

МЕХАНИЗМЪТ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА: СПОДЕЛЕНА ПОЛИТИЧЕСКА БЕЗОТГОВОРНОСТ



УНИВЕРСИТЕТСКО ИЗДАТЕЛСТВО „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

Механизмът за сътрудничество и проверка:
Споделена политическа безотговорност

The Cooperation and Verification Mechanism:
Shared Political Responsibility

Георги Димитров, Калоян Харалампиев, Стойчо Стойчев, Линка Тонева-Методиева

Механизмът за сътрудничество и проверка – споделена политическа безотговорност

между Европейската комисия и българските правителства

(резултати от аналитични наблюдения върху юлските доклади на ЕК за България)

С преместването на границите на Европейския съюз на югоизток бяхме възнаградени с още един реален житейски експеримент за влиянието на ЕС върху вътрешното развитие на страните.

Таня Бьорзел и Томас Рисе „Когато европеизацията среща дифузията: в изследване на нови територии”

Всички програми за добро управление трябва да бъдат замислени така, че да насърчават следния политически подход: проверките, контролът и наблюдението да бъдат предоставени на „губеиците” от съответната програма и да се основават на естествената конкуренция в борбата с политическия патронаж и предоставянето на привилегии. Нито една държава не би била способна да се промени без вътрешно колективно действие, което да е едновременно представително и устойчиво във времето. Медиите, политическата опозиция и гражданското общество не трябва да бъдат разглеждани като временни гости, които вземат участие в консултации или в разработване на проекти за нормативни актове, а като основни постоянни участници в процеса на борба с корупцията и да заемат ключови места във всички институции за насърчаване на етичния универсализъм.

...Провалът на антикорупционната условност се дължи отчасти на липсата на разбиране за партикуларизма като режим на управление, и оттам, изборът на различни неблагоприятни актьори като основни двигатели на промяната на режима.

Алина Мунгиу-Пипиди и кол. „Контекстуални решения в борбата с корупцията: Научените уроци”

Една от най-важните последици от пълноправното членство в ЕС е формирането на вътрешно задвижвана политическа динамика, която измества махалото на корупцията от търсене на даващи предимства политически облаги към клиентелизъм. Повече корупция, по-тежки форми на корупция – това се случва, когато тоягите и морковите на ЕС губят своето значение.

Венелин Ганев „Хулиганство след присъединяването: демократичното управление в България и Румъния след 2007”

*To the students of European studies
we dedicate
our research findings!*

	Съдържание	
	Разширено резюме вместо въведение	
1.	Какво представлява проведеното проучване и как се стигна до него	
2.	Неоснователно пренебрегваната съпротива срещу МСП	
2.1.	Езиково равнище на съпротивите	
2.2.	Експертно-гилдийни съпротиви	
3.	Ключови слабости на докладите като инструмент за насърчаване на политики за реформи	
3.1.	Вариации в ролята на въведението	
3.1.1.	Проблемът за целта на МСП и нейната трансформация в хода на приложението му	
3.1.2.	Проблемът за методологията на МСП	
3.2.	Концептуални и политически дефицити в стандартите, върху които е построен МСП	
3.2.1	Общият смисъл на всеки от докладите и на поредицата им като цяло	
3.2.2.	Обобщенията и препоръките	
3.3.	Цялостният формат на докладите като отражение на трансформациите в хода на приложението на МСП	
3.3.1.	Историческата динамика на проблемната ситуация	
3.3.2.	Страничен, но не маловажен въпрос: случаят с Румъния – свидетелство за аналитична и политическа безпомощност	
3.4.	Характерни слабости на подхода в МСП, обуславящи специфики на докладите	
4.	Политическият проблем за разпознаването на кризата на разширяването на ЕС и политическата отговорност за неговото решаване	

4.1.	Познавателният корен на политическите грешки	
4.2.	Как се променя „картината” след смяната в парадигмалната оптика към партньорството между ЕК и Р България: политически последици от методологическия избор	
5.	Огромното социално-политическо предизвикателство пред МСП	
5.1.	Неопитността като оправдание	
5.2.	Делът от политическа безотговорност на ЕК и въпросът за алтернативите	
5.3.	Ключ към успеха: промяна в адресата на докладите от МСП	
	Заклучение	
	Библиография	

Разширено резюме вместо въведение

Тази книга не е конвенционален академичен труд. Тя не е построена като абстрактен концептуален модел, който е подложен на емпирична проверка за верификация/фалшификация на отделни хипотези относно набор от фактори. *Това е разказ за еволюцията на изследователски процес, който се е разгърнал като последователни решения на възникващи една от друга задачи и индуктивно гради разбиране за изключително сложна социално-политическа реалност, в която са преплетени системни отношения между разнокачествени участници, социо-културни и институционални модели, политически залози и методологически програми.* Оправданието за цялото усилие е в преките политически ползи, които се разкриват въз основа на изграденото разбиране за характера на кризата на следприсъединителната условност на ЕС след насочването на разширяването на Съюза към Югоизточна Европа.

Настоящият текст е развит въз основа на резултатите от проучване, което възникна като *страничен продукт* при изпълнението на проект „Ролята на политиките за борба с корупцията в отношенията ЕС–България”. Той бе осъществен от интердисциплинарен екип от изследователи на Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски” през 2012г. Предварителната нагласа бе да установим по какъв начин *Механизмът за сътрудническо и проверка (МСП)*^{1*} на Европейската Комисия (ЕК) вижда тези политики като проблем и как проблемът се развива под въздействието на мониторинга: дали постоянства във времето, или се променя; дали намалява, или се задълбочава, или евентуално се преобразува.

* Тъй като текстът е предназначен за аудитории с различни очаквания и интереси, решихме да отдадем предпочитание на практиците, които се интересуват пряко от съдържанието на нашите находки и препоръки. По тази причина всички уговорки и пояснения, отнасящи се до понятийната употреба на термини, до методологията, а също и *до позиционирането на нашето изследване в контекста на академичния дебат* относно Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) като особен инструмент на следприсъединителна условност на ЕС, сме извели в многобройни и пространни бележки в края на текста. Те обхващат точно една трета от съдържанието на книгата.

Предвиждахме да разгърнем проучването в сравнителен план, доколкото това е ключов проблем също и за Румъния (както е доказано от проучванията на Менделски, Траунер, Танасою, Раковита, Ганев, Андреев, Иванов, Мунгиу-Пипиди, Дирзу и мнозина други). Фокусирахме вниманието си основно върху юлските доклади по МСП, чрез които се реализира партньорството между Европейската комисия и правителствата на България и Румъния, защото в тях се дават едновременно и фактологически обобщения, но и политическа оценка на хода на процесите. Интересувахме се от приложението на механизма като специфична форма и фаза на историческа иновация на следприсъединителната условност² на Европейския съюз (ЕС).

При реализацията на изследването обаче с изненада открихме, че тези доклади не могат да бъдат разглеждани просто като „прозрачни” към наблюдавания ключов проблем за върховенството на правото в двете съседни страни (в рамките на които въпросите за ефективността на съдебната система и борбата с корупцията стават особено съществени). Докладите, които би следвало да са източник на ориентации и практически съвети за ефективно провеждане на антикорупционни политики във всяка от двете страни, се превръщат – сами по себе си – *в източник на политически проблеми*.

Емпиричните данни, отразени в докладите, свидетелстват за огромната изненада на ЕК от констатираното. Неочакваните, изглеждащи за Комисията необясними факти, които тя приписва на прословутата „липса на политическа воля”, всъщност са свидетелство за постоянство в систематичната съпротива срещу цивилизационната трансформация за повече от век. За да осмислим откритото, се наложи да погледнем в една *многомерна и историзирана* перспектива към „кризата на постприсъединителната условност” (Аг). Тя е *конструирана в настоящето при сблъсъка на противоположни стратегии и илюзии на ЕК и на местните правителства в България и Румъния*, който възниква в хода на

взаимодействията им. А това налага да разгледаме този сблъсък в комплексна и диалектична перспектива. Защото той е разбираем само като исторически резултат в „зависимост от изминатия път” (path dependent) и същевременно като произвеждан от особеностите на взаимодействието между ЕК и съответните национални правителства. *Обаче самото това разгръщащо се във времето взаимодействие е продукт от исторически формирования в предходни десетилетия характер на пред- и следприсъединителната условност на ЕС, т.е. при свършено други условия.* Най-важна измежду тях е била липсата на *систематичната съпротива, защото не са се налагали фундаментални модернизационните реформи в тези страни.* С разширяването на ЕС на Югоизток тази съпротива става базисна характеристика на ситуацията. Тя обичайно е скрита зад чисто декларативно съгласие с курса за реформи, наложени от външни кредитори; тя преминава в протяжно взаимно надлъгване, а корупционните механизми са неоткъсваема част от този процес (Аврамов 2008). Точно същото са регистрирали шестте последователни доклада на ЕК за България и Румъния от 2007 до 2012г.

Най-важният извод от проучването е, че именно ***парадигмалните проблеми в подхода към обществата от Югоизточна Европа, чието въплъщение е МСП в настоящия му вид, са предпоставка за разрастващата се неефективност при приложението на механизма.***

Това наложи да бъдат решени три, следващи една от друга задачи:

- първо, *да се докаже*, че приложението на постприсъединителната условност на ЕС чрез МСП е *опорочено*;
- второ, да намерим *обяснение на причините* за този политически проблем – липса на напредък и *даже връщане назад на политиките за утвърждаване на*

върховенството на правото в България и Румъния, които са в решаваща степен подпомогнати от слабостите в подхода на ЕК;

- *трето, да предложим алтернативен вариант за реализация на МСП, който радикално да повиши неговата ефективност, за да постигне осезаем прогрес в борбата с корупцията в наблюдаваните общества.*

За да разберем по-добре необходимостта от качествена промяна в *парадигмалния* *подход*, по който до момента се осъществява МСП, ще открием доказаните от анализа негови ключови недостатъци, които се надграждат над вече известните в научната литература (Papakostas 2012; Tanasoiu/Racovita 2012):

- *Продължаваща от предходните фази за осъществяване на пред- и след-присъединителна условност на ЕС неустановеност на обхвата и на функционалните, институционалните и политическите връзки между структурите в наблюдаваните сектори, (също неопределеност и на връзките между особените субекти вътре в тях Grabbe 2006, Hughes et al. 2005). От обхвата на МСП същевременно са пропуснати ключови области, връзки и взаимодействия, които съществено опосредяват осъществяването на върховенство на правото.*

- *Бриколажен характер на наблюденията в докладите по МСП – в твърде много случаи не просто отделните параграфи, но и отделните изречения са смес от факти, емоционално-нравствени оценки, нормативни положения и оптимистични очаквания за бъдещо състояние на нещата.*

- *Висока степен на произволност в равнищата на конкретност както при констатациите, така и при препоръките (Иванова 2012), която позволява а) да се изпълняват отделни препоръки, доколкото не отвеждат към постигане на целите на*

фундаменталната и всеобхватната реформа, както и б) наблюдаваната ситуация да не бъде видяна в цялост и да не бъде разпознат собствено политическият характер на съпротивата срещу реформите.

- Отправяне на препоръки към *имагинерен субект*, зад който няма реален адресат – „страната”, „всички заинтересовани”, „цялото общество”.

- Още по-съществена слабост според нас са *множеството препоръки, имащи скрити предпоставки, които обаче, ако бяха налични, самите препоръки биха били излишни.*

- *Връзката* между (1) криминален бизнес (и собственост на големи компании), (2) непублична политика и (3) институционална съпротива срещу реформите е от изключителна важност, но *получава непростимо малко внимание.* Проблемът произтича, от една страна, от ниското качество на аналитична концептуализация в докладите, а, от друга страна – от *неспазеното обещание отговорните участници да бъдат подпомогнати в осмислянето на предизвикателството, което тези реформи представляват.*

- Стряскаща е *безкритичността към употребите на инструмента МСП* – по твърде натрапчив начин в докладите за 2012г се отчита, че регистрираните успехи в реформите са основно негов продукт (особено в доклада за България), а неуспехът е вина изцяло и единствено на българските/румънските правителства.

- „Свалянето на гарда” от ЕК, което наблюдаваме в докладите от 2012г, намерило израз в минимизирането на очакванията към България и Румъния просто *да покриват стандартите по задоволителен начин, е капитулация пред статуквото и предателство на интересите на европейските граждани.*

Докладите съдържат много и съществени недостатъци, които са в детайли проследени от нашия анализ. Голямата опасност, която вече придобива конкретни очертания, е, че те биха дали оправдание на евентуалните титуляри на политическа отговорност (за дължимите тежки социални реформи) да се разтоварят от нея. Когато интелектуалното, а и чисто стилистичното качество на докладите дава основание на съдържащите се в тях оценки да се погледне с пренебрежение, това е особено опасно в национална ситуация, в която съпротивата срещу тези реформи има повече от стогодишна традиция, а и дълбока вкорененост както в институционалния дизайн на настоящия публичен живот, така и в менталитетните особености на местните политически дейци.

Изрично подчертаваме още веднъж – казаното по-горе по никакъв начин не е извинение за политическата съпротива в България и Румъния срещу целите на т.нар. „следприсъединителна условност на членството в ЕС”. Тази съпротива изначално обрича МСП на провал, защото – както е много добре известно – в изходния дизайн на условността е заложено очакване за *безусловно съдействие* от правителствата. Защищаваната тук позиция не омаловажава съществения принос на МСП за оказания дотук натиск към практически реформи в наблюдаваните балкански общества. Няма място за съмнение, че регистрираната чрез мониторинга по МСП динамична ситуация е едновременно и резултат от въздействието на самия механизъм върху нея. Но ситуацията, отразена в докладите по МСП, е и много различна от онази, за отразяването, оценяването и оптимизацията на която той е бил създаден.³ Всичко това означава, че всъщност *въпросът е за степента на адекватност в реакциите от страна на ЕК*:

- има ли който и да е от нейните дейци (председател, комисари, администратори и експерти) съзнание за това, че се сблъскват със значително

по-сложна и по-тежка трансформация от първоначално предвиденото в инструментариума за следприсъединителната условност?

- Дали ЕК има готовност да *реагират политически* на тази двойствена трансформация – и в „обекта” на наблюдение, и в променените и/или новооткритите структурни основания за постоянството на провала на целите пред МСП – чрез *поредна в историята на ЕС, но и качествено нова, радикална иновация в подхода на ЕК?*

Исходният проблем пред МСП е, че изначално пропуска именно този системен характер на съпротивата срещу въвеждането на върховенство на правото. Ние установихме, че тя се разгръща на цяла поредица социо-културни и политико-институционални равнища:

- а) още чрез превода на позициите на ЕК на български език;
- б) чрез специфичната местна публична експертиза, която задава тон в интерпретациите на докладите на Комисията;
- в) чрез начина, по който препоръките от докладите се изпълняват преднамерено, така че целите на реформата не може да се постигнат;
- г) чрез отказа на парламентите, правителствата и другите власти да провеждат цялостна, последователна и необратима политика за съдебна реформа, включваща борба с корупцията и организираната престъпност.

Именно лице в лице с тази „тотална цивилизационна съпротива” (Димитров 2012) някои реални концептуални и методологически слабости на МСП се превръщат в бариера пред възможността той изобщо да постигне целите си. Тъй като тези слабости не са обсъждани до този момент публично и в детайли като проявление на *политически подход при*

приложение на следприсъединителната условност на ЕС, настоящият текст им обръща особено внимание. Целта на този анализ **не е да даде аргумент за отпадане на МСП, а да намери пътища за качествено подобряване на неговата ефективност**. Само от тази гледна точка вглеждането в детайлите на проблемната реализация на механизма е оправдано. Търсим адекватната промяна на механизма, *която би оптимизирала хода на събитията в наблюдаваните общества в защита на интересите на европейските граждани*.

Проведеният анализ установи, че подмяната на методологията на наблюдението и оценките с методиката на изготвяне на резултата от наблюдението (докладите) все още е малката беля. Голямата е, че **всъщност липсва ясна методология на европейско политическо партньорството** – регламентирана публична процедура, по която констатациите от наблюдението и оценката на развитието да се превърнат в политически натиск, реално взаимодействие и/или ефективна помощ за страните реципиенти. Политическият потенциал на МСП – в настоящия му вариант – се обезсилва в значителна степен по формално процедурни причини. Няма съмнение, че адресирането на докладите на ЕК до Европейския парламент и Съвета е пряко следствие от институционално-правната геометрия на цялостния дизайн на ЕС. Но докладите са адресирани до две институции, от които не се предполага да предприемат каквото и да е политическо действие въз основа на съдържателните констатации и заключения. Техните представители няма и как да разберат съдържанието им – нито достатъчно коректно, още по-малко пък критично, защото то е на такова равнище на конкретност, че е разбираемо единствено чрез спецификата на националните социално-политически контексти. Оттук вече е логично, че нито една от двете институции, адресати на докладите, не ги използва за целите на стимулиране на политики – за *натиск върху националните правителства към очакваните реформи*, които иначе ЕК оценява като „императивни, фундаментални и всеобхватни”. Както и обратното,

понеже докладите не са пряко адресирани до български институционални субекти, *изглежда сякаш е естествено* да няма императивно *дължима* политическа реакция с ясен ангажимент за конкретни реформи от съответните национални власти. И въпросът се изчерпва с обещания „на думи” – вече повече от шест години.

Проведеният анализ поставя особено остро въпроса – какви са алтернативите за по-ефикасно функциониране на МСП?

Един алтернативен подход, който би отчитал съществуващата систематична съпротива срещу реформите в наблюдаваните страни, е МСП да заложи много по-високи стандарти за политическа отговорност, своеобразен – макар и мек – *политически борд над местните правителства*. (В централното изложение очертаваме възможни контури на подобен политически борд.) Това би дало съвършено друго равнище на политическа *мобилизация и отговорност на цялата европейска общественост*. Такава систематична промяна би създавала механизъм на ***тотална мобилизация на всички вътрешни и външни актьори***, заинтересовани страни, съобразно *фундаменталността на проблемите от липсата на върховенство на правото в наблюдаваните страни и важността на последиците за целия ЕС*.

Продуктивната алтернатива предполага *приоретизиране на политическото сътрудничество* за преодоляване на съпротивите срещу реформите, които са вътрешно присъщи на настоящата ситуация. Това би означавало *поемане на споделена политическа отговорност чрез институционализация на публичните механизми за натиск към реформи от всички вътрешни и външни заинтересовани страни*. Конструктивната алтернатива предполага да се разработи много по-сложен инструмент, който едновременно трябва да е и гъвкав, за да отчита и промените в предмета на въздействие, и евентуалните различия в националните ситуации, но също и *много по-стриктно регламентиран като*

механизми за въздействие, отвеждащи към политическа отговорност за резултата от реформите.

В заключение, досегашната употреба на МСП очертава, както обичат да казват авторите на докладите, смесена картина („mixed picture”) – не подлежи на съмнение добрата воля, усърдието и усилията, инвестирани от ЕК, нито пък инвестициите в подкрепа на политиките за реформа в двете наблюдавани страни. Същевременно постигнатото чрез тези добри намерения и професионална добросъвестност на Комисията остава много далече от поставените цели. МСП по-скоро не оправдава заложените в него очаквания на заинтересованите страни да е ефективен инструмент за подкрепа на реформите:

а) защото е инструмент за регистрация на трансформациите в съпротивите срещу тях
и

б) защото създава поле за имитацията на реформи чрез изпълнение на мерки, които не отвеждат към трайно установяване на върховенство на правото в наблюдаваните общества.

