В демократичните плуралистични общества, независимо от формата на управление и на държавно устройство, независимо от техния исторически, географски и културен облик, функционира пряката демокрация. Нейното присъствие засилва демократичния политически процес и се използва за решаване на някои от най-важните въпроси на държавното управление. Безспорна е необходимостта, пряката демокрация да се впише в конституционната уредба на правовата държава, както и че трябва да се упражнява в съответствие с основополагащи ценности и принципи, като: народен суверините, правата на гражданите, господството на правото, разделението на властите, равенство пред закона и т. н. Съвместното съществуване на формите на пряко и представително осъществяване на публичната власт е безспорен белег за демократичността на съвременните държави и общество. Политиката работи за гражданите и при несъответствие между обществено желание и политическо намерение е необходимо да се търси консенсус, защото пренебрегването на пряката демокрация я превръща във самоволно управление, което бавно ще губи доверието на обществото.

Различните форми на пряка демокрация предоставят възможност за осъществяване на реален граждански контрол, засилват увереността на хората в способността им сами да определят своето бъдеще и да допринасят за преодоляване на съществуващите зависимости, както и за възвръщане на доверието към институциите.³

Формите на пряката демокрация са различни, като най-популярни и прилагани са референдумите и плебисцитите. Референдумът е демократичен акт, при който, чрез пряко гласуване населението на държавата, трябва да одобри или отхвърли дадено предложение.

Първите идеи за провеждане на референдум се прокарват в българския политически и обществен живот след Освобождението на България. В периода от 1878 г. до 1922 г., когато се провежда първия референдум в България са регистрирани 11 опита за провеждане на всенародни допитвания, които обаче поради различни причини не се реализират.

Драган Цанков прокарва идеята за гласуване, чрез референдум на формата на управление на държавата, но той не се осъществява, поради факта, че възникналия казус се решава с подписването на Берлинския договор и приемането на Търновската конституция⁴.

През 1908 г., постъпва искане за всенародно допитване дали България да остане васално княжество на Турция, но поради обявената няколко месеца по-късно независимост и този референдум не се провежда. В годините на Първата световна война (1914 – 1918 г.) се предлага решението дали страната да се включи във войната да се вземе от народа, но конфликта между Александър Стамболийски и Драган Цанков не позволява това да стане факт.

През 1922 г. се провежда първия референдум в новата история на България. Той е иницииран от правителството на Александър Стамболийски, което поема управлението на държавата след Втората национална катастрофа и е с наказателна насоченост. Формулировката на въпроса, който се поставя е трябва ли министрите, довели България до двете национални катастрофи (в периода на Междусъюзническата и Първа световна война) да бъдат съдени и впоследствие наказани. В този контекст на 14. 10. 1922 г. е приет специален Закон за допитване до народа за виновността на министрите от кабинетите на Иван Евстратиев Гешов (16 март 1911 г. - 1 юни 1913 г.), на д-р Стоян Данев (1 юни - 4 юли 1913 г.) и на Александър

³ <https://bg.monediplo.com/article344.html>

⁴ https://blitz.bg/obshtestvo/19111922-g-v-blgariya-se-provezhda-referendum-za-sdene-vinovni-site-za-natsionalnite-katastrofi_news303366.html

Малинов (21 юни - 18 октомври 1918 г.) за обявените и водени войни и за последвалите ги национални катастрофи през 1913 г. и 1918 г.⁵

Твърди се, че идеята на този референдум е била свързана с утвърждаване на едноличната власт на БЗНС. Управляващата партия прави всичко възможно, за да бъде резултатът от референдума „предрешен“. Оказаният натиск върху опозицията, широката пропаганда и факта, че бюлетината за „виновен“ е била в бял цвят, а за „невинен“ в черен показва, че резултатите от това допитване са били предизвестени - 74% от участвалите в гласуването пускат бяла бюлетина, в резултат на което бившите министри са изпратени пред специален съд. Съдебен процес не се провежда, поради последвалия преврат през 1923 г., с който Александър Стамболийски е свален от власт.

Вторият национален референдум, проведен през 1946 г. до голяма степен също има предизвестен резултат. На 8 септември 1946 г. гражданите гласуват за премахване на монархията и установяване на република. Освен изготвянето и разпространението на пропагандни материали за пресата и брошури за масово разпространение, важно значение за крайния резултат оказва и факта, че в годините след Втората световна война голяма част от монархиите са изгубили доверието на народа и републиката се явява по-предпочитаната форма на управление. Според официални резултати в референдума участват 4 132 007 гласоподаватели (91,63%), като 92,72% от тях се обявяват за премахването на монархията и обявяването на страната за република⁶.

Резултатите от референдума са оспорвани от монархистите, с аргумент, че намиращата се на територията на България Червена армия е оказала влияние върху тях. На 15 септември 1946 г. е провъзгласена Народна република България.

Третият референдум в българската история се провежда на 16 май 1971 г., а поставения въпрос е бил дали т.нар. „Живкова“ конституция да бъде приета. Крайният резултат от народното допитване е бил пределно ясен, и той се отчита като доказателство за безрезервното доверие, което изпитват българите към управляващата партия. Официалният резултат е 99,6% подкрепят приемането на Конституцията⁷.

След 1989 г. в България започва преход към демократична политическа система и пазарна икономика. В текстовете на Конституцията от 1991 г. се регламентира прякото участие на гражданите във вземането на решения. Конституцията, предвижда изрично референдума на национално и на местно ниво, с подробна уредба в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС)⁸.

Според разпоредбите на чл. 84, т. 5, чл. 98, т. 1 от Конституцията датата за провеждане на национален референдум се определя от президента, след като Народното събрание вземе решение за това. Според чл.10 от Конституцията, националните и местните референдуми се провеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Член 42, ал. 1 регламентира правото на участие в допитвания до народа, а текстовете в чл. 139, ал. 1, 2 дават възможност за участие на гражданите в местната власт и местното самоуправление.

Според чл. 1, ал. 2 от Конституцията на Република България народът е единственият източник на държавната власт: „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“. Едновременно с това трябва да се отбележи, че текстовете в чл. 1, ал. 3. предвиждат и важна гаранция за властта на народа: „Никоя част от народа, политическа партия или друга

⁵ https://blitz.bg/obshtestvo/19111922-g-v-blgariya-se-provezhda-referendum-za-sdene-vinovnitsite-za-natsionalnite-katastrofi_news303366.html

⁶ https://blitz.bg/obshtestvo/8-septemvri-1946-godina-referendum-za-monarkhiya-ili-republika_news625629.html

⁷ <https://offnews.bg/bulgaria/referendumite-prez-godinite-150834.html>

⁸ Обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009 г.

организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет”.

С приемането на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление от 2009 г. се поставя началото на съвременната практика на пряката демокрация в страната.

Този закон урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт⁹. В чл. 3, ал. 1 са описани формите на пряко участие на гражданите:

1. референдум;
2. гражданска инициатива;
3. европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011;
4. общо събрание на населението.

Според чл. 3, ал. 2 референдум може да се провежда на национално и местно ниво.

Национален референдум се провежда за пряко решаване от гражданите на въпроси от национално значение, които са от компетентността на Народното събрание. Въпроси, които не са свързани с неговата компетентност и законови правомощия не могат да се решават от гражданите. Подобни теми и области могат да бъдат свързани с всяка дейност, за която е отговорно Великото народно събрание - за приемане на нова Конституция; за изменение територията на Република България и ратифициране на международни договори, предвиждащи такива изменения; за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление; за изменение на някои конституционни разпоредби, свързани с непосредственото действие на Конституцията, както и за неотменимостта на основните права; за изменение и допълнение на Глава девета от Конституцията, по реда на която се извършват конституционни промени с квалифицирани мнозинства. Референдуми по въпроси, засягащи основни конституционни права на гражданите, както и конституционни принципи като: правовата държава, разделението на властите, политическия плурализъм, независимостта на съдебната власт не могат да бъдат провеждани. Също въпроси свързани с размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски, с държавния бюджет, с правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание. Не могат да се подлагат на референдум в тяхната цялост кодекси и закони, които уреждат изцяло материята в дадена област¹⁰.

В чл. 10, ал. 1 ЗПУГДВМС са уредени основните възможности за инициране на национален референдум:

- не по-малко от една пета от народните представители;
- Президента на Републиката;
- Министерския съвет;
- не по-малко от една пета от общинските съвети в страната;
- инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права.

Народното събрание приема решение за провеждане на национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права. Ако подписите са между 200 000 и 400 000, тогава Народното събрание не е длъжно да проведе референдум. В този случай имаме формулиране на право на инициатива за референдум, като парламентът има правомощието да вземе окончателното решение за неговото провеждане (чл. 84, т. 5 от Конституцията).

⁹ Член 1, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление

¹⁰ Чл. 9, ал. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление

Това е класически пример на народната инициатива, при който парламентът е длъжен да вземе решение за провеждането на референдума, като инициативата на гражданите по - скоро ще служи като сигнал на НС, което не формално следва да проведе референдум, макар и законово да не е задължен.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРОИЗВЕЖДАНЕ НА НАЦИОНАЛЕН РЕФЕРЕНДУМ ОТ ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ

Инициира се по решение на общинските съвети, като се обосновава необходимостта от произвеждане на национален референдум и се формулира поставеният за гласуване въпрос или въпроси. Инициативният комитет се състои от 5 до 15 членове, избрани от съответните общински съвети. Негова основна задача е да организира и координира подписката, като:

1. изпрати преписи от решението на инициращите общински съвети до другите общински съвети в страната;
2. събере документите, необходими за внасяне на подписката в Народното събрание;
3. уведомява писмено председателя на Народното събрание за подготвяната инициатива;
4. внася подписката в Народното събрание.

Преди да се пристъпи към организиране на подписката, инициаторите трябва да формулират въпроса на референдума. Въпросът трябва да е ясно зададен, да не обърква и подвежда гражданите, да е от компетенциите на самия парламент. Предложението и административната документация трябва да съдържа: въпроса или въпросите за гласуване, трите имена, длъжност, адрес за контакт и подписи на членовете на инициативния комитет, мотиви на предложението, заверени копия от решенията на общинските съвети. Финансирането на дейността по организирането и събирането на подписката се извършва по предложение на инициативния комитет със средства от бюджета на инициращите общински съвети и от бюджетите на общинските съвети, приели решение за произвеждане на референдума.

ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА ПРОИЗВЕЖДАНЕ НА НАЦИОНАЛЕН РЕФЕРЕНДУМ ОТ ГРАЖДАНИ

В този случай процедурата отново започва със съставяне на инициативен комитет от граждани в състав от 5 до 15 членове, които да организират подписката по инициирането на национален референдум. Този комитет има за цел да организира и координира подписката, като:

1. подготви бланките, върху които да се събират подписите;
2. след съгласуване с кмета на общината определя общодостъпни места, където ще се събират подписите;
3. уведомява писмено председателя на Народното събрание за започването на подписката за референдум и за поставения за гласуване на референдума въпрос(и);
4. комплектова необходимите документи и внася подписката в Народното събрание.

Подписката на инициативния комитет на гражданите трябва да съдържа:

1. предложението за произвеждане на референдум с формулиране на въпроса за гласуване, трите имена, ЕГН, постоянния адрес и подписите на членовете на инициативния комитет и адрес за контакт с инициативния комитет;
2. мотивите на предложението;
3. бланките със събраните подписи на граждани.

Времето за събиране на подписи е три месеца след обявяване за започването. Ако до три месеца подписката не е внесена в Народното събрание, тя се прекратява и нова може да се инициира по същия въпрос не по-рано от 6 месеца след прекратяването.

След като цялата процедура по организация и събиране на подписи завърши, проекта за национален референдум се внася за обсъждане в Народното събрание. След представяне на всички документи, председателя на Народното събрание изпраща подписката в структуриран електронен вид на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, която да извърши служебна проверка и да установи наличието на необходимия брой подписи и тяхната достоверност. Не по-късно от 45 дни от получаването на подписката дирекцията трябва да изпрати протокол, описващ обработените подписи до председателя на Народното събрание. Парламентът обсъжда подписката и при установяване на нередности се уведомява инициативния комитет, като се определя едномесечен срок за тяхното отстраняване. Народното събрание може да редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и да промени тяхната поредност. Проектът се обсъжда и се одобрява или мотивирано се отхвърля. При одобряване на референдума следва да се насрочи дата за неговото провеждане. Тази задача е поверена на Президента, който в срок до един месец от обнародването на решението на Народното събрание за произвеждане на референдум, трябва да определи датата за провеждане на референдума в един неработен ден. Датата не може да е по-рано от два и по-късно от три месеца от датата на обнародване на решението на Народното събрание.

В ЗПУГДВМС липсват текстове, регламентиращи подробно провеждането на информационната кампания за референдума. Заложените в чл. 2 принципи предоставят равен достъп до информация по поставения за решаване въпрос и еднакви условия за представяне на различни позиции. В чл. 15 на ЗПУГДВМС се посочват задълженията на Министерския съвет по изготвяне на информационния лист за представяне на информация по въпросите, а чл. 34 регламентира накратко началото на информационната кампания и задълженията на кметовете да отпечатат информационен лист с формулировката на въпросите, мотивите за референдума, както и информация за времето, мястото и реда за провеждане на референдума.

Практиката показва, че разработването на информационния лист и неговото разпространение е по-скоро формално, поради това, че в него липсват аргументи, подкрепящи различните алтернативни отговори на поставения въпрос. Той е последващ резултат от активно търсене на информация от страна на гражданите. Чл. 16 на същия закон се отнася към информационната кампания, но препраща към разпоредбите на Изборния кодекс за организирането ѝ. Промените в ЗПУГДВМС от 2015 г. (чл. 16, ал. 1, 2, 3, 4), за първи път дават възможност за регистрация на инициативни комитети и за ползване на медийни пакети от държавния бюджет на тези, които нямат право на държавна субсидия. Когато се провеждат съвместно с други избори, регистрацията на инициативните комитети за изборите може да се ползва и за кампанията по референдума, но липсват текстове, уточняващи конкретни разделителни критерии, относно случаите на ползване на два медийни пакета. Разпоредбите на Изборния кодекс регламентират по-подробно условията и реда на кампанията, като на Централната избирателна комисия (ЦИК) са предоставени правомощия за контрола при провеждане на кампанията и установяване на нарушения от доставчиците на медийни услуги. Секционните комисии отчитат резултатите от гласуването пред районните комисии в срок до 24 часа след приключване на гласуването.

Данните от всички секционни комисии по места се обобщават в районната избирателна комисия, в срок до 48 часа от предаването на последния секционен протокол, като резултатите се отразяват в протокол.

Централната комисия за произвеждане на национален референдум обобщава данните и обявява резултатите от гласуването в срок до 5 дни след приключване на гласуването.

Предложението, предмет на референдума, се счита за прието, ако в гласуването са участвали не по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание и ако с „Да“ са гласували повече от половината от участвалите в референдума избиратели. Когато в гласуването са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание, но повече от 20 на сто от гражданите с избирателни права, и ако с „Да“ са гласували повече от половината от участвалите в референдума, предложението, предмет на референдума се внася в Народното събрание и се разглежда по реда на чл. 52 на ЗПУГДВМ.

Оспорване на резултата от национален референдум може да се направи от инициаторите му в 7-дневен срок от обявяването им от Централната избирателна комисия за произвеждане на национален референдум пред тричленен състав на Върховния административен съд, който се произнася с решение в 14-дневен срок. Решението на тричленния състав може да се оспорва пред 5-членен състав на Върховния административен съд, който се произнася с решение в 14-дневен срок¹¹.

Решението, прието чрез национален референдум, се обнародва в „Държавен вестник“ от председателя на Народното събрание в тридневен срок след получаването му от Централната избирателна комисия за произвеждане на национален референдум, след изтичане на срока за обжалване или след влизането в сила на решението на Върховния административен съд. Решението, прието чрез национален референдум, влиза в сила от деня на обнародването му¹². В периода след 1989 г. България има скромни опити в провеждането на референдуми. След приемането на ЗПУГДУМС през 2009 г. са проведени едва три национални референдума.

Съгласно този закон и обнародвания в Държавен вестник президентски указ № 385¹³ на 27 януари 2013 г. в България за първи път се провежда национален референдум, който е инициран, чрез събирането на необходимия брой подписи – 500 000. Той се отнася до сключването на договор за строеж на втора ядрена електроцентрала, като терена е този на започнатата още през 80-те години АЕЦ „Белене“. Въпреки успешния първи етап (събирането на нужните подписи), по време на целия процес ясно изпъкват недостатъците на закона, който на първо четене звучи достатъчно работещ. Тези недостатъци стават обект на критика от множество граждански организации и международни наблюдатели¹⁴.

Референдумът напълно потвърждава очакванията и прогнозите, че ще е невалиден и резултатът от него няма да има задължителен характер за управляващите. Първият в демократичната история на България референдум приключва на границите на провала – с около 20 % участие и 60 на сто посочили отговор „Да“, с което обаче не се променя позицията на правителството, което е против АЕЦ „Белене“. Резултатът би имал пряко следствие върху изграждането на нова ядрена електроцентрала, ако в референдума бяха взели участие поне толкова избиратели, колкото на последните парламентарни избори, т. е. – 4, 34 млн. души и поне половината от тях са гласували с положителен отговор.

Инициативата за референдума идва от БСП, след спорове около строежа на АЕЦ „Белене“. Водещата политическа партия променя въпроса и от него отпада наименованието на конкретния проект. На 24 октомври 2012 г. Народното събрание решава въпросът за националното допитване да е със следния текст: „Да се развива ли ядрената енергетика в Република България, чрез изграждане на нова ядрена електроцентрала?“

¹¹ ЗПУГДВМС, чл. 24

¹² ЗПУГДВМС, чл. 25, ал. 1, ал. 2

¹³ ДВ, бр. 87, 9.11.2012 г.

¹⁴ Йос Ферхулст & Ариен Нейебур, Пряка демокрация Факти и аргументи относно въвеждането на инициатива и референдум, Democracy International Brüssel, 2007 [Ferhulst Yos, A. Neyebur, Pryaka demokratsia: Fakti i argumenti odnosno vavezhdaneto na initsiativa i referendum, 2007 g., Bryuksel, Democracy International]

Активността е на ръба и на 27 февруари 2013 г. парламентът взема решение за спиране на проекта за строителство на нова ядрена електроцентрала на площадката в Белене и настоява за цялостното му прекратяване (таблица 1, таблица 2, фигура 1).

Таблица 1 Разпределение на резултатите¹⁵

№	Избор	Гласове	Разпределение
1.	Да	851 757	60.603%
2.	Не	533 526	37.961%
3.	Недействителни гласове *	20 180	1,436%
	Всички гласували	1 405 463	
	Брой на избирателите, участвали в последните избори за народни представители, произведени на 5 юли 2009 г.	4 345 450	

* Брой на гласувалите според намерените в урната пликосе (т.5 от протокола на РИК) минус броя на действителните бюлетини (т.9 от протокола на РИК).

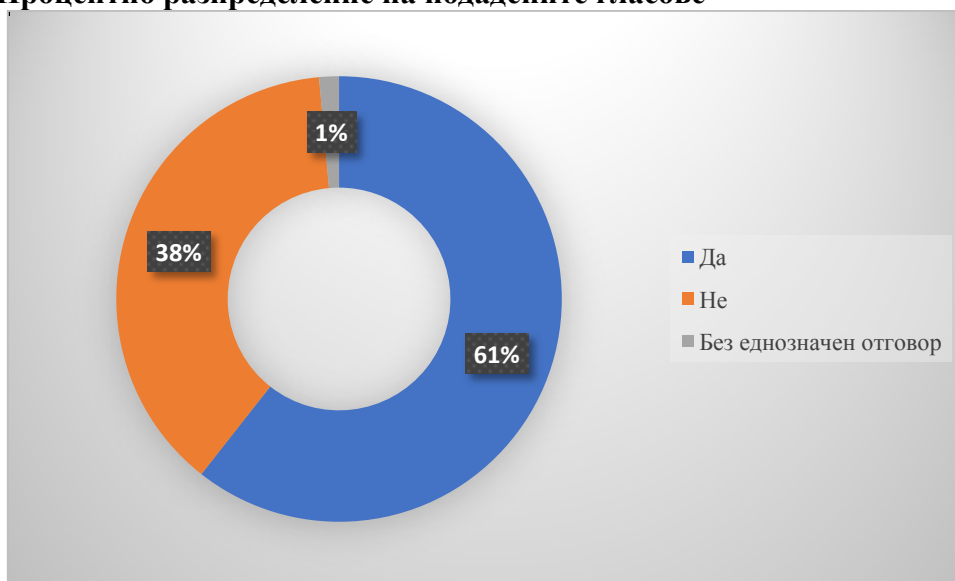
Таблица 2 Разпределение на резултатите от обобщени данни¹⁶

№		Обобщени данни
1.	Брой на секционните избирателни комисии	11 655
2.	Брой на секционните избирателни комисии, представили протоколи за гласуването	11 655
3.	Брой на гласоподавателите според избирателните списъци *	6 950 900
4.	Брой на гласувалите гласоподаватели според подписите в избирателните списъци	1 415 183
5.	Брой на гласувалите според намерените в урната пликосе	1 405 463
6.	Брой на пликосете, в които не е намерена бюлетина	648
7.	Брой бюлетини намерени в урната без плик	372
8.	Брой на сгрешените бюлетини	3 725
9.	Общ брой на действителните бюлетини	1 385 283
10.	Брой на недействителните бюлетини	19 903

* Съгласно решение на ЦИК №148-НР/29.01.2013 г.

¹⁵ <https://results.cik.bg/referendum/rezultati/index.html>

¹⁶ Пак там

Фигура 1. Процентно разпределение на подадените гласове

Вторият национален референдум се провежда през 2015 г. и е по-известен като референдум за електронното гласуване. Референдумът за дистанционното гласуване в България е национален референдум, който се провежда едновременно с изборите за местна власт. Референдумът е назначен от действащия през този период президент на България Росен Плевнелиев¹⁷ с формулировка: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“

Гласуването по този въпрос има по-дълга история. Началото е инициативата на президента Росен Плевнелиев, която е отхвърлена от Правната комисия в 42-рото Народно събрание през февруари 2014 г. По същото време се създава инициативен комитет, оглавен от проф. Георги Близнашки. Обявени са пунктове за събиране на подписи по въпросите, предложени по-рано и от Плевнелиев:

1. Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно?
2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и националните референдуми?
3. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?

Инициативният комитет за провеждане на национален референдум за изборна реформа на 10.03.2014 г. внася над 560 000 подписа, събрани с помощта на политическа партия ГЕРБ. Проверката на ГРАО показва, че коректните подписи са под изискуемия минимум от половин милион, а председателя на Народното събрание отказва да даде на комитета един месец, за да бъдат отстранени нарушенията в подписката. И така с разпускането на 42-рото Народно събрание предложението за този референдум отпада. Следващо предложение за национален референдум по същите въпроси е внесено от президента през юни 2015 г.

Над 71% от участвалите в референдума са отговорили с „Да“ и са подкрепили въвеждането на електронно гласуване, срещу 27%, които са отговорили с „Не“. 2,9 на сто от бюлетините са отчетени като недействителни. В националното допитване са участвали между 35% и 37% от избирателите, които са недостатъчни, за да задължат Народното събрание да въведе дистанционния вот (таблица 3, фигура 2). По закон за да бъде референдума със задължителен характер, на него трябва да са гласували повече от подалите вота си на предходните парламентарни избори, което в случая означава над 3,5 милиона души, а в действителност

¹⁷ Указ №163, 10.08.2015 г., обн. ДВ, бр.61, 2015 г.

участвалите в референдума са около 2,5 милиона избиратели. Заради далеч надминатата бариера от 20% от всички избиратели, резултата от допитването ще влезе в Народното събрание под формата на закон и от волята на депутатите ще зависи дали ще приемат електронния вот. След застъпничество от граждански организации и обсъждане в Комисията по правни въпроси Народното събрание въвежда изменения в Изборния кодекс за приемане на електронното гласуване с експериментално провеждане през 2018 г.

Таблица 3 Разпределение на резултатите от обобщени данни¹⁸

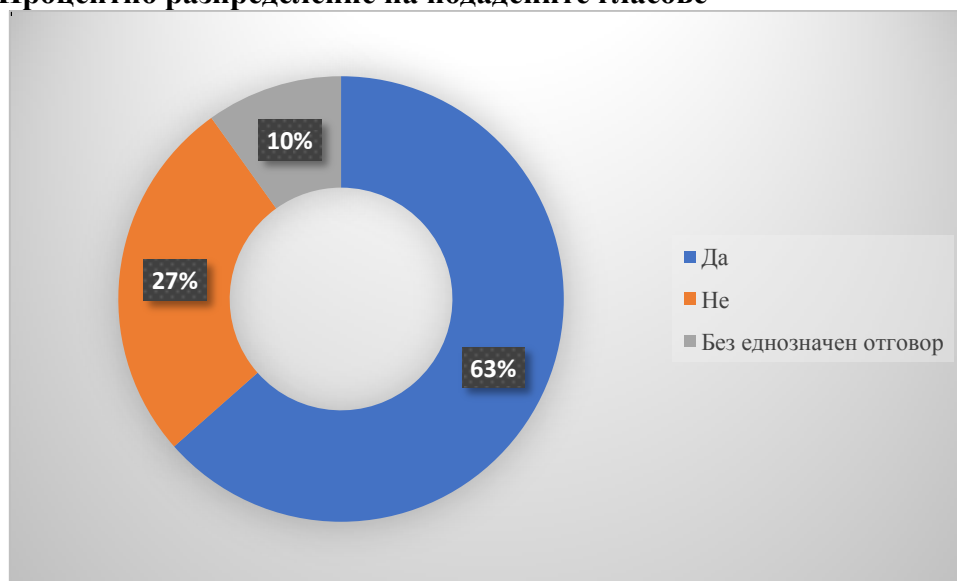
№		Обобщени данни
1.	Брой на секционните избирателни комисии	12 175
2.	Брой на секционните избирателни комисии, представили протоколи за гласуването	12 175
3.	Брой на гласоподавателите според избирателните списъци	6 766 619
4.	Брой на гласувалите гласоподаватели според подписите в избирателните списъци	2 708 716
5.	Брой на гласувалите според намерените в урната пликосе	2 709 210
6.	Брой бюлетини, намерени в кутията без плик	1137
7.	Брой сгрешени бюлетини	6481
8.	Общ брой на действителните гласове (бюлетини)	2 587 593
9.	Брой на действителните гласове с отговор "да"	1 883 411
10.	Брой на действителните гласове с отговор "не"	704 182
11.	Брой на недействителните гласове	122 339

Референдумът от 2016 година е национален референдум в България, иницииран от Инициативен комитет с председател Слави Трифонов. Провежда се на 6 ноември 2016 г., едновременно с изборите за президент и вицепрезидент на Република България. Във финалния формат гражданите трябва да отговорят с „Да“ или „Не“ на всеки от следните три въпроса¹⁹:

1. Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?
2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?
3. Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?

¹⁸ <https://results.cik.bg/referendum/rezultati/index.html>

¹⁹ Указ № 279, обн. ДВ, бр. 65 от 19.08.2016 г.

Фигура 2. Процентно разпределение на подадените гласове

На 26 октомври 2015 г. в „Шоуто на Слави“ се обявя създаването на Инициативен комитет за инициране на подписка за провеждането на референдум. На 9 ноември се внася уведомлението към Народното събрание с шест въпроса. На 10 ноември стартира събирането на подписи, за което са предвидени три месеца. Въпросите, за които се събират подписи са:

1. Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?
2. Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?
3. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?
4. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?
5. Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?
6. Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?

С първият въпрос се предлага избора на народните представители да се осъществява чрез мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура. Дори и да се приеме, подобна промяна може да бъде направена само в Изборния кодекс, то втория въпрос - за намаляването на броя на народните представители до 120, изисква промяна в Конституцията. Гласуването на избори беше направено задължително, но искането включва и гласуването на референдуми. Относно това дали формалната задължителност на вота ще се отчете като работеща мярка, могат да бъдат направени различни коментари.

Четвъртият формулиран въпрос е за подкрепа на дистанционното гласуване по електронен път на изборите и референдумите. Може да се отчете, че готовността за подобна промяна не формира политическа воля, както и факта, че технологичните проблеми пред подобно гласуване продължават да бъдат съществени и реални.

Петият въпрос за годишната държавна субсидия на партиите и предложението тя да се определя спрямо броя на гласувалите, а именно по един лев на всеки глас, може да се коментира, че получи подкрепа, но не и адекватно разбиране. Като причина за това може да се посочи факта, че действащия модел на формиране на партийната субсидия спрямо

получените гласове, не съответства на принципите на бюджетното финансиране и няма нищо общо с реалните разходи на партиите и едва ли налагането на подобна мярка ще повиши прозрачността и отговорността при управлението на партийните финанси.

Като най – спорен и дискуссионен може да се определи шестия поставен въпрос – директорите на областните дирекции и началниците на районните управления на МВР да се избират чрез мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура. За постигането на подобен ефект могат да се предложат и други варианти, които да предложат цялостна реформа, а не само избор на ръководители на регионалните и местни полицейски управления. Подобни предложения ще доведат до промяна на конституционния модел на изпълнителната власт.

На 8.02.2016 г. инициативен комитет внася 673 481 подписа в подкрепа на отправеното предложение. След последвала проверка на ГРАО 572 650 подписа се отчитат като валидни. 43-тото Народно събрание одобрява без редакция шестте въпроса на заседание на 12 май 2016 г. След одобрението на така зададените въпроси на 28 май 2016 г. президента отправя искане до Конституционния съд да се произнесе за съответствие с Конституцията по отношение на три от тях²⁰ – да може ли да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите, за това броят на народните представители да бъде намален на 120 и дали директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура²¹.

В решението си Конституционният съд обявява за противоконституционни и трите оспорени от президента въпроса. След дискусии и опити за законодателни промени, които да направят възможно провеждането на референдума самостоятелно, е насрочена дата. На 6 ноември 2016 г. заедно с изборите за президент се провежда третия национален референдум, за първи път по формулирани три въпроса.

Едва около 13000 гласа не достигат за да бъде референдумът задължителен. Изборителната активност е 50,86 % или 3 488 558 избиратели, които гласуват по следния начин (таблица 4):

Таблица 4 Разпределение на резултатите от обобщени данни²²

№		Обобщени данни
А.	Брой на секционните изборителни комисии	12 340
Б.	Брой на секционните изборителни комисии, представили протоколи за гласуването	12 340
1.	Брой на гласоподавателите според изборителните списъци	6 865 086
2.	Брой на гласувалите гласоподаватели според подписите в изборителните списъци	3 487 970
3.	Брой на гласувалите според намерените в кутията пликове	3 488 558
4.	Общ брой на действителните бюлетини	3 400 890
5.	Брой на намерените бюлетини в кутията без плик	550

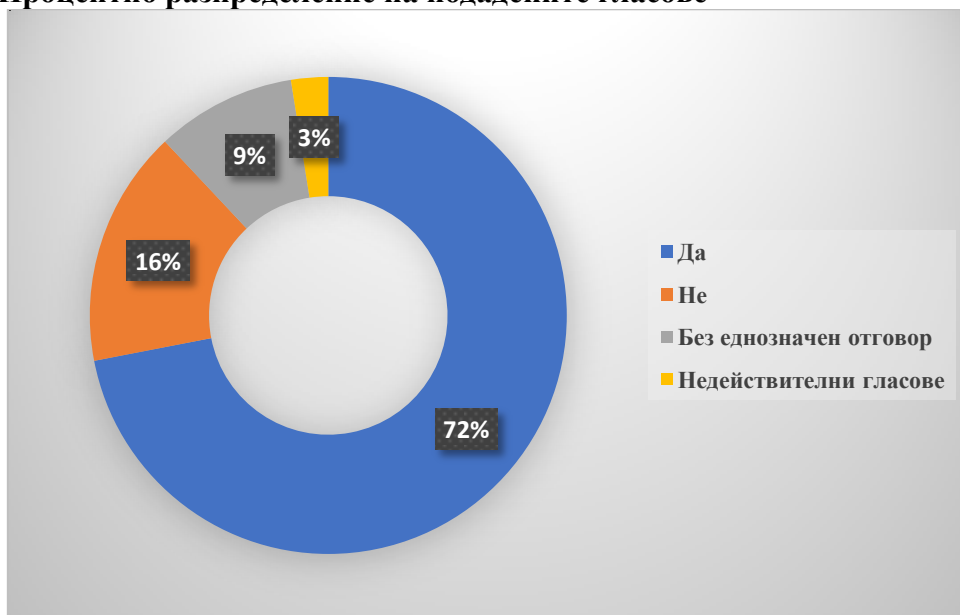
²⁰ Конституционният съд в заседание на 28 юли 2016 година реши конституционно дело № 8 от 2016 година, образувано по искане на президента на Република България. С Решение № 9 от 28.07.2016 година, прието с 12 гласа, съдът установява противоконституционност на Решение на Народното събрание за произвеждане на национален референдум, прието на 12 май 2016 година, в частта относно въпроси с номера 2, 4 и 6“

²¹ Затъмненият референдум, анализ на кампанията за Национален референдум 2016, стр. 13

²² <https://results.cik.bg/pvrnr2016/tur1/referendum/index.html>

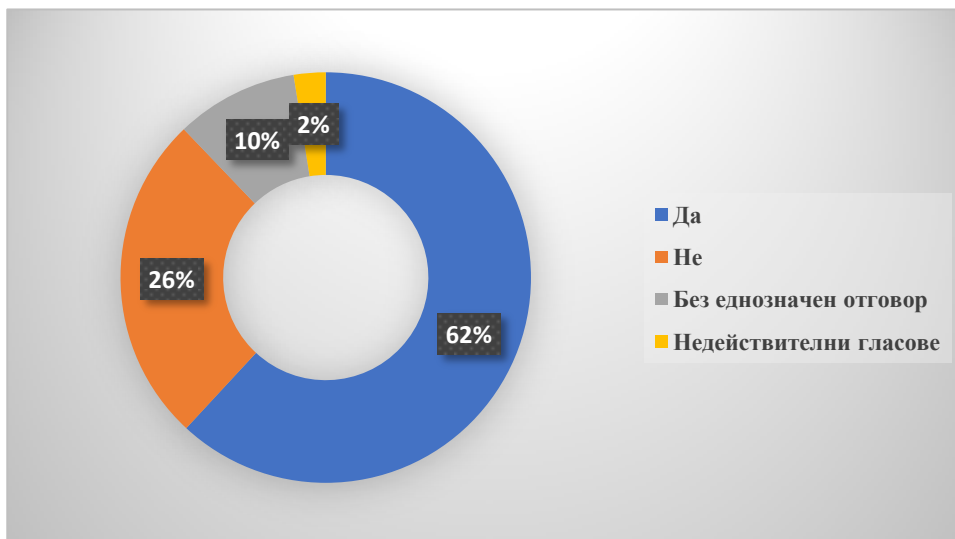
Мажоритарни избори на два тура с абсолютно мнозинство: „Да“ - 71,95 %, „Не“ - 16,05 % (фигура 3);

Фигура 3. Процентно разпределение на подадените гласове

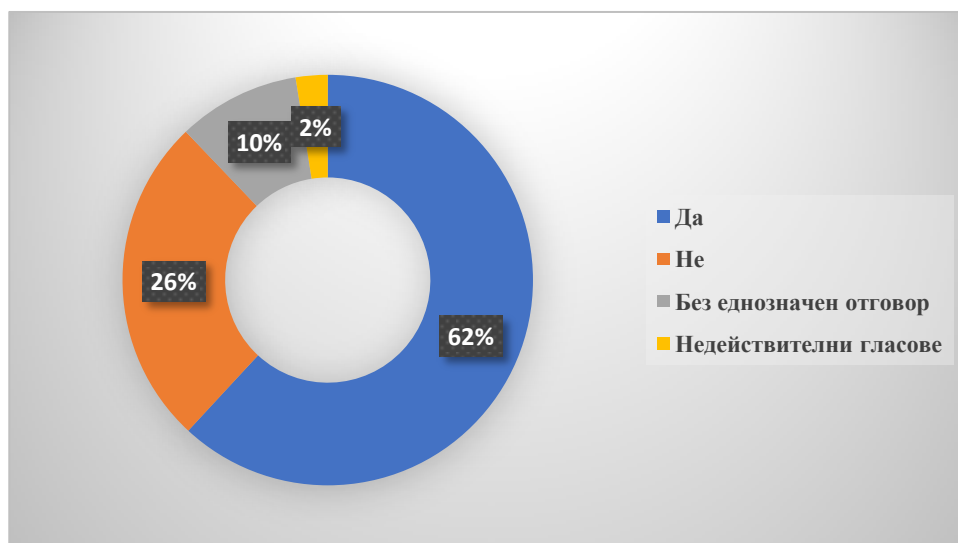


За задължително гласуване на избори и референдуми: „Да“ - 61,89 %, „Не“ - 25,98 % (фигура 4).

Фигура 4 Процентно разпределение на подадените гласове



За намаляване на партийната субсидия на 1 лев: „Да“ - 72,16 %, „Не“ - 15,02 % (фигура 5).

Фигура 5 Процентно разпределение на подадените гласове

Макар и съвсем близо до определения със закона праг, и третия референдум не успява да прескочи границата. След повторно преброяване и обжалване от страна на инициаторите се оказва, че 12 027 гласа не достигат, за да може решенията от този референдум да станат задължителни.

Проследяването на провеждането на трите референдума дава основание да се констатира, че то е съпътствано от различни предизвикателства и организационни проблеми - липсват правила и механизми за качествен контрол на съдържанието и разходването на медийните пакети и ефективността на кампанията, финансирана от държавния бюджет; законодателството има пропуски по отношение на елементите на информационната кампания, които касаят инициативните комитети и медийните пакети и това води до пропуски и злоупотреби. Прозрачността, равнопоставеността и информацията са ключови за подобряването на процедурите и процеса на организиране на референдуми и кампании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проследяването на историята на референдумите демонстрира, че намесата на законодателния орган е непоследователна, както при вземане на решения за провеждане на референдуми, така и при последващите действия от резултатите от гласуването. От друга страна, хронологията на националните референдуми в България показва повишаване на гражданската активност и постепенно възпитаване на култура на участие. Това в още по-голяма степен налага необходимостта от обективна, достъпна и балансирана информация, на базата на която гражданите да вземат решения.

Формите на пряката демокрация са в основата на всяко реално конституционно и демократично управление – от народа, за народа, на народа²³. Ако политиките имат воля да оправдаят доверието на гражданите, трябва да приемат пряката демокрация, не като високопарна политическа риторика, а като действаща политическа реалност. Въпреки законовата равнопоставеност на пряката и представителна демокрация в настоящето, формалните и неформални политически ограничения за референдумите не намаляват. Страхът от прякото участие на хората в управлението е в основата на политико-властовото negliжиране на референдумите. Представителната демокрация все по - вече разкрива прояви от антидемократично естество, предизвиквайки релевантни процеси на антинастройване срещу себе си.

²³ Според историческото определение на Линкълн за демокрацията от речта му в Гетисбърг от 1863 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

Конституция на РБ в сила от 13.07.1991 г., обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015 г. [Konstitutsia na RB v sila ot 13.07.1991 g., obn. DV. br.56 ot 13 Yuli 1991g., izm. i dop. DV. br.100 ot 18 Dekemvri 2015 g.]

Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009 г., изм. ДВ. бр.88 от 13 Октомври 2020 г. ДВ, бр. 87, 9.11.2012 г. [Zakon za pryako uchastie na grazhdanite v darzhavnata vlast i mestnoto samoupravlenie, obn. DV. br.44 ot 12 Yuni 2009 g., izm. DV. br.88 ot 13 Oktomvri 2020 g. DV, br. 87, 9.11.2012 g.]

Славов Ат., П. Кабакчиева, Д. Михайлов, И. Христов, Пряката демокрация в България – възможности и предизвикателства, 2010 г., Институт за пряка демокрация, София [Slavov At., P. Kabakchieva, D. Mihaylov, I. Hristov, Pryakata demokratsia v Bulgaria – vazmozhnosti i predizvikelstva, 2010 g., Institut za pryaka demokratsia, Sofia]

Форум Гражданско участие, Затъмненият референдум, анализ на кампанията за Национален референдум, 2016, София [Forum Grazhdansko uchastie, Zatamneniyat referendum, analiz na kampaniyata za Natsionalen referendum, 2016, Sofia]

Пряката демокрация, Наръчник на активния гражданин, българо – швейцарска програма за сътрудничество, 2013 г. [Pryakata demokratsia, Narachnik na aktivnia grazhdanin, balgaro – shveytsarska programa za satrudnichestvo, 2013 g.]

Ферхулст Йос, А. Нейебур, Пряка демокрация: Факти и аргументи относно въвеждането на инициатива и референдум, 2007 г., Брюксел, Democracy International [Ferhulst Yos, A. Neyebur, Pryaka demokratsia: Fakti i argumenti otosno vavezhdaneto na initsiativa i referendum, 2007 g., Bryuksel, Democracy International]

<https://results.cik.bg/pvrnr2016/tur1/referendum/index.html>

https://blitz.bg/obshtestvo/8-septemvri-1946-godina-referendum-za-monarkhiya-ili-republika_news625629.html

<https://offnews.bg/bulgaria/referendumite-prez-godinite-150834.html>

<https://bg.mondediplo.com/article344.html>

https://blitz.bg/obshtestvo/19111922-g-v-blgariya-se-provezhda-referendum-za-sdene-vinovnitsite-za-natsionalnite-katastrofi_news303366.html

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИ ГАМБИТ: ЦЕНТРАЛНА АЗИЯ МЕЖДУ НЕЗАВИСИМОСТТА И "МЕКАТА СИЛА" НА РУСИЯ И КИТАЙ

Лъчезар Радев¹

Резюме

След разпадането на СССР, Централна Азия става независима, но етническата нехомогенност, както и нестабилността на региона са определящи фактори за дефинирането му като „Евразийски Балкани“. Това е причината придобитата независимост да бъде балансирана между интересите на двата големи регионални съседа – Русия и Китай. Реалната проява на подобно балансиране е съобразяването с „меката“ им сила и с участието в три пространни инициативи – „Шанхайската организация за сътрудничество“, „Евразийският икономически съюз“ и „Един пояс, един път“, както и съобразяването с възникващият мощен стратегически триъгълник Русия-Иран-Китай.

