

Фондация „Фридрих Еберт“
Институт за политически и правни изследвания

Дискусионен форум „Бъдещи лидери“

БЪЛГАРИЯ НА ПРАГА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

**Международни и вътрешни
предизвикателства**

Доклади, изнесени на кръглата маса на тема
“Политиката на Европейския съюз към новите съседи
и ролята на България” и на Дискусионния форум
“Бъдещи лидери”

Съставители и научна редакция
проф. д-р Емил Константинов, д-р Пенчо Хубчев

ГорексПрес
София, 2005

**Тази книга е издадена с финансовото съдействие на
Фондация „Фридрих Еберт“**

© Проф. д-р Емил Константинов - съставител, научна редакция, 2005 г.
© Д-р Пенчо Хубчев - съставител, научна редакция, 2005 г.

Издателска къща „ГорексПрес“, 2005 г.

ISBN 954-616-146-2

Diskussionsforum “Future Leaders”

**BULGARIEN AN DER SCHWELLE
DER EUROPÄISCHEN UNION**

Internationale und innere Herausforderungen

Referate, gehalten beim Rundtischgespräch zum Thema
“Die Politik der Europäischen Union gegenüber den
neuen Nachbarn und die Rolle Bulgariens” und im Rahmen des
Diskussionsforums “Future Leaders”

Herausgeber und wissenschaftliche Redaktion
Prof. Dr. Emil Konstantinov, Dr. Pentscho Hubtschev

GorexPress
Sofia, 2005

**Das Buch erscheint mit der freundlichen Unterstützung
der Friedrich-Ebert-Stiftung**

© Prof. Dr. Emil Konstantinov - Herausgeber, 2005

© Dr. Pentcho Houbchev - Herausgeber, 2005

Verlagshaus GorexPress - 2005

ISBN 954-616-146-2

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Политиката на Европейския съюз към новите съседи и ролята на България

Приветствие на г-н Георги Първанов, президент на Република България	7
Европейската политика за съседство и предизвикателствата пред България <i>Проф. д-р Е. Константинов</i>	10
Новите съседи на ЕС и общата сигурност <i>Симеон Николов</i>	15

II. Сигурността на Европа – динамика и перспективи

Новите предизвикателства пред сигурността на Европа <i>Доц. д-р Валери Рачев</i>	33
Европейската обща политика по външните работи и сигурността в търсене на устойчиво сътрудничество <i>Проф. д-р Е. Константинов</i>	53
Рисковете за сигурността на Балканския регион <i>Доц. д-р Христо Георгиев</i>	65

III. Етнически отношения, доходи, здравеопазване, публична комуникация

Правни и практически аспекти на етническите отношения в България <i>Проф. д-р Петър-Емил Митев</i>	73
Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество – съдържание и реализация <i>Анна Иванова</i>	88
Политиката по доходите <i>Димитър Манолов</i>	97
Здравеопазването в България – състояние, проблеми, перспективи <i>Д-р Иван Кокалов</i>	101
За ролята на публичната комуникация в реализацията на организационната политика <i>Проф. д-р Здравко Райков</i>	112

INHALTSVERZEICHNIS

I. Die Politik der Europäischen Union (Bulgariens) gegenüber den neuen Nachbarn und die Rolle Bulgariens

Grußbotschaft von Herrn Georgi Parvanov, Staatspräsident der Republik Bulgarien	7
Die europäische Politik der Nachbarschaft und die Herausforderungen vor Bulgarien <i>Prof. Dr. E. Konstantinov</i>	10
Die neuen Nachbarn der EU und die gemeinsame Sicherheit <i>Simeon Nikolov</i>	15

II. Die Sicherheit Europas - Dynamik und Perspektiven

Die neuen Herausforderungen vor der Sicherheit Europas <i>Doz. Dr. Valeri Ratshev</i>	33
Die europäische gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf der Suche nach einer stabilen Zusammenarbeit <i>Prof. Dr. E. Konstantinov</i>	53
Die Sicherheitsrisiken in der Balkanregion <i>Doz. Dr. Christo Georgiev</i>	65

III. Ethnische Beziehungen, Einkommen, Gesundheitswesen, öffentliche Kommunikation

Rechtliche und praktische Aspekte der ethnischen Beziehungen in Bulgarien <i>Prof. Dr. Peter-Emil Mitev</i>	73
Das Rahmenprogramm für die gleichberechtigte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft – Inhalt und Realisierung <i>Anna Ivanova</i>	88
Die Einkommenspolitik <i>Dimitar Manolov</i>	97
Das Gesundheitswesen in Bulgarien – Zustand, Probleme, Perspektiven <i>Dr. Ivan Kokalov</i>	101
Über die Rolle der öffentlichen Kommunikation bei der Realisierung der Organisationspolitik <i>Prof. Dr. Zdravko Raikov</i>	112

ДО УЧАСТНИЦИТЕ В КРЪГЛАТА МАСА НА ТЕМА “ПОЛИТИКАТА НА ЕС КЪМ НОВИТЕ СЪСЕДИ И РОЛЯТА НА БЪЛГАРИЯ”

Уважаеми господа заместник-министри и господа народни представители, Ваши Превъзходительства, Дами и господа – организатори и участници в днешния форум,

Разширяването на ЕС с десет нови страни през май тази година и очакваното присъединяване към тях на България и Румъния в началото на 2007 г. правят темата на вашата кръгла маса изключително актуална и значима. От 1 май т.г. границата на ЕС се измести на изток. Беларус и Украйна станаха преки съседни на новите страни-членки, а само след две години в същата позиция ще бъде и Молдова.

Европейският съюз е пряко заинтересуван от развитието на тясно партньорство и сътрудничество с тези три страни, първо, защото те вече са негови преки съседни, второ, защото са силно обвързани с Русия и играят роля на своеобразен мост към тази ключова за Съюза страна.

Разширяването естествено води до приближаването на ЕС и до по-нестабилни региони, затова политиката на Съюза обръща внимание и на сътрудничеството и подкрепата на по-далечни страни като Грузия, Азербайджан и Армения.

Останалите извън Петото разширяване страни от Западните Балкани също са включени в процеса за стабилизиране и асоцииране с ЕС с крайна цел тяхното пълноправно членство. Турция също вече е страна-кандидатка и може би от следващата година ще започне преговори за присъединяване.

Така че след Петото разширяване поредица от страни станаха предмет на по-специално внимание от страна на ЕС чрез формулиране на т.нар. близко съседство, което предвижда активизиране на програмите на европейската политика на съседство и тяхното насочване главно към подпомагане на вътрешните реформи и към постигане на критериите за членство в Съюза. Така подписаните от по-рано споразумения за партньорство и сътрудничество с ЕС придобиха ново измерение, макар че съответното споразумение с Беларус например засега е замразено поради политическата конюнктура в тази страна.

Основната идея, заложена от ЕС в политиката към новите съседи, е да не се създават нови граници, а постепенно да се преодоляват различията между богати и бедни, между демократични и недемократични държави, като се пренасят демократичните ценности и блага в съседните на Съюза страни.

Това означава и поемане на по-големи отговорности от страните-членки, между които ще бъде и България след 2007 г. Правителствата на страните, превърнали се в нова граница на ЕС, биха могли да се справят с новите проблеми и предизвикателства само ако бъдат подкрепени отвън и ако координират още по-тясно своите усилия в бъдеще.

За България т.нар. от Брюксел нови съседи не са нови, а приобщаването към европейското семейство е от особено значение не само поради географската, културната и религиозната близост с повечето от тези страни, но и поради дълбоките исторически връзки с тях и, което е особено важно, поради наличието на голямо и компактно българско етническо малцинство в Украйна и Молдова, което пази и съхранява ревностно българската идентичност, език и обичаи. Може би е знаково, че в момента, в който вие провеждате вашата кръгла маса, ние откриваме нов университет в Молдова.

Сигурен съм, че ще се спрете и на тази проблематика, защото българското малцинство в тези страни е живата връзка между нашите държави и може да изиграе решаваща роля за разкриване и по-нататъшно развитие на уста-

новените през вековете и запазени до днес културни коридори, свързващи страните от Югоизточна Европа със земите по поречието на Днепър и Волга.

Що се касае до България, която е на прага на пълноправното членство в ЕС, тя може и трябва да играе ключовата роля на активен посредник между Съюза и близкото съседство, като вкара в активен оборот както големия кредит на доверие, с който се ползва и от двете страни, така и големия опит, който натрупа в процеса на присъединяването. Сигурен съм, че вие ще съумееете да разкриете и да посочите конкретните практически измерения на българския принос за приобщаване на нашите нови съседи в интеграционните процеси.

Уважаеми дами и господа,

Като поздравявам организаторите и участниците във вашия навременен и съдържателен форум, искам да пожелаая на всички успешна и ползотворна работа.

София, 30 септември 2004 г.

Георги Първанов,
президент на Република България

ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА ЗА СЪСЕДСТВО И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД БЪЛГАРИЯ

Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ

Разширяването на Европейския съюз му създаде нови съседи и го приближи до нови региони. Географското разширяване създава нови шансове, но в същото време води и до нови предизвикателства. За да им се отговори по подходящ начин, в Брюксел бе създадена Европейската политика за съседство. Последният важен акт, в който се очертават доста подробно нейните рамки, е изработеният от Европейската комисия на 12 май 2004 г. стратегически документ, озаглавен “Европейската политика за съседство”.

В този документ се очертават основните принципи на политиката за съседство и се посочват страните, за които тя се отнася. Описват се също така доста подробно средствата и начините, от които Европейският съюз ще се възползва, за да сътрудничи със съседите си и да ги подпомага. Посочват се и финансовите средства, които предстои да бъдат отпуснати.

Европейската политика за съседство не се отнася до западните съседи на България. Причина за това е обстоятелството, че за тях е оставена перспективата за членство в Европейския съюз, макар тя да е осъществима в по-далечно бъдеще. Това важи и за Турция, която очаква дата за започване на преговорите за членство с Европейския съюз. Очертаването на ясна перспектива за европейското бъдеще на Западните Балкани и на Турция е ефективно средство за преодоляване на капсулирането на региона и разрешаване на съществуващите конфликти. Ясната интеграционна перспектива е необходимо да се придружи с конкретни стъпки и по-активно привличане на вниманието на Европейския съюз. Подпома-

гането на интеграционните процеси на Балканите е важен национален приоритет за България и изисква дългосрочна политика и енергични комплексни усилия. По този начин ще се гарантира най-благоприятна среда за развитието на региона.

Новата европейска политика за съседство се отнася на изток до Русия, Украйна и Молдова. Извън нея засега остава Беларус, която се счита за държава, все още неосъществила необходимите демократични преобразувания, изисквани за включване в програмите за сътрудничество и подпомагане с Европейския съюз.

Политиката обхваща в южно направление следните средиземноморски държави: Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Мароко, Сирия, Тунис и Палестинската автономия.

Европейската комисия предлага да се включат още Армения, Азербайджан и Грузия.

Политиката на Европейската комисия към страните, с които съюзът граничи след разширяването му, може да се резюмира като кръг от приятели, с които Европейският съюз ще развива близки и конструктивни взаимоотношения. Стратегията на Европейската комисия за граничните на Съюза държави има за цел да предотврати нови разделителни линии и да стимулира стабилност и благоденствие както вътре, така и извън границите на Съюза. Тя има амбицията да предложи перспектива на онези, които засега нямат шанс за членство в Европейския съюз, без обаче да се дават обещания за членство. В стратегическия документ се съдържат правила и стимули към съседните на Европейския съюз държави с цел да се развият ползотворни икономически и политически връзки, да се трансферират икономически ценности и блага. Но в него не се съдържат намеци за обещания за членство в Европейския съюз. По думите на комисаря по разширяването Гюнтер Ферхойген “европейското членство за тези държави не влиза в дневния ред на Европейския съюз”.

Основната цел на новата политика на съседство е да стимулира и активно да подпомага добросъседските отношения, изградени на основата на взаимната полза. В Евро-

пейския съюз се е наложило становището, че в интерес на цяла Европа е съседите на Европейския съюз да бъдат добре управлявани държави, с добри перспективи за демократично развитие и благосъстояние.

На съседите на Европейския съюз се предлага перспективата да приемат и прилагат правилата на единния европейски пазар и да отворят националните си пазари в съответствие с нормите на Световната търговска организация. Европейската комисия планира да финансира европейската политика за съседство чрез специални фондове и програми. Всички държави, включени в новата стратегия, ще имат право на финансиране от тях. В периода 2004–2006 г. Европейската комисия ще отпусне 255 милиона евро за пряко финансиране на съседните страни и около 700 милиона евро за граничните райони на Европейския съюз. Освен това значително се засилва възможността на съседните на Европейския съюз държави да получават заеми от Европейската инвестиционна банка.

На всяка, съседна на Европейския съюз, държава ще бъдат предложени индивидуални планове за действие. Чрез тях ще се подпомага управлението, ще се стимулират зачитането на върховенството на закона и спазването на човешките права, ще се подпомагат икономическият разтеж и социалното развитие. Миграцията, организираната престъпност, тероризмът и трафикът на хора са други приоритетни области, в които Европейската комисия настоява за засилено сътрудничество.

Според концепцията на Европейската комисия отношенията със съседните държави трябва да се развиват като динамичен и двустранен процес. В него покриването на европейските критерии в икономическата, правната и социалната област и съобразяването с принципите на правовата държава и демокрацията са обвързани с повишаването на финансовата помощ и разширяването на всестраниното сътрудничество. Подобен процес се очаква да доведе до създаването на кръг от приятели около Европейския съюз, които ще имат достъп до основните предимства, които Европейският съюз предлага на своите членове.

Новата европейска политика за съседство е от голяма важност за България като предстоящ член на Европейския съюз и негова външна граница. Тя засяга интересите на България по отношение на близките до нея страни. От значение за България е и възможността да се включи в конкретизирането и осъществяването на политиката и в предвидените в нея проекти. Участието засяга не само държавните институции. То е от значителен интерес и за частния сектор, неправителствените организации, академичните среди и индивидуалните експерти. Всички те имат потенциала да участват в проектите. А и всички те би трябвало да бъдат привлечени в изготвянето и провеждането на държавната политика в тази област, която трябва да създаде благоприятни условия за българското участие в новите програми.

България би могла да играе активна роля в осъществяването на европейската политика за съседство дотолкова, доколкото тя има традиционни връзки с някои от тези страни, а също и с българското население в Украйна и Молдова и познава добре културата и менталитета на тези народи. Политиката на Европейския съюз към неговите съседи ще се провежда не само централизирано по линия на общата политика на Европейския съюз, която се формира в Брюксел, но също и по линия на двустранното сътрудничество. Именно по нея при използване на стимулите и фондовете на Европейския съюз биха могли да се развият с предимство отношенията на България с онези страни, които тя познава най-добре и към които има интереси, а също с онези, в които има българска диаспора и с които тя има традиционни отношения. България би могла успешно да се опита да трансферира европейските ценности и блага към тези страни. Това ще бъде наистина ново предизвикателство към страната, за което подготовка трябва да започне още отсега.

Разширяването на Европейския съюз води до приближаването му до по-нестабилни райони. Това повишава предизвикателствата към мерките за сигурност на новоприетите държави, към които скоро като външна граница ще се числи и България. Като такава тя ще носи главната отговорност за външната сигурност на Съюза по своята граница. Налага

се засилено сътрудничество с органите на съседните държави в тази област. То може значително да се подпомогне от програмите, предвидени в стратегическия документ за европейската политика за съседство.

Предизвикателство към България е и решаването на визовите въпроси със страните, които са извън Европейския съюз, по начин, който ограничава максимално отрицателните последици за засегнатите страни, за техните граждани и за България, особено например в областта на туризма.

Българските институции, частният сектор, неправителствените организации, академичните среди и отделните експерти ще имат възможност равноправно да участват във всички програми на европейската политика за съседство. Тяхното участие ще има не само икономическо измерение. Но то ще издигне българският авторитет и влияние в съседните държави и ще повиши националното самочувствие. Участието на България в тази нова европейска инициатива има национално значение, изисква активна политика и подготовката за това може още отсега да започне както по правителствена, така и по неправителствена линия.

НОВИТЕ СЪСЕДИ НА ЕС И ОБЩАТА СИГУРНОСТ

Симеон НИКОЛОВ

Разглеждането на темата за новите съседи на ЕС и общата сигурност изисква да се съобразим с няколко предварително зададени параметъра:

Първо, целта на формулираната политика на ЕС към новите съседи почива на презумпцията, че те няма да станат членки на Съюза в среден и дългосрочен план, което предполага и анализът ни да се ориентира към такива времеви хоризонти.

Второ, въпросните страни са разположени най-малко в два региона, които имат своите особености по отношение на сигурността, а за България са от значение и неназовани в документа на ЕС страни, които ще останат за определен период извън границата на ЕС след 2007 г.

Трето, необходимо е да държим сметка както за новите рискове и заплахи, така и за променената характеристика на понятието „сигурност“, за размиване на границата между вътрешна и външна сигурност.

Четвърто, трябва да се вземе предвид и потенциалът от възможности за сътрудничество в сферата на сигурността с тези страни.

В настоящия доклад проблемите са разгледани в следната последователност:

1. Рискове и заплахи;
2. Прогнози за развитие на силите, влияещи върху региона;
3. Предизвикателствата пред политиката на ЕС към новите съседи;

4. Инструменти и пътища за реализация на политиката на ЕС към новите съседи;
5. Тероризъм и организирана престъпност;
6. Приносът на България.

Рискове и заплахи

Без съмнение, факторите, които ще въздействат върху ЕС и неговата периферия и пораждат различни видове опасности, трябва да бъдат селектирани. Тогава ще стане ясна значимостта на множество други рискове и заплахи освен тероризма и причината за увеличаване на несигурността в глобален мащаб вследствие на наслагването на тези фактори.

Опитът за класифициране на опасностите определено би помогнал при избора на средствата и момента за тяхното предотвратяване. Анализът би показал, че трябва да ги оценяваме:

- според обхвата им (глобални, регионални);
- според характера им (етнически, технологични, природни и екологични);
- според въздействието им (непосредствени, назряващи, бъдещи).

Някои от протичащите процеси са взаимно свързани, проистичат един от друг или си влияят един на друг. Друга особеност е, че на места има съчетаване на няколко фактора – бедност, религиозен фанатизъм, лесен достъп до оръжия, исторически наслоени противоречия, и именно това превръща ситуацията в огнище, излъчващо заплахи. Съществен нов момент е, че факторите на заплахата не само се глобализират, а и се развиват в един много по-широк мащаб, което затруднява идентифицирането на корените им, на субекта, който стои зад конкретна заплахата, а това се отразява на институционалната структура на международните отношения. И не на последно място – въздействието на глобално протичащи процеси върху отделни страни и невъзможността една страна сама да гарантира своята сигурност, както и нарастващата икономическа взаимозависимост между страните, на базата на която ще се гради тяхната сигурност.

В глобален мащаб заплахите и рисковете идват от терор-

ризма, нарастване на бедността, болестите и епидемиите, нарушаване на екологичното равновесие, недостиг на водни ресурси, икономически сътресения, дестабилизация на определени райони в резултат на борби за влияние и достъп до енергийни ресурси и транспортни коридори, инструментализиране на политиката в интерес на мощни икономически кръгове, което внася конфликтен потенциал в международните отношения.

Ако концентрираме вниманието си в регионален план, то тук рисковете и заплахите са по-скоро в така наречените тлеещи конфликти, нерешени териториални въпроси, исторически създали се напрежения, неустановен статут и нездрави амбиции, етнически напрежения, срастване на организираната престъпност с държавни структури, а не толкова от непосредствени терористични заплахи. Освен това е ниско икономическото и технологическото развитие, голям е делът на сивата икономика. От значение, разбира се, е и фактът, че в допълнение на това тук се сблъскват стратегически интереси на сили като САЩ и Русия, например в Кавказкия регион, а други пък се стремят към утвърждаване като регионални сили в бъдеще с възможности за политическо и икономическо влияние.

Прогнози

Логично е, че развитието в света ще оказва въздействие върху страните от такъв голям район, какъвто се опитваме да разглеждаме ЕС и прилежащите му съседи. Колкото и резервирано да гледат някои на прогнози на разузнавателни централи, центрове за стратегически проучвания и отделни експерти за 10, 15, 20 и дори повече години напред, не може да ги изключим от разсъжденията си. Динамичното развитие на ситуацията застига дори по-рано от очакването тези прогнози. За съжаление се оказва вярна тезата, че ако САЩ се опитат да реализират своя модел, „това ще предизвика **вълна от тероризъм; увеличаване на надпреварата във въоръжаването на страни, които виждат единствения изход да се противопоставят на свръхсилата именно в това; ще възникнат нови съюзи; ще се ускорят започнати вече процеси** като формира-

не на собствена външна политика и политика на сигурност на Европейския съюз и създаване на европейски въоръжени сили“. Преди да хвърлим по-далечен поглед в бъдещето, трябва да отбележим, че този етап на развитие на човечеството е един временен, преходен етап. Защото изборният от САЩ модел, ако въобще може да се говори за модел със съдържание, ще изисква ангажиране на изключително много сили и средства по цял свят, а това рано или късно ще се отрази върху икономическата ситуация в самата страна суперсила. Повечето експерти, при това американски, прогнозираят, че свивът на САЩ, а оттам и на ролята им на световен лидер, може да се очаква през 2012 година. Израстването на друг конкурент на САЩ световен център до 2015 г. обаче не е възможно. Много се говори за Китай, но той е зависим, включително от САЩ, а и във времето до 2015 г. не е в състояние да поеме водеща роля. Опасни са обаче както агонията на една суперсила, така и създаването на вакуум, очертаващ се именно в периода 2012–2015 г. Бъдещето ще принадлежи по-скоро не на една световна сила, а на коалиция от държави с огромни икономически, технологически и военни възможности. Интересно е обаче, че и прогнозите за Русия отбелязват 2012 г. като решаващ срок за решаване на проблемите ѝ. Прогнозите на ЦРУ и други централи обаче трябва да се поставят под въпрос, защото съвсем очевидно е, че с публикуването им се цели сондиране на становища, внушения и едва ли всичко е добре аргументирано. Днес изглежда малко вероятна прогнозата за разпадане на Русия на 6 или 7 отделни държави. Само преди няколко години разузнавателната служба на Германия БНД прогнозира войни в Кавказкия регион, а ето че на фона на днешните събития там вече се пита дали не сме в навечерието на такива. Днес експертите са склонни да потвърдят прогнозата на ЦРУ за Балканите през 2015 г., а именно, че ще останат един район с напрежение и периодично избухване на локални сблъсъци. Утвърдили се в Косово и Босна и Херцеговина мафиотски структури заплашват европейската сигурност и те няма да бъдат лесно изкоренени. Когато преди години западен експерт заяви, че следващият конфликт след този с косовските албанци ще бъде предизви-

кан от унгарското малцинство, не му обърнаха внимание, но сблъсъците пред една църква във Войводина през септември 2004 г. тревожно ни напомниха за това. Когато през 1994 г. американски експерти представиха в София прогнозите си за възможно развитие на кризи в Косово, Македония и България, ни бе трудно да се съгласим, но събитията в първите две се развиха като по сценарий. Дали третият етап не е свързан с ромските проблеми, този въпрос като че ли избягваме да коментираме. Интересно е да се проследят аргументите и сценариите за възможно „ислямизиране“ на Европа (сега – 14 милиона мюсюлмани), което силно ще зависи от решаването на проблемите в Близкия и Средния изток. От изключителна важност е борбата срещу тероризма да не се постави на плоскостта на религиозната нетърпимост. Трудно е да си представим катастрофалните последици, ако някои сили успеят да предизвикат война между религиите.

Тъй като днес говорим за политика на ЕС към новите съседи, трябва да си дадем сметка, че тя ще зависи от способността на Съюза да реализира ново качество на развитието и утвърждаването си: ще бъде ли ратифицирана, за да влезе в сила новата конституция на ЕС, ще се преодолее ли резервираността на някои членки към Европейската политика за сигурност и отбрана, ще се справи ли с новите предизвикателства, ще се превърне ли в най-голямата демокрация на света? Отговорът на всички тези въпроси може би е в тенденцията ЕС действително да поеме ролята на световна сила, за което досега нямаше самочувствието.

Развитието на НАТО също ще окаже пряко влияние върху сигурността на разглежданите тук страни и региони. Нещо повече, по понятни причини НАТО изпреварва ЕС, утвърждавайки своята роля, развивайки отношенията си с „новите съседи“, привличайки ги в партньорски програми, в съвместни военни учения. Разбира се, благоприятстващ фактор е сплотяването срещу общата опасност от терористични атаки.

Голяма роля за решаване на кризите в региона и „новите съседи“ ще има, разбира се, ОССЕ. Новите моменти не са само в коментираните понастоящем акценти и баланс на дейността ѝ, а и в това, че ситуацията изисквава организацията

да разширява дейността си. От друга страна, именно в ОССЕ ЕС разполага с една от основните форми на диалог със САЩ и Русия, което не е никак маловажно.