Няма основания да очакваме, че запазването на МСП за какъвто и да е период напред би постигнало други резултати освен ескалация на разочарованието от неговата безпомощност. А след това и разочарование от самия ЕС, който засега се ползва с подкрепа основно в новоприсъединилите се страни и от страни кандидати за членство – заради очакване не толкова за материално благосъстояние, колкото за добро управление/„good governance” (Harteveld et al. 2013). Има смисъл МСП да бъде продължен само ако неговата ефективност рязко нарасне. Цената за това обаче е механизмът бъде преформатиран като *институционален механизъм за солидарно носене на отговорност за политическите резултати от приложението му*. Какъв би следвало да е новият му дизайн – това е въпрос,

чийто отговор задължително трябва да се получи *в резултат от публичен европейски дебат върху основанията, целите, правомощията и инструментите му, които ще отвеждат към резултатност в защита на интересите на европейските граждани и укрепване на интегративния процес в ЕС.*

*

Академична благодарност: Екипът ни е изключително задължен за разностранните, критичните и много продуктивните коментари, за съветите, както и за насърчението от нашите партньори: д-р **Албена Азманова**, старши лектор по социална и политическа мисъл (Brussels School of International Studies of the University of Kent); д-р **Антоанета Димитрова**, старши лектор по публична администрация (Leiden University); д-р **Ели Гатева** (Manchester University); проф. **Ингрид Шикова** (Sofia University); доц. **Клаудиус Маниокас** (Vilnius University); проф. **Венелин Ганев** (Miami University, Ohio); проф. **Уейд Джейкоби** (Brigham Young University). Цялата отговорност за политическия смисъл на тезата, но също и за недостатъците на текста, а и за останалата несвършена работа е само на авторите.

1. Какво представлява проведеното проучване и как се стигна до него

Ще започнем с признанието, че предметът на анализ се открие – донякъде изненадващо и за самите изследователи – в хода на провеждано проучване⁴ с друга цел. Предварителната нагласа бе да установим по емпиричен път дали, как и доколко политиките за борба с корупцията в България се възприемат като политически, институционален и социален проблем. Искахме да проверим дали проблемът и неговите интерпретации постоянстват във времето, или се променят; дали той намалява, или се задълбочава или, евентуално, се преобразува; дали съвпадат (и в каква степен) начините за интерпретация на проблема и политиките от страна на националните правителства, партийно-политическите субекти и ЕК. Предвиждахме да разгърнем проучването в сравнителен план, доколкото това е проблем също и за Румъния⁵. Самият избор на предмет на изследване едва ли се нуждае от особена обосновка. През последните години у нас стана въпрос за общосподелено мнение, че политиките за борба с корупцията са приоритетен възел във взаимоотношенията между Европейската комисия, пазител на интересите на ЕС, и българските правителства:

„[...] в хода на наблюденията си в предприсъединителния процес Европейската комисия установява, че корупцията и организираната престъпност са два от най-сериозните проблема на България: акцентът върху корупцията става дори още по-силен в последния предприсъединителен доклад на Комисията. Системните реформи, както и практическите резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност изрично са посочени като условия за интеграцията на България в ЕС. [...] Трайна обаче остава загрижеността на ЕС за корупцията в България и съответно наблюдението от страна на Комисията продължава, като борбата срещу корупцията остава една от ключовите области на докладите в рамките на т.нар. Механизъм за сътрудничество и проверка.” (Smilov, Dorosiev 2012: 219)⁶.

Актуалната важност на подобно проучване се обосновава най-вече от два, отчетливо различни аргумента:

Първо, у нас няма научни изследвания – нито емпирични, нито концептуални – върху особеностите на приложението на следприсъединителната условност или на нейната резултатност (съобразно собствените ѝ цели за утвърждаване върховенство на правото в страни, вече приети за членки на ЕС), а това е безпрецедентен политически експеримент. Тоест от една страна, за нас е важно да знаем каква е *емпиричната реалност* от приложението на МСП в България и Румъния⁷, отвъд заинтересованите политически оценки и журналистическа врява.

Но на второ място, този особен, исторически безпрецедентен предмет същевременно е изключително важен именно в перспективата на *политическата иновация на ЕС*⁸, чрез която той реализира политики за разширяването си. Работите на Гргегорж Икиърт, ръководител на Харвардския Център за европейски изследвания, дават сериозни основания да мислим последователните вълни на разширяване на ЕС като обхващащи типологически различни случаи (вж. например Ekiert 2008). Това е важно, защото на нормативно равнище правилата за приемане на нови членове в Съюза *предполагат прилагането на универсални критерии и постоянен подход*. В този смисъл, налице е противоречие между предполагаганата от договорната рамка на ЕС еднаквост или универсалност на случаите и техните реални (и растящи) различия във всеки следващ исторически момент. Оттук – налице е необходимост от намиране на „форми за движение на противоречието” (Хегел) чрез политически иновации.

Само че от гледна точка на икономически потенциал, устойчивост на демокрацията и стабилност на върховенство на правото страните от Източното разширяване могат да се разглеждат не просто като (донякъде) различни, а като разположени в континуум между полюси. Съответно и етапите на разширяването могат да се разглеждат не просто като следващи във времето моменти, а като изразяващи типологични *фази* от социално

съзряване на съответните национални общества, но и *типове преобразувания* на условността на ЕС, която въздейства върху тях с променящи се начини. По-просто казано, централно- и източноевропейските страни от разширяването на Съюза през 2004г *се различават по начин на европеизация* от страните от предходната вълна на разширяване, т.е. като *тип присъединителна условност*, както страните от последното досега разширяване – България и Румъния⁹ - *се различават от онези 8 посткомунистически страни*¹⁰.

Разглеждането на *етапите* като *типологично различни фази* на разширяването има това концептуално-методологическо преимущество, че отчита *същностно променящите се конфигурации* между обществен потенциал и проблеми във всеки един от тези типологични, характерни случаи. Като общ принцип на трансформацията можем да формулираме правилото: във всяка следваща фаза потенциалът за ефективно носене на отговорностите към членството в Съюза намалява и съответно проблемите, предизвикателствата се увеличават по обхват и дълбочина, *което отвежда и до промени в съдържанието и начина на приложение на условността на ЕС* (ср. Grabbe 2006, Mungiu-Pippidi 2011)¹¹.

Това означава (с известна доза огрубяване), че може да се очаква страните от евентуалната следваща вълна на разширяване да се окажат *в пропорционално отношение (вероятно, неблагоприятно)* на различие или сходство към България, Румъния и Хърватска, в каквото те са се намирали към страните от предходното разширяване. В този случай опитът, извлечен по метода *learning by doing* от приложението на следприсъединителна условност чрез МСП, ще има ключово значение *за иновативния потенциал на ЕС при следващи вълни на разширяване и ще е решаващо за успеха на тези следващи разширявания*¹². Изследване на кризата на разширяването, каквато се оказа досега чрез

резултатите си и България, и Румъния, ще даде безценно знание¹³. Накъдето и да се насочи следваща фаза на разширяване – към страни от т.нар. Западните Балкани или много по-на изток към Украйна, или, хипотетично, към страни от Прикавказието, – вероятността те да са типологически по-сходни с централноевропейските страни, а не с България и Румъния е пренебрежимо малка.

Първоначалният замисъл на нашето емпирично изследване¹⁴ бе докладите по МСП, явяващи се част от изходния масив от документи, да се използват като източник на информация за трансформациите и/или постоянстващите проблеми в провежданите правителствени политики за борба с корупцията (в сравнителен план за България и Румъния). Методологически уговорки за избора на този ракурс към интересуващия ни проблем са неизбежни:

В никакъв случай не сме търсили „лесния начин“ да се справим със задачата си, защото още от самото начало бяхме наясно колко предизвикателно ще е да се работи с докладите по МСП като въплъщение на реализиран от ЕК подход към партньорството с местните правителства. Известно е, че

„[...] има две причини да подхождаме с внимание при използването на оценките на Комисията като метод за измерване на степента на съответствие (compliance) с установените стандарти: едната причина е, че преценките на Комисията са общи и често пъти неясни както по отношение на генералните оценки, така и при разглеждането на конкретни политики. [...] Коментарите на Комисията често са толкова общи, че почти губят смисъл; основната им задача е да установят една сравнителна скала на напредъка при съпоставка между докладите за различни години или между различни страни кандидатки. Стандартите, които Комисията използва за съпоставка и оценка на микро равнище, никога не са били публикувани и изглежда са били използвани до известна степен ad hoc, а това понякога ги прави непоследователни при сравнение между различни области на политики и между държавите. [...] Второ, оценките на макро равнище, които Комисията прави, не са просто технически доклад за съответствие с критериите от Копенхаген, а представляват становище относно готовността на съответната страна за започване на преговори за членство, а това

е силно политизиран въпрос. Комисията е политически играч в процеса на разширяване и същевременно е обект на влияние от страна на държавите членки.” (Grabbe 2006: 64).

Не сме имали илюзията, че докладите на ЕК са някакъв „политически ехограф”, който ще е уловил всички пулсации на реформените усилия на българските правителства. Защото добре знаем, че систематичното проучване на механизма за наблюдение на ЕК, стига до заключението, че самият ѝ подход, въплътен в редовните ѝ доклади, „показва колко неясен и променлив е той в много от своите базисни аспекти” (Hughes et al. 2005: 115). Обаче Хюз и колегите му откриват също, че в хода на приложението на механизма ЕК се учи от придобития опит (пак там: 86-87). Поради това не може да е изненада, че докладите от *следприсъединителния период* по-специално са много по-конкретни и политически инструктивни. Разчитахме на правилото, че докладите от мониторинга стават все по-ясни в степента, в която провеждането на присъединителната условност се натъква на съпротивата на местните политически дейци (сравни пак там: 116-117). Ето защо очаквахме, че въз основа на регистрираните факти и направените върху тях констатации и препоръки ще сме в състояние да *реконструираме* динамиката на постиженията и на проблемите, пред които са били изправени българските (и румънските) правителства.

Съсредоточихме се върху редовните доклади по Механизма за сътрудничество и проверка по няколко причини. Първо, защото „докладите са единствените официални и прозрачни публични източници, представящи оценката на Комисия за напредъка на страните” (Hughes et al. 2005: 85). А освен това – „редовните доклади стават основният механизъм, по който Комисията определя и публично представя критерии за спазването на стандарти (compliance), особено в областите, където няма нормативно зададени стандарти, какъвто е и случаят с политиките за борба с корупцията.” (пак там: 87). Второ, защото тяхното публикуване *се оказва основен инструмент за въздействие* върху местните правителства, стимулиращ реформите¹⁵. Другите инструменти, предвидени в рамките на

следприсъединителната условност на членството в ЕС са прекалено оскъдни, с оспорима легитимност поради липса на еднозначно установими стандарти и на универсална приложимост към всички страни членки (Alegre et al 2009) и, по тези причини, - твърде рядко и неохотно използвани. (Такива например са възможността за въвеждане на предпазните клаузи или възможността за замразяване на средства от фондовете ФАР, САПАРД, ИСПА, но те произтичат от оценките, обосновани чрез докладите по МСП, а другите средства – например пряк политически натиск от дипломати на страните членки на ЕС са прекалено оспорими и поради това са измежду най-рядко ползваните.) Съответно докладите са своеобразна кулминация на цялостния механизъм за сътрудничество и проверка. Но пък той е основно поле за реализацията на *взаимоотношенията* между националните общества, представлявани от правителства си, и ЕС, а същевременно се явява и въплъщение на *преднамерено следван политически подход от страна на Комисията*.

Да се съди за качеството на самия подход, въплъщение на който е механизмът, само по докладите (т.е. по официалните публикации на неговите резултати), е известно елементаризиране на реалната ситуация. Но пък вероятността механизмът и неговият резултат да имат съществено различни качества – добър механизъм за партньорство, но лоши доклади за резултатите от мониторинга - е пренебрежимо малка¹⁶. Особено в светлината на обстоятелството, че именно от резултатите от наблюдението, *намиращи израз в докладите*, зависи цялостният процес на последващото разгръщане на взаимодействието между ЕС и националните общества като конкретни мерки и политики. Смятаме за реалистично допускането, че докладите са въплъщение на автентична позиция на ЕК към наблюдаваните страни.

В хода на проучването обаче *изненадващо се натъкнахме на неподозиран проблем*. Фактите и констатациите в доклади по МСП не могат да бъдат разглеждани просто като

„прозрачни“ към отразяваната в тях проблематика в полето на върховенството на правото, в рамките на което въпросът за ефективността на съдебната система и борбата с корупцията е особено съществен. Докладите *не могат* и не бива да се разглеждат като пряко информативни относно капацитета на двете последни (към онзи момент) присъединили се към ЕС страни за пълноценно справяне с отговорностите от членството и за възползване от възникващите чрез него възможности за европейските граждани. Докладите, които би следвало да са източник на политически ориентации и практически съвети за ефективно провеждане на антикорупционни и реформени политики, само донякъде изпълняват основното си предназначение (ср. Grabbe 2006). Защото чрез ключови свои особености се превръщат – сами по себе си – *в източник на политически проблеми*. В този смисъл докладите се превръщат, поне в известна степен, повече в пречка, отколкото в инструмент и стимул за ефективни политики за реформи.

Направеното откритие радикално предефинира целите на изследователското усилие. Наложил се (наред с първоначалната по-скромна цел – да проследим динамиките в провеждането на антикорупционни политики под въздействието на МСП) да опишем систематично *смыслово-структурните акценти в отношението на ЕК* към местните антикорупционни политики и *динамиката на това отношение* във времето. Възникнаха три нови задачи:

- Да докажем, че реализацията на МСП, отразена в последователните доклади за периода 2007-2012 г., *е наситена с методически особености, зад които прозират политически проблеми* (т.е. да докажем, че докладите едновременно отразяват ситуацията в двете югоизточноевропейски страни, но *и изразяват кризата в приложението на Механизма*);

- *Да предложим концептуално обяснение за причините, довели до тези политически проблеми като отчитаме диалектиката на взаимодействието между ЕК и националните правителства, както и обременеността на всеки от участниците в партньорството от специфичния му исторически опит;*
- *Да предложим идеи за възможен политически начин за радикално повишаване на ефективността на МСП¹⁷ в противовес на все по-отчетливо чувашите се призови от страна на заинтересовани политици за премахване на самия механизъм¹⁸.*

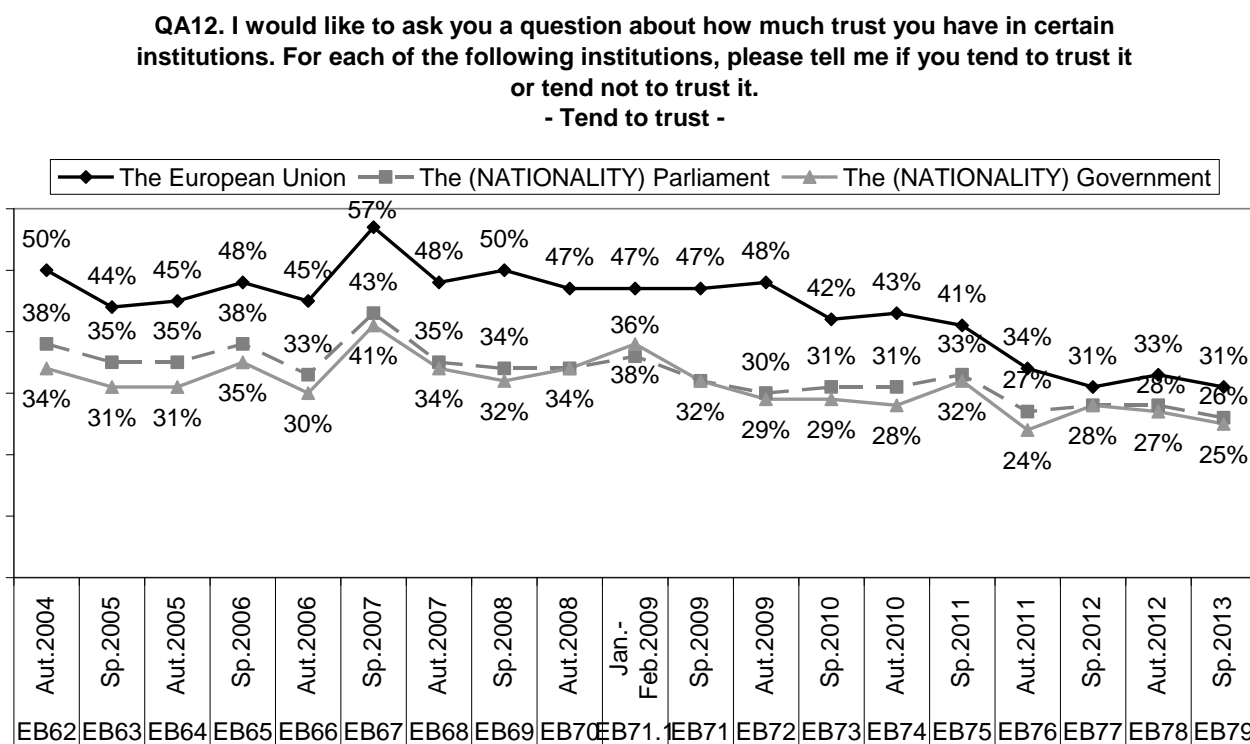
Оттук и основната задача на настоящия текст – *стремим се към най-широко политическо и публично осъзнаване (awareness-raising): без да се разпознаят поражданите от докладите по МСП политически проблеми, практически е изключено тези проблеми да бъдат решени¹⁹. На свой ред тяхното евентуално постоянство, първо, пряко би обезсмислило поддържането на самия МСП, а второ, което е по-страшното, подобно постоянство ще бъде много съществен елемент от комплекса фактори, допринасящи за липсата на напредък на реформите в България и Румъния, от които се очаква да защитят достойнството на европейските граждани и качеството на живота им.*

Не преувеличаваме. След разтърсващата криза от последните години, например в страни като Гърция, Испания и Италия, би следвало да е ясно, че проблемът с корупцията не е отделен от този за характера на икономиката и на демокрацията и на цялостното качество на живот²⁰, но и че това изобщо не е само местен, вътрешно национален проблем (или просто регионален проблем на страните от Югоизточна Европа или на южноевропейските страни по-общо)²¹. Както справедливо се споменава от ЕС, но не се подчертава с достатъчна острота, яснота, постоянство и настойчивост, „Европейският съюз днес е взаимозависим в много висока степен“²². Не само всяка страна е зависима от другите страни членки, но и целият ЕС зависи в огромна степен от отделната страна, (например

Гърция), както и обратното – страните са силно зависими от институционалното здраве на Съюза.

Тази взаимозависимост е емпирично доказана. Данните от периодичните проучвания на Евробарометър са изключително показателни в това отношение – за целия период от 2006г насам се очертава устойчива тенденция на спад на доверието към ЕС и към националните парламенти и правителства. Както се вижда от графиката по-долу, доверието към ЕС и към националните политически институции (парламент и правителство) са силно свързани. В контекста на тези факти въпросът за перспективите за развитие на ЕС не е и няма да бъде „външнополитически въпрос” – за която и да е от европейските страни, за което и да е правителство или за когото и да е от европейските граждани, към които принадлежим и ние...

Фиг. 1. Динамика в отношението на доверие към ЕС и към основните национални политически институции през периода 2004-2013



Източник: Евробарометър, Standard Eurobarometer 79, Spring 2013, Publication July 2013;

Използвайки най-новите данни от Eurobarometer⁷⁹ можем да тестваме силата на връзката между доверието в ЕС и доверието в националните правителства и парламенти за период от 10 години. Този аналитичен експеримент се основава, както на теориите за подчинеността на европейските политически процеси на националните (Schmitt 2005), така и на емпиричните свидетелства за сложността на взаимоотношенията между доверието в националните политически институции и тези на ЕС (Munoz et al. 2011; Beckmann et al. 2013).²³ Хипотетично би могло да се допусне, че нагласите към ЕС, към националните правителства и парламентите не са три отделни социални факта, а по същество за три проявления на една и съща политическа нагласа. В тази връзка първата стъпка е да се оцени корелационния коефициент между трите променливи за разглеждания период.