Ключови думи: *геополитика, Китай, Русия, Централна Азия, Южна Азия, Югоизточна Азия*

GEOPOLITICAL GAMBIT: CENTRAL ASIA BETWEEN INTERDEPENDENCE AND “SOFT POWER” OF RUSSIA AND CHINA

Radev Lachezar², University of Chemical Technology and Metallurgy, Sofia

Abstract

After the collapse of USSR, Central Asia becomes independent but the ethnical non homogeneity as well as the instability are the main factors for the existence of the “European Balkans”. This is the reason for the acquired independence to be balanced between the both regional neighbors – Russia and China. A possible display of the similar “balancing” is compliance with “soft” power plus participation in tree initiatives: Shanghai Cooperation Organization, Eurasian Economic Union and “One Belt, one Road” as well as obedience with the upcoming strategic triangle Russia-Iran-China.

Keywords: *geopolitics, China, Russia, Central Asia, South Asia, Southeast Asia,*

¹Лъчезар Радев е роден 1963 г., в Кърджали, доцент в Химикотехнологичен и металургичен университет. Сътрудничил на Центъра за стратегически изследвания. Научни интереси: геополитически въпроси на отношенията между основните играчи на евразийската сцена - Китай, Русия, Индия, Иран, Пакистан, САЩ, ЕС и др. Работи по въпросите на китайския мегапроект “Един пояс, един път”, както и върху мястото на България в (и извън) него. Биографията му е отпечатана в реномираното американско издание “Кой, кой е в света” за 2011 г.

² Radev Lachezar was born in 1963 in Kardzhali town. He is an Associate Professor at University of Chemical Technology and Metallurgy. He has collaborated with the Center for Strategic Studies. Research interests: Geopolitical issues of relations between the main players on the Eurasian scene - China, Russia, India, Iran, Pakistan, USA, EU and others. He works on the topic of the Chinese mega-project Belt and Road Initiative, as well as on the place of Bulgaria in (and outside) it. His biography was published in the renowned American publication Who’s Who in the World 2011.

Исторически погледнато, Централна Азия е известна като Туркестан, което в буквален превод от персийски означава „земята на тюрките”. В нея доминиращата лингвистична група е формирана от тюркските езици, а географски се обозначава с площта, затворена между Персия, Алтайските планини и руската граница на Север. Условно, посочената географска област се разделя на Източен и Западен Туркестан, който е известен още под названието „китайски Туркестан”. Разположен е северозападен Китай - провинция Синдзян. Западен Туркестан е част от руската империя от 1867 г. и затова до ден днешен носи названието „руски”. На неговата територия се поместват области, населени с тюркски народи - туркмени, киргизи и казаки. По времето на СССР Западен Туркестан носи названието Централна Азия, което е останало и досега. По същото време регионът е наричан от някои още „руските републики” и „бялото злато”, както е известен памукът и до ден днешен. [1].

Таблица 1 представя обобщените данни за страните от Централна Азия. [2, 3]

Показател	Казахстан	Киргизстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Площ, км ²	2 669 700	191 800	138 786	469 930	425 400
Население, млн. д.	18 037 700	6 201 500	8 921 343	5 785 075	32 387 200
Плътност на населението, души/км ²	6.37	32.30	64.30	12.30	76.10
Градско население, %	57.3	36.1	27.0	51.2	50.5
Раждаемост, души/1000	22.5	26.0	28.8	25.4	22.8
Смъртност, души/1000	7.4	5.5	5.2	7.1	4.9
Население 0-14 г., %	27.9	31.8	35.0	30.9	28.0
Население 15-64 г., %	65.1	63.7	61.3	64.8	67.5
Население над 64 г., %	7.0	4.5	3.5	4.3	4.5
Жени, %	51.6	50.4	49.8	50.8	50.2
БВП, млрд. дол.	162.00	7.56	7.15	37.9	48.7
БВП/глава от насел., дол.	8 837	1 220	801	7 356	1 504
Износ, млрд. дол.	44.100	1.920	0.937	7.100	8.380
Внос, млрд. дол.	30.50	5.99	3.04	3.35	11.2
Баланс, млрд. дол.	+13.6	-4.07	-2.1	+3.75	-2.84
Износ по продукти, %	Нерафиниран петрол-45, рафинирана мед-6.9, природен газ-5.4, железни сплави-5.2, радиоактивни	Злато-37, медни руди-7.5, самолети-4.1, суров петрол-3.2	Алуминий-18, цинкови руди-15, злато-17, оловни руди-12, памук-6.7	Природен газ-83, рафиниран петрол-5.6, памук-2.2, суров петрол-1.7	Злато-44, природен газ-8.3, полимери-4.4, рафинирана мед-2.5

	вещества- 4.1.				
Внос по продукти, %	Рафиниран петрол-3.6, медикаменти- 2.6, техническо оборудване - 2.5, автомобили- 1.3	Обуен каучук-12, рафиниран петрол-9.9, памук-3.2, медикаменти- 2.7	Рафиниран петрол-6.2, пшеница-5.5, природен газ- 3.6, обуен каучук-2.1, масло от семена-2	Чугун и стомана-4, комбайни-3.2, кранове-2.6, трактори-2.2, медикаменти- 2.3	Автомобилни части-5.1, медикаменти- 4.2, рафиниран петрол-3.7, чугун и стомана-2.9, сурова дървесина- 2.6

Както се вижда от данните на Таблица 1, с най-голяма площ е Казахстан, следван от Туркменистан, Узбекистан, Киргизстан и Таджикистан, а с най-голяма плътност на населението е Узбекистан. Заедно с това, данните от Таблица 1 показват, че Казахстан, Туркменистан и Узбекистан са урбанизирани общества, като най-ниският процент на жители в градовете бележи Таджикистан. Раждаемостта в страните от региона е с близки стойности, а най-висока е смъртността в Казахстан и Туркменистан.

Възрастовото разпределение на населението показва, че активното работно население във всички Централно Азиатски страни е над 60%, а подрастващото население в тях е над 30%. Посочените данни ясно указват на това, че голямата част от населението е в трудоспособна възраст, което, при подходяща правителствена политика, дава шансове за ускорено икономическо развитие, което вторично се облагодетелства и от наличието на обемна по брой, и млада по възраст, работна сила. От друга страна, населението над 65 годишна възраст – за всички страни от региона – е под 5% (с изключение на Казахстан), което потвърждава факта, че в Централна Азия обществата са „млади”, имащи път и простор за развитие. Очевидно, регионът обаче е и потенциално зареден с „млади” маси хора, които в даден момент биха изявили адекватно своето недоволство, в случай, че техните мечти за подходяща реализация се окажат незадоволени.

Както ясно проличава от Фигура 1, Централна Азия се включва в широка географска област, наречена Евразия. Нея, Халфорд Макиндер, определя като „световно място” и „централен район” в световната политика. Означава го с понятието heartland (от heart – сърце, сърцевина, център и land – земя, суша, област). [4, 5] Още през 1904 г. Макиндер пише: „който командва Източна Европа, владее сърцето на земята, владее световния остров; този, който владее световния остров, владее света”. [4, 6, 7]

Почти 100 години по-късно, проф. Збигнев Бжежински изяви своята проникателност с констатацията: ”Сила, която контролира Евразия, би контролирала две от трите най-развити и икономически продуктивни региона в света (...). Евразия представлява шахматна дъска, на която продължава да са разгръща борбата за глобална хегемония”. [8] По този начин, световният ред, заключават други автори, остава основан на ключови зони, а контролът върху тях е ключът на американското лидерство в света. [9]

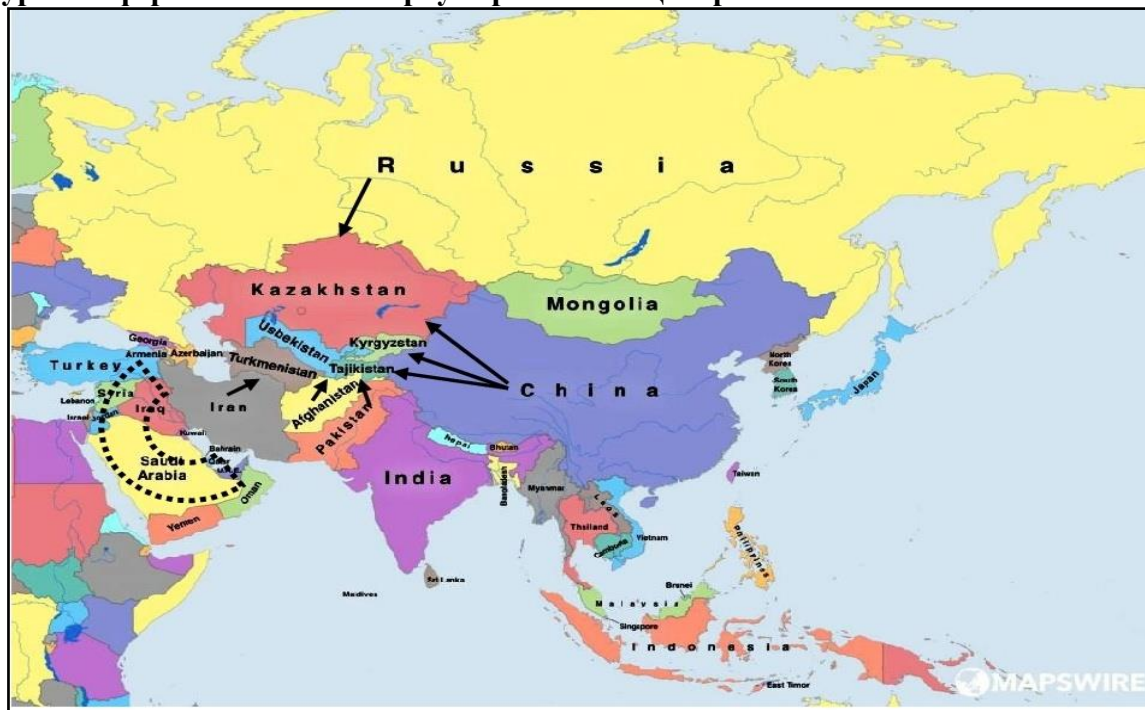
П. Савитски, основателят на руската евразийска школа, определя, че „Русия е континент в себе си”, тя е „Европа и Азия в едно, поради което най-подходящото наименование на тази огромна географска площ е Евразия”. [10] Вернадски и Гумильов ще обосноват малко по-късно, че съдбата на Русия е Евразия, а тъй като всеки етнос в нея сам по себе си е център, то Евразия по-скоро трябва да се разглежда като „Евразийски съюз”. [11]

Извън дискусиата върху политическия и географски обseg на понятието Евразия и до днес остават валидни аналитичната сила и интелектуалните прозрения на Збигнев Бжежински относно *геостратегическата значимост на Евразия*. Тезата си Бжежински

разви в „Изборът“ през 2004 г. [12], като основите на разглежданията си вече бе положил в „Голямата шахматна дъска“. [8]

Геополитическата значимост на Централна Азия може да бъде предусетена даже и при бегъл поглед на картата, показана на Фигура 1.

Фигура 1. Сфери на влияние върху страните от Централна Азия



Централната теза на Бжежински е съществуването на широка географска област на политическа, икономическа и властова нестабилност, наречена от него **„Глобални Балкани“** [13], разположени в южната периферия на централна Евразия (вж. Фигура 1). Регионът се характеризира като глобална общност от интереси, катализирани от процесите на глобализация, а **определящият фактор** в него е **нестабилността**, което, от само себе си, превръща националната сигурност в устойчив компонент и траен ангажимент на държавите в него. [14]

Политическите очертания на „Глобалните Балкани“ са съставени от ядро от 9 държави – Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан, Азербайджан, Армения, Грузия и Афганистан [15], основна градивна част на която е Централна Азия, с включени към него Синдзян и Тибет, както и части от вътрешна Монголия. По този начин, образуваната констелация от държави Бжежински нарича **„Евразийски Балкани“**. Около тях гравитират няколко други държави – Турция, Иран, Саудитска Арабия, Йемен, Оман, Кувейт, Бахрейн, Обединени Арабски Емирства (ОАЕ), а образуваната област в дълбочина би могла да бъде разширена с участието и на държави от Северна Африка- Египет, Судан, Етиопия и Сомалия. [16]

Изводът, който експлицитно се налага е, че главната движеща геополитическа сила, която обуславя свързването на субектите в подобен на горния модел, е нестабилността.

Мощен и очевидно влиятелен фактор, който катализира нестабилността в (и около) Централна Азия е **етническата нехомогенност**, която нагледно е представена на Фигура 2.

Фигура 2. Етнически групи в страните от Централна Азия



От картата, представена на фигура 2, веднага става ясно, че страните от региона на Централна Азия са етнически нехомогенни: 62 % от населението на Казахстан, 72 % от населението на Киргизстан и 80-85% от това на Таджикистан и Туркменистан е доминирано от различни етнически групи. Наред с това, туркмените, узбеките, киргизите и казаците като езикова общност попадат към тюрко езиковите народи [17], докато таджиките са с езиков произход, близък до персите. [18] В този контекст, Бжежински, воден от разнородния етнически състав на държавите от Централна Азия и оформянето на държавните им граници в периода 1920-1940 г., заключава, че това е основната причина за определянето на региона като „Евразийски Балкани” - клокочещ от страсти и разнородни противоречия котел. [19] В допълнение, Бжежински посочва, че близо 30% от населението на Казахстан са руснаци, а 20% от него са казахи по етнически произход. За разлика от него, Узбекистан е с по-хомогенен етнически състав, като 75% от населението на страната са узбеки, а руското малцинство в нея живее предимно в столицата, като части от южен Узбекистан (Самарканд и Бухара) са населени от таджики, недоволстващи от определените от Москва граници на страната. [20] Туркмения е относително етнически хомогенна, като руснаците и узбеките в страната са под 10%. За разлика от Узбекистан и Туркменистан, Киргизстан е етнически разнообразен: 55% от населението му са киргизи, 13% - узбеки и под 20% - руснаци. [21] В Таджикистан живеят 25% узбеки, а етническите руснаци са по-малко от 3%. Освен това таджики има и в североизточен Афганистан, като тук парадоксът е, че в тази част на Афганистан живеят толкова таджики, колкото и на територията на страната, което, както заключава Бжежински, поражда „неудобства” и за двете страни. [22]

Очевидно, разнородността в етническия състав на страните от Централна Азия би могла да бъде проблемен фактор в областта на сигурността. Независимо от това обаче се очертава **още един сериозен проблем** свързан с **тероризма и религиозния екстремизъм**.

През 2004 г. в столицата на Узбекистан Ташкент е извършен терористичен акт от групировката „Обединен ислямски джихад“, а през 2010 членовете на международната организация „Зайчулматхи“ извършват серия терористични актове в Киргизстан. Година по-късно, друга терористична група „Джунд-Ал-Халифат“ поема отговорността за за терористичните атаки в други големи градове на страната. [23] Наред с това се забелязва и повишена активност на талибански групировки на границата на Афганистан с Таджикистан, а също и съществуването на ислямски отряди в пограничните райони на Узбекистан и Туркменистан. Някои автори посочват, че между 2 000 и 4 000 души от Централна Азия са приети като бойци в специализирани групировки в Ирак, Сирия и Афганистан. [24, 25] На страната на *ИДИЛ* участват около 250 казахи, 150 киргизи, 200 таджики, 500 узбеки и 360 туркмени. [24]

Основно, „Ислямското движение за Узбекистан“ (*IMU*) и „Обединен ислямски джихад“ са двете групировки, действащи на територията на Централна Азия. *IMU* е създадена през 1998 г. със задачата да въведе ислямско управление в Узбекистан. Някои анализатори смятат, че ниската численост на организацията не може да бъде оправдание за опасността от нея, защото тя се компенсира от много добрата военна подготовка на бойците ѝ във Вазиристан (Пакистан), където, след придобиването на военни умения, те веднага се присъединяват към Ал Кайда и талибаните. *IMU* има действащи членове от всички народности от Централна Азия, Кавказ, Чечения, Дагестан и Русия. [5]

На основата на направения дотук анализ може да се счита, че основните регионални играчи, вземащи участие в процесите на засилен регионален и извън регионален тероризъм са Афганистан и Пакистан.

Основание за подобно заключение дава и факта, че региона на Централна Азия е и международен хъб, обслужващ **наркотрафика** в района и извън него. Близко 90 % от световните доставки на наркотични вещества са извършват от Афганистан. Той произвежда ¼ от хероина в света, а от района на Централна Азия, наркотрафикът се насочва към Русия и Европа, а част от него е предназначена и за Китай. [26] С голяма доза на сигурност може да се твърди, че в момента наркотрафикантите са спечелили около 1.4 млрд. дол., което се равнява на половината от brutния вътрешен продукт на Киргизстан и Таджикистан, взети заедно. [5] Обезпокояващ факт е, например, този, че в Киргизстан част от политическото управление на страната се намира в пряка връзка с наркотичния поток, посредством „политически чадър“ над него. [25]

Доколкото Иран е един от мощните регионални партньори на страните от Централна Азия, за него твърдо се знае, че той е страната-рекордьор по залавянето на различни наркотици в света. От Иран са заловени 89% от опиума и 41% хероина в света, а на границата на страната с Афганистан са постоянно разквартирувани 50 000 военно служещи, задачата на които е борбата с наркотрафика. Иран е твърде обезпокоен също така и от нарастването на наркотично зависимите лица в страната, чийто брой (по данни от 2011 г.) е около 2 млн. души, болшинството от които са на възраст от 18 до 25 години. Ето защо, Иран изразходва по 5.7 млрд. дол./год. за лечение на наркотично зависимите в страната. [27]

Провинция Синдзян и проблемът за трансграничния тероризъм

Основното вътрешно- и външнополитическо безпокойство на Китай е свързано с провинция Синдзян, която граничи с Русия, Монголия, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Афганистан, Пакистан и Индия. Очевидно, то се поражда, и се влияе, от многобройните му съседи, които географски обуславят съществуването на особена **дъга на нестабилност**, както може да се види от картата на Фигура 3.

Фигура 3. Дъга на нестабилност около автономната област Синдзян в Западен Китай



Както се вижда от картата на Фигура 3, Казахстан има най-дългата гранична бразда с Китай (1 700 км), което неминуемо означава, че Китай трябва да предприеме адекватни мерки за опазването ѝ. Така, още през 1994 г., двете страни сключват договор „За казахстано-китайската държавна граница”, в който се определят начините за преминаване на границата. В него също така са посочени две гранични места, обозначени като спорни. Спорът се води за 994 км от територията на Казахстан, но след ратификацията от парламента на страната 407 км от спорната зона преминават към Китай, а 537 км – към Казахстан. С това този пограничен спор е решен. Заедно с това обаче, Казахстан приема молбата на Пекин за пълното ликвидиране на инженерните съоръжения по границата, изградени още по времето на СССР като отбранителна система против Китай. [28] Киргизстан, веднага след разпадането на СССР, до 1996 г., предприема стъпки за разрешаване на пограничните въпроси с Китай, което се изразява в „съгласуване на границата между страните с дължина 1 000 км”. През 1996 г. се подписва двустранен договор, разрешаващ този наболял въпрос, а през 1998 г. парламента на страната го ратифицира. По-късно (1998 г.) Киргизстан отстъпва своя територия на Китай, с което пограничните спорове между двете страни са разрешени напълно. [28] Изключение от бързото разрешаване на спорните гранични въпроси прави Таджикистан, който води най-продължителните спорове с Китай по пограничните въпроси. В случая, Китай претендира за Горно-Бадахшарската автономна област. Продължителността на спора се катализира и от гражданската война в страната, а неговото разрешаване става с предприемането на две последователни стъпки. Едната – през 1999 г., когато Таджикистан отстъпва на Китай 200 км в близост до р. Марканза, и другата – през 2002 г., когато Китай прибавя към територията си 1000 км² от спорните територии на Горно-Бадахшарската автономна област. [29]

Паралелно с решаването на пограничните въпроси, Китай започва и провеждането на преговори по *съкращаване на военното присъствие* на Централно Азиатските страни по границите с него.

Характерна черта на преговорния процес е активното участие на Русия в него. Още през 1993 г. преговорите започват във формат „4+1”, а през 1996 г., по настояване на Пекин, се подписва договор между 5^{-те} държави за укрепване и развитие на договореностите във военната област. Така, в рамките на организацията „Шанхай 5” се договаря ограничаването на военните учения в пограничните райони. Наред с това се добавя и клаузата, че ако се налага провеждането на военни учения, те да бъдат осъществявани на разстояния по-големи от 100 км от граничната бразда. На следващата година, в рамките на същият формат, се подписва и договор за „Взаимно съкращаване на въоръжените сили в граничните райони”, в резултат на което се въвежда максимално количествено ниво на сухопътните войски и авиацията зад 100 километровата демилитаризирана зона. [30]

Независимо от разрешаването на граничните спорове между Китай и страните от Централна Азия, за правителството в Пекин си остава най-важен въпросът с **трансграничният тероризъм към провинция Синдзян**.

Исторически погледнато, Синдзян се оказва „особена точка” след като през 1944г. уйгурските и казахски националисти провъзгласяват независимата Източна Туркестанска Република (*ETR*) в Северен Синдзян, което се реализира с подкрепата на СССР. Непосредствено след победата на Мао над Чан Кайши, СССР инициира идеята за „мирно развитие” на Синдзян и адсорбирането на *ETR* в новата Китайска Народна Република. По времето на Студената война Синдзян няма отношение към външната политика на страната, поради пълното блокиране на отношенията на Китай със СССР. [31] Сега Китай предприема по-задълбочени и целенасочени действия за справяне с **този проблем** поради това, че за него той **е двупосочен**. От една страна, той може се превърне в потенциален регионален конфликт, а, от друга страна, задълбочаването му може да означава вътрешно-държавно териториално разпадане на Поднебесната, посредством извоюването на автономия за Синдзян-Уйгурския район.

На първо място, Китай е силно обезпокоен от факта, че сепаратистки елементи, действащи на територията на Синдзян се обучават в тренировъчни лагери в Пакистан, от което съвсем естествено китайското ръководство заключава, че Пакистан поддържа уйгурския сепаратизъм. Заедно с това, Китай предполага, че съществува не само пряка връзка между активността на Ал-Кайда, талибаните и и уйгурските сепаратисти, но и пряка поддръжка от тях за туркестанските муджахидини, чието движение е известно като „Уйгурско Източно Ислямско Движение” (*ETIM*). *ETIM* е известна още като Туркестанска ислямска партия, която е пряко свързана с Техрик-и-Талибан (*TTP*) в Афганистан, а заедно с Ал-Кайда е локализирана на пакистанска територия още от 2009 г. [32] Правителството в Пекин смята, че *ETIM* е пряко отговорно за серията бомбени атентати не само в Синдзян, но и в други краища на страната. Заключениеето за него е, че участието на Пакистан в „отглеждането” на подобни организации би поставило под съмнение възходящото развитие на китайско-пакистанските отношения. [33] По дипломатически път Китай оказва натиск върху Исламабад за отказ от членство в *ETIM*, както и за затваряне на училищата и другите места за обучение на уйгурски сепаратисти на територията на Пакистан. Китай не може, а и не се опитва, да скрие мнението си, че *ETIM* и центровете на обучение на сепаратисти на територията на Пакистан имат пряко участие в атентата в столицата на Синдзян Урумчи през 2009 г. Новите терористични актове в Кашгар (през 2011 г.) карат Китай да заеме очевидно по-твърда позиция към Пакистан и даже да допусне, че паравоенните формирования в Синдзян са пряко свързани с терористичните организации на територията на Пакистан [34]. Освен това, Китай не скрива от Пакистан и факта, че тренировъчните лагери са разположени в близост до границата на Пакистан с Афганистан. Естествено, това е направено за по-бързото изтегляне на терористите на Афганистанска територия, върху която пакистанските военни нямат достъп. [35]

В резултат на дипломатическите опити на Китай, Пакистан създава специални военизирани формирования с численост около 12 000 души, заедно с цивилни военни, чиято задача е да противодействат на терористите и да осигурят стабилността на региона. В унисон с това в гр. Паби е създаден и антитерористичен център (*NCTC*), който има също и разузнавателни правомощия. [35]

Веднага след 11. 09. 2001 г. Пакистан се кооперира със САЩ по линията на антитероризма, като подкрепя САЩ против талибаните в Афганистан. При такова положение на нещата Китай ясно съзнава, че САЩ се установяват в региона, но, заедно с това, не се отказва от помощта си за Пакистан. Напротив. Китай твърдо отстоява идеята си за модернизация на Пакистан като с това очевидно желае да въздейства върху ислямския фундаментализъм и да понижи съществено „терористичното налягане” върху провинция Синдзян. Стратегията на Китай е още по-дълбока: покрай Афганистан да включи в собствената си игра САЩ и Индия, чрез което да се постигне по-балансирана регионална политика. Тя очевидно развива подобна стратегия, за да възпрепятства дестабилизиращата роля на Афганистан и Пакистан в района. [36] С една дума, Китай развива към Пакистан политика на икономическо коопериране, съчетана с адекватни мерки за осигуряване на стабилността в страната, реално възплъщение на което е реализирането на икономическия коридор Китай-Пакистан. Съществена стратегическа част на този коридор е свързването на Северен Вазиристан и Синдзян. [37]

Все в този контекст, Афганистан е разглеждан винаги от Китай заедно с Пакистан. За Пекин Афганистан е основен играч на сцената на международния тероризъм, ислямския радикализъм и екстремизъм, както и основен производител и разпространител на наркотици в регионален и световен мащаб. Тези реалности определят и вниманието на Китай към него. Основното обаче е, че уйгурските сепаратисти са обучавани също и във военни лагери на територията на Афганистан, след което участват в мащабни бойни действия на страната на талибаните, след подготовка в лагерите на Ал-Кайда. След това те се връщат на територията на Синдзян за участие в терористични актове. Съществуват сведения, че те също са били сред основните създатели на тренировъчни лагери във високопланинските райони на Синдзян. [38] За момента, твърдо може да се смята, че Китай няма активно политическо и икономическо присъствие в Афганистан, защото очевидно не желае да последва съдбата на СССР и САЩ от близкото минало.

Турция също има интересен исторически дял в идеята за отделянето на Синдзян от Китай. Двама са лидерите на подобна идея - Мехмед Бухра и Иса Алтепкин. Последният е лидер на идеята в Турция, след смъртта на Бухра през 1964 г. Очевидно, твърде близките му отношения със Сюлейман Демирел и Тургут Йозал дават основания да се предположи, че идеята му е възприемана на най-високо политическо ниво. Естетвено, Пекин разглежда турската идея като „идеологическа офанзива” и съществена част от „съветският ревизионизъм”, а крайната китайска „присъда” за Турция се отразява във фразата „реакционната Турция”. [31]

За Китай, във връзка с провежданата от него цялостна политика, е от особена важност и присъствието на САЩ в региона на Централна Азия, защото това рефлектира пряко върху процесите на стабилността и интересите на Китай в регионален и даже в глобален мащаб. Почти единодушното мнение на повечето наблюдатели е, че САЩ имат ограничено влияние в региона на Централна Азия, като основният им ангажимент си остава Афганистан и отчасти Пакистан. Понастоящем може твърдо да се счита, че ангажиментите на САЩ към Афганистан намаляват с усилените темпове. [18]

Доколкото обаче се отнася до отношенията на САЩ със страните от Централна Азия, то началото им може да се отнесе към далечната 1999 г., когато Конгресът на САЩ разработва широка програма за финансиране на страните от региона и подпомагането на политическите реформи в него, както и набелязването на мероприятия по

усъвършенстването на граничния контрол, трафика на наркотици и криминогенната активност. Също през 1999 г. стартира програмата на НАТО „Партньорство за мир” със задачата да се включат в нея и страните от региона и по-специално със скритата стратегическа цел за протектиране на Централна Азия от САЩ и Западна Европа. Веднага, след оповестяването на тази инициатива в процеса се включва и Турция, като партньор на САЩ в НАТО, облагодетелствана от географската и историческа близост с региона. [39] Наред това, през 2000 г., Узбекистан приема военно оборудване от САЩ под егидата на „Международна програма за военно финансиране”. Заедно с Казахстан, Узбекистан провежда военни учения под командването на НАТО. През следващите две години Узбекистан участва във всички големи включвания на САЩ в региона, което се разглежда от Москва като „процес на широко навлизане на САЩ”. [40]

Неоспорим факт е, че след събитията от 11. 09. 2001 г. присъствието на САЩ в региона се засилва, като това променя и баланса на силите в него. В Узбекистан и Киргизстан военното присъствие на САЩ е най-силно. По мнението на Пекин, видовете въоръжение и числеността на военните подразделения е напълно достатъчна за провеждането на евентуални военни операции в Синдзян, където се намира и полигона „Лобнор” за изпитания на китайското ядрено въоръжение. [18]

Независимо от отношенията със САЩ в областта на военното дело, много скоро започват да се случват и събития, които необратимо влошават отношенията на Америка със страните от региона. Фрапиращ е случаят на напълно скъсване на отношенията на САЩ с Узбекистан, които започват усилено да се влошават след началото на демонстрациите срещу правителството на Каримов в долината „Фергана”, намираща се в североизточен Узбекистан. САЩ се изказват неприкрито против въвеждането на правителствени части за потушаване на бунта, като в резултат на това президента Каримов нарежда да бъдат прекъснати всички отношения на страната със САЩ, след което следват стъпки за подобряване на отношенията с Русия. В резултат на прекалено обтегнатите отношения между двете страни САЩ се изтеглят от базата в Карши-Ханабад и откриват свои бази в Казахстан, а по-късно и в Киргизстан, чиято основна задача е поддържане на военните им действия в Афганистан. [39]

Подобен на този е случаят в Киргизстан, който предоставя за използване от САЩ на базата „Манас”. Правителството на страната взема решение за подобна стъпка, защото това е и начин за допълнителни финансови приходи. През 2008 г., президентът на Киргизстан съобщава за затварянето ѝ, след като страната е атакувана от САЩ за неспазване на човешките права, посредством различни неправителствени организации и опозиционни лидери. Малко преди това (2005 г.) и малко след това (2010 г.) Киргизстан преживява две цветни революции. Едната – на лалетата и другата – на пауните. Във връзка с втората, някои автори обобщават, че тя има пряка връзка с администрацията на Обама, а веднага след нея Коен – американски експерт по въпросите на Централна Азия - обобщава, че САЩ, Китай и Русия имат особени интереси в страната, които се простират от подкрепата на САЩ за Афганистан, до водните ресурси и суровините в страната. [41] Между впрочем, това се отнася не само за Киргизстан, но и за целия регион на Централна Азия.

Подобно допускане вероятно може частично да обясни и идеята на Хилари Клинтън за „Нов път на коприната”, която тя анонсира при посещението си в Чанак (Индия), през 2011 г. В нея, тя набляга на това, че страните от региона на Централна Азия са длъжни да развият интернационалната си свързаност в областта на икономиката и транспорта. [42] Очевидно, подобна идея има и стратегическата задача да възстанови положението на САЩ в региона и да възпрепятства ролята на Русия и Китай в него, както и да подчертае изключителната геополитическа важност за САЩ на коридора към Южна Азия и Близкия Изток.

Икономическата съставляваща на подобно предложение би могла да бъде свързана с ресурсната обезпеченост на региона на Централна Азия. Ето защо, идеята за „Нов път на

коприната”има за задача да свърже Централна Азия, Афганистан и Пакистан с Индия, което в дългосрочен план да възпрепятства Русия и Китай в ролята им на регионални и глобални играчи, както може да се заключи от анализа на А. Kuchins, публикуван съвсем наскоро. [43]

Точно по това време администрацията на Обама възприема и друг ход, основата на който е желанието за съкращаване на присъствието на Америка в Близкия Изток и Афганистан. Същността на подобен завой е пренасочване на вниманието и силите на САЩ към Източна и Югоизточна Азия, регион, в който се наблюдава отчетливо нарастваща роля на Китай. Ето защо Хилари Клинтън поставя ударението върху Идийско-Тихоокеанския район.

Стратегическата линия на подобно послание е ясна: издигане на регионалното влияние на Индия в противовес на това на Китай и афиширане на американската теза за особената важност на Индия в контекста за стратегическата важност на Азия за САЩ. Идеята на Обама за “Pivot to Asia” („Поглед към Азия”) е обвързана и с ангажимента за това, че 60% от глобалните военни ресурси, до 2020 г., трябва да бъдат локализиращи в Азия, в контекста на което да бъде издигната и ролята на *Австралия като възлов пост* на интересите на САЩ в региона. [43]

Заедно с всичко това, основен компонент на американската стратегия е реализирането на проекта за Транс-тихоокеанско партньорство (ТТР), стартът на който е заложен още през 2005 г. Учудващо при това е, че САЩ се присъединява към тази инициатива през 2010 г., а след тях (нищо чудно под тяхно настояване) се присъединяват Япония и Южна Корея. ТТР си поставя задачата за издигане на нормите и стандартите на регионалните пазари, както и за осъществяването на протекционистична политика към членовете му, като се има предвид бурното развитие на Китай в региона. [43] Вън от съмнение е, че Китай отблизо следи развитието на процеса, а очевиден резултат от това е иницирания от него мегапроект „Един пояс, един път”, което става през 2013 г. [44]

Очевидно, по това време *Централна Азия се намира във фазата на „стратегическо предефиниране”*, която е обусловена от взаимодействието на региона с два крупни регионални субекта – Русия и Китай. [45] Основата на този процес може да бъде търсена и в *природните ботаства* на Централна Азия, които съвсем естествено трансформират реалността от геополитическа в геоикономическа или поне във възможност за синергия между двете реалности.

Ясно е, че Централна Азия е регион с особено геополитическо и геоикономическо значение, поради запасите му от *суров петрол и природен газ*, в съгласие с [39, 46]. Таблица 2 представя запасите от нефт и природен газ в страните от региона на Централна Азия.

Таблица 2 Запаси от суров петрол и природен газ в страните от региона на Централна Азия, в съгласие с [39, 46].

Страна	Запаси от суров петрол (млрд. бар.)	Запаси от природен газ (трлн. м ³)
Казахстан	30.00	85.0
Азербайджан	0.70	-
Туркменистан	0.60	265.0
Узбекистан	0.59	65.0
Киргизстан	0.04	0.2
Таджикистан	0.01	0.2

От данните в Таблица 2 ясно се вижда, че Казахстан е страната с най-големи запаси от суров петрол, а Туркменистан - на природен газ. При това положение, не е учудващ и факта, че още през 1993 г. американската компания „Шеврон” подписва с Казахстан

споразумението за експлоатацията на нефтените залежи в страната в продължение на 40 години. Споразумението включва експлоатацията на най-голямото в страната находище в Тенгиз, а полученият от него суров петрол се предвижда да бъде транспортиран до пристанището в Новорусийск на Черно море. Не ще и съмнение, че по този начин САЩ целят да повишат интереса към себе си, не само в Казахстан, но и в Туркменистан и Азербайджан. Освен това и другите съседни държави като Грузия, Турция, Украйна и Узбекистан са страни с особена важност за САЩ и Запада, като цяло. Очевидно, интересът на САЩ в геополитически план е възпрепятстването на навлизането на руски и китайски фирми в петролните полета на Казахстан и региона, като цяло. [39]

Малко след това (2001-2009 г.) Китай изгражда нефтопровод от Казахстан до Синдзян с дължина 2228 км, който в момента функционира, а капацитетът му се равнява на 20 млн. т. суров петрол/год. [47] Техническата разработка на нефтопровода започва през 1998 г. по предложение на Казахстан, след преговори с Китай. [48] Тази стъпка се предшества от подписаното между двете страни през 1997 г. споразумение за изграждането му, като неговото начало е белязано от започването на сондажни работи в Каспийско море. Те са последвани от изграждането на западната част на нефтопровода през 2004 г. и последващото изграждане на източната му секция до Синдзян, която е пусната в експлоатация през 2006 г. [18] Свързването на двете секции е осъществено изцяло пред 2009 г. [49] Капацитетът на нефтопровода е 400 000 барела суров петрол/ден. За момента Китай не е представил допълнителни изисквания за цената на суровия петрол, предвид дължината на нефтопровода около 2300 км. [18, 26] Според други анализатори, дължината на нефтопровода е 2800 км, като от 2010 г. Китай внася по него по 10 млн. т. суров петрол/год., а капацитетът на доставките се очаква да нарастне до 20 млн. т. суров петрол/год. до 2020 г. [50]. Някои наблюдатели подчертават, че вносът на суров петрол от Казахстан представлява само 5% от общия внос на Китай, [51] а други са на мнение, че вносът на суров петрол от Казахстан е само 3% от общия внос на Пекин. [49] Що се отнася до Синдзян, е необходимо да се обърне внимание и на факта, че в провинцията има изградени нефтопреработвателни мощности за пълна преработка на суров петрол с обем 22 млн. т./год. [52]

Разбира се, изграждането и последващото пускане в експлоатация на такова мощно съоръжение не минава без финансовата помощ на Китай. Още през 2009 г. той предоставя на Казахстан заем от 10 млрд. дол. за развитието на нефто- и газодобивната промишленост на страната, като 5 млрд. дол. от този заем са предоставени от Китайската национална петролна корпорация (CNPC) за усъвършенстване на електро- преносната мрежа на страната. Естествено, нивото на инвестициите дава на Китай 15%^{CH} контрол от страна на китайските компании, инвестирани в тези два сектора. [50] Най-общо, китайските инвестиции в Казахстан, за периода след разпада на СССР до началото на ЕПЕП, са в размер на 19 млрд. дол. Особено в случая е не само паричното изражение, но и китайската стратегия за инвестиране в енергийните сектори на Русия, Узбекистан и Туркменистан по това време.

Задачата на тези крупни инвестиции е свързването на страните от Централна Азия с определени западни провинции на Китай, като при това се цели тяхното собствено икономическо развитие. По мнението на Пекин, те са съществено икономически изостанали от източните провинции, което е напълно обяснимо. [50] Заедно с този поглед върху икономическите отношения на Китай с Казахстан е необходимо да се подчертае, че икономиката на Казахстан е предимно износно ориентирана, като 73% от износа на страната е съставен от суров петрол и природен газ, а общият обем на износа за Китай за 2016 г. е в размер на 4.2 млрд. дол., като от тях 24% се падат на въглищата и нефтените деривати, 21% - на мед и медни сплави, 14% - на чугун, стомана и желязо и 20% - на различни неорганични вещества и изотопи. За същата 2016 г. Казахстан внася от Китай продукция за 3.7 млрд. дол., като 24% от нея се падат на оборудването за ядрени реактори и машини на машиностроенето, 19% - на изделия за електрониката, 9% - за доставка на чугун и стомана и

5.4% - за различни пластични материали. [50] Структурата на износа и вноса между двете страни се запазва и досега.

Както стана ясно от данните в Таблица 2, Туркменистан е страната с най-големите залежи на природен газ в региона на Централна Азия. Доколкото сега не съществува спор, че Китай е най-бързо развиващата се икономика в света, дотолкова става аксиоматично ясно защо тя е имала (и има) нужда от изграждането на газопроводи с Туркменистан. Извън всякакво съмнение е, че този вариант е печеливш за Китай, още повече че се основава на фундаментален предишен опит: още през 1994 г. той подписва „Споразумение” с Казахстан за изграждането на газопровод с дължина от 3 000 км. Прави впечатление, че полагането на тръбата за него, заедно с необходимото оборудване е завършено в най-кратък срок. [39] Съобразявайки се с това, Пекин отпуска на Туркменистан безлихвен заем от 3 млрд. дол., който страната получава през 2008 г., веднага след подписването на споразумението по изграждането на газопровода. В него е отбелязано също, че Китай ще получава по 30 млрд. м³/год. в продължение на 30 години. [53] Основният мотив на Пекин е както да снижи зависимостта си от Русия, така и да използва възможността за по-тясно сътрудничество със страните от Централна Азия (в случая с Туркменистан). Така, през 2009 г. Туркменистан доставя на Китай само 1% от необходимото му количество на природен газ, а според някои наблюдатели, през 2015 г. Туркменистан доставя вече 80% от необходимото количество природен газ на Китай. [18]

Географски погледнато, газопроводът от Туркменистан за Китай, започва началото си от находището в Гедаим, преминава през територията на Узбекистан и Казахстан до гр. Хоргос на китайска територия, откъдето следва разклонение към втория западно-източен газопровод, започващ в провинция Синдзян. Дължината на газопровода е 1 800 км. Състои се от 3 паралелни линии – А, В и С, като всяка една от тях е с капацитет по 55 млрд. м³ газ/год. Линии А и В са завършени през 2008 г., като природният газ по линия А започва да тече през 2009 г., а по линия В – през 2010 г. За 2011 г. е известно, че по двете линии постъпват по 30 млрд. м³ газ/год. Строежът на линия С започва през 2012 г., като капацитетът ѝ се оценява на 25 млрд. м³ газ/год. Тя е завършена пред 2013 г., а е въведена в експлоатация през 2014 г.

През 2013 г. Си Дзинпин посещава Таджикистан, Узбекистан и Киргизстан като по време на неговото посещение се подписва договор за изграждането на допълнителна, нова, линия D с начало находището „Галкиниш”. Непосредствено след това следват двустранни договорености между Китай и Таджикистан (2014 г.) и Узбекистан (2013 г.) за изграждането на газопроводната линия D. По мнението на някои наблюдатели, тя е с обем от 30 млрд. м³ газ/год., а дължината ѝ е около 1 000 км. След изграждането на линия D, Китай ще получава общо 85 млрд. м³ газ/год. [54]

Характерен и съществен момент от газовата политика на Туркменистан е неговата безспорна настояща активност по реализирането на други два проекта – газопроводите *TAPI* и *API*, ходът на които е даден на Фигура 4. [55]

Както се вижда от Фигура 4, *TAPI* свързва Туркменистан, Афганистан, Пакистан и Индия. Общата дължина на газопровода е 1814 км, от които 214 км – на територията на Туркменистан, 774 км – на територията на Афганистан и 827 км – на територията на Пакистан, за да достигне до гр. Фазилка в Индия. [56, 57] Сега *TAPI* се счита като пряко продължение на идеята на Хилари Клинтън за „Нов път на коприната”, който тя анонсира през 2011 г. [42]

Фигура 4. Ход на газопроводите TAPI и IPI, според [55].



