

Форум Социална демокрация  
Визии и опции за ЮИЕ

15

## Отдалечават ли се Европейският съюз и Балканите един от друг?

Бьорн Кюне



FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

Какво означава социалната демокрация в днешния глобализиран свят?  
Какво означава социална демокрация?

Все още ли интересът на гражданите към политиката е налице?  
Може ли той отново да бъде събуден?

Съвместими ли са икономическата динамика и социалната справедливост?  
Кои конкретни политики се оказаха осъществими? Колко успешни бяха те?

Тези и други въпроси са значими и съществени за всички региони на света. С поредицата от публикации „Форум социална демокрация – визии и опции за ЮИЕ“ Фондация Фридрих Еберт желае да допринесе за дебата по тези теми в Югоизточна Европа. Публикации ще бъдат придружени от форум в Интернет ([www.forum-social-democracy.org](http://www.forum-social-democracy.org)). Каним всички читатели да участват активно в тези дебати.

**Фондация Фридрих Еберт**  
Бюро България  
Ул. “Княз Борис I” № 97  
1 000 София  
България

• Текстът е публикуван също и на сръбски,  
македонски, албански и български език

• Можете да намерите всички текстове на  
адрес в Интернет [www.fes.rs](http://www.fes.rs)

## Съдържание:

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| Дебатът вътре в ЕС .....           | 4 |
| Развитие в Югоизточна Европа ..... | 5 |
| Как да запълним празнината? .....  | 6 |



## Отдалечават ли се Европейският съюз и Балканите един от друг?<sup>2</sup>

- В рамките на ЕС се обсъжда и се знае малко за негативното влияние върху Югоизточна Европа на ставашата все по-малко осъществима перспектива за интеграция в ЕС. От друга страна, в рамките на Югоизточна Европа се знае малко за ожесточеността на дебата вътре в ЕС.
- Това е явен случай на скачени съдове – шом в Югоизточна Европа се затвърждава усещането, че перспективата за разширяване става все по-малко осъществима, волята за ангажиране със съдбоносни, но трудни процеси на реформи се изпарява, както и влиянието на ЕС върху развитието в региона.
- В интерес на ЕС е да стабилизира Югоизточна Европа, а процесът на разширяване не трябва да бъде разглеждан като благотворителен акт на ЕС. Дискусията не трябва да бъде за цената на разширяването, а за цената на неразширяването.
- Основното затруднение при разширяването идва от ограниченията на напредъка на Западните Балкани. Но макар че намалелият фактор на привличане на ЕС не бива да бъде пренебрегван, това не би трябвало да се използва като оправдание за игнориране на провала на много правителства в Югоизточна Европа в ангажирането със съдбоносни реформи на страните си.

Влизането в сила на Договора от Лисабон от 1 декември 2009 г. беше приветствано като крайпътен камък на ЕС, който слага край на продължили почти десетилетие дискусии и поставя ЕС на една потвържда институционална основа. Освен това, шо се отнася до разширяването на ЕС в Югоизточна Европа, през последните си месеци оттеглящата се Комисия прокара важни решения, които могат да дадат положителен импулс на процеса.

Въпреки това, все повече ставаме свидетели на това как дебатът за разширяването в рамките на ЕС и очакванията в Югоизточна Европа се раздалечават.

В рамките на ЕС умората от разширяването, както сред правителствата на ЕС, така и сред общото население, беше преобладаваща още преди настъпването на сегашната икономическа криза, но днес тя се увеличава с нарастващо безпокойство сред електората в много страничленки на ЕС, резултат от което е обща тревога за проекта за европейска интеграция като цяло.

Макар че, от друга страна, влиянието на финансовата и икономическа криза в Югоизточна Европа прави „светлината в края на тунела“ дори по-необходима, за да гарантира, че процесът на реформи е на прав път.

Двата аспекта са рядко свързани: в рамките на ЕС се обсъжда и се знае малко за негативното влияние върху Югоизточна Европа на ставашата все по-малко осъществима перспектива за интеграция в ЕС. От друга страна, в рамките на Югоизточна Европа се знае малко за ожесточеността на дебата вътре в ЕС.