Табл. 1. Установени корелации между доверието в ЕС, доверието в националния парламент и доверието в националното правителство

		ЕС	Национален парламент	Национално правителство
ЕС	Pearson Correlation	1	,873**	,827**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000
	N	19	19	19
Национален Парламент	Pearson Correlation	,873**	1	,926**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000
	N	19	19	19
Национално правителство	Pearson Correlation	,827**	,926**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	
	N	19	19	19

		ЕС	Национален парламент	Национално правителство
ЕС	Pearson Correlation	1	,873**	,827**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000
	N	19	19	19
Национален Парламент	Pearson Correlation	,873**	1	,926**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000
	N	19	19	19
Национално правителство	Pearson Correlation	,827**	,926**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	
	N	19	19	19

** Коефициентът на корелация е статистически значим при равнище на значимост 0,01 (двустранина критична област).

Както се вижда от представените в таблицата стойности, корелацията в доверието между националните парламенти и съответните национални правителства е изключително силна – коефициентът на корелация е над 0,90 при равнище на значимост от 0,01. Корелацията между доверието в тях и доверието в ЕС е донякъде по-слаба, но все пак също много силна, варирайки между 0,80 и 0,90.

Констатираният емпиричен факт обаче далече не е „самоговорящ”. Въз основа на данните, свидетелстващи за изключителната сила на установената връзка, е редно да поставим въпроса дали доверието в ЕС не е просто функция от доверието в националния парламент и националното правителство. За целта можем да изградим регресионен модел, в който доверието в ЕС е зависима променлива, а доверието в националния парламент и националното правителство са в статистически смисъл независими променливи²⁴. Тъй като регресионният модел се изгражда на базата на динамични редове, можем да включим и

„времето”²⁵ в модела, което дава конкретни практически предимства: 1) опростява изчисленията и 2) дава ни възможност да отчитаме въздействието на факторите, които не контролираме (Величкова 1981: 302).

Резултатът от регресионния анализ доказва, че има силна връзка между доверието в националния парламент и доверието в националното правителство, което наложи доверието в националния парламент да отпадне от модела. Допълнителните изчисления сочат, че доверието в националното правителство влияе силно върху доверието в ЕС – половината (*49,7 на сто*) от дисперсията на доверието в ЕС се обяснява от доверието в националното правителство, а *78,5 на сто* от доверието в ЕС се обяснява от двата фактора (доверието в националното правителство и времето), *взети заедно*.

Трябва да бъдем пределно внимателни при обяснението на получения резултат. Проблемът е, че ако в регресионния модел сменим местата на доверието в ЕС и доверието в националното правителство, се получават на практика същите резултати – 49,7 на сто от дисперсията на доверието в националното правителство се обяснява с доверието в ЕС, а 68,4 на сто от доверието в националното правителство се обяснява от двата фактора, взети заедно²⁶. Тези резултати са също легитимни в съдържателен план на разглеждане и могат да намерят логично обяснение чрез взаимната зависимост между разглежданите фактори. И двата случая обаче имаме сериозни основания да смятаме, че *отношението към ЕС е важен вътрешнополитически въпрос, който зависи от практическите взаимоотношения на националните общества с институциите на ЕС*.

Колкото и сред привържениците на ЕС да е непоколебимо убеждението, че именно неговото укрепване и развитие е перспективният залог за бъдещето, за просперитета на европейските общества и за защитата на интересите на европейските граждани, колкото и концептуални аргументи да се приведат в негова защита (Hix 2008; Börzel, Risse 2012), без

конкретен, осезаем успех в това развитие общественото мнение срещу Съюза ще продължи да се разраства, превръщайки се в бариера пред интеграцията и пред следващи разширявания²⁷. Ето защо изследването на опита от разширяването на ЕС чрез включването на България и Румъния е съдбовно важно²⁸. Това означава проучване на ефективността на инструментариума за (след)присъединителна условност и извличане на поуки от този опит.

2. Неоснователно пренебрегваната съпротива срещу МСП

Тъй като натъкването на дефектите в замисъла и реализацията на МСП ни среща с неочакван и слабо проучен в научната литература феномен – „*криза на следприсъединителната условност на ЕС*” (Ágh 2007) – то естествено нашето изследователско внимание се фокусира тъкмо върху този аспект от сложната и многоравнищната проблемна ситуация. Оттук и необходимостта на първо място да докажем (с емпирични аргументи, а това означава – доста пространно) реалността на проблема, който изследваме и ще обясняваме. Това съсредоточаване върху пренебрегвани и/или премълчавани слабости в МСП като *експериментален инструмент на ЕК за осъществяване на следприсъединителна условност на членството в ЕС*²⁹ може да създаде погрешно впечатление за едностранчивост на нашата оценка за ролята на този механизъм. Внимателното вглеждане в проблемността на инструмента за следприсъединителна условност на ЕС по никакъв начин не означава, че не виждаме или подценяваме неговите важни достойнства³⁰:

- Той е израз на *реална загриженост за пълноценното участие на страните членки в ЕС в цялостното функциониране на Съюза*, за спазването на ценностите и принципите, върху които се гради качеството на живота на европейските граждани и без които самото му съществуване губи смисъл;
- МСП е продукт на готовността на ЕК да *предлага иновативни, политически експериментални решения*, когато политиките за разширяване на ЕС се натъкнат на непредвидени, но съществени проблеми;
- В конкретния си вариант за осъществяване той е доста сложен не просто на равнище процедури, но и като методология, *отчитайки системното качество на*

обществения живот и съответно индикативността на проблема с политиките за борба с корупцията за цялостното състояние на икономическия, политическия и гражданския живот в наблюдаваните страни;

- *Инструментът е достатъчно чувствителен, за да регистрира осцилациите на националните политики във времето, които би трябвало да утвърдят върховенството на правото в наблюдаваните страни;*
- *Въпреки ясно проследимия ангажимент на ЕК към правилата на „политическата коректност“ докладите дават достатъчни основания на анализатори и политически дейци да видят множество проблеми в политиките за реформи, които би трябвало да отведат към очакваната цел за изравняване на наблюдаваните страни с останалите страни членки на ЕС (ако такова желание – да се видят и решават проблемите, – съществува);*
- *Особено ценно качество на МСП е проявеното постоянство в поддържането на механизма от страна на ЕК въпреки явната и нарастващата политическа съпротива срещу неговото приложение в наблюдаваните страни;*
- *С хода на времето докладите по МСП все по-настойчиво и откровено открояват необходимостта от „всеобхватна и фундаментална“ социална реформа като предварително условие за реален прогрес в борбата с корупцията и установяването на върховенство на правото в България и Румъния.*

Отчитайки положителното в МСП, забелязваме и проблемите. Измежду тях един е особено важен. Нито в концепцията, нито в методологията – още в изначалния дизайн на този инструмент за следприсъединителна условност – са отчетени съпротивите срещу неговото приложение³¹. Обратното, в традициите на европейската политическа култура, за

която договорите са императивни, МСП фундаментално разчита на енергично съдействие от страна националните правителства в наблюдаваните страни – в изпълнение на ангажиментите, произтичащи от договора за присъединяване³².

С целия риск, присъщ на издигане на отрицателни хипотези в социалните науки, твърдим – въз основа на всички предоставени по-долу доказателства, че няма основание да се смята, че ЕК отчита характера, мащаба и систематизма на съпротивата срещу целите, а не просто срещу отделните мерки на евроинтеграционните политики, които редовните доклади по МСП препоръчват. (Да не говорим, че теоретичната литература по европеизация – по силата на изходните си предпоставки – изобщо не допуска съществуването на такава дълбоко вкоренена и систематична съпротива; по въпроса вж. представителния обзор на литературата от Седейлмайер – Sedelmeier 2011). По-скоро тъкмо обратното – могат да се намерят изобилни и разнопорядкови свидетелства именно за нечувствителност (или пренебрегване) на преднамерената, широкомащабна и всеобща съпротива срещу промените – всичко онова, което Венелин Ганев сполучливо резюмира в заглавието на статията си „възход на хулиганството след присъединяването” в България и Румъния (Ganev 2012)³³. Да допуснем обратното би означавало, че поставяме под въпрос политическия интегритет на ЕК – тя разбира много добре неадекватността на МСП, но го поддържа въпреки това по неизказани, публично незащитими причини. Предпочитаме да заложим на почтеността на ЕК.

2.1. Езиково равнище на съпротивите

Съпротивата е всеобхватна и многоравнищна. Поради което можем да я намерим още при първо приближение към докладите – на равнище езикова реалност. По-просто казано, съпротивата срещу гледната точка на ЕК започва още чрез превода на доклада на

български език. На собствено езиково равнище обаче може да се разграничат няколко *съществено различни* и все важни „етажи” на културната, на индивидуална съпротива:

- Незначителни смислови грешки – например не е все едно какво се очаква да създаде България (регистър на земеделските стопанства или регистър на *фермите*, както е според превода, а в английския първоизточник думата е „farms”), защото подмяната на едното с другото може да коства провал на цели оперативни програми, а в най-добрия случай – забавяне на определена секторна политика с години. „Съвременно” и „модерно” право са свършено различни неща. Набирането на личен състав и кадрови подбор не е едно и също, особено в съдебната система. В интерес на истината, такива смислови неточности са най-рядко срещани³⁴. Тъкмо поради това имаме основания да смятаме, *че където има, меко казано, „разминавания” в българския и английския текст, те не се дължат на слаба езикова подготовка, а тъкмо на съществена културна несъизмеримост между реалностите, които стоят зад езиковите практики и политики.*
- Непознаване на специфичната материя се среща също рядко, но не по изключение, а като правило. Например навсякъде в българските преводи „rule of law” е преведено „върховенство на закона”, а не „върховенство на правото”, съответно „EU law” се оказва „закон(и) на ЕС”. Въпросът не е в това, че „материята” е непозната за преводачите, тя е непозната на тукашните титуляри на професионализираните практики, които стоят зад професионално-езотеричните понятия³⁵. „Неразбраните термини”³⁶ правят неразбираеми посланията на ЕК към властите, които следва да намерят тяхната тукашна реализация. Проблемът е, че в докладите се срещат понятия, в които в Западна Европа се влага смисъл по подразбиране, защото е общо

споделена практика с неколковековна традиция. Този смисъл у нас се налага да се обяснява, *защото отсъства релевантна социална практика.*³⁷

- *Липсата на възможност за пряка културна преводимост* е просто още по-ярък пример за горепосочения проблем. Разликата е само в това, че в първия случай при правилно разбиране на концепцията би могло да се намери адекватен български превод. С редица ключови понятия на евроинтеграционната политика обаче това изобщо не е така – понятията трябва да се обясняват, преди да се превеждат, а след това да се търси *максимално непривичен израз*, за да се означава при рутинната му употреба именно *новостта на цивилизационната задача*, която стои зад практиката, фиксирана в изрази. Това са действително ключови понятия – benchmark, integrity, ownership. Няма как да преведем просто на български benchmark³⁸, защото иде реч за стандарт за качество на публична дейност и нямаме дума за такъв стандарт, защото нямаме публичната практика провеждането на политики да отговаря на стандарти. Няма как да преведем на български integrity не просто поради многосмислието на думата, означаваща и почтеност, и цялост, и вътрешно съответствие, а най-вече *етическото единство* между тези смисли – това е синкретичното качество на лице или институция, която притежава и почтеност, и последователност в нейното отстояване, и поради това характерна цялостност в публичното си поведение на обществен субект. Разбираемо е защо у нас не може да се намери адекватен езиков еквивалент, но със сигурност не става дума за „етика“, както понятието „integrity“ е преведено за целите на ... реформата на правната система. (В румънски контекст понятието е преведено като почтеност, защото има и такава специализирана национална агенция – Agenția Națională de Integritate [ANI], която със сигурност не е специализирана по етика). За ownership, чиято липса напоследък ЕК все по-често открива като основна причина за провала на реформите, вече сме писали

достатъчно³⁹ – нямаме практиката да носим политическа отговорност чрез ангажиране с курс на публично поведение, така че дори преводът с ангажираност (което е в пъти по-добре от доскорошното „политическо право на собственост“!) все още не върши работа. Защото не става дума за каква да е ангажираност, например на хартия или на думи, а за носене на лична, партийна и институционална отговорност за резултати от политиките.

- Дълбочинните езикови структури също играят огромна роля. Навсякъде в докладите езикови конструкции, които в английския оригинал са реализирани чрез глаголи, в българския език са предадени със смислово сходни съществителни нарицателни (например „наблюдавам“ – „правя мониторинг“; „докладът посочва“ срещу „в доклада се съдържа указание, че“). Само привидно няма разлика в смисъла. Глаголите означават действие, активно присъствие в света, а това означава, че говорим за свят, за който е естествено да се носи отговорност от субекта на действието. Съвършено различно е с нещата, които просто „битийстват“/биват – тях ги съзерцаваме, констатираме, но за констатациите не можем да сме отговорни и става сякаш нормално (по силата на езиково произведената социална онтология) да срещаме политическите обяснения „така стоят нещата“, „оказва се, че“. По същия начин в английския първоизточник ще видим езикови конструкции, в които посочваните проблеми са *пряко* допълнение – „докладът посочва проблема“; в българския вариант проблемът присъства под форма на *косвено* допълнение в изречението „докладът насочва вниманието към проблема“. Прави впечатление, че навсякъде, където текстът на български е съкратил или удължил фразата, която би могла да се преведе и буквално на български, разликата е само в това, че буквалният превод би звучал по-остро.

- Абсолютно същото установяваме и при редица други невинни, но явно заинтересовани отклонения в превода. Отново става дума не за прости термини, а за ключови, смислозадаващи понятия или изрази (например „напредък”, „моменти”, „основни”). Прави впечатление, че макар английската дума „advancement” да е пряк смислов аналог на българското „напредък”, тя е рядко срещана в докладите на ЕК за разлика от българските преводи. Защото още по самия си изходен замисъл на МСП Комисията е трябвало да наблюдава не напредък, а прогрес – т.е. *качествена промяна* в наблюдаваната ситуация, преминаване през *фази на развитие*, а не само *напредък* (защото очакването е България и Румъния да станат пълноценни участници в отговорностите и правата от членството в ЕС). Не и според българските преводи на докладите – сякаш ЕК никога не е очаквала друго освен някакъв напредък (напълно в традицията от преговорния процес, когато демонстрацията на напредък бива приета сякаш за достатъчен заместител на очаквания краен резултат). Освен това в английския има дума за момент и тя е „момент”, но в наблюдавания шестгодишен период ЕК наблюдава times⁴⁰ на ропот и съпротива (ако се дразним от това, че е имало времена на съпротива, нека поне са периоди, но със сигурност не са просто моменти). Особено ако искаме да разбираме какво казва ЕК като *общ смисъл* на оценките си. (Друг важен пример: „основна”/„basic” и „фундаментална”/„fundamental” не е точно едно и също по смисъл, тъкмо когато става дума за социална реформа. А такива примери изобилстват – практически от всяка страница на мониторинговите доклади.)

- На последно място в този ред на изреждане, но не и по важност, е изначалната висока степен на идиоматичност на английския език (т.е. препращаща с необходимост към тълкуване на смисъла според контекста на употребата на фразата), което всъщност се оказва и преднамерено търсено от ЕК многосмислие в

(нюансите на) думите. Заради прословутата политическа коректност.⁴¹ Това отваря вратите именно за дискреционно поведение на преводача патриот, който не познава спецификата на социалните реформи, но реално е свободен да избере акцента според личното си убеждение, а и чувство за пристойност.

В тази връзка смятаме за особено съществен разговора, който проведохме с преводач от английски с дългогодишен опит в Брюксел. Неговият опит свидетелства, че даже не е необходимо да има политическа поръчка за преднамерено смекчаване на тона в докладите, защото самият вътрешен глас на преводача „естествено му диктува да заглажда“ всичко, което е по силите му, *за да заличава културната дистанция*. Нямаме никакво съмнение, че това е устойчива, надличностна културна норма, продукт на „национален комплекс за малоценност“. Проблемът е дали загладената аналитична оценка на ЕК, изначално фризирана „политически коректно“⁴², може да бъде след това адекватно прочетена от местните политически и институционални дейци като инструментариум при провеждане на политики за реформи. Особено ако имаме едно на ум за систематичната култура на съпротива срещу реформите.

2.2. Експертно-гилдийни съпротиви

Същата систематика е в основата и на съпротивата (съотношение приемане/неприемане) на равнище експертна реакция на местните заинтересовани страни – става дума за целия спектър на заинтересованост: и професионални гилдии⁴³ (най-пряко засегнати са естествено юристите), и неправителствена експертиза, и партийни позиции, и позиции на държавните институции, и медии.

На първо място, *прави особено впечатление едно ярко отсъствие* – това на строго професионалната експертност от висока класа. Макар политолози, социолози, икономисти,

юристи и пр. да имат свои неправителствени организации с национален обхват на представителност, нито една от тях не намира за необходимо да излиза публично със становище по докладите от наблюдението в рамките на МСП. Нито една академична институция – било то институт на БАН, или университет не се ангажира публично с аналитични оценки за хода на евроинтеграционните реформи и тяхното отражение и интерпретация в докладите. Тази липса е особено фрустрираща в контраст с постоянния интерес към тази проблематика в чужбина. Сравнително млади изследователи с национален произход от страни в региона, но с професионална реализация в изследователски институции в Западна Европа и отвъд Атлантика, поддържат активен интерес към развитието на събитията в Югоизточна Европа в перспективата на европеизацията, (ако не пряко към този следприсъединителен инструмент на ЕС) – Г. Ганев, Св. Андреев, А. Димитрова, А. Спенджарова, Г. Ночева, Д. Тошков, А. Мунгиу-Пипиди, К. Танасою, М. Раковита, Гр. Поп-Елешес и още много други. (Друг въпрос е преобладаващо описателната, а понякога и изобличителна перспектива на техните анализи – Ivanov 2012; Ganev 2012; Gateva 2013; Tanasoiu 2012; Vachudova/Spenczharova 2012; Racovita 2011; Tanasoiu/ Racovita 2012⁴⁴.) Това е ключов въпрос в светлината на проблема за дефицитите в ownership-а над политиките за реформи в страна като България.

При тази фонова предпоставка логично реакцията към докладите от наблюдението на ЕК се оказва поделена между останалите публични субекта – медии, неправителствени институции, партии и държавни институции. Да започнем отзад-напред, защото е по-лесно. Държавните институции en bloc не смятат, че дължат официална позиция на простото основание, че формално докладът на ЕК не е адресиран към тях (а евентуално би могло всяка от тях – президентство, парламент, правителство, ръководствата на съдебната система – да излизат с официални становища по докладите, ако обществеността го очаква и изисква или *самият механизъм за партньорство го налага*). Поради което отношението към

докладите се изчерпва с неофициалните позиции на управляващи, за които свидетелстват редица колеги, постоянно ползвани за експерти в съответните институции. Тяхното общо и повтарящо се мнение е, че единственият въпрос, по който се иска мнението им, е „как да прекратим мониторинга?“, а никога – „какво да направим, за да изпълним очакванията към страната?“. По простата, но ключова причина, че държавните институции не реализират обща стратегия за реформи и *спрямо тяхната рутинна работа периодичните доклади са само външни, моментни дразнители, както признават нашите респонденти от държавните институции.*

Оттук логично следва, че публичната употреба на докладите се свежда основно до партийно-политическите ѝ интерпретации и употреби в моменти на противоборства (Tanasoïu/Racovita 2012; Ivanov 2012). А тъй като тонът и езикът на ЕК е преднамерено подбран, за да не може да се разчете и използва като партийни пристрастия (Ivanov 2012; Tanasoïu 2012; Grabbe 2006), то коментарът се изразжда в, но и изчерпва с краткотрайна серия от взаимни обвинения – преекспониращи части от доклада за сметка на премълчаването на други фрагменти (а твърде често и премълчаване на части от изреченията, в които се съдържат констатации и оценки)⁴⁵.

Това обаче се оказва адекватно за медийното отразяване на становищата, защото самите медии в България нямат (с изключение на в. „Сега“, поддържащ постоянен, но остро критичен към ЕС интерес) сериозно систематично наблюдение над евроинтеграционната тема и четат реакциите към докладите през основната си интерпретативна схема – *има или няма скандал*. В тази особена перспектива на разглеждане *мониторинговите доклади са преобладаващо медийно „безинтересни“*, доколкото *говорят за политики, инструменти и институционални системи* и само по изключение за виновни лица.