От стратегическо важно значение за сигурността е развитието на евроатлантическия диалог. Отърсването на САЩ от някои схеми на виждания и действия и повече усилия на европейците за разбирането на дългосрочните проблеми би активизирало така необходимите още по-тесни партньорски отношения. Евроатлантизмът няма да е същият както досега най-малкото заради изместения акцент на САЩ на изток от Европа, но той в никакъв случай няма да се обезличи, защото твърде много зависи от него и за двата континента. Тезата за “коалиции на желаещите” се нуждае от отделна разработка, но и тя не би могла да се превърне в “гробокопач” на евроатлантизма. По отношение на интересите на Европа и САЩ към Кавказкия регион и Централна Азия може да се прогнозира, че различните подходи може да водят и до противоречия, които да забавят една тактика на съвместни с Русия решения.

Кавказкият регион става ключов за сигурността. Ако Збигнев Бжежински е прав с формулировката си, че този регион е Балканите на Евразия, тогава трябва да напомним, че освен натоварено с негативи това понятие днес съдържа и положителни измерения, които биха могли да бъдат взети за пример поне от някои от кавказките държави: всички страни на Балканите имат днес демократични правителства и всички преследват общи интеграционни цели с ЕС и НАТО. Докато в Кавказкия регион има едно съчетаване между национализъм и радикален ислямизъм. Най-лошият вариант би бил, ако Русия загуби битката в Чечня, защото ще последват взрив в целия регион и множество разделяния на територии.

Нараства значението на Черноморския регион. Това се отчита от горните международни организации и политиките им особено към Черноморския регион вече се реализират в конкретни инициативи. Въпреки това обаче трябва да се признае, че е нужно да се навакса заради времето, когато проблемите тук не бяха техен приоритет. В коментарите в ЕС и НАТО се прокрадва надеждата, че след приемането на Бълга-

рия и Румъния в Съюза, а след време и на Турция, ще се обхване по-широко този регион и ще се повиши сигурността му. Това означава обаче нови и по-големи отговорности за тези страни и, разбира се, нашата страна в частност. Вероятността от терористични атаки по морски обекти, пристанища и други става изключително голяма. На риск са подложени и някои близки до нас проливи. Икономическите и екологически последици биха били значителни.

Тъй като политиката към съседите на ЕС се разпростира и върху страни от Средиземноморието (Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Мароко, Сирия, Тунис), трябва да споменем, че от две години вече има военноморска мисия на НАТО (“Активно усилие”), чиято задача е да охранява Средиземно море от морски терористи. От 7 до 25 септември 2004 г. се проведе първото в историята на НАТО съвместно учение на Обединените ВМС за бързо реагиране ЕВРО-МАРФОР (Франция, Италия, Испания, Португалия) и ВМС на НАТО.

От друга страна, самите държави от постсъветското пространство се опитват да обединят усилията си за гарантиране на сигурността на региона. Друг е въпросът дали с това се търси противовес на НАТО. Във всеки случай организацията Договор за колективна сигурност (с участието на Армения, Беларус, Казахстан, Киргизия и Русия) предизвика с последната си сесия през юни 2004 г. нееднозначни оценки. Все пак бе приет документ за приоритетните направления на дейността на организацията за периода 2004–2005 г., съдържащ мерки за борба срещу тероризма, войнстващия екстремизъм и разпространението на наркотици, както и съвместното използване на обекти на военната инфраструктура на държавите – членки на организацията. Показателно е също така, че в основните направления фигурират: разработка на концепция за създаване на умиротворителни сили на организацията, изучаване на възможностите за взаимодействие с НАТО и други. Проведеното след месец учение в Централноазиатския регион показва, че организацията е в състояние да действа чрез колективни сили за бързо реагиране.

Когато говорим за организация като горната, не можем

да не споменем, че ГУУАМ (Грузия, Украйна, Узбекистан, Азербайджан и Молдова) за разлика от нея пък е определено прозападна. Известно, макар и слабо, влияние имат Единното икономическо пространство (Украйна, Беларус и Казахстан) и Шанхайската организация за сътрудничество, в която пък е включен Китай.

Предизвикателствата пред политиката на ЕС към новите съседи

Каква е ролята и значението за общата сигурност на страните, към които е насочен стратегическият документ на ЕК от май 2003 г. – Русия, Украйна, Беларус, Молдова, страните от т.нар. Барселонски процес от Сирия до Мароко, както и включените в сферата на подкрепа Армения, Азербайджан и Грузия? Тъй като отговор на този въпрос може да даде само един пространен анализ, тук принудително трябва да се ограничим само с отбелязването на някои актуални и важни моменти.

Самата цел на стратегическия документ на ЕК за политиката към новите съседи, а именно да се дадат известни стимули, да се разработи проектът за общо икономическо пространство, да се възползват от основните свободи на Съюза като движение на хора и товари, услуги и капитали, предполага, че тези страни с помощ от ЕС трябва първо да се преборят с контрабандата, финансовите престъпления, тероризма.

Преплитането на интересите на различни сили във важни стратегически региони, разбира се, оказва влияние върху един или друг избор по въпросите на сигурността, но след края на Студената война и особено след 11.09.2001 г. все по-често се утвърждава тенденцията за търсене на възможности за взаимно удовлетворяване на интересите. Например предлаганото от представител на НАТО по Източна Европа прекратяване на възраженията на САЩ срещу руски бази в Грузия и на Русия срещу такива на САЩ и дори създаване на съвместна база под шапката на Съвета Русия – НАТО.

От друга страна, регионът е много взривоопасен и много лесно може да се предизвикат събития с катастрофални по-

следици. Именно тук някои сили биха се изкушили да опитат да предизвикат сблъсък между Русия и мюсюлманския свят. Доколкото това би отворило възможности за дезинтеграция на Русия и поемане контрола върху нефтопроводи и нефтонаходища, това е друг и спорен въпрос.

От всички “нови съседи” на ЕС естествено е, че развитието на Русия ще има най-голямо значение за сигурността в региона. Неслучайно обявените от президента Путин нови мерки за борба срещу тероризма намериха такъв отклик в коментарите в цял свят, в които преобладаваше и много безпокойство от евентуално бъдещо авторитарно управление. Не може да не се съгласим обаче с констатацията му, че корените на тероризма в Северен Кавказ се крият в масовата безработица и лошото образование. Това е благодатна почва за развитието на екстремистка пропаганда и набирането на нови поддръжници на терора, каза президентът Путин. “Северен Кавказ е ключов стратегически район за Русия. Той е жертва на тероризма и същевременно трамплин за терористите.”

Русия предприема и сериозни мерки за модернизиране на въоръжените си сили, за подготовка на специални сили и т.н.

Русия е скептична обаче по отношение на политиката на ЕС към новите съседи и предпочита “стратегическото партньорство” с ЕС. Очевидно, при формулирането на стратегическия документ Брюксел не отчете чувствителността на Москва, докато направи това за Анкара. Действително близко до ума бе, че Русия няма да иска да я поставят на едно ниво с Тунис.

На второ място по важност за укрепване на сигурността в региона би трябвало да поставим демократичното и икономическо развитие на 48-милионна Украйна. Подаденият неотдавна от нея сигнал, че ЕС и НАТО не са вече в приоритетите ѝ, е само тактически ход. Преди години и Румъния под заплахата да не бъде приета в НАТО обяви, че ще създаде нов съюз с Турция и Израел. Ускоряването на демократичното развитие на Украйна обаче е от голямо значение не само защото то ще се отрази и на други страни в региона, а защото икономическото равнище днес, организираната прес-

тъпност и корупцията, опазването на нефтопроводите са проблеми, касаещи и съседните ѝ страни. Предвид на коментарите по предстоящите президентски избори трябва да отбележим, че независимо от избора на прозападни или проруски водещи кандидати външнополитическият курс и политиката за сигурност няма да претърпят промени. Дали сътрудничеството с нея по линия на политиката за “новите съседи” обаче няма да премине през някои сътресения, е под въпрос предвид становището ѝ, че е обидно да я приравняват с Молдова или Мароко. От друга страна, е видно, че новият политически елит, който досега бе настроен резервирано към Запада, иска да постигне пробив в инкорпорирането на страната в новата стратегия на ЕС към съседите.

Най-проблемна на този етап за сигурността е ситуацията в Грузия.

Макар и да не признава мироопазващата роля на руските сили в Южна Осетия по силата на споразумението от 1992 г., на външнополитическите фактори, включително и на САЩ (които признаха това, че без Русия не може да има решение на проблемите там), Грузия официално обяви желание за членство в НАТО през 2002 година. Интеграцията в евроатлантическите структури е един от приоритетите на външнополитическия ѝ курс.

Процесите, които започват в Грузия и в Украйна, бележат хода на един геополитически процес в Каспийския и Черноморския регион и ЕС иска или не ще трябва да форсира диалога с елитите на тези страни.

От групата неразрешени конфликти – в Приднестровието, Абхазия, Южна Осетия и Нагорни Карабах, най-опасен като че ли е този в Южна Осетия. Понастоящем не е реалистично да се очакват военни действия в Нагорни Карабах, но ако нарастващите в момента настроения сред азербайджанското общество за реванш доведат до такъв, то конфликтният потенциал тук би бил значително по-голям.

Интерес представляват някои общи черти и отражения на тези конфликти. Така както някои аналитици прибързано счетоха, че събитията в Грузия могат да се повторят в Украйна, други пък сметнаха, че присъединяването на Аджа-

рия може да се приложи като модел за молдовските власти.

Най-ярко се откроява общата характеристика за Абхазия, Южна Осетия и Приднестровието по отношение на ширещата се организирана престъпност, корупция, контрабанда, търговия с оръжие, наркотици и жива плът, с проникване на терористи.

Интересно е също така да се проследят усилията на външни сили за влияние и подкрепа – Русия, САЩ, Турция.

От една страна, в периферията на ЕС има немалко проблеми, които могат да се изострят, а от друга, тези региони не са имунизирани срещу една от основните заплахи като тероризма, нещо повече – цялостната ситуация предполага благоприятни условия за развитието му. От друга страна пък – терористичните атаки като че ли дават възможности на ръководители на държави в региона да предприемат мерки за решаване на вътрешни проблеми в свой интерес (каквото е примерът със стремежите на Михаил Саакашвили – Грузия).

Една немаловажна особеност, която се очерта в настоящия период на разрастване на тероризма, е сливането в действия и стратегия между бунтовници и терористи. Това го констатирахме в Ирак, а вероятно ще се разшири като практика и в други страни и райони на конфликти. Характерна особеност е и това, че както терористите, така и бунтовниците ще се опитват да провокират противника си към действия, които да го дискредитират пред световната общественост и намалят моралните му сили. Трето очертаващо се явление е, че в региона, в който живеят толкова много националности, при конфликт се намесват доброволци от различни страни. Например Южна Осетия има подкрепата на доброволци от Абхазия, а Грузия според медиите използвала наемници чеченци от Пакинското дефиле.

Като гранична страна на ЕС и предвид на очакваните в Близкия изток и Кавказкия регион събития ще се сблъскваме с предизвикателството имиграция, бежански потоци, търсене на убежище. А капацитетът ни за приемане на такива съвсем не е голям. Въпросът е пряко свързан и с националната ни сигурност. Досегашният опит на европейските страни

предоставя някои поуки, които е целесъобразно да възприемем. Предложенията за изграждане на лагери извън пределите на страните – членки на ЕС, бяха наречени цинични, но в наш интерес е и ние да мислим по това, разработвайки сценарий може би за един комбиниран способ за посрещане на подобни заплахи.

Инструменти и пътища за реализация на политиката на ЕС към новите съседи

Самото разширяване на ЕС има за основна цел да гарантира политическа и социална стабилност, а появата на документа на ЕК за политиката му към новите съседи е стъпка към по-висока сигурност на тези страни. Именно тук обаче възниква въпросът, дали ЕС е в състояние да оказва стабилизиращо влияние върху периферията си. Анализът на предизвикателствата показва, че към отделните страни и конфликти трябва да се подходи диференцирано. Следователно именно в разработваните понастоящем планове за действие за всяка една страна с валидност от 3 до 5 години би трябвало да залегнат и основните виждания за решаване на проблемите и укрепване на сигурността.

Освен с приетата, но нератифицирана Конституция, ЕС разполага и с още един документ – Стратегия за сигурност на Съюза. Заявеното в нея, че “не е в наш интерес чрез разширяването да поставяме нови граници в Европа”, кореспондира с публикувания още през март 2003 г. доклад на ЕК “По-голямата Европа и нейните съседи”. Тъй като в районите, в които се намират “новите съседи”, се сблъскват интересите и на САЩ, и на други страни, трябва да отбележим, че колкото и на пръв поглед да се стреми да възприеме американския подход, Стратегията съдържа съществени различия. Те се заключават най-вече във второстепенния акцент върху военните аспекти като отговор на новите заплахи и в опората на международните организации.

Стратегията има и своите слабости и противоречия, но и нови моменти. Веднага прави впечатление, че вместо към страните с хронична нестабилност на Изток вниманието е изместено към страните от Южен Кавказ. В същия раздел

въобще не е спомената Русия, която като енергиен доставчик и бивша суперсила е от решаващо значение за Европа. Това се компенсира наистина на друго място, където се посочва намерението за развиване на стратегически партньорства с Русия, Япония, Индия, Китай и Канада. Положително е обаче следното: пределно ясно става, че Съюзът е единствената международна организация, която може да свърже “меката” с “твърдата” сила, за да предотврати конфликти и овладее кризи. С това той придобива решаващо предимство пред НАТО, която обхваща само военния сегмент на мултидименсионалната същност на сигурността. При това, както отбелязва и самият министър на отбраната на САЩ Ръмсфелд, военният инструмент е малко пригоден за борба с тероризма и за предотвратяване на разпадането на държава.

Тъй като ЕС ще играе голяма роля при решаването на някои от конфликтите във и около някои от т.нар. нови съседи, е много важно отбелязаната в Стратегията необходимост да се отговори на въпроса “в кои и какви кризи в бъдеще ще се ангажира ЕС”.

Пропуск в Стратегията е и че не се споменава значението на вътрешната сигурност, още повече че Съюзът заложи още в проекта за своя конституция редица мерки в това направление. А борбата срещу тероризма, която е възможна най-вече чрез разузнаване, сътрудничество, премахване на финансови източници и въздействие върху корените на това явление, налагаше поне да се спомене значението на вътрешната сигурност.

Реализирането на основните принципи, които характеризират Стратегията за сигурност на ЕС, изискваше да се посочат някои направления, за да се осъществи връзката с другия стратегически документ “Външната политика на ЕС към новите съседи”, и най-вече отделните планове за действие, защото именно стабилността е свързана с мерки в периферните зони, а резултатът би следвало да бъде създаването на зона на сигурност около Европа. Макар че първите крачки в това направление са направени (Македония, Босна), експерти изказват опасения, че проблеми, свързани например с Калининград, Беларус, Украйна, Молдова, Грузия, могат да

доведат до по-тежки ситуации, отколкото сега на Балкани-те. Ангажиментът на ЕС спрямо Западните Балкани и тяхното бъдещо членство подчертава особеното значение на този регион за Съюза и за ролята му на сила, осигуряваща в голяма степен сигурността тук. “Това би трябвало обаче да бъде представено в Стратегията като акцент на Европейската политика за сигурност и отбрана, още повече че става дума не за съседен регион, а за бъдещето на Балканите в ЕС”, се сочи в едно изследване на Германския институт за политика и сигурност.

Наскоро (14 май 2004 г.) Владимир Сокор напомни в *The Wall Street Journal* че е разработена концепция за някои видове конфликти, наречена “Стратегия на трите Д” – демократизация, декриминализация и демилитаризация. Тя е валидна и за Грузинските провинции, и за Молдова, а вероятно и за Косово. Все по-голямо значение ще придобиват силите за възстановяване, а не въоръжените сили. Още сега се чувства необходимостта от по-голяма роля на едни обединени полицейски сили.

Предвид на рисковете и заплахите, които идват от разглежданите региони, би било целесъобразно Стратегията за сигурност на ЕС или да бъде допълнена от насоки за действие срещу рисковете и заплахите на 21-и век, или да бъдат изработени отделни такива за Кавказкия регион и Средиземноморския регион, където са разположени по-голяма част от съседите на Съюза. Това в значителна степен би изгладило различията сред европейските страни за решаване на проблемите. Общите интереси между САЩ и ЕС позволяват програмите за подкрепа на реформите в тези страни да се допълват, но те трябва да се провеждат самостоятелно от ЕС. Доверието в тях може да бъде подкопано, ако се асоциират с американското поведение в Близкия изток.

В близко бъдеще ЕС ще има и допълнителни инструменти. На 17 септември, както знаете, по линия на общата Европейска политика за сигурност и отбрана по инициатива на Франция, Германия и Великобритания бе решено създаването до 2007 г. на 9 оперативни бойни групи за бързо реагиране с по 1500 военнослужещи всяка. Франция, Италия, Испания

и Великобритания пък се договориха да създадат европейска жандармерия, предназначена да действа при следконфликтни мироопазващи мисии и в състав от 3100 души, от които 800 в готовност и 2300 в резерв.

Основните принципи на мерките за сигурност следва да бъдат:

- всеобхватност;
- последователност и непрекъснатост;
- ефективност;
- превантивност.

Тероризъм и организирана престъпност

Преди да се премине към набелязване на инициативи, е необходимо в чисто практичен план да се направи един актуален анализ на капацитета на “новите съседи” по отношение на информация, разузнавателни данни, анализ. Това би очертавало предпоставките към определени ефективни съвместни действия. Но освен това те следва да бъдат стимулирани да постигат такова сътрудничество между себе си, между силовите ведомства и граждански общества на тези страни преди импулсите на подкрепа и помощ от страните – членки на ЕС.

Предложението на президента Георги Първанов относно необходимостта за обединяване на експертния потенциал и мобилизирането му би трябвало да се разшири и в същата степен на бъде валидно и за Балканите, и “новите съседи”. У нас и в останалите страни има добри експерти, но ако при социализма един институт във Варна не знаеше какво прави един институт в София, днес не бива да се допуска такъв разноразлична и паралелна работа в съседни страни с общи интереси в сигурността. Светът действително вече е едно голямо село и отдавна научни институти и изследователски центрове в различни краища на земното кълбо имат международен състав. Добър пример е успешното сътрудничество в съвместните проекти на Международния център за черноморски изследвания (ISBSS), макар и насочени в друга област.

Предвид на посоченото в началото нарастващо значение на Черноморския регион би било целесъобразно да се организират периодични международни конференции на черномор-

ските страни по въпросите на борбата с тероризма и организираната престъпност. (Сходно предложение, но в по-друг формат, бе направено неотдавна на Балканския форум по сигурността.)

Съобщенията, че е имало обучение на терористи за подводна, леководолазна, дейност и схеми за използване на плавателен съд с взривно вещество срещу пристанища и брегови обекти, изисква да се обърне повече внимание на това направление и да се търсят асиметрични отговори на асиметричните заплахи.

От 2001г. имаме един инструмент в Черно море и това е Оперативното съединение за военноморско сътрудничество в Черно море Блексийфорс, чието командване България предаде на ротационен принцип през август т.г. на Грузия, една от шесте страни-участнички (Турция, България, Румъния, Грузия, Украйна и Русия – единственото съединение с участието на Русия).

Защитата на нефтопроводите, газопроводите и жп-мрежата в региона придобива също особена важност предвид на зависимостта на страните и икономиките им.

Освен най-често коментираната тема за предотвратяване на достъпа на терористи до ядрени материали, трябва да отбележим, че в нашите региони има доста голям брой леко въоръжение, което трябва да бъде поставено под контрол и ограничавано. (Наскоро на една конференция в София бе цитирано, че само в Косово има над 460 000 единици стрелково оръжие.)

На вниманието ни следва да стои въпросът до каква степен различията в законодателствата в тези страни ще затруднят борбата с организираната престъпност и тероризма. Затова помощта, която превантивно трябва да се оказва на “новите съседи”, на първо място би се изразила в споделяне на опита в синхронизиране на законодателствата с това на ЕС.

Нищо не пречи практиката със старите страни – членки на ЕС, за изпращане на полицейски аташета да се развие и спрямо “новите съседи” на реципрочни начала. (Понастоящем имаме такива в 18 страни, предимно западноевропейски.) Полицейските аташета в “новите съседи” би следвало

да работят както за обмен на данни, така и за разширяване на обучението на полицейски и антитерористични сили (по подобие на обучението, извършвано от Швейцария на албанци, хървати, македонци), да се съдейства за поддържане на връзки между структурите за антитерористична дейност, да се разшири идеята за международната мрежа за превенция на тероризма, която да обхване и “новите съседи”. Не е изключено в отделни случаи да бъдат създадени съвместни полицейски подразделения за борба срещу терористични групировки.

След като създадем първо на Балканите списък на екстремистките организации извън закона и централна банка данни за потенциални атентатори в региона, т.е. списък на потенциалните терористи и схеми на структури на организираната престъпност, подобни трябва да се опитаме да изготвим и с някои от основните “нови съседи”.

Граничната сигурност, макар и по-осветен като проблем и с по-големи постижения за България, не може да го остане извън вниманието ни. Достатъчно е да видим оценките на Германия за очаквано нарастване на контрабандата и извода ѝ: “Всичко ще зависи от това, доколко добре поляците ще съумеят да контролират и източните си граници с Беларус и Украйна.” Техническо оборудване и финансови средства – това е основното, което трябва да очакваме като помощ от ЕС.

За противоборство на бандите, занимаващи се с прехвърляне на хора през границата, би било удачно да имаме готовност да изпратим наши екипи на територията на другата страна за съвместни действия срещу престъпните групи. (Подобен ход ще бъде осъществен скоро от Италия в Либия.)

Икономически аспект

Социално-икономическите мерки винаги са посочвани като превантивни такива за ограничаване на престъпността и сблъсъците между отделни групи от населението в една държава. За да се финансира Кавказкият регион обаче, биха били необходими огромни средства. Така например Григорий Явлински цитира наскоро, че Русия трябва да е готова в

продължение на 10 години да заделя за Северен Кавказ 6-7 % от БВП за строеж на пътища, работни места, комуникации, училища и предприятия. (За сравнение: в Чечня за финансиране на терористи ежегодно влизат от чужбина около 100 милиона долара.)

Приносът на България

България трудно би могла да влияе на важни стратегически решения по сигурността, касаещи горепосочените страни. Като член на НАТО и ОССЕ обаче и прилежаща на Черно море страна, тя е в състояние активно да участва в мерките за обезпечаване на сигурността в региона. Както е известно България пое вече задължението да стане връзка на НАТО с Грузия съгласно решение на Съвета на НАТО. Ние взехме на въоръжение в началото на тази есен най-модерната система за наблюдение и контрол на черноморското пространство. България участва активно във военни учения.

Независимо от това, че възможностите на България за подпомагане реализацията на политиката на ЕС към новите съседи са големи, анализатори и дори държавници посочват на този етап едно разпределение, в което нашата страна несправедливо отсъства. Например, че Полша и балтийските държави трябвало да се концентрират върху отношенията с Русия и Украйна, а Унгария и Словакия – върху стабилизирането и подготовката за ЕС на Югоизточна Европа (Западните Балкани). (*Andras Anotai, EU-Erweiterung: Interessengruppe aus dem „Osten“, Europäische Rundschau, Sondernummer 2004, Seite 96.*)

Подценяването на един партньор обаче не се преодолява с оплаквания, а с активна политика, нови инициативи и конкретни действия. По-лошото е, ако ние самите подценяваме нашите възможности. Необходимо ни е повече доверие в себе си.

НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СИГУРНОСТТА В ЕВРОПА

Доц. д-р Валери РАЧЕВ¹

Проблемът за предизвикателствата на новото хилядолетие, които Европа трябва да посрещне, е особен аналитичен проблем, но същевременно е и ключов фактор в процеса на вземане на непосредствени и стратегически решения по широкия кръг от въпроси между институционализирането на Европа в рамките на Европейския съюз (ЕС), модернизирането на отношенията вътре в континента и на Европа с нейните стратегически партньори и окръжаващи региони.