От изключителна важност е обединяването на линиите на дебата на ЕС и Югоизточна Европа, особено имайки предвид разминаването на очакванията, от една страна, и очевидната неохота, от друга. Това е явен случай на скачени съдове – шом в Югоизточна Европа се затвърждава усещането, че перспективата за разширяване става все по-малко осъществима, волята за ангажиране със съдбоносни, но трудни процеси на реформи се изпарява, както и влиянието на ЕС върху развитието в региона.

<sup>1</sup> Бивш директор на кабинета на Пакта за стабилност на Югоизточна Европа (Bjoern.Kuehne@gmail.com).

<sup>2</sup> Тази статия се основава в голяма степен на дискусии, водени в контекста на две конференции, организирани от Фондация Фридрих Еберт през април и юни 2009 г. в Берлин.

## Дебатът вътре в ЕС

Дори и Договорът от Лисабон да е влязъл в сила, тълкуването и прилагането му ще отнеме известно време преди да е налице някаква реална сигурност за това как ще изглежда ЕС – и към какъв ЕС ще се присъединят страните от Западните Балкани.

И така, докде сме с разширяването? Важи ли още така нареченият „подновен консенсус за разширяването“ от декември 2006 г.? В резултат на негативните референдуми във Франция и Холандия, на най-високо ниво ЕС се съгласи да се придържа към процеса на разширяване, макар и изтъквайки обусловеността и напредъка, основан на индивидуалните заслуги, но също и на способността на ЕС за разширяване. Въпреки че този „подновен консенсус“ често беше критикуван, че не отива достатъчно далеч, той позволи на Европейската комисия да продължи с процеса в ритъм, което след това зависеше повече от напредъка на реформите в Югоизточна Европа, отколкото от вземането на решения от ЕС. Със сегашното ниво на напредъка много от това, което се изговори за капацитета за разширяване на ЕС, не трябваше да се проверява досега и – освен при Хърватска – няма да бъде проверявано дори в близко бъдеще.

Оттогава изтъкването на обусловеността промени значително процеса на разширяване. Хърватска изпитва първа този засилен критичен оглед: „кредитни карти не се приемат, всичко трябва да се плати в брой“, т.е. трябва да бъдат приети и приложени закони, преди преговорите по определена глава да могат да продължат. Освен това, бенчмаркингът се прилага като условие за отваряне и затваряне на глави. Това направи процеса много по-прозрачен, но също така предвижда дори за повече етапи възможността за блокиране от страна на отделни страни-членки на ЕС или дори просто процедурни забавяния. Много по-важно, обаче, е това, че тази система за бенчмаркинг не позволява на една страна да влезе в ЕС, преди тя да е готова за това. Този факт трябва да стане по-широко известен, за да се насочи

към общественото безпокойство, породено от възможността да се повтори случаят с България и Румъния, които влязоха в ЕС по-рано от уреченото.

От друга страна, от интерес на ЕС е да стабилизира Югоизточна Европа, а процесът на разширяване не трябва да бъде разглеждан като благотворителен акт на ЕС. Дискусията не трябва да бъде за цената на разширяването, а за цената на неразширяването. ЕС просто не може да си позволи да си вземе почивен ден от процеса на разширяване. Конфликтите от 90-те години, завършили с голям брой бежанци, и необходимостта да се изпратят военни сили в региона показаха влиянието на нестабилността в непосредственото съседство на ЕС. Оттогава стабилността в Югоизточна Европа е от ключов интерес за ЕС, в резултат на което беше създаден Пактът за стабилност в Югоизточна Европа и беше стартиран Процесът на стабилизиране и асоцииране.

Европейската перспектива – перспективата да станеш страна-членка на ЕС, ако веднъж предварителните условия са изпълнени – след това беше инструментът за постигане на това. Отнемането на тази перспектива – или дори просто отлагането ѝ в далечно бъдеще, без междувременно страните да бъдат ангажирани – ще доведе до фрустрация на про-европейските сили в региона и има потенциала да възобнови двустранните спорове, да дестабилизира един потенциално крехък регион и да повлияе на достоверността на ЕС като международен актьор. Затова един прост анализ на възвръщаемостта на направените разходи би показал, че почивен ден от разширяването бързо ще се окаже „по-скъп“ от продължаването по пътя на разширяването, особено имайки предвид сегашния график. А дори и в условията на сегашната финансова криза продължаването на разширяването е пътят на по-ниския риск. Недопускането на страни, които вече до голяма степен са свързани с ЕС, няма да ги спре от евентуален колапс, а това ще окаже влияние и върху ЕС. Ето защо, процесът на разширяване е мощен инструмент за

продължаване на процесите на реформи, които са в полза и на ЕС.