Първоначално, Туркменистан, Афганистан и Пакистан подписват „Споразумение за транспортиране”, към което през 2008 г. се включва и Индия. [57] След пускането в действие на TAPI по него ще се доставят до 33 млн. м³ газ/год., от които по 14 млн. м³ газ/год. ще бъдат предназначени за Пакистан и Индия, а Афганистан ще разполага с около 5 млн. м³ газ/год. [57], като заедно с той ще печели по 160 млн. дол. от транзитни такси. [25]

Очевидно, TAPI е безспорно изгоден за Туркменистан, който още през 1995 г. взема решение за построяването на газопроводи към други страни в рамките на стратегията му за икономическо развитие, без да се отказва и от възможността за изнася природен газ и за Русия. Понастоящем се планира износа на туркменски газ за Русия да бъде до 80 млн. м³ до 2024 г. [57] В настоящия момент Таджикистан финансира 85% от разходите по изграждането на TAPI, като на останалите три страни се падат по 5%. Не е за подминаване и факта, че Китай също желае да се включи във финансирането на газопровода в рамките на икономическия си коридор с Пакистан по ЕПЕИ. [56]

От друга страна, газовата връзка на Иран с Туркменистан не е прецедент. Още през 1997 г. е изграден газопровод между двете страни, по който Иран получава по 8 млн. м³ газ/год. В рамките на очевидно задълбочаващото се търговско сътрудничество между двете страни, през 2010 г. е изграден още един газопровод, по който в Иран се доставят по 20 млн. м³ газ/год. Газопроводът е изграден за захранване на иранските северни провинции с природен газ. [57]

За разлика от TAPI, IPI осъществява газопреносна връзка между Иран, Пакистан и Индия. Той се реализира в посочения на Фигура 4 маршрут, защото Иран също разполага със значителни резерви от природен газ, което го прави вторият, след Русия, голям производител в света. Понастоящем се счита, че резервите на Иран от природен газ са с обем от 28.1 трлн. м³, което представлява 15.5% от световните запаси, а страната може да добива по 1.48 млн. м³ газ/ден, като максималният добив може да достигне до 530 млн. м³ газ/ден. Още по-важното е, че Иран не е зависим по никакъв начин от други страни за добива на природен газ на своя територия. Находището се намира в Южен Парс, а договореността между Иран и Пакистан за неговото изграждане е реализирана още през 1995 г. И тук, както и в

предходния случай, Индия се включва на по-късен етап от реализацията на проекта. Съгласно клаузите на договора, Пакистан се освобождава от транзитни такси, като ще получава по 60 млн. м³ газ/ден, а до Индия ще достигат по 90 млн. м³ газ/ден. [58] В допълнение, „Газпром” и „Бритиш Петролеум” също заявяват желание за участие в строежа на газопровода, също както и „Китайската газова и нефтена корпорация” (CNPC). [51]

От геоикономическа и геополитическа гледна точка географското положение на Иран прави напълно възможно връзката му с 15 стани от региона, което способства затова той да се превърне в желан икономически партньор. При това не може да бъде редуцирана ролята му на „свързващо звено” с региона на Близкия Изток, Персийския залив, Каспийско море и Централна Азия. От това естествено идва и заключението, че една от най-важните задачи на политическото ръководство на страната е поддържането на енергийната ѝ сигурност чрез увеличаване на износа на суров петрол и природен газ за страните от региона.

Конкретните стратегически цели на Иран могат да бъдат обобщени така:

- развиване на постъпателно добри политически и икономически отношения с Русия и Централна Азия, водещи до пребалансиране на влиянието на САЩ и запада в региона;
- извеждане на отношенията с Русия на качествено нов етап, чрез създаването на двустранен форум, под названието „Форум за износ на природен газ” (GECE), който по замисъл е сходен с OPEC и е формиран със задачата да координира действията на двете страни по добива и продажбите на природен газ както в, така и извън региона;
- задълбочаване на отношенията с Турция, Ирак и Пакистан като възможност за утвърждаването на Иран като незаобиколим фактор в регионалният политически дизайн, а от там и по-нататъшно задълбочаване на отношенията с Китай;
- неутрализиране на наложените от САЩ и Запада санкции. [58, 59]

Основните притеснения на Индия по отношение на двата проекта се коренят във виждането ѝ по повод на нестабилната политическа обстановка в Афганистан, както и по повод на изострените ѝ отношения с Пакистан, от който тя трябва да получава доставките на природен газ. Обобщено казано, Индия смята, че терористичните групи, действащи на територията на двете страни ще извършват терористични саботажии по протежението на TAPI и IPI. Що се отнася до Пакистан, например, Индия счита, че преминаването на газопровода през провинция Балучистан ще изостри допълнително отношенията между тях. Още по-крайното становище на Индия е, че тя не желае да бъде зависима от доставките на газ от Пакистан. [60] В този контекст, по мнението на някои анализатори, Пакистан се нуждае от доставките на природен газ в размер равен с този на Индия [51, 57, 61], за да поддържа непрекъснатия производствен режим на металургичните заводи за производство на мед, изградени с помощта на Китай в провинция Ангар. [61]

Разбирайки прекрасно състоянието на проблема със сигурността, афганистанското правителство взема решение да включи над 7 000 военнслужещи в охраната, както на строежа, така и на експлоатацията на TAPI. То, очевидно, прави това, за да намали натиска и негативните оценки на международните си партньори. Заедно с това обаче, то е наясно, че талибаните и в момента командват от двете страни на границата с Пакистан. Очевидно, подобен ход ще накара правителството в Исламабад да предприеме подобни мерки. [56]

Шанхайската организация за сътрудничество (SCO) – път към по-нататъшното утвърждаване на Китай в региона на Централна Азия

Фигура 5 нагледно представя страните-членки на SCO [62] и ясно указва на това, че те представляват ядрото на Евразия. Поради тази причина, обединения от порядъка на SCO са изключително съществени от геополитическа и геостратегическа гледна точка.

Фигура 5. Страни-членки на SCO



Извън политическия поглед върху SCO, някои анализатори подчертават, че държавите, членуващи в нея, произвеждат 1/4 от глобалния БВП, а БВП на страните-членки ежегодно нараства с 4.85%, по данни от 2016 г. От друга страна, златните резерви на страните от SCO се оценяват на 4 трлн. дол., а 11% от чуждестранните инвестиции в света за 2016 г. отиват в страните-членки и страните-наблюдатели в SCO. Потокът от чуждестранни инвестиции в SCO е основната причина за откриването на 600 000 работни места/год. Във връзка с тези данни е необходимо да се подчертае, че в тях не са включени тези за Китай, поради това, че правителството в Пекин не ги публикува. [63]

От политическа гледна точка, SCO е моделна *хибридна система* за регионално партньорство, началото на което е заложено още през 2001 г. с основната задача да се постигне регионална сигурност и стабилност, посредством мултифункционално икономическо коопериране, което е универсален принцип на междудържавните отношения. [63] Още през 1996 г. се създава форматът „4+1“, в който влизат 4 страни – Русия, Казахстан, Киргизстан и Таджикистан, към които се присъединява и Китай. [18] Това обединение по-късно е наречено „Шанхай-5“, което очевидно е в основата на SCO. През 1997 г. се подписват ред договори между страните-членки на „Шанхай-5“, на основа на съвещанието, проведено в Шанхай година по-рано. [64]

Поставянето на регионалната сигурност в центъра на организацията става по настояването на Китай, за който основна задача е справянето с трите дявола: тероризма,

екстремизма и сепаратизма[25]. Виждането на Китай е, че икономическото взаимодействие е допълнителен и стабилизиращ фактор в Обединението[63]. Във връзка с това, както посочват някои данни, товарооборотът на Китай в рамките на „Шанхай-5” за 1996 г. е 674 млн. дол., като през 2014 г. той е вече, в рамките на *SCO*, от порядъка на 1 041 млн. дол., като в това число не са включени данните за Туркменистан и Таджикистан, което ги занижава чувствително. Към 2018 г. общият брой документи, ратифицирани в организацията, във връзка с икономическата ѝ дейност са 122, като са обхванати сферите на пазарните отношения, банковото дело, финансовата и инвестиционната активност, производството на широк спектър стоки и артикули, селското стопанство, туризма и културата. За да се реализират споменатите насоки в *SCO* са разработени 30 механизма за партньорство, съпроводени от подписването на разностранни по обема си договорености, регулиращи отношенията между страните в тях. [65]

Включването на Индия, Иран и Пакистан като наблюдатели, а след това и като членове на *SCO* е начин за повишаване нивото на регионалната стабилност, без привличането на извън регионални партньори. Очевидно, *индиректният замисъл на начинанието е стабилизирането на Афганистан*, което е съпроводено от няколко посещения на високопоставени китайски представители в страната през 2014/2015 г. [25] От друга страна, тази стъпка е и начин за задълбочаване на отношенията между Афганистан и Пакистан, което се отразява и на по-нататъшното разрешаване на въпросите за регионалната стабилност, както и за байпасиране на негативни сценарии, свързани с провинция Синдзян.

Интересен момент в развитието на *SCO* е надсловът на заседанието на организацията, проведено в Китай: „**Голямата азиатска седморка**”, което много напомня на G-8, но и е много тънко поднесен нюанс към международната общност. Подобен надслов разкрива също и това, че Китай съвсем не гледа с подозрителност и съмнение членството на Русия в *SCO*, напротив. За него тя е изключителна възможност за недопускането на САЩ в региона на Централна Азия, както и на техните сателити, например Япония. [66] Независимо от това обаче, Пекин ясно съзнава, че дипломатическото и икономическо блокиране на отношенията с Русия не са позитив, а, от друга страна, се стареа да намали до минимум нейното влияние както в Централна Азия, така и в *SCO*, като цяло. Имайки предвид стратегическата важност на отношенията между Китай и Русия, Си Дзинпин съвсем наскоро (2017 г.) декларира, че те не са конкуренти, както по повод на *SCO*, така и по повод на *ЕПЕП*. В интервю, дадено за агенция ТАСС, той подчертава, че Китай е в подготовка на ново споразумение за икономическо и пазарно сътрудничество с Евразийския Икономически Съюз (*ЕИС*), чиято цел е разкриването на съвместни проекти в сферата на двустранния икономически обмен, както и за издигане на инвестиционното равнище между двете страни. [63]

Все в рамките на този контекст, основната цел на Пекинската среща е *създаването на производствени клъстери* на базата на високоефективни технологии. Тяхната специфична задача е и усъвършенстването на начините за първична и вторична преработка на природни суровини за получаването на различни високо технологични материали от тях. [63]

Иран, воден основно от икономически подбуди, които са напълно разбираеми, също не възразява на евентуално пълноправно участие в *SCO*. Напротив. От друга страна, Иран много ясно осъзнава интересите на Русия и Китай към него, като пресметливо и внимателно използва географското си положение в дипломатическите и икономическите инициативи с участието на Русия и Китай, като основната геостратегическа цел на Иран е същественото ограничаване на ролята на САЩ в региона. В хода на постепенното и последователното реализиране на тази стратегия, Техеран не отказва страната му да бъде приета като наблюдател в *SCO* през 2005 г., което става на заседанието на организацията в Астана (Казахстан). Не минава кой знае колко време, когато през 2010 г. външният министър на Русия Сергей Лавров, на заседанието на *SCO* в Ташкент (Узбекистан) настоява за по-бързото приемане на Иран в Организацията, което, според него, ще доведе до сформирването на

„позитивен алианс” . [67] С тази стъпка Русия дава знак за формирането на **мошен стратегически триъгълник Русия-Иран-Китай**, който, според изтъкнатият геостратег Збигнев Бжежински, ”е най-опасният сценарий” за САЩ, защото подобен алианс е „антихегемонистка коалиция, скрепена не от идеология, а от общо усещане за несправедливост”. [68]

За Русия това е стратегически удобен вариант, защото ще ѝ даде възможност за достъп до топлите води на океана, а Китай ще бъде удовлетворен както от затрудняването на индийските претенции за регионално лидерство, така и от възможността за директен поглед към Ормузкия проток, което ще му даде изключителния шанс да заобиколи, или поне да намали, проблемите си около протока „Малака”, както и да му осигури достатъчно степени на свобода за разрешаване на реалните проблеми в Южнокитайско море. Но, големият печеливш в случая е Иран, който търси всестранни възможности да преодолее американските и западните санкции, а заедно с това, съюзът му с Русия и Китай ще му даде възможност да реализира енергийната си програма, в това число и изграждането на нови ядрени мощности за мирни цели. *От глобална гледна точка*, формирането на подобен стратегически триъгълник с два мощни върха – Русия и Китай, ще оказва и възпираща роля на Иран, а от там и косвено въздействие върху Близкия Изток, в който и Русия, и Китай имат определени геополитически и геостратегически интереси: Русия - заради Сирия и другите арабски държави в региона, заедно с Израел, а Китай - заради своята енергийна диверсификация. Ето защо, от особена важност за Китай са добрите отношения с Русия и по повод на Близкия Изток, както и по повод на неговата разширена икономическа политика в тази нестабилна и изменчива съвкупност от държавни субекти. От вътрешно политическа гледна точка, с поддържането на стратегически добри и дългосрочни отношения, Китай ще си осигури етническо спокойствие и стабилност в Синдзян, което е от изключителна важност за реализирането и на регионалната, и на националната програма за развитието на страната до 2050 г.

Както се вижда от Фигура 6, Китай си осигурява 2 типа зони на влияние. Едната – зона на разширено влияние и другата – зона на нарастващо влияние.

Зоната на разширено влияние обхваща две широки по географски и икономически обхват области – Централна и Югоизточна Азия, които реализират осъщественият от Китай стремеж за стратегическа дълбочина, понятие, въведено от турския геостратег акад. проф. Ахмет Давутоглу в неговия фундаментален труд, носещ същото заглавие. [69] Така Централна Азия се оказва геостратегическо предимство на Китай към Русия, Турция и Европа, историческото и икономическото влияние в Югоизточна Азия е *conditio sine qua non* за влияние върху Северна и Южна Корея, Япония и Австралия, както и очевидно улеснената способност за разрешаване на противоречията в Южнокитайско море и, по-специално, на геополитическият възел „проток „Малака” като път за снабдяването на Китай с енергийни източници, от които той така много се нуждае. От друга страна обаче, енергийната си сигурност Китай удовлетворява от проектите си с Централна Азия, а заедно с това осъществява и така необходимата му стратегия ако не за байпасиране, то поне за облекчаване на морските пътища за доставка на енергийни източници.

Както може да се види от Фигура 6, именно морският път се оказва и естественият начин за влияние и върху Югоизточна Азия, и върху Япония, и върху Австралия. Ето защо, в интерес на Китай е да развива и гражданския, и военноморския си флот за реализиране на посочената стратегия. Фигура 6 представя зоналното разпределение на влиянието на Китай в Централна и Югоизточна Азия.

Фигура 6. Зони на влияние на Китай в Азия



Индия би могла да бъде дефинирана като *зона на нарастващо влияние*, независимо от противоречията между нея и Китай. Подобна стратегия на формиране на такава зона, би дала ценната възможност за влияние в акваторията на Индийския океан, колкото и невъзможно да изглежда това сега, а наред с това би облекчило и отношенията между Пакистан и Индия, колкото и Индия се старая да привлече Иран в ролята му на стратегически партньор, чрез инвестирането в различни пристанищни проекти.

Русия – постоянен и мощен фактор в Централна Азия

След разпадането на СССР през 90-те години на 20 век Русия изцяло загубва влиянието си в страните от Централна Азия и в политически, и в икономически, и във военен аспект. Това е пряко следствие от провежданата от Борис Елцин политика на трайно дистанциране от централно азиатските републики, влизаци в състава на СССР, което се съпровожда от декларирането на политическа и военна неподкрепа. [70] В резултат на това, страните от Централна Азия са подложени на дълбоки процеси на дестабилизация, в резултат на които Таджикистан не успява да запази гражданския мир в страната. В същия период Казахстан успява да проведе масирани стъпки към широко икономическо либерализиране, съпроводено с привличането на чуждестранни инвестиции, ускорена приватизация и придобиване от много западни компании на значителна част от залежите на суров петрол в страната, особено по шелфа на Каспийско море. За разлика от него, Узбекистан и Туркменистан се въздържат от прибързана либерализация, като те не продават на чужди компании стратегическите си

икономически обекти, което води до запазване на държавния монопол върху икономиката. През 1993 г. Узбекистан и Казахстан подписват „Договор за задълбочаване на икономическото сътрудничество 1994-2000 г.“, а през 1994 г. Казахстан, Узбекистан и Киргизстан подписват „Договор за създаване на единно икономическо пространство“. През 1995 г. те създават местен съвет по отбрана с цел да координира взаимодействието на страните с НАТО. През същата година се създава и централно азиатски батальон с участието на 3^{-те} страни, като негови военни преминават обучение по програмата „Партньорство за мир“. [71] При подобно състояние на нещата става съвсем очевидно, че държавите от Централна Азия се намират в състояние на перманентен вакуум, предизвикан основно от изтеглянето на руската политическа, икономическа и военна подкрепа от региона.

Появата на Евгений Примаков на руската политическа сцена е характеризирано от водещи анализатори като „повратен момент“ в руската политическа история. Водещата характеристика за подобно заключение се базира основно на вниманието на Примаков към региона на Централна Азия и на Близкия Изток. [72, 73] Както отбелязват други анализатори със заемането на Примаков на поста външен министър, Русия поставя и началото на интензивни контакти с Пекин, което сега би могло да се означава с понятието „рекалибриране“. [6]

Независимо от тези фундаментални външно политически промени, до 1999 г. паричните обеми на товарооборота на страните от Централна Азия с Русия се свиват още 2 пъти – от 7.2 млрд. дол. (през 1996 г.) до 3.7 млрд. дол. (през 1999 г.), което е явно указание за това, че фрагментацията на пост-съветското пространство продължава. [74]

Незаобиколим факт е също така, че с идването на власт на Владимир Путин, политиката и отношението на Русия със страните от Централна Азия се променят коренно. Както маркират някои наблюдатели, Путин гледа на региона като на колективно и цялостно образувание, но, заедно с това, *Русия залага и на процес на деагрегиране* на региона, посредством иницирането на двустранни договорености [51], което, между впрочем, е и същността на китайската политика към него. На тази основа, икономическите отношения на Русия с бившите централно азиатски републики бележат възходящо развитие. Така, за 2000 г. стокооборотът между тях е в размер на 8 млрд. дол., а през 2006 г. той е вече 33 млрд. дол. [75]

Независимо от това обаче, основен икономически партньор на страните от Централна Азия си остава Китай, както може да се види от данните на Фигура 7, публикувани в анализ на аналитичния център „Стратфор“, САЩ. [76]

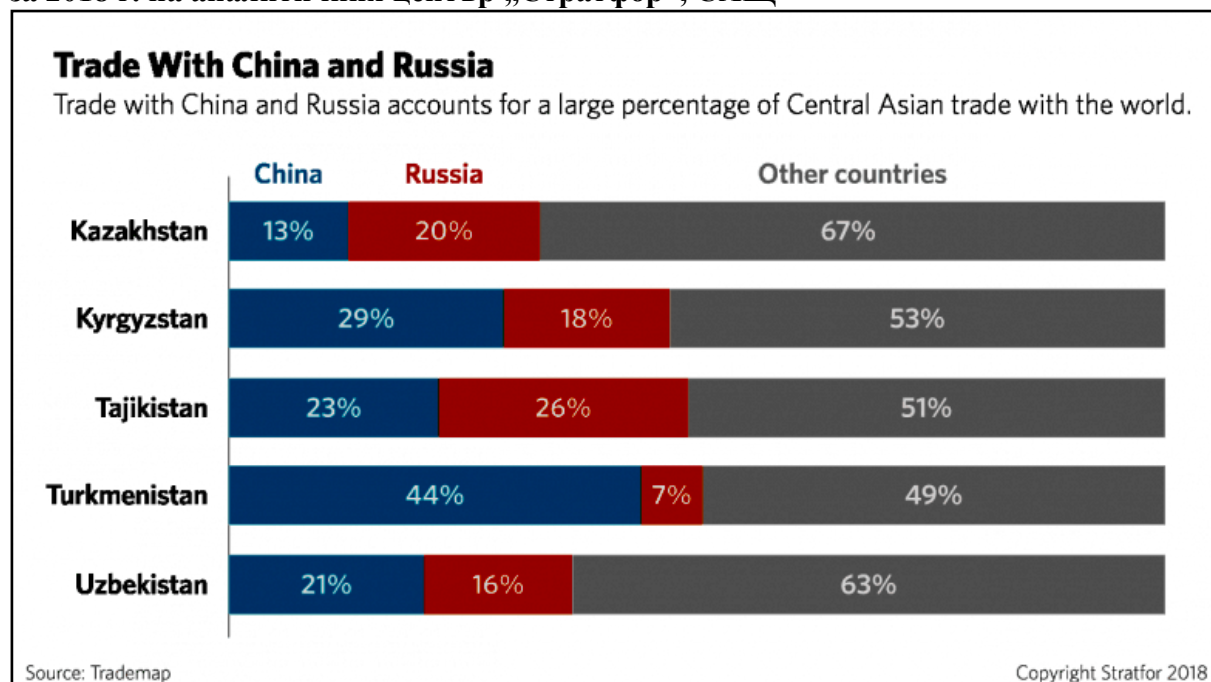
Както съвсем ясно проличава от Фигура 7, през 2018 г. Китай запазва икономическото си присъствие в региона на Централна Азия, а Русия показва по-голям пазарен дял в отношенията си с Казахстан и Таджикистан, следвани от Киргизстан, Узбекистан и Туркменистан. Наред с това се забелязва още една характерна тенденция: почти половината от пазарния дял на Русия и Китай се пада на търговския обмен със страните от региона. Изключение от това прави Туркменистан, при който делът на стокообмена с Китай и Русия (51%) е по-голям от този с другите страни в света, който е 49%.

Изводите, от данните на Фигура 7, биха могли да изглеждат така:

- Китай и Русия ще продължават да бъдат предпочитани икономически партньори и по географски, и по геоикономически съображения.
- Пазарът на страните от Централна Азия продължава да бъде регионално затворен, но тенденцията на „отваряне“ към света ще продължи да се развива бавно, но постъпателно в рамките на стратегическите инициативи – *Евразийски икономически съюз* и *ЕПЕП*.
- Русия ще запази водещото си присъствие в областта на регионалната стабилности военно-техническото сътрудничество. Основания за подобно заключение дава фактът,

че в палитрата от стоки, които Русия изнася за Казахстан, например, съществува една последна стокова единица в списъка от артикули със „секретен код”, която е на стойност 8 073 060 дол., и която бележи увеличение от 5 933 290 дол. за 2017 г., в сравнение с 2016 г. , когато нейната стойност е била в размер на 2 139 770 дол. [77] Тази тенденция се запазва и за другите страни от пост-съветското пространство, което може да се види от данните, публикувани в [78].

Фигура 7. Пазарни отношения на страните от Централна Азия с Китай и Русия (в %) за 2018 г. на аналитичния център „Стратфор”, САЩ



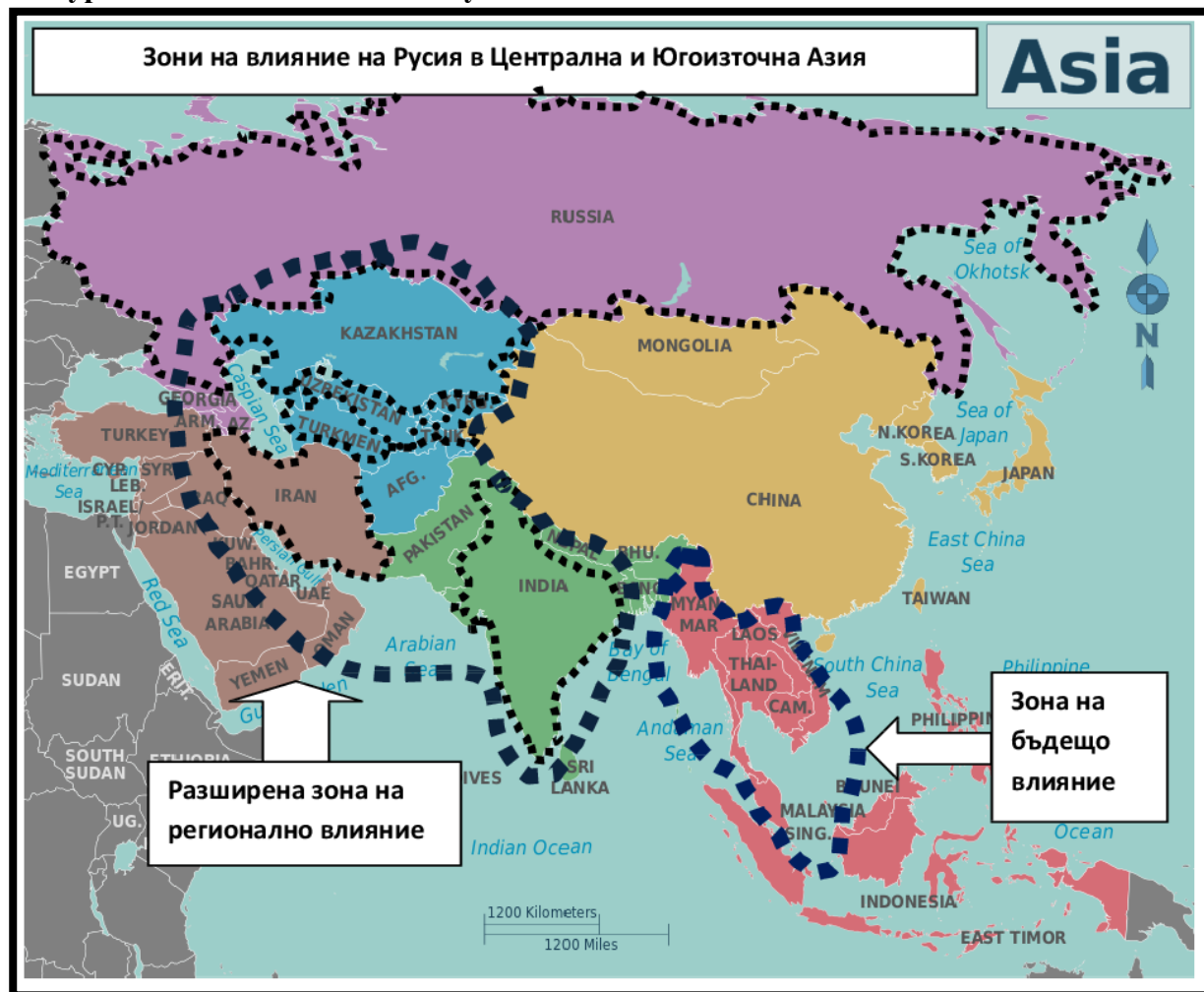
Независимо от това, основата на руското лидерство в страните от Централна Азия е реализирането и дълготрайността във времето на *Евразийския икономически съюз (ЕИС)*.

За формирането му става ясно през 2015 г., но предисторията на *ЕИС* говори, че още през 1994 г. президентът на Казахстан Назърбаев, на лекция пред студенти в Москва, издига идеята за създаването на Евразийски съюз с цел формиране на общ пазар между Русия и държавите от Централна Азия, както и установяването на обща политика по сигурността. За съжаление, както често се случва, нито обръщението, нито предложението в него са чути от лидерите. [7] Това става едва през 2009 г., когато лидерите на Русия, Беларус и Казахстан се договарят за създаването на общо икономическо пространство. Тази договореност става реалност през 2010 г., като задачата е да се издигне на ново ниво междудържавното регионално сътрудничество по пътя на задълбочаването на икономическото сътрудничество между тях. [79] По-късно Владимир Путин – в качеството си на премиер-министър на Русия – уточнява, че създаването на общо икономическо пространство не е форма на възраждане на СССР , а е различен механизъм на отношенията между страните. Статията на Путин е забелязана от Александър Лукашенко, който, включвайки се в дискусията, обобщава, че именно този е верният път за развитие на страните от пост-съветското пространство. Назърбаев, като „баша” на идеята, естествено взема отношение по въпроса, като подчертава полезността на технологичното коопериране между страните от региона със САЩ, ЕС и Китай. Той даже предлага и конкретна програма за това. [7] По-късно, през 2012 г. се създава и Евразийската икономическа комисия (*ЕИК*). През 2014 г. в столицата на Казахстан Астана, лидерите на Русия, Беларус и Казахстан, в присъствието на колегите им от Армения и

Киргизстан, се договарят за създаването на *ЕИС*, към който се присъединяват по-късно и те. [79]

По този начин, влиянието на Русия в региона на Централна Азия, заедно с това в Иран и Индия оформя *зона на разширено* регионално *влияние*, и още една зона - на *бъдещо влияние*, обхващащо страните от *ASEAN*, както е показано на Фигура 8.

Фигура 8. Зони на влияние на Русия в Азия



Очевидно, развитието на двете зони в бъдеще ще утвърди ролята на Русия в региона на Азия, което обаче не означава, че така фиксирани зони могат да се превърнат в зони на съперничество с Китай.

Напротив.

Русия си дава много ясна сметка за икономическата мощ на Китай както в Азия, така и извън нея. Ако тя, евентуално, се изкуши от създаването на подобни зони на съперничество, тя задължително ще претърпи стратегически загуби, основно поради историческа и културна несъвместимост с държавите, влизащи в техния обсег. Разбирайки това, Русия стратегически ще редуцира влиянието си в тях и няма да си позволи каквито и да са проблеми с Китай. Единственото, което може да направи е да засили доставките си на съвременни военни системи за отбрана, които да осигурят сигурността на страните от региона в разширената бъдеща зона на влияние. Осъществяването на подобна стратегия е най-доброто, което Москва може да реализира твърдо до 2050 г. Подобна стратегия е напълно реалистична и не противоречи на историческия момент на залез на американската

световна хегемония, вакуумът от който - в сферата на отбраната и военните технологии - може в твърде голяма степен да бъде зает от нея. Няма база за спор, че и в момента, а и за в бъдеще, военно-промишленият комплекс на Русия ще претърпи бурно развитие.

От икономическа гледна точка, продажбата на изделия за отбрана зад граница, ще позволи на Русия по качествено нов начин да подобри социално-икономическия статус на населението на страната чрез реализирането на мащабни социални програми. Погледнато в първо приближение, Русия вече е започнала реализирането на подобна стратегия. Остава да я задълбочи, което тя задължително ще направи.

Независимо от това, че основен е военният вектор на руската стратегия за развитие, то той не е единствен.

Излизането на Русия в района на Персийския залив - чрез Иран и на Индийския океан - чрез Индия ще й даде възможност за излизане на топли морета и естествено разширяване на икономическите и пазарните й възможности.

От друга страна, Югоизточна Азия - като зона на бъдещо влияние – ще даде на Русия **стратегическа преднина** и влияние върху процесите и решаването на проблемите в Южнокитайско море, което ще издигне на по-висок етап отношенията й с Китай, които могат да се придвижат извън границите на сегашното „стратегическо партньорство”. С навлизането в подобна зона, Русия може да засили качествено и дипломатическата си преса върху Япония, което би имало положителна роля за намаляването на нейните регионални апетити. Едно обаче е кристално ясно: че независимо от очертаните зони на руско разширено и бъдещо влияние, лидер в района на Югоизточна и Южна Азия ще остане Китай.

България и страните от Централна Азия

Както може да се предположи, стокооборотът на България със страните от Централна Азия е твърде скромнен в парично изражение. Данните от него, за 2019 г., подреждат страните от региона, както следва: Казахстан (37.74 млн.дол.) >Узбекистан (22.31 млн.дол.) >Туркменистан (4.21 млн.дол.) >Киргизстан (2.51 млн.дол.) >Таджикистан (551.78 хил. дол.).[80] От друга страна, за същата 2019 г., стокооборотът на България с Германия е в размер на 4.93 млрд. дол., следвана от Румъния (2.91 млрд. дол.), Италия (2.45 млрд. дол.), Турция (2.25 млрд. дол.) и Гърция (2.25 млрд. дол.). Очевидно, невъзможността, или нежеланието, за осигуряване на подходяща логистична подкрепа води да наблюдаваната пазарна ориентация на страната. На фона на стокооборота с някои европейски и балкански страни, този с Китай и Русия, например, е твърде незначителен. С Китай, за 2019 г., той е в обем от 913 млн. дол., а с Русия е още по-нисък – 583 млн. дол. [80] При това положение, естествено се налага изводът, че България няма подходяща пазарна политика към тези две страни, които свръх всичко останало, са изключително просторни пазари.

Както посочват данните в *TRADING ECONOMICS*, за 2020 г. търговския дефицит на България е 461.6 млн. лв. (по данни за м. юни, 2020 г.), сравнени със същият период на 2019 г. Вносът в страната е намалял с 6.9%, като намалението от внос от държавите в ЕС е 7.4%, а от страните извън ЕС – 6.2%. За същият период, износът спада с 7.2%, като този към страни от ЕС спада с 18.1%, а към страни извън ЕС – с 0.9%. Ясно е, че икономиката на България е в криза, съпътствана от неадекватна пазарна политика.

Още по-обезпокоителни са данните от износния асортимент на България. Дори и бегъл поглед показва, че **страната ни основно изнася минерални суровини и метали**, и то в твърде големи парични изражения.

Например, за 2018 г. от България е изнесена рафинирана мед на стойност 3.01 млрд. дол., руди и рудни концентрати – в размер на 691.73 млн. дол., алуминий – 489.32 млн. дол., цинк – 311.76 млн. дол., олово – 198.94 млн. дол., калай – 2.17 млн. дол. и никел – 355.32 хил. дол. [80] Все в тази посока са и данните от износа на различни минерални суровини и нефтени деривати, чиято стойност е в размер на 3.01 млн. дол.

Ако тази негативна тенденция се запази, не след дълго страната ни ще бъде заплашена от недостиг на основни за промишлеността и електрониката метали, а това може да доведе до задълбочаване на структурната икономическа криза, която се наблюдава перманентно в страната. **Възможен изход** е бързото стратегическо възраждане на фината електронна промишленост чрез привличането на обемни чуждестранни инвестиции, както и чрез изграждането на съвместни предприятия с участието на страни в (и извън) ЕС. Подобна стъпка е отчайващо наложителна, за да може България да посрещне онова, което сега лека-полека се прокрадва. То носи работното название **РЕСУРСЕН НАЦИОНАЛИЗЪМ**, който е подробно разгледан от автора в [81].

Изводът, който естествено се налага е, че България въпиющо се нуждае от основно преразглеждане на икономическата си политика. Колкото повече се забавя този процес, толкова повече икономическата агония на страната ще се задълбочава, защото стратегическата **икономическа политика по никакъв начин не се свързва със съществуващите, или пък с оформящите се, световни тенденции.**

Доколкото се отнася до страните от Централна Азия, обобщените данни за тях водят до **следните възможни изводи:**

1. Две от страните в Централна Азия – Киргизстан и Таджикистан – внасят минерални суровини и нефтени деривати на стойност 901.42 млн. дол. и 241 млн. дол, съответно, което може да служи като указание за недостиг от тях.

2. Характерен момент в структурата на вноса на другите страни от региона е, че най-голям дял в него се пада на машинно оборудване от най-различен вид, към който спада и оборудването за ядрената промишленост за мирни цели. Така, по това перо, водещ е Казахстан с 8.17 млрд. дол, следван от Узбекистан с 5.61 млрд. дол., Киргизстан – с 474.99 млн. дол. и Туркменистан – с 462 млн. дол. От данните е ясно, че стойности с подобен размер биха могли да указват за провеждане на политика, свързана с развитието както на различни производствени мощности, така и за развития на ядрената енергетика на страната с възможната стратегическа цел, насочена към създаването на единна енерго-снабдителна система на страните от региона, колкото и илюзорно да изглежда това днес.

3. От данните за вноса на страните от Централна Азия може да се оформи и още едно важно заключение, а именно: четири от тях внасят различно ж.п. оборудване, което в парично изражение изглежда така: Казахстан – 2.33 млрд. дол., Узбекистан – 2.14 млрд. дол., Таджикистан – 18.3 млн. дол., и Туркменистан – 158 млн. дол. Очевидно, данните са в съзвучие със заключението, че регионът, поради своята географска затвореност, играе ролята на коридор и път за осъществяване не само на китайският мегапроект *ЕПЕП*, но и като начин за облекчаване на междудържавната търговия. В тази посока, **България не прави почти нищо за развитието на ж.п. транспорта си**, независимо от полезността му както в рамките на *ЕПЕП*, така и поради факта, че страната ни е удобен транспортен коридор от Турция към Централна и Западна Европа.

В заключение: За момента, България би могла да извоюва благоприятни икономически ниши сред страните от Централна Азия в две направления. Едното: износ на лекарствени препарати и продукти, и другото – износ на хранителни и основно на млечни продукти. И от двата асортимента, регионът на Централна Азия има ,и ще има, нужда.

БИБЛИОГРАФИЯ

- [1] Paulo Duarte, "CENTRAL ASIA: THE BENDS OF HISTORY AND GEOGRAPHY", Rev. Relac. Int. Estat. Segur. 9 [1] (2014) 21-35.
- [2] Кноема, (<https://knoema.com/>).
- [3] The Observatory of Economic Complexity, (<https://atlas.media.mit.edu/en/>).
- [4] Halford Mackinder, "The geographical pivot of history", Geographical Journal 23 [4] (1904) 421-444.
- [5] Jacqueline Lopour, "GEOPOLITICS AT THE WORLD'S PIVOT: EXPLORING CENTRAL ASIA'S SECURITY CHALLENGES", Centre for International Governance Innovation 80 (2015) 1-24.
- [6] Нандан Унникришнан, Ума Пурушотхаман, "Подходы Индии к многостороннему сотрудничеству и евразийским институтам", Валдайские записки 98 (2019) 1-16. [Nandan Unnikrishnan, Uma Purushothaman, "Podhody Indii k mnogostoronnemu sotrudnichestvu i evraziyskim institutam", Valdaiskie zapiski 98 (2019) 1-16.]
- [7] Ruslan Dzarasov, "Russian neo-revisionist strategy and the Eurasian Project", Cambridge Journal of Eurasian Studies 3P7NAR (2017) 1-15.
- [8] Збигнев Бжежински, "Голямата шахматна дъска: Американското превъзходство и неговите геостратегически императиви" София (1997) стр. 40. [Zbignev Bzhezinski, "Golyamata shahmatna daska: Amerikanskoto prevazhodstvo i negovite geostrategicheski imperativi" Sofia (1997) str. 40.]
- [9] Игорь Кефели, Дмитрий Кузнецов, "Евразийский вектор глобальной геополитики" Санкт Петербург (2018) стр. 57. [Igor Kefeli, Dmitriy Kuznetsov, "Evraziyskiy vektor globalnoy geopolitiki" Sankt Peterburg (2018) str. 57.]
- [10] Пак там, стр. 148.
- [11] Пак там, стр. 151-153.
- [12] Збигнев Бжежински, "Изборът: глобално превъзходство или глобално лидерство", София (2004). [Zbignev Bzhezinski, "Izborat: globalno prevazhodstvo ili globalno liderstvo", Sofia (2004).]
- [13] Пак там, Изборът, стр.11.
- [14] Пак там, Изборът, стр. 19.
- [15] Цит. по [8], стр. 145.
- [16] Цит. по [8], стр. 65.
- [17] Цит. по [8], стр. 151.
- [18] Uuriintuya Batsaikhan, Marek Dabrowski, "Central Asia — twenty-five years after the breakup of the USSR", Russian Journal of Economics 3 [3] (2017) 296-320.
- [19] Цит. по [8], стр. 143.
- [20] Цит. по [8], стр. 150.
- [21] Цит. по [8], стр. 152.
- [22] Цит. по [8], стр. 153.
- [23] V. Zh. Somzhurek, A. M. Yessengaliyeva, Zh. M. Medeubayeva, B. K. Makangali, "Central Asia and regional security", Communist and Post-Communist Studies 51 [2] (2018) 161-171.
- [24] Ирина Комиссина, "Размышления после саммита ШОС: новые реалии, новые перспективы", ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ 1 [34] (2016) 68-88. [Irina Komissina, "Razmishlenia posle sammita SOS: novie realii, novie perspektivi", PROBLEMI NATSIONALNOY STRATEGII 1 [34] (2016) 68-88.]

- [25] Craig Oliphant, Simon Mills, Ivan Campbell, Bernardo Mariani, Maija Paasiaro, Tang Xiaomin, "Central Asia at a crossroads: Russia and China's changing roles in the region and the implications for peace and stability", Royal United Services Institute (RUSI) 1-36 (2015).
- [26] Bobo Lo, "Frontiers New and Old: Russia's Policy in Central Asia", *Russie. Nei. Visions* 82 (2015) 1-25.
- [27] Акрам Умаров, "Участие Ирана в стабилизации Афганистана после 2001 г.", *Проблемы национальной стратегии* 3 [42] (2017) 73-89. [Akram Umarov, "Uchastie Irana v stabilizatsii Afganistana posle 2001 g.", *Problemy natsionalnoy strategii* 3 [42] (2017) 73-89.]
- [28] Владимир Парамонов, Алексей Строков, Олег Столповский, "Россия и Китай в Центральной Азии: политика, экономика, безопасность" Бишкек (2008) стр. 119. [Vladimir Paramonov, Aleksey Strokov, Oleg Stolpovskiy, "Rossia i Kitay v Tsentralnoy Azii: politika, ekonomika, bezopasnosty" Bishkek (2008) str. 119.]
- [29] Пак там, стр. 120.
- [30] Пак там, стр. 121.
- [31] Michael Clarke, "China and the Uyghurs: The "Palestinization" of Xinjiang?" *Middle East Policy* 22 [3] (2015) 127-146.
- [32] Naveed Elahi, "CHINA-PAKISTAN ECONOMIC CORRIDOR. Security Threats & Solutions: A Strategy", (2015) 1-24.
- [33] Q. Siddique, "Deeper than the Indian Ocean ? An analysis of Pakistan-China relations", *SISA Report*, Oslo 16 (2014).
- [34] Zahid Hussain, "The China-Pakistan Economic Corridor and the New Regional Geopolitics", *Asia Visions* 94 (2017) 1-28.
- [35] Dhruvajyoti Bhattacharjee, "China Pakistan Economic Corridor (CPEC)", *SSRN Electronic Journal* (2015) 1-15.
- [36] Proceedings of One-Day International Seminar, "Pakistan-China Relations in the Changing Regional and Global Scenario", (2015) 1-139.
- [37] Лъчезар Радев, "„Един пояс , един път” Част I: Китайско-пакистански икономически коридор", *Понеделник* 3 [4] (2019) 84-99. [Lachezar Radev, "„Edin poayas , edin pat” Chast I: Kitaysko-pakistanski ikonomicheski koridor", *Ponedelnik* 3 [4] (2019) 84-99.]
- [38] Цит. по [28], стр. 125.
- [39] Petar Kurečić, "The New Great Game: Rivalry of Geostrategies and Geoeconomies in Central Asia", *HRVATSKI GEOGRAFSKI GLASNIK* 72 [1] (2010) 21 – 48.
- [40] Dina Spechler, Martin C. Spechler, "Uzbekistan among the great powers", *Communist and Post-Communist Studies* 42 [3] (2009) 353-373.
- [41] Yelena Zabortseva, "From the "Forgotten Region" to the "Great Game" Region: On the Development of Geopolitics in Central Asia", *Journal of Eurasian Studies* 3 [2] (2012) 168-176.
- [42] J. Stapleton Roy, "Sino-Russian Relations in a Global Context", *The National Bureau of Asian Research*, 66 (2017) 37-49.
- [43] Andrew C. Kuchins, "What is Eurasia to US (the U.S.)?", *Journal of Eurasian Studies* 9 [2] (2018) 125–133.
- [44] Лъчезар Радев, "„Един пояс, един път” – геополитически перспективи и предизвикателства", *Понеделник* 5- 6 (2019). [Lachezar Radev, "„Edin poayas , edin pat” Chast I: Kitaysko-pakistanski ikonomicheski koridor", *Ponedelnik* 3 [4] (2019).]
- [45] Stephen Blank, "Whither the New Great Game in Central Asia?", *Journal of Eurasian Studies* 3 [2] (2012) 147-160.
- [46] Alvin C. Chua, "One Belt One Road and Opportunities", *Center for Financial Stability* (2017) 1-61.
- [47] Nicola P. Contessi, "Central Asia in Asia: Charting growing trans-regional linkages", *Journal of Eurasian Studies* 7 [1] (2016) 3–13.
- [48] Цит. по [28], стр. 26.