Природата на глобалната сигурност се променя вече повече от две десетилетия. В действителност нашето време като че ли е разделено между три дати и е обхванато от единен процес. Датите са съответно 9 ноември 1989 г., когато падна Берлинската стена, декември 1991 г., когато се разпаднаха Съветският съюз и социалистическият алианс, и 11 септември 2001 г., когато терористите сринаха един от символите на свободния свят. Процесът е на глобализация на политиката, икономиката, културата, информацията и сигурността. Глобализацията, доколкото се познават изследванията през последното десетилетие, има както положителни, така и тъмни страни. По различни причини тя не може (вече) да бъде спряна. Нейната положителна страна е, че създава повече възможности за всички. Вярно е, че “силните” имат повече

¹ Полковник Валери Рачев работи по въпроси на сигурността, планирането на отбраната, управлението на кризи, гражданско-военните отношения и военната стратегия. Той е заместник-началник на Военна академия “Г. С. Раковски” и началник на Факултет “Национална сигурност и отбрана”. Изразените в тази статия оценки и идеи отразяват единствено личното мнение на автора. За контакти: ratchevv@yahoo.com

инструменти, за да се възползват от тези възможности, но и за “слабите” това “не е игра с нулева сума”. Няма съмнение, че тероризмът е сред тъмните страни на глобализацията, която идва да покаже, че вече сме подвластни не само на свободното движение на финанси, стоки и услуги, а и, за нещастие, на възможностите за преливане и преплитане на заплахи и рискове. В този комплексен свят откриваме нов феномен: че никога в историята на човечеството толкова малко хора не са имали възможност да застрашат живота на толкова много. Това е точно обратното на знаменитата сентенция на Чърчил по повод на “битката за Англия”, че “никога толкова малко хора не са правили толкова много за много други хора” (*Never did so few people do so much for so many*).

Новите предизвикателства поставят нов и едновременно с това общ дневен ред пред страните с общи ценности и отговорности. Естествено дебатът за европейската сигурност не е само на държавите – членки на ЕС. Участието в него е въпрос както на жизнен интерес за непосредствените и близките кандидати за членство, така и за страните, чиито сигурност и социален просперитет зависят от успешното функциониране на Съюза. Успешното отработване на дневния ред на сигурността в Европа изисква нова стратегическа култура, която интерпретира геополитиката, геостратегията и геоекономиката в контекста на ХХІ век. Парадигмата на тази култура е интегрираният отговор на предизвикателствата, рисковете и заплахите. Такива моменти в историята не се случват често. Те трябва да бъдат използвани целенасочено и решително, защото са катализатор на всички промени, за които се говори в теоретична или емпирична форма.

Интересът на България да участва не само в дебата, а и в правенето на политиката за сигурност в Европа е принципен. В контекста на големите въпроси и макропроцеси тя не е самостоятелен играч и може да действа и да бъде възприемана само като част от Европейския съюз и НАТО. Поради това изработването както на политически позиции, така и на обществени перцепции, нагласи и мотивации е основен въпрос на превръщането на членството на тези организации в инструмент за постигане на националните цели и интереси.

Обща характеристика на ситуацията

В началото на новото хилядолетие светът е изправен пред криза на управляемостта, породена от серия кризи – явни и познати и не толкова явни и скрити. Една от принципните кризи е тази на националните държави. Другата криза е свързана с появата на огромен брой държави (между 120 и 40 по възходяща скала на критериите за “неуправляемост”), които от много години се намират в хронична криза и дори в пълен срив на държавното управление. Третата криза произтича от държавите, които, водени от едни или други подбуди или условия, целенасочено или поради липса на държавност се превръщат в бази на терористи и организирана трансгранична престъпност или се занимават с производство на средства за масово унищожаване и на системи за тяхното доставяне. Същите тези държави обикновено са и източник на демографски проблеми и проблеми на социалното оцеляване, които пък неизбежно са свързани с дейности не само влошаващи условията за живот на Земята, но и увеличават конфликтността в световната система. Четвъртата криза е на международните организации за сигурност и международното хуманитарно право, чиито корени концептуално и процедурно са заложени по време на студената война. Петата криза е свързана с морала в международните отношения и с неговото (не винаги положително) влияние върху модернизацията на правото и организациите.

В началото на новото хилядолетие на концептуално равнище проблематиката на сигурността се разработва чрез твърде широк спектър от идеи и практики. Консолидирането им в единен подход е трудно, а в редица случаи е невъзможно (например в Африка, части от Централна и Югоизточна Азия). Разбирането, че сигурността е тъждествено равна на отбранителната способност, се развива някъде в средата на 70-те години на миналия век, след което започва усвояването на т.нар. концепция за широка сигурност. Практическата невъзможност да се поставят толкова много аспекти на държавното управление като приоритети на сигурността доведе до процес на “специализиране” на сигурността – практически до три-четири области, ключови за защитата на нацио-

налните интереси и цели. Този период е доминиран от концепцията за сигурността на държавата и нейните атрибути. През последното десетилетие обаче се очертаха нови тенденции. В рамките на концепцията за националната или държавната сигурност се появи разбирането, че за много държави в света хуманитарната сигурност е по-важна поради отсъствието на държавни атрибути за защитаване. След терористичните атаки от 11 септември 2001 г. концепцията за националната сигурност в САЩ беше модернизирвана с тази за “Homeland Security”. В Европа се появиха френския вариант за “гражданска сигурност” и скандинавският за “обществена сигурност”. В действителност новите концептуални виждания не отричат концепцията за националната сигурност, но дълбоко променят подходите и инструментариума за постигането ѝ.

В началото на новото хилядолетие Европа все още не се възприема като единно пространство. Дори съдържанието на понятието “Европа” много често е променливо и конюнктурно – понякога границата ѝ се определя от шенгенското пространство или се отъждествява с Европейския съюз, а друг път стига до Урал и Кавказ; разделя се на “западна” и “източна”, на “богата” и “в преход”; възприема се като “нова” и “стара”. Въпросът за тази гъвкава и променяща се според ситуацията граница на Европа е свързан и с променящия се според ситуацията подход към нейните проблеми – тези на по-малката и икономически силна Европа и на по-голямата и разнородна Европа. В този смисъл е ясна и категорична необходимостта от единен и интегриран отговор на предизвикателствата и общо решаване на проблемите.

В началото на новото хилядолетие Европейският съюз и останалите страни от континента посрещат предизвикателството на най-голямото и важно събитие – интегрирането на Източна Европа и създаването на могъщо обединение с необозрим потенциал.

Тези основни характеристики на средата, в която Европейският съюз, а заедно с него и всички страни от континента (какви то и да са границите му) посрещат новите предизвикателства с положителен и отрицателен характер, определят динамизма и дълбочината на процесите. Конкретните за-

плахи, за които ще стане въпрос по-нататък, имат възможност да проникнат дълбоко в сърцевината на “европейската идея” и на политиката за нейното осъществяване. Многоканалността на глобализацията и присъщата вътрешна свобода на европейското политическо и икономическо пространство, както и внезапно “оголената” уязвимост на либералните общества създават възможности за това. Изводът, направен в доклада на ООН “Влияние на глобализацията върху социалното развитие”, че националната политика на една или друга държава все по-често силно се влияе от политиката, провеждана извън нейните граници, е коректен и показателен за всеобхватността на този феномен.

Динамичността на процесите също е уникална за европейската история (а и за световната). Случилото се и продължаващото да се случва на континента в периода от началото на кризата в Полша през 90-те години до наши дни е главоломна промяна на идеологии, парадигми и установени практики, каквито вероятно никога и никъде няма да се повторят. Успешното посрещане на предизвикателството да се работи в такова темпо на стратегическо равнище е изпитание, което досега никоя друга институция, освен Европейския съюз, не се е наела и вероятно не би се наела да посрещне.

Взаимната обвързаност на актьорите и условията е друга основна характеристика на средата, в която европейският концерт посреща предизвикателствата на новото хилядолетие. Вече практически не е коректно да се правят географски и национално обособени анализи и политики, без да се отчита влиянието на външните фактори. Към групата на не-многого глобално позиционирани държави следва да се добави и тази на огромния брой транснационални компании, неправителствени организации и национални институции, които имат реални възможности да насочват и ограничават/усилват поведението на националните правителства. Зоните на интензивно развитие и на застой се менят твърде бързо в исторически контекст. Границата между икономики, развиващи се на екстензивен принцип, и такива, следващи стратегията на интензивното развитие, е твърде отчетлива и подозрителна. Това води до бързи промени в приоритетите на ин-

веститорите, което от своя страна създава несрещана досега динамична дисхармония в икономическото развитие. Парадоксално звучи, но данните от движението на инвестиционните потоци през последните две години показват, че те все повече се локализират, при това не там, където е евтината работна ръка, а където са налице високи технологии и модерна инфраструктура. Така, ако в началото се приемаше, че глобализацията неизбежно ще доведе до асиметрия в развитието, вече трябва да се признае, че асиметричността освен това е и динамична. Не следва да се твърди, че това е непременно и едностранно отрицателна страна на средата, но е обективен проблем на управлението на европейската сигурност и стабилност.

Дълбочината и динамиката на процесите и взаимната обвързаност на актьорите и условията стесняват и скъсяват хоризонта на стратегическо прогнозиране, планиране и управление на европейските дела. Факт е, че в Европа вече се говори с категориите на стратегическата перспектива само по въпроса докъде може да стигне разширяването на интегрираното политическо пространство. От гледна точка на политиката за сигурност това е сериозен проблем за европейските страни. Амбициите за създаване на собствен капацитет не само за реагиране на кризи от *Петерсбергски характер*, а и с превантивен и изпреварващ характер се поставят на изпитание именно от времеви хоризонт на планирането. Той се “скъсява” непрекъснато, а това неизбежно (при неувеличаване на разходите) води до самоограничаване на мащаба на целите. Близкият хоризонт на надеждно прогнозиране и все още неизградените нови механизми на реагиране поставят ударението не толкова върху модела и стратегията за сигурност, колкото върху координирането на действията и отчитането на многостранните интереси.

Функционални предизвикателства пред европейската сигурност

Хавиер Солана представи и Съветът на Европа одобри на 12 декември 2003 г. първата Европейска стратегия за си-

гурност, наречена “Сигурна Европа в един по-добър свят”². Изненадващо за някого, за други не толкова, но тази първа стратегия за сигурност на Съюза се основава на представите за заплахите, с които Европа трябва да се справи. Преместването на фокуса от тезата, че успешното социално-икономическо развитие, демокрацията и мултикултуралността сами по себе си ще гарантират сигурност на Европа (без да са необходими изключителни институционални мерки), към стратегия, базирана на представата за заплахи и на необходимостта на тези заплахи да се реагира подготвено, системно и решително, е принципна промяна в европейската практика, непозната от ранните години на студената война.

Стратегията интерпретира тероризма, оръжията за масово поразяване, регионалните конфликти, “неуправляемите държави” и организираната престъпност като основни източници на риск за сигурността на европейските страни.

Тероризмът е оценен в документа като заплахата със стратегически мащаб, който изисква съвместни и координирани действия. Това е принципен извод. Именно той въвежда липсващия до този момент елемент – споделяната представа за заплахата от тероризма, който разклати трансатлантическите отношения на сигурност.

– През 2003 г. терористичните атаки в света са около 400, което е почти два пъти повече от регистрираните години по-рано. Само през първото тримесечие на 2004 г. актовете на политически тероризъм са 83. При това трансграничният тероризъм с политико-религиозно и политико-етнонационално естество придоби действително глобални мащаби. Типичен пример са атаките в Испания и Турция, където актовете бяха планирани и осъществени от едновременно “съживени” национално базирани клетки³ и международни терористични организации. Оформи се пояс на тероризъм от Маро-

² Всички цитати са по: “A secure Europe in a better world” *European Security Strategy* (The European Union Institute for Security Studies: Paris, 2003).

³ Тук не става въпрос за разгромените в края на 80-те години терористични групи в европейските страни, като фракция “Червена армия” в Германия, “Пряко действие” във Франция, “Червените бригади” в Италия и “17 ноември”, разбита неотдавна в Гърция.

ко и Нигерия през Кавказ и Близкия изток до Океания, в който са съсредоточени над 70 % от терористичните актове и още по-голям дял от терористичния потенциал.

– Независимо, че „Ал-Кайда“ понесе значителни загуби в жива сила и ръководен състав и че периметърът за финансиране и подготовка беше значително ограничен, организацията продължава да бъде лидер в света и като че ли е най-сериозният проблем за Европа. Разкритите логистични бази във Великобритания, Италия, Германия, Испания и Белгия, съобщенията за наличие на лагери за подготовка в Албания и Босна, очевидните връзки с чеченски сепаратисти и кюрдски клетки дават представа колко сериозна и близка е заплахата. Освен това тенденцията други терористични организации да се стремят към обвързване и идентифициране с „Ал-Кайда“ (особено групировката на Ал Заркауи „Единобожие и свещена война“) прави мрежата по-гъвкава, мощна и ешелонирана.

– Наличието на държави в Европа и в непосредствените съседни региони, които не контролират напълно своите територии и граници, създава условия за маневреност на терористите и ги приближава към мащабните европейски цели. Нерешените проблеми със статута и ефективността на държавните институции в Косово, Приднестровието и Кавказ, както и неефективното управление в Босна и Херцеговина, Македония и Албания предоставят на терористите както среда за подготовка, снабдяване и комуникации, така и затрудняват ефективността на контратерористичните мерки и действия.

– Тероризмът започва да придобива все по-ясна обвързаност с политическите процеси не само в страни като Ирак и Афганистан, но и в Европа, Русия и Северна Африка. По този начин се цели постигане на двойствен ефект – всяване на масова психоза, водеща до промяна на начина на живот, а на тази основа и натиск за промяна на политическото поведение. Фактът, че вече има политически тероризъм и във връзка с местни избори, показва, че използването му като инструмент за постигане на всякакви цели се превръща в „близко до мисълта и лесно за ръката“ действие. Доказателство е и

тенденцията да се атакуват преди всичко “лесни цели”, като автобуси, влакове, обществени места, стадиони, публични сгради, вместо военни бази и полицейски обекти.

– Специфична страна на европейския проблем с тероризма е, че, подобно на САЩ, “европейски цели” могат да бъдат атакувани практически навсякъде по света – туристи, бизнессъоръжения, сгради и хора, дипломатически представителства, участници в международни хуманитарни мисии. Няма необходимост обезателно да се “пробива” европейската система за защита – ефектът от взривен хотел или автобус с европейски туристи навсякъде по света би бил сходен с този в родината им. Това е едно от условията, които налагат съвсем нов подход в борбата с тероризма. Дебатът за спорната “изпреварваща стратегия” не трябва да се води (само) на фона на американските интерпретации, а да се разглежда като обективна възможност, отговаряща на поведението на терористите.

Разпространението на *оръжията за масово поразяване* според Стратегията за европейска сигурност са “потенциално най-голямата опасност за нашата сигурност”.

– Завръщането на оръжията за масово поразяване като приоритетен проблем на европейската сигурност е един от парадоксите на постстудената война. За общественото мнение в Европа въпросът като че ли престана да съществува в дневния ред на сигурността след разпадането на СССР. Той се превърна в тема предимно на двустранните отношения между САЩ и Русия и дебатът около амбициите на САЩ за изграждане на нова противоракетна отбрана и на Русия за поддържане на стратегически паритет първоначално бе възприеман като неотговарящ на реалностите и перспективите.

– Така беше пропуснат моментът, когато самостоятелно или не толкова самостоятелно редица държави от кръга на “лидери с регионални амбиции” се сдобиха не само с реален военен потенциал от оръжия за масово поразяване, но и със средства за доставянето им в периметър от няколко хиляди километра.

– В Европа се споделя виждането, че най-голямата опас-

ност тероризмът да получи наистина неограничени разрушителни възможности е да се сдобие с ядрени, химически, биологични оръжия или с техни компоненти. В този контекст контролът над неразпространението на ракетни системи и технологии се превръща в ключов въпрос на редуцирането на заплахата.

– В перспектива процесите на разпространение на оръжия за масово поразяване вероятно ще се засилват. Основание за това дават два процеса. От една страна, това са амбициите на определени държави да постигнат на всяка цена регионално доминиране. От друга, е страхът на същите тези държави, че международната общност или великите сили могат да интервенират, за да унищожат потенциалите от оръжия за масово поразяване. Ефектът на “дилемата на сигурността” тук е, че колкото повече държави се мотивират от такива съображения, толкова повече други държави ще се “чувстват принудени” да действат по същия начин.

– Заплахата за Европа идва в частност и от това, че тя, за разлика от САЩ, е в обсега на потенциална употреба на такива оръжия – доставяни с ракети или във вид на “мръсни бомби”. Манталитетът на режими или терористи да прилагат такива методи и още повече – уроците от Ирак и Сърбия, правят такава вероятност видима особено в случаи на превантивна интервенция от страна на “северния алианс” или отделни държави.

Неразрешените регионални и вътрешнодържавни конфликти са източник на пряка и на непряка заплаха за Европа и европейските политически, икономически и в областта на сигурността интереси.

– Над сто и петдесетте военни и въоръжени конфликта, случили се в света след края на Втората световна война, са вътрешнодържавни или най-малкото са започнали като такива. Този проблем е свързан с посочените вече “криза на националните държави” и “криза на държавността” в отделни страни и дори региони. В действителност съчетаването на тези две характеристики на конфликтността води до твърде лесното досега, а вероятно още по-лесно в бъдеще, преминаване на вътрешнодържавните конфликти в регионални.

– Европейската сигурност се застрашава пряко от процеси, протичащи преди всичко в Западните Балкани, района на Големия Близък изток и Северна Африка. Западните Балкани са регион, който беше изключен от периметъра на *Политиката на Европейския съюз към съседните региони (The Neighborhood Policy)* и по този начин се превърна в европейски “вътрешен проблем”. Това означава, че той ще се решава с методите и практиките, с които държавите-членки решават възникналите си вътрешни трудности. Ангажираността на Европейския съюз и държавите-членки с “Европейския проект” на Балканите не буди съмнение. Съществува обаче сериозен проблем с адекватността на подходите. Практиката до този момент се базира на стратегията на разширяване на Съюза, базирана на презумпцията, че държавите имат изградени институции и установени практики на добро управление, които само трябва да бъдат приведени в съответствие със стандартите на Съюза. В действителност обаче като правило такива в страните от Западните Балкани няма. Те са с разбита, морално остаряла и обикновено разядена от корупцията система за управление. Техният “дневен ред” е различен. В най-добрия случай е фокусиран върху възстановяване и модернизирание на системата. Така че страните от Западните Балкани, които най-често са изправени пред необходимостта да решават остри социално-икономически проблеми, трябва и да посрещнат предизвикателството да се справят със стандартите на Европейския съюз, за да може *Съвместната стратегия на НАТО и Европейския съюз за Западните Балкани* да сработи.

– Големият Близък изток е сама по себе си твърде проблематична концепция. Идеята да се обедини пространството между Египет, Афганистан и Персийския залив в единно геополитическо пространство за стабилизиране чрез модернизирание, индустриализиране и културно развитие е благородна, но твърде съмнителна откъм възможности за осъществяване. Регионът е и вероятно ще продължи да бъде в обзиримо бъдеще едновременно една от най-горещите точки на планетата и източник на най-евтиния суров петрол за Европа. Той е непрекъснато под заплахата на надвиснала демо-

графска криза, свързана със свръхнаселяване на ограничените области, годни за съвременен начин на живот, икономиките в огромното си мнозинство са нискоефективни, държавното управление обикновено е авторитарно и като правило не може да упражнява контрол над териториите на страните, нараства зависимостта от жизненоважни ресурси като прясна вода, етническите проблеми не позволяват да се създават политически нации, а религиозните въпроси доминират политиката. Конфликтността в много от страните е начин на живот. Проблемът на Европа е, че повечето от народите имат диаспора в европейските страни и местните тенденции и несполуки се просмукват в Европа. Така се създава среда за възникване на про- и антинастроена диаспора, която често пъти играе важна роля във вътрешните конфликти (така беше в Иран, после в Афганистан и Ирак). Комбинацията от мощен национализъм, често пъти жесток авторитаризъм и религиозен фанатизъм и радикализъм превръща региона в обект на първостепенно внимание за Европа. Местните кандидати за доминиране в повечето от случаите са в конфликт със САЩ или с ЕС, а Русия, Китай, Индия и Пакистан обикновено играят роли, усложняващи допълнително обстановката.

– Африка и особено северната ѝ част е от особена важност за Европа. Фактите на общи моменти в историята и културата, на това, че Европа е както основен пазар за африканските стоки, така и главен донор за хуманитарни помощи и социални проекти са основа на широка мрежа от отношения и преференциални споразумения. Континентът обаче продължава да е поле на пандемията на хилядолетието – СПИН, като от приблизително 42 млн. жертви/носители на вируса в света в началото на 2003 г. на него се падат над 30 млн. Геноцидът продължава да бъде най-кръвавата страна от живота на хората в Африка, а безкрайните вътрешни конфликти по принцип се интернационализират и вълната на масови убийства за кратко време обхваща по няколко държави едновременно – Конго, Руанда, Нигерия, Сомалия, Еритрея, Либерия, Судан, Западна Сахара, Алжир, Зимбабве. Въпрос на взаимен интерес на Европа и Африка е да се сложи край на непрекъснатите конфликти с вътрешно и регионално

естество. За целта очевидно европейските страни трябва да водят целенасочена и последователна стратегия, привличайки към сътрудничество Африканския съюз и всички други конструктивни елементи.

– Европейската сигурност косвено се поставя на риск от факта, че високата конфликтност на съседните региони представлява тотална хранителна среда за глобалния тероризъм, търговията с конвенционални оръжия и създаването на военноприложими оръжия за масово поразяване. Подхранването на религиозно базирани амбиции за “победа” над всички хора от други цивилизации и налагане на собствената воля над света чрез петрола са заплахата за нормалното функциониране на европейската политическа, икономическа и културна общност. Стремешът пазарните отношения да се заменят с политизирани води до циклични и системни напрежения в отношенията с Европа като цяло, но особено с държавите от южния регион на континента. Това от своя страна заставя тези страни да водят особена политика към Близкия изток и Северна Африка, като се стремят да привличат както политическо внимание, така и финансови ресурси в интерес на подобряване на отношенията и стабилизиране на обстановката.

Организираната престъпност и незаконната имиграция са едновременно вътрешна и трансгранична заплахата за европейската сигурност. Европейските държави продължават да бъдат главен обект на внимание на организираната престъпност. Нелегалният трафик на хора, незаконната миграция, контрабандата, производството и разпространението на неистински парични знаци, трафикът на наркотици и пролиферацията генерират потенциални рискове и създават заплахата за стабилността на всички държави. Европа се атакува най-често от “гастролиращи” банди, пренасящи и реализиращи фалшива валута и организиращи кражби и трансфер на автомобили и друга, търсена на изток, техника; от организирана престъпност, занимаваща се с трафик на наркотици и хора и контрабанда на цигари; и от корпоративни измамници, главно в сферата на митническите измами, измамите с ДДС и пране на пари.

– Сериозните проблеми на Европа са извън новите външни граници. Корупцията на правителствено (политическо) и държавно-административно равнище, ограничените възможности (нормативно и технически) на полицията и другите служби за сигурност, недостатъчно ефективният граничен контрол, както и отсъствието или ниското качество на закони и правила в страните около външните граници на ЕС стават все по-сериозен проблем с придвижване на разширението на изток.

– Новите държави – членки на ЕС, привличат все повече вниманието на международно действащите криминални организации. Руски и украински структури са активни в прибалтийските и вишеградските държави. Осемте страни от Централна Европа са транзитни за трафика на наркотици към западната част от континента едновременно по “северния път на коприната” – през Латвия, и по южния – през Унгария; незаконната имиграция прониква главно през Полша и Словакия. По обратния път от Западна Европа към Русия и чак до Централна Азия са маршрутите за трафик на синтетични наркотици, автомобили и друга техника.

– Държавите от Югоизточна Европа се превърнаха в един от основните източници на повишена криминогенност сред “старите” членове на ЕС. Само в Холандия например броят на заподозрените в криминални престъпления български граждани е довел до увеличаване с 15 % на разследваните в страната чужденци за последните седем години. В същия контекст от 2764 разследвани две трети са от страните от бивша Югославия. Криминално проявените лица от Балканите са обикновено по-дръзки и брутални, често пъти дейността им е свързана с убийства и грабежи на собственост.

– Пазарът на наркотици се премества все повече на изток. Въпреки че героинът продължава да бъде основният използван наркотик (90 % от него се прекарва в Европа от Афганистан), през последните две години се наблюдава все по-голям интерес към синтетичните наркотици – не само търговията, а и производството им ускорено се пренасят

към Русия и Украйна, където ръстът на зависимите нараства драматично (успоредно с епидемиоподобното увеличаване на носителите на HIV вируса).

– Бедността около границите и в периферията на ЕС все още е основен източник на жени, които доброволно или насилствено се “изнасят” към централната и западната част на континента като “бели робини”. Все по често това са жители на селски райони (особено от Украйна) и от ромски произход.

– Незаконната търговия с оръжие и боеприпаси продължава да бъде сериозен източник за финансиране на корумпирани партийни и държавни елементи в периферията на ЕС, особено в Русия, Беларус и Украйна. Трансферите се уреждат най-често с криминално базирани “бизнесмени” и дори направо с престъпни организации.