Проблемът е, че за ЕС процесът на разширяване е само един от много належащи въпроси, с които той трябва да се занимава, обхващащи финансовата регулация, енергийната политика, климатичните промени, институционални въпроси и т.н. Тези въпроси също са от решаващо значение за страните от Югоизточна Европа и, да се надяваме, тяхното разглеждане ще укрепи ЕС като цяло, с което те също биха били в интереса на всяка страна, присъединяваща се към ЕС в бъдеще.

Но в сравнение с непосредствените последици от конфликтите, които доведоха до стартирането на Пакта за стабилност и Процеса на стабилизиране и асоцииране през 1999 г. и срещата на върха в Солун през 2003 г., политическото внимание и съответно ангажиментът изчезнаха. След Солун 2003 г. разочарованието от двете страни нарасна, а взаимното доверие непрекъснато намалява. Политиките на ЕС вече не са толкова ефективни в предумването към реформи, които впоследствие изгубиха импулс в целия регион. Понякога пътните карти изглеждат по-скоро виртуални, отколкото съответстващи на реалностите на място. Ето защо, на честите призови за среща на върха Солун II трябва да се гледа предпазливо. С оглед на сегашния политически климат е нереалистично да се очаква повече от едно хладно потвърждение на ангажиментите от 2003 г.

Причините за това могат да бъдат открити в политическия процес, но също и в общественото възприемане на Югоизточна Европа вътре в ЕС и възприемането на страните, присъединяващи се към ЕС. Убеждаването на широката общественост в страните-членки на ЕС в необходимостта от подкрепа на перспективата за разширяване за Югоизточна Европа тук има ключово значение, но се натъква на добре загнездили се стереотипи. Освен това, влиянието на финансовата и икономическа криза допълнително намали одобрението

на разширяването в много страни-членки на ЕС. Още по-изненадващо е, че положителните съобщения за разширяването, като докладът на Европейската комисия от януари 2009 г. за положителния ефект на разширяването през 2004 г. върху икономическия климат на ЕС, рядко се оповестяват публично. Повечето пъти резултатът е по-скоро нарастващ протекционизъм и национализъм в много страни-членки на ЕС и ограничен ангажимент към Европейския проект като цяло, отколкото стремеж към това да бъде убеден електоратът в собствения интерес на ЕС да подкрепи перспективата за разширяване.

## Развитие в Югоизточна Европа

През май 2008 г. Сърбия показа, че изборите могат да бъдат спечелени с проевропейска платформа, при което на власт дойде правителство, което е по-склонно да взаимодейства по положителен начин с ЕС, отколкото едно националистично правителство. Макар че резултатът не беше непременно сръбско правителство, което има желание просто да следва международните указания по чувствителни въпроси като Косово, спокойно може да се допусне, че взаимодействието с едно по-националистично правителство би било далеч по-трудно.

От друга страна, на изборите в Македония през 2008 г. след решението на НАТО да не приеме Македония заедно с Албания и Хърватска бяхме свидетели на изборна кампания, фокусирана върху национални въпроси и спечелена от управляващата коалиция на базата на по-скоро националистична платформа. Усещането е, че Македония няма какво да очаква от международна страна.

В такъв контекст ЕС и НАТО губят бързо своята привлекателност в очите на политическите от Югоизточна Европа, ако не могат да бъдат използвани като положителен фактор в спечелването на следващите избори. В региони, където разширяването на ЕС не е перспектива в близко или средносрочно бъдеще, две „цветни революции“ - в Украй-



на и Грузия - вече бяха обърнати или поне изпаднаха в затруднение. Ако в Югоизточна Европа перспективата за разширяване изчезне – или поне стане прекалено далечна – е напълно възможно да се стигне до подобно развитие и там. В резултат на това, ЕС би загубил влиянието си във време, в което целостта на Босна и Херцеговина, както и на Косово, не е напълно установена.

Задънената улица между Словения и Хърватска, която засега изглежда намери взаимно приемлив изход, е само един от множество конфликти, които ще разтърсят процеса на разширяване на Западните Балкани през следващите години. Макар че е важно ЕС да не стане страна в тези спорове, той ще трябва да определи ролята си, ако не иска да продължи да губи достоверност и влияние.