По силата на гореизложеното анализът на мониторинговите доклади в съдържателен план се оказва монополизиран от представители на неправителствения сектор. Но пък тук задължително трябва да имаме предвид *локалната специфика в характера на целия сектор*, произтичаща от основното му предназначение да обслужва държавните интереси, а не толкова да представлява интересите на гражданството⁴⁶. В конкретния случай тази ексцентричност на местния НПО сектор се изразява в две взаимосвързани характеристики на експертизата по евроинтеграционната проблематика – *много ниска степен на аналитична прецизност* и съответно *безпроблемна частна заинтересованост* на интерпретациите. Обръщаме внимание именно върху връзката между двата (д)ефекта – *ниските методологически стандарти*⁴⁷ правят естествено нахлуването на некритически (гилдийни или по-общо ценностни) „очевидности“, но *именно върховенството на частните лоялности прави задължително поддържането на ниски експертни стандарти, за които пряко допринася липсата на конкурентна публичност*. Ще дадем само няколко примера, защото подробният анализ на евроинтеграционната експертност у нас, в частност по темата за МСП, би бил самостоятелно изследване⁴⁸.

За целите на настоящото доказателство е задължително да вземем за илюстриращи примери *най-доброто на българската НПО експертност по темата МСП*. Например анализите на Иванка Иванова, експерт на Институт „Отворено общество“, са изключително симптоматични. Защото, първо, това е НПО с най-голям опит в публичен мониторинг над политиките за реформи в България. Второ, авторът е дългогодишен експерт по проблемите на съдебната реформа. Нейните анализи са подходящи най-вече по две причини: а) защото тя е явен, макар и критичен поддръжник на МСП (като инструмент за външен натиск, незаменим за целите на реформата в съдебната система), но и б) защото в нейните текстове особено отчетливо се вижда, че докладите по МСП са просто предмет, върху който да се проектира идиосинкразията на личната ѝ гилдийна пристрастност⁴⁹ – както в похвалите,

така и в критиките към този инструмент на ЕК. Достатъчно е да споменем едно емблематично безкритично позоваване на магистратско възражение срещу позиция в доклад по МСП:

„Но включването на действията на съда в това наблюдение създава риск от нарушаване на принципа за независимост на съда, защото постигането на външни политически цели на България (успешно членство в ЕС) се превръща във функция на работата на съда, а съдиите нито могат, нито трябва да съобразяват в своята работа политическите последици от решенията си” (Иванова 2012а: 8).

Дори само разглеждането на членството на страната в ЕС като „външнополитическа цел” е достатъчно основание да престанем да се занимаваме с експертиза от този вид, но това би ни попречило да видим най-важното – *систематичната и осъзната съпротива на цялата съдебна система срещу очакването на ЕК тя да се ангажира с провеждане на политики за борба с корупцията и установяване на върховенство на правото* (в пълен разрез с непрекъснато повтаряните претенции на ЕК към качеството на публично-институционалния живот у нас и очакванията за ангажимент на всички видове власти за неговото поддържане)⁵⁰.

На равнище гилдийни причини за съпротива срещу резултатите от наблюдението по МСП ще открием общо между предходния случай и анализа на доц. Даниел Смилов⁵¹, (въпреки несъизмеримостта на двата анализа като методологическа култура и даже по тематична насоченост, тон и ценностни приоритети). Авторът издига тезата, че МСП *фундаментално греши, като превръща борбата с корупцията и производния ѝ въпрос за ефективността на съдебната система в единствен (или приоритетен) проблем на българското общество*. Защото този проблем не е такъв и не може да намери решение в *това си качество*⁵². Атакувайки едновременно легитимността и политическата евристика на МСП на собствено концептуални основания, авторът вмениява изопачено разбиране за

взаимоотношението между България и ЕК, резюмирано в заглавието на есето „Европейски надзор за законност: равносметката”.

По същество позицията на автора съдържа една голяма подмяна: борбата с корупцията, взета като приоритетно *индикативна* за интегралното качество на правовата държава, за цялостния характер на социално-политическия и институционалния дизайн на обществото (какъвто е подходът на ЕК⁵³ към проблема поради неговата структурна систематичност), е подменена с политиките за борба с корупцията *като единствен и отделен* проблем (каквото впечатление би могло действително да създаде повърхностното четене на мониторинговите доклади). Отгук и безапелационното осъждане на непродуктивността на МСП, който *може* да се запази единствено *по тактически съображения*, а не заради очакваните му резултати в реформата на обществения живот.

Намираме тази аналитична позиция за особено ценна, защото тя показва, че *реалните слабости на докладите, с които ЕК се явява пред европейската общественост в качеството си на заинтересована страна по партньорството със страните членки на ЕС, могат лесно да дискредитират самата идея за МСП и пряко да обслужат залозите на политическата съпротива срещу евроинтеграционните реформи у нас*, но и не само у нас.

Използвайки метафората на Смилов за „кривото огледало” на МСП по отношение на социалната реалност в двете балкански страни, смятаме, че имаме сериозно основание да превърнем в *самостоятелен предмет на изследване сложността на отношението между „лицето и огледалото”* в този конкретен случай. Защото и самото лице е достатъчно изкривено от болка, но и нежелаящо да се гледа... Става дума за проблем от изключителна интелектуална сложност, а тя на това отгоре получава особена обществена значимост поради преките политически последици, които решаването на проблема може да носи.

Проблемът е в дилемата между двете възможни роли на МСП – магистрален път за обществена легитимация на съпротивата срещу „външната намеса” от ЕС или доказателство за ползата от самото партньорство с ЕК чрез качествена промяна на ефективността на механизма, който Комисията използва за постигане на целите на това партньорство.

Проблемът се свежда до това, че дългогодишният провал на поредица от правителства (най-малкото две правителства с различен персонален състав) да постигнат развитие в качеството на публичния живот у нас (същото важи и за Румъния) сякаш дава „естествено основание” на гледната точка на ЕК да се приписва еднозначна правилност. Изглежда сякаш, че ЕК винаги е безусловно права, само защото изобличаваните пороци на институционалния, политическия и правовия ред в двете наблюдавани общества са фактологически доказани и публично безспорни⁵⁴. Но пък тук става вече преобръщане – липсата на чувствителност на ЕК към *слабостите в нейната работа пряко преминава от пречка (пред възможността за продуктивност на партньорството с България и Румъния) към пораждаща причина (за липсата на ефективен натиск за обществено развитие, подкрепен чрез МСП).*

Въпросът е в това, че дефектите в механизма за наблюдение и оценка, на които докладите са огледало (и които ще бъдат доказани от емпирични факти по-долу), се превръщат в реални спънки пред политическата помощ, която ЕС може да окаже на двете балкански страни. А в перспектива – помощта за всички страни, които биха се нуждаели от такава подкрепа, защото Съюзът няма как да не взаимодейства със своята „периферия” или със ”страните в съседство”.

Оттук нататък анализът има за цел:

а) да разпознае ключовите особености на редовните официални доклади на ЕК до Европейския парламент и Съвета;

б) да установи в каква степен те са *следствие от особеностите на самия подход*, въплътен в механизъм за сътрудничество и проверка; за да може

в) да се предложат пътища за оптимизация на МСП, *за да стане способен да постигне целите, заложените в него при създаването му.*

3. Ключови слабости на докладите като инструмент за насърчаване на политики за реформи

Изключителната сложност и особената политическа деликатност на отношението между „образ и огледало”, което е документирано в ежегодните официални доклади по МСП, налага да се вгледаме по-детайлно в особеностите на текстове на докладите, чрез които да разпознаем *характера на инструмента* за партньорство между ЕК и България и Румъния. Ще се опитаме да докажем, че нищо в тези документи не е случайно от гледна точка на спецификата на механизма, чиито резултат те са, поради което всеки един от детайлите би следвало да е въпрос на политическа отговорност. За пореден път ще направим обаче уговорката, че започвайки анализа с политическата отговорност на ЕК *по никакъв начин не е оневиняване на местните правителства за собствената им доказана политическа безотговорност; за техните политики за толериране на политическата корупция или имитационните политики за борба с нея* (Racovita 2011; Ganev 2012; Ivanov 2012; Mungiu-Pippidi 2011). Тази местна безотговорност обаче не може да бъде основание за „измиване на ръцете”, *ако говорим за реално политическо партньорство*. Поради което преминаваме към доказване с емпирични факти на тезата, че има сериозни проблеми в реализацията на МСП, изявени в периодичните доклади на ЕК.

Нека проследим особеностите на докладите, *произтичащи от проблемите в подхода и реализацията го* механизъм за сътрудничество и проверка. Едва след като наличието на ключови проблеми а) бъде емпирично доказано, тогава вече ще стане възможно б) да предложим концептуално обяснение за причините на тези проблеми и в) да търсим алтернативи за тяхното преодоляване.

3.1. Вариации в ролята на въведението

Всички доклади и за двете страни следват стриктно една формална структура: въведение (в което се представя интерпретативната рамка на доклада), изложение (съдържащо доказателствен материал), заключение (обобщаващо смисъла на направената оценка и акцентиращо върху приоритетните задачи за решаване на идентифицираните проблеми). Смесовата важност на тази конструкция произтича от факта, че предмет на наблюдение чрез МСП е една твърде сложна, но пък разпокъсана и разнокачествена „материя”, която съдържа огромен и вариращ брой детайли (от година на година). По тази причина концептуално-оценъчната рамка в началото и в края има ключова ориентировъчна роля за разчитане на общото послание.

Дори най-простият от елементите в тази конструкция – въведението – съдържа изключителна сложност, защото едновременно решава различни задачи. То представя:

а) основанията за легитимност на МСП,

б) целите и задачите на провежданото наблюдение,

а също и

в) общия смисъл на резултатите от проведеното през годината наблюдение.

Проблемът е в това, че политическата *легитимност на инструмента за партньорство би следвало да се доказва от самата социална продуктивност на приложения механизъм чрез постигане на прогрес в реформите – чрез защита на фундаменталните интереси на европейските граждани, българските и румънските включително, както и в поддържането на безкризна функционалност на институциите и политиките на ЕС*. С други думи, ако резултатът от наблюдението би бил регистриран реален прогрес съобразно целите на МСП, то задачата на въведението би била относително проста.

При липсата на такъв резултат незабавно възникват поредица проблеми. Най-напред се поставят под въпрос целите и задачите на мониторинга като ключов елемент в декларираното партньорство, обуславящи постиженията. Това на свой ред изважда на показ въпроса за рамковите основания за употребата на този безпрецедентен в историята на ЕС механизъм. Оттук става задължително да се проблематизират и правните му основания, и ценностният фундамент в споделеното цивилизационно пространство на Съюза (тъй като всяко от двете се оказва недостатъчно само по себе си – поради изходната презумпция, че се допълват взаимно като елементи на общ социален ред, а не се разминават)⁵⁵.

Тук е важно да обърнем особено внимание на тази разтегляща се перспектива към приложението на МСП: първо, кризата на резултата от наблюдението поставя под въпрос самото заявено и целено партньорство; второ, това на свой ред неизбежно води до проблематизация и на самата връзка между

- а) основополагащите ценности на ЕС,
- б) конституираните му принципи,
- в) правно-институционалната рамка на МСП като инструмент за следприсъединителна условност, както и
- г) конкретните цели, произтичащи от горното, и
- д) (пряко или предполагаемо) произтичащите от тях задачи, които би следвало да отвеждат към очаквания резултат в наблюдаваните страни.

Без да си даваме сметка за тази сложност на възникналия при приложението на МСП проблем за неговата неефективност, трудно ще намерим обяснение за шокиращия

порядък във вариациите на въведенията на докладите, когато бъдат съпоставени помежду им. Те са писани всяка година сякаш под индиго за двете наблюдавани страни, въпреки почти пълната липса на еднаква фактология в констативната част и конкретните оценки. Причината за тази противоречивост във въведенията е една. Тя изразява кризата на инструмента МСП, който изпълнява успешно функциите си по наблюдението, но не се превръща в доказателство нито за прогрес (в която и да е от двете страни), *нито пък е свидетелство за реално партньорство с ЕК.*

3.1.1. Проблемът за целта на МСП и нейната трансформация в хода на приложението му

Ключовото основание за въвеждане на МСП е неговата цел, която обаче е дефинирана чрез решаването на особено важен и тежък проблем – към момента на приемането им в ЕС България и Румъния не са в състояние да поемат пълноценно отговорностите от това членство, а също и да се възползват от произтичащите от него възможности⁵⁶. В първия доклад от 2007 г. обаче формулировката на целта е прекалено абстрактна и позволява да бъде прочетена така, сякаш целта на механизма е да установи работеща административна и съдебна система, които към онзи момент са само част от целия набор тежки проблеми, включително проблеми на авиационната безопасност, на безопасността на храните, на селскостопанските фондове и т.н. Тогава *изглежда сякаш работещата съдебна и административна система са приоритетно важни, защото без тях няма да се прилага правото на ЕС, но пък проблемът не изглежда особено тежък.* От тази гледна точка е напълно основателно, че ефикасността на двете институционални системи за социална регулация и управление е *и* средство за провеждане на политики срещу корупцията и борбата с организираната престъпност. Но в английския оригинал на доклада изрично е добавено, че тази борба е *„освен всичко друго”* и инструмент в провеждането на

политики за борба с корупцията. В българския превод поясняващото „освен всичко друго” е пропуснато. Така смисълът на реформата в институционалната рамка *започва да изглежда* като фокусиран пряко и тясно върху последните две тясно обособени политики в сектора на вътрешната сигурност. Обаче сякаш основното му основание е *заради спазването на правото на ЕС*, което и през 2012 г. у нас продължава да се разглежда като „външни работи”. На този ранен етап ЕК, за която спазването на правото на ЕС е фундаментална очевидност и върховен ценностен приоритет, няма как да знае, че в двете страни неспазването на правото по принцип не е голям проблем. Съобразно местната традиция това е нормално и следователно неспазването на „външното” право на ЕС няма защо да притеснява когото и да е, особено политическите субекти в двете наблюдавани страни. Липсата на реален прогрес по тези въпроси няма как да е изглеждала притеснителна на националните правителства в онзи момент.

По тази причина на следващата година във въведението на доклада ЕК изрично припомня, че *местните правителства са поели ангажимент* да се справят с преодолимите, но сериозни предизвикателства пред функционирането на тяхната институционална система⁵⁷. Нещо повече, правителствата на двете страни *признават*, че всъщност става дума не за отделен, локален социален проблем, а за фундаменталния принцип за върховенство на правото, което според ЕК е *в сърцевината на ЕС* (а в български превод просто „*заема място*” там, макар и централно). А още по-важното е, че вече е осъзната необходимостта да се обясни изрично, че спазването на неговите принципи пряко отвежда не към абстрактни права на гражданите, а до достъп до финансиране включително.

Промяната в легитимацията на МСП във въведението през 2008 г. е изключително съществена. Тя свидетелства за *търсене на по-широка обществена подкрепа* за очакваните реформи (чрез благата, произтичащи от тях за гражданите), необходими за *изкореняване* на

проблемите пред съдебната система и по-общо – за въвеждането на принципите на върховенство на правото. Към този момент обаче ЕК няма как да знае, че върховенство на правото тук е само куха фраза (доколкото то е все още в „протоембрионална фаза” – De Villepin 2009). Следователно в България (и Румъния) не би могло да става и дума за неговата защита или привеждане в действие, а иде реч за *неговото създаване*. Няма как да знае също, че българското гражданство изобщо не подозира за социалната полза на онези 11 млрд. евро, които бяха предвидени за периода 2007-2013г за България. А то не подозира, защото не е участвало в обсъждането на целите и инструментите, с които тези финансови ресурси ще бъдат употребени за социално-икономическо развитие на обществото. България само е отчела „пред Брюксел” широка публична дискусия по Националния план за развитие, който е в основата на структурата на финансирането от ЕС. Но не я е провела, тъкмо защото няма такава местна политическа практика, (въпреки приетите на хартия директиви за публично партньорство като механизъм за добро управление)⁵⁸.

Накратко, и през втората година опитът за засилена легитимация на МСП *с цел усилване и укрепване на въздействието му* (чрез препратки към фундаментални ценности и материални ползи за гражданите в двете страни) „увисва”. Предпоставките, на които Комисията се позовава - фундаментални ценности и материални ползи за гражданите в двете страни, са илюзорни в местен контекст. Без легитимност – ценностна и целева – не може да се очаква, че механизмът би дал резултат, дори поставените чрез него задачи да са технически изпълними. От събитията през 2008г, когато ЕК замрази стотици милиони евро поради злоупотреби в САПАРД и ФАР⁵⁹, както и от публични изказвания на водещи фигури от тройната коалиция (премиер, министър на регионалното развитие, лидер на партията мандатоносител) знаем вече, че *тогавашните управляващи по никакъв начин не са правили връзка между върховенство на правото и усвояване на фондовете на ЕС*⁶⁰.

Ето защо през третата година въведението драстично минимизира преследваните от МСП *цели*⁶¹. От средство за постигане на фундаментални цели по социалната реформа в двете балкански страни – в защита на европейското гражданство, (включително на българските и румънските граждани) и за функционирането на ЕС като условие за предходната цел – МСП *се превръща в цел сам за себе си*. Тя трябва да бъде постигната с цената на нарочни усилия и партньорство на „техническо и политическо равнище” – в пълен разрез с основната методологическа програма, която отвежда не само към успех в борбата с корупцията⁶², но и към решаването на фундаменталния проблем за върховенството на правото. Но пък вече самата съдебна реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, в рамките на минимизираните очаквания на ЕК, се превръщат *сякаш* в единствен проблем. Защото *сякаш изведнъж са се разраснали* и станали център на внимание – чрез тяхната непостижимост вече три години. Това, че задачите обслужват постигането на стратегическа цел, вече *сякаш става безинтересно* (и отпада), щом самото *решаване на техническите аспекти* на задачата *е станало* „нова политическа задача”.

Условността в предишното ни твърдение е особено важна.

От една страна, ЕК приоритизира горепосочената трикомпонентна задача в България, защото в хода на извършваното наблюдение вече е установила, че именно съдебната реформа е фокусът на съпротивата (на онзи етап още по-отчетливо в случая с Румъния) срещу стратегията за качествена промяна на социално-политическия живот. Съпротивата се концентрира в съдебната система, защото тя е ключов ресурс за провеждане на политика срещу систематичната корупция, а пък поради това – самата тя е повсеместно корумпирана. Следователно развързването точно на този Гордиев възел е ключ към цялостната социална реформа. Поради което на свой ред самата съдебна реформа вече е

определена като „далече отиваща” (макар все още не като всеобхватна, каквато ще стане през 2012г).

Но това изобщо не означава, че посоченото (тройствената задача в нашия национален случай) е собствено самостоятелен или „единственият проблем на България” (както смята Д. Смилов). Казано с езика на Вл. Ленин, това е само *разпознатата чрез наблюдението и оценката* на Комисията „най-слаба брънка във веригата”. А по-строго казано, понеже социалната действителност е систематична, то е важно да се разпознае именно ключовият елемент от системата, чрез който ще може да се въздейства именно систематично върху целия социален живот. Само в този смисъл съдебната система, (която, не забравяйте, е – *inter alia* – средство за решаване на проблемите в борбата с корупцията, а и с организираната престъпност в България, но също е и фундамент на правовата държава, както и опората на гражданското общество (Хабермас, Ван Гервен)), с всяка следваща година става все по-централен предмет на вниманието на ЕК и обект на наблюдение и оценка чрез МСП. Лупата на механизма за следприсъдинителна условност на ЕС се е фокусирала върху най-болния проблем, поради което „голямата картина” излиза от полезрението ни. Същевременно техническите детайли и/или аспекти на проблемната ситуация вече започват да изглеждат увеличени по важност (самостоятелни политически задачи).