– Прането на пари е особено интензивно в Източна Европа и се превръща в сериозен проблем в Азербайджан, Казахстан, Молдова (Приднестровието), Украйна и Русия.

Общо взето, степента на организираност и агресивност на криминалните организации, участващи в международни мрежи, се усилва с отслабването и корумпирането на политическите и държавните институции.

В търсене на нова парадигма

През последните две десетилетия европейската среда на сигурност претърпя драматична революционна промяна. Днес Европа е повече формално и дълбочинно интегрирана от когато и да е било в своята история. Изкореняването на взаимната военна заплаха е може би най-грандиозното постижение, което носи глобален потенциал на “добрия пример”. За европейците светът е многополюсен, и то по различен от преди начин. На континента се установи и се разширява система от отношения, базирана на откритост и доверие, която доведе до безвъзвратно отмиране на типичната преди политика на баланс на силите. Тези промени, споделеният суверенитет и все по-институционализираното сътрудничество дълбоко обвързват европейските държави.

Повечето от наблюдателите в Европа споделят, че ЕС и

континентът като цяло се нуждаят от сериозна модернизация на начина, по който колективните институции и националните правителства решават въпросите на сигурността. Дава се за пример докладът на Хармел, с който започна трансформацията на НАТО от чисто военен съюз в дългосрочно съвместно усилие за изграждане на единното европейско пространство чрез политическо, икономическо и военно сътрудничество и партньорство.

Европейците са амбицирани да изградят Европа като световен фактор. Европейският съюз трябва да придобие влияние върху световните процеси, което да отговаря на неговата икономическа, технологична и културна тежест. Това е пряко заявено в Декларацията от Лаекен (декември 2001 г.) – “Европейският съюз да се превърне в сила”. В същото време повечето от влиятелните концептуалисти на тази идея подчертават, че “евромогъществото” никога няма да бъде агресивно, интервенционистично, империалистическо и хегемонистко. Могъща Европа е извлякла поуки от кървавите самоубийствени войни през XX век, намира се в “мир със самата себе си”, успешно е успяла да премахне старите вражди между национални държави и бивши империи и осъществява модел на интеграция без загуба на идентичност, гарантирайки сигурността, стабилността и просперитета на народите. Могъща Европа работи за постигане на хармония и ефективност в международните отношения на сигурност, стимулирайки сътрудничеството и колективния подход и развивайки по нов начин многополюсността на световната политика.

В този контекст търсенето на формула на интегрираща и перспективна обща политика в сферите на сигурността и отбраната се превръща във важен европейски приоритет. Тя се решава едновременно с протичащите институционални реформи и с преодоляването на повече или по-малко реалната “криза на идентичността”. Иракската криза, започнала с интервенцията на коалицията, водена от САЩ, в която участват редица европейски страни, обективно разедини европейската общност на поддържащи и открито обструкционистки държави, на интервенци-

онистки и традиционни пацифисти. Разединяването се отрази и на кохезията в Съвета за сигурност и на НАТО, и дори на международните валутни отношения.

Съветът на Европа вече се опита да реши тази мозайка от проблеми (февруари 2003 г.). Общата европейска позиция в резултат на поредица извънредни срещи включваше тезите, че:

- поддържането на световния ред е въпрос на отговорност на ООН;

- заплахата от по-нататъшно разпространяване на оръжия за масово поразяване е проблем номер едно на всички държави;

- военна сила следва да бъде използвана в международните отношения само като крайно средство.

Тези принципи, макар и да са значително придвижване към кохерентна европейска политика по отношение на приоритетните проблеми на международната сигурност, дойдоха твърде късно, за да изиграят въздействаща роля върху интервенцията срещу Ирак. Очертаха се твърде дълбоки различия, особено по отношение на философията на поведение на международната сцена: остава ли националният суверенитет свещен и неприкосновен, на какво трябва да се базира международната система – паритет, баланс, многополюсност или унилатерализъм, доколко легитимни и морални са изпреварващите удари, включително в случай на оръжия за масово поразяване, доколко Европа трябва да работи за значителна “европейска роля” и на какво подобна роля следва да бъде базирана – на компромис на традиционните европейски ценности или на стриктно следване на съгласувани нови принципи?

Интервенцията в Ирак ясно демонстрира, че Общата политика в областта на сигурността и отбраната на Европейския съюз все още е в начална фаза на консолидиране и все още твърде трудно може да се нарече “европейска”. Различията във вижданията за отношението към модернизиранието и стабилизирането на Близкия изток, за ролята на ООН в Ирак и за подхода към окончателното решаване на проблемите на Западните Балкани все още блокират процесите на вземане на работещи решения.

Регулирането на трансатлантическите отношения се превръща в основен фактор за развитието на новата европейска парадигма на сигурността. Няма съмнение, че отговор на повдигнатите по-горе въпроси във формата “Европейски съюз” или “Европа” може да бъде намерен само в трансатлантически контекст. В друг тип политика на би имало рационализъм и дискутирането на абстрактни импровизации не е сериозно.

В този контекст за европейците от гледна точка на сигурността САЩ са единствената глобална сила: Те притежават политическа воля и национален менталитет да действат като глобална сила, която “формира света” (точният израз от Стратегията за национална сигурност на САЩ е “shape the environment”), имат реален тотален военен обсег – разузнаване, развърщане, поразяване, те са доминиращата световна икономическа, финансова, технологична и търговска сила (защото потенциалът им е колкото на Германия, Франция, Япония и Англия, взети заедно), а политическата, културната и информационната им сила е толкова голяма, че всички отразяват техните интереси. Това обаче не е основание за следване на политика на хегемонизъм, особено когато тя води до пренебрегване ролята на общите ценности и предвижда Европа да бъде поддръжник на САЩ, а не равностоен актьор. Непрекъснатото повтаряне на тезата, че Европа не е рамо до рамо със САЩ, защото няма капацитет, просто не е вярно – континентът има и технологичен, и производствен ресурс, но няма политическа и обществена нагласа те да бъдат използвани точно за целите, за които днешната администрация на САЩ настоява.

На хегемонизма на САЩ Европа се опитва да противопостави глобализма, който самите Съединени щати лансират като подход за новото хилядолетие. Хегемонизмът е неприемлив за европейците, защото освен унилатерализъм в действията той предполага усилване, “удължаване” и “разширяване” на военната мощ, за да могат САЩ да постигат целите си най-добре, като предотвратяват възможността другите да им се противопоставят. Глобализмът, който се дискутира в Европа, е мултилатерализъм по презумпция: бор-

бата с болестите, вирусите, прането на пари и тероризмът – всичко, което изисква кооперативност и взаимност, той е дифузия на силата на държавата и сериозно споделяне на националния суверенитет.

Напреженията възникват най-вече от факта, че от двете страни на Атлантика има различен “дневен ред”. Докато САЩ се променят революционно, в Европейския съюз и Европа все още основната парадигма е да не се допусне вътрешен конфликт. Докато американците се опитват да материализират уникалната възможност, която им отвори края на студената война, на Стария континент успешното институционално разширяване на Европейския съюз, включително покриването на съюзните граници с континенталните и приобщаването на нови 100 милиона “европейци”, е задача номер едно. Именно от това различие в “дневния ред” се ражда и впечатлението за “разминаване”: за САЩ Европа е източник на *ad hock* коалиции и принципна поддръжка, но не е фокус на хегемонизма; за Европа САЩ не са вече необходимият гарант на сигурността и не допринасят за главната цел – разширяването, стабилното развитие и хармонията със света.

Доколкото авторът смята, че въпросът за трансатлантическите отношения продължава да бъде стратегически въпрос на политиката за сигурност и отбрана в Европа, принципната теза в търсенето на новата парадигма може да бъде дефинирана като “обновяване на партньорството”. Загубилият динамизъм и кохезия след края на идеологическото противопоставяне атлантизъм следва да бъде модернизирани и приведени в съответствие с новите цели и подходи. Различията в “дневния ред” вероятно ще се съхранят, защото са принципино неизбежни. Поради това извеждането на дебата за новите трансатлантически отношения трябва да надхвърли равнището на текущите приоритети.

В този контекст и участието на България, наред със страните от “нова Европа”, в дебата както за трансатлантическите отношения, така и за европейската сигурност и отбрана не е въпрос на избор, а на отговорност. Въпрос на национален интерес е както успешното разширяване на Европей-

ския съюз и утвърждаването му като глобален фактор на световните отношения (не само като “софт” сила), така и оставането на САЩ като “европейска сила”. Въпрос на национален интерес е също Русия да намери своето място в този нов алианс – всякакво пренебрегване на факта, че тази страна е основен доставчик на енергийни ресурси и перспективен пазар на стоки, е волунтаризъм. Авторът споделя мнението, че от гледна точка на Русия студената война завърши не с разпадането на Съветския съюз, а с речта на президента Владимир Путин на немски език в Бундестага на Германия на 25 септември 2001 г. Не трябва да се пропуска фактът, че практически новата “Политика на ЕС към съседните региони” (*Neighbourhood policy*) се покрива с политиката на Русия към “новое ближнее зарубежье”. Ситуацията около изборите в Украйна през 2004 г. показва доколко важен е и ще бъде този факт. Това е нов исторически момент и той трябва сериозно да се коментира и оцени!

* * *

Решаването на стратегическите проблеми на сигурността в Европа излезе от фазата на дискусии и е в период на бавно, но неотклонно институционализиране. Лидерското бъдеще на обединения континент е неизбежно и неоспоримо. За него обаче трябва да се работи системно, отговорно и стратегически. България направи неимоверни ходове в международен план след 1997 г. Те създадоха това, което дълго време ни обвиняваха, че липсва – политика с характер. Нейният импулс, генериран с политиката по отношение на кризите на Балканите, Афганистан и Ирак, трябва да бъде трансформиран в приемственост, базирана на ясното разбиране, че заплахите за сигурността през новия век не са “вътрешни и външни”, а са заплахи спрямо начина на живот и националните цели. Те могат да бъдат посрещнати само със споделени усилия и отговорности.

ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩА ПОЛИТИКА ПО ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И СИГУРНОСТТА В ТЪРСЕНЕТО НА УСТОЙЧИВО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ

Насилието, наситило първата половина на 20-и век, отстъпи място на безпрецедентен в европейската история период на мир и стабилност. Европа никога досега не е била така просперираща, сигурна и свободна.

Европейският съюз е от централно значение за това развитие. В него европейските страни кооперират чрез общи институции и решават по мирен начин възникналите конфликти. Успешните разширявания на Съюза осъществяват мечтата за обединена и мирна Европа. Съществена роля за този успех изиграха САЩ. Те се ангажираха за сигурността на демократична Европа чрез НАТО и подкрепяха европейската интеграция.

Европейският съюз е днес глобален актьор. Това му качество произтича от факта, че той обхваща 25 държави с население от над 450 милиона и произвежда една четвърт от световния брутен национален продукт (GNP). Именно поради това европейците все повече осъзнават необходимостта да са готови да носят отговорност за световната сигурност¹. Те считат, че никоя отделна страна не е способна да се справи сама с днешните комплексни проблеми в света. Новите условия след края на “студената война” откриват както по-светли перспективи пред човечеството, така и съществени заплахи за бъдещето му. Какво ще се

¹ Вж. Javier Solana. A Secure Europe in a Better World. European Council, Thessaloniki, 20/06/2003, internet:<http://ue.eu.int/newsroom>.

случи в действителност, зависи и от действията на европейците.

През последните няколко години Европейският съюз постигна успехи при развитието на съгласувана външна политика и при ефективното управление на кризи. Създадени са инструменти, които могат да бъдат използвани ефективно. Това бе демонстрирано на Балканите².

Новите конституционни рамки

Проектът за нова Конституция на Европа очертава новите институционни рамки и механизми за осъществяването на европейската обща политика по външните работи и сигурността. Тя е поставена изцяло на основата на международното право и зачитането на принципите на Устава на ООН³. В нея изрично се казва, че Съюзът може да използва своя военен оперативен капацитет в мисии извън Съюза за мироопазващи операции, предотвратяване на конфликти и за засилване на международната сигурност само в съответствие с принципите на Устава на ООН (чл. 40).

Конституцията предвижда компетентността на Съюза в областта на общата политика по външните работи и сигурността да обхваща всички области на външната политика и всички въпроси, отнасящи се до сигурността на Съюза,

² Вж. по този въпрос речта на комисаря по външните отношения на Европейския съюз Кристофер Патен – Christopher Patten, Speech to German Bundestag “European Affairs Committee”, Berlin, Wednesday 28 th April 2004, in: http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp28_04_04_berlin.pdf

³ Вж. Art. 3, 4. “ In its relations with the wider world, The Union shall uphold and promote its values and interests. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and protection of human rights and in particular children’s rights, as well as to strict observance and development of international law, including respect for the principle of the United Nations Charter. Българският текст вж. в превод на Атанас Семов, Договор за приемане на Конституция на Европа, София, 2004. По политиката за мира и Ирак вж. Speech by Chris Patten, CH – European Parliament Plenary, Strasbourg, 15/09/04, in: http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_399.htm.

“включително постепенното установяване на обща отбранителна политика, която може да доведе до обща отбрана” (чл. 15, 1). Задължение на страните-членки е да подкрепят активно и без резерви общата външна политика и политика за сигурност на Съюза в дух на лоялност и взаимна солидарност и зачитат неговите актове в тази област. Те се въздържат от всякакво действие, противоречащо на интересите на Съюза или което би могло да накърни неговата ефективност” (чл. 15, 2). Прилагането на тези постановки на новата европейка Конституция се осигурява чрез Съвета на министрите на Съюза и чрез една нововъведена длъжност – тази на министъра на външните работи. Той представлява Съюза по въпросите, засягащи общата политика по външните работи и сигурността (чл. III-197, 2) и е председател на Съвета на министрите на външните работи (чл. III-197, 1). За да може да изпълнява своя мандат, към него е създадена нова дипломатическа служба, наречена Европейска служба за външните работи, която ще работи в сътрудничество с дипломатическите служби на страните-членки (чл. III-197, 3).

Съюзът провежда общата политика по външните работи и сигурността, като определя общите насоки и като приема европейски решения за дейностите и позициите на Съюза и за тяхното изпълнение, а също и като засилва системното сътрудничество между страните-членки по воденето на политика (чл. III-195).

Компетенциите между органите на Съюза са разпределени по следния начин. Европейският съвет дефинира общите директиви в областта на общата политика по външните работи и сигурността, включително по въпросите с отбранителни елементи. На тази база Съветът на министрите приема конкретните европейски решения, необходими за прилагането им (чл. III-196). Той приема също така необходимите европейски решения, когато международната ситуация изисква предприемането на бързи оперативни действия (чл. III-198). Те са задължителни за страните-членки.

Важно е в тази връзка да се подчертае, че посочените по-горе европейски решения се взимат от Съвета на министрите само единодушно (чл. III-201). По този начин се га-

рантира зачитането на различните интереси на страните-членки в тази деликатна област. Естествено е при това положение Европейският съюз да действа ефективно в областта на общата политика по външните работи и сигурността само когато интересите на отделните държави съвпадат.

Компетентностите тук са изцяло в ръцете на правителствата, които са представени в Съвета на министрите. За Европейския парламент е отредена само консултативна функция (чл. III-205). Дейността на Съвета на министрите ще се подпомага от Комитет по политиката и сигурността (чл. III-208).

Общата европейска политика по сигурност и отбрана е интегрална част от общата политика по външните работи и сигурността (чл. 40, 1). Нейната цел е да осигури на Съюза оперативни сили, основани на цивилни и военни формирования. Тя включва прогресивното дефиниране на обща отбранителна политика на Съюза. Това може да доведе до обща отбрана, ако Европейският съвет реши така единодушно (чл. 40, 2). В текста на Конституцията изрично се посочва, че тези разпоредби няма да пречат на специфичната национална политика на отделните държави в областта на сигурността и отбраната и на задълженията към НАТО на онези страни-членки, които виждат в тази организация реализацията на тяхната отбранителна политика. Предвижда се възможността за някои държави да създадат собствени многонационални сили (чл. 40, 3). Освен това за онези страни-членки, които желаят, има възможност да влязат в по-тясно структурно сътрудничество помежду си, така нареченото сътрудничество на по-високо ниво (чл. 40, 6 и чл. III-213).

Ще бъде създадена и европейска агенция по въоръженията, научните изследвания и военния капацитет под ръководството на Съвета на министрите (Art. III-212). Тя ще бъде открита за онези страни-членки, които желаят да се присъединят към нея. Нейните задачи ще бъдат:

А) да допринася за определяне на целите на военните сили на държавите-членки и да преценява дали се спазват поетите от държавите-членки задължения за предоставяне

на такива сили;

В) да поощрява уеднаквяването на оперативните потребности и приемането на ефективни и съвместими начини за снабдяване;

С) да предлага многостранни проекти за постигане на целите на военните сили и да осигурява координацията на програмите, осъществявани от държавите-членки и ръководството на специфични програми за сътрудничество;

Д) да подкрепя технологичните отбранителни изследвания, координирането, планирането на съвместни изследователски дейности и проучването на технически решения с оглед бъдещи оперативни нужди;

Е) да допринася за определянето, респективно за прилагането, на всяка полезна мярка за укрепване на производствата и технологичната база в отбранителния отрасъл и за повишаване на ефективността на военните разходи.

В проекта за бъдеща Конституция на Европа е отразено досегашното ниво на сътрудничество и съществуващите различни интереси в областта на общата политика по външните работи и сигурността. От техническа гледа точка то не е най-ефективното, но отговаря на реалистичните възможности за сътрудничество в тази област. Приемането на съответните текстове в проекта за нова Конституция на Европа говори както за реализъм при хармонизиране на позициите на страните-членки, така и за конструктивен подход към разширяване на бъдещото сътрудничество. Конституцията открива пътя към развитието на все по-взаимосвързана и ефективна обща политика, която в крайна сметка ще зависи от политическата воля на страните-членки. Зачитането на националните специфики и интереси и възможността за развитие на по-силна и ефективна обща политика по външните работи и сигурността се гарантират от въвеждане на принципа на единодушие при взимането на европейските решения и от възможността за по-задълбочено сътрудничество само между отделни заинтересувани държави в рамките на Съюза. Проектът за нова Конституция на Европа открива пътя не само към едно по-диференцирано сътрудничество в областта на политиката за сигур-

ност и отбрана, но и възможността за създаването на съюз за сигурност и отбрана⁴.

Необходимост от ефективна външна политика

Понастоящем в рамките на Европейския съюз се обсъжда въпросът какво трябва да се направи, за да стане европейската политика в областта на външната политика и сигурността по-активна, по-съгласувана и по-ефективна в преследване на стратегическите цели на Съюза, така че европейският принос за международната сигурност да отговаря на неговия потенциал⁵.

Един по-активен Европейски съюз естествено ще има по-голяма политическа тежест при всички ситуации дори когато не се предвижда военна или гражданска намеса. В него членуват 25 държави, които харчат над 160 милиарда евро за отбрана. Този потенциал дава възможност на Съюза да води по-активна политика, за да посреща новите динамични заплахи. Европейците би трябвало да са в състояние, ако е необходимо, да провеждат по няколко операции едновременно. Но все още не е изградена стратегическа култура, която да поддържа ранни, бързи и, ако е необходимо, силни и енергични интервенции. Особено ценен може да бъде европейският опит, ако операциите включват военни и граждански елементи. Повишаването на ефективността на Европейския съюз в тази област ще даде възможност да се разшири спектърът на мисиите. Наред с така наречените Петерсбергски задачи (Petersberg tasks) те биха могли да включват общи операции по разоръжаване, подкрепа за трети страни в борбата им срещу тероризма и реформи в сектора на сигурността като част от институционалното укрепване.

В областта на външната политика, сигурността и отбраната в Европа са създадени различни инструменти, като все-

⁴ Вж. Hans-Georg Ehrhart. Die GASP/ESVP im Umbruch: Rückschritt oder Integration? Europäische Rundschau, 3/2003, 121-129.

⁵ Вж. по този въпрос Speech by the European Union High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Institute for Security Studies, European Union, Paris, 30 Jun 2003.

ки от тях има собствена структура и смисъл. Това са например Европейските програми за подпомагане, Европейският фонд за развитие и други, включително и индивидуалните програми за подпомагане във военната и в гражданската сфера на отделните страни-членки. Всички те имат значение както за европейската сигурност в рамките на Европейския съюз, така и за трети страни. Сигурността е първото условие за развитие. Голямото предизвикателство за Европа сега се състои в това, всички тези различни инструменти да се използват съгласувано и да се създаде синергиен ефект от прилагането на по-съгласуван и интегриран подход. Европейците ще са по-силни ако действат заедно. Особено важно е обединеното командване по време на кризи. По същия път е важно да върви и политиката в областта на дипломатията, развитието, търговията и екологията. Така например трябва да се отчита потенциалът на външната помощ, която се предоставя от Европейския съюз и от неговите страни-членки. Тя е почти 80 милиарда евро.

Увеличаването на способността и потенциала на Европа в областта на външната политика и сигурността е напълно възможно, макар и да се изисква време, за да може напълно да се реализира съществуващият потенциал. Посоките за това са в няколко направления. Необходими са, на първо място, повече ресурси за отбрана. Особена важност придобива премахването на дублирането на съществуващите отбранителни активи в Европейския съюз. Систематичното им съвместно използване ще намали общите разноски и в средносрочен план ще увеличи отбранителната способност на Съюза. Трябва да се вземат предвид и поуците от големите военни намеси през последните години, при които военната ефикасност е последвана от граждански хаос. Затова е необходимо да се подготви по-голям капацитет от граждански ресурси за подпомагането на кризите и следкризисните ситуации. С не по-малка важност е по-ефективното използване на съществуващия огромен дипломатически потенциал на Европейския съюз и на страните-членки. В него са ангажирани над 45 000 дипломати. Тяхното използване е от голямо значение, защото днешните заплахи са в по-далечни страни, отколкото по време на “сту-

дената война”, и е необходимо по-голямо разбиране на чуждите държави. Известно е, че общата оценка и анализ на заплахите е най-добрата основа за съвместни действия. Затова е наложително и подобряване на разузнавателното сътрудничество в рамките на Европейския съюз.

Нови заплахи

Ефективното действие на Европейския съюз е от жизненоважно значение за това дали ще се справи като глобален актьор с новите заплахи в новата среда на международната сигурност. Тя се характеризира с това, че въпреки някои положителни тенденции, появили се след края на “студената война”, много проблеми остават нерешени, а някои направо се влошават⁶. Повиши се ролята на недържавни групи в международните отношения. Регионални конфликти продължават да предизвикват нестабилност, да пречат на икономическата активност и да ограничават възможностите за просперитет в засегнатите региони. Европейските интереси се засягат от проблемите в Кашмир, в Корейския полуостров, а също и от тези в Близкия изток.

Политическите проблеми и конфликтите водят до тежки икономически и социални последици в много региони, които понякога се оказват обхванати от риска на насочена надолу спирача от конфликти, несигурност и бедност. От 1990 г. насам почти 4 милиона души са загинали във войни, като 90 % от тях са цивилни. Над 18 милиона са прогонени от домовете им. Половината от човечеството живее днес с по-малко от 2 евро на ден. 5 милиона умират годишно от глад и недохранване. Лошото управление и корупцията допринасят за регионалната несигурност.

Макар и не заплаха в нормалния стратегически смисъл, повишаването на средната температура на Земята, която предсказват повечето от учените за следващите десетилетия,

6. Вж. Aspen Institute Italy. Identifying and Understanding Threats From EU's Perspective: Points to Discuss in Solana's Strategy Document. Working document prepared for the Rome international workshop on EU's Security Strategy. September 19, 2003 – Palazzo Salviati, Rome

е много възможно да доведе до по-нататъшни турбуленции и миграционни движения в някои региони на света. Европа е загрижена и поради енергийната си зависимост. Днес 50 % от потреблението ѝ от енергия се задоволява от внос, предимно от Персийския залив, Русия и Северна Африка. Очаква се този процент да достигне през 2030 г. 70 %.

Макар днес широкомащабна агресия срещу страните-членки на Европейския съюз да е невероятна, то Европа е изправена пред нови заплахи. Те са по-различни, по-трудно-забележими и по-труднопредсказуеми.

Международният тероризъм е стратегическа заплаха за Европа. Той заплашва живота, води до големи разходи и заплашва откритостта и толерантността на европейското общество. Европа е както цел, така и база за терористите. Разпространението на оръжия за масово унищожение е засега единствената сериозна заплаха за международния мир и сигурност. Разпространението на ракетната технология прибавя допълнителен елемент на нестабилност и поставя Европа в повишен риск. През следващите години може значително да се повиши потенциалът на биологичните оръжия поради бързия напредък на биологичната наука. Европейската сигурност се застрашава и от престъпна дейност, произтичаща от разпадналите се държави. Най-известните примери са Сомалия, Либерия и Афганистан. Големи незаконни потоци от наркотици и мигранти достигат Европа през Балкани-те, Източна Европа и Средна Азия.