- [49] К. А. Кокарев, А. В. Губин, И. Ю. Фролова, И. Н. Комиссина, В. Л. Сведенцова, М. С. Зеленкова, Ю. А. Крячкина, Л. В. Гладченко, Б. М. Волхонский, "Политика Китая в Азии и интересы России", Проблемы национальной стратегии 5 [44] (2017) 11-53. [K. A. Kokarev, A. V. Gubin, I. Yu. Frolova, I. N. Komissina, V. L. Svedentsova, M. S. Zelenkova, Yu. A. Kryachkina, L. V. Gladchenko, B. M. Volhonskiy, "Politika Kitaya v Azii i interesy Rossii", Problemy natsionalnoy strategii 5 [44] (2017) 11-53.]
- [50] Marlene Laruelle (Red.), "China's Belt and Road initiative and its impact in Central Asia", Nazarbaev University (2018) 1-170.
- [51] Qamar Fatima, Sumera Zafar, "New Great Game: Players, Interests, Strategies and Central Asia", A Research Journal of South Asian Studies 29 [2] (2014) 623-652.
- [52] Иветта Флорова, "Экономическая политика КНР в Синьцзян-Уйгурском автономном районе в контексте интересов стран Центральной Азии", ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ 4 [25] (2014) 65-85. [Ivetta Florova, "Ikonomicheskaya politika KNR v Sinytzyan-Uygurskom avtonomnom rayone v kontekste interesov stran Tsentralnoy Azii", PROBLEMI NATSIONALNOY STRATEGII 4 [25] (2014) 65-85.]
- [53] Цит. по [28], стр. 133.
- [54] Simon Pirani, "Central Asian Gas:prospects for the 2020s", Oxford Institute for Energy Studies OIES PAPER: NG 155 (2019) p. 32.
- [55] Interfax Global Energy, (<http://interfaxenergy.com/gasdaily/article/1741/tapi-sales-deal-imminent-but-pipeline-far-from-certain>).
- [56] H. Sodhi, "PIPELINES OF INDIA'S ENERGY SECURITY", Centre for Air Power Studies, India (2016) 1-4.
- [57] Konur Kocak, "TAPI natural gas pipeline project Boosting trade and remedying instability?", European Parliamentary Research Service PE 593.554 (2016) 1-12.
- [58] Bijan Khajepour, "THE ROLE OF ECONOMIC & ENERGY RELATIONS WITH TURKEY AND RUSSIA IN IRAN'S NATIONAL STRATEGY", Center for Strategic and International Studies (CSIS) (2013) 1-23.
- [59] Vladimir Likhachev, "THE ROLE OF ENERGY IN RUSSIA'S RELATIONS WITH TURKEY AND IRAN", Center for Strategic and International Studies (CSIS) (2013) 1-7.
- [60] Mirza Huda, Chapter 7, "De- securitising the TAPI pipeline Converging interests of countries, companies and communities through collaborative planning" in "Energy Cooperation in South Asia Utilizing Natural Resources for Peace and Sustainable Development", London (2020) 98-124.
- [61] Iskandar Qonunov, "TAPI Project and its Prospects", Central Asian Bureau for Analytical Reporting (CABAR) (2016) 1-8.
- [62] Member states of the Shanghai Cooperation Organisation, (http://eng.sectsco.org/for_media/20180606/441009.html).
- [63] Rashid Alimov, "The Shanghai Cooperation Organisation: Its role and place in the development of Eurasia", Journal of Eurasian Studies 9 [2] (2018) 114-124.
- [64] Цит. по [28], стр. 50.
- [65] Цит. по [28], стр. 52.
- [66] Ambrish Dhaka, "Factoring Central Asia into China's Afghanistan Policy", Journal of Eurasian Studies 5 [1] (2014) 97-106.
- [67] Edward Wastnidge, "Central Asia in the Iranian geopolitical imagination", Cambridge Journal of Eurasian Studies, article no. #1YRJ04. (2017) 1-13.
- [68] Цит. по [8], стр. 67.
- [69] Ахмет Давутоглу, "Стратегическа дълбочина: мястото на Турция в международните отношения" София (2015).
- [70] Цит. по [28], стр. 13.
- [71] Цит. по [28], стр. 19.
- [72] Цит. по [28], стр. 21-22.

- [73] Евгений Примаков, " Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами" Москва (2018). [Evgeniy Primakov, " Konfidentsialno: Blizhniy Vostok na stsene i za kulisami" Moskva (2018).]
- [74] Цит. по [28], стр. 23.
- [75] Thomas Eder, "China-Russia Relations in Central Asia: Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics", Springer Fachmedien Wiesbaden (2014) page 25.
- [76] Stratfor, "Central Asia's Economic Evolution from Russia to China", Annual Forecast (2018).
- [77] Внешняя торговля России, "Торговля между Россией и Казахстаном в 2017 г.", (<http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-kazahstanom-v-2017-g/>) (2017). [Vneshnaya torgovlya Rosii, "Torgovlya mezhdu Rossiey i Kazahstanom v 2017 g.",(<http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-kazahstanom-v-2017-g/>)]
- [78] Внешняя торговля России, (<http://russian-trade.com/>).
- [79] Golam Mostafa, Monowar Mahmood, "Eurasian Economic Union: Evolution, challenges and possible future directions", Journal of Eurasian Studies 9 (2018) 63–172.
- [80] TRADING ECONOMICS, (<https://tradingeconomics.com/>).
- [81] Лъчезар Радев, "Докладът на Римския Клуб за 2018 г. и съвременните геополитически предизвикателства" Ново време 8,9,10 (2019) 153-196. [Lachezar Radev, "Dokladat na Rimskia Klub za 2018 g. i savremennite geopoliticheski predizvikatelstva" Novo vreme 8,9,10 (2019) 153-196.]

ПРОЕКТ НА КЛЪСТЕР ЗА ВИНЕН ТУРИЗЪМ В РАЙОНА НА ИЗТОЧНИ РОДОПИ, СТРАНДЖА И САКАР

Петър Атанасов¹, ПУ „Паисий Хилендарски“

Резюме

Клъстерът е насочен към развиване на местната идентичност чрез насърчаване на междусекторния дизайн. Във фокуса на клъстера попадат обработката на почви и отглеждане на специфични за региона сортове грозде, производството и продажба на вино. Традициите тук са факторът, който позволява хармонично да се съчетаят винен, културен, еко, селски и гурме туризъм. Туризмът във всичките му форми е с ясно изразени и дълбоки зависимости с повечето от останалите сегменти в икономиката, което има силно синергичен ефект.

Ключови думи: *клъстер, винен туризъм, бизнес концепции*

PROJECT OF A CLUSTER FOR WINE TOURISM IN THE REGION OF EAST RODOPI, STRANDZHA AND SAKAR

Petar Atanasov² Plovdiv University “Paisii Hilendarski”

Abstract

The cluster aims to develop local identity by promoting cross-sectoral design. The focus of the cluster is the cultivation of soils and the cultivation of region-specific grape varieties, the production and sale of wine. The traditions are the factor that allows to harmoniously combine wine, cultural, eco, rural and gourmet tourism. Tourism in all its forms has clear and deep dependencies with most of the other segments of the economy, which has a strong synergy effect.

Key words: *cluster, wine tourism, business conception*

1. БИЗНЕС КОНЦЕПЦИЯ НА КЛЪСТЕРА

Глобализацията принуждава бизнеса да се концентрира все-повече върху основните си компетенции и силни страни, като поема само малка част от цялата верига на добавена стойност от суровините до готовия продукт.

Накратко, глобализацията води до увеличаване на разделението на труда и увеличаване на икономическите взаимовръзки. Успехът на всеки един бизнес зависи все повече от приноса на други бизнеси. Сътрудничеството се превръща в ключ, а успеха на бизнеса все повече наподобява оркестрален концерт, където многобройни солисти се смесват в безпогрешно цялостен звук (Scheer. G, 2007).

¹ Петър Атанасов работи, като главен асистент във Факултета по Икономически и Социални Науки - катедра Финанси и Счетоводство при ПУ „Паисий Хилендарски“ гр. Пловдив, преподава корпоративни финанси и има интереси в областта на капиталовите пазари и работа в триъгълника на знанието.

² Petar Atanasov works as a chief assistant professor in the Faculty of Economics and Social Sciences, Department of Finance and Accounting at Plovdiv University “Paisii Hilendarski”; Lecturer on Corporate Finance and has interests in the field of capital markets and work in the triangle of knowledge.

Клъстерът е географска (регионална) концентрация на взаимосвързани компании и/или институции и доставчиците им в обща верига на стойността. Като такъв клъстерът би осигурил добра основа за справяне с предизвикателства в широки граници вариращи от глобализацията до демографията в района.

Туристическият клъстер се определя, като концентриране на туристически ресурси, възможности, опит и потенциал в едно с местната администрация и представители на държавната власт целящи предлагане на атрактивна туристическа услуга. При туристическият клъстер туристическият продукт и дестинацията са неразривно свързани.

Туризмът във всичките му форми е с ясно изразени и дълбоки зависимости с повечето от останалите сегменти в икономиката. Известно е, че в голяма степен потенциала (вида и капацитета) на туристическата индустрия се определя от наличието на ресурси в определен регион. С развитието на туристическия сегмент, клъстерния модел все повече се налага, като форма на успешни решения за отделните компании, както и целия район.

Ползите от създаване на клъстера биха могли да се дефинират, както количествени и качествени но не винаги би могло да бъдат измерени. За МСП сътрудничеството с други предприятия често е единствената възможност да станат част на глобални вериги за създаване на стойност.

Клъстерният модел предлага отворена възможност за членство, изградено върху общи ценности, взаимодействие и доверие. Предлага колективна визия, като генерира търсене за множество компании със сходни потребности на базата на коопериране без да се изключва възможността да се конкурират помежду си. Чрез клъстера се споделят активни канали за бизнес, комуникация, възможности и заплахи.

Клъстерът често подобрява репутацията на дадено местоположение в определено поле, което прави по-вероятно купувачите да се обърнат към продавач, базиран там, т.е. покупките от клъстер стават по-привлекателни за клиентите. Гостуващите купувачи могат да видят много доставчици в рамките на едно пътуване.

Клъстерът позволява да се събира, споделя, ползува и съхранява огромно количество ценна информация, в следствие на което вземането на решения в рамките на клъстера става при една по-добра информационна основа и среда. Личните отношения и общностните връзки насърчават доверието и улесняват потока на информация. Компаниите в рамките на клъстера обикновено имат конфиденциални познания за разходите на своите доставчици. Мениджърите могат да сравняват разходите и резултатите на служителите с други местни компании. Освен това финансовите институции имат възможност да трупат знания за клъстера, които могат да се използват за наблюдение на изпълнението.

Една компания в рамките на клъстер често може да осигури необходимото за по-бързо внедряване на иновации. Повишеното взаимодействие в рамките на клъстера построено на градивна конкуренция има за резултат нарастване на управленския потенциал и създаване на иновативен продукт. Местните доставчици и партньори могат да се включат в процеса на иновации, като по този начин гарантират по-добро съответствие с изискванията на клиентите.

Клъстерът предлага задълбочена и специализирана база от доставчици. Местното снабдяване вместо от отдалечени доставчици намалява транзакционните разходи. Близостта подобрява комуникациите и улеснява доставчиците при предоставянето на допълнителни услуги или услуги за поддръжка като инсталиране и отстраняване на грешки. Намалява риска от това, че доставчиците ще надценят или откажат ангажиментите. Свежда до минимум необходимостта от инвентар, елиминира разходите за внос и закъснения. Други ефекти от успешното реализиране на клъстер биха били редуциране на транзакционните разходи и реализиране на икономии от мащаба.

Много нови компании израстват в рамките на съществуващ клъстер, а не на изолирани места. Новите доставчици, например, се разпространяват в рамките на клъстер, защото

концентрираната клиентска база намалява рисковете им и улеснява откриването на пазарните възможности.

Съперничество в рамките на клъстера е силно мотивиращо. Съревнованието от страна на партньорите усилва конкурентния натиск, дори сред неконкурентни или косвено конкуриращи се компании. Гордостта и желанието да изглеждат добре в местната общност стимулират ръководителите да се опитват да надминат един друг. Членовете на клъстера често се възползват от различни съвместни маркетингови механизми, като препоръки на компании, панаири и специализирани издания.

Клъстерът дава възможност за по-добър достъп до служителите. Компаниите в клъстера могат да се ползват от съществуващия набор от специализирани и опитни служители, като по този начин намаляват разходите си за търсене и трансакции при набирането на персонал. Тъй като клъстерът сигнализира за възможности и намалява риска от преместване на служителите, може по-лесно да се привлечат таланти хора от други места, което е решаващо предимство в някои индустрии. Предлага съвместно създаване и експлоатация на центрове за обучение и качество, лаборатории и др.

Клъстерът повишава достъпа до институции и обществени блага. Инвестиции, направени от държавни или други публични институции - като публични разходи за специализирана инфраструктура или образователни програми - могат да повишат производителността на компаниите.

В туризмът качеството на преживяването на посетителя зависи не само от привлекателността на основната атракция, но и от качеството и ефективността на допълнителни бизнеси като хотели, ресторанти, търговски обекти и транспортни съоръжения. Тъй като членовете на клъстера са взаимно зависими, доброто представяне от един може да увеличи успеха на останалите. Клъстера предоставя механизми за привличане на ресурси и достигане на критична маса чрез създаване на мрежи от експерти и институции и подобряване на пазарния фокус и обхват. Въздействието произтича от активиране на сътрудничество, управлявано от търсенето. Критичната маса по своята същност изисква синергии и пространство, които региона предлага. Важен аспект на клъстера в туризма е взаимодействието между частния сектор, публичния сектор и науката, което често се определя, като работа в триъгълника на знанието и носи силно синергиен ефект.

2. ЦЕЛИ НА КЛЪСТЕРА И ПЕРСПЕКТИВИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ

Основна цел на клъстера е да се задействат нови подходи за съвместна работа, които позволяват по ефективен и ефикасен начин да се изготвят инициативи, проекти и дейности, които отговарят на специфичните предизвикателства, идентифицирани и споделени от партньорите, с което региона да постигне траен статут на предпочитана дестинация.

Клъстерът включва: обработка на почви, производство на местни сортове грозде, производство и продажба на вино, услуги по настаняване, ресторанти, питейни заведения, както и винени и кулинарни дегустации, туристически, транспортни и други услуги и атракции свързани с туризма.

2.1 ЦЕЛИ

Основните цели, които си поставя реализирането на клъстерен подход са:

- ✓ Стимулиране на предприемаческата енергия, която да разширява хоризонта на клъстера и неговото популяризиране;
- ✓ Надграждате върху природните и исторически ценности на трансграничния регион и развиването му по примера на редица водещи дестинации;
- ✓ Увеличаване на броя на включените в клъстера компании от там общия капацитет;

- ✓ Нарастване на продажбите на включените в клъстера компании;
- ✓ Да консолидира и стимулира сектора, като се фокусира върху дейности във веригите на стойността с най-голямо присъствие и сила по отношение на членовете на клъстера, с по-добре дефинирани предизвикателства и повишен потенциал за растеж;
- ✓ Нарастване на броя на заетите в компаниите от клъстера лица, както и тяхната квалификация;
- ✓ Нарастване на управленския опит и конкурентоспособността на участниците в клъстера;
- ✓ Редуциране на транзакционните разходи и реализиране на икономии от мащаба;
- ✓ Повишен достъп до специализирани услуги, предлагане на нови продукти и услуги, достъп до нови пазари;
- ✓ Подобряване на координацията в следствие на обща инфраструктура и ресурси и редуциране на външните заплахи;
- ✓ Споделяне на опит, трансфер на технологии и нарастване на капацитета за иновации в рамките на клъстера;
- ✓ Взаимодействието между частния сектор, публичния сектор и науката, което често се определя, като работа в триъгълника на знанието;
- ✓ Клъстерния подход следва да повиши синергията и конкурентоспособността не само на самия клъстер а на региона и икономиката, като цяло. Туристическия продукт е комплексен, като последното следва във висока степен от неговото естество – обединява производството и потреблението. От друга старана е тясно свързан с редица други браншове (търговия, селско и горско стопанство, строителство...), което само по себе си носи синергия;
- ✓ Съвместни инициативи, като транспорт, фестивали, тематични празници, панаири, изложения, издаване на списания, рекламни кампании за популяризиране на региона;
- ✓ Сътрудничество с други бизнес организации и правителството, за установяване на благоприятни условия за бизнес в България;
- ✓ По – ефективен маркетинг на местната индустрия с цел привличане на туристи, както и разработване и налагане на разпознаваема колективна търговска марка;
- ✓ Създаване на постоянно действащо административно тяло с цел координиране дейността на клъстера и повишаване на неговите възможности и потенциал;
- ✓ Общи усилия за лобиране.

2.2 ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА КЛЪСТЕРА

Виненият туризъм се характеризира с модерна инфраструктура в унисон с най-съвременните изисквания на развитие, добра транспортна достъпност до избите, наличие на качествени места за настаняване в самите изби или в близост до тях. Може да се съчетае с различни прояви, свързани с виното – празници, панаири, винарии, винени фестивали и други, както и с празници, обичаи и ритуали, свързани с бита на местните хора.

Тъй като продукта в туризма представлява емоцията и преживяването в определена дестинация в света ясно се разкрива тенденция конкурентоспособността да се разглежда между клъстери а не между държави или компании, като сериозен принос за последното има и глобализацията. Наличието, развитието и подкрепата за клъстерите благоприятствуват регионалното развитие, туристическия продукт се произвежда и потребява на едно и също място – региона.

През последните години страната се превръща в атрактивна дестинация за винен туризъм – не само заради традициите във винопроизводството и културата на виното, а и заради множеството успешно функциониращи изби, част от които вече са успешни туристически атракции.

България е известна с многообразието си от винени сортове грозде и според OIV Note de conjoncture mondiale за 2018 г. България е на 21-во място по производство на вино в света а International Organisation of Vine and Wine Wine я определят, като десетият производител в ЕС.

В България са създадени и три винарски клъстера – Античен път на тракийското вино, Пътят на Орфей и Пътят на Дионисий. Очертани са и девет национални маршрута – Пътят Бдин, Пътят Стримон, Античният път на тракийското вино, Пътят на Орфей, Пътят на Дионисий, Пътят на Етър, Пътят на Хемус, Пътят Мадара, Пътят Одесос (Министерство на туризма, 2017).

През последните десетилетия глобализацията доведе до засилена диверсификация на разделението на труда, тъй като все повече бизнес локации се интегрират в световния пазар, което води до засилена конкуренция. Но като се има предвид, че световният пазар нараства експоненциално, възможностите също нарастват.

3. МАРКЕТИНГОВА СТРАТЕГИЯ И ПОЗИЦИОНИРАНЕ НА КЛЪСТЕРА

Според М. Портър стратегията е отговор на възникващите извън компанията заплахи и възможности, от една страна, и на нейните силни и слаби страни, от друга, с цел постигане на конкурентно предимство. Или маркетинговата стратегия означава привеждане на възможностите на организацията в съответствия с изискванията на пазара. Стратегията предполага съществена промяна в обекта на управление и представлява съчетание от идеи и решения. Стратегията очертава границите на промяната, като определя и условията за нейната реализация.

През призмата на ефектите туристическия клъстер е съчетаване на туристически атракции в определена област с цел постигане на ефективност, високо ниво на управление и в крайна сметка достигане до сравнителни и конкурентни предимства.

Пространствената близост на клъстерите предоставя конкурентни предимства за малки и средни предприятия от подобни или зависими направления на икономиката: чрез използването на нови технологии, чрез стратегии за съвместни покупки чрез привличане на доставчици на услуги или чрез различни форми от сътрудничество в производството до съвместен маркетинг.

Успешните клъстери най-често включват комбинация от три вида бизнес:

- Международно активни компании, които са особено силни на пазара и са технологични лидери,
- Доставчици или допълнителни предприятия (често малки или средни предприятия),
- Особено иновативни и динамични специалисти, базирани на знания (Scheer. G, 2007).

Продукта в маркетинговата стратегия на клъстера е комплексен и би могъл да се дефинира в широки граници от обработка на почви, през отглеждане на местните сортове грозде и производството на вино, неговата продажба и всичко това предложено и съчетано с местните традиции, бит и култура.

Стратегията предполага интензивна работа по подобряване на позиционирането на предлагания продукт, както на външен така и на вътрешния пазар. Ефективното функциониране на клъстера би допринесло за повишаване на интеграцията и сътрудничеството на включените в клъстера компании при максимално използване на капацитета им за предлагане на конкурентни продукти и услуги. За целта клъстера ще

заложи на силните страни на региона, каквито са уникалният тероар, историческо наследство, традициите, културата и духа на местните хора.

Клъстера би могъл да повиши конкурентоспособността чрез по – ефективно използване на наличните ресурси, стимулиране доброто управление на знанията и иновациите, решаване на проблема с квалификацията и недостига на кадри, навлизане на нови пазари, разширяване на експортния потенциал и създаване на продукти с висока добавена стойност, от където и повишаване на конкурентоспособността.

През призмата на външните пазари отделни сегменти от комплексния продукт а именно някой винопроизводители имат известен опит но комплексния продукт не е добре реализиран. На вътрешния пазар продуктът е по-добре представен но съществуват редица неизползувани възможности и потенциал.

Маркетинговата стратегия на клъстера предполага интензивна употреба на всички възможни комуникационни канали, както в рамките на клъстера, така и извън него. Ефективната вътрешна комуникация би подобрила работата на членовете а външната би презентирала продукта на клъстера и района, като цяло. От друга страна туристическия поток би могъл да бъде добър, надежден и при това безплатен маркетингов източник за възможностите на съответния пазар. Основни пазари на продукта на клъстера са Европа, Северна Америка и Азия. Тези пазари варират от добре установени до нововъзникващи, като предоставят постоянни възможности за разширяване на продажбите на местните вина.

Една от най – динамично развиващите се стопански дейности е туризма а заедно с класическите видове все по – често нараства интересът към по – немасови засега форми, като културен, екологичен, селски, винен гурме и др. Наблюдавания ефект се подсилва от нарастването на доходите в страната и света.

Клъстерът ще заложи на запазването на уникалната идентичност на района от обработката на почви през отглеждане на традиционни лозови насаждения до производството на вино и неговата успешна реализация. Последното предполага подобряване на управлението на включените в клъстера компании, както и тяхното представяне и пазарна реализация.

Почвите в едно с климатичните условия са изключително подходящи за отглеждане на грозде, което има древни традиции. В района няма силно изразена индустрия, (до неотдавна една немалка част е била гранична зона), което предоставя възможност, както за добива на висококачествено грозде така и за еко туризъм. Запазени са специфични сортове лозя, някой от които са отглеждали древните прадеди. През погледа на древнотракийските корени на района винения туризъм е в непосредствена и естествената връзка с културния туризъм. Почвите, климата, екологичата чистота в едно с богатото културно историческо наследство и запазена автентичност, традиции, бит и обичаи дават възможност за развитие на винен, еко, гурме, селски и културен туризъм.

4. ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Клъстерите функционират, като специфични мрежи от взаимосвързани предприятия, специализирани доставчици на стоки и услуги и свързаните с тях научни институции, обучаващи организации, местни власти, неправителствени организации и други структури, които работят съвместно на основата на публично – частно партньорство за постигане на общи цели.

Клъстера се учредява и управлява на базата на дълготрайни взаимоотношения построени под формата на сдружение с нестопанска цел по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Този подход изключва ситуативното поведение, като предлага визия и сигурност на членовете по отношение на бъдещите съвместни действия, предполага положителни ефекти от икономически и социален характер, както за участниците така и за региона, като цяло.

Водещият нормативен документ на клъстера е неговия Устав. Съгласно последния, Общото събрание приема Вътрешния правилник за дейността на клъстера, както и други вътрешни актове. Вътрешния правилник регламентира всички взаимоотношения между клъстера и неговите членове, изяснява и привежда до оперативното ниво заложените в Устава норми и регламенти. След приемането му от Общото събрание Вътрешния правилник е задължителен за членовете, органите за управление и администрацията на клъстера.

Организационната структура на сдружението включва: Органи за управление и Клъстерна администрация.

Органите за управление са определени в Устава и включват:

- Общо събрание
- Управителен съвет
- Контролен съвет.

Клъстерната администрация е структура, която се създава с решение на Управителния съвет, упълномощена е да представлява клъстера, да изпълнява програмните и стратегически решения, както и тези на Общото събрание, да организира, координира и реализира оперативната дейност на сдружението. Състои се от следните длъжности:

- Изпълнителен директор
- Клъстерен координатор
- Финансист – счетоводител
- Експерти.

Клъстерът е доброволно, неправителствено, неполитическо сдружение с нестопанска цел в частна полза, като членуването е доброволно.

Клъстерът има отворен характер и към него постоянно могат да се присъединяват нови членове.

Приемането им (или не) става с решение на Управителния съвет след подадено от тях заявление.

Новите членове, трябва да се запознаят и да декларират, че приемат Устава, Вътрешния правилник и стратегическите документи на клъстера.

Всеки член на клъстера след приемането си е длъжен да плаща членски внос, чийто размер се предлага от Управителния съвет и се гласува от Общото събрание. По тяхна инициатива би могло да се предложи и диференциран членски внос.

Всеки един член на клъстера би могъл да напусне сдружението след подадено до Управителния съвет писмено уведомление, най – малко три месеца преди датата на напускането.

Приемането или напускане на организацията не променя правния и или организационен статус.

При учредяване на клъстера е удачно да се избере лидер, който в последствие да консолидира и обединява, да привлича нови членове и да ги мотивира.

5. ФИНАНСОВ АНАЛИЗ

Финансовият анализ е изключително важен етап, както за успешното учредяване на клъстера, така и за неговата ефективна реализация след това. Тук е удачно да се анализират два основни етапа от жизнения цикъл на клъстера:

- Регистрация и учредяване;
- Експлоатация и реализиране на основната концепция съчетана с възможност за привличане на потенциални нови членове.

Финансирането на клъстера може да се осъществи с помоща на различни източници по – важни, от които: държавен бюджет; общински бюджет; международни проекти и програми; собствени средства; донорски програми и чуждестранни инвестиции; финанси на сдружението и други.

От посочените два основни етапа първият – регистрация и учредяване в едно с придружаващите го разходи представлява значителна инвестиция за относително кратък период от време в момент, в който потенциалните участници не са достигнали критична маса. Това налага да се максимизират достъпните източници на публично финансиране чрез сътрудничество с регулаторните органи на държавата при разработване на програми за клъстерна подкрепа. В годините след присъединяването на България към ЕС европейските средства са основен източник на финансиране на развитието на туризма, което е в унисон с Националната Стратегия за Устойчиво Развитие на Туризма в Република България 2014 – 2030г. Така се повишава ефективността при ползване на публични средства, като нараства обема на услугите, предоставяни на членовете. Сред основните програми свързани с клъстерна подкрепа следва да се посочат:

Процедура: Развитие на клъстери в България към ОП Иновации и конкурентоспособност. Настоящата процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ се осъществява в рамките на три компонента:

- Изграждане и подкрепа за организационно – административно укрепване на клъстера;
- Коопериране и създаване на сътрудничества и интернационализация - Режим „Минимална помощ“, съгласно Регламент на Комисията (ЕО) 1998/2006 относно прилагане на чл. 87 и 88 от Договора за създаване на Европейската Общност;
- Развитие на споделени инфраструктури и ноу-хау – приложим режим Регионална инвестиционна помощ. Регионална инвестиционна помощ – Режим „групово освобождаване“ съгласно Глава първа чл. 12 и Глава втора чл. 13 на Регламент на Комисията (ЕО) 800/2008;

Процедура за безвъзмездна финансова помощ „Инвестиционен компонент“, която се реализира с подкрепата на Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие. Собственото финансиране се осъществява от компаниите – членове на клъстера на база решение на Общото събрание.

БИБЛИОГРАФИЯ

Scheer. G, Z. L., 2007. *Cluster Management – A Practical Guide*

Scheer. G, Z. L., 2007. *Cluster Management – A Practical Guide*

Министерство на туризма, 2017. *НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, 2014-2030 Г. АКТУАЛИЗИРАНА ВЕРСИЯ*, София: Министерство на туризма. [Ministerstvo na turizma, 2017. *NATIONALNA STRATEGIA ZA USTOYCHIVO RAZVITIE NA TURIZMA V REPUBLIKA BULGARIA, 2014-2030 G. AKTUALIZIRANA VERSIA*, Sofia: Ministerstvo na turizma]

Настоящата статия е част от проект Developing Identity ON Yeld, Soil and Site "DIONYSOS", програма INTERREG V-A Greece-Bulgaria 2014-2020, pag. № 1952

EU-ENLARGEMENT POLICY

КАК ТАКА БЪЛГАРИЯ СТАНА ЧЛЕН НА ЕС? (национален тест за разширителната политика на ЕС)

Георги Д. Димитров¹

Абстракт

Студията представя резултатите от емпирично проучване на спецификата в българския евроинтеграционен процес въз основа на анализ на информацията от 47 интервюта с високопоставени участници в него - държавни служители и дипломати. Открити са четири основни измерения на процеса – а) определящо влияние на проблемите на международната сигурност; б) диференцирано въздействие на страните-членки на ЕС; в) особености на българските институционални субекти, осъществили процеса, и маргинализацията на гражданското общество; г) решаващата роля на личния принос на ключови политически фигури. Заявената изследователска стратегия е фронтална атака срещу представата в мейнстрийм литературата върху Петото разширяване на ЕС, според която то осъществява европеизация на обществата от страните в Централна и Източна Европа (СЦИЕ) чрез самия преговорен процес, основан на предприсъединителната условност. Анализът разпознава и обяснява свършено различни политически механизми за присъединяване към ЕС, нямащи нищо общо с предполагаемата негова „трансформационната мощ“, а те са причината резултатите от разширяването да са частични, повърхностни и обратими.

Ключови думи: политика за разширяване на ЕС, европеизация, присъединителна условност, България.

„... и така България се промуши в ЕС“

Интервю № 13,

Архив от спомени на участниците в евроинтеграционния процес

<http://jeanmonnetexcellence.bg/archive/>

¹ Д-р Георги Димитров е професор по социология в катедрата по Европейистика на Софийски университет, на която е основател. Бил е два пъти Фулбрайтов старши стипендиант (в The University of Chicago 2002-2003;; в The G. Washington University 2010). Има опит като ръководител на повече от 30 изследователски проекта. През 2014 е спечелил националната награда „Питагор“ за съществени постижения в социалните и хуманитарни науки. Бил е гост-редактор на тематични броеве в списанията Southeastern Europe, Brill, 3/2015 и 2/2020, и „Социологически проблеми“, 1/2017.

HOW COME THAT BULGARIA BECAME AN EU-MEMBER? (a national test of the EU-enlargement policy)

Georgi Dimitrov², Sofia University

Abstract

The paper presents the findings of an empirical study on the specificity of the Bulgarian EU-accession carried out by an analysis of the information from 47 interviews with high level governmental officials and diplomats. Four basic dimensions of the process have been delineated – a) the decisive influence of international security problems; b) a differentiated impact of EU-member states; c) the specificity of the Bulgarian institutional actors, who did the job of accession preparations and the marginalization of civil society; d) the crucial role of some key political figures' input. The demonstrated research strategy is a frontal attack against the notion in academic literature on the Fifth EU enlargement, which assumes that the latter has Europeanized the societies in the Central and East European countries (CEECs) through the accession negotiation process, based on conditionality. The analysis identifies and explains the role of several very different enlargement policy mechanisms, which have nothing to do with the hypothetical "EU's transformative power", but exactly these mechanisms cause the partiality, superficiality and reversibility of the EU accession results.

Key words: EU enlargement policy; Europeanization, accession conditionality, Bulgaria

1. ВЪВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМАТИКАТА

Настоящата студия е отражение на основните резултати от проект „Проблемът за начина, по който България стана член на ЕС“.³ Той е пряко продължение на постигнатото от изследователската програма на Жан Моне Център за високи постижения към катедра Европейистика (2016-2019). В последната година от неговото съществуване бе създаден уникален архив от спомени на ключови участници в евроинтеграционния процес на най-високо държавно равнище. Само интервютата, към които има и допълнителни илюстративни документи, са с приблизителен обем от над 1200 страници. С полустандартизиран въпросник бяха интервюирани политически дейци, дипломати и експерти с реален личен принос към българската евроинтеграция. Изследването започна с предварителен списък от 50 личности, които са имали пряко и решаващо участие в процеса на подготовката на България за членство в ЕС. Това са министър-председатели, заместник министър-председатели, министри и техни заместници, директори и завеждащи отдели на институционални звена в държавната администрация, ангажирана в процеса, главни преговарящи и дипломати от

² Georgi Dimitrov, Dr. Habil., is professor of sociology at the European Studies Department, “St. Kl. Ohridski” University of Sofia, being its foundation father. He was Senior Fulbrighter twice (2002-2003 at The University of Chicago; 2010 at The G. Washington University). He has a sound background in research team leadership (more than 30 projects). He received the highest National Prize ‘Pythagoras’ in 2014 for ‘Excellence in social sciences and humanities’. He has been guest-editor for Southeastern Europe, Brill, 3/2015 and 2/2020, and Sociological Problems, BAS, 1/2017.

³ Проектът е реализиран с финансовата подкрепа на ФНИ на СУ „Св. Кл. Охридски“, договор № 80-10-105/16.04.2020 г., с ръководител проф. д-н Георги Димитров и участници доц.д-н Мирела Велева-Евтимова, гл. ас. д-р Десислава Караасенова, докторант Любомира Попова и студентите от бакалавърската програма на специалност Европейистика Аглия Ленкова, Десислава Динкова, Десислава Паперова, Сандрина Георгиева.

висок ранг, също и ръководители на работни групи по преговорните глави от съответните министерства. По едни или други причини дванадесет души от първоначалния списък се оказаха недостъпни единици. Тринадесет отклониха поканата ни да дадат интервюта. В хода на работата си обаче ние получавахме препоръки от интервюираните и за други политици и експерти на ключови позиции, чиито спомени могат да се окажат важни. Търсихме онези, за които имаше поне три препоръки от вече интервюираните. Събирането на информацията продължи от октомври 2017 до септември 2018 г.

В крайна сметка, благодарение на огромната всеотдайност и ентузиазъм на докторант Любомира Попова, направихме 47 интервюта със следните категории участници в процеса:

Позиция	брой
Премиер-министър	2
Вицепремиер, отговарящ за евроинтеграцията	5
Министър	6
Главен преговарящ	2
Заместник-министър	9
Директор на дирекция „Европейска интеграция“	6
Ръководител на отдел/звено „Европейска интеграция“	3
Дипломат	7
Експерт	7
Общо	47

Много важен, но страничен резултат от този изследователски процес е създаването на - публично достъпен за широката общественост и за бъдещи изследователи - Национален архив от спомени за процеса на присъединяването на България към ЕС, който е представен както на сайта на „Жан Моне - Център за високи постижения“, секция „Архив“, така и на сайта на Дипломатическия институт към Министерството на външните работи.⁴

Самият архив представлява научен интерес като изворов материал, защото открива възможност да бъде разбран в дълбочина процесът на присъединяване на страната ни към ЕС, чийто резултати в голяма степен определят качеството на нашия живот днес.

С изследването от 2020 г. е направена само скромна първа крачка към съдържателен интердисциплинарен анализ на информацията от архива. Опитваме се, първо, да идентифицираме и, второ, по един систематичен начин да обясним механизмите на взаимодействие между сложната, многоравнищна мрежа от участници от българска страна и от страна на ЕС. Това обяснение ще предложи отговор на въпроса за социално-политическите причини, поради които се стигна до настоящия противоречив резултат. От една страна, България и Румъния успяха да станат членки на ЕС само за десетилетие, след като официално заявиха такова желание. В българския случай ползите от присъединяването към съюза са много съществени, защото, най-малкото в икономически план, постиженията за около десетилетие са изключително впечатляващи (Богданов 2017; [Bogdanov, 2017]; Ганев 2017; [Ganev, 2017]; Ganev 2020). А да не забравяме и многообразните последици от свободното движение на стоки, услуги, капитали и личности в ЕС (особено последното), от облекчения достъп до европейските университети за младите българи, от повишените

⁴ Вж. сайт на Жан Моне Център за високи постижения <http://jeanmonnetexcellence.bg/archive/>. сайт на Дипломатически институт е достъпен на адрес <https://bdi.bg/> в раздел „Публикум“. През 2020 г. институтът издаде избрани интервюта под заглавие „Живи архиви: Национален архив от спомени за процеса на присъединяване на България към ЕС“, том I и том II.

стандарти за защита на потребителите, за защита на околната среда, подобренията в транспортната инфраструктура и т.н. От друга страна, през същия период качеството на демокрацията у нас устойчиво се влошава (Krasteva, Todorov 2020; Канев, Тодоров 2014), а същото важи за свободата на словото (Спасов 2017) и върховенството на правото (Todorova 2020). Още по-съществено е, че последиците от еврочленството на България и Румъния дадоха основания за принципна промяна в начина на провеждане на политиката за разширяване на Съюза.

Във връзка с промяната в подхода към и правилата за приемане на нови страни в Европейския съюз⁵ в началото 2020 медийният дискурс (в престижни, международно уважавани източници като Ройтерс⁶ и Дойче Веле⁷) не пропускаше да отбележи, че тази ключова политическа иновация е станала необходима тъкмо въз основа на неудовлетворителния опит от присъединяването на България и Румъния към ЕС. Начинът, по който това е станало - чрез подписването на договор за присъединяване на 25.04.2005 и привеждането му в действие от 01.01.2007, се смята за по-особен. Той е бил съществено различен от онзи, по който се осъществи предходната фаза на Източното разширяване на Съюза през 2004 с десет нови членки, осем от които също бяха пост-комунистически страни от Централна и Източна Европа.

Свидетелство за тази особеност е, на първо място, фактът на много по-тежките условия за достъп до членството в ЕС, чрез засилени предпазни клаузи – възможността за отлагане на самото влизане в Съюза с една година и въвеждането на безпрецедентния Механизъм за сътрудничество и проверка (Alegre et al. 2009; Chiva & Phinnemore 2012; Gateva 2016). Но много скоро самият този механизъм изпадна в криза (Димитров и колектив 2014; [Dimitriv, 2014], Dimitrov & Plachkova 2020) и за повече от тринадесет години не успя да постигне възлаганите му цели за радикална реформа на съдебната система и постигане на трайни успехи в борбата с корупцията. Тъкмо това наложи *преосмисляне на самия политически подход към разширяването на ЕС, чието продължение е този механизъм.*

Ако в началото на века е изглеждало, че България и Румъния просто закъсняват в постигането на онези стандарти, които позволяват ефективно членство в Съюза (Noutcheva and Bechev 2008; Noutcheva 2006), то към днешна дата е ясно, че това не е локален проблем на двете балкански общества, а методологическа грешка тъкмо на политическия подход за провеждане на политиката на разширяване на ЕС (Kochenov 2014; Mendelski 2014; Džankić, Keil, Kmezić 2019). Само че експертната оценка на степента на адекватност на предложената от Европейската комисия нова рамка (от условия, стандарти и процедури) за присъединяване на страните от Западните Балкани би трябвало да разпознае естеството на проблема, чието решение се очаква да бъде предложената политическа иновация. Първо трябва да разберем какво е наученото от опита с присъединяването на България и Румъния, а това задължително предполага познаване в дълбочина на процеса на присъединяване на двете страни към ЕС.

Факт е обаче, че академични изследвания върху този процес има изключително малко, особено за България, а доколкото ги има, те са тясно фокусирани върху отделни аспекти, моменти или конкретни проблеми на евроинтеграционния процес у нас (Bozhilova 2008; Chiva and Phinnemore 2012; Csáki, Nash, Fock, Kray 2000, Ganev and Primatarova 2007; Grabbe 2015; Ivanov 2010; Katsikas 2011; Kurzydowski 2013; Noutcheva, G. and Bechev 2008; Nikolov, Simeonov 2009; Noutcheva, G. 2006; Papadimitriou and E. Gateva 2009; Primatarova 2005, 2010;

⁵ European Commission – *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM (2020) 57 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf.

⁶ <https://www.reuters.com/article/us-eu-balkans/eu-to-overhaul-process-for-admitting-new-members-in-bid-to-lift-french-veto-idUSKBN1ZY198>, accessed last 30.03.20.

⁷ Klaus-Dieter Frankenberger – “Because of the bad experience with Bulgaria and Romania”, *Deutsche Welle*, 06.02.2020.

Tanasoiu, Colonescu 2008). До този момент не съществува научно изследване, което да има за предмет цялостната картина, дълбочината и сложността на българския евроинтеграционен процес, която да позволява да се влезе в естеството на механизмите, чрез които той е бил реализиран. Тази празнина целим да преодолеем с настоящата първа стъпка в тази посока.