ЕС трябва да си зададе въпроса защо обусловеността вече не работи така, както в изминалите кръгове на разширяването, а също както и на Западните Балкани през повечето от последните 10 години. Днес стимулите изглежда не са достатъчно силни, за да накарат правителствата да направят трудния избор на реформи. Реформите губят сили и са лишени от административен капацитет да се насочат към основни въпроси, свързани с помиряването, мултиетничността, върховенството на закона и т.н., вследствие на което процесите на реформи затихват. В резултат на това, основното затруднение при разширяването идва от ограниченията на напредъка на Западните Балкани. Но макар че намалелият фактор на привличане на ЕС не бива да бъде пренебрегван, това не би трябвало да се използва като оправдание за игнориране на провала на много правителства в Югоизточна Европа в ангажирането със съдбоносни реформи на страните си.

Защо, обаче, обусловеността губи своето значение? Противоречиви послания от ЕС и страните-членки на ЕС не са благоприятни за климат, в който обусловеността ще работи. Ако за ЕС се смята, че повдига летвата на разширяването само за да забави про-

цеса на разширяване, достоверността на ЕС ще бъде изложена на опасност. Достоверността на ЕС е също така разрушена, ако отделни страни-членки използват процеса, за да подкрепят национални въпроси. И когато се иска страни от Западните Балкани да решат двустранните си спорове, трябва да се има предвид, че много от тях в действителност замесват също страни-членки на ЕС. Фокусирането единствено върху солидарността на ЕС може лесно да разруши репутацията на ЕС в международен план.

### Как да запълним празнината?

Черна гора подаде молба за членство и кандидатурата ѝ беше препратена от Съвета на Европа до Европейската комисия за щателно разглеждане, както съвсем наскоро беше направено и с искането на Албания. Сърбия подаде молбата си за членство през декември 2009 г. Македония получи от Европейската комисия зелена светлина да започне преговорите, но сега е блокирана да продължи от Гърция, докато в Босна и Херцеговина дискусията за затварянето на Офиса на върховните представители (OHR) се счита за първа стъпка към „нормалност“ преди членството в ЕС да бъде обсъждано.

Може ли при тази „лавина“ от молби ЕС да реагира като на „нещо обичайно“? Не изисква ли сегашната ситуация засилен подход от страна на ЕС? Или, всъщност, подходът „нещо обичайно“ има най-добри шансове за успех, тъй като задържа процеса в обичайното му русло, вместо да го издигне на политическо ниво, където желанието за вземане на решения за разширяването в момента е ограничено?

В най-добрия случай присъединяването към ЕС е продължителен процес. Шо се отнася до мнозинството страни от Югоизточна Европа, този процес все пак ще отнеме най-малко 5-10 години, като единственото изключение е Хърватска. От една страна, това означава, че ЕС все още има малко време да се подготви за следващия кръг на разширяване. От друга страна, перспективата трябва да остане реална, за да за-



пази импулса на реформите в региона и да засили достоверността и влиянието на ЕС. Правителствата в Югоизточна Европа имат нужда да покажат нещо, когато дойде следващият кръг избори.

Най-добрият пример за това са пътните карти за либерализиране на визовия режим. С предложението за свободно пътуване до ЕС за всеки желаещ, необходимите реформи бяха осъществени за сравнително кратко време в няколко страни начело с Македония, следвана от Сърбия и Черна гора, докато Албания и Босна и Херцеговина все още трябва да работят върху това. Това е случай, в който бенчмаркингът и обусловеността функционираха изключително добре.

Макар че вероятно е трудно да се открият много други области, които имат такова директно влияние върху ежедневието на хората както либерализирането на визовия режим, си струва да се направи опит да бъдат дефинирани други области, в които този подход би могъл да работи. Имайки предвид факта, че целта за членство в ЕС е по-скоро далечна за всички, междувременно трябва да бъдат предложени стъпки, предоставящи достатъчно стимули с оглед на 4-годишните изборни цикли.