Стратегически цели

В рамките на Европейския съюз се обсъждат три основни стратегически цели за това как той да даде своя принос за международната сигурност⁷.

7. Вж. Martin Ortega. The EU's Strategic Objectives: Effective Multilateralism and Extended Security. EU ISS Seminar, Paris, 6-7 October 2003; Jan Joel Anderson, The Swedish Institute of International Affairs, The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities, 20 October 2003, van der Nootska Palatset, Stockholm; Nicole Gnesotto, Strategie de Securite de l'Union Europeenne, Compte rendu du seminaire sur les moyens, Stockholm, le 20 octobre 2003, Institute for Security Studies..

Най-напред това е приносът на Европа за стабилизиране и добро управление на страните в непосредствена близост до нея. Съседите, които са ангажирани в остри конфликти, слаби държави, в които процъфтява организираната престъпност, общества, чиято структура е престанала да функционира или експлодиращ растеж на населението – всичко това поставя проблеми за Европа. Обединението на Европа и интегрирането на новоприсъединилите се държави ще повиши сигурността. Но те също така ще поставят Европа в близост до по-размирни региони. Затова Европейският съюз ще се стреми да подпомогне създаването на пръстен от добре управлявани държави на изток от своята граница и по границите на Средиземноморието, с които да развива тесни и кооперативни отношения и сътрудничество.

Не е в интерес на Европейския съюз чрез разширяването си да създава нови разделителни линии в Европа. Той се нуждае от изнасяне на ползата от икономическото и политическото сътрудничество към бъдещите си съседни на изток – Украйна, Молдова и Беларус, и от подпомагане решаването на политическите проблеми там. Стратегически приоритет за Европа е решаването на израело-арабския конфликт. Без това ще бъде трудно успешно да се разрешават и другите проблеми в Близкия изток. В рамките на Барселонския процес Европейският съюз трябва по-интензивно да развива сътрудничеството в областта на икономиката, културата и сигурността със средиземноморските държави. Това изискват неговите интереси, защото тези страни продължават да са подложени на икономическа стагнация, социална несигурност и нерешени конфликти.

Друга основна стратегическа цел на Европейския съюз е засилването на международния ред⁸. В света на глобалните заплахи, глобалния пазар и глобалните медии и комуникации неговият просперитет и сигурност зависят от ефективното функциониране на многостранната международна система. Затова Съюзът се стреми да развие силно между-

⁸ Вж. С. Hauswedell u. a. (Hrsg) Friedensgutachten 2003, Lit Verlag Münster-Hamburg-London, 2003, 3-18.

народно общество, добре функциониращи международни институции и международен ред, който зачита международното право.

Трансатлантическите връзки са един от основните елементи на международната система. В Европейския съюз се счита, че това не е само двустранен интерес, но е важно и за засилване на международното общество като цяло. НАТО се разглежда като важен израз на тези връзки.

Европейският съюз ще засили през следващите години стратегическото си партньорство с Русия, Япония, Китай, Канада и Индия. Тези партньори играят нарастваща и важна роля във и извън техните региони. Съюзът е готов да развива активно партньорство с всяка страна, която споделя неговите цели и ценности и е готова да действа в тяхна подкрепа.

Основен европейски приоритет трябва да бъде зачитането на международното право и особено на Устава на Организацията на обединените нации. Ако Европа се стреми договорите да се спазват, а международните организации и международните режими да бъдат ефективни, особено при посрещане на заплахите към международния мир и сигурност, то тя трябва да бъде готова да действа, когато правото се нарушава. Европейският съюз е заявил своя интерес да подкрепя международните институции, включително Международната търговска организация и Международния наказателен съд. Той счита, че качеството на международното общество зависи от качеството на правителствата, които го съставляват и са неговата основа. Затова според него най-добрата защита на сигурността и укрепването на международния ред е съществуването на свят от добре управлявани демократични държави. Това означава разпространяване на доброто управление, борба с корупцията и злоупотребата с власт, установяването на правовата държава, върховенството на закона и защитата на правата на човека.

Важен елемент в стратегията за сигурност на Европейския съюз е политиката му за развитие, търговия и оказването на помощ. Той е най-големият доставчик на официална помощ в света.

Според Съюза всички страни трябва да са част от меж-

дународната общност. Към нея трябва да се присъединят и онези, които са изпаднали в изолация или постоянно нарушават международните норми за национално управление и международно поведение. Според Съюза тези, които не желаят да сторят това, трябва да разберат, че трябва за това да се плати цена, включително и в отношенията им към Европейския съюз.

Третата стратегическа цел на Европейския съюз е противодействието на заплахите, които днес са по-ясни, по-динамични и по-комплексни. Съюзът активно действа срещу тероризма, разпространението на оръжие, разпадащите се държави и организираната престъпност.

В отговор на 11 септември Европейският съюз създаде европейската заповед за арестуване и предприе мерки срещу финансирането на тероризма. Сключи се споразумение за правна помощ със САЩ. Подкрепя се Международната агенция за атомна енергия. Затяга се граничният и митническият контрол. Европейският съюз и страните-членки се намесиха, за да се нормализира положението в разпадащите се държави на Балканите, в Източен Тимор, в Афганистан и Конго. За разлика от пасивната видима заплаха по време на "студената война" никоя от новите заплахи не може да бъде посрещната само с чисто военни средства. Европейският съюз има достатъчно опит и е добре екипиран, за да отговори на подобни сложни и комплексни ситуации.

Развитието на Европейския съюз, а сега и неговото разширяване е една много успешна история. С негова помощ бяха преодолен дълбоките разногласия, омрази и противоречия между европейците след столетия на кървави конфликти и две световни войни. Европейската интеграция стана отлична машина на успеха. Тя създаде безпрецедентно благосъстояние и превърна Европейския съюз в голяма икономическа, финансова и търговска сила. Сега тя съдържа потенциала да превърне Европейския съюз във водещ стратегически актьор. Това е голямо предизвикателство, което не може да се подценява и ще изисква големи усилия през следващите години.

РИСКОВЕТЕ ЗА СИГУРНОСТТА НА БАЛКАНСКИЯ РЕГИОН

Доц. д-р Христо ГЕОРГИЕВ

Трагедията в руския град Беслан, войната в Ирак временно поставят на заден план, но не отменят въпросите, свързани с рисковете за сигурността на Балканския регион. Дните след кризата изобилстват с намерения и уверения за предприемане на мерки, за подобряване на взаимодействието и т.н. Ако разгърнем вестниците от предишни години – след трагедията с българските части в Камбоджа, нападението над кулите в Ню Йорк, терористичното нападение на чеченци в Москва, ще отбележим същото изобилие от намерения. След отшумяване на събитията нищо сериозно не се прави до следващия път. Всичко това ме кара да мисля, че политиката на това управляващо мнозинство, а отчасти и на предишните управления е живковската политика на “сnižаване”, докато премине бурята, на надеждата, че като малка държава няма да станем обект на международен тероризъм. В случая според мен това е много опасно. България вече се е ангажирала, и то не само на книга, а с предоставяне на военни подразделения, летища и др. на антитерористичната коалиция, и това я прави уязвима като обект на мащабна терористична акция. Асинхронът между външнополитическата ангажираност на държавата и обезпечаването на сигурността с вътрешни средства придобива застрашаващи размери.

Всеки от големите конфликтни райони в света се е формирал исторически по различен начин и да се налагат еднотипни модели на справяне с кризи е недалновидна работа. Едни са историческите корени на конфликтите и съответно на рисковете в постсъветското пространство, други са в Близкия изток, съвсем различни са на Балканите.

В анализите на експертите безусловно има консенсус, че рисковете за сигурността и правовата държава в Югоизточна Европа (ЮИЕ) са предимно от вътрешен характер и имат дълбоки исторически корени. Това е важно да се подчертае, за да се избегне или ограничи възможността за внос на външни модели за справяне с рисковете и заплахите или прибързани политически решения.

Много са причините за това, че ЮИЕ продължава да е в по-старо историческо време отколкото останалата част на Европа. Те са според мен три основни групи.

На първо място, ако употребим един съвременен термин, това е етнонационалният модел на отоманската империя. Петвековното турско робство наруши естествения процес на формиране на националните държави на Балканите. Османската империя както е известно класифицира поданиците си първо по религиозен, после по социално-професионален и едва накрая по народностен принцип. За империята всички немюсюлмани са третираны като “рум миллети”, т.е. гръцки народ. И когато балканските народи в края на 19-и и началото на 20-и век получават своята независимост и започват да изграждат националните държави, този процес в останалата част на Европа вече е завършил. Част от този исторически модел на феодалната турска държава са т.нар. етнически анклавни на целия Балкански полуостров – компактни маси от ислямизирано или допълнително заселено ислямско население на границите на Отоманската империя – в България, Босна, Косово, Родопите и т.н. Тези етнически анклавни постепенно са измествали местното население от историческите му земи и всеки опит на какъвто и да е тип държава да разтвори тези анклавни в местното население са били обречени на неуспех.

На второ място, волунтаристичното налагане на принципа на “пролетарския интернационализъм” спря естественото историческо развитие и решаване на националните проблеми на страните от ЮИЕ. Неговият исторически експеримент на т.нар. пролетарски интернационализъм, на насилствено претопяване на различията между отделните етноси по подобие на американския модел на създаване на американ-

ска нация се оказа дълбоко неуспешен. След края на тоталитаризма, когато Западна Европа дооформяше икономическия си съюз в политически, енергията на част от държавите и общества в ЮИЕ бе впрегната не в преодоляване, а в легитимиране на границите между етносите. Изкушавам се да цитирам класическата дефиниция на понятието за балканизация, цитирано от всички съвременни историци и политолози: “група от малки, нестабилни и слаби държави, базиращи се на идеята за националността в един район, в който държава и нация не съвпадат и не биха могли да съвпаднат, всички влизат в конфликт едни с други с териториални претенции и етнически малцинства, които са потиснати или асимилирани; създават нестабилни и променящи се съюзи помежду си, търсят подкрепа от външни сили, за да защитят националното си съществуване, и на свой ред са използвани от тези сили за тяхната стратегическа изгода.”

На трето място, отсъствието в региона на държава с класическа демократична система и достатъчно силна икономика, която да се превърне в естествен лидер и политически пример за реформиране на страните от ЮИЕ. Допреди 10-15 години Турция бе държавата, в която военните преврати бяха често явление, политическата нестабилност на Гърция и управлението на “черните полковници” също не направиха тази държава естествен политически лидер на региона.

Само по себе си съществуването на етнически и конфесионални проблеми на Балканите не може да ги превърне в рискове и заплахи, в плацдарм на тероризма, ако липсва субективният фактор – активността на определени сили, групировки, които биха се възползвали от тези исторически дадености. Именно това са и главните опасения на експертите – рисковете от симбиозата между екстремистки политически лидери на Балканите, организирана престъпност, специални служби на комунистическите режими, паравоенни формирования на Балканите, от една страна, и организации на глобалния тероризъм, от друга. В такъв съюз всеки би получил търсената изгода: организираната престъпност, контрабандата и наркотрафикът – своите печалби, крайните политическите лидери – възможности за налагане на влияние, а

организациите на глобалния тероризъм – плацдарм и нови възможности за нанасяне на удари. Неотдавна английската разузнавателна служба МИ-6 публикува разсекретени разговори между лидери на “Ал-Кайда”, в която се препоръчва изграждането на бази на територията на България и Полша. Подобен анализ публикува и един авторитетен институт за изследване на сигурността в Германия. Аргументите: стандартите на сигурност в тези страни са най-ниски, а равнището на корупцията – най-високо.

Известни са ви изводите на американски и европейски експерти, упорито опровергавани от официалните власти, за надмощието на организираната престъпност, за симбиозата между престъпни групировки и депутати, което на друг език се нарича наличие на мафия, и т.н.

Не омаловажавам нито постигнатото в сътрудничеството на легитимните полицейски и специални служби, армиите, митническите служби на балканските държави. Постигнатото наистина е внушително. Но съм дълбок противник на недооценяването на заплахите от изграждането на подобен съюз.

Демократичните правителства и некомунистически партии в ЮИЕ не можаха да се справят нито с организираната престъпност и контрабандата, нито имат надеждни механизми за пълзящото нахлуване на международния тероризъм на Балканите.

Всички ние си спомняме за разкритията, които направиха депутати от СДС за съществуването на контрабандни канали за оръжия и наркотици, създадени и контролирани от бившата Държавна сигурност. Спомняте си инфантилните обяснения на вътрешния министър, че участниците в тези канали са млади хора, които обективно не са могли да бъдат част от Държавна сигурност. Това е типичен пример за представяне на ерозиращото действие на организираната престъпност, наркотрафика, политическите убийства и други рискове за вътрешната сигурност като несвързани с бившите служби, като самодейност на млади хора, които обективно не са могли да бъдат част от тайните служби. Младите престъпници с прозвища от съвременната флора и фауна

са наистина изпълнителите, ”мулетата” в тези канали, но стратегиите, мисиите и контролът върху тях никога не са били изпускани от бившите служители на тайните служби.

В резултат от нихилизма на редуващите се правителства и политически партии за четиринадесет години голяма част от икономическите активи на държавите в този регион преминаха в техни ръце и в контролирани от тях престъпни групировки, бизнесът им стана полулегален или легален и само престрелките или убийствата на ръководителите на конкуриращи се кланове напомнят за дълбоката деформираност на пазарната икономика на повечето от балканските страни.

Ерозиращата роля на тайните служби, на организираната престъпност, на наркотрафика върху вътрешната сигурност е характерна за всички балкански държави и в най-голяма степен за новите страни от бившата югославска федерация. Така както новите балкански държави укрепват многостранното сътрудничество помежду си, така и престъпните групировки организират общобалканска мрежа за международен тероризъм, трафик на оръжия, наркотици, контрабанда, изпълнение на поръчки за политически убийства, и т.н. Анализи, репортажи и журналистически разкрития на тази тема може да намерите във всеки от вестниците, излизащи в балканските държави.

В страните от бивша Югославия въпросът с ерозиращото действие на части от бившия репресивен апарат върху вътрешната сигурност се усложнява и от трансформирането на една от най-големите армии на полуострова – югославската – в многобройни паравоенни образувания в новите независими държави. Изграждането на нови армии със съвременен граждански и парламентарен контрол изглежда почти невъзможна задача. Колко години след Дейтънското споразумение двете административни единици в Босна и Херцеговина не могат да формират армия и полиция под общо командване. Сепаратистките албански паравоенни формирования – АНО, АОК, новопоявилата се АНА, не само че не са под политически контрол, но и сами създават политически партии – явление, непознато досега в световната политическа практика и на път да се повтори в Ирак.

Причините за нарастващите рискове и заплахи в региона са както вътрешни, така и външни. Вътрешните вече ги споменахме. За разлика от ясните императиви за реформи в икономическата, политическата и военната сфера, без които е невъзможна интеграцията в ЕС и НАТО, към системите за сигурност няма предявени такива императивни изисквания. Степента на демократизация в бившите социалистически държави предопредели и дълбочината на реформите в този сектор. Некомунистическите управления в страните от ЮИЕ като цяло не се справиха успешно с тази задача. Затова и моята прогноза е, че в средносрочен план държавите от ЮИЕ ще изпитват ерозиращото въздействие на тези фактори в своята политика на сигурност.

Какво показва една обективна рекапитулация, моментна снимка на състоянието на сигурността в региона?

Обстановката в региона за момента е с тенденция към стабилизиране. С изключение на задаващата се криза с евентуалните резултати от референдума през м. ноември под контрол са най-сериозните кризи от 90-те години и се развиват демократичните процеси, макар и не с такива темпове, каквито изисква ЕС.

Значима промяна в конюнктурата на регионалната сигурност е приемането на Република България и Румъния в НАТО, а в по-дългосрочна перспектива – евентуалното преместване (дислоциране) на американски бази на територията на тези две страни.

Няма съмнение, че сега съществуващата относителна стабилност в Западните Балкани е резултат не толкова от вътрешни политически процеси, а е следствие от дълготрайното международно присъствие на военни и граждански мисии на НАТО, ЕС, ОССЕ – СФОР (12 000 души) и политическата мисия на ЕС в Босна и Херцеговина, ЮНМИК и КФОР (29 000 души) в Косово, политическата мисия “Проксима” на ЕС в Македония (200 души).

На фона на протичащите процеси се очертават редица взаимно свързани и взаимно обусловени рискове и заплахи за сигурността в региона и в частност за Република Бълга-

рия. Експертите вече са ги идентифицирали достатъчно ясно и като цяло съществува консенсус между тях. Това са:

- Неясното бъдеще на международните протекторати в Западните Балкани – Босна и

- Херцеговина и преди всичко – Косово.

- Нестабилната обстановка в РМакедония, тясно свързана с резултатите от референдума и неясния бъдещ статут на Косово. Силно развитият албански сепаратизъм в Македония и Южна Сърбия при наличието на нестабилна политическа и икономическа конюнктура може да породи трайна дестабилизация на Македония и нова вълна от насилие, подобна на тази от 2001 г.

- Организираната престъпност, изразена в действието на трансгранични канали за контрабанда на акцизни стоки, наркотици, наркотични вещества и трафик на хора. Опасност крие започналият трансграничен процес на коопериране на престъпни групи и проникването им в политическите и икономическите среди, изпълнителната и съдебната власт.

- Трудното регулиране на междуетническите отношения и поддържането на междуетническият мир, което е тясно свързано с изграждането на институции и административни структури в нововъзникналите държави в региона. Особено трудно ще бъдат регулирани отношенията между албанци и сърби в Косово и Южна Сърбия и албанци и македонци в Македония.

- Различното ниво на демократизация и укрепване на държавността разделя региона и нарушава единството на средата за сигурност. Една част от региона, включваща България, Гърция, Румъния и Турция, представлява институционализирана и устойчива среда за сигурност в рамките на НАТО, останалата част продължава да е неинституционализирана и неустойчива от гледна точка на сигурността.

- Опасностите, породени от ислямския фундаментализъм, целящ срастването на религия, държавност, политика, модерни технологии, военна мощ и тероризъм, е в състояние да предизвика сблъсък, мащабите на който са трудно предсказуеми. Проблемите с фундаментализма са изключително актуални за България, 9% от населението на която са мюсюл-

мани и която е в непосредствен досег с мюсюлманския свят. – Новите глобални, асиметрични по своя характер, рискове и заплахи – международният тероризъм, организираната престъпност, разпространението на опасни технологии и компоненти на оръжията за масово поразяване, действията, заплашващи държавността, информационните манипулации и дезинформации, трансграничните замърсявания на околната среда, миграцията, природните бедствия и катастрофи са сериозна заплаха, както за глобалната, така и за регионалната сигурност.

– Ниското икономическо и технологично развитие на страните от региона. Натискът от все по-глобализиращия се свят рязко ще контрастира с нивото на живот, образованието и културата на населението в този регион.

– Несигурната обстановка в Сърбия и Черна гора, бавното възстановяване на икономиката, високата безработица (57% от трудоспособното население) и “сивата икономика” влияят негативно върху нормализирането на обстановката в страната.

– Политическата ситуация в Сърбия продължава да бъде нестабилна, като това може да попречи на приемането на новата конституция, постигането на компромисни решения по Косово и други спорни въпроси и ще се отразява негативно върху реформите в страната.

ПРАВНИ И ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ЕТНИЧЕСКИТЕ ОТНОШЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Проф. д-р Петър-Емил МИТЕВ

Българският опит в решаването на етническите проблеми е предмет на особено внимание от страна на различни институции и изследователи във от страната. Вниманието не е случайно. Българският опит изпъкна в контекста на етническите конфликти на Балканите през 90-те години. Днешното състояние на етническите отношения, включително техните правни аспекти са предмет на системни оценки от страна на български, чуждестранни и международни организации. Обобщаващо значение имат официалните оценки, дадени в правителствения *Доклад на Република България* и критичния *Алтернативен доклад* на Българския Хелзинкски комитет. В известен смисъл двата документа взаимно се допълват и дават представа както за законодателните постижения, които доближават страната до изискванията на ЕС, така и за проблемните ситуации.

Началото на демократичните промени (ноември 1989 г.) завари България в състояние на тежък етнически конфликт, предизвикан от асимилационната политика на режима на Т. Живков. При все това страната съумя да избегне етническата гражданска война и да тръгне по пътя на нормализацията на етническите отношения. За това допринесоха законодателните решения: новата Конституция (1991 г.), присъединяването към международни и европейски конвенции (1992 г.), особено Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (1999 г.). Най-значителното законодателно постижение е Законът за защита срещу дискриминацията (2003 г.). “Български етнически модел” можем да наречем мирното регулиране на крайно изострени от тоталитарния режим

отношения чрез трансформирането на етническите противоречия в демократичен политически процес. Законодателното уреждане, без да се смята за безпроблемно и напълно завършено, само по себе си дава достатъчно възможности за интеграция на етническите малцинства и тяхната пълноценна изява. Основен проблем е прилагането на юридическите норми в социалната практика.

Българската *Конституция* провъзгласява (чл. 6), че (1) “всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права”, (2) “всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние”. Изрично се гарантира, че никой не може да бъде подлаган на “насилствена асимилация” (чл. 29, ал. 1). С това основният закон е в унисон с чл. 5 от *Рамковата конвенция*, която изисква страните да се въздържат от “провеждане на политика или дейности, насочени към асимилиране на лица, принадлежащи към национални малцинства, против тяхната воля и защитават тези лица от всяко действие, целящо такава асимилация”. Законодателното уреждане – разпоредбите на българската *Конституция* имат непосредствено действие (чл. 5, ал. 2) – не само легитимира нормализацията след “възродителния процес”, но и служи за правна гаранция срещу възможни рецидиви в бъдеще.

Действително въпросът за правото на идентичност се оказва по-малко сложен отколкото самата идентичност. Помациите са компактно население в Южна България. Говорят български език. За разлика от случая в Босна помохамеданчването им е било насилствено, главно през XVIII век. Доказателствата за техните славянски корени са предмет на исторически изследвания. Но дори насилственото помохамеданчване да се приеме като аксиома, то не дава основание за предприетите на два пъти след Освобождението на България опити за обратното насилствено действие – похристиянчване (1912–1913 г. и 1942–1943 г.). Третият опит беше предприет, вече не на религиозна основа, през 70-те години от режи-

ма на Т. Живков. След 1989 г. българите мюсюлмани имаха възможност свободно да възстановят своите турско-арабски имена. Някои от тях изучават турски език. Развиха се обаче и други процеси. Някои помаци приеха доброволно християнската религия. Други запазиха своите български имена. На всички обаче беше отказано да се регистрират като отделна етнорелигиозна група. Вследствие на това точни данни за помашкото население няма. Някои се идентифицират като турци, главно в Западните Родопи. Други – като българи. Трети – като българи мюсюлмани. Засега проблемът за тяхната самостоятелна идентичност се поставя по-активно главно от Българския Хелзинкски комитет. Няма влиятелна организация, която да си поставя за цел обособяването на помациите.

Въпросът за македонците е също с историческа основа. Фактически става дума за отношение към процеса на обособяване на македонците като самостоятелна нация. Драматизмът на това обособяване може да се илюстрира достатъчно с факта, че ръководителят на македонската република в състава на Югославия Лазар Колишевски и заместник-председателят на Президиума на Народното събрание в България Георги Кулишев са първи братовчеди. Макар и синове на двама братя, единият се смята за македонец, другият – за българин. Македонско потекло имат основателят на Българската социалдемократическа партия Димитър Благоев, видният политически деец Георги Димитров, регентът на България и председател на БАН акад. Тодор Павлов, поетът Никола Вапцаров, прозаикът Димитър Талев, първият директор на Института по социология проф. Живко Ошавков и много други политически и културни дейци. Нито един от тях не се е смятал за етнически македонец, а за българин от Македония.

Българите гледат на македонците през призмата на историческото минало, в което не са били разделени. Това е пречка, за да се оцени значимостта на протеклия след Втората световна война процес на формиране на македонска нация и обособяване на македонски език. Историческите и психологическите обстоятелства предизвикваха определена дву-

смисленост в българската политика през 90-те години. България беше първата страна, която призна независимостта на Македония като държава, но, колкото и да е нелогично, отказа да признае съществуването на македонска нация. Социологическите проучвания показаха, че и обикновените хора са преболедували самостоятелността на македонската държава. Същевременно трябва да се вземе предвид, че процесът на формиране на македонско съзнание, който протече в Македония, не обхваща Пиринския край. При преброяванията през 1992 г. и 2001 г. имаше хора, които се регистрираха като македонци. Броят им не е голям, дори намалява (през 1992 г. са 10 803, през 2001 г. – 5071). Характерно е по-скоро, че македонци в Република Македония възстановяват своето българско гражданство. Има организации – ОМО “Илинден”, които се изявяват като носители на македонско национално съзнание. Дейността им не беше разрешена и това предизвиква системна критика от страна на правозащитните организации във и вън от страната.