2. АКТУАЛНОСТ НА ИЗБРАНАТА ПРОБЛЕМАТИКА СПРЯМО СЪСТОЯНИЕТО НА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ ПО ТЕМАТА

Както вече бе посочено във въведението, проблематиката е остро актуална поради кризата в изследвания предмет – *политиката на разширяване на ЕС, за която българското присъединяване към Съюза е само тестов случай*. От една страна, несъмнено е, че разширяването на Съюза задължително трябва да продължи с присъединяване на страните от Западните Балкани, които са в процес на преговори или очакват започването на преговори за членство. От друга страна, този процес среща категорична съпротива от редица влиятелни страни-членки, измежду които Франция бе само най-решителният и откровен изразител на несъгласието. В настоящия исторически момент на дневен ред е преосмислянето на принципите и правилата за разширяване на ЕС, а това предполага експертно знание за естеството на проблема, който тази политика трябва да решава. Ще си позволим да повторим, на най-високо политическо равнище в прав текст се заявява, че именно опитът от присъединяването на България и Румъния към ЕС е измежду ключовите основания за отрицателно отношение към разширяването на Съюза с общества от Югоизточна Европа. Нещо повече оценката за българо-румънския път към членство и след това неговото особено качество, подложено на постоянен мониторинг от Европейската комисия, се превръщат вече в устойчива стигма към двете съседни балкански страни – например, някои учебници, представящи историята на Централна и Източна Европа след падането на Берлинската стена, изобщо не включват България и Румъния в обсега на своето внимание (van Meurs et al. 2018; Soulet 2011).

Същевременно, какво се има предвид с тази политическа оценка е крайно неясно, не на последно място и поради причината, че този опит е слабо проучен.

Ако все пак Румънският процес е бил обект на цялостно социално-политическо изследване (Gallagher 2005; 2009; Papadimitriou and Phinnemore 2008), българският случай не е такъв – има оскъден брой изследвания, както вече бе посочено по-горе, тясно фокусирани върху отделни проблеми и аспекти на интеграцията. Чуждестранни учени рядко проявяват интерес към присъединяването на България към ЕС, макар да се намират и такива изследвания (Katsikas 2011).

До този момент има само една монография, въз основа на предходен успешно реализиран дисертационен проект, на Диана Божилова, която е посветена изцяло на опита от българския евроинтеграционен процес (Bozhilova 2008). Изследването е особено ценно, защото, бидейки реализирано под британско научно ръководство, то е носител на характерната за тази академична традиция безпристрастност и дори откровена критичност в оценката за подхода и политиката на разширяване на ЕС.

Резултатите от проучването, като пакет от установени факти и аналитични обобщения, и досега не са загубили своята значимост, макар то да е съществено увредено от две решаващи предпоставки.

Първо, понеже е дисертационен проект, авторът е търсил задължително вписване в мейнстрийма на евроинтеграционните изследвания, в частност, теориите в това поле. С други думи, *емпиричните находки са разглеждани не през логиката на тяхното място в самия предмет на изследване – европеизацията на българското общество, а само като вписващи се или оспорващи валидността на предходното теоретично знание*. По този начин ключово важният въпрос – **защо** у нас нещата са стояли по този начин, (а и съответно евроинтеграцията е протекла тъкмо **така**)? – остава без каквото и да е внимание.

Второ, емпирично установените факти, макар да са видени в доста широк диапазон от значими аспекти и различни равнища на евроинтеграцията, остават фрагментарни, *без опит да се направи цялостно осмисляне на проблемния предмет*. Кое то и няма как да стане, именно защото предметът не е интересен, а неговите отделни аспекти са използвани само за критичен диалог с твърде хетерогенната и разнопосочна предходна академична традиция.

Още по-важно, от гледна точка на предпоставките за настоящето изследване, е, че през последните няколко години протича интензивно преосмисляне на основните направления в изучаването на евроинтеграционния процес, включително начина за интерпретация на политиката на разширяване (Grabbe 2017; Schimmelfennig, Sedelmeier 2019). Смеем да се надяваме, че нашият подход към тази проблематика ще допринесе за обогатяване и, евентуално, за парадигмално отместване на текущия академичен дебат. Акцентът е върху *изясняване на реалните механизми на евроинтеграционния процес*, които досега са оставали извън обсега на изследователския интерес – на първо място, *поради притеснения от самото поставяне под съмнение на ефективността на провежданите от Европейската комисия политики*. Изобщо не е случаен фактът, че вместо реалностите на взаимодействието между ЕС и страна-кандидат за членство в литературата изобилстват доста вулгарни метафори като „членство в клуб“, „морков и тояга“, „назоваване и засрамване“, „властова асиметрия“, „трансформационна мощ“ и други, бедни откъм социално-политическо съдържание, мисловни конструкции.

Единственият пример за анти-позитивистко изследване на сложните взаимоотношения между процесите на европеизация, от една страна, и подготовката за членство в ЕС, от друга, е международното сравнително проучване на трансформациите в сектора на регионалната политика в СЦИЕ на Хюз, Саси и Гордън (Hughes et al 2005) и за нас то е важно не само с конкретните си изводи, колкото като обща методологическа програма. Нейните основни императиви са няколко:

- емпиричният материал да не се използва единствено за тестване на предварителни тези, а като източник на информация относно сложността и многогранността на изследвания предмет;

- освен сложността следва да се отчита и диалектичността⁸ на двупосочно взаимодействие между ЕС и кандидатките, която е неподозирана преди изследването;

- всяка от страните във взаимодействието да се разглежда като сложен конструкт от субекти (с особени, *съдържателно конкретни* възприятия, нагласи, цели, стратегии и начин на работа), имащи свои интереси и репертоар на действие, но също и търпящи промени в хода на самото взаимодействие, които го променят и самото него;

- да не се търси универсално общото, а обратното – познавателен приоритет да има специфичното за разглежданите процеси.

Тази мощна изследователска програма е, в конкретния случай на това британско изследване, в значителна степен ограничена от сравнително тесния терен, на който се реализира - регионалната политика на ЕС и подготовката за нея в страни от ЦИЕ. А генерализацията на получените резултати върху целия процес на присъединяване на пост-комунистически общества, въз основа на такъв тесен сегмент от интеграционната политика, е крайно уязвима в концептуално-методологически план.

⁸ Акцентът върху диалектичността на евроинтеграционния процес, особено в случая с Източното разширяване на ЕС, е изключително рядко срещан в академичната традиция. Поради това изключенията са много важни и заслужават внимание: „... ние не търсим еднопосочно отношение между предпочитания и последствия, а по-скоро променящия се контекст, вътре в рамките на който идентичности и интереси се конституират взаимно чрез процес на взаимодействие“ (Fierke and Wiener 2005, с 103). „Ние изясняваме в дълбочина взаимоотношенията между норми, практики и идентичност и как интересите се трансформират в диалектично отношение между трите.“ (пак там с 115).

Тъкмо от тази гледна точка има само едно изследване в предходната традиция, което заслужава да бъде внимателно осмислено, защото успява, макар и по твърде странен начин, да влезе в конкретната сложност на реалния механизъм за осъществяване на Източното разширяване на ЕС.⁹ Това е монографичното изследване на Хедър Грабе *“The EU’s Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe”*.

Интересът към книгата е обоснован от две основни обстоятелства.

Първо, това е концептуално осмислено *емпирично изследване на реално протеклия процес* на подготовка за членство в ЕС на пост-комунистическите общества от ЦИЕ, а фокусът на внимание на сравнителния анализ включва и България като типологически характерен случай.

Второ, тази книга много ясно извежда на преден план големия проблем на Петото разширяване, което е форматирано - като съдържание и начин на провеждане - от **напрежението между европеизация (EU-низация), от една страна, и подготовка за членство, т.е. преговорен процес, от друга**. В това отношение самото заглавие, което е концептуален кондензат на авторовата теза, е изключително красноречиво. Европеизацията, качествено преобразуване на начина за провеждане на публични политики в националното общество съобразно стандартите, присъщи на интеграционните политики на ЕС и на начина за работа на неговите институции, е следвало да стане **чрез** политиката на разширяване на ЕС, а пък тя се оказва сякаш **погълната от предприєдинителната условност** (условността, която е само един измежду многото инструменти, сякаш е заместила, станала е синоним на самата разширителна политика). Очакването е било политиката за разширяване на ЕС, основана на предприєдинителната условност, да постигне европеизация=EU-низация на пост-комунистическите общества.

По логиката на Копенхагенските критерии, една страна-кандидат трябва да е безусловно европеизирана, за да може след това (но именно на тази основа) да проведе успешен преговорен процес и да се присъедини към Съюза. Това е, така да се каже, нормалният ред на нещата и поради това за страните от ЕФТА – Швеция, Финландия и Австрия, няма никакъв проблем да преминат по този „нормален път“ само за около година и половина (или пък за страните от Средиземноморските острови – Кипър и Малта – малко по-бавно, но също доста успешно).

Бедата идва само за пост-комунистическите общества, при които европеизацията им трябва да съвпадне с подготовката за членство и, по същество, вторият процес се оказва заместител на първия. И точно тук е изследователският въпрос – *възможно ли е изобщо* това да стане и, ако – „да“ (защото членството на тези страни в ЕС вече е исторически факт), то - *как* (чрез какви конкретни механизми на трансформация) и на *каква цена* (в прекия и преносния смисъл на думата, както за Съюза, така и за страните-кандидатки)?

Обърнете внимание – авторът в прав текст заявява, че изследването е призвано да обясни *тъкмо реалния механизъм на взаимодействие между ЕС и страните-кандидатки*.¹⁰ Както ще видим, това действително е направено, но точно по думите на Умберто Еко: текстът е по-умен от автора, защото може да казва неща, за които авторът не си дава сметка.

Книгата на Грабе твърди непрекъснато, като основен извод от проведеното емпирично изследване, че ЕС е имал огромен потенциал за преобразуващо въздействие върху СЦИЕ – за целите на европеизацията им - чрез прилагане на предприєдинителната

⁹ Необходимо е пак да подчертаем уговорката, че методологическият *императив* да се изследва *тъкмо* конкретната сложната диалектичност в отношенията ЕС и кандидатите за членство е централното послание в работата на Джеймс Хюз, Гуендолин Саси и Клеър Гордън.

¹⁰ „Тази книга се занимава с това как процесът на присъединяване към Европейския съюз (ЕС) оформи правенето на публични политики в страните от Централна и Източна Европа, кандидатстващи за членство в него, за периода от 1989 до 2004. Тя анализира в детайли как ЕС използва неговите условия за присъединяване, за да упражни влияние и *тя изследва, по специално, как работят механизмите на европеизация*.“ (Grabbe 2006 с 1, курсивът мой- Г.Д.). В две изречения ключовото „как“ се явява три пъти (сравни също пак там с 24).

условност, но този потенциал се е оказал използван непълноценно - поради дифузност и несигурност (uncertainty/непоследователност) в *приложението* на условността. Т.е. тук намираме пряка концептуална приемственост между Х. Грабе и К. Смит (Smith 2003), която твърди същото – по принцип условността следва да бъде ..., обаче нейното практическо приложение е било обратното.

Концептуалните предпоставки, които са условията за възможност на тази теза, обаче, са двете ключови, приети на голо доверие допускания, които предreshават изхода от изследването:

- 1) страните кандидатки отчаяно искат да се присъединят, ама нямат какво да предложат на ЕС и, поради това,
- 2) взаимодействието между него и тях се гради върху „асиметрия на властта“, т.е. той може да наложи каквото си пожелае, безотносително към противниковата позиция.

Което и трябва да обясни сякаш странния факт, че страните от ЦЕИ приемат условия, които не съответстват на интересите им. Казано пределно огрубено, смазващата мощ на ЕС може да размаже пост-комунистическите общества, да ги преобразува и така ще ги подготви за тяхната дължима европеизация. Така разпознатият механизъм на взаимодействие би трябвало да гарантира универсален успех на „европеизацията чрез условност“. Обаче, на практика емпирично установените случаи се оказват съществено различни.

Така възниква изненадващата задача - как при това положение да обясним този несъмнен емпиричен факт, противоречащ на логиката на концептуалното допускане?

Предложеният от Грабе отговор е умилително прост – чрез условността може да се европеизират пост-комунистически общества, обаче подоптималният краен резултат произтича от непълноценно приложение на „преобразуващата мощ“. С други думи, емпирично установените *различия* в степента на европеизация се дължат на нееднакво приложение на тази мощ, а това е пряко следствие от факта, че именно *приложението на предприсъединителната условност е било „дифузно и непоследователно“*. В случая, както и при Смит, би било излишно да се питаме – **а защо** ЕС е приложил тъкмо по този начин своята титанична мощ, (след като е логично да се допусне, че подобно непълноценно приложение на механизма за европеизация би било контра-продуктивно на желаните цели за присъединяване на пост-комунистически общества към ЕС)?

За нас, обаче, тъкмо този въпрос – **защо така?** – е най-важният. А удивителното е, че конкретното богатство на емпиричното съдържание в книгата на Грабе, всъщност, е дало отговор тъкмо на този въпрос, макар и зад гърба й...

Поради приетия рамков концептуален обхват Грабе имплицитно „обосновава избора си“ на контролни случаи, чрез които да изследва „несъмнената преобразуващата мощ на ЕС“, през различията на възможността за въздействие от ЕС към ЦЕИ – избрани са граничните случаи на:

- свръх-регламентирани политики (движение на работна сила, евфемистично наричано навсякъде „свобода на движение на личности“) и
- слабо регламентирани (защото са много нови и не са никакъв проблем за страните от Шенген – граничен контрол и визов режим), както и на много (Унгария), средно (Полша) и слабо (България) подготвени обекти/страни на въздействие.

Този избор на типологически представителни случаи¹¹ иде в отговор на изходното допускане, че процесът по приложението на условността, който е задвижен и дирижиран от

¹¹ Тук задължително трябва да се направи една важна методологическа уговорка. Подготовката за членство в ЕС предполага европеизация на 10 пост-комунистически страни в 30 секторни полета за интеграционни политики. Т.е. реалните казуси, в които може хипотетично да се очакват различия, са 300. Грабе провежда емпирично наблюдение върху шест от тези случаи и прави генерализация върху цялостния процес на Петото

ЕК е константа. Следователно, резултатите би следвало да са еднакви във всички случаи, поради *еднаквостта на начина на приложение на една и съща, в принципите и приложението си, политика на разширяване*. Щом се констатират различия в резултатите, то причината може да е единствено в сбърканото приложение на, неподлежащите на съмнение, абсолютни принципи на разширителната политика на ЕС.

Картината, която излиза от емпиричния анализ на конкретната фактология на присъединителния процес, обаче е, всъщност, тъкмо обратната. Да видим какво казва каскадата от фактите, изложени в изследването на Грабе:

Поради съвпадението на ключови предпоставки:

- *Безпрецедентен мащаб на предстоящото разширяване към 10 централно и източно-европейски страни, Малта, Кипър и Турция, но и*

- *Също такава сложност на задачата по присъединяване на пост-комунистически страни, за каквата задача няма предходно знание,*

- *Страните-членки, сами спорещи помежду си за смисъла на европейската интеграция и нейните приоритети (в частност, кои страни да са нейни адресати и в каква последователност),*

- *Нямат единно – нито желание, нито възможност - за провеждане на разширяването и, поради това, с готовност го предоставят като прерогатив на ЕК (доколкото тя все пак е натрупала практически опит от взаимодействието с тези страни в рамките на споразуменията за асоцииране, т.нар. Europe Agreements),*

- *Комисията, обаче, вижда в провеждането на тази политика собствен терен за властова експанзия в институционалната геометрия на ЕС, т.е. от административен посредник да се превърне в политически субект;*

- *По този начин ЕК става заложник на безалтернативния успех на тази своя политика (защото тя е „твърде голяма, за да се провали“, без да повлече и целия Съюз след себе си).*

- *Но в хода на подготовката за членството изведнъж се оказва, че – изненадващо за ЕС, а и за ЕК – става дума не само за адаптация на икономики към пазарни правила, а за фундаментални реформи на цялостни общества, за което местните правителства нито са готови, нито ги желаят, нито имат ресурс(и) да се справят...*

- *Още повече, че за страните от Петото разширяване обхвата на наблюдаваните секторни политики се разраства значително, включително към области без *acquis* (например, в областта на правосъдие и вътрешни работи), а пък детайлността на наблюдението е безпрецедентно висока. Просто няма кой да се нагърби с такава задача, освен ЕК.*

- *Но Комисията участва в процеса на създаване на съюзното законодателство и има правомощия да следи за неговото прилагане, но няма нито един правен или институционален инструмент за провеждане на политически по естеството си реформи. А на това отгоре, става дума за страни извън ЕС, към които се предявяват изисквания/задължения като към членки, но имащи права на външни*

разширяване. Казано в прав текст, „извадка“ от случаи прави проведеното изследване крайно непредставително. Този ключов методологически проблем остава незабелязан, защото в парадигмата на позитивизма, характеризиращ мейнстрийм традицията на изследванията върху разширяванията на ЕС, фундаменталното допускане е за универсалност на изследвания проблем във всички възможни измерения. Въз основа на това скрито допускане очакваните възможни емпирични различия се отнасят само до „разлики в степен“, а не в качество. Качественото многообразие, *разно*порядковостта на конкретните общества и секторните политики остава отвъд парадигмалните граници и не е център на изследователския интерес. Именно скритото допускане за *едно*порядковост на „различните случаи“ сякаш оправдава изводите от шест случая да се екстраполират върху целия пуул/свкупност от 300 случая.

страни, т.е. без права. А от тях се изискват реформи, които да променят характера на целите национални общества;

- Което вече извежда на първо място въпроса за *принудата* (Smith 2003) като инструмент за въздействие върху съпротивляващите се (срещу толкова високи очаквания) правителства,

- А пък, по собственото естество на ЕС (като *взаимоизгодно търгуване между равноправни партньори*),

- Той изобщо няма какъвто и да било развит инструментариум за *принуда*...

- Което налага на ЕК да разчита и да стимулира конкуренцията между кандидатките¹² (възникнала при приложението на политиката на условност), защото само тази конкуренция донякъде замества необходимия, но липсващ „лост за принуда“,

- Обаче при тези условия, *бързината в преговорния процес*, а не дълбочината на преобразуващите реформи става движещ стимул, в който се реализира стремежът към членството в ЕС,

- А това означава, че резултатът може да се постигне само по един начин - *максимална повърхностна подготовка, защото минимизацията на максималната задача е единственият начин тя да стане (поне донякъде) изпълнима.*

- Така задачата се свежда до приемане на промени в законодателството – пренос на *acquis* в националното законодателство¹³, (без да забравяме за местната готовността за измама - с декларирано/обещано, но неизпълнено след това),

- Като не може да забравяме, че опитът на Комисията по реализацията на споразуменията за асоцииране, а и *самото съдържание на acquis е основно в полето на подготовката за пазарна интеграция*, т.е. в един подчертано нео-либерален подход/интерпретация към задачите на пост-комунистическата трансформация.¹⁴

- Важно е, че самата *Комисия насърчава този плосък (по съдържание) и твърде тесен (по обхват) преход* към членство в ЕС чрез преднамерена техницизация на процеса, правейки го *да изглежда партийно-политически неутрален, универсален по адресат и сякаш гарантирано продуктивен.*

- Комисията, по силата на всички гореизложени причини, преднамерено приоритизира основно преноса на *acquis* като основно съдържание на подготовката за членство в ЕС, т.е. собственото съдържание на предприєдинителната условност, която има иначе достатъчно сложен, диверсифициран апарат (включващ *policy models, twinning*, финансови програми като ФАР, ИСПА и САПАРД и т.н.), *се оказва практически сведена най-вече до мониторинг над преноса на европейското право (в по-малка степен върху институционалните предпоставки за неговото ефективно приложение),*

- Тази специфична интерпретация на целите и задачите на протичащата европеизация с инструмента на предприєдинителната условност изглежда да е оправдана, поради съпадението на много интереси, *биещи в общата цел и за двете страни в преговорния процес.*

¹² Повече по въпроса за преднамерената употреба на тъкмо този политически инструмент за натиск виж в Ферхойген и Василиу (Ферхойген 2006; Vassiliou 2007).

¹³ Което мейнстрийм традицията, когато говори за европеизация, най-безхитростно нарича „пренос на правила“ („rule transfer“) – виж всички тестове на автори като Улрих Зеделмайер, Франк Шимелфених и всички останали академични звезди в това направление.

¹⁴ Господството на нео-либералните възгледи през 1990-те години просто прави да изглежда, че подготовката за радикална комерсиализация на пост-комунистическите общества е „правилният път“, което обаче никога не е било публично дебатирано, макар в някои случаи дебатът да би могъл да защити с аргументи правилността на решенията на Комисията. Това е експлицитна теза на Грабе. По същия въпрос виж и Божилова (Bozhilova 2008).

Ето ги в общ ред на изброяване:

- Защото, първо, само по себе си, *нормативното регулиране на общия пазар е важно* като фундаментална предпоставка за икономическа, а и всяка друга евроинтеграция,
- А, второ, още по-важно е то за *пост-комунистически страни*, които нямат опит в свободни пазарни отношения, които трябва да устоят на конкурентен натиск.
- А ЕК, трето, има най-голям опит (компетентност и компетенции, т.е. правомощия) тъкмо в полето на задаване на стандарти (benchmarking| и мониторинг), доколкото това е опитът, придобит през годините, в които наблюдава и оценява процеса на *пазарно асоцииране* на пост-комунистическите страни в началото на 1990-те,
- Но освен това, четвърто, възприетият подход позволява относително ясно и още *по-относително* обективно *регистраване на напредък* по секторни политики, които – сами по себе си – нямат общоприети съдържателни стандарти,
- Което пък, пето, е станало *особено важно в състезателния сравнителен план на разглеждане на всяка от кандидатките*,
- Като по този начин се печели „две в едно“: *не само елементаризира присъединителната условност, която е еднакво в интерес и на страните кандидатки, и на Комисията като „локомотив на разширяването“* (Hughes et al 2005),
- но и ЕК *преднамерено се възползва от пост-комунистическото наследство на кандидатките*, в които е традиция да се провеждат политики чрез подхода отгоре-надолу, което прави обществото пасивен участник,
- В разрез с чисто декларативно заявяваното върховенство на политическия критерий за демократичност на обществения живот¹⁵.

Следователно, начинът на провеждане на европеизацията чрез условност, всъщност, е императивно наложен от целия гореизложен комплекс от социално-политически обстоятелства. Проведената с механизмите на предприсъединителната условност подготовка за членство в ЕС противоречи на декларативната цел на европеизацията (съдържаща се в Копенхагенските критерии), заради интереса от задължителен успех на ЕК в условията на липса на ресурси, разбирани в широкия смисъл, за *същинска социетална промяна, която и не фигурира в програмата за подготовка за присъединяване* (въпреки че тя би следвало да цели европеизацията на тези общества).

Накратко, ЕС е имал микроскопичен ресурс за въздействие (към европеизация), който е компенсирал с подръчния инструмент на конкуренцията, провеждана обаче дифузно и несистематично, поради решаващата роля на различните национални интереси за приемане или отхвърляне на отделни страни,

- Но пък в интерес на стратегическия интерес на *западноевропейската сигурност*, заради която всъщност е и започнало Източното разширяване
- И, в този смисъл, „наградата за Косово” за България и Румъния *е повече характерна за политиката на 5-та вълна на разширяване на ЕС, а не изключение от нея*.

С други думи, **дифузността и несистематичността/непоследователността** в прилагането на предприсъединителната условност не са моментни, ситуативни пропуски или нечии вини. Противоречащият на декларативните принципи начин на приложение на

¹⁵ Макар политическият критерий да държи първенство във времето (като предусловие за всичко останало), то постигането на съответствие по него се оказва твърде „ниска летва“. По този въпрос виж Коченов (Kochenov 2014).

условността е именно дължимият **политически характер на Източното разширяване на ЕС, което е постигнало все пак максимален резултат - при твърде ниския изходен потенциал (и в самия Съюз, и в страните кандидатки): в рамките на исторически поставената задача и на исторически подръчните ресурси.**

Основен извод от проучването, изложено в книгата на Грабе: гореизложеното, изглеждащо като „Дефектното“ непълно приложение на предприсъединителната условност, е реализирало оптимално потенциала на ЕС за европеизация на пост-комунистическите общества в СЦИЕ. *Този твърде особен начин на провеждане на европеизация чрез процеса на преговори за членство в Съюза е цената за „успешното“ протичане на източното разширяване*, т.е. максимално употребяване на минимален ресурс за въздействие. А този начин на „европеизиране“ има своя неизбежна цена – този процес логично довежда до членство в ЕС, което обаче е „особен успех“: частичен и повърхностен успех – към *отваряне и комерсиализация на икономиките* чрез пренос на *acquis* за сметка на пренебрегване на демокрацията и върховенството на правото, заради дирижистките политики на про-европейски промени от послушни, но хитруващи местни, декларативно про-европейски правителства¹⁶.

Следователно, *начинът на протичане* на Източното разширяване е оптимален с оглед на *собствените му цели* (като цели на Съюза и, още повече - на „локомотива на разширяването, и стоящите зад тях национални интереси на страните членки, в унисон с очакванията на страните кандидатки за бързо влизане в ЕС). Но пък е направено с цената на загърбване на целите на европеизацията – макар че (поне „на теория“) би следвало разширяването да последва едва след завършването на европеизацията.

Големият въпрос за размисъл, с който си тръгваме от книгата на Грабе, може да се формулира чрез метафора. Поне през очилата на мониторинга на ЕК пост-комунистическите страни изглеждат подобни на топчета за пинг-понг, които интензивно прескачат около разделителната линия на Копенхагенските критерии: първи удар и страната, прескачайки мрежата, влиза в ЕС. Обаче следва изненадващ втори удар и страната се връща обратно в противоположното поле, характеризирано от дефицит на, фундаменталната за ЕС ценност, върховенство на правото (Полша, Румъния и България) и последователен курс **към нелиберална** демокрация, подкрепян от мнозинството гласуващи на редовните избори (Унгария). Дали не е по-реалистично да допуснем противоположното: националните общества притежават значителна доза цивилизационна инертност. Тя е обусловена от диалектичното взаимодействие на широко разпространени ценности, върху които са построени институционалните модели на тези общества. А ценностите се препотвърждават от начина на провеждане на политиките от така скроените институции. Оттук идва и цивилизационната резистентност срещу европеизацията, която може да *бъде внедрена само симулативно – повърхностно, частично и за кратко, т.е. обратимо* (защото говорим за европеизираща промяна, протекла в рамките само на едно десетилетие)?

Но пък бе достатъчно само още едно десетилетие, след еуфоричното празнуване на „Големия взрив на разширяването на ЕС“, за да се изяви естеството на симулативната европеизация в хода на така провеждания евроинтеграционен процес (най-явно, но не само в

¹⁶ Сравни с казаното от Хюз и съавторките му: „Западната помощ за пост-комунистическите държави и по-специално помощта от САЩ често пъти бе насочена към подкрепа на корумпирани лидери или елити, лоялни към „про-западна“ външна политика и неолиберална икономическа програма в ущърб на демократичното институционално развитие и политическата отговорност. Тази тенденция прие крайна форма в Западната политика към Русия и бившия Съветски съюз, но тя бе също разпознаваема във външната политика в някои Източноевропейски страни.“ (Hughes et al. 2005: 21). При тези условия просто няма място за изненада, че с хода на времето наблюдаваме политическо връщане назад в областта на демокрацията, върховенството на правото и свободата на словото в редица пост-комунистически страни, от които България не е изключение.

Унгария, Полша, България и Румъния¹⁷). Постигнатите промени под натиска на предприєдинителната условност са повърхностни – и най-вече – обратими, тъкмо защото не стъпват на реална, дълбочинна европеизация на общества.

Този критичен и преобръщащ прочит на забележителното изследване на Х. Грабе ни ориентира към ключовия концептуален проблем в *осмислянето на политиката за разширяване на ЕС* – как точно се реализира тя, *чрез какви механизми и на каква цена, съобразно преследваните евро-интеграционни цели?*

При това не става дума само за разпознаване и назоваване на социално-политическите механизми. Следвайки методологическия императив на Хюз и неговите съавторки, трябва да схванем тъкмо диалектичното в отношенията между участниците в процеса. Такъв подход обаче задължително предполага да стигнем до равнището на *личната субектност и присъщата ѝ субективност*.

В научната литература досега не е известно национален евроинтеграционен процес да е бил изследван чрез богатството на информацията от лични спомени на представителна група от разнообразни дейци – в нашия случай, спомени на 47 участника в процеса на най-високо държавно равнище; една информация, позволяваща да се влезе в дълбочината и многоаспектността на евроинтеграцията. Тук, обаче, трябва да подчертаем ключово важно ограничително условие пред нашето изследване. Да съдиш за евроинтеграционното взаимодействие между ЕС и страна-кандидат за членство само по спомените на националните представители в процеса е доста сходно на това да се опитваш да разбереш телефонен разговор само по репликите на единият участник. При все това, ако репликите на този участник са достатъчно интензивни и богати на съдържание, то можем с висока степен на сигурност да реконструираме и логиката на разговора, и общият му смисъл, въпреки отсъстващата друга позиция.

3. КЛЮЧЪТ КЪМ РАЗБИРАНЕТО НА ЕВРОИНТЕГРАЦИОННИЯ ПРОЦЕС - КАКЪВ Е ТЪКМО НАЧИНЪТ НА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО МУ?

Приоретизирането на точно този въпрос има основания в две предпоставки.

От една страна, на предметно равнище, характерът на всеки процес има пряко отношение към качеството на неговия резултат. От тази гледна точка, има простор за академично любопитство към този конкретен проблематичен предмет, защото резултатът от членството на България в ЕС, най-меко казано, не може да се определи като отличен или поне оптимален. Обратното, качеството на членството е, най-меко казано, под-оптимално и свидетелствата за тази оценка са много, разнопорядкови, но пък доста еднозначни, а тъкмо това поражда интерес към характера на процеса, отвеждащ към тъкмо такъв резултат (Карамфилова 2012).

В този смисъл интересът към начина на протичане на процеса е път за разбиране на *социо-политическите механизми за конструиране на специфичния резултат, в които е въплътен същностният характер на политиката за разширяване на ЕС*, (чийто е този резултат). Тази политика никъде не е регламентирана, а е повече от сигурно, че нейната същина е далече отвъд и дълбоко под декларативните цели, намерения и обещания. Те са част от реалността на процеса, но не и цялата истина за него. Същината на разширителната политика на ЕС е голямо неизвестно към днешна дата.

Интересът към това „неизвестно“ не е чисто академично любопитство. Защото е легитимно да очакваме различно, т.е. оптимално качество на разширителния процес, който ще продължава и занапред.

Тъкмо този двойствен познавателно-политически въпрос се превръща в питане за диалектиката на, само условно разграничените, *„местните условия, конструиращи*

¹⁷ Нямаме причини да забравяме фактическия фалит на Гърция от 2009 г., който бе резултат именно на разходните, обременени от клиентелизъм политики на поредица правителства.

поведението на участниците в процеса“ и на „външните субекти, упражняващи въздействия с цел присъединяване към ЕС“, които формират начина на протичане (и резултата) на взаимодействието между ЕС и страната-кандидатка, в конкретния изследван случай – България.

Този въпрос е особено интересен в сравнителна перспектива – дали в конкретния български случай преобладават *националните специфики* (които подлежат) на:

а) идентификация като брой, съдържание и структура (взаимни съотнасяния);

б) обяснение на връзките и относителната тежест в конструирането на местната ситуация;

или, обратното,

в) *общите принципи и процедури на подхода* (явно заявените, но също и неявни, но използвани на практика), чрез който е реализирана политиката на разширяване (политическата „методология“, както я определя Клаудиус Маниокас 2004) в периода 1993-2004, чийто отложен и завършващ етап е приемането на България и Румъния в ЕС.

От друга страна, освен на предметно равнище, проблем има и на познавателно равнище, което вече пояснихме, че е ключова опосредяваща инстанция в провеждането на разширителната политика на ЕС. Самата политика е много далече от това да е добре разбрана и осмислена от академичната традицията в изследването на Източното разширяване, която към днешна дата надхвърля стотици хиляди заглавия.¹⁸ В академичните разбирания за нея се срещат, както еуфоричните възторзи за най-успешната политика на ЕС (Зеделмайер, Шимелфених в многобройните им публикации), така и скептичните виждания за „огромния трансформационен потенциал“, който е използван непълноценно (Smith 2003, Jacoby 2004, Borzel 2010, Grabbe 2006), така и остро критични оценки за изначално сбъркан подход към Източното разширяване (многобройните публикации на Kochenov, Slepín, Mendelski, Gallagher и много други).

Тези разнопорядкови аналитични оценки на историческия процес са следствие от различни подходи към разширителната политика на ЕС. Съответно, те отреждат различна тежест на „общите правила в политическия подход“, приемани нерядко за фактор-константа, и „местните обстоятелства“, смятани за фактор-променлива, което и обуславя различен начин за оценка на начина на протичане на процеса.

Накратко, конкретното съотношение между общото и особеното в случая е далече неочевидно, а и обяснение за съдържателната, социално-политическа логика на това конкретно съотношение никога досега не е било предлагано.

Тук отново става важен въпросът за преобладаване на „повтарящото се общо“ между страните (и процесите) от Централна и Източна Европа или на „национално специфичното“, което е особено важно в конкретния български случай. За разлика от другите случаи, които са сравнително добре представени в достъпната ни англоезична научната литература, включително - румънският случай (в двете книги на Т. Галахър), българският евроинтеграционен процес досега е бил предмет на изследване като правило през негови особени акценти, аспекти, секторни политики, но не и като цялост. Характерът на процеса, обаче, се носи именно в цялото и, следователно, без анализ именно на целостта на процеса не бихме разбрали неговата същина, а и причините, отвеждащи към неудовлетворителния – и за българската, и за европейската общественост – резултат.

В обобщение, изследването на българския евроинтеграционен процес представлява (академичен и policy) интерес, едновременно заради необходимостта да *разберем и българската особеност в политическия процес на конструиране на резултата, и общия механизъм за провеждане на разширителна политика на ЕС в онзи исторически момент, когато българският потенциал за евроинтеграция е трябвало да бъде реализиран.*

¹⁸ Търсачката Google scholar дава около 427 000 заглавия по ключови думи EU enlargement (разширяване) и още 722 000 за EU accession (присъединяване).

Сумарно взето, научната литература, отвъд методологическите различия, е доказала убедително няколко базисни постановки. Подходът на ЕС към Източното разширяване е неясен, неопределен, предпазлив (по метод „стъпка по стъпка“, „пълзящ“ и „проба и грешка“), подчинен на „стратегията да няма стратегия“, поради сложността на задачата, неизвестностите в нейното решаване и опасностите от евентуален провал. Съответно, методът на политиката за разширяване, която цели приоритетно а) пазарна интеграция и б) политическа социализация на СЦИЕ, е фокусиран основно върху подготовка (чрез структурни и нормативни реформи) за присъединяването към общия пазар и покриване на минимални политически стандарти, които са посочени, но остават неосмислени в Копенхагенските критерии от 1993 г.

В последица от това практическят процес на подготовка за членство в ЕС се съсредоточава върху (и почти се изчерпва с) пренос на законодателството *acquis* като основен инструмент, защото то е решаващото рамково условие за провеждане на интеграционните политики в сферата на икономиката. А всичко останало получава по-скоро повърхностно внимание - за формално съответствие с процедурите на представителната демокрация и за защита на личните и групови права и свободи.

Цялостната логика на тази политика цели бързина за протичане и завършване (Грабе), а не дълбочина на процеса на подготовката за членство. Но е важно да не забравяме, че това е в интерес едновременно и на страните-кандидатки, и на ЕК като двигател на процеса. Специфичният начин за провеждане на присъединителния процес е предложен и наложен от ЕК, а тази сложила се по силата на обстоятелствата практика започва да изглежда и се приема от участниците в процеса (като да е сякаш буквално *природа* на разширителната политика) по подразбиране. Нито естеството, нито инструментариума на тази политика някога са били аргументирани, нито собствено правно закрепени по какъвто и да е начин. Но пък наложеното като изисквания от страна на ЕК е безусловно прието и изпълнено от страните-кандидатки за членство в ЕС, включително чрез *обещания за бъдещо изпълнение* от страните, в лицето на техните правителства.

На свой ред и институциите на ЕС, и страните-членки приемат очакваното бъдещо състояние на кандидатките като достатъчно основание не само за започване на преговорния процес, но и за неговото приключване в края на 2002 за първите 10, а за България и Румъния на 25 април 2005 г. (Ludlow 2004; Ферхойген 2006 [Verheugen, 2006], Vassiliou 2007).

Тъкмо този начин на политическо действие би трябвало да осъществи същевременно европеизацията на посткомунистическите общества, която се очаква да протече в хода на тази подготовка за членство в ЕС - именно чрез самия преговорен процес или, най-малкото, под неговия натиск. ЕК налага изисквания за пренос на европейското право (*acquis*) и за изграждане на институционален апарат за неговото приложение, а извършените реформи, в комплект с поети обещания от националните правителства, определят темповете (и в крайна сметка, резултатите) от преговорите за присъединяване към ЕС.

По този начин проведената европеизация се оказва твърде много *варираща по сектори* за провеждане на евроинтеграционни политики (Hughes et al. 2005; Sedelmeier 2013), особено *повърхностна по отношение на политическите критерии* (Sedelmeier 2013; Epstein, Jacoby 2014; Kochenov 2014), а напредъкът се оказва, в крайна сметка, *обратим*.

Всичко това, обаче, до голяма степен е следствие именно от приоритетната важност на бързината, с която трябва да се приключи процесът – а тя, повтаряме за пореден път, е тъкмо следствие от политическия характер на процеса. Тя е цената, за да стане „невъзможното възможно“ (довчерашните комунистически общества да станат съвместими с и интегрирани към най-развитите западноевропейски капиталистически общества). А пък, освен това, задачата е и *стратегически*, и *тактически* важна. Защото така се защитава *стратегическият интерес* - както за Европейския съюз чрез премахването на тройната

заплаха за неговата сигурност¹⁹, за Европейската комисия – реализира триумф на поверената й ключово важна политика, така и за всяка една страната-кандидат, в случая – България, защото това поне изглежда като успешен завършек на пост-комунистическия преход. Но освен стратегически, този начин на протичане на историческия процес също така е тактически *най-лесно* да стане - в чисто практически план, отново и за двете заинтересовани страни. Като не забравяме, че същевременно така постигнатия успех на Източното разширяване е станал изключително евтино – за около 0,1 на сто БВП на страните в ЕС (Ludlow, 2004; Ферхойген, 2006 [Verheugen, 2006]).

Само че актьорите в този процес не са само ЕК и България, а и страните членки на ЕС, които трябва единодушно да одобряват членството на страната кандидат. Обаче всяка от тези страни си има собствени интереси и е много трудно да се постигне единодушието, което е така нужно. Тъкмо поради това е особено важната роля на ЕК, която произтича именно от невъзможността да има друг интеграционен център и мотор на разширяването – в условията на разнопосочност и дори разнотой на интересите, брокерът между националните интереси се превръща в двигател на процеса. Още повече, че, както справедливо изброява Грабе, Комисията освен всичко това е едновременно в поне тройна роля – 1) на определител на конкретното съдържание на стандартите, до които се операционализират мъгявите Копенхагенски критерии във всяка една от растящия брой секторни интеграционни политики; 2) наблюдател и оценител на напредъка/прогреса на всяка страна-кандидат към покриване на тези стандарти, но също и експертен авторитет, посочващ дължимите управленски действия за прогрес към покриване на стандартите; 3) доставчик/разпределител на ресурси (финансови и експертни) за нуждите на интеграционните национални политики.

Но пък, подчертаваме още веднъж, всичко това „се оказва, че е така“ - едва на практика, защото никъде и от никого не е регламентирано по правов път, камо ли пък да е доказано с аргументи, че точно така и следва да бъде. А щом практическият опит замества предварително ясни правила, (които хипотетично биха могли да му служат за „гръбнак“ или поне за стриктна рамка), то ясно е, че самата практикувана политика на разширяване на ЕС ще бъде твърде зависима от непредвидими фактори. Например, от „стечение на непредвидени обстоятелства“ или, още повече, от особеностите на участниците в процеса. Тук говорим за особените качества – политически (национални и партийни) и личностни - на субектите, които реализират процеса на Източното разширяване на ЕС.

Ето защо нашето изследване, поставящо начало на навлизането в дълбочината на политиката за разширяване на ЕС, трябва да се фокусира върху следните тематично-проблемни приоритети: особената роля на „международното положение“; ролята на страните членки на ЕС; особености на взаимодействието в присъединителния процес, включително множественост на участниците от страна на ЕК и на България; ролята на личността и на „наш човек отвътре“. Изборът на последователността в подредбата на избраните проблемни акценти ще бъде обоснован в хода на изясняването на резултата от нашето изследване.

¹⁹ Тази тройственост на стратегическата задача в Петото разширяване на ЕС включва а) преодоляване на опасността от обединението на Германия, което, от една страна, заплашва с германизация на Централна Европа, но от друга – с разпадане на самия германо-френски мотор на евроинтеграцията; б) преодоляване на широкия спектър на взриво-опасност в обществата от бившия комунистически лагер по границата на ЕС – междуетнически конфликти, граждански войни поради икономически кризи, бежански вълни, екологични катастрофи поради неспособност за управление на рискови икономически ресурси; в) мирно противодействие срещу гео-политическите желания на Русия, за която Централна Европа е зона на „жизнени интереси“, а Западна Европа остава в енергийна зависимост от нея. За подробностите виж O’Brennan 2006.

4. РОЛЯТА НА „МЕЖДУНАРОДНОТО ПОЛОЖЕНИЕ“²⁰

Още в изходния момент, в който подхождаме към анализ на такъв подчертано *проблемен предмет*, какъвто са механизмите на разширителната политика на ЕС, задължително трябва да си даваме сметка за *високата степен на неопределеност и множественост на възможностите* за развитие на Петото разширяване на ЕС. Зад тези характерни особености на историческия процес като негова предпоставка стои нееднородността на националните позиции към неговите цели, задачи, времеви параметри, адресати и *policy* инструментариум. Процесът е не само извънредно сложен - многокомпонентен и многоравнищен, но и от самото му начало е смятан за продукт от „сложна смесица от икономически, политически и правни съображения/притеснения“ (Maresceau 1997: 4). Когато броят и пропорциите между съставките на едно нещо, а още повече – връзките между тях, са твърде неопределени, а и съществено вариращи във времето, то метафората „сложна микстура“ е твърде подходящ заместител на невъзможната концептуална строгост и яснота. Но това прави още по-съществено условното разграничение между вътрешно и външно измерение на въздействащите механизми в хода на процеса. Особено в светлината на изходната дефиниция на решаваната от Източното разширяване на ЕС задача като проблем на сигурността за западноевропейските общества.