От друга страна, няма никакво съмнение, че още през 2009 г. наблюдаваме *драстична минимизация* на политическите очаквания към наблюдаваните две балкански страни. Партньорството се фокусира вече вътре в технологико-политическите аспекти на реформите с оглед покриването на всеки от стандартите, заложи в МСП, (въпреки изричната декларация от предходната година, че само изпълнението им като цялостен ефект върху обществения живот ще е основание външното наблюдение на ЕК да изчерпи

смысла си). Така погледнато се вижда, че *това е просто междинна степен в общия процес на „сваляне на гарда” от страна на ЕК*, чиято финална (засега) фаза ще се види в докладите от 2012г. В тях очакванията към двете наблюдавани страни са определени като покриване на стандартите „по задоволителен начин”, т.е. поне в минимално приемлива степен⁶³. С други думи, на шестата година целта вече ще е не да се постигнат първоначално заложените цели на партньорството, а да се постигне *поне някакъв устойчив напредък* по заложените в механизма стандарти, който би позволил поне поддържането му (защото не е реалистично да се очаква изобщо, че първоначално заложените цели ще бъдат постигнати в близко бъдеще).

Няма място за съмнение, че това е капитулация на ЕК пред очакванията на местните политически клики. Още от самото начало в приложението на МСП тяхната настойчива и даже гневна реакция е, че той въвежда „двоен стандарт”. Кое и налага в докладите за двете страни от 2012г изрично да се отбележи, че

„С МСП не се изисква от България/ Румъния да достигне стандарти, които надвишават съществуващите в другите държави членки”.

В случая обаче става дума за съвършено друго нещо – двойният стандарт управляващите виждат по отношение на двата периода – *след присъединяването към ЕС*, под наблюдението на МСП, и *през периода на подготовката за членството*, когато Комисията е приемала за напредък *самите положени усилия, а не постигнатите резултати*. Именно постоянстващите в годишните доклади *критики за липса на резултати се приемат от политическите елити като „въвеждане на двоен стандарт”*. Но става дума много повече за „двоен стандарт” спрямо самите тях, а не толкова в международен сравнителен план с предходните страни от източното разширяване⁶⁴. Висшата мъдрост за местните политически клики, отвъд всякакви партийни разграничителни линии, е, че „да

нарушаваш правилата е основното правило на политиката”. Цялата история на взаимодействията им с ЕК *през предприсъединителния период* само е потвърдило убедеността им *в универсалността на правилата и ценностите от собствената им политическа социализация*. (Не е плод на случайност, че тъкмо С. Станишев, българският бивш премиер-министър, който буквално съсипа членството на България в ЕС, председателства в Партията на европейските социалисти – той просто е *primus inter pares*” пръв между равни”. Но да се върнем към основната ни тема.)

В крайна сметка, в отговор на този политически натиск ЕК се е отказала от прогреса в постигането на общия стандарт за правова държава и пълноценно членство в ЕС и се е върнала към „идеята” за скромни напредък⁶⁵. Процесът на превръщането на стандартите/benchmarks (за качество на публичните политики и за действията на основните публични институции) в основна цел на МСП – цел сама за себе си – изисква особено внимателно да се вгледаме не толкова в тяхното съдържание, колкото в методологията, която стои зад тях и оправдава използването им.

3.1.2. Проблемът за методологията на МСП

Това е най-травматичният момент в партньорството между двете балкански страни и ЕК поради две причини. Първо, избраната методология формира и в решаваща степен предопределя резултата от инвестираните усилия по взаимодействието между ангажираните страни. Второ, има сериозни основания причините за безрезултатността на МСП да бъдат търсени в *особеностите на политическия подход зад методологията* в този цялостен механизъм⁶⁶. Но така също болезнеността на този въпрос е голяма, защото тази – решаваща за резултата от приложението на МСП – негова особеност е в най-слаба степен

концептуално разработена (или преднамерено оставена в неяснота, за да е тъкмо политически гъвкав, както ни убеждават например Маниокас, Хюз, Грабе и други). *А изходните, собствено методически слабости на МСП, произтичащи от избрания подход, с неизбежност произвеждат особени социално-политически ефекти.*

Липсата на исторически опит е реално, но недостатъчно основание за възникването и разрастването на този проблем⁶⁷. Още по-съществено обяснение за странното „състояние на процеса” (както Комисията вече нарича наблюдаваното) е, че каквито и да са наличните слабостите на самия МСП като първоначален проект, те биха били пренебрежими. Подобно на приложението на следприсъединителната условност в другите източноевропейски страни слабостите на МСП нямаше да станат решаващи, поради липсата на поражения. Но само в случай, че ставаше дума за реално партньорство между заинтересовани страни в постигането на върховенство на правото в двете национални, южноевропейски общества. В реалната ситуация на систематична съпротива срещу упражнявания чрез МСП натиск за нежелани от властите (на всички равнища) реформи, дори „шуплите по огледалото” (докладите) имат политически деструктивен ефект. Да не говорим за концептуалните проблеми в политическия подход на ЕК и начина на формулиране на самите стандарти за качество на публичните политики и за качество на публичните институции.

Кои са решаващите особености в дизайна на методологията на МСП?

От една страна, ЕК изрично посочва, че реализацията на МСП предполага използването на стандарти/benchmarks, за да извършва наблюдението върху хода на реформите като *цялостен ефект на обществена промяна*. Но изследователите на постприсъединителната условност в областта на върховенство на правото (и в частност на борбата с корупцията) многократно са подчертавали, че точно тук ЕС не разполага с *acquis*, които да позволят прецизно и стриктно формулиране на стандарти за политики

(Менделски, Иванов, Папакостас, Бузогани и др.). С други думи, стандартите са били обречени на висока степен на неопределеност, създаваща проблеми пред приложението им.

От друга страна е очевидно, *че сложността на този въпрос и вътрешните му предизвикателства са изключително подценени първоначално*. Макар във въведението от 2007 г. да има отделна точка за методология, от нейното оскъдно съдържание се вижда, че предмет на внимание всъщност са... *процедурите по изготвяне на доклада*. Тоест става дума за методика на наблюдение и изготвяне на неговите резултати, но в никакъв случай не и за същинска методология – обосновка на връзката между спецификата на наблюдавания проблем и *особеността на инструментариума, съответстваща на проблема*. Тъкмо тази промислена и подсигурана връзка трябва да гарантира а) съответствие между свойствата на сложносъставния предмет, включващ (евентуална) съпротива към реформите, и б) особени свойства на метода за следене, разбиране и практически мерки за въздействие, отвеждащи към целта на реформата, чрез *институционален инструментариум за преодоляване на възможната и очакваната политическа съпротива срещу промените*.

Подмяната на методологията на наблюдението и оценката *с методиката на изготвяне на резултата от наблюдението* все още е малката беля. Голямата е, че *всъщност липсва ясна методология на партньорството* – как констатациите от наблюдението и оценката на развитието или напредъка ще се превърнат във взаимодействие със (или помощ за) страните реципиенти – при положение че и България, и Румъния страдат от систематична, политически покровителствана корупция. При такива предпоставки прословутият, предпочитан от ЕК подход на „посочване и засрамване” просто не работи.

Подобен ключов дефицит е обясним единствено в светлината на илюзорното очакване, че наблюдението ще регистрира естествен, преобладаващ прогрес в решаването

на проблемите в наблюдаваните области. Но същевременно и в парадигмалната рамка на очакването, че механизмът трябва да остава неизменен в принципите си на действие като следприсъединителна условност, макар наблюдаваната ситуация да е с висока степен на неопределеност и с много тежки структурни и политически проблеми. Както виждаме, дизайнът на МСП отразява едновременно и предисторията на условността от източното разширяване на ЕС, но и *нереалистични очаквания* (екстраполирани напред, върху бъдещето) в условията на радикална и неблагоприятна промяна в „структурата на пакета от стимули” (Седелмайер, Гатева).

Тук е същинският проблем на МСП – той остава във висока степен условен, абстрактен и неопределен (скрит или оставен по подразбиране) *механизъм за наблюдение* (Gateva 2010)⁶⁸. Той е замислен изначално без опция за мощно политическо влияние, чрез което да е в състояние да отговори на очакваната неопределеност в развоя на очерталата се вече твърде проблематична ситуацията.

Алтернативата би предполагала обаче съвършено друго равнище на ангажимент от страна на Комисията. Тя би следвало да се ориентира към създаване именно на гъвкав, многовариантен *механизъм за взаимодействие с децентрализиран, множествен адресат*. Същевременно този нов механизъм би следвало да е ясен, публично прозрачен и строг, методологически силен във всеки един своите варианти за реализация. Претенцията към качеството на МСП се отнася и към обвързаност в секторите, обекти на наблюдение, и като интегрален инструмент за оценка на развоя на ситуацията, а най-вече – като процедурно ясен механизъм за взаимодействие и за политическо въздействие от ЕС.

Разбираемо е, че през 2007г ЕК изобщо не е била готова с такъв механизъм, макар че договорът за присъединяване на България и Румъния към ЕС е от пролетта на 2005г. Тук е *фундаменталното противоречие в самата идея за МСП като реализация на*

постприсъединителна условност – от една страна, причината за въвеждането на такъв инструмент за индуциране на реформи в наблюдаваните страни е *липсата им на капацитет* да носят отговорностите от членството в ЕС. От друга страна, в неявните предпоставки, върху които механизмът е построен, се предполага, че те *вече имат достатъчен капацитет* (и разликата между тях и останалите страни членки е само в количествена степен, а не в начина на функциониране на политическия живот и защитата на върховенството на правото). Скритите предпоставки са проблемът в МСП. Той е създаден, за да решава грешна задача – изглежда, че двете наблюдавани страни „се тътрят“ (както и преди, през предприсъединителния период, много бавно, но добронамерено). А всъщност реалността е съвършено друга – проблемът е в цялостния характер, в самия начин на функциониране на местния икономическия и политическия живот, преднамерено провалящ върховенството на правото.

Ако през 2007г. „целта на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка е да гарантира и да даде уверения на гражданите на България и на другите държави членки, че се предприемат мерки за привеждане в съответствие на административните и съдебните решения и практики в тези сфери в България с тези в ЕС“, то още на следващата година целта вече е предефинирана като помощ за страните *да се справят с пропуските*⁶⁹. През следващата година вече „целта е да се помогне на България да определи приоритети за действия, които да бъдат предприети, *за да се изпълнят изцяло показателите*, определени при присъединяването“. Вече разгледаната деградация на целите е явна – вниманието все по-настойчиво се фокусира върху самите стандарти (наречени в българския превод „индикатори“, което води до вторично политическо обезценяване). Но още по-важно е, че в същата 2009г. ЕК вече вижда необходимост да въведе цял разясняващ подраздел относно методологията на стандартите, преведена на български с обезценяващото „методика на

показателите”⁷⁰. Методологията осмисля, концептуално обосновава правилата за употреба на използваните инструменти, за да се постигне цялостен резултат съобразно поставените цели при решаване на конкретния проблем. Методиката се фокусира върху *процедурно-технологическите особености на всеки от инструментите* при тяхната универсална употреба, безотносително към цели и контексти.

От казаното в доклада от ЕК е ясно, че на идейно равнище се има предвид именно цялостният ефект от прилагането на инструментариума, включващ системата от стандартите, а не методиката. Но също така е видно, че иде реч просто за споменаване на методологическата приоритетност на системния подход към социалния живот, а не за разясняване на самите системни връзки между наблюдаваните и оценяваните елементи на институционалния дизайн в двете национални общества. (В условията на тази концептуална липса българските/румънските реципиенти са *предразположени* да въздигнат методиката по изготвяне на докладите в ранг на методология на политическото взаимодействие.) С други думи, ЕК реализира чрез МСП вътрешнопротиворечиво очакване да възникне на цялостно разбиране (у партниращите местни национални власти) на взаимната обвързаност между набелязаните елементи, при положение че не е направено достатъчно самото приложение на механизма да води до разбирането на всеки един от тях „поотделно” като елементи на системни политики. Ще поясним.

Изобщо не е случайно, че през годините ЕК назовава всеки един от стандартите, по които следи прогреса в рамките на МСП, твърде нееднозначно и само силата на въображението може да потвърди, че във всеки отделен случай, година след година, става дума за едно и също.

Все пак в румънския случай нещата са относително по-ясни, защото иде реч за четири относително обособени, но и категориално сходни неща: а) политика за реформа в

съдебната система; б) политика, осигуряваща интегритета в публичните институции; в) политика за борба с корупцията на високите политически равнища; г) политика за борба с корупцията на низово равнище – по места и по сектори на обществения живот. Първото е системна, но и инструментална предпоставка, за да стане възможно второто, а то на свой ред е предпоставка за преборване на корупцията на две равнища: а) високо и централно и б) низово и повсеместно.

В българския случай дори специализирана социално-научна култура не помага да се разбере защо реформата, осигуряваща независимост и отговорност на съдебната система, е един стандарт, но реформата, прицелена във въвеждането на прозрачност и ефикасност в същата система, са два отделни стандарта. А освен това борбата с организираната престъпност е редоположена по ранг на значимост с борбата с двата вида корупция, споменати по-горе⁷¹. Как да разбере човек дали „отчетността“/accountability препроща към отговорност на съдебната система пред обществото, или е само един елемент от механизмите за прозрачност вътре за самата нея?

При това, така изглеждат изброени стандартите във въвеждащата част на доклада за България от 2012г, а в централното изложение, те са формулирани по друг начин, *приблизително* еднакъв с формулировките от 2007г.

Табл. 2. Вариации във формулировките на използваните от ЕК стандарти (benchmarks)

2012	2007
<p><i>1. Да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.</i></p>	<p><i>Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система</i></p>
<p><i>2. Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов закон за съдебната власт и нов</i></p>	<p><i>Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов граждански</i></p>

<i>граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно процесуалния кодекс и Административно процесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.</i>	<i>процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на наказателно-процесуалния кодекс и административния процесуален кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.</i>
<i>3. Да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.</i>	<i>Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година.</i>
<i>4: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция на високо равнище. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни длъжностни лица.</i>	<i>Провеждане и докладване за професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.</i>
<i>5. Да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно управление.</i>	<i>Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление</i>
<i>6. Да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области.</i>	<i>Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области</i>

Същинският проблем обаче е другаде: всъщност първият стандарт изисква едновременно и независимост на съдебната система от останалите власти, *но и зависимост на същата система от собствените ѝ резултати (т.е. отговорност пред обществото)*. Вторият въвежда очакване за ефикасна *результатност на цялостния процес на правораздаване като свидетелство за реален смисъл на първия стандарт*. Третият изисква същото, *но от управлението на съдебната система*, което обаче означава да бъдат разгърнати собствените управленски механизми, отвеждащи към този обществен резултат – защото единствено *ефикасното управление на системата ще е гарант за ефективно съдопроизводство, а неговите резултати ще са доказателството за отговорността на*

цялата система пред задачата да се пребори със систематичната корупция и да осигури върховенство на правото в страната.

В този, относително лесно разбираем вид, в който връзките между тях са ясно обяснени като взаимодопълващи се и съподчинени на общия системен резултат, посочените стандарти не могат да се срещнат никъде в документите по МСП. Напротив, структурата от стандарти и връзки между тях е повече от проблематична. Бедата не е в това, че една и съща политика получава различно структуриране в двата национални случая. Същностният проблем е, че всеки един от стандартите *е изговорен не чрез общия очакван обществен резултат* от съответната политика, а *чрез каскада от разнокачествени действия*, отвеждащи (евентуално) към него. Например, ако по шестия стандарт за България има докладване на нови и текущи разследвания, даже има и повдигнати обвинения, но няма и няма осъдителни присъди, как се отчита и оценява този стандарт по еднозначен начин от местните власти, от обществеността и от наблюдаващите от ЕК?

Така чрез самата формулировка на стандартите – и като езиков израз, и като смислова структура – изначално се взривява възможността за партньорство между наблюдавани и оценяващи: ако има реален прогрес срещу тежките престъпления, но не и срещу прането на пари и другите крупни икономически престъпления, с които политическата корупция е пряко свързана; ако се прилага най-добросъвестно стратегия срещу *някои* от групировките (на организираниите или покровителствените от държавата престъпници), но никой и не помисля за отнемане на придобитото по този начин имущество, защото по-голямата част от едрата частна собственост – и тази за лично ползване, а още повече икономическите активи – е придобита по не особено законен начин? Какво следва да се отчете – прогрес или негова имитация?

Да не говорим за още по-съществения проблем, когато конституционната реформа осигурява формална независимост на съдебната система, но по никакъв начин нейните разпоредби не предвиждат отговорност пред обществото – и поради това не предвиждат и изрични институционални механизми за отчетност. Дори в английския първоизточник навсякъде става дума само за accountability/отчетност, но понеже не става и дума изобщо за отговорност/responsibility, то българската съдебна система продължава да не се отчита нито за усвоените средства, нито за постигнатите резултати. И само от доклада на ЕК за 2012 г. местната общественост би могла да научи, че българската съдебна система е усвоила за реформата си 41 млн. евро⁷², като за същия период в три пъти по-голямата по население (и два пъти по територия) Румъния за същата цел са усвоени 12 млн. евро⁷³.

Във връзка с ключовия въпрос за проблематичната методология на МСП, намираща израз във високата степен на неопределеност както на всеки един от стандартите, получаващ специфични нюанси на интерпретация през годините, така и в липсата на устойчива смислова връзка между тях, *особено показателен е произволният ред, по който докладите на ЕК разглеждат „напредъка” по тези стандарти през различните години* – в това отношение просто няма два еднакви доклада. По принцип, абстрактно погледнато, няма проблем ЕК да приоретизира различни политики, отвеждащи към постигането на върховенство на правото в двете наблюдавани и оценявани страни. Проблемът възниква от това, че *логиката в изборът на тези сменящи се през годините акценти и приоритети остава необоснована*, дори ако добронамерено допуснем, че е била целенасочено промислена (макар да нямаме свидетелства за това).

Най-големият дефект на избраната методология за наблюдение и оценка се оказва и нейното най-голямо предимство: тя успява 6 години да създава *достатъчно убедителна видимост*, че „работи”. Приложението на МСП за този период *не дава възможност* на

потенциалния адресат на неговите резултати *да разбере* добре какво става всъщност, нито какъв е същинският проблем зад каскадата от пропуски, недостатъци, липси и недоразумения, водещи до политически криволичения. Но то доста прилежно регистрира тези пропуски, недостатъци, липси, недоразумения, а даже и разнообразни прояви на липсата на реално политическо партньорство от страна на националните власти в двете страни. С други думи, в собствената си претенция да е *единствено* наблюдение и оценка, използваният инструментариум „работи“.

Въпросът е, че същинската претенция на МСП е друга – наблюденията и оценките да отвеждат именно към разбирането на проблемите в дълбочина и *да се намират ефикасни решения, адекватни на идентифицираните (структурни и полиси) дефицити*. Тоест МСП не се превръща в инструмент за решаване на проблемите по изграждане на върховенство на правото и защитата на интересите на европейските граждани. Кое то проличава най-ярко на равнище поява на някои безполезни и абсурдни препоръки, но за това тепърва ще стане дума.

3.2. Концептуални и политически дефицити в стандартите, върху които е построен МСП

3.2.1. Общият смисъл на всеки от докладите и на поредицата им като цяло

Общият смисъл на направената от ЕК оценка за съответния период на наблюдение като правило може да бъде намерен в резюме във въведението към докладите⁷⁴, както и във въвеждащите пасажии на заключението:

2007г Ситуацията изглежда безпроблемна:

„През първите шест месеца след присъединяването си България/Румъния продължи да напредва към отстраняване на слабостите, които биха могли да попречат на ефективното прилагане на законите, политиките и програмите на ЕС. Но нямаше достатъчно време, за да се демонстрират

убедителни резултати в ключови области. Непрекъснато внимание трябва да се отделя на всички области, където са в сила съпътстващи мерки.”

2008г Оценките за двете страни се разминават: за България се подчертават вече не усилията, а

„сериозните трудности, срещани от властите” пред напредъка в наблюдаваните области, както и разочарованието, че при все цялата разбираема трудност, сложност и времеемкост на реформите, „въпреки усилията на българското правителство напредъкът бе по-бавен и по-ограничен от очакваното”⁷⁵.(курсивът добавен).