Право на образование. Още през 1962 г. България става страна по *Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието*, приета в същата година от ООН. Българската *Конституция* признава (чл. 53) на всеки правото на образование (ал. 1), обявява училищното обучение до 16-годишна възраст за задължително (ал. 2), а основното и средното образование в държавните и общинските училища – за безплатно (ал. 3), като се посочва, че при определени от закона условия и образованието във висшите държавни училища е безплатно. Съгласно *Закона за народната просвета*, чл. 4, ал. 2, “не се допускат ограничения или привилегии, основани на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение”. *Законът за защита срещу дискриминацията* съдържа специален раздел за защита при упражняване на правото на образование и обучение.

В годините след Втората световна война бяха създадени възможности и положени немалко усилия за огромотяване и културен напредък на етническите малцинства в страната.

Постигнатият резултат и сега може да се види от дистанцията между степента на образование на различните поколения. Според данни от последното преброяване (2001 г.) без начално образование са 33, 77 % от етническите турци над 60 и повече години (т.е. родените преди 1941 г.) и само 3, 56 % от групата на 20–39-годишните (родени 1962–1981 г.); съответно неграмотни или полуграмотни са мнозинството, 58, 77%, от ромите на 60 и повече години и 17, 34% от 20-39-годишните. Образователният напредък на малцинствата беше съществен елемент от протеклия процес на *етническа хомогенизация*. След началото на прехода към пазарна икономика, в условията на социално разслояване, картината се промени и доминиращ стана процесът на *етническа диференциация*, която се отрази и върху образованието на малцинствата.

Реалното осъществяване на правото на образование се сблъсква с редица ограничения. Преди всичко не са гарантирани условията, за да се осъществи задължително обучение до 16 години. На практика деца от етническите малцинства, главно измежду ромите, не само не учат до 16 години, но не получават дори начално образование, а някои от тях изобщо не тръгват на училище.

Образователното равнище на основните етнически групи в страната е съществено различно.

Таблица 1

**Образователна структура на етническите общности
(на възраст 7 и повече години)**

Етническа група	Общо	Висше	Средно	Основно	Начално	Незав. начално	Неграмотни
Общо							
7 467 839	100	14.07	37.85	27.44	12.50	5.80	1.78
Българска	84.67	16.13	41.84	25.73	10.67	4.75	0.68
Турска	9.18	1.83	18.21	42.12	21.72	9.56	6.12
Ромска	4.25	0.16	4.61	32.20	29.51	18.32	13.87

Източник: Национален статистически институт, 2001 г.

Вижда се, че неграмотните и полуграмотните роми са една трета, а заедно с малограмотните са над 60 на сто от цялата ромска общност (на 7 и повече години). Сред етническите турци висшистите са девет пъти по-малко отколкото сред българите, а сред ромите – сто пъти по-малко!

При получаването на образование децата от малцинствата се сблъскват с различни препятствия.

Особено важно е да се отбележи, че немалко деца от турски и ромски семейства не владеят български език и се нуждаят от едногодишна предварителна подготовка. Постановление на МС от 1994 г. задължава директора на училището, съгласувано с кмета на общината, да организира подготвителен клас за онези деца, които не владеят добре български език. Финансирането на обучението по майчин език беше предоставено на общинските бюджети. Тъкмо това обстоятелство – при крайно стеснените бюджетни възможности на общините – мотивира съкращаване на курсовете. Последствията са практическо изолиране на децата. През септември 2002 г. Народното събрание прие изменение в *Закона за народната просвета*, с което от учебната 2003/2004 година подготовката на децата за училище една година преди постъпването им в първи клас е задължително, като родителите се освобождават от заплащането на такси.

Практика е свършено нормални деца от ромското малцинство, които поради езикови затруднения изостават от своите връстници, да бъдат изпращани в помощни училища за бавноразвиващи се деца.

През август 2002 г. Наредба 6 на Министерството за образование и наука “слага край на безпрепятствения прием на деца с нормални умствени възможности в специалните т.нар. *помощни училища*”.

Учебните програми по хуманитарните дисциплини все още са дискомфортни за представителите на малцинствата. Историческите събития се възпроизвеждат преди всичко чрез войните и политическите взаимоотношения. Отсъства всекидневието на обикновените хора, а културният живот се представя ограничено. От учебника по история българският ученик не може да научи например кога и от къде са дошли евреите

или ромите. По този начин образователната система по-скоро възпроизвежда етническите стереотипи, отколкото допринася за тяхната ерозия. Подготвят се нови учебни планове и програми по роден край, история, литература, пеене и музика, в които се предвижда “включването на теми, чрез които учениците да се запознаят с традиционните етнически малцинства в България, като бъдат застъпени и образци на литературата и изкуството на изтъкнати творци от техните среди”.

Десегрегацията в образователната система продължава да бъде проблем. Практика в страната е учениците от ромски произход да се обучават в училища, получили названието “цигански”. Различават се не само по състав, но и по програма – за разлика от редовните училища в тях се набляга на трудовото обучение. Преподаването в тези училища е непрестижно. Текуществото на учителите е голямо. Материалната база е значително под средното равнище.

През 90-те години ромското дете се оказва пред няколко “пътища за никъде”: напускане на училище, помощно училище, циганско училище. Законодателни и правителствени решения очертават изход от задънената улица, има и известен напредък, но онова, което предстои да се направи, е значително повече от направеното.

Право на труд. Правото на труд е гарантирано от *Конституцията*. Според чл. 48, ал. 1 “гражданите имат право на труд. Държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право.” *Кодексът на труда* постановява (чл. 8, ал. 3): “При осъществяване на трудовите права и задължения не се допуска пряка или непряка дискриминация, привилегии или ограничения, основани на народност, произход, пол, раса, цвят на кожата, възраст, политически и религиозни убеждения...”

Според *Закона за защита срещу дискриминацията* работодателят при обявяването на свободно работно място няма право да поставя изисквания, свързани с раса, народност, етническа принадлежност, религия (чл. 12, ал. 1); осигурява еднакви условия на труд (чл. 13, ал. 1) и равно възнаграждение за еднакъв или равностоен труд (чл. 14, ал. 1). По този

закон, влязъл в действие от 1 януари 2004 г., вече има произнесени присъди за дискриминация срещу роми.

Българският преход се характеризира с две особености. Първата е *радикалната реституция*. В нито една от бившите социалистически страни не беше осъществена подобна тотална реституция – от дребните парчета земя по един-два декара до имуществото на осъдените от Народния съд за сътрудничество с нацистка Германия и незаконно забогателите по време на войната. Втората особеност: първоначалното натрупване на капитали протече чрез източване и ликвидирание на държавните предприятия, т.е. чрез *деиндустриализация на страната*.

Не е чудно, че след началото на промените етническите малцинства попаднаха в особено неблагоприятно положение. Българските тютюни загубиха основния си външен пазар в лицето на СССР и бившите социалистически страни. Заедно с това рязко се влоши материалният стандарт на етническите турци и помаците в Южна България. Социологическите проучвания регистрираха неочакван феномен: етническите турци, толкова потърпевши от асимилационната политика, започнаха да си спомнят с добро времето на социализма. В особено тежко положение се оказаха ромите. Поради недостатъчно образование и квалификация, а и поради наличието на расови и етнически предразсъдъци те се оказаха неконкурентоспособни на трудовия пазар. Преброяването през 2001 г. показва, че 77% от ромите на активна възраст са безработни. По-голяма от средната е и безработицата сред етническите турци и помаците. През целия период на преход и досега общините със свръхпредставеност на етническите малцинства са и с най-много безработни: Търговище (26, 9%), Монтана (22, 35%), Видин (20, 5%), Разград (20, 3%), Шумен (19, 3%), Силистра (18, 7%), Враца (18, 2%), Смолян (18, 0%).

Масовата безработица сред турци, помаци и роми се възприема от самите тях като израз на дискриминация. При съкращаване на персонал ромите са първи, при назначаване – последни.

“Като идеш да търсиш работа, ако си “от боята”, все едно си прокажен...”

По-ниската образованост на ромите не е достатъчна, за да се обясни тяхната висока безработица. Международно изследване под ръководството на проф. Иван Селени, САЩ, показва, че в България при еднакво образование вероятността ромите да бъдат безработни е съществено по-голяма.

Ако в града ромите останаха вън от предприятията, в селата те останаха без земя. В случай че в града се откриваха работни места, те биха могли да мигрират. Но точно по същото време в града се закриваха работни места. Живненият стандарт на ромите се срива. Започна формиране на етническа подкласа.

В тази драматична ситуация започна ръст на престъпността сред ромите, най-често за сметка на дребни кражби. На преден план изпъкна въпрос, който може да се формулира по различен начин в зависимост от гледната точка: (а) “проблем за ромската престъпност”; (б) проблем за достъпа на ромите до правораздавателната система.

Етническите малцинства и правораздавателната система. Достъпът до правосъдие за българските граждани е правно регламентиран в Конституцията и редица други законодателни актове. Според *Наказателно-процесуалния кодекс* (НПК), чл. 10, ал. 1: “Всички граждани, които участват в наказателното производство, са равни пред закона. Не се допускат никакви привилегии и ограничения, основани на народност, произход, религия, пол, раса, образование, обществено или материално положение.”

На практика малцинствата, особено ромите, не са поставени в равностойно положение в правораздавателната система. Най-лесно е да бъдеш осъден, ако си ром. Вследствие на това в затворите има много повече роми, отколкото е техният относителен дял в криминалната активност. Етническата обусловеност се проявява и като тенденция: ръстът на криминалната престъпност сред ромите е по-висок в сравнение с другите етнически групи, затова пък техният относителен дял сред осъдените става многократно по-голям.

Таблица 2

**Осъдени лица за периода 1993-1997 г.
по етническа група**

	Българи	Турци	Цигани	Други
1993	5873	508	473	81
1994	6925	1048	1369	132
1995	7999	1222	2383	161
1996	10 996	1503	3667	210
1997	13 967	1917	5817	167

Източник: Национален статистически институт, 1998 г.

“Тоест полицията е склонна да разкрива повече престъпления по подозрението, че са извършени от роми, отколкото ако подозира, че са извършени от представители на други етноси. Това е констатация или за по-засилена репресивна функция на полицията спрямо ромите, или за по-занижена възискателност при разкриване на престъпления, извършени от други етноси. И в двата случая може да се говори за двоен стандарт, съобразен с етнически предубеждения.”

Ромите много по-трудно намират пари, за да платят гаранция при освобождаване от арест; по-често са жертва на полицейско насилие в затвора; по-трудно си осигуряват адвокат; много по-малко могат да разчитат на разбиране и снизходителност от страна на съда. За да избегнат последствията на дискриминация, ромите, попаднали в следствието, ако са мюсюлмани, се представят като турци. На свой ред това обстоятелство влошава отношенията между ромите и етническите турци. Криминалната статистика отбелязва етническата принадлежност само на престъпника; няма данни за *етноса на жертвата*. Поради това не може да се прецени доколко правораздавателната система използва един и същ стандарт при жертви на насилие с различен етнически произход.

Здравеопазване. Конституцията декларира (чл. 52, ал. 1): “Гражданите имат право на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон.” Според *Националния рамков договор между Националната здравноосигурителна каса и Българския лекарски съюз и Съюза на стоматолозите в България* (2002 г.), чл. 24, ал. 1: “Всички задължително здравноосигурени лица имат равни права и достъп при получаване на извънболнична и болнична медицинска и стоматологична помощ независимо от тяхната раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.”

Реалностите на прехода към пазарна икономика и на масовото обедняване внасят съществени корекции в реализацията на тези правни гаранции. Много са хората (над два милиона!), които са останали без здравна осигуровка поради нередовни вноски или по вина на работодателите. За да не фалира Здравната каса, от 1 октомври т.г. те ще трябва да си плащат за медицинска помощ. Безплатна остава само спешната помощ. Малцинствата са свръхпредставени в тази голяма група. Новата разпоредба още повече ще влоши техния достъп до системата на здравеопазване.

Ако етническите малцинства, и особено ромите, получават по-трудно достъп до здравната помощ, от друга страна, те са по-заstraшени здравословно.

Етническите общности в страната живеят в различни битови условия. В един български дом живеят средно по 2, 6 души; в турско жилище – 3, 97 души; а в едно ромско жилище – 6, 9 души. Съответно средният български граждани (включително турци и роми) разполага с 16, 9 кв. метра жилищна площ, етническият турчин – с 11, 8 кв. метра, а ромът – с 7, 1 кв. метра. С водопровод и канализация разполагат 59, 4% от турските домове и едва 37% от ромските жилища. В 17% от ромските жилища няма никакви мебели, дори легла. Около 70% (в някои места 85-90%) от къщите са построени незаконно, без необходимото разрешение и документи, или във от

границите на общината и са далеч от всякакви стандарти – без общинско извозване на боклука, без канализация, водопровод и обществен транспорт. Тези гета стават средища на дехуманизация и аномия. Децата, които израстват в тях, трудно се социализират.

Продължителността на живота при етническите общности е различна: според преброяването през 1992 г. само 5% от ромите стигат до 60 и повече години; при турците това са 10%, а при българите – 22%. В този резултат се отразяват и здравословните проблеми на хората от малцинствата.

Детската смъртност сред ромското население се връща назад към равнището от 20-те години. По-висока е тя и при етническите турци и помаците. Според данни от 1997 г. за Родопите 33% от семействата на 60-годишни българи мохамедани, 25% при турците и 16% при българите са преживели загуба на дете.

Рамковата програма (1999 г.) предвижда подобряване на жилищните условия за ромите.

Детската смъртност сред ромите расте, но на вниманието на обществеността се поднасят преди всичко информации за по-високата раждаемост сред ромите.

Обществено мнение. От средата на 90-те години средствата за масова информация започнаха по правило да избягват пейоративното “цигани” и да го заменят с “роми”. Двойните стандарти обаче не са изживени. Когато спортисти от ромски произход печелят медали за България, техният произход не се посочва. Това са български представители. Сърдечният хирург проф. Александър Чирков получи европейска известност. Никъде не се изтъква, че той е от ромско потекло. Затова пък в криминалните хроники срещаме характерни заглавия: “Цигани убиха старец за пенсия”, “Цигани нападат полицаи и му късат пагона”, “Циганин псува съдии, плаши с убийство”. На другия ден същият вестник съобщава: “Полиция убива ром при арест”. Когато ромът е агент на насилието, той се означава като “циганин”, а когато е жертва – като “ром”. В неформалното общуване основната идентификация на ромското малцинство продължава да бъде “ци-

Таблица 3

**Права на етническите малцинства – официално
признание, реално осъществяване и обществено мнение**
Отговори на българи християни

Права	Официално признание	Реално осъществяване	Отрицателни отговори			
			1994	1998	2002	2004
Да създават организации сдружения за запазване и развитие на културата си	Да	Да	20	16	14	26
Да печатат книги и други издания на родния си език	Да	Да	43	30	28	35
Да изучават в публичните училища майчиния си език	Да	Да (непълно)	66	56	57	62
Обучението в държавните училища да бъде на техния майчин език	Не	Не	81	75	73	83
Да имат свои представители в Народното събрание	Да	Да	36	29	19	21
Да имат свои представители в местната власт	Да	Да	39	36	22	23
Да имат право в селищата, в които живеят, да окачват на публични места табели (на фирми, реклами и др.) на майчиния си език	Не е забранено	Да (частни) Не (държавни)	84	72	72	78
Да имат свои политически партии	Не	Да	63	50	36	48
Да имат право на териториална автономия	Не	Не	93	88	85	91
Да имат своя телевизия*	Не е забранено	Не	-	56	46	61
Да имат предавания на своя език по националната телевизия*	Да	Да (непълно)	-	63	54	70
Да имат свои вестници*	Да	Да	-	33	27	36

* Индикаторите не са били използвани през 1994 г.

Източник: Международен център по проблемите на малцинствата и културните взаимодействия, 1994–1998 г.; Фондация “Изследване на младежта”, 2002 г..

гани”. Така върху образа на “циганина” продължават да се напластяват “черни” асоциации. Според обяснения на самите журналисти етническата принадлежност се акцентира, защото “така на хората им е по-интересно.” Става дума следователно за своеобразен *журналистически популизъм* – вестникът скъсява дистанцията с публиката, като дразни нейните етнически стереотипи. Заедно с това обаче тези стереотипи се възпроизвеждат.

Още по-съществено е, че в пресата директно се атакуват *етнически страхове*, особено “циганизацията” на България. В условията на задълбочаваща се депопулация се правят внушения от типа: “Внимание, циганите ще станат мнозинство в държавата, защото се размножават твърде бързо”. Макар и значително по-рядко и само в определени издания, се фиксира потенциалната опасност от турската държава и от проникването на ислямския фундаментализъм.

Общественото мнение ускорява или забавя превръщането на правните норми в социална практика. Съществуващите негативни стереотипи и социални дистанции между етническите общности, и особено по отношение на ромите, играят определена задържаща роля. Получава се известно несъответствие – демократичното законодателство в определена степен *изпреварва* социално-психологическото признаване на правата на етническите малцинства.

Тъкмо сега, когато почти не са останали евреи, и тъкмо в страна, която се гордее със спасяването на своите евреи през Втората световна война, има невероятен бум на антисемитска литература. Нов обрат. Антисемитската пропаганда не променя реалното положение на евреите, тяхното място в културния елит на страната не може да се постави под съмнение. Еврейско потекло има най-значимият жив поет – Валери Петров, най-дълбокият философ – Бернард Мунтян, най-изтъкнатият културолог – Исак Паси, най-големият театрален режисьор – Леон Даниел. Антисемитизмът е уникална идеологическа форма на расизъм и неговата популяризация се отразява не върху положението на евреите, а на... ромите. Несъмнен е демократичният прогрес на страната. И също несъмнено е, че расовите предразсъдъци са се увеличили.

България направи широка крачка към установяването на формална демокрация. Разбира се, демокрацията предполага формални процедури и в този смисъл е нещо формално. Но на този фон изпъква потребността от нова крачка – в друга сфера, към други стандарти. От формалната към онтологичната демокрация. От демокрацията на възможностите – към демокрацията на реалностите.

РАМКОВАТА ПРОГРАМА ЗА РАВНОПРАВНО ИНТЕГРИРАНЕ НА РОМИТЕ В БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО – СЪДЪРЖАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ

Анна ИВАНОВА

Ромите са малцинството, върху което през последните години е съсредоточена значителна част от вниманието на редица български държавни и неправителствени структури, както и международни организации. Основна причина за това е тежкото положение, в което се намира тази част от българското население. “Ромите в България са обществената група, която заема най-ниското стъпало на обществената йерархия. Те не присъстват адекватно в политическия живот и в управлението на страната. В социално-икономически аспект като цяло статусът на ромите е драстично по-нисък от средния за България: висок процент на безработица, занемарени жилищно-битови условия, лошо здраве, висок процент на неграмотност”¹. За разрешаването на тези проблеми през 1999 г. беше приета Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество. С този доклад ще се опитам да анализирам основните моменти в програмата и преди всичко възможностите за нейната реализация.

Основни моменти в Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество

Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество е приета от Министерски съвет на 22 април 1999 г., като е подготвена по инициатива и с най-активното участие на голям брой ромски организации. Тя

¹ Рамкова програма за интегриране на ромите в българското общество, приета с решение на Министерския съвет от 22 април 1999 г. (Протокол № 18, т. 14), www.ncedi.government.bg

“съдържа основни принципи на цялостна държавна стратегия за осъществяване на реално равнопоставяне на ромите в България” и “очертава в средносрочен план (за срок от 10 години) действията на държавните институции по посока на създаването на реални политически, социално-икономически и културни предпоставки за пълноценната интеграция на ромите в обществото”. Крайната цел, която програмата си поставя, е “премахването на неравностойното третиране на ромите в българското общество”².

За постигането на поставената цел Рамковата програма предвижда, на първо място защита от дискриминация на ромите чрез промяна на действащото законодателство за защита от дискриминация, създаване на държавен орган за предотвратяване на дискриминацията и създаване на специална подкомисия по въпросите на ромите към Парламентарната комисия по правата на човека.

На второ място, програмата предвижда подобряване на икономическото развитие на ромите чрез спешни действия за осигуряване на трудовата им заетост с разработване и реализация на програми за квалификация и трудова заетост и създаване на специален фонд с държавно участие с цел отпускане на заеми, които да се употребяват за наемане на роми на работа. По-доброто икономическо положение на ромите може да се постигне и чрез опростяване, активизиране и стимулиране на процеса по тяхното оземляване.

Що се касае до здравеопазването, то е засегнато съвсем слабо в Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество, независимо че това е един от изключително сериозните проблеми за тази общност. В програмата се казва, че е необходимо “да се постигне задоволително равнище на здравния статус на ромите”³ чрез засилване на санитарния контрол върху жи-

² Рамкова програма за интегриране на ромите в българското общество, приета с решение на Министерския съвет от 22 април 1999 г. (Протокол № 18, т. 14), www.ncedi.government.bg

³ Рамкова програма за интегриране на ромите в българското общество, приета с решение на Министерския съвет от 22 април 1999 г. (Протокол № 18, т. 14), www.ncedi.government.bg

лищната среда на ромското население и интензифициране на здравното образование сред ромите. По подобен незадоволителен начин е поставен и проблемът с териториалното устройство на ромските квартали, в които според програмата е необходимо да се подобрят жилищните условия на ромите чрез регулиране и узаконяване на жилищния фонд.

Образованието за разлика от предишните две точки в Рамковата програма е засегнато в по-голяма дълбочина и с по-добре развити предложения за разрешаване на проблемите на ромите в тази сфера. Подобряване на качеството на образованието на ромските деца е възможно чрез осъществяване на дългосрочна стратегия за десегрегация на т. нар. ромски училища, премахването на практиката нормално развити деца от ромски произход да бъдат насочвани към специални помощни училища, противодействие срещу проявите на расизъм в класната стая и осигуряване на възможност за изучаване на ромски език в училище. Необходимо е да се подпомогне подготовката на кадри с университетско образование сред ромите, както и разработването и реализирането на програми за ограмотяване и квалификация на възрастни роми.

Защитата на етническата специфика и култура на ромите в България е също обект на внимание на Рамковата програма. Според нея това може да се постигне чрез подкрепа и защита от държавата за съхраняване и развитие на автентичния фолклор на ромите, възстановяване на ромския театър, подпомагане на ромските печатни издания, възможност за участие в националните и регионалните фолклорни фестивали, възстановяване, поддържане и подпомагане на читалищата в ромските квартали. Обърнато е внимание на необходимостта и останалата част от българското население да познава ромската култура чрез включването на информация в учебниците за начално, основно и средно образование.

Присъствието на ромите в националните медии също е засегнато в програмата, като е отчетено, че представителите на ромската общност са лишени от възможността за достъп

до националните медии и образът на ромите, който най-често се представя в тях, е негативен, което е благоприятна почва за засилване на враждебността спрямо ромската общност. За да се преодолеят тези проблеми, българската държава трябва да подкрепи участието на роми в Българската национална телевизия и в Националното радио, като това участие трябва да включва както излъчване на ромски предавания, така и включване на журналисти роми в други предавания на телевизията и радиото.

И последният проблем, на който е отделено внимание в Рамковата програма, е равнопоставеността на ромската жена и необходимостта тя да има пълноценно индивидуално, социално и икономическо участие в обществения живот. Това би могло да се постигне чрез обучение и облекчен достъп на ромските жени до средно и висше образование чрез стипендии и специално съдействие от страна на социални работници и педагогически екипи; чрез програми за информация и професионално ориентиране за ромските жени, за да се облекчи достъпът им до работно място; чрез консултиране на ромските жени, които са се ориентирали към самостоятелна стопанска дейност.

Макар и не напълно изчерпателна, програмата за интегриране на ромите в българското общество създава рамката на основните проблеми на ромската общност и насоките за тяхното разрешаване. Тази рамка обаче би трябвало да се изпълни с по-конкретно съдържание и сериозни усилия и отговорности за реализацията ѝ.

Реализация на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество

В първите години след приемането на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество държавните институции не предприеха конкретни мерки за нейната практическа реализация. Не беше изпълнено едно от най-важните решения на Министерския съвет “министрите и ръководителите на ведомства и Националното сдружение на общините в България в срок от 3 месеца да създадат експертни групи с представители на ромските не-

правителствени организации за прилагане на програмата”⁴. Независимо че програмата приема, че задължително условие за постигането на положителни резултати от държавната политика за ромите е създаването на гаранции за пълноправно ромско присъствие във всички нива на държавните институции и че ромите трябва да бъдат не пасивен обект на въздействие, а активен субект в публичната сфера, конкретни насоки за осъществяването на интеграцията им в държавните институции не са посочени в програмата, както и не са предприети стъпки в тази насока. Едва в приетия през 2003 г. План за действие за изпълнение на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество за периода 2003–2004 г. е заложено укрепване на административния капацитет за изпълнение на Рамковата програма чрез интегриране на граждани от ромски произход в публичната администрация и изграждане на екипи към министерствата с участието на ромски експерти за изпълнение на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество. До момента обаче единствено в НСЕДВ, Министерството на културата, Министерството на образованието и науката и Агенцията по заетостта има определена степен на интегриране на експерти роми в техните администрации.