От гледна точка на ЕС е важно да се гарантира, че се прави разлика между обществената умора от ЕС и Европейския проект въобще – ниското ниво на участие в изборите за Европейски парламент през лятото са ясен индикатор за това – и умората от разширяването. Ако общественото възприемане се различава непрестанно от политиките на ЕС, това буди сериозно безпокойство. Шо се отнася до разширяването, необходимо е да се насочим към притеснението, че то е причината за всички предизвикателства, поставени от глобализацията. Скептицизмът отразява комплекс от по-дълбоки проблеми на проекта за Европейска интеграция като цяло. Това, разбира се, е също така въпрос на връзки с обществеността, но общественото мнение е двупосочен процес и пра-

вителствата и политическият елит трябва да играят роля в неговото формиране. Честото инструментализиране на ЕС и „Брюксел“ като изкупителна жертва при вземане на трудни решения разрушава Европейския проект като цяло.

На по-общо ниво, разширяването към Западните Балкани не е дебат за границите на ЕС и не е реален проблем за способността за разширяване или основно бреме за ЕС. Два въпроса биха могли да представляват предизвикателство: общественият страх, че Западните Балкани биха могли да се присъединят, без да са изпълнили ефективно критериите, поради което поддържането на обусловеността е от огромно значение за гарантиране на обществената подкрепа в страните-членки на ЕС; и институционалното измерение: приемането на 6-7 нови страни-членки с място в Съвета на Европа, комисар в Европейската комисия и няколко членове в Европейския парламент би променило значително баланса на силите в ЕС (в ущърб на по-големите страни-членки на ЕС), също както и по-нататъшно затрудняване на способностите на ЕС за вземане на решения – дори и при условията на Лисабон. Освен това, по-големите регионални единици в страните-членки на ЕС, например Бавария или Ломбардия, ще бъдат губещите на ниво ЕС, защото те нямат представителство на ниво ЕС, каквото биха имали много по-малки страни като Черна гора. Макар че там винаги е имало дисбаланс, той ще бъде увеличен с приемането на все повече малки страни.

Всеки, които се занимава с политиката на разширяване на ЕС в посока на Югоизточна Европа през последното десетилетие, ще е чувал актуалната шега за ЕС, който се преструва, че иска Югоизточна Европа да се присъедини към него, а югоизточноевропейците се преструват, че извършват реформи, за да изпълнят критериите. Това се промени. Днес се чува повече за загубата на доверие в процеса от двете страни, което би трябвало да бъде причина за тревога.



**До сега излезли издания на поредицата от публикации  
„Форум социална демокрация – визии и опции за ЮИЕ“**

|     |                                                                                                                                                                         |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Въздействията на ЕС върху Европейския социален модел и социалното единство<br><b>Lothar Witte – Dr. Heinrich Sassenfeld</b>                                             |
| 2.  | Новата политическа икономия в европейската държава на благоденствието<br><b>Patrick Diamond</b>                                                                         |
| 3.  | Европейски икономически и социален модел - географска карта на различните интереси<br><b>Marius Busemeyer, Christian Kellermann, Alexander Petring, Andrej Stuchlik</b> |
| 4.  | Социалдемократическа програма след разширяването на Европейския съюз<br><b>Christoph Zöpel</b>                                                                          |
| 5.  | Унгарските вълнения – симптом на централноевропейската криза на присъединяването<br><b>Michael Ehrke</b>                                                                |
| 6.  | Социалната справедливост за 21 век<br><b>група автори</b>                                                                                                               |
| 7.  | По пътя на преразгледания европейски модел<br><b>Anthony Giddens</b>                                                                                                    |
| 8.  | Европа на регионите<br><b>група автори</b>                                                                                                                              |
| 9.  | Между стари рецепти и нови предизвикателства: Европейската левица трябва да се преориентира<br><b>Ernst Hilebrand</b>                                                   |
| 10. | Печелившите от новия Европейски Договор<br><b>Jo Leinen</b>                                                                                                             |
| 11. | Гъвкава сигурност на трудовите пазари на Европа – тънката линия между гъвкавост и социална сигурност<br><b>Inge Kaufmann, Alexander Schwann</b>                         |
| 12. | Финансовата криза и реакциите – какво се случи досега. Пет подхода в търсенето на изход<br><b>Eric Helleiner</b>                                                        |
| 13. | От финансова криза до повратна точка<br>Как “събпрайм кризата” в САЩ се превърна в световна и е на път да промени глобалната икономика<br><b>Jacques Sapir</b>          |
| 14. | Глобалната криза в европейската периферия<br>Поглед от Централна и Източна Европа<br><b>група автори</b>                                                                |