За Румъния, обратното, акцентът в оценката е върху *усилията, положени от властите за съдебната реформа и разследванията на корупцията*, както и върху *наличието на първи резултати от тях*. Но при все това

„... успехът от постигнатото е уязвим. Липсва политически консенсус на широка политическа основа зад реформите, както и единодушната воля сред всички политически партии да изкоренят корупцията по високите равнища.”⁷⁶.

Въпреки тези нюанси на различие в заключенията и на двата доклада се напомня настойчиво, че постигането на резултати по МСП има изключително важни социални и политическа последици както за гражданите на двете страни, така и за цялостното социално-икономическо развитие на ЕС и за защитата на интересите на неговите граждани⁷⁷. *Тук обаче за последен път срещаме позоваване на пределно широкия адресат на обществената полза от приложението на МСП.*

2009г Въпреки различията в нюансите отново общият смисъл на оценката е идентичен и при двете наблюдавани страни: В България се отчита очакван и приветстван *„известен нов тласък на усилията”* в наблюдаваните области, но същевременно:

„Тези стъпки обаче не надхвърлят техническото равнище и ефектът от тях е ограничен... не съществува нито широк политически консенсус, нито убедителна стратегия, които да ги подкрепят по подходящ начин и да превърнат борбата с организираната престъпност и

корупцията в основен приоритет за България... Същевременно *приетите мерки се възприемат като некоординирани действия, които не се следват системно на всички равнища. Продължава да липсва достатъчен политически ангажимент за извършването на по-мащабни инициативи, които биха могли да формират по-решителен стратегически подход*".

На свой ред

„Румъния предприе редица желани мерки за подновяване на процеса на реформи: *даден бе нов тласък, вследствие на който бяха извършени редица положителни стъпки*". Обаче „[...] все още няма широк политически консенсус в подкрепа на реформата, нито категоричен ангажимент от страна на политическите партии да се постигне реален напредък, който ще бъде от полза за румънския народ... *В този контекст положителните резултати от конкретните усилия за реформи на техническо равнище продължават да са откъслечни, реформите все още не са твърдо установени и продължават да са налице недостатъци*". (Навсякъде курсивът е наш.)

Зад различията в детайлите продължава да стои една и съща типологична ситуация в двете страни.

2010г Ако останем при изведеното от ЕК с курсив във въведението през тази година (по безпрецедентен начин в предходната ѝ практиката), бихме останали с впечатлението за диаметрално раздалечаване на тенденциите в двете страни в този момент: За България, едва ли не възторжено се казва:

„В тазгодишния си доклад Комисията отбелязва, че след последния ѝ годишен доклад през юли 2009г в България се е появил силен устрем за реформи. Новата стратегия за съдебна реформа показва, че в страната е налице силна политическа воля за осъществяването на задълбочена и трайна реформа на съдебната власт”.

Същото повтаря и заключението на доклада. Докато за Румъния съответният пасаж звучи безрадостно:

„В тазгодишния доклад Комисията посочва важни недостатъци в усилията на Румъния да постигне прогрес в рамките на МСП. Румъния не показва достатъчна политическа посветеност на подкрепа и на задаване на насока на процеса на реформи и

показа известна степен на нежелание в средите на ръководството на съдебната система за сътрудничество и поемане на отговорност. Тези слабости трябва да се коригират спешно, за да се възобнови енергичността в процеса на реформа”. (Курсивът е на оригиналния документ.) Наблюдаваното през тази година забавяне и връщане назад обаче се превръща в устойчива тенденция.

2011г Отново оценката за всяка от двете страни всъщност е като извадена под индиго (с незначителни различия):

„От 2007г насам чрез МСП се оказва подкрепа и се помага на България/Румъния да изгради модерна съдебна система. Понякога механизмът бе оспорван и критикуван от един или друг елемент на този необходим национален консенсус, но понастоящем широко разпространено е мнението, че той допринася за насърчаване на промените в положителна посока. Българското/Румънското правителство проявява решимост в придвижването напред на процеса на реформи. [...] За пет години акцентът бе изместен от подготвянето и приемането на законите върху тяхното прилагане. Елементите на правната рамка, която е нужна за осъществяването на реформите, до голяма степен вече са налице, въпреки че все още не са завършени. Както става видно от настоящия доклад, следващите стъпки, които трябва да се предприемат в този процес, следва да бъдат съсредоточени върху прилагането на новите закони от страна на съдебната власт и полицията”.

2012г Въпреки че през тази година би следвало да се направи балансирана оценка на цялостния резултат от приложението на МСП, то няма съмнение, че изключително острият политически сблъсък в Румъния, в който бяха ангажирани всички ключови властови институции, пренареди приоритетите на ЕК, като направи *необратимостта на реформите* в двете страни *основен обект на внимание*. Отново въпреки различията – този път доста съществени, но пък прицелени в текущата събитийност – в обобщаващите оценки за всяка от двете страни намираме една и съща констатация: през разглеждания петгодишен период имаше времена на ускорен напредък и такива на застой. На някои етапи имаше активно сътрудничество, докато в други срещу МСП имаше ропот и съпротива. Ако проявим чувствителност към езиковите детайли, със сигурност ще забележим, че докато

оценката на ЕК за Румъния е, че там МСП е изиграл положителна роля, то в България МСП е *направил главния принос за реформите* (поради което механизмът ѝ се ползва с безусловното одобрение на местното обществено мнение, регистрирано от специално издание на Евробарометър⁷⁸).

Този прекалено съгъстен преглед на последователните юлски доклади по неизбежност губи важни детайли, амбивалентности, сложности и нееднозначности в самата наблюдавана ситуация, а и в нейните ежегодни интерпретации. При все това очертаната картина е достатъчно ясна, за да позволи да преминем към следващите ключови особености на МСП – *в наблюдаваните страни промени се правят по принуда и само в степеня, в която не осъществяват прогрес към установяване върховенство на правото, поради което и всяка една от междинните стъпки е по принцип половинчата, неустойчива и обратима*⁷⁹. Това наблюдение също се вписва в общия резултат от предходни изследвания на следприсъединителната условност (Mendelski 2009).

3.2.2. Обобщенията и препоръките

В обобщенията, които се очаква да са квинтесенцията на извършените наблюдения и оценки, също няма общ структурен стандарт (или поне такъв, който да не е нарушаван някоя година). При все това не е трудно да открием отново характерни особености, произтичащи от характера на цялостния МСП:

- В преобладаващата си част заключенията или са безсмислени⁸⁰, или преповтарят вече направени констатации, или предлагат емоционално-нравствена вместо аналитична оценка (фактите и констатациите бъдат притеснения, безпокойства, загриженост, (раз)очарования и пр.). Естествено е, че такива оценки не биха могли да

отвеждат към смислени препоръки⁸¹. Това следва задължително да се вземе предвид, за да се разбере по-добре изключително точното наблюдение на Бриджит Чарнота, че българските политици се засрамват за кратко, но не носят вина. Важното в случая са няколко отделни акцента: Първо, както вече посочихме, изначално е било ясно, че МСП е построен като механизъм за засрамване (отбелязаният от Еритие „социален натиск“) и не бива да се изненадваме, че действа само по този, твърде ограничен начин. Срамът като морален регулатор обаче действа само в силно сплотени общности с единна ценностна система, какъвто случаят не е. Второ, и засрамването, и вината са собствено етически категории и, независимо дали едното или другото, все пак става дума за *неадекватна политическа реакция* – от политически субект не се очаква морален акцент и/или мащаб на реакцията, а *прагматично решаване на проблемите и носене на отговорност*, а не просто чувство за вина. Обаче самият характер на идентифицирания от ЕК проблем е назован по такъв начин, че моралната реакция изглежда сякаш е адекватният отклик. Преобладаващата част на обобщенията позволяват да бъдат прочетени като морални изобличения. Трето, срамът и вината не са еднопорядкови морални категории – героите в „Илиадата“ непрекъснато биват засрамвани от провалите си, но те никога не носят вина. Защото вината предполага свободна воля, каквато, разиграваните като марионетки от боговете, гръцки герои не могат да имат. Но пък при изключително силна общностна връзка засрамването пред другите е най-тежка санкция. Така че наблюдението на британския експерт ни казва много повече, отколкото дори самата тя предполага – българските политици са вплетени в много здрави мрежово-кланови (криминално-преразпределителни) връзки и поради тази си зависимост нямат свободна лична воля и няма как да носят вина.

- Далече немалка част от препоръките съдържат явен парадокс – въпреки че трябва фундаментални реформи, резултати могат да се постигнат още с наличните

ресурси⁸². Това със сигурност е така, в известен смисъл, но само при съвършено друга, западноевропейска социална среда. Направеното наблюдение би било важен симптом за *наличието на политическа воля да не се преследва корупцията* и да се шикалкави със съдебната реформа. Този извод не се прави, а, напротив, се продължава с настояването върху частни детайли. ЕК продължава с препоръки на процедурно равнище, неоправдано предполагайки, че местните политици искат тези реформи, но просто не знаят как да ги реализират. Само че тези препоръки отместват погледа от реформите като обществена задача (постепенно забравяйки гражданската полза от тях – през 2008 г. за последен път обобщенията поставят този въпрос). Превръщането на частните мерки в приоритет легитимира неохотата на местните власти да провеждат радикалната реформа и създава терена за имитация на реформа (защото чрез хаотични действия може да се създава измамното впечатление, че „се изпълняват нарежданията от Брюксел“).

- В продължение на горното – характерът на препоръките е удивителна смесица между пожелателно мислене⁸³ и пословичната „абстрактна конкретност“ (неща, които изглеждат безвъпросно ясни в своята конкретна простота, но които са невъзможни, ако се откъснат от системата на сложните отношения, които ги правят възможни – свобода на словото, почтеност на магистратите и пр.). Кое не е основание да пренебрегнем примерите за абстрактност, която просто обезсмисля направените констатации⁸⁴.

- Огромният брой на фрагментарни, разнокалибрени, разнопосочни и разнокачествени препоръки, в комбинация с амбивалентни и нерядко вътрешно противоречиви оценки, правят практически невъзможно обхващането им в цялостна, последователна и еднозначно ориентирана политика на реформи, която пък освен това трябва да бъде реализирана от диференцирани и разноетажни власти⁸⁵. Не са малко примерите, в които ЕК отправя преки искания *към правителството...* за свидетелства за

ефективност на съдебната система, за чиято автономност иначе се настоява. Съмнително е дали административният апарат дори на тоталитарна власт би могъл да разгърне толкова стройна и цялостна линия на политическо поведение, каквато се очаква от националните власти в наблюдаваните страни.

Обобщавайки казаното по-горе, характерът на препоръките като подход към публичните политики е въпрос на *политическа отговорност също и от страна на ЕК*⁸⁶. Даването на фрагментарни препоръки, които и *не биха могли да дадат очаквания ефект*, е много добре дошло за всяко едно правителство, което и не иска да постигне такъв ефект. Въпросът е, че безпомощността на ЕК, разчитаща основно на МСП като основен инструмент на натиск за реформи, *на практика насърчава политическата съпротива срещу реформите*. Което става особено нагледно чрез един ключов пример: политическият натискът чрез намеса на дипломати е легитимен инструмент върху местните власти (както видяхме и при прокарването на закона за отнемане на незаконно придобитото имущество, и при избора на ръководствата на съдебната система, и при много други случаи както в България, така и в Румъния). Чия е вината, че този политически инструментариум не се ползва още първите години на приложение на МСП, при първите прояви на съпротива срещу очакваните реформи? У нас още първокурсниците по европеистика научават, че с „липси” нищо не се обяснява, напротив, самите те трябва да се обяснят с наличието на нещо „останало невидимо”. Докладите изобилстват с регистрирани липси, най-често на политическа *воля, устрем или енергия* за реформи. А всъщност е въпрос на методологическа култура да се разпознае в тези „липси” *наличие на воля* за обратното, заради *защита на корпоративистски интереси*. Ако това бе направено още в първите години, то най-вероятно препоръките биха имали свършено друга насоченост, а приложението на МСП – свършено различен резултат. Кризата на съдебната система не е просто наследена от миналото; тя е своеобразен

тумор, чието развитие е ускорено от неправилно „третиране”. Първият мандат на ВСС всъщност укрепи позициите на систематичната корупция в съдебната система. Но същото може да се каже и за всички други власти в страната. Закъснелите мерки, формално правилни, стават (вече) много трудно приложими.

Тъкмо за това говорим за споделен дял от политическата отговорност на ЕК – не е все едно дали се приоритизира обучението на магистратите, или механизмите за носене на отговорност от участниците в съдебната система; дали се очаква от наблюдаваната страна (България или Румъния) да има осъдени политици, или, примерно, действащ етичен кодекс за депутатите. И т.н.

Точно тук вероятно бихме получили възражението, че последната посочена хипотетична мярка няма как да се впише в комплекта от шестте изходни стандарта за публични политики, заложили в МСП. Но това е само свидетелство за решаващата роля на изходните концептуално-методологически дефекти в механизма за сътрудничество и проверка. Отговорността на ЕК е, че – като пряко следствие от възприетата неадекватна концептуална парадигма за реформите в България и Румъния – още в първите години на членството бе пропусната възможността за радикална реформа на цялостната институционална система. Чрез търсене на инструменти за силен – вътрешен и външен – политически натиск. Например, наблюденията по МСП по никакъв начин не влияеха върху рутинните взаимодействия при реализацията на програми на ЕС в страните (откъдето и дойде изненадата у местните политици по-късно от отказания достъп до Шенгенското пространство). Пропуснато бе да се работи систематично върху *институционализирането на отговорността* за провежданите публични политики, която всъщност е най-големият постоянен дефицит, открит чрез наблюдението по МСП. Тук обаче стигаме до другия,

много по-фундаментален въпрос (повдигнат преди нас от Д. Смилов) – относно възможността за *политическа ефективност* на МСП.

3.3. Цялостният формат на докладите като отражение на трансформациите в хода на приложението на МСП

При положение че изначално МСП е замислен за наблюдение върху (и подпомагане на) *прогреса* (във влизането в действие и укрепването на правовата държава в наблюдаваните общества), то нормално е поредицата от ежегодни доклади да очертава линия на промяна. Сякаш единственото място за любопитство е по отношение на характера на линията – дали ще бъде права и колко стръмен ще е отбелязваният от нея експоненциален ръст на развитие.

На фона на подобно очакване докладите радикално преобръщат картината – не само защото линията се оказва крива, та чак зигзагообразна; даже шокиращо - тя не винаги е насочена напред. Още по-същественото е, че докладите по МСП *регистрират промяна в политическия характер на наблюдаваната ситуация, поради което неизбежно се променя и статутът на самото наблюдение – от съветничество към опозиция/изобличение, завоалирано или явно*. В тази връзка особено ценно е отразеното в докладите от гледна точка на твърде деликатния баланс между историческо отместване и постоянство в анализираната ситуация.

3.3.1. Историческата динамика на проблемната ситуация

Както се казва, с „невъоръжено око” могат да се намерят явни емпирични свидетелства за динамиката в предмета и в характера на наблюдението, отразени на всички равнища на документалната реалност – език, стилистика и тон на изложение, структура и съдържателни акценти на докладите. Най-красноречиви за смисъла на промените са

всъщност формалните характеристики на докладите – например тяхната формална структура.

Таблица 3. Стилистични различия в начина на структуриране на юлските доклади от мониторинга по МСП (цитатите запазват езиковата и графична стилистика на самите доклади)

	Увод	Изложение	Заключение и препоръки
7	1. Въведение 1.1. Контекст 1.2. Методология	2 .Съпътстващи мерки: съществуваща ситуация Съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност	4. Последващи мерки по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка Подкрепа 5. Заключение (общо 973 думи)
8	1. Въведение	2. Процесът на реформи: постижения резултати необходими подобрения	3. Заключение (неозаглавен преамбюл) Продължаващата неужда от сътрудничество Перспективата (общо 828 думи)
9	1. Въведение – контекст и методика 1. Цел 2. Методика на показателите/методология на стандартите	2. Състояние на процеса на реформи в България/Румъния Постижения 3. Предпазни клаузи	4. Заключение и препоръки неозаглавен преамбюл и препоръки Перспективата (общо 931 думи)
0	1. Въведение	2. Състояние на процеса на реформи в България/Румъния Постижения	3. Заключение 4. Препоръки (общо 1170 думи)

1	1. Въведение	2. Състояние на процеса на реформи Постижения и предизвикателства	3. Заключение 168 4. Препоръки 780 (общо 948 думи)
2	<u>I. Механизмът за сътрудничество и проверка: в подкрепа на България в областта на съдебната реформа, в борбата с корупцията и в борбата с организираната престъпност</u>	<u>II. Анализ на напредъка по МСП за периода 2007—2012 г.</u> II.1 Съдебна реформа в периода 2007—2012 г. II.2 Борба с организираната престъпност в периода 2007—2012 г. II.3 Борба с корупцията в периода 2007—2012 г.	<u>III. Следващи стъпки</u> IV. Препоръки (общо 989 думи)

Да обърнем внимание само на най-отчетливите промени – докладите започват с въведение, което обаче съдържа свои подчасти само през 2007 и 2009г, когато контекстът за въвеждане на механизма и методологията му са открити като *самостоятелни смислови акценти*. За сметка на това през 2012г първата част вече е посветена пряко и изцяло на МСП *като инструмент за подкрепа* на България в наблюдаваните *три* области. Заглавието е дадено в **болд** и подчертаване – за първи път в цялата история на МСП!

Промени в централното изложение са още по симптоматични – преминава се от очакване за процес на реформи към констатацията, че процесът всъщност е *пребиваващ в състояние*, в което има постижения, но отделно от тях резултати. А през 2011г вече структурната част, посветена на постиженията, *извежда в ранг на заглавие и предизвикателствата като неотделна част от постиженията*. За сметка на това целият раздел през 2012г се заявява като *анализ* на напредъка, а не просто констатация на положението на нещата. Това е и годината, в която, формално погледнато, вече изобщо няма обособено обобщаващо заключение; има само два финални раздела „следващи стъпки” и „препоръки” като графично изобразяване на самия раздел „препоръки” го понижава като ранг на приоритетност. *Иновацията в композицията на финалната част*

отразява и нарастващата тежест на съдържанието му, но и свеждането на задачите до конкретни ... „стъпки“.

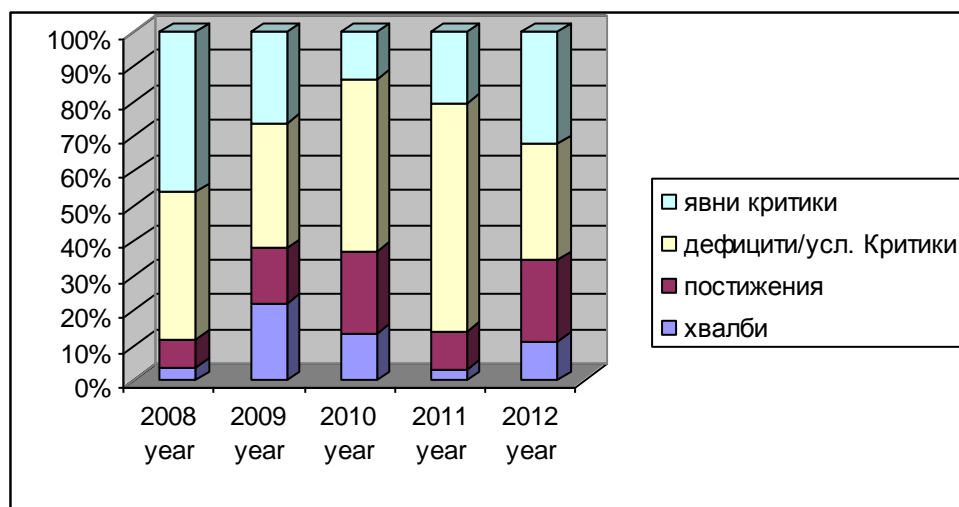
Казано накратко, *налице са неоспорими свидетелства за двойствената трансформация* в докладите. Тя се отнася едновременно както до обществената ситуация в наблюдаваните страни – от неохотни частични мерки в отговор на препоръките, през откровена политическа съпротива срещу препоръчаните реформи, та чак до връщане назад от постигнатото, – *така и до позиционирането на МСП спрямо нея*. Докладите не заявяват пряко, но достатъчно добре изразяват *и двата аспекта на промяната*.