Понеже това е настойчиво премълчавана изходна дефиниция на задачата, решавана от „Петото разширяване на ЕС“, следва да направим пояснение. Известно е, че германски министър на отбраната е обяснил политиката на ЕС към източните му съседи пределно просто – за да разбереш приоритетите на тази политика не се изисква стратегическа гениалност: ако не изнесем стабилност на Изток, ще внесем оттам нестабилност (Smith & Timmins 2018). С други думи, присъединяването на пост-комунистическите общества от СЦИЕ е абсолютен императив за ЕС като основна предпоставка за поддържане на основните му постижения – триединството на мир, стабилитет и просперитет. За всеки, който е виждал карта на политическата география на Европа е буквално очевидно, че пост-комунистическите страни, присъединени към ЕС през 2004, образуват отчетлив санитарен пояс между Западна Европа и Русия – от Финландия до Италия. Към тях просто за гарнитура са прибавени двете островни джуджета Кипър и Малта²¹, за да не бъде чак толкова ясна геополитическата логиката на взетото политическо решение. Евентуалното присъединяване на България и Румъния към този санитарен пояс няма собствена добавена стойност.²²

По-важното е, че географската разположеност е ключов общ определител на начина, по който международното положение влияе на евроинтеграцията на всяко едно от пост-комунистическите общества, макар това правило да намира различни проявления в конкретните национални случаи. Само повърхностно погледнато може да изглежда, че това са просто набор от еднопорядкови „държави“ в обща надпревара да изпълнят изискванията, произтичащи от Копенхагенските критерии за членство в ЕС, а успехът им е различен в зависимост от степента на вътрешния импулс и на усилията към евроинтеграция. Внимателното вглеждане в същината на икономическите и политическите процеси веднага откроява факта, че пространствената близост до икономическия двигател на Съюза

²⁰ В страна като България със закъсняла и особена модернизация, която не участва активно в глобалната търговия, международното положение е нарицателен израз за далечни (и съдържателно външни към тукашния живот) обстоятелства, които се използват за прикритие/извинение на скривани зад тях местни задкулисия. Влизането в ЕС радикално преобръща тази традиционна представа.

²¹ За целите на настоящия анализ можем да се абстрахираме напълно от тези два случая, защото двете островни общества нямат комунистическо минало и наследство, което е основният проблем пред присъединяването на СЦИЕ към ЕС.

²² Извън изключителната ситуация на кризата в Косово до 1999 г., когато изведнъж и болезнено остро, но тъкмо еднократно става необходимо да се преразгледа изключването на двете страни поради геополитическите considerations. Този военно-политически инцидент, както и втора война в Персийския залив превръщат САЩ и Великобритания в поддръжници на българската (и румънска) кандидатура за членство в НАТО и ЕС.

(Германия) се превръща в културна, инфраструктурна и цялостна икономическа обвързаност с него. Поради което след това започва да изглежда, че страните в съседство с Германия, сякаш от самосебе си, имат по-добри икономически постижения и бързина в пост-комунистическия преход (Wood 2017; Heydemann & Vodička 2017). Така започва да изглежда, че тъкмо тези страни са по-подготвени за членство в ЕС. Същият аргумент е валиден и в обратна посока – отдалечеността от Германия означава близост до Русия в културен, икономически и политически план (което е особено съществено в българския случай). Което допринася за закъснението в Прехода, нестабилната демокрация и мудно социо-икономическо развитие. Такива страни, най-общо казано, страдат от липсата на заинтересованост (у когото и да било във високите етажи на политическото взимане на решения) за присъединяването им към ЕС.²³

В този случай е изключително важно да се проследят *динамиките в геополитическото положение и ключовите фактори, които са оказали влияние върху начина, по който е протекла предприєдинителната подготовка* на страна като България. Особено важно е да се проследи важното разграничение между два аспекта на тази проблематика:

а) *ролята на дългосрочното въздействие на гео-стратегическите тенденции*, произтичаща от изначалната и фундаментална цел на Източното разширяване да реши комплекса от „Екзистенциални проблеми“ пред западноевропейските общества, възникнали след рухването на Берлинската стена (O'Brennan 2006). Да припомним, че избраната стратегия е проблемите на сигурността да се решат чрез „де-секюритизиращ“, т.е. невоенен подход – икономическа интеграция и политическа социализация. Обаче в хода на осъществяването на тази стратегия основният приоритет в решението – икономическата интеграция - започва да изглежда като да е самостоятелна реалност. Изглежда сякаш, че това е и самата задача на присъединяването на пост-комунистическите общества към ЕС, поради причините, които бяха пространно разгледани в част първа на настоящото изложение. Но *пазарната интеграция на пост-комунистическите общества, която е подготвяна с преноса на законодателство и мониторинга над него от ЕК, е все пак само един избран „инструмент“ в стратегическата политика за сигурност на страните-членки на ЕС*. Анализът трябва да преодолее характерната „оптична измама“, при която непосредствената задача, която и без друго е гигантска по мащаб – икономическата интеграция на пост-комунистическите общества в свободна пазарна икономика, способна да удържа на конкурентен натиск - започва да изглежда като „самата/самоцелна задача“, зад която сякаш няма други стратегически цели и спрямо която отговорната демокрация и върховенството на правото са външна „гарнитура“.

б) *ситуативни обстоятелства* (конкретни събития) от гео-политически характер, към които следва да сме особено внимателни. Защото те могат да изглеждат като външни инциденти, отклоняващи естествения ход на историческия процес, но всъщност, *те само извеждат на преден план (оголват) именно фундаменталните стратегически интереси на страните-членки на ЕС*. Без да си даваме сметка за второто, няма да разберем и решаващата роля на първото – ще изглежда, че ходът на самото разширяване е дирижиран от (или подвластен на) текущи, сякаш външни на неговата (собствено вътрешна икономическа) логика, моментни „обстоятелства“. Войните в страните от разпадналата се Югославия, терористичната атака срещу САЩ през 2001 г. и последвалите две войни в Персийския

²³ Ако дори словенците се оплакват от липсата на влиятелен патрон между страните-членки на ЕС, какво остава за страни като България и Румъния – с повече и по-тежки проблеми. Гюнтер Ферхойген, комисар по разширяването с най-големи заслуги за неговото успешно приключване, подчертава, че при поемането на поста през 1999 г. е срещнал огромна съпротива срещу самото поставяне на въпроса за присъединяването на България и Румъния (<https://www.bnt.bg/bg/a/kak-vlyazokhme-v-evropa-spomem-ot-gyunter-ferkhoygen> - интервю за БНТ от 14.06.2019).

залив, конфликтът в Косово и намесата на НАТО в Югославия ще изглеждат именно външни (към логиката на разширяването на ЕС) инциденти. Проблемът е, че подобна подвластност на „външни обстоятелства“ би много логична, ако процесът на Петото разширяване е рехав и сякаш „безгръбначен“ (доколкото следва стратегията да няма стратегия).

Голямото изкушение е да вземем логичната привидност за достатъчното обяснение. Високата степен на неопределеност на присъединяването към ЕС, особено в българския (и румънския) случай, може да създаде илюзията, че ходът на процеса по самото си естество е силно е подвластен на случайни „външни обстоятелства“: външни към територията и още повече – към вътрешната логика на разширяването на ЕС. Кое би било опасно неразбиране на реалната сложност на евроинтеграционния процес, включително в неговото измерение на Източно разширяване на ЕС.

Фактологическият материал, който е използван за анализ на този ключово важен концептуален проблем, включва отговорите на българските евроинтегратори по въпросите за ролята, на условно казано, някакви „геополитическите фактори“. Въпросът е формулиран преднамерено абстрактно, за да не сугерира респондентите в каквато и да е посока и да не насочва към конкретни събития. Емпирично получените отговори преобладаващо се фокусират върху присъединяването на България към НАТО. Единственият друг фактор, повлиял върху хода на подготовката за членство в ЕС и преговорите, са отношенията с Русия. Това не са, строго погледнато, „външни“ фактори, защото те са също толкова „вътре“ и също толкова значими в икономически, политически и културен смисъл.

Тази особена вътрешност, особено на отношенията с Русия, трябва да се разбира в два основни смисъла:

а) реално, исторически обусловено и поради това трайно присъствие на небългарски интереси вътре в страната, било в икономиката, било в политиката, било в медийната среда и, по-надълбоко, в културата на България (Велева-Ефтимова, 2017 [Veleva-Eftimova, 2017]);

б) в съобразяване/отчитане на тези интереси в общественото мнение и нагласите на гражданствеността. Защото тук вече не става дума само за преките обективни интереси, а и за съпровождащите ги „митове и легенди“, с не по-малко дълбоки исторически корени – както по отношение на „нашата Освободителка“, така и към „флагмана на съвременната демокрация“, от лоялността към когото зависи пряко и българското членство в НАТО, и последващият осигурен достъп до ЕС.

Диалектиката на изучавания проблемен предмет ни задължава да отчитаме, че не само външно-политическите събития и дългосрочни процеси се оказват вътрешно партийно-политически въпрос, но и обратното – вътрешно политическите измерения на сложността на отношенията с Русия у нас се превръщат във „външен детерминант“ на евроинтеграционната политика, защото се отчитат от политиците в НАТО и ЕС като обективно обстоятелство, спрямо което те трябва да конструират решенията си.

В подкрепа на заявения по-горе методологически императив за проследяване на диалектиката в отношенията между конституентите на евроинтеграционния процес в хода на Източното разширяване, специално внимание трябва да се обърне на твърде характерното преминаване - един в друг - на двата (аналитично разграничени) аспекта на геостратегическата проблематика. Например, войната след разпада на Югославия или военната криза в Косово, довела до американските бомбардировки над Сърбия, може да изглеждат като моментни, „външни“ обстоятелства за хода на българската евроинтеграция. Но това, всъщност, са само епизоди, (както и реакцията след терористичната атака в САЩ от 11 септември 2001 г.), които изваждат на показ стратегическите фундаментални интереси на страните в ЕС и извън него. Тези епизоди ясно доказват, че *интерпретацията* на позицията на Русия от страна на членки на НАТО, например, Великобритания, влияят на политическия

decision-making в ЕС, а това е именно негово вътрешно правило, а не международна конюнктура. Т.е. без разбирането на диалектиката на взаимодопълнителност и съперничество между НАТО и ЕС няма как да се разбере и оцени адекватно позицията на страните-членки на ЕС, а съответно и неговата позиция към разширителния процес и към България, в частност (Jacoby 2004; Fierke & Wiener; Smith & Timmins 2018). Без тази концептуална схема няма как да остойностим концептуално „Косовския епизод“, който е многократно споменаван като имащ решаващ принос за българската евроинтеграция и в научната литература, и в интервютата на българските участници в процеса. Но не е все едно дали ще е интерпретиран като „подарък за Косово“ или като „българско постижение чрез кризата в Косово“.

По тези въпроси мненията на интервюираните български участници в подготовката за членство в ЕС са много разнообразни, даже в някои случаи си противоречат драстично. Обръщаме внимание, че изследването стъпва не толкова върху индивидуални тези и оценки, а върху цялостната структура на общия дискурс на нашите ключови евроинтегратори. Важно е да бъде изследвана комплексността на регистрираната емпирична картина – като обхват, структура, пропорции, характерни и маргинални тематични, смислово-оценъчни акценти. Високата степен на аморфност и неопределеност в характера на евроинтеграционния процес предполага тези – *реално-практически* и *манталитетни* – особености на условната обща българска позиция да са съществена симптоматика за самия него. Но нито един от горепосочените аспекти на условно общото „въздействие на геополитическата ситуация“ не е самоочевиден, а съответно и цялостната роля на този твърде особен – геостратегически – „фактор в интеграционния процес“ е неясна. Поради това само конкретният емпиричен анализ може да я осветли.

Предварително е ясно единствено, че случаят с България е много по-различен спрямо останалите СЦИЕ, включително и спрямо Румъния, с която иначе вървим „в пакет“, и това задължително трябва да се има предвид като интерпретативна перспектива към конкретния фактологичен материал от интервютата.²⁴ Тук ще представим само открояващите се концептуални разграничения, но също и основните обобщаващи изводи.

Поради неговата приоритетна важност, **първото** анализирано измерение на емпирично получените отговори е виждането по въпроса за „обвързаност между ЕС и НАТО“. Категорично преобладаващо е мнението, че НАТО и ЕС имат различно предназначение и, съответно, значимите аспекти на членството във всяка от двете организации имат различно съдържание и обхват. Отвъд тези ясно разпознати различия, предмет на внимание е взаимната свързаност, **която не е самоочевидна:**

- НАТО и ЕС стъпват върху една и съща *ценностна платформа* (такива са *пазарна икономика, либерални ценности, права на човека и демократично развитие*);
- *ключова роля на международната сцена* (според респондентите това са единствените две „организации“, които в онзи момент биха могли да гарантират икономическата стабилност и международната сигурност в Европа);
- *налице е и двупосочна заинтересованост и интеграция* (НАТО следи какво се случва в хода на процеса на разширяване на ЕС, същото прави и ЕС спрямо НАТО).

Оказва се, че макар да има съществено целево и функционално различие между НАТО и ЕС, то те са видени от нашите респонденти като партньорски и допълващи се организации. Което и прави българската ориентация към „евро-атлантическа интеграция“ реална, съдържателна политическа цел, а не просто лишено от собствен смисъл публично клише, (като се смята от някои от интервюираните). Особено важно е, че от българска гледна

²⁴ Конкретно извършената по проекта аналитична и типологизираща работа е на Десислава Динкова.

точка е изглеждало, че „играчите са горе-долу едни и същи“. С други думи, има реално предметно единство в българската външно-политическа ориентация.

На **второ място**, от гледна точка на съдържателните параметри на мотивацията за такава политическа ориентация правят впечатление две неща:

Първо, членството и в двете организации се разглежда най-вече като ценностен, цивилизационен избор. Буквално казано, именно присъединяването към НАТО и ЕС се схваща като осъществяване на, избрана от нас нова, цивилизационна принадлежност. Същото може да се каже и от обратната страна – *понеже ориентацията и към НАТО, и към ЕС е на първо място ценностна, а не прагматична, то интеграцията в двете структури изглежда като единен, общ процес.*²⁵ Рационално-прагматични аргументи (в какво е изгодата от тази принадлежност) остават далече на по-заден план. Дори и тези разпознати „ползи“ са повече общи, абстрактни операционализации на ценностната ориентация (сигурност, икономическа стабилност, просперитет), а не конкретни блага или политически изгоди. С други думи, не само има реален интегритет между НАТО и ЕС, но и ги виждаме в обща ценностно-политическа перспектива.

Второ, в продължение на горното, акцент върху различието на целите, условията за двата вида членство и начините за решаването на тези задачи се среща значително по-рядко. От тази гледна точка е важно дали се осъзнават различия в двата процеса на интеграция към тези наднационални структури. В хода на самия процес е изглеждало, че

- присъединяването към НАТО е определено като технически лесно, но политически сложно – не само от вътрешна гледна точка на страната кандидат (България), но и от страна на западните партньори. Защото тъкмо този политически акт на признаване на готовността ни за членство се приема за цивилизационен „вододел“ и, съответно, „летвата е висока“. От вътрешна гледна точка, относителната лекота произтича от това, че дължимите реформите се ограничават основно в сектора на сигурност и не предполагат цялостно обществено преустройство. Съответно, политическата сложност произтича, във вътрешен план, поради съпротивата срещу членството в НАТО на определени политически партии и техните симпатизанти;

- присъединяването към ЕС е определено като технически сложно и скъпо, но политически лесно – поне от момента, в който процесът набере обща европейска инерция²⁶. Виждаме, че ситуацията е диаметрално преобърната – сложността във вътрешен план произтича от необходимостта от цялостно преустройство на институционалния апарат и начина на провеждане на публични политики, но изглежда политически лесно поради липсата на партийно организирана и управлявана съпротива срещу интеграцията в ЕС.

Колкото и странна да изглежда тази интерпретация за различията в достъпа до членство в ЕС и НАТО (ако си даваме сметка какво означава на практика да постигнем съгласие със страните членки на ЕС за нашата кандидатура), тя има своята логика - що се отнася до критериите, които са условия за достъп – натовските са реално по-лесно технически изпълними от тези на ЕС, защото не изискват тотални реформи в икономическите отношения и радикални преустройства в законодателството.

²⁵ Виден български политик от онези години си спомня: „... истината е, че ние се ръководихме от нещо, което ние в нашия тесен кръг наричахме с четири думи – „Бъдещето на Изтока е Запад“ – (пет думи) [...] което беше брилянтно изречено от Желю Желев в оперативна формулировка – „България – член на всички европейски структури“.

²⁶ Според преки участници като Ферхойген и наблюдатели като Лъдлоу, не само СЦИЕ се надпреварват за финал на присъединяването към ЕС, но и страните членки на свой ред се впускат в „конкурс за красота“ – коя ще допринесе повече за успеха на Източното разширяване на ЕС.

Картината обаче се усложнява, **на трето място**, когато отчетем, че интервюираните евроинтегратори са били напълно наясно, че има съществена спрегнатост между двата присъединителни процеса за страната ни. Широко разпространено е разбирането, че членството в НАТО е неписано правило с ранг на задължително „предварително условие“ за достъп до ЕС. То се оценява като своеобразна „гаранция за политическа необратимост и вътрешна стабилност на промените“ в съответната пост-комунистическа страна. Единственото изненадващо в регистрираните виждания е, че се срещат противоположни позовавания. От една страна, за западноевропейските партньори на България тази политическа логика е била подразбираща се – без да се изговаря пряко, всеки е наясно с това положение. От друга страна, посочени са и конкретни случаи на прякото изговаряне на „правилото“ (неизбежността на тази последователност в присъединяванията) от западни дипломати и политици. Оттук и подчертаването на усилията, инвестирани от наша страна именно в осигуряване на достъпа до НАТО, когато става дума за реализацията на *общата евроатлантическата ориентация*. Което реално се е отплатило според очакванията – лоялността към геополитиката на САЩ, дори в разрез с агресивната съпротива на Франция и Германия, особено на френския политически елит, се отплаща. Американският президент (Дж. У. Буш) е посочван като коректен изпълнител на поети ангажменти към България в лобиране за нашата кандидатура за членство в ЕС.²⁷

Когато към дотук изложените факти добавим и характерните исторически епизоди, през които се мисли значението на гео-политическите фактори и съотношението между двата процеса на присъединяване към НАТО и към ЕС, ще видим, че *именно последователната политика на поредица български правителства към ефективна интеграция в Северноатлантическия Съюз създава влиятелни поддръжници на българската кауза за членство в ЕС*. Не става дума за еднократен акт, а за устойчив курс – и при поканата, отправена към България през 1998 г. покана за членство в ЕС, и при поетия ангажимент към България и Румъния да бъдат приети в ЕС при същите условия, както и останалите 10 страни от първата вълна на Петото разширяване на Съюза (Ludlow 2004; Ферхойген 2005 [Verhougen, 2005]). В този смисъл реализираната политика на присъединяване към ЕС е проява на устойчивост на цивилизационния избор.

В този контекст, **четвърто**, заслужават внимание две допълнителни подробности, относно единството на процеса, означаван като „евроатлантическа интеграция“. Респондентите обръщат внимание върху особеностите на „хронотопа“ (време-пространството) в употребата на този израз:

- понятието е *възникнало и се е употребявало най-често в хода на предприсъединителната подготовка*, докато в днешно време почти не се използва.
- понятието се употребява *основно (ако ли не единствено) в България*, не е разпространено нито в „европейския политически дискурс“, нито се употребява от лидерите на други европейски страни.²⁸

Тези обстоятелства трябва да се приемат с известна доза условност, но във всеки случай са важни, защото са индикативни за характера на евроинтеграционния процес.

От една страна, *именно по пътя към членството в ЕС* сдвояването на двете присъединявания към НАТО и ЕС има особено голямо значение - поради сложната взаимозависимост на двата процеса, която бе изложена по-горе. От гледна точка на вече реализираното членство в двата съюза, на преден план излизат тъкмо съществените различия в целите и начините им на функциониране. А това означава и съдържателно различни

²⁷ Еднократно е спомената също и Държавният секретар Конолиса Райс.

²⁸ Всъщност, намерението на респондента, който изказва този аргумент, е чрез тази особена „частичност“ в употребата на израза да дискредитира предполагаемото му съдържание, т.е. внушението зад аргумента е, че „няма такова нещо“.

политики, които реализират двете принадлежности, излизаци на преден план в рутинното всекидневие. Точно това е, от друга страна, и причината за липсата на широка и постоянна употреба на такъв израз в условията на общ европейски политически дискурс – защото

а) за западноевропейските политически дейци и наблюдатели гледната точка на insiders в двете структури е естествена и по подразбиране и няма защо да бъде подчертавана и

б) именно за България в онзи ключов исторически момент, в контекста на пословичната липса на търговски партньорства със Западна Европа (Dimitrov, Stanchev 2002) и непрекъснато подчертавана от респондентите липса на влиятелен патрон зад нашата кандидатура, вдвояването на двете интеграции в НАТО и ЕС е изключително приоритетно и решаващо за успеха на предприетия политически курс.

С други думи, практическото единство на политическия предмет или политическата задача, стоящо зад израза „евроатлантическа интеграция“ не е нито универсално, нито е константа. Но *в онзи момент и за страна като България* то е било реалност и е важно политическо постижение. Което у нас, обаче, не се ползва с универсално споделено разбиране или одобрение.

Проблемната ситуация придобива допълнителна сложност, когато отчетем, че са регистрирани и становища, според които „евроатлантическата интеграция“ е лишена от смисъл журналистическа фраза, т.е. именно същностното различие между НАТО и ЕС се извежда на преден план и се абсолютизира. Причините за тази по-слабо изразена, но не и екзотична, позиция се оказват основно две:

- когато евроинтеграцията се мисли само като естествено-исторически процес на разрастване на икономическо приобщаване на СЦИЕ към Общия пазар. Т.е. когато основното *средство* в Източното разширяване на ЕС *подмени* цялото на *историческата задача*, то е напълно логично целевата и функционална различност на НАТО и ЕС да стане приоритетно важна. До степен обективният факт на реалното взаимодействие между тях, стъпващо на ценностно единство и външно политическо партньорство, като, да се игнорира.
- Когато респондентът споделя убежденията на партийно-политическа сила с откровено анти-натовска ориентация, на която, например, не е бил чужд и президентът Георги Първанов. От тези ценностни позиции ориентацията към членство в ЕС е приемлива и желана, докато членството в НАТО се разглежда като, най-малкото и най-мекото казано, нямащо нищо общо с евроинтеграцията.

От гледна точка на същия въпрос - за различията между двата процеса на българското приобщаване към цивилизацията на Западна Европа, **на последно място**, респондентите ни обръщат внимание тъкмо на различните нагласи към ЕС и НАТО в българската общественост. Докато присъединяването към ЕС се оценява като израз на консолидирано обществено одобрение, то членството в НАТО се окачествява като прокарващо политически разлом сред партиите и техните симпатизанти. Най-често се отбелязват анти-натовските нагласи на БСП, по-рядко - на националистите от партия „Атака“.

Всичко гореизложено е достатъчно убедително свидетелство за изключителната сложност на същината на политиката за разширяване на ЕС и за твърде съществената условност на разграничението между вътрешни и външно политически процеси, между историческа логика на процеса и влияние на ситуативни обстоятелства. Без да се разбира естеството на залозите в интеграционния процес няма как да разберем и многообразието на изговорените от българските евроинтегратори виждания, и нормалната несъвместимост на отделните изказвания, които обаче сумарно обрисуват една цялостна картина на протеклия нееднозначен и диалектичен исторически процес.

5. СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ В ЕС КАТО НОСИТЕЛИ НА СТРУКТУРО-ОПРЕДЕЛЯЩИ ЗА ПРОЦЕСА ИНТЕРЕСИ

Структурата, многообразието и динамиката на приоритизирането в националните интереси на страните-членки на ЕС формират политиката на разширяване на ЕС, включително вземането на решения по най-важните въпроси кои страни кога да бъдат приети (Велефа-Ефтимова, 2018 [Veleva-Eftimova, 2018]). Това би трябвало да е валидно в особена степен за начина на протичане на българския евроинтеграционен процес, доколкото широко разпространено твърдение, включително в предходната научна литература, че от самото начало на процеса България не успява да привлече силно ангажирана, влиятелна страна-патрон от ЕС (Paradimitriou & Gateva, 2009).

Казано с други думи, българският случай предоставя съществена възможност за открояване на някои от характеристиките на подхода на ЕС спрямо политиката на разширяване – стратегически дефицити, политико-правна непоследователност, некохерентност в приложението на условните правила.

Важни изводи по темата за отражението на националните интереси на страните членки върху пътят на България към членство могат да бъдат направени въз основа на отговорите на респондентите по въпрос **8. Имаше ли подкрепа за България от някои страни-членки на ЕС? Имаше ли страна, от която по-активно да черпим ноу-хау за подготовката си? Чия съпротива трябваше да преодоляваме? От какво се пораждаше тя?**

Става дума, както за *заинтересованост от присъединяването към Съюза, така и за специфични съпротиви срещу тази перспектива*, които са влияели върху разполагането на процеса във времето – стартова позиция, темпове на напредък, възможност за приключване, включително специфични изисквания към България и условия за достъп (до стартиране на самия процес, но също и до инструментите в интеграционния tool-box – модели, туининг проекти, експертиза, финансиране и пр.).

За установяването на посочените параметри следва да се идентифицират отговорите по следните теми:

1. Какви са позициите на посочените страни членки (многообразие) – подкрепа/съпротива.
2. Въз основа на какви интереси (структура) – икономически, геополитически, политически, интеграционна посока.
3. За коя фаза на процеса става дума и, съответно, в коя от фазите са концентрирани позоваванията на съответните страни – асоцииране, предприединителна подготовка, преговори и ратификация, възможно е да става дума за повече от една фаза.
4. Чрез какви инструменти страната-членка се опитва да влияе върху процеса (условия) – забавяне, допълнителни условия, дипломатически натиск, друго.

Анализът на отговорите (данните от сумарния дискурс на участниците в процеса) по изброените теми ще даде възможност за отговори на изследователските подвъпроси – кои, как, защо, кога и по какъв начин. По този начин ще бъдат създадени предпоставки за отговор на по-общия изследователски въпрос: Дали и, ако да, - по какъв начин динамиката на националните интереси на страните членки на ЕС се е отразила върху собствените характеристики на процеса на присъединяване на България към Съюза, а с това и върху качеството на резултата. Тази тема обаче е изключително пространна, заради съществеността на детайлите и нюансите. Нейното подобаващо внимателно разглеждане би отвело към тест, по-голям от настоящата студия, и не може да бъде разисквана тук. Достатъчно ще е да представим само едно най-първо приближение към този изключително важен въпрос.

За целите на изследването бяха открити всички абзаци, в които се споменава поне една страна, взела участие в процеса на присъединяване на България към ЕС в каквато и да е

степен. За всяка една страна изказванията на нашите евроинтегратори бяха кодирани в две основни измерения:

- оценъчен смисъл на изказването – положително, неутрално, отрицателно;
- равнище на което е спомената страната – партньор, субект на дейност по наш адрес, обект на въздействие, терен на събитие, правителство, парламент, дипломат, министри, политици (за които се споменава чрез партийната им принадлежност), експерти, бизнес, събитие, съотнасяне/сравняване към друга страна, изброяване измежду други страни, друго (култура, спорт, туризъм, образование, семейни отношения и пр.).

Всяка една страна получава кодировка и по двете измерения – оценъчно и съдържателен ранг на значимост в индивидуалните спомени, а оттам чрез количествена обработка на информационния масив – в съвкупния дискурс на българските евроинтегратори. Най-общата картина на получените резултати може да се сведе до следните основни наблюдения:

От 27-те страни, които имат отношение към разглеждания процес, почти половината присъстват само спорадично:

Страна	посочвания
Хърватия	27
Латвия	21
Испания	13

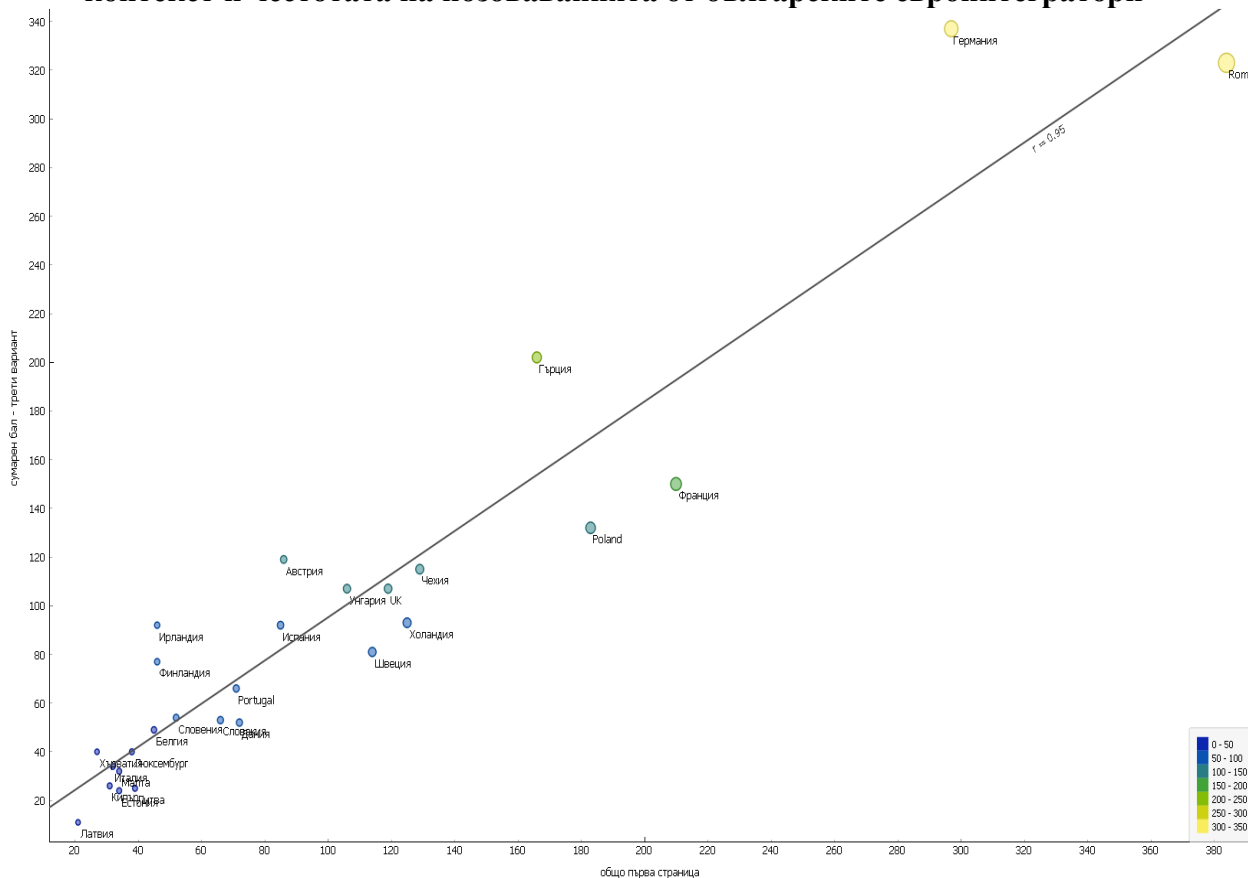
Това са стойности от порядъка на 10 пъти по-ниски от позоваванията на страните, които реално са имали съществено значение за българския евроинтеграционен процес

Страна	посочвания
Romania	384
Германия	286

Една визуализация²⁹ На данните ясно показва, че в процеса на присъединяване към ЕС значимостта на всяка страна е била твърде особена. Всъщност, откроява се една относително хомогенна група страни, които имат практически микроскопично значение за хода на процеса – Латвия, Естония, Кипър, Люксембург, Малта. Ако причините за маргиналността на Люксембург, Малта и Кипър са близки до ума и не предполагат особено внимание, отсъствието на Естония и, най-вече, на Латвия не е лесно за разбиране. Защото за всички е било ясно, че „България не е Полша“ във всички възможни смисли и е било добре, ако се бяхме ориентирали какво правят нашите реeгс (онези, с които се сравняваме). Още повече, че Литва и Латвия са шампиони по ускорение в хода на подготовката за членство в ЕС. Ето и една обща илюстративна фигура, отразяваща интензитета на посочвания от страна на респондентите на съответните страни и качеството на факта, с който е отбелязана страната:

²⁹ Благодаря изрично на доц. Калоян Харалампиев за математическата обработка на данните, стояща зад тази визуализация на резултата от проучването.

Фиг. 1 Разположение на 27-те страни от ЕС в условното пространство на българския евроинтеграционен процес, съобразно характера на оценъчния контекст и честотата на позоваванията от българските евроинтегратори



Ако приемем темпът на приключване на преговорите със затваряне на преговорни глави като индикатор за условното евроинтеграционно ускорение към членство в ЕС, то анализът на К. Харалампиев доказва, че страните от Източното разширяване на ЕС попадат в пет отчетливо различни типологични случаи:

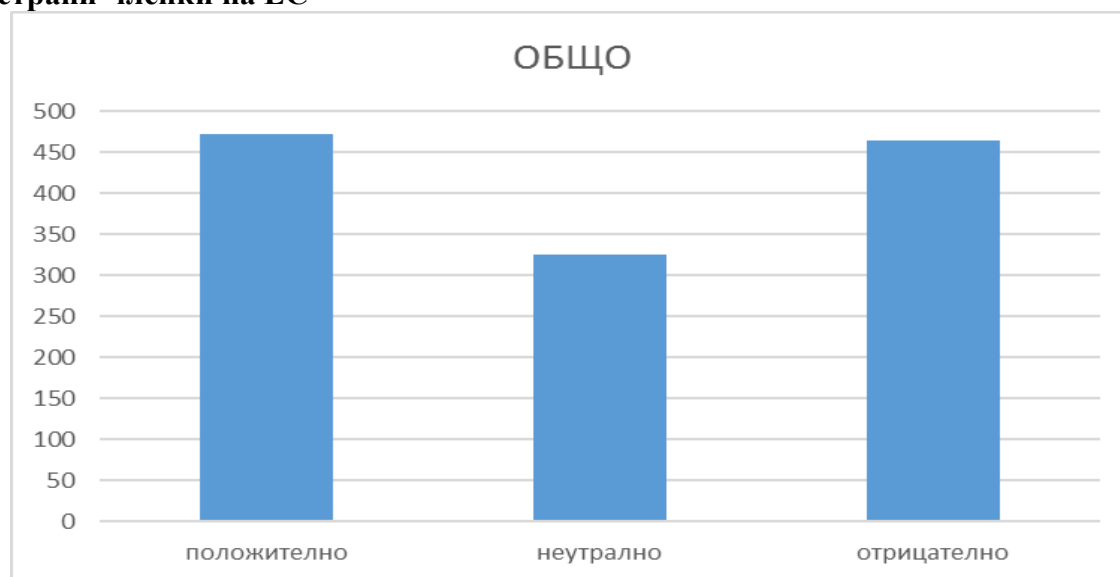
1. *Литва*
2. *Естония, Кипър, Полша, Румъния*
3. *Словения, Чехия, Унгария*
4. *Малта, Словакия*
5. *Латвия, България*

С други думи, най-голямо сходство имаме тъкмо със страната, която практически отсъства от обсега на вниманието в спомените на нашите евроинтегратори. Има и страни, които са имали значимо влияние върху процеса – Гърция, Полша и Франция. Но всичко това е просто несравнимо с ролята на Германия, която е преобладаващо положителна. Но и тя бледнее на фона на влиянието на Румъния, което е най-голямо като абсолютна стойност с представените по-горе 384 позовавания, но пък смисловият контекст е преобладаващо отрицателен.

От гледна точка тъкмо на оценъчните смисли, в които са споменавани страните, което може да се разглежда като симптом за характера на отношенията ни със съответната страна, правят впечатление две неща:

Първо, съвкупният групов дискурс ни представя една отчетливо поляризирана картина:

Фиг. 2. Дялови разпределения на оценъчните контексти, в които са споменавани 27-те страни-членки на ЕС



Положителните контексти почти незначително преобладават над отрицателните (пропорциите между трите оценки са 473:325:464, в процентни дялове 37,45:25,75:36,8). Но този резултат е съществено повлиян от големия принос само на няколко страни, които са преобладаващо позитивно споменавани. С други думи, преобладаващият общ контекст на споменаване на останалите страни в процеса на българската евроинтеграция е по същество отрицателен, което е много важен факт за цялостната обстановка, в която е протичал този процес.

Точно този факт обаче прави съществено второто – кои страни в какъв доминантен оценъчен ключ са споменавани. Ето и двете полярни противоположности:

На положителния полюс самотно стърчи Германия – с по същество много леко преобладаване на положителния контекст – 60:55:47 случаи³⁰, което все пак, статистически погледнато, е добре изразена слаба положителна тенденция. Рекордър в това отношение, без изненада, е Гърция – 43:25:23, което е силно изявена положителна тенденция. Типологически сходен е и резултатът на Обединеното кралство – 24:12:11. Но видимо, това е два пъти по-слабо изразен резултат и Великобритания е чак на 11-то място по влияние, (за което съдим по степента на присъствие на всяка страна в съвкупния дискурс).

На отрицателния полюс, вече стана дума за това, се откроява на първо място Румъния с резултати от 63:24:86, но това са само абсолютните стойности, в които е вплътена една преобладаващо негативна, но структурно амбивалентна оценка. В порядък на дялови пропорции шампион по негативни позовавания е ... Франция с нейните 18:21:54. Това е силно изразена негативна тенденция – отрицателни позовавания са три пъти повече от положителните. В типологически план на разглеждане случаят с Холандия, осма по ранг на влияние, е донякъде сходен с френския, но поне влиянието е значително по-слабо изразено 17:2:38.

Точно в този много особен международен европейски контекст въпросът за ролята на ЕК става особено съществен – ако си позволим да перифразираме известна поговорка, като няма приятели, и Комисията е приятел... А вече знаем, че и по чисто политическа логика има защо да е така, (дори ако нашите участници в евроинтеграционния процес да не са го знаели в онзи момент). Това обаче е следващият ключово важен, но твърде сложен въпрос, на който

³⁰ Цитирането на конкретните случаи, а не на дяловите пропорции е важно, за да се не загуби съществената дипропорционалност в общия брой на позоваванията на отделните страни в съвкупния дискурс.

не би могло да се отдели подобаващото се, детайлно внимание в рамките на настоящия анализ.

6. ПАРТНЬОРСТВА И АСИМЕТРИИ В ЕВРОИНТЕГРАЦИОННОТО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

6а. Ролята на ЕК като представител на ЕС

Българският евроинтеграционен процес се конструира от взаимодействието на множество актьори на много равнища чрез различни практики и тяхното изчерпателно обхващане е непосилна задача засега. По тази причина, има смисъл основният фокус на анализа да бъде поставен върху двата основни актьори в процеса – България и ЕС – като в хода на анализа бива разгърната относително цялостна, но не и пълната структура от под-актьори, които формират всеки един от тези интегрални субекти. Доколкото по-горе вече бе представен основният, условно сумарен участник от страна на ЕС – страните-членки, то на следващо място трябва да бъде отчетен начинът на участие на втория негов представител – институционалният апарат на Съюза. При все това цялостното обхващане на всички институции, реализиращи евроинтеграционния процес също е прекомерно голяма задача, а на това отгоре е добре известно, че в хода на Източното разширяване всяка една от ключовите институции на ЕС – Парламент, Съвет и Комисия, са имали съществено различна роля и като обхват на въздействието, и като тежест в процеса на формиране и провеждане на разширителната политика. Както е добре изяснено в предходната академична традиция, основният играч в полето на Петото разширяване е била Комисията (независимо дали ще бъде оценявана като локомотив или диригент на политическия процес) и поради това тъкмо нейният начин на работа следва да е в центъра на вниманието на настоящото изследване. Разбира се, това твърдение следва да бъде емпирично проверено чрез данните за дялово присъствие на всяка една от институциите на ЕС в разказите на участниците в българския евроинтеграционен процес.³¹

Като първа стъпка от анализа следва да се идентифицират всички роли на ЕК, според отговорите на респондентите:

- балансър на интереси;
- адвокат на страните членки;
- адвокат на страните-кандидатки;
- адвокат на България (в отсъствието на такъв в лицето на страните членки)
- предлагач практическа помощ;
- поставяща пречки за България
- бюрократ³²
- други, които следва да бъдат идентифицирани в хода на анализа

Следва да бъде изследван интензитетът на позоваване на всяка една от тези ‘роли’. Посредством този анализ ще достигнем до структурата на представите на участниците в процеса за ролята на Комисията и вариациите в *различните интерпретации, които са симптоматични за особения начин на работата на този основен субект в интеграционното взаимодействие*, отвъд неизбежната субективност на личните мнения.

³¹ Показателно е дори това, че за Комисията става дума в 994 параграфа, а за Европейския парламент в 700.

³² Типологически погледнато, най-характерната черта на бюрократичния начин на работа е формалистичното отношение към задачите, без да се вниква в съдържанието. Пословичен в това отношение е фактът, че ЕК е изисквала от Балтийските страни да предоставят информация за площите им с маслинови гори, тъй като е ползван готовото въпросникът от подготовката за присъединяване към Общността на Гърция, Испания и Португалия (Vassiliou 2007). В разказите на българските евроинтегратори има и такива спомени.

В следващата стъпка ще бъдат анализирани конкретните съдържателни параметри на начина на взаимодействие. Параметрите са подбрани в съответствие с вече проведен анализ върху визията на България – от една страна, това позволява съпоставка; от друга страна тези параметри може да се предполага, че са продуктивни или контра-продуктивни за постигането на целите на евроинтеграционния процес в двете му предполагаеми измерения – европеизация на обществото или бързо приключване на преговорния процес:

- видове участници от името на ЕК – институционална структура (комисията като цяло, дирекции, екипи, комисари, директори, експерти) и дялово присъствие в разказите
- изисквания на Комисията: ориентирани към реформи - ориентирани към пренос на законодателство/ ясни - неясни/ последователни - непоследователни
- програмите на Комисията: последователни - непоследователно/
- препоръките на ЕК: полезни - безполезни
- партньорско взаимодействие: едностранно - двустранно/
- резултатност: ефективно - неефективно

(След като бъде изведен пълния набор от смислови акценти, тези първоначални категории ще бъдат преразгледани/допълнени).