За да се преодолее общият и принципен характер на Рамковата програма и да се конкретизират поставените цели чрез разпределяне на отговорностите по различните дейности и със съответните финансови разчети, през 2003 г. българското правителство приема споменатия вече План за действие за изпълнение на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество за периода 2003–2004 г. “Планът за действие доразвива и конкретизира Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество. На основата на опита от досегашното прилагане на Рамковата програма. Планът за действие извежда по-конкретни приоритети с по-ясно очертани облас-

⁴ Протокол 18 от заседанието на Министерския съвет на 22 април 1999 г., в Бюлетин на НСЕДВ, бр. 2, 2003 г.

ти на въздействие”⁵. Чрез Плана за действие за изпълнение на Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество за периода 2003–2004 г. се прави опит да се преодолее и още един сериозен недостатък на програмата, а именно липсата на финансово обезпечаване на заложените в нея дейности.

Независимо от тези положителни процеси при реализацията на Рамковата програма през последната година тя все още остава един рядко прилаган “политически коректен текст”⁶. Според мен, за да се преодолее тази липса на действия, е необходимо приемането на общински програми за интеграция на ромите. На местно равнище проблемите са по-ясно видими и по-лесно разрешими, както и възможността за мобилизиране на необходимите ресурси за тяхното преодоляване е по-голяма. Всяка една такава програма трябва да бъде изпълнена с конкретно съдържание в зависимост от специфичните характеристики, проблеми и начините им за решаване във всяка една от общините, в които има компактно ромско население. В някои български общини подобни програми вече действат и дават изключително добри резултати, като една от първите беше приетата през 2001 г. Общинска програма за развитие на ромската общност в София. През 2004 г. процесът по изработването и приемането на подобни програми се засили и те вече действат в Пловдив, Шумен, Добрич, Бяла Слатина, Лом, Кюстендил и т.н

В една част от общините това са програми за интегриране на ромите, в други програмите се отнасят до интегрирането на всички малцинства, живеещи на територията на съответната община. Като свое лично мнение мога да изразя убеждението си, че всяка една общност има свои специфични проблеми и представи за тяхното решаване и съответно те трябва да залежат в отделни програми. Освен това в общите

⁵ План за действие за изпълнение на Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество за периода 2003–2004 г., www.ncedi.government.bg

⁶ “Рамковата програма все още е само “политически коректен текст”, в сп. “Етнорепортер”, бр. 6, 2002 г.

програми за интеграция на малцинствата много често основната им част се занимава именно с проблемите на ромите, които са най-наболели и многобройни, което води до определено неприемане на програмите от страна на представителите на другите етноси с довода, че е обърнато прекалено голямо внимание именно на ромския етнос. В същото време обаче трябва да се отчете и фактът, че подобен ефект би могъл да се получи и когато се приема само програма за интегрирането на ромите, която да получи сериозен отпор именно поради това, че е концентрирана само върху един етнос. Затова и такъв тип програми трябва да бъдат подлагани на широко обществено обсъждане и при необходимост паралелно да се разработват програми за разрешаването на специфичните проблеми и нужди на всички етноси в съответната община.

В резултат на личните ми наблюдения в някои общини с компактно ромско население важен фактор при създаването и приемането на общинска стратегия за интегрирането на ромите е наличието на представител на ромската общност в общинската администрация. Това е човекът, който познава, от една страна, проблемите на ромите, а, от друга страна, е запознат с функционирането и възможностите на общинската администрация да разреши тези проблеми. Съответно, това е човекът, който в сътрудничество с представители на ромите, на общинската администрация и на неправителствения сектор, би могъл да направи най-пълна и функционираща програма.

В България, особено след последните местни избори, тече активен процес по назначаване на специалисти или експерти по етнически и демографски въпроси. В близо половината от общо 263 общини вече са назначени хора на подобни позиции, като една част от тях са от ромски произход. Като добра практика могат да се посочат назначенията в някои общини конкретно на специалисти “по ромски въпроси”, които са от ромски произход и се занимават конкретно с ромските проблеми.

В тази връзка са важни и направените назначения на областни експерти по етнически и демографски въпроси. В 25

от областите са назначени общо 28 експерти, от които 16 са роми. Те са свързващото звено между общините и централната власт и именно от тях общинските експерти по етнически и демографски въпроси очакват да получат информация и насоки за действие. На базата на изработените от тях областни програми за интеграция на етническите малцинства в редица от общините се изработват планове за действие за разрешаването на най-наболелите проблеми на етническите групи, което е едно добро решение при липсата на собствени общински програми.

Не на последно място при прилагането на Рамковата програма на местно равнище важна роля биха могли да играят и ромските общински съветници. Общините, в които има общински съветници от ромски произход, които не изпадат в междупартийни конфликти, а се опитват да подобрят положението на ромите, работят много по-активно по създаването и прилагането на общински програми за интегрирането на ромите. Освен това именно общинските съветници са тези, които биха могли да лобират за бързото приемане на една такава програма от общинските съвети и биха могли да оказват определено влияние на общинската администрация при прилагането ѝ.

Освен изброените досега фактори, които биха могли да улеснят създаването, приемането и реализирането на общински програми за интегрирането на ромите, важен момент има и нивото на организираност и на защита на собствените интереси от страна на самите роми. В общините, в които най-успешно се прилага Рамковата програма, са налице активно действащи ромски неправителствени организации и ромски лидери, които успяват ясно да изразят проблемите и да отстояват интересите на общността. Необходимо условие за успешното провеждане на диалог с общинските администрации е и консолидацията на ромската общност.

Неправителствените организации също имат важна роля при изработването и реализирането на общински програми за интеграция на ромите, тъй като те биха могли да подложат на широко обсъждане в общността програмите преди тяхното приемане, както и да поемат част от финансовата

тежест и от дейностите, заложили във вече приетите програми.

Изброяването на всички тези фактори показва, че при наличието им в общините с компактно ромско население Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество би могла да намери успешна реализация чрез създаването, приемането и реализацията на общински програми за интегриране на ромите. Петте години след приемането на Рамковата програма показаха, че осъществяването на заложените дейности в нея е труден, бавен и много често безрезултатен процес. Независимо че през последната година бяха направени определени усилия това да се промени, основно чрез приемането на План за действие за изпълнение на Рамковата програма за периода 2003–2004 г., все още постигнатото е далеч от поставените цели в програмата. Приемането и осъществяването на общински програми независимо дали за интегриране на всички малцинства, живеещи в съответното населено място, или конкретно на ромите, според мен биха могли съществено да подобрят реализацията на Рамковата програма и да се постигне поставената в нея цел за премахване на неравностойното положение на ромите в българското общество.

Литература

Доклад на Република България съгласно чл. 25, ал. 1 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (одобрен с решение № 91 на МС от 14.02.2003 г.), в Бюлетин на НСЕДВ, бр. 1, 2003 г. “Етнорепортер”, бр. 6, 2002 г.

Информация за политиката на българското правителство за подобряване на положението на ромското население в България, доклад, изготвен от секретариата на НСЕДВ към Министерския съвет на Република България, <http://www.ncedi.government.bg>

План за действие за изпълнение на Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество за периода 2003–2004 г., www.ncedi.government.bg

Рамкова програма за интегриране на ромите в българското общество, приета с решение на Министерския съвет от 22 април 1999 г. (Протокол № 18, т. 14), www.ncedi.government.bg

ПОЛИТИКАТА ПО ДОХОДИТЕ

Димитър МАНОЛОВ

За нуждите на настоящата лекция ще трябва да определим какво разбираме под доходи и политика по доходите в контекста на работата с тях в една синдикална централа като КТ “Подкрепа”.

На първо място, без съмнение, трябва да бъдат поставени доходите от труд и свързаните с тях доплащания – за извънреден и продължителен труд, за работа във вредни за здравето условия, за компенсиране на временната нетрудоспособност и редица други такива.

На следващо място могат да бъдат поставени доходите, компенсиращи невъзможността за получаване на доходи от труд – на първо място, пенсиите за всички случаи, в които се предвижда получаването на такива доходи, както и доходите, получавани за сметка на системата за социално подпомагане на най-застрашените граждани и социални групи, нямащи достъп до пазара на труда по различни причини – липса на свободни работни места, отсъствие на образование и/или квалификация за заемането на свободни такива, определени случаи на загуба на работоспособност и т.н.

Тук е мястото да се отбележи и проблемът на няколко по форма, но твърде сходни по съществото на проблематиката групи от хора, класифицирани по различни начини, но по същество получаващи доходите си от труд, макар и не наемен в огромната част от случаите. Към тях могат да бъдат отнесени свободните професии – адвокати, интелектуални творци, упражняващите консултантски дейности и др., както и различните еднолични търговци; занаятчиите (колкото и всеобхватна да е тази класификация), тези, които у нас е прието да се нарича надомни работници с уговорката, че и там, особено след все по-разширяващото се навлизане на високите

технологии, е невъзможно да се направи пълно обобщение на проблематиката, свързана с доходите. Работещите в т.нар. семейни предприятия, в преобладаващата част от микро- и малките предприятия, макар и в някои случаи по трудови правоотношения, също принадлежат към тази категория. И за да довършим очертаването ѝ, непременно трябва да добавим получаващите доходи в условията на пълна дерегулация – заетите в сивата икономика, от една страна, и, от друга, в неформалния сектор – тези, които произвеждат определени стоки и услуги и самостоятелно ги реализират на пазара.

Разбира се, съществува и така наречената високодоходна група, но не мисля, че нейното изследване на това място е целта, която сме си поставили. Още повече че анализирането на тяхната “политика по доходите” в по-голямата им част следва да се извършва от правоохранителните органи.

Въпросът за адекватна политика на доходите е повдиган от синдикатите още в началото на прехода към пазарна икономика, а напоследък, предвид възможното приемане на България в Европейския съюз, той придобива все по-голямо значение. Причината е ясна – равнището на доходите у нас е възможно най-ниското в сравнение с това в десетте страни, които ще се присъединят към Съюза през тази година, и е отдалечено на светлинни години от равнището им в страните – настоящи членки.

Не е лесно еднозначно да бъде посочена причината за съзнателно поддържаните на ниско ниво доходи. Най-лесно би било да се застъпи тезата за ограниченията, налагани на България от страна на международните финансови институции и в частност на Международния валутен фонд, но това обяснение би било частично и повърхностно. Наистина, такива ограничения са налагани и се налагат, но според нас българските правителства не са имали, а и сега нямат, желание за задълбочен дебат по тези теми най-напред вътре в обществото, а впоследствие и с външните си партньори. Най-често споменаваният аргумент е, че рязкото повишаване на доходите би повишило платежоспособното търсене, оттам биха се повишили и цените и като следствие от това би на-

раснала инфлацията. Според това схващане равнището на доходите трябва да е следствие на равнището на производителността на труда. Колкото и забележки да би могло да има по това виждане, с лекота може да се установи, че ръстът на т.нар. производителност на труда значително изпреварва ръста на доходите от труд.

Във всеки случай държавата разполага с инструментариум за интервенция в сферата на доходите и въпреки че е създаден от нея самата, тя или отказва да го използва изобщо, или фрагментарната му употреба води до незадоволителни резултати.

Кои са сферите, в които държавата непосредствено взема решения за определяне равнището на доходите?

На първо място, това е вмененото ѝ задължение за определяне на размера на минималната работна заплата и оттам на минималното почасово заплащане. Този е и основният механизъм за регулиране нарастването на доходите от труд и по-нататък ще се срещаме с него в процеса на образуване на доходите в почти всички сфери.

Съгласно изискванията на Кодекса на труда това, а и ред други действия на правителството следва да се извършват в сътрудничество и след консултации със синдикалните и работодателските организации в рамките на националната система за социален диалог. На практика обаче на социалните партньори формално се представя по същество за информация вече взето решение от други институции.

Големият проблем, както се спомена по-горе, към настоящия момент е в изоставането на този икономически фактор предвид евентуалното членство на България в Европейския съюз. По сега възприетите разчети към началото на 2007 г. се предвижда минималната работна заплата да възлиза на 150 лв., или около 75 евро, при сегашното съотношение лв./евро.

Другата сфера, в която Държавата оперира сравнително самостоятелно по отношение равнището на доходите, засяга работещите в сектора на издръжка на централните и местните бюджети. Все пак, предвид тяхната силна децентрализация, са налице определени възможности за участие на соци-

алните партньори във формирането на доходите на заетите лица.

Големият проблем в този случай е свързан с определянето на обема на тези средства на макроравнище и планирането им в съответните бюджети. Най-често прилаганият принцип е завишаването им, съобразно нивото от предходната година, с прогнозирания процент на инфлация и добавка от няколко процента, представяни като планиран ръст.

ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Д-р Иван КОКАЛОВ

Реално реформата в здравеопазването стартира с приемането от Българския парламент на основен пакет закони, който постави базата за нейното развитие. *Те са както следва:*

- Закон за аптеките и лекарствените средства в хуманната медицина – 1995 г.;

- Закон за здравното осигуряване – 1998 г.;

- Закон за съсловните организации на лекарите и стоматолозите – 1998 г.;

- Закон за лечебните заведения – 1999 г.;

- Закон за контрол върху наркотичните вещества и техните прекурсори – 1999 г.;

До гласуването на тези закони нямаше ясна политическа визия по какъв начин да бъдат решени основните проблеми на здравеопазването. Промените се изразяваха в механично намаление на медицинския персонал и средствата за здравеопазване.

Бяха прибавени и следните закони:

- Закон за трансплантация на органи, тъкани и клетки – 2003 г.;

- Закон за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането – 2003 г.;

- Проект на закон за здравето – внесен в Народното събрание – 2003 г., в момента се разглежда на второ четене.

Прилагането на това законодателство, заедно с мерките преди това доведоха до следната ситуация в здравната мрежа и наличния медицински персонал.

ЗДРАВНА МРЕЖА през 2002 г. в сравнение с 2000 г.

	2002	2000
1. Лечебни заведения за болнична помощ –		
всичко	251	249
а) многопрофилни болници –	127	127
б) специализирани болници –	73	73
в) психиатрични болници –	11	11
г) болници към други ведомства –	14	16
д) други болнични заведения –	2	4
е) частни заведения за болнична помощ –	24	18
2. Лечебни заведения за извънболнична помощ :		
а) медицински център –	418	292
б) стоматологичен център –	70	82
в) медико-стоматологичен център –	46	33
г) диагностично-консултативен център –	106	101
д) самостоятелни медико-диагностични и медико-технически лаборатории –	783	467
3. Други лечебни и здравни заведения :		
а) диспансери –	49	50
б) центрове за спешна медицинска помощ –	28	28
в) самостоятелни центрове за трансфузионна хематология –	4	4
г) дом за медико-социални грижи за деца –	32	32
д) хосписи –	45	23
е) национални центрове без легла –	6	5
ж) районни центрове по здравеопазване –	28	28
з) хигиенно-епидемиологични инспекции –	29	29
4. Санаториални заведения –	2	7
5. Осигуреност с медицински персонал и болнични легла на 100 000 души:		
а) лекари – България 352, 9 при средно за Европа 357, 1;		
б) болнични легла – България 598, 1 при средно за Европа 734, 0		

6. Персонал със средно медицинско образование за 2002 г. – 45 604, за сравнение през 1990 г. той е бил 88 387, а през 2001 г. – 46 423.

Средно за Европа съотношението лекар – среден медицински персонал е 1 : 3,5, в България това съотношение е 1 : 1,7.

За сравнение през 2000 г. средният брой легла на 100 000 души е бил 749,5. Общият брой на средния медицински персонал е бил 49 841.

Анализът на данните показва, че продължава реструктурирането на болничната помощ и нейното намаляване за сметка на увеличение на лечебните и здравни заведения в извънболничната помощ. Драстично намаляване на персонала, повече за сметка на среден, младши медицински и администрация. От началото на реформата до сега работните места в здравеопазването са намалели с около 50 000, без конкретни програми за обезщетение, пренасочване и преквалификация на освободения персонал.

От каква реална ситуация и проблеми за решаване тръгна реформата :

- Екстензивно развит тип здравна система;
- Ниска ефективност на всички нива;
- Остарели медицински технологии;
- Липса на мотивация сред работещите в системата;
- Недостиг на средства за здравеопазване;
- Недостатъчен обем медицински услуги;
- Ниско качество;
- Заплащане от страна на пациентите за манипулации, изискващи скъпи консумативи и медикаменти, без точен регламент.

Какви цели трябва да се постигнат с реформата:

- Повишаване на ефективността;
- Регламентиране и разширяване на достъпа до медицинските услуги;
- Осигуряване на по-високо качество;
- Преодоляване на съществуващите разлики на териториално ниво;
- Въвеждане на съвременни системи за финансиране и на “пазарни” механизми – здравно осигуряване;

- Въвеждане на нови методи и технологии;
- Повишаване на квалификацията на персонала;
- Преодоляване на негативните тенденции в здравето състояние на населението.

Какви трудности имаше, има и в момента да преодолява реформата в здравеопазването ?

Най-общо те могат да бъдат групирани в четири групи:

1. По създаване на нормативната база и нейното изпълнение.
2. Медико-социални проблеми.
3. Финансови проблеми.
4. Организационни проблеми.

Предизвикателства пред нормативната база:

- Несъгласуваност между отделните закони;
- Необходимост от чести промени поради нововъзникнали обществени отношения или неуредени такива;

Пример – само предложенията за промяна на Закона за здравето осигуряване в момента са 8 с цел разрешаване проблема на различни групи здравно неосигурени лица.

- Преоценка на цялата подзаконова нормативна база с цел съответствие със законодателството;

- Хармонизиране на всички законови и подзаконови нормативни актове с тези на Европейския съюз.

Медико-социални проблеми:

Здравно-демографски проблеми:

1. Увеличаваща се смъртност.
2. Спадаща раждаемост.
3. Застаряване на населението.

Статистически данни:

■ Възрастова структура :

- а) от 0 до 17 години – 18, 6%;
- б) от 18 до 59 години – 58, 9%;
- в) 60 и над 60 години – 22, 5%;

Динамиката на възрастовата структура на населението

в България показва трайна тенденция към застаряване.

■ Раждаемост, смъртност и естествен прираст на 1000 души от населението – данните са за 2002 г.

а) живородени – 8, 5 ‰;

б) умрели – 14, 3 ‰;

в) естествен прираст – минус 5, 8 ‰.

г) умрели деца на възраст до 1 година – 13,3 на 1000 живородени.

По този показател зад нас са само Русия – 14,6 и Румъния – 18,4, като за тях данните са от 2001 г.

■ Средна продължителност на живота в България за период 2001–2002 г.:

а) обща средна продължителност на живота – 71, 87 години;

б) средна продължителност на живота мъже – 68, 54 години;

в) средна продължителност на живота жени – 75, 37 години.

4. Вътрешна миграция с тенденция към урбанизация.

Население на Р България към 31.12.2002 г. – 7 845 900 души, от тях в градовете – 5461 300, а в селата – 2 384 600.

5. Емиграция.

До този момент в годините на прехода около един млн. български граждани са напуснали страната, в болшинството от случаите, по икономически причини. Това са повече млади хора, в трудоспособна възраст, които създават БВП в други страни от Европа и Америка.

6. Нарастване на относителния дял на сърдечносъдови заболявания.

7. Увеличаване честотата на онкологичните заболявания.

8. Увеличаване заболяемостта от някои социалнозначими инфекциозни заболявания (СПИН, ТБК и други).

■ Продължава тенденцията за увеличаване на болестите на органите на кръвообращението – 67, 9%, и раковите заболявания – 14, %, като причина за смъртност в България.

■ Увеличава се броят на новооткритите заболявания от активна туберкулоза – 188,7 на 100 000 души население за 2002 г. при 185,8 на 100 000 за 2001 г., същото важи и за злокачествените заболявания, които са 376,4 новооткрити на 100 000 през 2002 г. при 356,2 новооткрити на 100 000 през 2001 г. такава е тенденцията и при други групи заболявания.

9. Нарастване на битовия, транспортния и производствения травматизъм.

Финансови проблеми:

Преди да се спра на основните финансови проблеми в здравеопазването, ще се спра на някои основни правила за набиране и разходване на средствата. Те се набират основно от здравно-осигурителни вноски и държавна субсидия. С решение на парламента се определя процентът на здравно-осигурителната вноска, в момента тя е 6% от brutната заплата. В Закона за здравното осигуряване:

- в чл. 40, ал. 1, т. 1 се определя както следва :

За лицата, получаващи доходи от трудови, служебни правоотношения, възникнали на основание специални закони, работещи по договори за управление и контрол на търговски дружества, и членовете на кооперации, получаващи възнаграждение от кооперацията – доходът, върху който се внасят вноски за държавно обществено осигуряване, определен съгласно Кодекса за задължителното обществено осигуряване; вноската се внася от работодателя или ведомството и от осигурения в съотношение:

– 2000 г.	-	2001 г.	-	80:20;
– 2002 г.	-	2004 г.	-	75:25;
– 2005 г.			-	70:30;
– 2006 г.			-	65:35;
– 2007 г.			-	60:40;
– 2008 г.			-	55:45;
– 2009 г. и следващите години			-	50:50;

- в чл. 40, ал. 1, т. 2 се определя както следва :

Еднолични търговци, физическите лица, образували ЕООД, съдружниците в търговските дружества и лицата, регистрирани като упражняващи свободна професия или занаятчийска дейност по регистрация, и земеделските производители се осигуряват върху месечен доход, който не може да бъде по-малък от минималния размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица, определен със Закона на бюджета на държавното обществено осигуряване, и годишно върху облагаемите доходи съгласно данните от данъчната декларация, земеделските производители и тютю-

нопроизводителите, регистрирани на основание на нормативен акт, които извършват единствено земеделска дейност, не определят окончателен размер на осигурителния доход, осигурителните вноски за тези лица се внасят върху минималния месечен осигурителен доход, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година – за тази година размерът му е 200 лв.

В ЗЗО е определен и начинът, по който се осигуряват пенсионери, учещи, безработни, военнослужещи на наборна служба и други.

Вноските се събират от НОИ и се превеждат по сметки на НЗОК. От тях се формира бюджета на НЗОК.

Бюджетът на НЗОК, покриващ всички разходи за 2003 г., е бил 731 013 000 лв., представляващ 52% от всички разходи за здравеопазване, а за 2004 г. е в размер на 878 094 000 лв., представляващ 54% от всички разходи за здравеопазване. Бюджетът на НЗОК се гласува в парламента като неразделна част от Закона за консолидирания държавен бюджет. За обема и начина на разплащане на болничните и извънболничните здравни услуги се подписва НРД между НЗОК и Съсловните организации на лекари и стоматолози (БЛС, ССБ).

Интерес представлява въведеният през тази година нов механизъм за финансиране на болниците.

Причини за въвеждането му :

- свободен избор на пациента на болнично лечебно заведение;

- остарял начин на финансиране на базата на структури и неотчитащ свободното движение на пациентите;

- премахване на нормативно определяне на щатове и заплати в лечебните заведения – търговски дружества;

- създаване на възможности на оперативния мениджмънт за вземане на самостоятелни решения за вътрешно реструктуриране;

- необходимост от ефективно изразходване на средствата, там където се извършват дейностите;

- необходимост от въвеждане на контрол и ефективно разделяне на финансовите потоци – НЗОК, МЗ, Доброволни здравно-осигурителни фондове и кешови плащания.

КОМПОНЕНТИ, ОБРАЗУВАЩИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ВСЯКО ЛЕЧЕБНО БОЛНИЧНО ЗАВЕДЕНИЕ

1. Постоянен компонент, определен в рамките на 30 на сто от субсидията по т. 2 за лечебните заведения за болнична помощ по бюджета на Министерството на здравеопазването за 2004 г.

2. Средства за извършени дейности по класове болести.

3. Средства за извършени дейности.

4. Средства за издадени експертни решения от ТЕЛК.

Субсидията по т.1 се изплаща месечно, а по т.2, 3 и 4 се определя за всяко тримесечие на база отчетена дейност.