Ако преминем към един по-съдържателен план на разглеждане, но отново на пределно общо аналитично равнище, бихме могли да проследим динамиката през годините на поне четири ключови аспекта във взаимоотношението между ЕК и българските/румънските правителства, (реализирани чрез оценките, които Комисията поставя на националните власти). Можем да анализираме докладите от гледна точка на съдържащите се в тях:

1. безусловно положителни оценки/похвали към политическия субект;
2. констатации за резултати в реализацията на реформите;
3. констатации за дефицити при провеждане на политиките за реформи, т.е. имплицитна или условна критика;
4. явни оценки на критики към политическия субект, независимо на какво равнище – някоя от властите или страната като цяло.

Картината, която нашият количествен емпиричен анализ очертава, е повече от симптоматична⁸⁷.

Фиг. 2. Динамика в общия баланс на оценките за българските правителства



През 2008 г. е особено съществен дялът на откровените критики, съизмерими само с констатираните дефицити, а хвалбите са пренебрежимо малко. През следващата година обаче ситуацията рязко се променя – чрез отчетлив ръст на похвалите и спадане на дела на явни критики, въпреки че дялът на отчетените резултати не е особено внушителен. Най-голям този дял е през следващата 2010г, но пък на фона на постигнатото констатациите за дефицити открояващо се разрастват като дял, т.е. меката форма на критика, а похвалите и явните критики имат приблизително пропорционална представеност в оценката на Комисията. С други думи и най-позитивната оценка през годините не е изцяло преобладаващо позитивна. През 2011г ситуацията ни връща сякаш към изходното положение от 2008г, но с по-голям превес на констатираните политически дефицити (условната критика) за сметка на явната. През 2012г, когато – да не забравяме – обект на оценка е постигнатото не просто през последната наблюдавана година, а през целия 5-годишен период, дяловите съотношения на четирите вида оценки всъщност *възпроизвеждат ситуацията от 2009г.*

Казано накратко, *наблюдаваната ситуация действително очертава крива на промени, но не и линия на развитие.* В светлината на тези данни не остава място за

съмнение, че явната и приоритетна загриженост на ЕК, изразена в докладите за България и Румъния през 2012г, относно устойчивостта и необратимостта на провежданата политика на реформи не е резултат само на ситуативната политическа криза в северната ни съседка през същата година. Именно регистрираната през разглеждания период тенденция – по-скоро липса на обща тенденция към прогрес, е голямото основание за по-радикална проблематизация на социално-политическата ситуация в двете страни и обратимостта на провежданите в тях политики⁸⁸.

Няма място за съмнение, че регистрираната чрез МСП динамична ситуация е едновременно и резултат от въздействието на самия механизъм, но и *много различна* от онази, за отразяването и ускоряването на която той е бил създаден. От една страна, дори частичното изпълнение на мерките, които Комисията ежегодно препоръчва на местните власти, променя институционално-политическата ситуация в двете наблюдавани страни. Но от друга страна, за изненада на Комисията, ясно проследима в текстовете на докладите година след година, промяната не е толкова по посока на постигане на целите на МСП. Обратното – регистрираната *промяна е в изместване на причините, по които тези цели продължават да не се постигат*.

Така едновременно, от една страна, ситуацията *сякаш се подобрява* – при това в реално измерими параметри; но от друга страна – *кризата на прореформените политики се задълбочава*. Което означава като цяло, че – влизайки в дълбочина – реформите изваждат на преден план непредвидени проблеми. Такива проблеми, които първоначално няма как да са били в обсега на вниманието на МСП: липсата на „политически дейци в целия партиен спектър” с намерение за реформи и въвеждане на върховенство на правото⁸⁹.

А това са всъщност проблеми, които поставят под въпрос изобщо възможността да се постигнат очакваните цели с инструментариума, който е предвиден чрез този механизъм. Само като отделна, но ярка илюстрация на този фундаментален проблем ще посочим, че всъщност голяма част от препоръчаните мерки за реформа на съдебната система и борба с корупцията и организираната престъпност изхожда от парадигмата на индивидуалните вини за отделни простъпки (Мунгиу-Пипиди, Папакостас). Поради което и се очаква наказателното преследване на тези отделни случаи да дава решителен резултат. А когато това не се случва, констатираният ефект се приписва във вина на местните власти – липса на воля, загуба на ориентация, необяснимо забавяне и пр. Вместо да се стигне до дължимия – след пет години наблюдения – логичен извод за *необходимост от радикална преориентация на самата парадигма*. Защото с наказателно преследване по принцип не би могло да се противодейства, да се води политика за борба със систематична корупция и срастване на публичните институции с икономически влиятелните престъпни групи от разнороден вид⁹⁰.

Обаче този извод, промислен в дълбочина, означава, че по логиката на самия изходен дизайн на МСП, пряко и еднозначно обвързан с условната систематика на стандартите за наблюдение и оценяване на развитието в двете балкански страни, не би и могло да се очаква качествено развитие на ситуацията и въвеждане в действие на върховенство на правото. Тук отново стигаме до ключовия проблем – изначалната концептуално-методологическа ограниченост на МСП гопревръща в инструмент за наблюдение на императивно предполагаем, „естествен“ прогрес. А когато „естественото“ не се случва, то се превръща в основание за *вменяване на вина* на местните политици (че не успяват да го постигнат). По логиката на механизма това обвинение изглежда правилно, макар даваните чрез докладите препоръки *да са неизпълними в реалните условия на систематична корупция и липсващо върховенство на правото*. Най-

сериозният проблем е, че обвиненията изглеждат и основателни, и достатъчни. *Изглеждат сякаш*, че са достъчни само защото са основателни, пропускайки скритите им основания. А пък това е особено удобно за ЕК в контекста на обстоятелството, че правителствата и реално не са носители на програма за социална реформа⁹¹.

Но всичко това означава, че всъщност ***въпросът е за адекватността на реакциите от страна на ЕК***: Имат ли съзнание за това, че наблюдават значително по-сложна трансформация от първоначално предвиденото? Имат ли готовност да реагират политически на тази двойствена трансформация – и в „обекта“ на наблюдение, и в отместените и/или новооткритите структурни основания за постоянството при непостигане на целите на МСП? Проблемът, повтаряме го за пореден път, е за политическата отговорност, произтичаща от двойната липса: а) на методологията зад инструмента, отчитаща *историко-културните контексти на ситуацията*, но също и б) на гъвкавост в парадигмата зад *механизма за партньорство*, отчитащ структурната трансформация в обекта на наблюдение.

3.3.2. Страничен, но не маловажен въпрос: случаят с Румъния – свидетелство за аналитична и политическа безпомощност

Ако не ставаше дума за живота на 30 млн. европейски граждани в двете балкански страни, *а също и за перспективите за устойчиво развитие на целия ЕС*, бихме могли да кажем, че имаме изключително благоприятна лабораторна ситуация, чрез която да се изследва (практически) потенциалът на ЕК за провеждане на прореформени политики (след-присъединителна условност при разширяването си). Българското и румънското общество са едновременно и типологически сходни, но и различни. В тях

институционалната и политическата ситуация определено не са идентични още на изходно равнище, а поради това и като процес на разгръщане, независимо колко сходни са техните постижения към днешна дата ((Papadimitriu, Gateva 2009; Trauner 2009; Racovita 2011; Vachudova/ Spendzharova 2011, 2012). Всичко това позволява да се „изследва” потенциалът на МСП – в качеството му на инструмент за следприсъединителна условност на ЕС – за постигане на заявените цели в такива ситуации⁹².

На първо място, трябва да отчетем обстоятелството, че Румъния – след дълга серия взаимни изпреварвания с България през предприсъединителния период (Траунер, Иванов, Раковита) – тръгва с известно стартово предимство. Не само поради факта, че стандартите за публични политики, върху които е построено наблюдението и оценката (така наречените benchmarks), са два по-малко от българските. В първите две години наблюдението върху румънската ситуация дава отчетливо по-позитивни констатации. На второ място, силно впечатление правят постоянстващи специфични акценти в докладите за северната ни съседка – несъгласувано приложение на законите; слабости на кадровата система; силни държавни институции за разкриване на корупция и конфликт на интереси; силна прокуратура; слаби резултати на съда; явна парламентарна съпротива (изброяването е само за илюстрация и без претенция за изчерпателност или систематика).

Точно в светлината на тези предпоставки става изключително поучителна тъкмо *историята на провала* – как изобщо е възможно случилото се през 2012г, явяващо се безпрецедентно в историята на МСП като острота на реакцията на ЕК към страна член на ЕС (на фона на относително и съпоставително оптимистичните резултати от наблюдението през предходните години)? Тъкмо в края на наблюдавания период кризата на политическата ситуация в Румъния изобличи дълбочинната липса на върховенство на

правото като стандарт за публични политики и обезсмисли всички предходни частични постижения⁹³.

Няма как да намерим убедително решение на този парадокс, ако не отчетем *ключово неразбиране на наблюдаваната ситуация*. ЕК ежегодно отчита много добри резултати в броя на повдигнатите обвинения и в разследванията за случаите на корупция, (които правят аналогичната ситуация в България да изглежда още по-тягостна). Но тя отчита *и явна, а и трайна партийна политизация на процеса на борба с корупцията*, както и нежелание на парламента да участва в реализацията на обща стратегия за провеждане на такава политика (Tanasoiu/ Racoviata 2012). Очевидна е неспособността на ЕК да се разбере, че високата резултатност на индивидуално преследване на корупционно поведение в Румъния е *именно благодарение* на партийната политизация. Също така резултатите от наказателното третиране на корупцията са толкова високи именно защото не засягат систематичните основания за корупционно поведение, които пък са охранявани от постоянството в поведението (на съпротива) на всички партии в парламента (Racovita 2011). И точно същото е социално-политическото основание за нееднаквото прилагане на закона в съдебната зала, което няма как да се промени, каквито и обучения на магистрати да се провеждат.

Така стигаме и до отговора на познавателно-методологическия парадокс – как МСП успява да поддържа обща интерпретативна рамка при фактологическото различие на наблюдаваните ситуации?

Нека първо представим емпиричната картина по-подробно. Въз основа на количествения инструмент, с който изследвахме всички доклади по МСП за двете страни за шестте години, получихме картина за динамиката по всичките 133 индикатора за проучване на обхвата и характера на докладите. Елиминирахме онези индикатори, в които поне за

едната от двете страни имаше по-малко от 15 случая за разглеждания период и поради това търсенете на корелационни връзки би било проблематично. Така останаха 92 индикатора, които все пак достатъчно плътно възпроизвеждат съдържателното многообразие и ключовите особености на наблюдаваните национални ситуации. На тяхна основа бе изследвана корелацията в движението на съответните тенденции за този 6 годишен период. Ето и самите резултати от корелационния анализ:

Табл. 4. Сила и посока на връзката между регистрираните тенденции в България и Румъния

Корелация	Честота на случаите	Процентен дял
Над -1,00	1	1,1
до -0,67	8	8,7
Над -0,67	9	9,8
до -0,33	1	1,1
Над -0,33	5	5,3
до 0,00	2	2,2
Над 0,00	2	2,2
до 0,33	3	3,3
Над 0,33	7	7,7
до 0,67	4	4,4
Над 0,67	9	9,9
до 1,00	2	2,2
Всичко	92	100,0

Тази емпирично получена картина е повече от симптоматична. Диаметрално противоположна тенденция в развитието на националните ситуации е регистрирана само в един случай, а като цяло значителна негативна връзка (със стойности над -0,33) е регистрирана в около 10 на сто от всички измерения. Обратното, силна положителна корелация има в близо две трети от всички случаи, като особено силна положителна корелационна зависимост (над +0,67) има в 40 на сто от случаите. Положителната корелационната тенденция е толкова ясно изразена, че просто коментар е излишен.

Тези данни категорично свидетелстват за една нееднозначна, но пределно ясна картина: българската и румънската ситуация, видени през оптиката на МСП, не са напълно идентично, но *в тях категорично преобладава сходството в развитието на реформата на съдебните системи и борбата с корупцията.*

Така получаваме и отговор на поставения по-горе въпрос - как МСП успява да поддържа обща интерпретативна рамка при фактологическото различие на наблюдаваните ситуации? Този отговорът е – и двете страни по различен начин (и с нюанси в ситуативната динамика), но *еднакво общо остават далече от постигането на целите на МСП*⁹⁴.

Но това ни изправя пред важното питане – *а необходим ли е политически инструмент, който не постига собствените си цели?* Особено при положение, че имаме твърди основания да смятаме, че собствените парадигмални особености на този инструмент вече съществено допринасят и за успеха му, но и за неговия неуспех.

Избраният инструмент за следприсъединителна условност се оказва неадекватен в приложението си, защото не отчита фундаменталната разлика в политическата култура и спецификата на социално-икономическия контекст между Западна Европа и Югоизточна Европа⁹⁵. Нека резюмираме тезата си пределно синтетично:

Поради своята относителна неразвитост на социално-политически и институционален потенциал (по-нисък от ИЕС-8, но по-висок от този в страните от Западните Балкани или европейските страните, останали в сферата на влияние на Русия – вж. Менделски 2010; Бьорзел 2011) България и Румъния са били и продължават да са изправени пред неразрешимо и сложно противоречие. Те трябва да решават а) много по-голям кръг от б) много остри и болезнени проблеми в) с много по-малък капацитет, за да станат пълноправни членове на ЕС г) в кратки срокове, които са единствено приемливи за

местните обществени очаквания. Тази задача няма лесно решение. Най-вероятният изход в решаването на тази задача е провал, за което и да е правителство, а пък д) националните правителства в тези страни са изключително политически неопитни.

Само че признание за провал изобщо не е мислима политическа опция – особено в контекста на междусъседската конкуренция в общия лагер на бившите социалистически страни. Поради което логично следва най-близкото до ума двутактово действие. Първо, *изпълнение на изискванията на ЕС „на хартия”*, защото цялото взаимодействие между ЕС и националните общества е плътно затворено в тясна документо-комуникация с правителствата (Mungiu-Pippidi 2011, Vuzogany 2012). Второ, когато вече се стига до етапа на приложението на европеизацията и реалните реформи – политическо мошеничество, систематични измами, които не зависят от лицата или партиите на власт и което добре познаваме от десетилетния опит на... Гърция. Втората крачка обаче е *станала неизбежна*, тъкмо поради първата – липсата на „предприемствен мениджмънт от страна на ЕС” (Ag). Но също и защото *политическата безотговорност е културна норма в традициите на Югоизточна Европа* (както показва развоят на събития в Гърция и Кипър, но не само...). Точно тук е фундаменталното разминаване между ценностните основания, принципите и механизмите в дизайна на ЕС (и съответно на МСП като инструмент за следприемственна условност) и реалностите на Югоизточна Европа. *Тук поради незавършената модернизация висока степен на влияние има историческото наследство под формата на специфична институционална и политическа култура, за която непотизмът, конфликтът на интереси и корупцията са правило* (Мунгиу-Пипиди, Ганев, Иванов, Смилов и Доросиев).

Още повече, че подготвителният период за членството е бил отлична *школа по имитация на прогрес* (Раковита). Самото влизане в ЕС се вижда от местните актьори като

доказателство, че липсата на резултат, на ново качество на обществения живот съобразно ценностите и принципите на Съюза, е приемлива – поне за неговите основни институции: Съвета и Комисията. Затова и на МСП от страна на местните актьори се гледа само като на моментна фаза от същата игра; и естествено с хода на времето той „will melt into air”/просто ще се изпари⁹⁶. (За нас като наблюдатели е абсолютно разбираема, но не и приемлива тяхната искрена изненада и възмущение, че това не се случва и че приложението на механизма ще продължи за неопределено време⁹⁷.)

3.4. Характерни слабости в *подхода на МСП, обуславящи специфики на докладите*

Както вече стана ясно, в настоящия си вид МСП е изчерпал потенциала си да стимулира фундаментална и всеобхватна реформа. Тъкмо тя е, която е разпозната (с негова помощ, не бива да забравяме!) като същинска задача пред наблюдаваните общества. Тази би трябвало да е целта на провежданите политики, чрез които могат да се решат – както правилно отбелязва ЕК, „наред с всичко друго”, – и проблемите на корупцията на всички равнища. А също и да се изкоренят предпоставките за многообразните по източници и форми на проява организирани, най-вече икономически, престъпни организации - в трансграничната търговия, данъчни престъпления, усвояване на еврофондове, обществени поръчки и пр., но също и в сектора на енергетиката, производство и търговия с горива, фармация, медии, хазарт, спорт, образование, здравеопазване и пр. Промяната в начина на провеждане на вътрешните секторни политики предполага обаче и промяна в подхода на ЕК към партньорството с правителствата на двете страни. За да разберем по-добре необходимостта от качествена промяна в подхода, осъществяван чрез сегашния формат на МСП, нека още веднъж припомним ключовите му недостатъци:

- Неустановеност на обхвата и поради това на функционалните, институционалните и политическите връзки между наблюдаваните сектори и особените субекти вътре в тях, а същевременно *изпускане на ключови социални зони и връзки между тях*⁹⁸.

- Най-ясно биещата на очи слабост на докладите, произтичаща от твърде хлабавата методология на наблюдението и оценката, е бриколажният характер на наблюденията – в твърде много случаи не просто отделните параграфи, но и отделните изречения са смес от факти, оценки, нормативни положения и декларирани очаквания (понякога на ЕК, друг път на правителството, трети път – на обществеността) за бъдещо състояние на нещата. А мъглявият, неконсистентен и вътрешно противоречив изказ е трайна особеност на редовните доклади, чрез които се реализира условността на ЕС, многократно отбелязвана от изследователите му (Хюз и сътрудници, Грабе, Маниокас, Иванов, Бузогани и др.)

- Забелязана и от други преди нас (например Иванова, Танасою и Раковита, Грабе) слабост е, че в докладите има висока степен на *произволност в равнищата на конкретност както при констатациите, така и при препоръките* – кога и кои твърдения се илюстрират с примери, на какво основание едни индивидуални случаи са разгледани като емблематични, а други са подкрепени със статистически данни не може да стане ясно. Тази устойчива особеност на докладите не говори за *методологическа строгост в използвания инструментариум за събиране и осмисляне на информацията*⁹⁹.

- Определено безполезни са, особено в препоръките за действие, случаите, в които се приписва *имагинерна субектност, зад която няма реален адресат* – например „страната”, „цялото общество”. Просто не съществуват проблеми, които страната (или обществото) като цяло могат да решат, „издигайки някакво холистко изискване за политическо самоорганизиране на обществото” (както казва Хабермас). Решаването на проблемите винаги е въпрос на конкретни политики, които имат институционален и

политически титуляр. Докато той не бъде поне разпознат, няма как да очакваме от него да поеме отговорност. Да не говорим, че дори и да го разпознаем и пряко да го натоварим с тази отговорност за политиките, това все още не е гаранция за резултат. Обаче данните от проведения кърнтент анализ на документите¹⁰⁰ показват, че в около 70 на сто от случаите, *когато в докладите на ЕС се говори за несвършена работа по отношение на борбата с корупцията у нас, всъщност не става ясно кой точно не я е свършил*. Показателно е, че по същия параметър на „неопределеност” в докладите за Румъния делът на случаите е 34 на сто, т.е. два пъти по-малък.

- Висока степен на неопределеност на изказа в докладите. Даваме си сметка за дължимата изключителна сложност, вътрешна противоречивост и невъзможност за еднозначност на тезите и оценките – особено за ситуацияите в България и Румъния през последните години. И все пак авторите на докладите по МСП трябва да са наясно, че *те ще бъдат четени от политически конфронтирани субекти*. Този проблем *не може да се реши по лесния начин само чрез езика на „политическата коректност”*! Това означава, че всяко неясно изречение, частите на което дават достатъчно основание на всяка от противоборстващите страни да бъде права в изобличението на противника, по никакъв начин не съдейства за поемане на политическа отговорност. Тъкмо обратното! А това вече е политически безотговорно от страна на ЕК.