Същевременно е ясно, че начинът на работа на ЕК е във висока степен зависим именно от ролята и начина на работа на другия партньор във интеграционното взаимодействие, т.е. страната-кандидат.

6б. Особенности на българското участие в евроинтеграционното взаимодействие

В случая, обаче, е особено важно каква е била специфичната национална структура на „субектността“ от българска страна, защото нито броят на участниците в нея, нито специфичните роли и, съответно, дялова тежест във формирането на националните позиции в преговорния процес могат да се смятат за еднозначно ясни и строго съвпадащи с предполагаемото/дължимото „по учебник“. Така че основна задача на настоящето изследване е на първо място да идентифицира броя и особеностите принос/начин на участие в тази „колективна субектност“ на множество от актьори.

За изпълнението на този момент от изследователската ни програма приоритетна важност има събраната информация чрез конкретния въпрос от въпросника за полустандартизираното интервю: „Как на практика се изработваше позицията на страната ни по съответна преговорна глава, за която имате впечатления? Кои бяха преките участници в изготвянето на становище от наша страна? Има ли връзка между Националния план за развитие и работата по преговорните глави?“

Най-продуктивните параметри за анализа на начина на работа, спрямо поставената изследователска задача и предходното знание за процеса – неясен, несигурен, непоследователен, са именно тези, които ще ни позволят да разберем как се е провеждала работата и защо или каква е била целта – реформи или членство.

Избраните параметри са:

- брой посочени участници
- позоваване на нормативно заложената структура на евроинтеграционния апарат – конкретни разкази за начин на работа
- относителна тежест на видовете участници според дяловото им присъствие в разказите
- видове практики, които се посочват и тяхната относителна тежест
- консистентност-неконсистентност при изготвянето на позициите
- начин на работа: лесно разбираем – трудно разбираем;

- ориентиран към реформи-ориентирани - към пренос на законодателство
- начин на работа: има връзка с НПП - няма връзка с НПП
- познаване-непознаване на националния план за развитие
- връзка между НПП и позициите на България
- съгласуваност между отделните програмно-стратегически документи
- локални практики на равнище микро-екипи – стандартност или многообразие.

бв. Капацитет на администрацията и позициониране на евроинтеграционния екип спрямо нея

Хипотетично погледнато, след като очакването е чрез подготовката за еврочленство да се извърши европеизация на българското общество, с оглед пълноценност на самото членство в ЕС, то това би следвало да е приоритетна задача на цялата държавна администрация, която действа в пълен синхрон с евроинтеграционния екип. Същевременно ние вече познаваме характерната „външност“ на ЕС към тукашния социално-икономически и политически живот, поради особеностите на който Съюзът е сведен до (третиран като) една измежду „международните донорски организации“, което ясно личи от наименованието на дирекцията към Министерски съвет, която отговаря за подготовката на страната за членство в ЕС. Това предполага специфична двойственост на ролята, изпълнявана от евроинтеграционния екип. Той трябва едновременно да взаимодейства с останалата гигантска част на централния административен апарат, но поради ангажираността на последния с „други задачи“, екипът от евроинтегратори („твърде малко хора“ Кунева) трябва да подменя работата на този апарат личните си усилия и жертви.

Тези изходни предпоставки имат две основни последици – от една страна, екипът трябва да е съставен от хипер-ентузиастични, но от друга страна, извънредността на тяхната работа се обуславя от непригодността, а понякога и съпротивата на държавния апарат към целите, задачите и действията по подготовката за евроинтеграцията. Което предполага по емпиричен път да се проверят и двете допускания:

- за непригодност на апарата – институционално-устройствена като модел на институционална култура (Карамфилова 2012 [Karamfilova, 2012]), инфраструктурна (компютърна база, като пример), кадрова – компетентност (професионална и чуждоезикова); съответно – съпротиви срещу евроинтеграцията като чуждо или враждебно „нещо“;
- за изключителност на екипа – човешки качества, които компенсират институционални дефицити; силна сплотеност като инструмент за справяне с тежестта на задачата в условия на съпротива (свидетелства за а) непосилност на задачата и за б) съпротива на средата)

Същевременно, обаче, екипът е част от държавната администрация и, съответно, неговата алтернативност към средата не е цялата истина за реалната ситуация. Това предполага да се установи по емпиричен път в каква степен екипът е носител не само на „алтернативни“, но и на всеобщите характеристики на държавната администрация – характерни очевидности в начина на работа, институционални практики, ментални нагласи, компютърна грамотност, езикови компетентности, хоризонт на виждане на евроинтеграционния процес. Анализът на тази проблематика информацията от интервюта с участниците в процеса е направен от Сандрина Георгиева. Най-важните обобщения могат да се сведат до следните изводи:

Начинът, по който България е станала член на ЕС, е съществено повлиян от обстоятелството, че основната работа по подготовката на страната за членство в Съюза, е извършена от изключително малки екипи от хора, работещи в държавни институции. Тази

концентрация на подготвителния процес в обсега на действие основно на евроинтеграционните екипи и структури *обулавя голямото влияние на техния начин на действие върху качеството на процеса и на неговия резултат.*

На второ място, начинът на работа на евроинтеграторите е формиран от взаимодействието на два особено мощни фактора – а) от институцианоланата култура на българския държавен административен апарат и б) от институционалната култура, на която е носител Европейската комисия, която е била основният партньор на нашите евроинтегратори.

Въз основа и като последица от горното, работата по евроинтеграционния процес се превръща в източник на модернизационни иновации в институционалния модел за дейност на българската държавна администрация. Но те са частични и спорадични, поради което качеството на цялостния модел на държавната администрация не променя характера си, а обратното – европеизацията на институционалната култура се „побългарява“ в не малка степен.³³

Последно, но само в техническия смисъл на настоящото изброяване, а в съдържателен аспект – може би най-главното: поради много тежкия сблъсък между двата достатъчно несъвместими модела на институционална култура постигането на очаквания резултат – успешно провеждане на преговорите и подписване на договор за членство в ЕС (защото не друго, а само това е било целта на цялото усилие), е *станало с цената на извънредност на тези положени усилия.* Тази извънредност има две основни измерения – а) спрямо останалата част от държавната администрация и б) с ресурса на индивидуални лични качества – и като степен на напрежение, и като набор от умения, способности и даже различни форми на саможертва.

В по-конкретен план на разглеждане заслужават да се открият следните важни емпирични наблюдения:

По отношение на българската институционална култура фактите, изложени от респондентите, свидетелстват, че тя е била източник на множество разнопорядкови, но тежки проблеми в хода на подготовката за членството на страната в ЕС:

- материалната база, в началото на процеса на подготовка на страната за членство в ЕС е била буквално плачевна. Това намира израз в недостиг на техника – особено на компютри, които са били административен лукс, достъпен само за върховете на администрацията (министри и техните заместници), но също размножителна и съобщителна техника.

- Производно от горното е и широко разпространената липса на компетентност за употреба на техническите средства, дори когато те вече са налични. Но това е повече израз на доминантния характер на институционалната култура. В условия на работа, при които, по израза на Маркс, „тайната е духът на бюрокрацията“, няма как техниката, която е само средство за управление на информационни масиви и комуникация, да е привичен административен ресурс. Заради това е било нормално „да се чака да получим факс“, защото ... не се проверява редовно електронната поща, а и няма кой да отговори на полученото писмо, защото отговорът е от компетенция и трябва да носи подпис на административния „връх“, който е погълнат от другите си рутинни задачи.

- Отново производно на горното, но и от цялостната изолираност на публичната дейност на държавната администрация от свободен и рутинен международен обмен, е липсата на чуждоезикова компетентност на държавните служители. Поради това малцината, които владеят чужди езици, почти автоматично

³³ Най-характерно е превръщането на стандартното европейско изискване за планиране на работата в типичното за нас действие по „екшън планове“, което е тъкмо обратното на копирания модел поради въвеждането на всички типични за жанра „екшън“ – действие на висока скорост, непредвиденост, авантюризм.

стават членове на евроинтеграционните екипи, защото се предполага именно рутинна и свободна комуникация с чуждестранни партньори като всекидневна практика. Това се отнася включително до заемане на ръководни позиции в държавната администрация в полето на евроинтеграцията не чрез професионална експертност, а само чрез чуждоезиковата компетентност.

- Езиковият проблем в подготовката за евроинтеграция, обаче, има няколко много различни измерения. **Първо**, но в дълъг ред на изреждане, е вече споменатата масова липса на знания по езици, което *изключително много забавя взаимодействието*, защото трябва да се чакат преводи на всеки един документ или писмо. **Второ**, което е още по-тежък проблем, *чуждият текст просто не може да бъде преведен на български, защото тук липсват социалните практики* (и съответно думите), които съставляват съдържанието на идващите отвън писма и документи. Поради това дори знаещите чужди езици или не знаят какво да правят, или се оказват принудени да побългаряват съдържанието, което се превръща отново в проблем в общуването с европейските партньори. **Трето** (и различно от горното) е специфичното и *често срещано оплакване от неразбираемия и непреводим „брюкселски жаргон“*. В тази характеристика, обаче, също са скрити поне два различни факта – от една страна, това е действителният жаргон на работещите в институциите на ЕС, в който употребата на абривиатури (и други специфични изрази/идиоми), е широко разпространена. Но от друга страна, *този брюкселски език е поел в себе си тъкмо невидимия и неназован институционален контекст в особения начин на работа на тамошната администрация* и тъкмо този начин на работа изглежда на българските участници в процеса неразбираем (или, най-малкото, непреводим).

- Зад този езиков проблем стои именно по-важният и по-тежък *проблем за институционалната култура, произтичащ от свършено различната роля на държавата и нейните институции в командно-административен и либерално-плуралистичен модел на работа*, което се вижда особено ясно, например, в ролята на публичния одит. В българския случай той се схваща като външен държавен контрол над вече извършени нарушения, а в европейския модел той е вътрешен механизъм за осигуряване на ефективност и качество на работата на институциите. Това означава свършено различни изисквания към апарата, който реализира тази обществена функция – и като бройка, и като компетентности, и като начин на участие в съответния процес на работа. Поради което „даже академичните среди“ се оказват противници срещу ... превода на български. Един от най-характерните примери по отношение на ключово важен обществен проблем - не е все едно дали rule of law е „върховенство на правото“ или „върховенство на закона“ (или „управление чрез закони“).

- В тази връзка се наблюдава важна особеност – *колкото по-„технологична“ е една материя*, подлежаща на европеизация по логиката на подготовката за членство в ЕС, *толкова по-лесен е диалогът с европейските партньори*. Колкото по-интензивно наситена е съответната обществена практика със социални отношения, толкова по-непреводима е тя и, съответно, необходимостта от нейната цялостна реформа се оказва бариера в работата по подготовката за евроинтеграция. Оттук и относителната лекота в работата на инженери и икономисти (които имат „общ език“ с експертите от европейските институции), за разлика от тази на атомните експерти, например – защото в случая с Козлодуй противоположни национално-финансови интереси се крият под маска на технически въпроси и диалог просто не може да протече.

На свой ред начинът на работа на ЕК като основен партньор на българските евроинтеграционни екипи също има решаващо въздействие. То може да се сведе до две най-важни наблюдения, открояващи ключово противоречие:

- От една страна, институционалната култура, на която моделът на работа на ЕК е носител, се характеризира с поредица от несвойствени у нас черти: диалогичност, рационалност, плановост, пунктуалност, обществено съгласуване, систематичност, отчетност и пр. Всичко това не само е непривично за всекидневната работа на българските държавни служители, но то се превръща в забавящи процеса на подготовката „външни изисквания“. А те се посрещат, не рядко, с открита враждебност – най-меката форма на която е омаловажаващо, насмешливо говорене, а най-острата включва съпротива и отказ от изпълнение или хитрувания (в широкия спектър на секторни политики от земеделие до вътрешен ред и сигурност). Което, естествено, не може да даде резултат и допълнително забавя процеса, а тъкмо забавянето на по-късен етап ще се превърне в преследване на бързината в подготовката като единствена цел на евроинтеграционния екип, безогледно към всичко друго (най-вече – към съдържанието на преговорните позиции). Отделно от това, но пряко свързано с него е *субективното виждане на „чуждия маниер на работа“ като излишно дребнав* – поради тукашното съзнание на нашите евроинтегратори за историческия мащаб/скок на присъединяването към ЕС, спрямо чиято мяра чиновническото поведение на „онези в Брюксел“ изглежда осъдително неадекватно.

- От друга страна, начинът на работа на европейските партньори не е само дисциплиниращ и модерниращ. Само в Главна дирекция Разширяване са работили около 400 души, а взаимодействията по подготовката за членство не се ограничават само с тези лица в тази дирекция. В онази гигантска администрация има място за типичните бюрократични практики – безотговорност; тромавост; фетишизиращо „спазване на буквата“, зад която не се очаква да има смисъл; чисто вътрешни апаратни игри; прокаране на лобистки интереси; конфликти между звена на една и съща институция (ЕК) и т.н., и т.н. Тези практики се разглеждат като особено контрастиращи с ентузиазма, всеотдайността и даже жертвоготовността на тукашните експерти, въввлечени в процеса. *Така противопоставянето и хитруванията започват да изглеждат особено подходящи и сякаш несъмнено оправдани.* Но тези особени взаимоотношения едва ли са особено адекватни и продуктивни с оглед очаквания краен резултат от това партньорство. Обаче те са били цената за постигането на така желания резултат

В обобщение, трябва да се направи изводът, че начинът на протичане на процеса е бил най-малкото амбивалентен, ако не и тежко противоречив. Защото, от една страна, българското участие в него се характеризира от изключително ниския и крайно неадекватен стартов ресурс (и като материални средства, и като крайно малък екип, и като качество на институционалната култура на държавната администрация) и като цялостна социално-икономическа и институционална обществена среда, която прави задачите по европеизацията особено тежки. От друга страна, *работата на Комисията, която е едновременно и модернизационен модел за следване, но и същевременно е обременена от типични бюрократични черти, не гарантира безусловно доверие и желание да се следват нейните изисквания.* Съвкупният ефект от тези ключови особености на протичането на „партньорството между Брюксел и София“ отвежда към ясно изразена трудност и забавяния в хода на взаимодействията. Откъдето и става неизбежно приоритизирането на бързината след 2001 г., когато започва да става ясно, че България и Румъния отпадат от общия блок на ЦИЕ страни, кандидати за членство в ЕС.

Обществото обаче не е купчина инертен баласт, който може да се обърне с лопата. Неговото „обръщане“ не би могло да бъде силово наложено отвън, т.е. без съучастието му. Въпросът тук е обаче повече във вътрешната кохерентност на политиката за разширяване на ЕС – ако бързината е основен приоритет на предприежднителния процес (Грабе, Хюз и съавтори), абсолютно е немислимо цивилизационно обръщане да е било в целите на политиката за присъединяване към Съюза. Както и обратното, ако действителната дълбочинна европеизация на пост-комунистическо общество е била съзнателно преследвана цел на интеграционния процес, това би изключвало бързината на процеса да бъде цел на интеграционната подготовка. Анализът на данните по този ключов проблем и направените обобщения от него, представени тук, са дело на Десислава Паперова.

Целта на изследването е да даде отговор на въпроса дали скоростта на преговорния процес, за която е известно, че става съществена в хода на процеса, *в българския случай има някаква допълнителна специфична характеристика и, още по-важно, какви ефекти има приоритетната значимост на скоростта върху начина на протичане на самия процес и, съответно, върху качеството на неговия резултат – ускорява и мотивира промените или има закотвящ ефект върху реформите в България.*

За да предложим отговор на тези ключово важни въпроси, са разграничени 4 измерения, по които да се анализира значението на „темпото“ като базова специфика и да се даде ясен отговор на неговата степен на влияние. Използваната информация е основно от отговорите на въпрос XIV от полустандартизирания въпросник: ***Според Вас България успя ли да се подготви за членство по време на преговорите? Смятате ли, че има нещо в процеса на подготовката, а след това и на самото присъединяване към ЕС, което е можело да стане “другояче”?*** Същевременно, давайки си сметка, че ако скоростта е била елемент от цялостния характер на предприежднителния процес, то може да се очаква тази проблематика да присъства в отговори на респондентите и по други въпроси. Поради което обхватът на изследването се разпростря върху пълния набор от интервюта, които бяха проучени чрез разпознаване на значими пасажии по ключови думи, идентифицирани първоначално в отговорите на горепосочените два основни въпроса.

Първото измерение цели да даде отговор на въпроса дали съществуват особени **предпоставки** в българския преговорен процес така, че скоростта да бъде определена като негова ключова характеристика. Анализът на емпиричната информация отвежда към извода, че е имало такива предпоставки и те са от два основни типа – геополитически и вътрешнополитически. Ето и детайлите:

От анализа на регистрираните мнения на участниците в процеса се откроява най-общият извод, че в българския случай именно геополитическите обстоятелства са били особено съществени – поради липса на пряка заинтересованост от присъединяването на България (и Румъния) към ЕС, особено - от гледна точка на икономическата интеграция. Но приоритетността на геополитическите съображения не е константа, а тя се проявява само в моменти на кризи на сигурността на Запада. Поради което скоростта за възползване от „временно отворения прозорец от възможности“ е от ключово значение за постигането на членство в ЕС. Обаче динамичната и особена геополитическа ситуация (както в бивша Югославия и особено – Косовската криза, така и в глобален план в контекста на международния тероризъм след 2001 г.), *влиза в национално специфична конфигурация в българския случай, и заради вътрешната липса на определена конкретна посока за развитие в страната.*³⁴

³⁴ Изпадналата след управлението на Ж. Виденовото правителство отново в социално-икономическа катастрофа България изпитва огромна нужда от „външни донори“, но само десетилетие по-късно правителството на С. Станишев, разполагащо с комфортен бюджетен излишък, си позволява арогантност към изискванията на ЕК за финансова дисциплина в ползването на европейските фондове.

За да се даде отговор на въпроса дали бързината на българския преговорен процес може да бъде определена като специфична негова характеристика е необходимо, **второ**, да бъде разбрано *как се определя темпото на този процес*. Анализът на емпиричния материал откроява три различни логики на определящи влияния, които макар и разнопорядкови, не са взаимноизключващи се. Основните детерминанти на скоростта се оказват три – протичащите процеси България (в полето на политиката, икономиката и, най-общо казано, ходът на реформите), Европейския съюз (ЕС и неговите институции, които обаче имат различни логики на поведение) и държавите членки (страни-членки, действащи съобразно своите национални интереси).

Анализирането на информацията води до заключението, че *бързината на преговорния процес е от ключово значение за България и от „наша страна“ на нея се възлагат големи очаквания* – поради вероятността да се затвори историческия прозорец и страната да остане извън ЕС. Но пък самото темпо на напредък в процеса се задава от нашите партньори – *„Скоростта се определяше отвън“*. Оказва се, че скоростта е терен на конфронтация в българския случай. Конфликтността идва от очевидния сблъсък на интереси на страните – България смята, че трябва да влезе в Съюза възможно най-бързо (както знаем, това е типично източно-европейска позиция, заявена още от П. Балаш 1997), но напредъкът в процеса и, следователно, неговият ритъм не се определя от нея. ЕС задава сроковете, съобразно степенна на собствената си готовност за приемане на нови членове, която не е особено голяма чак до подписването на договора от Ница. Обаче темповете са следствие и от регулярната оценка на готовността на страната и нейните постижения, напредък или прогрес при покриване на стандартите, отчитани ежегодно в докладите на ЕК, включително по механизма Партньорство за присъединяване. На свой ред, влиятелните страни-членки на ЕС не подкрепят бързото приключване на преговорите, защото смятат, че страната не е готова.

Тази разнопорядковост в отношението към скоростта на разширяване на ЕС налага да се провери, **трето**, какво е отношението на част от участниците в процеса към неговото темпо. Тук не става дума просто за измерване на съотношението между одобрение или критика към този аспект на присъединителния процес, а най-вече – да бъдат разпознати различните типове ментални нагласи, чрез които се интерпретира въпросът за скоростта на присъединяването към ЕС. Анализът на емпиричния материал доведе до разпознаването на *три различни начина на мислене*:

- България е трябвало да започне преговори и да влезе много по-рано в ЕС (още с първите 10 страни) – т.е. мнението съотнося темпото, стартовата позиция и финала *към тавана на очакванията от наша страна*³⁵;

- бързината на процеса се преценява през призмата на нейното влияние върху участниците в процеса – т.е. към въпроса за скоростта се гледа през призмата на влиянието на този особен „фактор“ върху начина на протичане на процеса: било по линията на превръщането му в мощен мотивационен стимул (което е добре за постигане на целите), било по линията на извънредния стрес от това темпо на работа за евроинтеграторите (което не е добре за тях, а и за качеството на резултата от тяхна работа);

- скоростта влияе на характера на самия предприсъединителен процес, а това на свой ред влияе отрицателно на неговия (очакван) резултат – приоритизирането на скоростта оставя впечатлението за прибързано приемане на условията на ЕК и самоцелно затваряне на преговорни глави.

От анализа на това трето измерение, което условно можем да наречем „субективно виждане за скоростта на процеса“ може да направим заключение, че няма нито еднозначно,

³⁵ Ключова предпоставка за това мнение е убеждението на респондентите, че България е напълно еднопорядкова с останалите СЦИЕ и няма нищо специфично в нейния социално-икономически и политически потенциал към средата на 1990-те, а фактите не подкрепят такова убеждение.

нито дори доминиращо общо виждане за движещите сили в преговорния процес: за част от участниците в процеса от българска страна скоростта е била позитивно въздействащ фактор, за друга част – въздействието е било отрицателно, както върху конкретните дейци, така и върху качеството на крайния резултат. Но във всички случаи, независимо от съдържанието на даваните оценки, между дейците на процеса преобладава ясното съзнание, че скоростта (в тесния смисъл на преднамерено бързане) е била съществен определител на хода на процеса и на неговия резултат.

От казаното по-горе става ясно, че си заслужава да обособим още един, **четвърти**, аналитичен аспект за интерпретация на емпиричните данни, който условно можем да наречем „Ефектите от бързината“. Тук се има предвид многообразните аспекти на практическото отражение, което бързината е имала върху присъединителния процес, както в българската подготовка за членство и ситуацията у нас, така и в самия ЕС. Интересното е в детайлите отвъд формалната типология - положителни и отрицателни ефекти.

Основанието за положителна оценка е близко до здравия разум, но се открояват два различни акцента:

а) в България бързането в процеса е постигнало основната цел – заветното (и проблематично) членство в ЕС в рамките на желаните срокове;

б) страната е успяла да спазва сроковете и да се подготви за много кратко време *като набраната ускорителната инерция е помогнала на преговорния процес*. Второто е особено интересно, най-вече в светлината на известния в литературата факт на перспективно оценяване от страна на ЕК на европейските политически лидери не на актуалното постижение на страната-кандидат, а на очакваното бъдещо състояние, за което се съди по набраната скорост.

Анализът на отрицателните ефекти от скоростта на процеса откроява няколко различни логики на разсъждение, а и стоящи зад тях обективни особени аспекти на протеклия процес. Това са както следва:

- бързането е имало негативен ефект в няколко ключови сфери на обществения живот: например, приватизацията на икономически активи (основно, но не само предприятия), затварянето на реакторите на Козлодуй и др.;
- трансферът на законодателство няма как да е друг освен повърхностен;
- бързането влиза в противоречие с капацитета за координация в работата между министерствата;
- в резултат от бързите решения и промени, преговорните глави са се затваряли само на хартия;
- бързането е за сметка на пренебрегване на дълбочинната задача по промяна на менталната нагласа, която неизбежно изисква много по-дълъг обществено-исторически процес;
- поради бързането уговорените с ЕК условия са далеч от оптималните.

Освен всичко това, бързането в процеса е определяно като ерозиращо за Съюза, който не разполага с капацитета за такъв вид присъединяване, а в резултат и се наблюдава „умора от разширяването“.

Резултатът от този анализ отвежда към обобщението, че *бързината е била базисна характеристика на българския преговорен процес*, но вниманието към детайлите на регистрираните интерпретации я открояват *също и като специфична за нашия национален случай*. Така изглежда картината в цялост – изменчивостта в геополитическата и вътрешнополитическата ситуация налага необходимостта от „работа на бързи обороти“, която е особено важна за България, защото тя трябва да използва „уникалния времеви прозорец“, в който се намира. Но пък темпото на работата е определяно „отвън“ – от ЕС и

особено от страните членки. То е, както в отговор на оценките за проблематичната и частична готовността на страната, така и отражение на натрупаната „умора от разширяването“. От българска страна бързането, за да бъде използван историческия момент, преговорите преминават в работа на много високи обороти, която да поддържа евроинтеграционно ускорение. Обаче това отвежда към прибързани решения и приемане на условия, които са значително под оптималното за националния интерес. По този начин заветната цел на страната е постигната – България става член на ЕС в рамките на желаните срокове. Но негативните ефекти в някои от ключовите сфери на българската интеграция (опорочена приватизация, формален трансфер на законодателство, подценяване на обществена нагласа) отвеждат като сумарен резултат до „членство на хартия“. Страната не постига пълни социално-икономически и политически трансформации, очакваната европеизация, поради кратките срокове, а бързината на процеса рефлектира и върху Съюза, който не разполага с необходимия капацитет да се разширява толкова скоро след приемането на първите десет страни-кандидатки през 2004 г. В приоритизираното бързване откриваме основанието и за още една от ключовите характеристики на начина, по който протекла подготовката за членство в ЕС.

бг. Проблематичното публично партньорство като конституент на евроинтеграционния процес

От абстрактната представа „по учебник“ следва, че провеждането на европеизацията на българското общество (за целите на ефективната евроинтеграция) би трябвало да засяга огромното мнозинство от българските граждани и поради това би следвало те да бъдат съучастници в процеса на формирането на приоритетите и целите на евроинтеграционния процес. Още повече, че в редица страни от ЦЕИ реално протеклият процес е бил именно такъв – в Естония, Литва, Словения, особено в Полша (Vassiliou 2007).

Хипотетично може да се допусне, че аналогичен би могъл да е и българският случай. Обаче познанието за особеностите на българското общество, в частност - за характера на неговото гражданско общество (слабо, обслужващо политики на държавните институции, захранвано от донорски програми на чуждестранни институции и пр., Димитров 2012; [Dimitrov, 2012], Kabakchieva 2020) и за начина на функциониране на тукашното обществено мнение (инертно и дирижируемо/манипулируемо), предполагат друго. Това предходно знание поражда очакване за значителна доза откъсване на преговорния процес от диалога с обществеността по две основни допълнителни причини, пряко свързани с характера на самия евроинтеграционен процес у нас. Първата е висока приоритетност на бързината над съдържанието и, следователно, наложително избягване от „тромавата“ процедура по обществени съгласувания. Втората е специфичната „обучена некомпетентност“ (learned incompetence) на гражданското общество към проблемите на подготовката и провеждането публичните политики, по принцип, и като следствие – към спецификата на евроинтеграционните политики, които са безпрецедентни и радикално различни от публичните практики у нас. Една възможна трета причина, която би могла да бъде и първопричина на всичко останало, е, че самите позиции на страната не са формирани да изразяват националния интерес. Те са разписани, колкото да се отговори на брюкселското изискване.³⁶ Така създадени, няма как да се очаква те да получат обществена подкрепа, а

³⁶ Фактът е, че нашите преговорни позиции стъпват на активно „черпене на чужд опит“, най-вече от подготовката за членство в ЕС на Полша (знаейки, обаче, че „ние не сме Полша). Показателно е също, че изготвеният Национален план за развитие, който би следвало да е рамковият стратегически документ, върху който да са построени всички производни от него интеграционни политики, е бил отхвърлен от ЕК. Поради което България е наела външен експерт да напише този документ, одобрен от ЕК. Няма как в такава процедура гражданското общество да е съпричастно, по какъвто и да е начин. Поради това е напълно естествено, че в електронното пространство у нас няма следи от публично обсъждане на евроинтеграционната проблематика. На пряко зададения въпрос „Спомняте ли си да е имало официален форум, на който визия за членството в ЕС да е

това означава, че избягването от публичния диалог е наложено от съдържанието на заетите позиции (вж. случая Козлодуй, по който публичният „дебат“ се свежда до медийни обвинения между политици за предаден национален интерес). Не бива да се забравя, че именно поуките от опита на българо-румънския евроинтеграционен процес доведе до промяна в подхода на разширителната политика на ЕС, а една от ключовите особености на тази политическа иновация в „Новия подход“ е активното ангажиране на гражданското общество в подготвителния процес (Fagan & Sircar 2017).

Накратко, налице са хипотетично равностойни по логически статут („абстрактно теоретична“ и „историко-конкретна“), но противоположни като предполагаем ефект логики на участието на обществеността в подготовката на българското общество за евроинтеграция. Задача на проучването е по емпиричен път да установи коя от двете валидни логики с каква тежест е била представена в реално протеклия процес – дали някоя от двете е била единствена, доминантна, равностойно представена, минимизирана или отсъстваща. Основната информация е от преките отговори на въпроса: **„Спомняте ли си да е имало някакво участие на структури на НПО сектора или браншови организации в подготовката на българските позиции? Но, хипотетично погледнато, ако е имало реална въвлеченост на широки граждански и бизнес среди в подготовката за членство в ЕС, би следвало да се натъкваме на множество примери за това в хода на разказите за процесите, извън преките отговори точно на този преднамерен въпрос. Следователно, питането е дали има такива примери изобщо и с какъв интензитет се срещат, ако ги има изобщо.**

Тъй като евроинтеграцията е процес, който засяга най-пряко цялото българско общество и българския бизнес, предварителното очакване е за активно участие на гражданството във всички етапи от процеса на вземане на решения и изпълнението им. Посредством този въпрос ще проверим доколко българската евроинтеграция достига до българските граждани:

Тук целта е да разграничим ситуацията на:

- реално участие
- декларативно участие
- без участие

Както и етапа на участие:

- популяризиране на идеята за евроинтеграция
- участие в определяне на приоритети
- в практическата подготовка на конкретни позиции по тези приоритети

Резултатът от този анализ ще открие много важна характеристика в цялостната картина на ‘начина, по който България стана член на ЕС’. Тук представяме изводите и обобщенията от обработката на емпиричната информация, направени от Аглия Ленкова:

Първото анализирано измерение е **„липса на спомен“** за такова участие в процеса. Тя се среща при всеки шести от интервюираните (47) респонденти, което не ни дава основание да кажем, че партньорството на правителствените институции с НПО-сектора е било измежду най-важните, ясно разпознаваеми характеристики в българския процес на евроинтеграция. Липса на спомен означава, че партньорството в редица случаи – както по сектори на интеграционните политики, така и фази на подготовката за членство – е липсвало, а когато го е имало, то е било преобладаващо незабележимо.

Фактът, сам по себе си, не е обвинение за дефицит в работата на НПО-сектора, а може да се тълкува като специфика на самата процедура, по която се върши евроинтеграцията –

била обсъждана?“, мнозинството от респондентите признават, че нямат спомен, а посочените два-три съдържателни позовавания са на име на документ, но не на форум за публично обсъждане.

специфично държавно-административната работа по „диалога с Брюксел“ предполага незабележимост на НПО-сектора, (когато и както да е бил привлечен като участник в процеса). Отговори като „*сигурно е имало, но нищо, което да направи впечатление*“ и „*не мога да кажа, че са участвали наистина много*“ ни подготвя за очакване при другите смислови акценти да открием спорадично, но все пак някакво появяване на партньорството.

На следващо място, отговорът „*всички ресорни министри няма какво да ви кажат по тази тема*“ е многозначителен. Той свидетелства, че министрите, титуляри на отговорност за провежданата секторна политика, не са много „забъркани“ в процеса на подготовката на страната за членство в ЕС, а той има подчертано политически смисъл. Това е пряко следствие, че като правило у нас не са провеждани секторни политики в защита на всеобщите интереси. У нас няма пряка връзка между политика (politics) и секторни политики (policies). Поради това не е имало устойчив модел за политика на партньорство с гражданското общество – нито на етапа на началото на подготовката за членство в ЕС, нито на която и да е от неговите фази, защото няма такъв модел като рутинен принцип на работа въобще³⁷. „Липсата на спомен“, включително изразена чрез четири типа скепсис („всичките ресорни министри няма какво да ви кажат по тази тема“, „не мога да кажа, че са участвали наистина много“, „не си спомням да е имало [участие]“ и „сигурно е имало, но нищо, което да направи впечатление“), ни подготвят да усещаме значимостта на детайлите и нюансите в регистрираните по-нататък отговори.

Второто анализирано измерение е типология на „*субекти*“, които съвкупният дискурс на нашите респонденти все пак разпознава като участници (под някаква форма) в интеграционния процес. Започвайки именно с това какви организационни структури са имали достъп до процеса на вземане на решения и изпълнението им, дава възможност да се проследи многообразието на различните участници в българската евроинтеграция, (което на свой ред дава и сведения за това, доколко процесът е достигнал до българското гражданско общество). Обработката на емпиричния материал отвежда към констатацията, че те има два основни типа участници – бизнес/браншови организации и организации с идеална цел.

Влизането в детайлите на получената информация, установяваме, че в интеграционния процес участват относително широк спектър - както от бизнес, така и от граждански субекти, а освен това – както български, така и чуждестранни такива. Този резултат ни позволява да твърдим, че българското гражданско общество със сигурност не е било изключено от подготовката за членство в ЕС. Действително е имало реална диверсификация на участващите неправителствени субектите. Но не трябва да се пропуска и изключителната диспропорционалност между посочванията на бизнес участниците (над 10 различни браншови структури) спрямо тези с идеална цел (2 – една неправителствена организация и представители на университетските среди). Тази диспропорционалност на различните субекти в този процес насочва вниманието ни към решаващо обстоятелство. Самата евроинтеграция има специфика, при която не можем да очакваме равностойност на участието – най-вече, защото самите сфери, в които се провеждат секторните интеграционни политики, предполагат или допускат различна степен и начин на участие на граждански субекти. Т.е. самото естество на интеграционната „материя“ се оказва или благоприятстващо, или минимизиращо полето, в което да се реализира партньорството между НПО сектора и правителствените институции.

Тъкмо това е и следващото, **трето**, ключово измерение, в което следим ролята на НПО в интеграционния процес – има ли *сфери* на участие, които са били приоритизирани пред

³⁷ В тази връзка е добре да се припомни, че премиерът Иван Костов, който решително преобръща курса на България към приоритетно интегриране в ЕС, сам признава с спомените си, че за него задачата по финансовата стабилизация на страната, е била основната правителствена задача. Но той я смята за езотеричен експертен въпрос, по който общественото мнение не би могло да е компетентно и по принцип гражданството няма как да е ангажиран партньор на правителството (Костов, 2019).

други. В отговорите на евроинтеграторите се срещат изброени различни видове сфери, в които участието на неправителствения сектор е било изразено (в съществено различна степен). Споменати като значими за хода на процеса респондентите изброяват седем секторни политики (миграция и вътрешни работи, социална политика и заетост, правосъдие и вътрешни работи, енергетика, земеделие, телекомуникации, финансов сектор). Измежду тях негативно е спомената само една – изключително важната за нас проблемна област, отнасяща се до миграция и вътрешни работи, която е посочена като особена сфера, в която НПО-секторът не е бил добре подготвен.

Затова, **четвъртото** измерение е тъкмо *начинът на участие в интеграционния процес*. Тук изследването разграничава и степенува във възходящ ред 6 вида участие – получена покана; участие в среща ; предоставяне на консултация; участие в диалог; получено от държавните институции устойчиво партньорство (експертиза) и, последно в този ред, практическа помощ/подкрепа. Първите две представляват по-скоро декларативно участие, за разлика от диалогът, партньорството и подкрепата, които предполагат реална въвлеченост в процеса. Освен това, подизмеренията могат да бъдат обединени и в три степени на съдържание – 1) покана или среща, 2) консултация и диалог и 3) рутинно партньорство и практическа помощ.

Поканата, считана тук за най-беден на съдържание вид участие (тъй като какво е произлязло от поканата не можем да знаем), се среща особено често - 12 пъти в отговорите на респондентите.

Консултацията като междинен случай между формалното и собствено партньорското участие – със своята амбивалентна форма – е споменавана девет пъти, както позитивно, така и негативно. Но има много съществена диспропорционалност -позитивното е два пъти повече (6 споменавания). Същевременно трябва да се отбележи, че негативното посочване не може да е случайно, защото не е споменато просто веднъж, а 3 пъти (във всеки трети случай).

Диалогът, присъстващ най-много пъти в спомените на интервюираните респонденти (цели 17 пъти), може да бъде тълкуван като вид публично, в известна степен „куртоазно участие“, доколкото не става дума за евентуален резултат от него. Но все пак този интензитет на споменаванията дава индикация, че има реална въвлеченост на НПО-сектора в процеса на присъединяване, защото диалогичното участие предполага най-малкото някакъв вид обмен на информация между двете страни.

Анализирайки сумарната цялостна картина от отговорите на респондентите в това измерение, става ясно, че у нас е имало и реалното участие на НПО структури в интеграционния процес. Но неговата структура е твърде особена - най-вече то се е изразявало в диалог между неправителствения сектор и евроинтеграционните екипи, следван от партньорството (9 пъти – 8 позитивно и 1 негативно) и помощта/ подкрепата (7). Прави впечатление, че двата най-често посочвани от респондентите начина на участие са именно най-слабият вид (диалог), следван от най-формалният (поканата). Въпреки това, сумарно погледнато, споменаванията на реалното практическо участие преобладава пред формалното в отношение (34:27), в процентно отношение - 56:44. Като не забравяме обаче, че всеки десети от тези случаи на позовавания за силно и ефективно участие по същество говори за негативен опит. Най-мекко казано, това е картина на едно твърде нееднозначно въвличане на гражданския сектор в процеса на българската евроинтеграция.

Пето, установяването на горепосочените особености прави необходимо, обаче, да бъде анализиран *опитът* на българските неправителствени организации към момента на подготовка за членство. Защото, дори и изготвянето на позициите да е било отворено за неправителствения сектор, е важно дали и как точно той е допринесъл във вземането на решения по изготвянето на нашите преговорни позиции, с други думи, активно и полезно ли е било участието му.

Тук анализът прави разграничението между позовавания на позитивен и негативен опит. Те се изразяват, съответно, в професионална експертиза, натрупана практическа компетентност, ценни знания, или в обратното - липса на експертност или компетентност и, което е по друг начин казано същото, - нужда от предварителна подготовка на представителите на НПО, преди да могат да бъдат привлечени към партньорство в подготовката за членство в ЕС. Следва да се подчертае, че, според сумарната регистрирана позиция на респондентите, *положителният опит доминира почти два пъти над негативния*. Това е важно, защото е точно обратното на интуитивното очакване, основаващо се на общото ни познание за стадия на развитие на българското общество в средата на 1990-те години, предполагащо слаба вероятност в неразвитото, току-що излизащо от фундаменталната си икономическа криза, пост-комунистическо общество да има активен и компетентен неправителствен сектор (Kurzydowski 2013; Kabakchieva 2020; Димитров и колектив 2012 [Dimitrov, 2012]).

В тази връзка следва да се отбележи, че негативните коментари по отношение на *резултантността на участието на НПО сектора* в диалога с правителството не са случайни - те *акцентират именно върху липсата на опит*. Това означава две много конкретни и различни неща – липса на а) специализирана професионална експертност, но също и върху липсата на б) експертна policy-компетентност като начин на работа. Тъкмо поради този базисен дефицит на представители на НПО им е необходима предварителна подготовка, за да могат да станат участници в процеса на присъединяване на България към ЕС. Все пак, двойното преобладаване на позитивното спрямо негативното позволява да се твърди, че редица представители на гражданския сектор – в институционално или лично качество като експерти - са били *реални*, а не формални участници в евроинтеграционния път на страната, предлагайки своята експертиза в различните сфери.

На **шесто** място, въввлечеността на българската гражданственост следва да се анализира и през въпроса на *кой етап от преговорите* участва НПО-секторът. Става ясно, че макар и процесът на присъединяване към ЕС да е предимно политически (а неправителственият сектор да няма чисто правни правомощия да взема решения), все пак българското гражданско общество е получило достъп до него. Това е ставало най-вече като негови експерти от негови структури са имали възможност да бъдат участници *в оценката на въздействието на хармонизираното законодателство, а също и да бъдат част от работните групи*. (Но не бива да се забравя, че е имало и ясно разписано нормативно задължение, РГ да включват представители на неправителствени организации в своята рутинна дейност.) Тук участието в работна група означава действително съдържателен, експертен работен процес със значимо дялово присъствие в регистрираните отговори, което все пак не е било преобладаващо, но не е и пренебрежимо малко.

За да се даде по-широк поглед върху ситуацията, **седмо**, изследването се фокусира върху *целта на участие на българското гражданство общество в партньорството с държавните институции*. Важното тук е разграничението между защитаване на собствения, специфичен интерес на отделните (в повечето случаи – браншови или бизнес) организации и „защитаването на национална кауза“, (за каквато се смята членството на България в ЕС). Освен тези два основни смислови акцента, като трето отделно подизмерение на преследваната цел се открива и собствената задача на структурите от гражданския сектор - процесът да достигне до максимално широк кръг от участници в различните сектори. Обособяването ѝ е резултат от факта, че *именно в полето на широкото популяризиране на идеята за евроинтеграция е имало особено голямо място за участие на структури на НПО*. В тази връзка е важно да се отбележи и направената от участник в процеса забележка, че *собствено политическият характер на евроинтеграционния процес е важно ограничително условие пред самата възможност гражданският сектор да е особено централен участник в него*.

Разбира се, не можем да очакваме целият НПО-сектор да участва по един и същи начин във всички фази и форми на процеса и във всички секторни интеграционни политики. Собственият интерес присъства там, където е осъзнат (в бизнеса). Логично е, че неправителствените организации са участвали по-скоро с цел ПР и реклама на членството в ЕС (да разясняват какво е ЕС, да генерират обществена подкрепа за членството), отколкото да предоставят специфична полиси-експертиза. Да не забравяме, че ЕС има и собствена комуникационна стратегия, призвана да популяризира идеята на разширяването, а това означава и финансово осигуряване на проекти с тази задача, с която да се заемат именно НПО. Диспропорция между популяризаторските и специфичните цели е ясно изразена в отношение 3:1. Работата по реалните проблеми за реструктурирането на българския обществен живот наистина предполага тясна професионална експертиза и е съвършено различно от това, да се обяснява какво представлява членството ЕС на мнозинството български граждани. От друга гледна точка, обаче, *все пак общата национална кауза е преобладаващият отговор от респондентите*. А това, макар и свързано със собствения интерес на НПО сектора, все пак е съществено различна и много важна цел на включването му в подготовката за членство в ЕС.