ПОСТОЯНЕН КОМПОНЕНТ

Определя се в зависимост от това болничното заведение в коя група от 5-те определени от МЗ попада:

Първа група: Лечебни заведения за болнична помощ с държавно участие: университетски и национални многопрофилни и специализирани болници за активно лечение

70 лева за преминал болен

Втора група: Лечебни заведения за болнична помощ с държавно и общинско участие: многопрофилни болници за активно лечение

I подгрупа – 55 лв. за преминал болен

II подгрупа – 50 лв. за преминал болен

Четвърта група: Лечебни заведения за болнична помощ с общинско участие: многопрофилни болници за активно лечение

I, II и III подгрупа - 50 лева за преминал болен

Пета група: лечебни заведения за болнична помощ с общинско участие: специализирани болници

I, II, III и IV подгрупа - 45 лева за преминал болен

ПРОМЕНЛИВИ КОМПОНЕНТИ

– заплащане за извършена дейност – преминал болен по класове болести – 17 броя, извън тези заболявания, които се заплащат от НЗОК, по стойности определени на базата на отчетени разходи в предходни периоди – “квази ДСГ (диа-

гностично свързани групи) модел”;

– заплащане за извършена диализа – 51 лева (включва само дейността поради това, че медикаменти и консумативи се поемат централно от МЗ);

– заплащане за извършена експертиза – 20 лева за всяко експертно решение.

Недостатъчно финансиране на системата здравеопазване изразяващо се в заделянето на нисък процент от БВП в годините както следва:

– 1999 г. – 4, 1%	равняващо се на	933 178 000 лв.;
– 2000 г. – 3, 7%	равняващо се на	977 658 000 лв.;
– 2001 г. – 4, 0%	равняващо се на	1 195 950 000 лв.;
– 2002 г. – 4, 5%	равняващо се на	1 441 903 000 лв.;
– 2003 г. – 4, 0%	равняващо се на	1 416 077 000 лв.;
– 2004 г. – 4, 2%	равняващо се на	1 628 336 000 лв.;

За сравнение в страните от Централна Европа минималният процент, заделен за здравеопазване от БВП, е 6 %, а страните от Западна Европа заделят минимум 8% от БВП за здравеопазване.

Това хронично недофинансиране на здравеопазването влияе пряко върху функционирането на извънболничната и болничната помощ, върху нейния обем и качество.

Честата смяна на начина на финансиране, особено на болничната помощ, поставя реални проблеми пред съществуващата болнична мрежа, създава социално напрежение сред персонала по отношение на перспективата за работните места и нивото на заплащане.

Организационни проблеми:

1. Недостатъчен административен капацитет.

Този проблем доведе до отказ от страна на Националната здравна осигурителна каса (НЗОК), в последния момент, от поемане изцяло финансирането на болничната помощ за 2004 г. и прехвърлянето на този ангажимент към Министерството на здравеопазването (МЗ). По същите причини МЗ закъсна с предложението си за нова схема за финансиране на

болничното здравеопазване – то реално се състоя месец февруари, което създаде напрежение в системата поради липса на ясни правила.

2. Ниско качество и ефективност на дейностите.

3. Липса на ефективна система за контрол.

До днес липсват разписани ясни правила и ангажименти на Контролния съвет към НЗОК, което създава възможност за корупция. Поради липсата на съгласуваност между отделните закони и подзаконовни нормативни актове няма ясен ангажимент на МЗ, общини, НЗОК и Български лекарски съюз (БЛС) по отношение на контрола върху дейността и управлението на различните лечебни и здравни заведения от болничната и извънболничната помощ.

4. Липса на единна информационна система.

Факт е, че и в момента НЗОК няма ефективно работеща информационна система и тази липса има негативно отражение върху дейността ѝ, включително върху контролната дейност на НЗОК и защитата на интересите на здравно осигурените лица.

5. Недостиг на задължителни стандарти и правила за добра практика.

Все още липсват ясни правила и стандарти за добра медицинска практика и обвързано с тях остойностяване и заплащане на медицинските дейности, което е причина за различното финансиране на една и съща медицинска дейност в различните болнични и здравни заведения, което се отразява негативно върху тяхната издръжка и заплащане на медицинския труд с негативни последици върху качеството на оказваните медицински услуги.

6. Липса на мотивация и недоверие на населението към провеждащата се реформа.

Всички нерешени проблеми в законодателството, във финансирането, организацията и взаимоотношенията между различните нива и структури в здравеопазването доведоха като цяло до недоверие сред населението, включително и сред медицинския персонал към провеждащата се реформа. Всички, проведени по този въпрос публични анкети и изследвания потвърждават неудовлетвореността и сред гражданите, и

сред медицинските служители от настъпилите промени в здравеопазването.

Необходими мерки, които трябва да бъдат предприети в близка перспектива:

1. Утвърждаване на принципа на свободен избор на лечебно заведение и лекар от пациента.

2. Изграждане на система за предоставяне на информация на пациентите с цел осигуряване на свободния избор.

3. Премахване на всички правни, финансови и организационни ограничения, възпрепятстващи свободния избор.

4. Заплащане на все по-голям обем медицински дейности от НЗОК.

5. Приемане на нова лекарствена стратегия.

6. Повишаване на административния капацитет, както и мениджърските умения в здравеопазването.

7. Анализ и преоценка на системите за насочване на пациента между различните нива на здравната система.

8. Правилно планиране при създаване на районните и националната здравни карти.

9. Привличане на обществеността при вземане на решение.

ЗА РОЛЯТА НА ПУБЛИЧНАТА КОМУНИКАЦИЯ В РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ОРГАНИЗАЦИОННАТА ПОЛИТИКА

Проф. д-р Здравко РАЙКОВ

Постоянните и динамични промени са един от най-характерните белези на новия век. А и всяко развитие и всеки успех е следствие от някаква промяна. Тя може да дойде от всякъде: променят се технологии, идват поколения с различни ориентации, ценностите в обществото се сменят и т.н. Затова непрекъснатото развитие, адаптацията към новите обществени изисквания, стремежа към съвършенство са предпоставки за устойчиво развитие на всяка организация.

В тези условия нараства ролята на публичната комуникация или както още тя се нарича - public relations (PR). Днес тя се определя като социална технология, която е ориентирана към постигане на взаимодействие между една организация и нейните публики. PR представя организационната политика чрез система от целенасочени подходи, средства и техники, за да я направи не просто разбираема, а да мотивира публиката да вземе участие в нейното осъществяване. Ключовото понятие е реципрочност. PR е технология насочена към най-пълно изразяване на мисията на организацията - коя е тя, за какво съществува, какви социални потребности удовлетворява, как разбира своята обществена отговорност и т.н. Същевременно чрез PR публиката заявява своите желания и изисквания към организацията и с тях тя е длъжна да се съобразява. На тази основа се постига отговорно и взаимно полезно сътрудничество между организация и публика, без което е невъзможно удовлетворяването на потребностите им. Смисълът на PR е установяване на устойчив диалог, спечелване на публиките за организационна-

та политика и въвличането им в нейната реализация.

Онова, от което се нуждае всяка организация и без което е немислима реализацията на политиката ѝ днес се нарича **“публичност”**. Без професионално да е организирано и да е управлявано присъствието ѝ в общественото пространство, е невъзможно да се постигне най-важното - нейните публики да я идентифицират, разберат и да и се доверят.

Реклама ли е PR?

Отделни изследователи и комуникатори по света все още продължават да интерпретират PR като съставна част на рекламата и като дейност, която е без особено значение за крайните резултати, достигани от организациите. Наистина, между двете технологии има някои общи неща. Изходна точка и при рекламата, и при PR, например, са конкретните потребности на публиките. Ако те не се познават добре и рекламата, и PR няма да постигнат целите си. Двете технологии активно работят с медиите. PR и рекламата са комуникативни дейности, ориентирани към обща цел - увеличаване печалбите на конкретна организация.

Приликите обаче, не могат да елиминират много дълбоките различия между двете технологии. В сравнение с рекламата PR има огромни преимущества, които ми дават основание да твърдя, че това е технологията, която ще има ключово значение за просперитета на всяка организация през XXI век.

Едно от най-големите предимства на PR е, че неговото съобщение винаги е поставено в нетърговски контекст, за разлика от откровено търговския характер на рекламното послание. Това гарантира на PR-вестта, че ще бъде безпроблемно възприета от непрекъснато увеличаващия се брой на хора, които целенасочено избягват всякаква реклама. Оттук и изключителната ефективност на PR в сравнение с рекламата: публиката възприема и се доверява на PR-съобщението, защото то е обективна информация, за разлика от заплатеното перчене на рекламата.

PR излиза в ролята на “третата страна”, която не се асо-

цира от публиките с преследване на користни цели. PR-посланията стигат до публиката индиректно и при тях отсъства негативният контекст, който съпътства винаги рекламните заради усещането, че някои е платил за появата им. На тази основа се появяват допълнителни ефекти, които не могат да бъде реализирани чрез рекламата.

PR осъществява нещо невъзможно за рекламата: превръща организацията от затворена в отворена система, която гъвкаво се приспособява към динамично развиващата се околна среда. Това е от изключително значение за успеха ѝ - основен природен закон е, че всяка затворена система ражда и задълбочава хаоса, тя не може да се приспособи и загива.

За ролята на медиите

Необходимостта от медийна политика се обуславя от нарастващата роля и значението на медиите в живота на съвременното общество. Днес не е възможно да си представим света въвн от медиите. Ако не се появяваш в тях, просто не съществуваш. Вече има публикации, за които онова, което не е показано по телевизията, е нереално. Затова и статуса на една или друга организация се определя във все по-голяма степен и от вниманието, демонстрирано към нея от медиите. Сама, без тяхното посредничество, тя може да достигне до ограничен брой публикации. Но ако ангажира печата, радиото, телевизията тя стига до милиони хора.

Медиите имат редица съществени характеристики:

- те създават комуникативна реалност, в която са “потопени” почти денонощно хората. Реално публиката общува средно три часа на ден с печата, радиото и телевизията - повече от всяка друга дейност, с изключение на работата и съня;
- те достигат до десетки и стотици хиляди хора едновременно или с незначителни различия във времето;
- техните съобщения са универсални, дълбоко демократични - публиката им е различна по пол, възраст, социален слой, религия, образование, географско разположение, етнос и пр.;
- медиите са в състояние така да организират своите по-

слания, че да улесняват публиката в нейната ориентация в потока от информация - нещо много важно в условията на драматично нарастване на информационното свръхпредлагане;

- медиите фокусират внимание върху някои събития или идеи повече, отколкото върху други и по този начин им придават особена значимост; те тиражират модели на поведение, предават социален опит между поколенията, подпомагат ориентацията и адаптацията на публиката към промените в околната среда и т.н.

За да е достатъчно често в публичното пространство, което е предпоставка за известност и привличане на нови публики, организацията следва да заема контролирано предизвикателна позиция спрямо медиите. PR решава този проблем: когато не достигат новини, те се създават, за да привлекат вниманието на журналистите, а чрез тях и на публиката. А многообразието от информационни послания и аргументи, формира обществено мнение, което да подкрепя организационната политика.

Професионално конструираната и реализирана от PR медийна политика позволява на организацията да укрепи своята конкурентноспособност и да придобие нова сила, благодарение на публичността. Тя постига онова, без което днес е немислима реализацията в публичното пространство - оптимално идентифициране, създаване и поддържане на взаимноизгодно сътрудничество вътре в една организация, между организацията и нейните публики, между организацията и социалната среда като цяло.

За природата на общественото мнение

С медиите много тясно кореспондира друг изключително важен за успеха на всяка организация феномен - общественото мнение. Всяка компания действа в определена социална среда и за да постига целите си, тя се нуждае от неговата подкрепа. Когато нейната политика получи одобрението на общественото мнение, то тя се реализира успешно. И обратното, когато е санкционирана от страна на общественото

мнение, пред същата тази политика се появяват сериозни бариери, които са в състояние да провалят изпълнението ѝ. Оттук и потребността да се познава и да се влияе върху процеса на формиране на общественото мнение, за да се постига търсения успех.

С какво е силно общественото мнение?

Преди всичко със своята обвързаност с личните интереси на хората-събитията, думите и всички други стимули влияят на мнението дотолкова, доколкото е очевидна тяхната връзка с тези интереси. Но то придобива сила и от страха на хората от социална изолация. В днешния свят властва, подхранван непрекъснато и от масовата култура, конформизмът. Всеки изпитва потребност да е приеман и поведението му да е одобрявано от социалната общност, към която принадлежи или в която се стреми да влезе. В своите социални прояви човек или ще постъпва по възприетите обичаи, ще следва модели на възприятия и оценки като преобладаващата част от другите, или ще плаща висока цена за нестандартността си.

Общественото мнение се появява тогава, когато са налице определени предпоставки. Трябва да е възникнал проблем, който да вълнува публиките и те да настояват за неговото разрешаване. Ако са възбудени техни жизнено важни интереси, то отношението им към този проблем ще е особено релефно очертано. Интересите са, които насочват хората към едни или други социални факти, стимулират тяхното осмисляне и пораждат и индивидуалните им оценъчни съждения, и потребността те да бъдат споделени и обсъдени. Важно е да се отбележи и факта, че тези интереси възникват независимо от желанията на членовете на общността, т.е. те имат обективен характер.

Процесът на формиране на общественото мнение е реално възможен само в наситено с богата и многопосочна информация, социално поле. Немислимо е да се появи *vox populi* при отсъствието на богата, разнообразна информация - всяка едностранчивост изключва неговото възникване, защото не дава храна за сблъсък на различни гледни точки. Неговата природа има подчертано информационен характер и затова технологията, която има директно отношение към про-

цесите на неговото изучаване и формиране е PR.

Днес основен източник за информирание на публиките, са средствата за масова комуникация. Самите те, обаче, получават необходимите им актуални познания за света най-вече чрез PR. Изследвания в развитите страни показват, че с всяка измината година расте ролята на PR като първоизточник на съобщения за печата, радиото и телевизията. Днес над 84 на сто от информацията, всекидневно потребявана от журналистите в развитите страни идва от PR-отдели на различни държавни институти и частни организации и от специализирани PR-агенции, около 12 на сто - от пресконференции (впрочем също организирани от PR!) и само около 4 на сто е плод на самостоятелни журналистически разследвания.

Формирането чрез PR на общественото мнение, което да подкрепя организационната политика, е сложен и продължителен процес. Статусът на всяка организация, определен чрез общественото мнение, е твърде динамичен - възможно е в различни периоди да има промени - например, от негативно към позитивно или към неутрално отношение. Оттук и PR трябва да реализира различни задачи, след като е диагностицирал посоката на общественото мнение: да работи за поява на благоприятно за организацията общественото мнение, за неутрализиране на враждебно спрямо нея общественото мнение или за модифицирането му в посока позитивиране; да укрепва формирано положително общественото мнение; да активизира "спящо" (скрито, латентно) общественото мнение. Това предполага точна квалификация на богатото многообразие от фактори, влияещи в процеса на формиране на общественото мнение в благоприятна посока, но така също и на факторите, които водят до поява на критично или враждебно за корпоративната политика общественото мнение. Затова въздействието на PR върху общественото мнение в процеса на неговото формиране и функциониране, е немислимо без проучвания на актуалните нагласи, очаквания и мнения. От една страна, те са необходими за точна диагностика на реалното състояние на общественото мнение в конкретен период, а от друга - самите те се превръщат в ефективен "инструмент" за модифициране на общественото мнение.

Много често големи публики не са “покрити” информационно - те не знаят достатъчно не само за нещата, които са важни за организацията, но и за тези, които са от жизнено значение за тях самите. Най-често това се случва заради непрофесионално изграждана комуникация, например не са изследвани бариерите пред информационните потоци, които протичат към публиките. Спасението в подобна ситуация е да се използва принципа на комуникативната диверсификация - максимално да се насища публичното пространство с информация от многообразни източници, което ще гарантира достигане до целевите публики на доминиращите тези на организацията.

Във възможностите на PR е да ориентира *vox populi* да заработи в интерес на организацията. Насоките тук са няколко:

- пораждане на интерес към проблем, който не е забелязан от публиките;
- кристализиране на неформено обществено мнение;
- “събуждане” на скрито обществено мнение;
- прецизиране на посоката (насочеността) на обществено мнение;
- неутрализиране на враждебно обществено мнение;
- стабилизиране и укрепване на благоприятно обществено мнение.

Общественото мнение е извънредно чувствително към значителните събития и то няма да се стабилизира до тогава, докато значението на последиците от събитията не стане разбираемо за неговите носители. Ето защо PR придобива за всяка организация стратегическо значение. Хората са съпричастни дори и към засягащи ги болезнено решения на даден проблем, ако те са включени в дискусията за търсенето на алтернативи на решенията, ако тяхната реализация става в условията на откровеност и прозрачност, на достатъчна и алтернативна информация. Тогава се появява информираната публика, която е наясно и с проблемите, и с перспективите и е готова да сътрудничи. А в подобна ситуация и неразрешимите на пръв поглед проблеми биват разрешавани.

Добавената стойност на публичната репутация

Днес все повече се срещат определения на PR като технология за “управление на публична репутация”. На него се разчита, за да бъдат отхвърляни необосновани обвинения, да се позитивира корпоративна репутация и се печели доверието на публики.

Организациите не могат да елиминират нарастващите изисквания от страна на обществото за тяхната социална и морална ангажираност към света, в който действат. Публиките стават свръхчувствителни към спазването на професионални и други етични кодекси от всяка организация, без значение на големината ѝ. Ето защо от жизнено значение за организациите е да имат повишена чувствителност и възприемчивост към очакванията на околната среда и към очертаващите се тенденции в развитието ѝ.

Публиките днес искат да общуват с организации, които са близки до тях, познават проблемите им, приятелски са ориентирани. Компания, която демонстрира такива качества на “характера си”, не може да има проблеми - с нея всеки иска да работи, да си сътрудничи, да потребява нейните стоки и услуги.

За да се изгради взаимноизгодно сътрудничество между една организация и нейните публики днес не е достатъчно да се показват техническите характеристики или удобствата на продуктите или услугите, предлагани от съответната организация. Всичко, което прави, например една компания, трябва да бъде представяно в аспекта на човечността. Инфлацията не е абстракция - това е цената на хляба и бензина, на млякото и картофите...Има организации, които силно се конфронтират заради естеството на своята работа с околната среда - например, предприятия от химическата индустрия. Те почти винаги се възприемат като особено опасни и затова, и като безсърдечни и алчни. При тях изискването за персонифицираност придобива ключово значение за успеха им.

За професионализма в PR

Независимо дали една организация прилага PR или не, представа за нея сред целевите ѝ публики, съществува. Но стихийно формираният образ носи много рискове - в информационното пространство витаят слухове, дезинформация, неетични техники се използват от нелоялни конкуренти и пр. Само когато професионално е изграждан и поддържан, имиджа на организацията е в състояние да работи за повишаване на нейната конкурентноспособност, за изграждане на желаните взаимноизгодни отношения между нея и публиките ѝ.

Изграждането, обогатяването и съхраняването на организационната репутация днес е стратегическа задача за всяка организация, която иска да просперира в областта, в която професионално се реализира. Потребността от привличане на ресурсите на PR за конструиране на организационен имидж, е устойчива във времето, защото е адекватна реакция на очакванията на онези публики, от които зависи успеха на организацията и заедно с това и средство да се интегрират техните собствени ресурси в процесите на реализация на организационната политика.

PR не е модна абривиатура, нито пък дейност, без която може и да се мине. Мястото, което ще заема една организация в съответната област, все повече ще се определя от уменията на нейните мениджъри да привличат и ресурсите на публиките за реализация на организационната политика. Затова преуспяването на която и да е организация ще е в нарастваща степен зависимо от отношението на различните публики към нея, от формираното обществено мнение за нея. А като гради позитивната репутация на организацията, PR осигурява и така необходимото ѝ сътрудничество с публиките, приобщава ги към организационната политика. Чрез PR организацията получава високоефективни средства за запазване и разширяване на вече достигнати позиции и за спечелване на нови привърженици - клиенти, делови партньори, симпатизанти, електорат и пр. Макар и невидими (кое-то е важна част от PR-магията!), ефективните публични комуникации градят устойчива и позитивна репутация на ор-

ганизацията в обществото - най-сигурното условие и за нейния успех.

PR не е занимание на хора, които за да постигнат целите си разчитат на импровизации и на наивността на публиката. Професионално реализирания PR не се задоволява с догадки - за да могат да разберат проблемите, които вълнуват публиките и организациите, експертите по публична комуникация задължително се опират на достиженията на социалните науки. А като приложна междудисциплинарна наука, PR се подчинява и на свои закони на развитие и функциониране, овладяването на които е предпоставка за достигане на професионализъм. Без богатата теоретична култура днес е невъзможно да се изгражда и управлява ефективно публичната комуникация на организацията. Тази - от критично значение за организационната политика задача, е реално осъществима, само когато се изпълнява от професионалисти. Затова добра публична репутация, която не е плод на професионално реализиран PR, вече е рядко срещано изключение и като правило, тя е твърде неустойчива във времето. Ако организацията не осъществява професионални взаимоотношения с различни публики, ако целенасочено не работи за представяне на своята политика пред тях, то в условията на нарастваща конкуренция нейният имидж неизбежно губи от идентичността си. Произтича сливане, покриване или неговото разтваряне в имиджа на други организации - обикновено тези, които имат мощен, професионално осъществяван PR.

Всяка организация днес се нуждае от намаляване на неопределеността в света, който я заобикаля, от алтернативи за решаването на конкретни проблеми, от създаване на благоприятен за нея публичен контекст на поведение и възприемане на нейната дейност. В този смисъл PR е технология от стратегическо значение, защото осигурява достигането на дълговременни цели: промяна в общественото мнение и в поведението на публиките, от които зависи успеха на организационната политика. Чрез нея става възможно да се реализира всеки властови потенциал, да се мотивират хората, организациите да се движат напред.

Комуникативната култура на мениджъра, а и на редо-

вия изпълнител, днес вече е водещо изискване и предпоставка за оптимално изпълнение на всяка професионална роля. Немислима е през XXI век реализацията на което е да е професионално и социално поприще, ако човек не е запознат с изкуството на PR, ако не разбира неговата роля и значение за собствения му просперитет.

Организациите не могат да решават “за” или “против” PR. Тук няма място за избор, за алтернативност в поведението. Игнорирането на PR е разточителство, което никоя организация не може да си позволи. Все по-сложната конюнктура, натиска на многообразни фактори от вътрешната и глобалната среда, ще ги заставят да включат PR в своя мениджмънт. При това вероятността да нараства разнообразието от критични перспективи, пред които ще бъде изправена всяка организация, е повече от реална. Това също извежда на преден план способността ѝ за адаптация, изисква от нея свръхчувствителност към заобикалящата я среда, която може да и осигурят само професионално реализирани публични комуникации.

Публичната репутация днес е безценен капитал за всяка организация. Никой вече не може да разчита на досега използваните похвати за спечелване на позиции в социалното пространство - под натиска на промените всяка организация е принудена да проявява нарастващ интерес към своя PR. Развитието на всеки бизнес - по-голям или по-малък, в съвременния свят става все по-зависимо от равнището и характера, от качеството на публичната комуникация. Публиките - вътрешни и външни, се нуждаят от несекващи потоци информация, за да си изработват мнения и нагласи, да се ориентират в заобикалящата ги реалност, да вземат решения. Недостигът на съобщения ражда у тях неувереност и подозрения, той е в основата на различни конфликти, което не просто затруднява, но блокира в един момент организационната дейност.

PR е технология, която е създавана в продължение на десетилетия, за да добие днешния си мисловен и технологичен вид и възможности за постигане на резултатно, взаимноизгодно сътрудничество с различни публики. Появата и раз-

витието ѝ потвърждават едно правило: като фундаментален социален процес, комуникацията е не просто отражение на промените в обществото, но и сама допринася за обществените промени. Обществото не е нищо друго освен съвкупност от връзки между индивиди, индивиди и групи, между групи, между групи и обществото като цяло. И затова, ако са нарушени комуникативни връзки, то и социалното развитие ще е затруднено. Многообразието от подходи и средства, които прилага PR, са съществено условие за успеха на всяка организационна политика, следователно и за просперитета на обществото като цяло. Затова днес PR вече е проблем не само на конкретната организация, но и на обществото като цяло - ролята на всяка стратегия в последна сметка се свежда до това: да сътвори ситуация, в която другите активно се включват и се чувстват участници в едно общо дело. Като свързва институции и хора, като улеснява материалния, интелектуалния и духовния обмен между членовете на обществото, PR се превръща и в една от най-важните предпоставки за неговия динамичен просперитет.

Истинската мисия на PR може да бъде изразена с една единствена дума: "съпричастност". Това е технологията, която печели доверието на целевите публики и ги приобщава към процеса на реализиране на организационната политика. По този начин PR осигурява на организацията един практически неизчерпаем ресурс по пътя към успеха и - ресурса на нейните публики.

Чрез PR компанията получава възможност и да отговори адекватно на новите предизвикателства, идващи от околната среда, и да реализира така необходимата за нея промяна: да превърне света на несигурността в свят на реални възможности, да трансформира политиката на проблеми в политика на ценности.