Нашият анализ изрично прави връзка между начина на участието в предприєдинителния процес, който предвещава и *цялостния резултат*, което е и последното, **осмо**, измерение в цялостната картина. Тук дори само фактът, че нашите респонденти спонтанно споменават резултат, е свидетелство, че има такъв. В контекста на казаното по-горе, разбираемо е, че, всъщност, постигнатият резултат е повече по линия на популяризиране на евроинтеграцията, отколкото по линията на конкретните експертни приноси при формирането на българските позиции. Най-често посочваният резултат е именно консолидация на общественото мнение и генерирана обществена подкрепа за членството в ЕС. Макар и успехът да е изразен на вербално равнище по три различни и много симптоматични начина („секторът направи необходимото“, „постигнаха добър резултат“, „приносят им е успех“, т.е. положителна оценка спрямо умерени очаквания), респондентите по същество казват едно и също нещо. Самото това, че има *резултат*, означава, че има и *успех* на гражданското участие в процеса - *съобразно самия особен характер на НПО-сектора в тогавашното българско пост-комунистическо общество (който минимизира потенциала за принос) и съобразно спецификата на българския евроинтеграционен процес (който стеснява полето за изява)*.

Изследването установява - през всяко едно от анализиранията измерения, като цялостна картина, че е имало реална, макар и частична, а и съществено диверсифицирана въввлеченост в процеса на присъединяване на страната към ЕС от страна на българското гражданско общество. Разнообразни организации от различни сфери на политики са имали достъп до подготовката, имали са по-малко или повече реален достъп до изготвянето на позициите в работните групи. Освен, че са били в диалог с Работните групи, НПО-секторът е предоставял в някои случаи полезна експертиза в конкретните сфери (например, подготовка на телекомуникационния сектор за реструктурирането му на пазарни начала).

Важно е да се отбележи, че поради преобладаващо държавно-политическия характер на процеса на присъединяване на България към ЕС, гласът на НПО-сектора не е бил особено решаващ. Но участвайки в него заради *каузата* - България да стане член на ЕС, неправителствените организации са били в голяма степен ангажирани не само да предоставят своята експертиза в конкретните сфери, а най-вече да популяризират сред широката общественост самото членство. Кое то пък отвежда към оценката за *успешен* резултат както от гледна точка на самата свършена работа на чисто техническо ниво, така и не по-малко важния постигнат национален консенсус по темата. Този *успех заслужава да бъде подчертан, защото далече не е естествен*. Той е резултат от инвестирани усилия, а не произтича по силата на социално-историческите и политическите предпоставки

7. ВЛИЯНИЕТО НА ЛИЧНОСТИТЕ И ЛИЧНИТЕ КОНТАКТИ В ЕК /ЕС („НАШ ЧОВЕК ОТВЪТРЕ“)

Проблемът е в това, че евроинтеграционният процес не е просто праволинеен път през определени точки, през които се преминава с равен ход, за да се стигне до крайната цел (цялостна трансформация на обществото или поне подписан договор за членство в ЕС). Множеството на гражданските участници следва да има своята роля, в партньорство с правителствените субекти, защото характерът на европеизацията, която е толкова необходима да се случи, за да се трансформира българското общество от пост-комунистическо в модерно и демократично, предполага не просто приемане и транспониране на европейско *acquis*, а цялостно преобръщане на обществото на ментално и поведенческо равнище. Тази особена (и дължима по самата предметна логика на евроинтеграцията) роля на НПО сектора в някои от СЦИЕ е била и реално реализирана, най-малкото във висока степен (Vassiliou 2007). Но в българския случай, както видяхме по-горе, се стига до необходимост скоростта, а не дълбочината на процеса да бъде основен политически приоритет. Това просто няма как да бъде благоприятна предпоставка за разгръщане на потенциала на партньорството между държавните институции и структурите на гражданското общество в хода на евроинтеграционния процес.

Тогава стигаме до логичния въпрос – а какво, при тези предпоставки, е изиграло най-важна роля с оглед успешното завършване на процеса, (в характерния за нашия случай дефиниция на успеха като подписване на договор за членство в ЕС)?

Очертаната по-горе цялостна картина има пряка логическа последица:

- ако подготовката за евроинтеграция не се опира на конкретна, съдържателна и детайлна стратегия, защото логиката на процеса се диктува от макро-политическите съображение за сигурността от страна на ЕС и на абстрактен ценностен избор от българска страна,
- ако Комисията е диригент, ако не и локомотив (Hughes et al. 2005) на евроинтеграционния процес, ръководена от собствени интереси, но под бремето на специфичните си компетенции и компетентност,
- процесът протича като правителствена политика, осъществявана от евроинтеграционен екип, в отчетлива изолация от цялостния държавен апарат (било поради неговата ангажираност с други задачи, било поради неговата непригодност като начин на работа, форматирани от друг тип институционална култура (Карамфилова 2012), било поради съпротива на местните интереси),
- ако интеграционното взаимодействие се осъществява доста аморфна или, най-малкото, не винаги кохерентна като интегрален субект и във времето, и във всеки един отделен момент (каквото са и страните-членки [представени в Съвета], но и самата Комисия в някаква степен),

то на какво собствено би могла да се опре твърде предизвикателната работа по ориентацията в джунглата на евроинтеграционните въпроси и формирането на приоритетите на „национална позиция“ при преговорите?

Изрично обръщаме внимание, че този въпрос е от принципно естество, произтичащо от характера на евроинтеграционната задача, присъщата ѝ работа и характера на субектите, действащи от името на България и на ЕС. Поради това този въпрос опира до социално-политическите, структурно-съдържателни предпоставки на подготовката за членство в ЕС.

Свършено друга е темата, че у нас, поради дългата традиция на отчужденост между човека и държавата, поради бюрократичния начин на работа на държавните институции и организационния хаос на публичните практики, масово разпространена и поради това типична е нагласата, че решаването на всички проблеми зависи от наличието на „свой човек

там“. Т.е. институционалните дефицити на модерния публичен живот поддържат жив и актуален предмодерния ресурс на „личните връзки“.

Но големият въпрос е какви особености на евроинтеграционния процес, който сам по себе си би следвало да е типологически противоположен по ценностен фундамент и институционален инструментариум на тукашната практика, правят валидни предмодерните похвати за постигането на собствено модерни цели, каквато е евроинтеграцията и, предполагаемо, паралелно протичащата европеизация. На още по-високо равнище на абстракция, стигаме до още по-фундаменталния въпрос – дали средствата не предефинират целта, ако се допусне, че тъкмо тези средства са били императивно дължими по силата на изходните предпоставки на историческия процес?

Ето защо ще е интересно да се разгледа темата за зависимостта на работата по подготовката за евроинтеграция от ролята на конкретни личности. Както ще видим, не по-маловажна е също и ролята личните връзки (в условия национален екип от евроинтеграторите ни)³⁸ с ключови актьори – в ЕК и в държави членки. По принцип добрите лични контакти са важна „смазка“, винаги облекчаваща работата на всякакви социални механизми – както в бизнеса, така и в политиката. Това е универсална зависимост и тя е безинтересна. Интересното в българския случай е дали има нещо, отиващо значително отвъд „общото правило“.

Необходимо е да се провери емпирично и, при възможност, да се направи съществено разграничение: защо се разчита на изключителен личен политически принос или харизматично омайване? Дали естеството на работата го предполага задължително или пък подготовката за евроинтеграция е оставала несвършена и решаващата роля на личността и връзките е било механизъм за компенсация на интеграционни дефицити? Или може да става дума просто за „народо-психологически фактор“, че така са интерпретирани протеклите процеси от нашите участници в тях, макар те да са имали свършено друго естество? Или пък, примерно, търсенето на „свой човек“ е просто свидетелство за ниско национално самочувствие?

Изборът на адекватен отговор измежду тези алтернативи или пък на някаква конкретна комбинация от тях - трябва да резултат от изследване, не може да бъде предвзет. Защото пряко засяга характера на протеклия процес и ни доближава до разбирането за спецификата на начина, по който България стана член на ЕС. Конкретният анализ на емпиричния материал по този тематичен акцент е дело отново на Сандрина Георгиева. Нейните аналитични наблюдения отвеждат към следните основни изводи:

От гледна точка на важния въпрос кой е субектът, имал най-съществен принос към успеха на българската евроинтеграция, сумарните отговори на респондентите, на **първо място**, очертават една *отчетливо полярна картина*. От една страна, това са на първо място „сплотените екипи“³⁹ от експерти и техните преки ръководители, а от друга страна, това са ключово важни отделни личности с незаменим политически принос към процеса. И двата смислови акцента се нуждаят от по-детайлно разглеждане.

Общо място в спомените на участниците в българската евроинтеграция е, че силно сплотеният малък екип от ентузиазирани единомишленици е износил на „свой гръб“ непосилната работа по подготовката на страната за членство в ЕС. Отношението към тях е,

³⁸ Да не забравяме, че процесът е реализиран от четири правителства, ако приемем за стартова дата подаването на молбата за членство в ЕС през декември 1995 г., а приемствеността в евроинтеграционния екип е повече изключение, отколкото правило.

³⁹ Множественото число е необходимо, макар всеки от респондентите да говори за екип в единствено число, имайки предвид приноса на този колектив, в който е участвал/а лично. Но, сумарно взето, това са именно многото експертни екипи в работните групи, формирани по преговорните глави за присъединяването на страната към ЕС.

през очите на останалата администрация, като към секта от фанатици.⁴⁰ Тук обаче има и редица други важни особености:

- *Сплотеността* е особено настойчиво подчертавано качество. Това има причините си, както във факта, че най-вероятно и в действителност доброто взаимодействие между участниците в екипите е било правило. Но също така тази характеристика на начина на работа идва като контрапункт на обичайния модел на работа в държавната администрация, в която правилото е всеки да върши нещо, без останалите да участват или даже да знаят какво е то.

- Сплотеността обаче не е само изискуема предпоставка по силата на естеството в самата работа, която предполага екипност (заради нейния извънредно големи обем и сложност). Здравата връзка в работния колектив в този случай идва по линията на *споделения ентузиазъм от работа*, поради ясното съзнание за нейната историческа изключителност и обществена значимост. *Ентузиазъмът*, повече от самото естество на работа, е *спойката на екипа*.

- Но и самата работа, по естеството *и по обхвата си, и по отговорност за резултата* изисква групов субект, а не индивидуално постижение. Особено подчертаваме, че става дума за безапелационно ясно очакване не просто за вложени усилия, е именно за резултат, при това – със стандарти за качество, за което следят „от Брюксел“. Такова „нещо“ няма как да е постижимо с личните усилия, на който и да е индивид. А, както бе отбелязано по-горе, това няма начин да не направи впечатление, *особено в контраст с общия институционален модел на тукашния административен начин на работа*. В нормативната база на държавната, (както е наричана все още у нас), администрация – Закон за администрацията (от края на ноември 1998 г.) и Закон за държавния служител (от юли 1999 г.), (създадени по силата на започналия евроинтеграционен процес) няма правна регламентация работата да завършва с конкретен резултат и той да е предмет на външна публична оценка.

В тази връзка, обаче, веднага се откроява една характерна особеност на спомените за участието в процеса. Макар в интервюто никога да не е бил задаван въпрос за личния принос на респондента към работата и нейния резултат, *почти всички респонденти с разпознаваемо удоволствие си спомнят тъкмо за направеното индивидуално от тях*. Много характерно е, че *в повечето случаи става дума за някаква иновация, проявена инициатива, най-малкото - за излизане извън предписания режим на работа*. Това е особено отчетливо за примерите, в които става дума за дипломатически изяви – независимо дали на равнище официални преговори или на равнище контакти в деловия процес. Може да се каже, че *тъкмо съществуването на такъв специфичен терен за разпознаваем личен принос, отвъд рутината и предписанията*, е било привлекателното, даващото мотивационен импулс, запомнящото се в работата на нашите респонденти по подготовката за присъединяване на България към ЕС. Чак до степен, че един от тях смята, че връщането към сивата рутина на всекидневната работа, след приключването на евроинтеграционния процес, в който е имало и залог, и тръпка, и простор за лична изява, са основен мотив за напускане на държавната администрация. Във всички тези случаи става дума за постъпки, които са имали важно значение за напредъка на процеса – направеното, образно казано е „отпушило“ някакво задънено положение. *В този смисъл, личната изява се оказва незаменима*. А това е било правило в този исторически процес.

Тъкмо тук откриваме и общото правило в начина на разглеждане на самия процес като цяло. Работата на евроинтеграторите, **на второ място**, се *оказва в много висока и в*

⁴⁰ В спомените се среща, даже не еднократно, следното позоваване „Събрали сте се десет души идиоти! Говорите си едни неща, които само вие си разбирате. Никой друг не ви разбира за какво говорите!“

решаваща степен компенсаторен обществен механизъм, от който е зависел целият процес. Става дума за компенсаторика в два основни смисъла:

- По отношение на незнанието/некомпетентността на останалата част от държавната администрация. Личните качества на участвалите в процеса експерти трябва да компенсират дефицити в работата на държавната администрация – *не само като индивидуални компетентности* (включително, интелектуални, но също и комуникационни), *но и като цялостен дизайн на начина на работа* – хаотичен, без презумпция за отговорност към резултата, мудар, непрецизен, чиновнически, партийно-партизански или, най-малкото, неефективен.

- Компенсаториката обаче се оказва необходима и в още един, още по-важен смисъл. Поради изключително тежката изолация на България от активен международен живот, особено от икономически партньорства със Западна Европа, нашата страна няма изградени трайни партньорства и контакти, на каквото и да е равнище. А именно международните контакти се оказват ключов ресурс в хода на евроинтеграционния процес. Така се оказва крайно необходимо индивидуалните евроинтегратори, донякъде в контраст с доминантната теза за решаващата роля на екипната работа в Работните групи, да компенсират липсващите междудържавни връзки с личните си ресурси. Става дума и за лични свръх-усилия, но най-вече – за създаването на „лични връзки“, чрез които да получават ключово важни ресурси – иначе недостъпна информация, подкрепа за наши каузи и т.н. С други думи, отново става дума за компенсиране на държавен дефицит, но ако в първия случай то бе вътре в страната по отношение на доминантната институционална култура, то във втория иде реч за преодоляване на дефицита от трайни международни партньорства. В тази връзка съвсем немаловажен детайл е *използването на всевъзможни човешки инструменти за постигане на тези цели – спечелване на лично благоразположение, а на негова основа и на напредък в евроинтеграционния процес.*

Свършено различно от това, но пак пряко свързано с него, е следващото, **трето**, важно значение на личността на конкретния участник в евроинтеграционния процес.

Става дума за *открояващи се политически личности, които са разпознати от останалите евроинтегратори като решаващо важни за успеха на процеса и то тъкмо с личностните си качества*. Особено важно е да се подчертае, че става дума за свършено различни личности, които са имали решаващ принос със своите индивидуални особености, както за добро, така и за лошо. Обаче по-важното е, че с хода на процеса за неговия напредък стават важни тъкмо много различни лични особености. Само като илюстрация на тезата за многообразието, ще посочим някои от най-емблематични примери:

- Иван Костов като човек, който със силата на характера си е извел страната от икономическата катастрофа и я е укрепил достатъчно, за да стане готова за начало на преговорния процес за членството в ЕС. Но също и слаба комуникативност, която се превръща в пречка, както в осигуряването на обществена подкрепа за неговата политика, така и за осигуряването на силна международна подкрепа;

- Владимир Кисъв като човек с германска култура, което е било важно в момента на създаването от нищото на работещ административен механизъм, способен да износи отговорностите по присъединителния процес;

- В контраст с горното, личностното качество на Меглена Кунева, с което се оказва „*нужният човек в нужния момент*“ е било да осигури максимално ускорение на забавения подготвителен процес с цената на преговорна отстъпчивост, (която едва ли би била по силите, примерно на премиера Костов);

- Симеон Сакс-Кобургготски се оказва извънредно подходящ като личност, тъкмо когато въпросът за диалога с чуждестранните държавни глави излиза на преден план. Неговите, свързани с особеностите на биографията му, лични качества го правят онзи

комуникатор, от която страна има нужда в най-голяма степен, (без „комуникатор“ и „държавник“ да са синоними, в какъвто и да е смисъл). „Никой не можеше да откаже разговор, ако Вашето Величество, както го наричаха в дипломатическите среди, искаше разговор или среща.“ – спомня си един от интервюираните дипломати.

Както вече бе изрично посочено по-горе, решаваща роля на личността не значи винаги оптимален ефект на оказаното въздействие с оглед качеството на крайния резултат и постигането на крайната цел – била тя дефинира чрез подписания договор за членство в ЕС или чрез очакваната европеизация на страната. Отново само като примери – пълното пренебрежение на Костов към мнението на широката общественост, което сам той признава (Костов 2019), едва ли е най-перспективната нагласа от гледна точка на очакването за диалог между НПО сектора и държавните институции. Също и сговорчивостта на Кунева има за предпоставка липсата на нагласа за задълбочаване в естеството на проблемите, възникващи в хода на евроинтеграцията, или цената на отстъпките от българска страна.

От гледна точка на въпроса, който тук обсъждаме, много по-съществена е именно ролята на ресурсите, евфемистично казано, „отвъд административно-държавните“, от привличането на които е зависел ходът на евроинтеграционния процес. Това е така ясно видимият в интервютата акцент върху „човецините“, които съпътстват работата по подготовка за членство в ЕС.

Тук обаче на става дума за притесненията, възникващи при внезапно осъзнатата лична отговорност за общественото положение и историческата перспектива пред България. Или за въодушевлението, преживявано от участниците, при всеки междинен успех на работата им. Или пък за страданията, изтърпени от мнозина от тях (например, психични и физически, телесни сривове от стреса на работата). Става дума за това, че *индивидуалните личните качества се явяват задължителен допълнителен ресурс, който запълва празнините на държавния ресурс за изпълнение на задачите на евроинтеграционната подготовка*. Точно в тази връзка са важни и многократно споменаваните лични контакти, чрез които, в крайна сметка, става възможно „невъзможното“ по официален административен път. Тук, обаче, отново има значими нюанси на съдържателни различия:

- Търсенето на „човек отвътре“, който да ни ориентира в материя, която не познаваме, не разбираме и сами не бихме пребродили. А това е нещо различно от „подказване на правилния отговор“, какво също се е случвало, макар и по-рядко.

- Създаване на топли лични връзки с партньори, които при възможност биха ни „дали рамо“, каквото иначе не бихме получили. А ходът на процеса зависи именно от това, защото постижението на страната, само по себе си, е амбивалентно, ако не и противоречиво и не отвежда към еднозначна положителна оценка;

- Значението на *висока тясно професионална експертност, която се превръща в, облекчаващ диалога, международен език, (защото партньорите я ценят)*, чрез който се компенсират дефицити на свършената от официалната администрация работа и всевъзможни слабости на преговорните екипи или българската дипломация;

- Целенасочено търсене на канали на *въздействие върху собствено човешките характеристики на партньорите* с оглед извличане на дивиденди от създадени позитивни нагласи, (независимо дали ще става дума за организиране на вечери за съпруги на дипломати в Брюксел или за проявено разбиране към хобита на еврокомисари у нас). Което е нещо свършено различно от мобилизирането на подкрепа за каузата на България, примерно, по линията на партийна принадлежност и произтичащите от нея връзки, които също са имали голяма роля в редица случаи.

Всичко това са многообразни допълнителни проявления на общия факт на висока степен на зависимост на начина на осъществяване на евроинтеграционния процес у нас от

ролята на личността – независимо дали ще става дума за нейната особена професионална роля, за ролята на личностната извънредност (било то дипломатическа креативност или привилегирован личен достъп до държавни глави) или за някакъв по-нисък репертоар на поведение, разчитащ на нормални „човешинки“. Важното във всички тези случаи е тъкмо общото правило, че в българския случай не иде реч просто за „смазката“ на трудно работещ механизъм, а за *решаващи предпоставки, които заместват/компенсират дефицити, както на равнище общ потенциал на страната за европеизация, така и на производните недостатъци (недовършеното)*⁴¹ в работата по самия преговорен процес.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гореизложеният ескиз на обща картина е повече изходен концептуален модел, който бе тестван върху емпиричния материал от повече от 1200 страници спомени и оценки на ключови фигури в българския евроинтегационен процес.

От гледна точка на академичния принос на проведеното изследване, заслужава да се открият два момента. Първият се отнася до обогатяване на съдържателната представа за естеството на политиката за разширяване на ЕС, вторият до позиционирането на проведеното изследване спрямо предходната научна традиция.

В съдържателен план резултатите от проведеното проучване могат да се обобщят с категоричното твърдение, че преговорният процес, който протича като възплъщение на **политика за разширяване на ЕС чрез предприєдинителна условност не може да европеизира национално общество, въпреки широкото разпространение на илюзия за огромната преобразуваща мощ на Съюза**. Това означава, че продуктивната политика за продължаващото разширяване на ЕС не трябва да се гради върху оптимизация на предходния модел, евфимистично наричан в академичната литература „модел на външните стимули“. Разбира се, отделянето на въпросите на върховенството на правото от тези на вътрешния ред и граничния контрол са важна стъпка в правилна посока. Същото се отнася в превръщането на прогрес (а не само напредък) в полето на върховенството на правото, отговорната демокрация и защитата на правата на личността в изходна предпоставка за оценка на всеки друг успех, както и за изискванията да се представят конкретни резултати, а не само поети правителствени обещания.

При все това, прави впечатление, че в полето на пазарната, по-общо - икономическа интеграция на пост-комунистическите общества в СЦИЕ, ЕС постига впечатляващи успехи. А това е защото има инструментите – възплътени на европейското законодателство (acquis), а и на Съда на ЕС като негов защитник. Това означава, че ЕС може ефективно да опазва своите ценностни основания (които са съдържанието на политическите критерии за членство в Съюза), само ако провежда целенасочена политика точно в тази посока, което означава и създаването именно на правен и институционален инструментариум за тази цел. Създаването на институцията на Служба на европейския публичен прокурор е ключово важна следваща стъпка в правилна посока.

Но всичко това не стига до корена на проблема. А този корен е липсата на естествено-историческа тяга към европеизация на пост-комунистическите общества – било в Западните Балкани или на изток от Румъния. Аapelът към включване в евроинтегационния процес на местните граждански общества не е особено състоятелен, защото да би имало такива пълноценни граждански общества, то не би имало и онези проблеми пред европеизацията, които се опитваме да решим чрез призоваването на духа на гражданското общество. Това означава, че ЕС трябва да има стратегия не само за пазарна интеграция на кандидатстващите

⁴¹ В поредица от свои публични изказвания тогавашният министър на европейската интеграция М. Кунева в средата на 2006 г., т.е. половин година преди официалната дата за влизане в сила на договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС, се оплаква, че имаме 766 поети и неизпълнени ангажименти към ЕС.

страни, но и стратегия за практическо развитие на местните граждански структури и укрепване на отговорната плуралистична демокрация. Европейският съюз няма да спечели нищо, ако страни като Полша, Унгария, България и Румъния придобият блокиращо мнозинство в процеса на вземане на решения.

На второ място, в познавателен план, резултатите от проведените дотук тест доказват релевантността на направените концептуални допускания и евристичността на следваната изследователска ориентация. Тъкмо чрез нея по емпиричен път успяхме да установим систематичната сложност и диалектичност между вътрешни, национални характеристики на обществения живот (и съответстващия му икономически и социално-политически потенциал за евроинтеграция) и външните, европейски (институциите на ЕС и неговите страни членки) и други геополитически фактори (НАТО и Русия, най-вече, но не и изключително).

Създаденият концептуален модел и разработеният на негова основа аналитичен инструментариум успяват да уловят и вариращите съчетания между националните специфики и общите за процеса на Петото разширяване на ЕС принципи за провеждане на разширителната политика на Съюза. Така се получава познавателен резултат, който е чувствителен към сложността, противоречивостта и многообразието на детайлите и нюансите на изследвания предмет.

По отношение на предходния изследователски опит новостта на проведеното изследване може да се търси (и евентуално да се намери) на равнище методологическа програма. В мейнстрийм традицията се предполага самоочевидна яснота на европеизиращото въздействие на ЕС по модела на „външния стимул“ (от желаното членство в ЕС), което е еднопосочно и изцяло в плоскостта на рационалното пресмятане. Хюз и неговите съавторки отместват левтата на постижимото по посока на двупосочността на взаимодействието между ЕС и страната кандидат и въвеждането на множество измерения, включващи ценности, съществената значимост на различните етапи на процеса, и редица други отвъд-рационални конституенти на политическия процес. Демонстрираната тук ориентация отива още по-напред към разбиране на реалната диалектичност на евроинтеграционния процес. В частност, става дума за следното:

Голямата драма на Източното разширяване на ЕС е в напрежението между европеизация и ударна подготовка за членство на пост-комунистическите общества. Макар по принцип стандартите на европеизацията, пределно абстрактно очергани в твърде неясните Копенхагенски критерии, следва да е налична предпоставка преди провеждането на преговорите за членство в Съюза. В случая с продължаващите фази на Източното разширяване става обратното. Преговорите за членството със страните-кандидатки се използват като инструмент за натиск върху националните правителства да извършат необходимите реформи, които да направят съответните общества съпоставими с обществата в страните-членки (да се европеизират). *Под натиска от конкуренцията между кандидатите наистина възниква ускорена европеизация, но в особена форма и степен. Напредъкът към подписване на договор за членство в ЕС е с цената на превръщането на бързината в основен интеграционен приоритет.* Такъв подход изключва дълбочина на реформите и интереса към устойчивото приложение на прехвърленото в националното законодателство европейско право (*acquis*). По тази причина дългосрочният резултат е повърхностна и обратима европеизация. На свой ред достъпът до правителствено разпоредяване с ресурса на европейските форми създава възможност за превръщане на незавършения пост-комунистически преход в статукво в СЦИЕ, но още повече в страните на път към членство в ЕС от Западните Балкани.⁴²

⁴² Неслучайно все повече изследователи говорят, че в страните от Западните Балкани европеизацията е подменена от „стабилкратия“. По думите на международно известния специалист по тези въпроси Флориан Бийбър „ През последните години в Западните Балкани ние сме оформени от стабилкратии: правителства, които претендират, че осигуряват стабилност, преструват се, че са прегърнали интеграцията в ЕС, и разчитат на

Цялата тази картина, обаче, не променя базисните предпоставки на концептуалния модел, в който писаните и неписани норми и поведенчески практики на ЕС се внасят в страните-кандидатки. Диалектичната представа за същия процес променя именно базисните допускания. Не просто преносът на европейските правила променя обществата и политиките в кандидатстващите за членство в ЕС страни. **Самият този процес, понеже е взаимодействие със страните-кандидатки, променя характера на преноса и начина на усвояване на европейския опит, което се оказва негово преформатиране.** От една страна, начинът на провеждане на интеграционния процес изначално стеснява силно възможността за включване на гражданския сектор и неговият принос се оказва маргинализиран и минимизиран – основно в полето на популяризирането на интеграционната идея и спорадичен диалог между държавните структури и тези на НПО. От друга, в хода на процеса диспропорционално голямо значение получават личните приноси като компенсаторика на несвършеното в подготовката за членство. Колкото и да са различни по съдържание тези трансформации на европеизиращото въздействие на ЕС, те имат за общ ефект амбивалентния резултат -успешно завършени преговори за членство в съюза, но с цената на повърхностност и обратимост на осъществените промени. Точно това имаме предвид с твърдението, че избраният инструментариум за провежданата политика за разширяване на ЕС, опряна върху предприєдинителната условност, обуславя не технологията, а цялостния характер на присєдинителния процес и оттам – качеството на неговия резултат.

Приемането на бързината за основна цел и ценност (в условията на конкуренция между кандидатите за членство) има за последица *фундаментална подмяна на целите на присєдинителния процес и европеизацията на обществата, най-вече на начина на провеждане на техните публични политики, просто отпада като задача.* Петото разширяване завършва с успех само в смисъл, че изглеждащото невъзможно в средата на 1990-те (приобщаване на пост-комунистически общества към нововъзникналия ЕС) става реалност за по-малко от 10 години и много евтино. Но с цената на това, че някои от новоприетите членове не просто имат трудности с приложението на европейското право. Поражението е много по-фундаментално и застрашава самите ценностни основи на ЕС, поради което той след 2013 се оказва принуден да разработва все по-детайлни собствени политики по опазване на тези ценности. Това обаче не е проблем на отделни страни в Съюза (например, но без да са изключения, Унгария, Полша, Румъния, България). **Проблемът е на първо място в политиката за разширяване на ЕС – като политически подход, принципи и методология, включително инструментариум, прилаган от институциите, които носят отговорност за разширителния процес.** Тъкмо на това равнище става разбираема ползата от методологическата промяна в подхода към изследването и обяснението на тази ключово важна евроинтеграционна политика.

Разбира се, завършването на тук започнатия анализ е нелека и все още предстояща задача.

неформални, клиентелистки структури, контрол върху медиите и редовното произвеждане на кризи, подкопаващи демокрацията и върховенството на правото. Този модел нито е уникален за Западните Балкани, нито е ограничен само за последното десетилетие [...]” (Bieber 2018; сравни със статията на М. Кмезич в Džankić et al. 2018).

ЦИТИРАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Богданов, Л. 2017. „Победители и губещи: промените в структурата на българската икономика в последното десетилетие“. *Социологически проблеми*, кн 1-2, 48-63. [Bogdanov, L. 2017. „Pobediteli i gubeshhti: promenite v strukturata na balgarskata ikonomika v posledното desetiletie“. *Sotsiologicheski problemi*, kn 1-2, 48-63.]

Велева-Ефтимова, М. 2018. *Динамика на националните интереси като условие за реализацията на Източното разширяване на ЕС*, дисертация за присъждане на научната степен „доктор на политическите науки, СУ „Св. Кл. Охридски“. [Veleva-Eftimova, M. 2018. *Dinamika na natsionalnite interesi kato uslovie za realizatsiyata na Iztochnoto razshiryavane na ES*, disertatsia za prisazhdane na nauchnata stepen „doktor na politicheskite nauki, SU „Sv. Kl. Ohridski“.]

Велева-Ефтимова, М. 2017. „Завръщането на България в Европа – под сянката на русофилската традиция“. *Социологически проблеми*, кн 1-2, 186-208. [Veleva-Eftimova, M. 2017. „Zavrashtaneto na Bulgaria v Evropa – pod syankata na rusofilskata traditsia“. *Sotsiologicheski problemi*, kn 1-2, 186-208.]

Ганев, Г. 2017. „Членството в ЕС и икономиката на България“. *Социологически проблеми*, кн 1-2, 38-47. [Ganev, G. 2017. „Chlenstvoto v ES i ikonomikata na Bulgaria“. *Sotsiologicheski problemi*, kn 1-2, 38-47.]

Димитров, Г., К. Харалампиев, Георгиева. Здр. 2015. „Проблемът с борбата срещу корупцията в България, видян през докладите по механизма за сътрудничество и проверка на ЕК за периода 2007-2012. (Резултати от емпирично проучване), *Годишник на СУ „Св. Кл. Охридски“*, Книга Социология, том 104, https://research.uni-sofia.bg/bitstream/123456789/1312/1/GSU_Sociology_105.pdf. [Dimitrov, G., K. Haralampiev, Georgieva. Zdr. 2015. „Problemat s borbata sreshthu koruptsiyata v Bulgaria, vidyan prez dokladite po mehanizma za satrudnichestvo i proverka na EK za perioda 2007-2012. (Rezultati ot empirichno prouchvane), *Godishnik na SU „Sv. Kl. Ohridski“*, Kniga Sotsiologia, tom 104, https://research.uni-sofia.bg/bitstream/123456789/1312/1/GSU_Sociology_105.pdf.]

Димитров, Г. (Съставител). 2012. *Съграждане на гражданството*, София, Издателство на СУ „Св. Кл. Охридски“. [Dimitrov, G. (Sastavitel). 2012. *Sagrazhdane na grazhdanstvoto*, Sofia, Izdatelstvo na SU „Sv. Kl. Ohridski“.]

Канев, Д., А. Тодоров,(съст.) 2014. *Качеството на демокрацията в България*. София. Изток-Запад. [Kanev, D., A. Todorov,(sast.) 2014. *Kachestvoto na demokratsiyata v Bulgaria*. Sofia. Iztok- Zapad.]

Карамфилова, Ек. 2012. *България - член на Европейския съюз: институционален (авто)портрет*. София. УИ „Св. Климент Охридски“. [Karamfilova, Ek. 2012. *Bulgaria - chlen na Evropeyskia sayuz: institutsionalen (avto)portret*. Cofia. UI „Sv. Kliment Ohridski“]

Костов, И. 2019. *Свидетелства за прехода 1989-1999*. София, Сиела. [Kostov, I. 2019. *Svidetelstva za prehoda 1989-1999*. Sofia, Siela.]

Плачкова, А. 2020. *Демократизация чрез интеграция? Поуките от Източното разширяване на ЕС*, София, Издателство на СУ „Св. Кл. Охридски. [Plachkova, A. 2020. *Demokratizatsia chrez integratsia? Poukite ot Iztochnoto razshiryavane na ES*, Sofia, Izdatelstvo na SU „Sv. Kl. Ohridski.]

- Спасов, О. 2017. „Трудната европеизация: българските медии в контекста на ЕС“. *Социологически проблеми*, кн 1-2, 165-185. [Spasov, O. 2017. „Trudnata evropeizatsia: balgarskite medii v konteksta na ES“. *Sotsiologicheski problemi*, kn 1-2, 165-185.]
- Ферхойген, Г. 2006. *Европа в криза. За преосмисляне на европейската идея*, София. Български бестселър – Национален музей на българската книга и полиграфия. [Ferhoegen, G. 2006. *Evropa v kriza. Za preosmislyane na evropeyskata ideya*, Sofia. *Balgarski bestselar – Natsionalen muzey na balgarskata kniga i poligrafia.*]
- Alegre, S., Ivanova, Iv., Denis-Smith, D. 2009. “Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania“. *CEPS Special Report, April 2009.*
- Bozhilova D. 2008. *Bulgaria's Quest for EU Membership: The Europeanization of Policies in Transition.* Author House.
- Börzel, T. 2010. “The transformative power of Europe reloaded: The limits of external Europeanization”. *KFG Working Paper No. 11,*
- Chiva, C. and D. Phinnemore, eds. 2012. *The European Union's 2007 Enlargement.* Routledge,
- Csáki C, Nash J, Fock A, Kray H. 2000. “Food and agriculture in Bulgaria: the challenge of preparing for EU accession”. *World Bank technical paper ; no. WTP 481. Europe and Central Asia environmentally and socially sustainable development series.* Washington, D.C. : The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated>.
- Dimitrov, Haralampiev, Stoychev, Toneva-Metodieva. 2014. *The Cooperation and Verification Mechanism: A Shared Political Irresponsibility between European Commission and the Bulgarian Governments*, (research findings from the project “The Role of Fight against Corruption in the Relations between the European Commission and the Bulgarian Governments 2007-2012), (Bilingual Bulgarian-English monograph, Sofia. St. Kl. Ohridski University of Sofia Press,
- Dimitrov, G. & A. Plachkova. 2020: “Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union: how they contributed in a peculiar way to the change in EU policy for the promotion of democracy and rule of law”. *European Politics and Society*, Special issue, pp. 1-18.
- Dimitrov M, Stanchev K. 2002. “SEE Trade and Institutions: A Case Study on Bulgaria and the Region”. *wiiw Balkan Observatory Working Papers.*
- Džankić J, Keil S, Kmezić M, editors. 2018. *The Europeanisation of the Western Balkans: a failure of EU conditionality?.* Springer; 2018 Sep 21.
- Epstein, Rachel A., and Wade Jacoby. 2014. "Eastern enlargement ten years on: transcending the east–west divide?." *JCMS: Journal of Common Market Studies.* 52/1: 1-16.
- Fagan, A. and Sircar, I. 2017. “*Activist Citizenship in Southeast Europe*”. *Europe-Asia Studies*, vol. 69, pp. 1337-1345.
- Fierke, K.M., Wiener, A. 2005. “Constructing international interests: EU and NATO enlargement”. In: Schimmelfennig and Sedelmeier (eds) *The politics of European Union enlargement: theoretical approaches.* Routledge, Abingdon. pp. 99-119.
- Gallagher, T. 2005. *Theft of a Nation: Romania Since Communism*, London: Hurst.
- Gallagher, T. 2009. *Romania and the European Union: How the Weak Vanquished the Strong*, Manchester: Manchester University Press.
- Ganev, G. 2020. “Bulgaria’s Economy 1989-2019. An Open-Ended Story of Structural changes”. *Southeastern Europe*, vol. 44/2, pp. 260- 282.

- Ganev, G. and Primatarova, A. 2007. "Regional Policy: Actors, Institutions and Policy Making Structures in Bulgaria in Relation to EU Membership", International Conference: *Regions in Focus* Lisbon, April 3-5, 2007.
- Gateva, E. 2016. *European Union enlargement conditionality*. Springer.
- Grabbe, H. 2017. "Enlargement policy towards Central and Eastern Europe: What EU policy-makers learned". In Ikonomou, H. A., Andry, A., & Byberg, R. (Eds) *European Enlargement across Rounds and Beyond Borders*; N.Y.: Routledge.
- Grabbe, H. 2015. *Eu's Transformative Power*. London: Palgrave Macmillan..
- Heydemann, G., & Vodička, K. (Eds.). 2017. *From Eastern Bloc to European Union: comparative processes of transformation since 1990*. Studies in Contemporary European History (Vol. 22). N.Y., Oxford: Berghahn Books,
- Hughes, J., Sasse G., Gordon C. 2005. *Europeanization and Regionalization in the EU? s Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited.
- Ivanov K. 2010. "The 2007 accession of Bulgaria and Romania: ritual and reality". *Global Crime*, vol. 11, pp. 210-219.
- Jacoby, W. 2004. *The enlargement of the European Union and NATO: ordering from the menu in Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Kabakchieva, P. 2020. "From Representative to Anti-Civic Populist Democracy?: Development and Forms of Civil Society in Contemporary Bulgaria". *Southeastern Europe*. Jul 20; 44(2):208-32.
- Katsikas, S. 2011. *Negotiating diplomacy in the new Europe: Foreign policy in post-communist Bulgaria*. IB Tauris.
- Kochenov, Dimitry. 2014. "Overestimating conditionality". *The European Union in the World*. Brill Nijhoff, pp. 541-556.
- Krasteva, A., and A. Todorov. 2020. "From Post-Communism to Post-Democracy: The Visible and Invisible Political Transformations". *Southeastern Europe* 44.2: 177-207.
- Kurzydowski, D.H. 2013. "Programming EU funds in Bulgaria: challenges, opportunities and the role of civil society". *Studies of Transition States and Societies*, (1), pp. 22-41.
- Maniokas, K. 2004. "The method of the European Union's enlargement to the east: a critical appraisal". In: Dimitrova A. (ed) *Driven to change: The European Union's enlargement viewed from the east*. pp:17-37.
- Ludlow, P. 2004. *The making of the new Europe: the European Councils in Brussels and Copenhagen 2002*. EuroComment.
- Maresceau, M, ed. 1997. *Enlarging the European Union: relations between the EU and Central and Eastern Europe*. London and New York: Longman.
- Mendelski, M. 2014. *The limits of the European Union's transformative power: pathologies of Europeanization and rule of law reform in Central and Eastern Europe*. Available at SSRN 2728226., Sep. 18.
- Nikolov, K., Simeonov, K. 2009. The Effect of EU accession on Bulgaria. In Avery, G., Faber, A. and Schmidt, A. (eds) "Enlarging the European Union. Effects on the new member states and the EU. Brussels: Trans European Policy Studies.
- Noutcheva, G. and Bechev, D. 2008. "The successful laggards: Bulgaria and Romania's accession to the EU". *East European Politics and Societies*, vol. 22(1), pp. 114-144.

- Noutcheva, G. 2006. "Bulgaria and Romania's Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rule of Law". *CEPS Policy Briefs*.
- O'Brennan, J. 2006. "'Bringing Geopolitics Back In': Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union". *Cambridge Review of International Affairs*. Mar 1;19(1):155-69.
- Papadimitriou, D., and E. Gateva. 2009. "Between enlargement-led Europeanisation and Balkan exceptionalism: An appraisal of Bulgaria's and Romania's entry into the European Union." *Perspectives on European politics and society* 10.2. pp. 152-166.
- Papadimitriou D, Phinnemore D. 2008. *Romania and The European Union: From Marginalisation to Membership?*. Routledge; 2008 Mar 26.
- Popova, L. 2019. "Post-communist transition through deep societal reforms, or technocratic preparation for EU membership: How has the latter substituted the former in CEE?". *Public Policy*, 10(3): <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/325>.
- Primatarova, A. 2010. "On High Stakes, Stakeholders and Bulgaria's EU Membership". *EPIN Working Paper* No. 27.
- Primatarova, A. 2005. "The Closure of Units 1-4 of the Kozloduy Nuclear Power Plant". *Managing Political Crises in Bulgaria: Pragmatism and Procrastination*, Stockholm: Crisis Management Europe Research Program,
- Schimmelfennig, F., and U. Sedelmeier. 2019. "The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited." *Journal of European Public Policy*. Vol. 27, Issue 6, pp. 814-833.
- Smith, K. E., 2003. "The Evolution and Application of EU Membership Conditionality". In Cremona, M. (ed.), *The Enlargement of the European Union*. Collected courses of the Academy of European Law. XII/1, pp. 105-140,
- Smith, M. A., & Timmins, G. 2018. *Building a bigger Europe: EU and NATO enlargement in comparative perspective*. Routledge.
- Soulet, J_F. 2011. *Histoire de l'Europe de l'Est, de la Seconde Guerre mondiale à nos jours*, Paris: Armand Colin.
- Tanasoiu, C., Colonescu, C. 2008. "Determinants of support for European integration: The case of Bulgaria". *European Union Politics*. 9(3), pp. 363-377.
- Todorova V. 2020. "The Rule of Law in Bulgaria: State of Play and Trends (after 2010)". *Southeastern Europe*. Jul 20;44(2):233-59.
- van Meurs, Wim, Robin de Bruin, Liesbeth van de Grift, and Carla Hoetink. (2018). *The unfinished history of European integration*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vassiliou, G. (ed.). 2007. *The accession story: The EU from 15 to 25 countries*. Oxford University Press, UK.
- Wood, S. 2017. *Germany and East-Central Europe: political, economic and socio-cultural relations in the era of EU enlargement*. Routledge.