Точно това е същинският проблем, който нашето проучване установи. Докладите съдържат изключително много и съществени особености, да не кажем направо недостатъци, *които биха дали оправдание на евентуалните „титуляри на политическа отговорност” (за дължимите тежки социални реформи) да се разтоварят от нея*. Особено ако вземем предвид интересите на политическото задкулисие, което диктува правилата на политиката у нас... Когато интелектуалното, а и чисто стилистичното

качество на докладите дава основание на съдържащите се в тях оценки да се погледне с пренебрежение, това е особено опасно. Още повече, защото говорим за национална ситуация, в която съпротивата срещу тези реформи има повече от стогодишна традиция, а и дълбока вкорененост както в институционалния дизайн на настоящия публичен живот, така и в менталитетните особености на местните политически дейци¹⁰¹.

Казаното по-горе по никакъв начин *не омаловажава нито приноса на МСП за оказване на практически натиск към реформи в наблюдаваните балкански общества, нито приноса на докладите за концептуално идентифициране на проблемите пред прореформените политики.*

Отгук и необходимостта от парадигмална промяна в подхода¹⁰² към постприсъединителната условност – от рационален институционализъм към *историческа социология* като концептуален ориентир: *заради очакваната качествена промяна в ефективността на нов МСП.*

Нашият подход се опитва да удържи едновременно:

а) и *вътрешната противоречивост* на всяка от двете страни на взаимодействието, но

б) и самата *тази многоходова* игра на взаимозависимост и надхитряне между ЕС и националните общества от Югоизточна Европа, в която

в) *породените от изминатия път заблуди* играят важна част и в която

г) ролята на социалната наука да затвърждава и легитимира *привидната истинност* на заблудите.

А целият този сложен предмет на изследване се разглежда през призмата на неговото развитие с хода на всяка следваща вълна от разширяванията на ЕС, което е отвело към настоящата криза¹⁰³.

Настояваме, че *чисто практическият интерес към вариантите за повишаване на ефективността на МСП, а и за безкризисно протичане на европеизацията на инструментално равнище в двете съседни страни (или по-общо в страните от Югоизточна Европа)* е само част от по-големия и важен проблем: **начинът на концептуализиране на европейската интеграция**. Ходът на нашето проучване ни отвежда към корена на следприсъединителната криза. Тя във висока степен е предопределена от парадигмалния подход към фундаментален общоевропейски процес – процесът на разширяване на ЕС (Sedelmeier 2011). Заради това трябва да обърнем особено внимание точно на този дълбочинен проблем, макар в рамките на представеното тук изследване приложният акцент отчетливо да доминира над собствено познавателния.

4. Политическият проблем за разпознаването на кризата на разширяването на ЕС и политическата отговорност за неговото решаване

4.1. Познателният корен на политическите грешки

Проблемът на МСП като инструмент за следприсъединителна условност на ЕС проличава в това, че той по никакъв начин *не подобрява качествено ситуацията, която е основанието за неговото въвеждане*. Въпреки че е пример за политическа иновация, новосъздаденият механизъм е *по-скоро продължение на предишната безрезултатност в подхода на Комисията*¹⁰⁴. Длъжни сме да направим тази констатация, особено ако държим на същественото разграничение между реформа *de jure* и реформа *de facto*¹⁰⁵. Големият проблем, до който проведеното изследване ни отведе, е производността на МСП от парадигмалната нагласа към разширяването на ЕС. Доколкото изобщо може да се говори за грешка, в случая става дума за *екстраполирането на моментен успех* на една линия на политика на разширяване, която се представя сякаш е универсално успешна *като правило* (Ag). Тук трябва да направим допълнителни пояснения, защото става дума за пресечната точка между практиките на разширяването и неговото концептуално осмисляне:

По разбираеми причини академичната традиция в проучването на европеизацията чрез разширяване на ЕС е сравнително нова, бързо и буйно развиваща се¹⁰⁶. Но качеството ѝ не е особено високо, което означава две неща – преобладаващи позитивистки нагласи и съответно *липса на критична методологическа рефлексия* (Maniokas 2004; Hughes et al. 2005; Grabe 2006; Ágh 2007). От една страна, като своеобразна научна „норма“ (или мода – във всекидневния и в научния смисъл на думата) преобладават абстрактно-формалистични, типологизиращи и нормативистични подходи, които просто рядко и косвено имат допирна точка с реалностите на кипежа в социалния живот, поне през последното десетилетие. Най-малкото – нямат чувствителност към *категориалната различност* на социалния живот в

някои от страните членки на ЕС (не само България и Румъния, но също и в цяла Южна Европа всъщност, за което свидетелстват например статистическите данни за неспазването на правните норми на ЕС в тези страни – Sedelmeier 2008; Toshkov 2012). Различията между страните и между фазите на разширяванията формално се признават, но всъщност се дисквалифицират като прости количествени вариации на общи тенденции.

Необходима е допълнителна уговорка - Атила Аг е съвършено прав, когато обръща внимание на *социално-историческите основания за научна легитимност на различните парадигмални подходи*:

„В случая с новите, незрели демокрации в процес на изграждане анализът трябва да се фокусира върху процеса и периодизацията на европеизацията и демократизацията, тъй като тези страни все още не са достигнали нивото на консолидация, характерно за западноевропейските държави [...]. Тяхното развитие не е еволюционно, тъй като процесът на демократизация е произвел и много противоречия и спънки. Макар да са поставени базисните основи на демократичния ред, все още има много „недостатъци“ и/или „парадокси“. По мое мнение консолидацията на институциите и представителството е завършена само на половина, а консолидацията в областта на начина на работа и на гражданската култура все още предстои в Източна и Централна Европа. Макар членството в ЕС да предоставя добри условия за завършване на процеса на консолидиране на демокрацията, настоящата следприсъединителна криза влошава и задълбочава дестабилизиращите и деконсолидиращите процеси.” (Ágh 2008b: 304).

Освен това:

„Обичайният институционален подход е много подходящ за оценка на процесите на трансформация в Централна и Източна Европа, но все пак той има два недостатъка. Първо, той пренебрегва социо-икономическите промени с техния огромен потенциал за социален конфликт, който създава препятствия по пътя на реформите. Второ, културно-психологическите фактори също имат значение, доколкото след две десетилетия на постоянна промяна „умората от реформите“ прави всяка нова реформа изключително трудна. Така отвъд анализа, основаващ се на историческия и социологическия институционализъм, тези два други важни фактора трябва да бъдат взети под внимание при оценка на процеса на реформи в Централна и Източна Европа. Правителствата в страните от тази част на Европа са правили опити за осъществяване на радикални реформи, но са срещали огромна обществена съпротива, тъй като условията на живот все още са твърде лоши за

голяма част от населението, което е и абсолютният или относителният губещ от системната промяна [...] „Мълчаливото” мнозинство е изгубило търпение и вече не е мълчаливо, а настоява за по-добър живот вместо за нови и нови реформи. Крайният резултат е разрыв между капацитета на държавата и капацитета на обществото, който може да застраши реформите. Готовността или съпротивата на гражданите е важен елемент от капацитета за реформи, без този фактор институционалният анализ остава само на повърхността и не може да открие причините за определени социални напрежения и действия.” (Ágh 2008b: 306).

Предлаганият от известния унгарски изследовател подход обаче си остава „бяла врана” в полето на научната литература върху европеизацията, където и досега преобладаващи остават публикации в традициите на рационалния институционализъм¹⁰⁷. Поради което (поне имплицитно като критика срещу тях), от друга страна, намираме предимно описателни изследвания с преобладаващ изобличителен патос срещу специфичната „нормалност” или „различност” на социалните патологии в съответните национални общества, преминаващи по-късно през процеса на европеизация. В тях обяснение на случващото се практически няма (ако не броим за „обяснение” интелектуален инфантилизъм от рода на „изчезналия морков” и „липсващата тояга” на присъединяването към ЕС, което е просто макрополитически проекции на бихейвиористка менталност).

Противопоставяйки се на тази алтернативи, *ние се опитваме да докажем приоритетната важност на рефлексивния и историзиран парадигмален подход към проблема за условността като инструмент на разширяването на ЕС*. Защото от този подход след това ще зависи *(не)чувствителността към ключовите проблеми пред политиките за условност на ЕС, пък и намиране на начини за справяне с тях*. Ще се опитаме да защитим преимуществата на историческата социология като интерпретативен подход към разширяването на ЕС и неговите политически алтернативи срещу преобладаващата парадигма на „рационалния избор и рационалния институционализъм”.

Разбира се, стъпваме на постигнатото преди нас от други изследователи. Напълно сме съгласни с редица автори, които от години следят професионално специализираната литература върху разширяването на ЕС и много преди нас са установили нейните ключови дефицити. Например смятаме за особено ценно обобщението на Икиърт, че:

„съществуващите изследвания твърде силно са повлияни от аналитичната рамка, разработена в полето на международните отношения. Казано накратко, изследванията върху разширяването и неговите ефекти се нуждаят от по-голямо теоретично, методологическо и емпирично разнообразие.” (Ekiert 2008: 7)¹⁰⁸.

А още по-важно е неговото наблюдение, че

„възможните негативни сценарии, техните конкретни причини, механизми и последици остават слабо конкретизирани и недостатъчно изследвани.” (Ekiert 2008: 5).

Според нас до голяма степен този недостатък на научната традиция е в пряка връзка с другия дефицит, установен от Шимелфениг и Шолц, че

„Все пак като правило анализите на присъединителната условност на ЕС не взимат предвид историческите наследства.” (Schimmelfennig/Scholtz 2010: 4).

Което щеше да е изненадващо, *особено в светлината на доказаната силна зависимост на потенциала за демократизация на източноевропейските страни от техните исторически наследства* (Klingemann/Fuchs/ Zielonka 2006; Schimmelfennig/Scholtz 2010; Mendelski в множество публикации).

Проблемът е, че не само изследователите, а ***самите политики, чрез които се осъществява присъединителната условност на ЕС, не вземат предвид тези наследства***. Научната литература – поне нейният доминиращ дял в лицето на институционалния рационализъм¹⁰⁹ като съвременно въплъщение на позитивизма в политическите науки – пасивно следва практиката на разширяване на Съюза. (А тя, трябва да го отчетем, доскоро бе с относително постоянен успех от около 20 години, което и оправдава господството на позитивизма.)

Точно тази последователност се опитваме да преобърнем – политиките следва да произтичат от (или поне да ползват) установеното от научните анализи, които изследват причините за тяхната (не)ефективност. Нека резюмираме в прав текст същността на нашата теза.

МСП се оказва обречен на неефективност, т.е. на неспособност да постигне своите цели в разумни срокове. Това не се дължи на отделни слабости на неговия дизайн (като инструмент за наблюдение и оценка) или поради недобро и непълно използване на неговия политически потенциал.¹¹⁰ Обратното, въпреки слабостите си той би бил значително по-продуктивен, ако местните правителства бяха го използвали за постигане на целите, които се предполагат още по силата на договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС. Ако се познават реалностите на цивилизационната ситуация в Югоизточна Европа *обаче, няма основание да се очаква такава естествена нагласа от местните правителства*¹¹¹ – събитията от последните две години в Кипър, Гърция, България и Румъния само илюстрират това правило. Но всъщност проблемът изобщо не е регионален и подетите инициативи на ЕК през 2013 г. за търсене на общосъюзни механизми за наблюдение и защита на върховенството на правото във всички страни членки е логичен отговор на този всеобщ характер на проблема.

Тук обаче е същинското препятствие пред използвания механизъм за реализация на следприсъединителна условност – цялостният му дизайн е построен върху нереалистични предпоставки, *които с неизбежност пораждаат неизпълними очаквания*. Фундаменталната грешка е самото допускане, че ЕК и местните правителства споделят общо социално и ментално пространство и виждат ситуацията в общосподелена перспектива. В ракурса на ЕС изглежда, че местните правителства искат да проведат фундаменталната реформа срещу статуквото, пораждащо систематична корупция (и мощна организирана престъпност в

случая с България), но просто не знаят как да го направят (Mungiu-Pippidi 2011). Откъдето и следва очакването МСП да играе роля на оперативно ръководство по провеждане на поетапна реформа.

От тези изходни допускания възниква принципната безпомощност на следприсъединителната условност в реалната ситуация на систематична съпротива от всички политически субекти срещу политиките за реформи (Ганев, Раковита, Танасою). Досегашният вариант на МСП просто не е замислен да решава социалните проблеми, с които разширяването на ЕС в Югоизточна Европа се сблъсква и ще продължи да се сблъсква в бъдеще¹¹². Използвайки сполучливата метафора на Екхарт Щратеншулте, директор на Европейската Академия в Берлин, огромният проблем на следприсъединителната условност изобщо не е в това, че ЕС е загубил (преобладаващата част от) моркова, а не разполага с ефективна тояга (или не е склонен да използва инструментариум за принуда). Проблемът е, че кучета, по-скоро „хищници” (В. Ганев), не могат да бъдат мотивирани с моркови, независимо колко сочни или витаминозни.

Казано по-пряко, *причината изобщо да е необходим специфичен инструмент за следприсъединителна условност, под формата на МСП, произтича от факта, че в обществата от Югоизточна Европа често пъти правителствата изразяват интересите не на гражданите, а на свързания с корупция и (икономическа) престъпност едър бизнес* (например с данъчни престъпления, пране на пари, злоупотреба с публични фондове, а нерядко и с класически престъпни дейности като контрабанда, търговия с наркотични вещества и др.). Обаче партньор за ЕК са именно националните правителства. Тук се съдържа скрито противоречие – *партньорството, което предполага равнопоставеност на страните, трябва да доведе до качествена промяна в едната от тях*. Това изходно социално-историческо условие трябва да бъде отчетено още в изходните предпоставки,

върху които се конструират *особените механизми за следприсъединителната условност* (а по-общо – механизмите за взаимодействие със страните от региона). Без отчитане на тази предпоставка в специфичния дизайн на институционалния механизъм за партньорството, политиките на ЕС за следващо разширяване и интеграция *ще бъдат обречени на стратегическа безрезултатност.*

Точно поради това твърдим, че същинският проблем, който нашето изследване открива, е *парадигмална грешка в подхода към МСП*¹¹³, който е дублиран в изследванията на европеизацията. Става дума, на първо място, за подход, който е практически реализиран в политиките за разширяване на ЕС, а след това, той е академично легитимиран като естествен и универсален и от преобладаващите изследвания върху европеизацията. На този етап от нашето проучване би следвало да е ясно вече, че въпросът, на който търсим отговор, *не е дали* ЕК има принос към кризата на постприсъединителната условност, а *как конкретно тя съучаства в нейното пораждаване.* И на следващо място – *поради какви причини* и, съответно накрая, *с какви политически алтернативи?*

Безусловно трябва да се съгласим с Таня Бьорзел – поне изследователите на европеизацията би следвало да се ориентират по-добре. Но не става дума да им се сърдим или да им търсим сметка, а да разберем причината за провала на диагнозата им. От една страна, обзорът върху специализираната литературата по европеизация и евроразширяване открива, че едва напоследък възниква устойчив и разрастващ се научен интерес към *контекста* на разширяването, а в резултат на това – възниква и интерес към т. нар. *наследства*, които влияят върху хода на актуалните политически процеси (Cirtautas/Schimmelfennig 2010). От друга страна, въпросът не опира до „закъсняло внимание” към историческото наследство, защото интересът към ролята на икономическата и политическата култура в европеизацията на страните от Централна и Източна Европа не е

отскоро¹¹⁴. Фундаменталният проблем е именно парадигмален – *как ще бъде методологически разглеждано* историческото наследство или специфичният културен контекст. Сборникът на Янош Ковач и Виолета Зентай (Kovacs/ Zentai 2012) е пример, че ако гледаме на икономическата или политическата култура с „розови очила“, категорично няма да разпознаем начина, по който тя влияе върху европеизацията на бившите комунистически страни¹¹⁵. Унгария категорично не е южноевропейска страна, но нейният политически живот през последните години е голямо изпитание пред ЕС.

Но дори и да подходим, подобно на Франк Шимелфениг, ценностно неутрално към регионалния контекст на историческото наследство, това не гарантира разбиране на спецификата на изследвания предмет: Евристиката, а и политическите ползи биха били минимални, ако смятаме, че „наследството“ е просто пореден *отделен фактор* в съвкупност от детерминанти на текущата политика (структури, актьори, институции), безотносително дали ще го схващаме като дълбоки, дълготрайни и широки по обхват *условия* (deep, enduring, encompassing conditions)¹¹⁶. Наследството *не е външно условие, то е въплътено в начина на действие на цялата социална система, в особените цели, инструменти, начин на поведение и хоризонт на мислене на актьори, групи и институции, обуславящи структурата от базисни интереси на зависимост от държавата* (вече не като собственик, а като най-крупен клиент и/или донор на бизнеса и на гражданското общество). Тази обусловена от миналото и оставаща непоклатима роля на „омекналата държава“ в обществения живот предзадава формалността на демокрацията и маргиналността на правото (Ганев 2013; Христов 2013). А съответно *и върховенството на корупцията като печеливша стратегия за успех в тази социална система*.

Политически продуктивната концептуализация на съществуващото положение предполага да схванем историко-културното наследство като ***вътрешен характер на***

структурите, актьорите и институциите, проявяващ се тъкмо в начина на тяхното сложно опосредено взаимодействие през призмата на специфичните им ценности нагласи. В тази перспектива изключително важна е изходната им зависимост от (не)публични политики като базисен принцип на тяхното съществуване, включително – отношението им към инаструментариума, фондовете и програмите на ЕС¹¹⁷). Докато тази системна и диалектична сложност не бъде отчетена, ние обричаме политиките на евроинтеграция и разширяване на ЕС на провал. Само тогава – след радикалната парадигмална преориентация – ще можем да разберем как местните правителства, безотносително към партийно-идеологическите им цветове, се оказват „хищниците”, които не се интересуват особено от „моркова” на членството в ЕС и успешно саботират инструментите на следприсъединителната условност¹¹⁸. Това означава да се откажем от търсене на отделни *фактори* (Шимелфениг, Икиърт) и да се насочим към комплексно обяснение на начина, по който социалните системи действат, отчитайки „историческите наследства” в качеството им на цялостен *характер на начина на действие на системата*. Не би следвало да е проблем, при положение, че тази методологическа програма е добре известна от повече от десетилетие:

„Изследванията върху прехода в общия случай се фокусират повече върху непосредствените събития и процеси, отколкото върху историческия фон, който оформя прехода. И все пак историческите наследства и това доколко една държава в преход има, така да се каже, „използваемо минало”, минало, което може да послужи като основа, се признават като фактори, имащи важно отношение към крайния резултат. Понятието „историческо наследство” и въпросът за „използваемостта” обаче не са били изучавани системно в изследванията на преходите. Може да изглежда парадоксално, но по-рутинно използваните понятия като „path dependency” (зависимост от изминатия исторически път) и „initial starting conditions” (изходни условия) често се фокусират върху предопределящите ефекти на взетите в началото на процеса на преход решения, отколкото върху изследване на влиянието на исторически вкоренени фактори, които биха могли да бъдат също толкова важни (Hughes et al. 2005: 30). [...] Да се набляга на ролята на елитите в осъществяването на една универсална прогресивна промяна означава да се пренебрегне допускането, че контекстът, в

който протича преходът, може да поставя важни ограничения върху неговия краен резултат [...] наследството на стария режим застрашително надвисва над самия процес на преход.

Един от най-подценяваните аспекти на посткомунистическите преходи в Източна Европа е доколко те са повлияни от наследствата от комунистическия период.” (пак там: 31).

В тази връзка, но след направените методологически уговорки, сме напълно съгласни с обобщението на Каталин Ковач и Петя Кабакчиева:

„Европеизацията е силно зависима от изминатия път на развитие (path-dependant). Дълбоко вкоренените културни особености на реципиращите административни култури не могат да бъдат преодолени изведнъж и създават различни модели на съ-съществуване. По-развити държави реципиенти успяват да изградят „острови” в морето на старата си администрация, като въвеждат сравнително децентрализирани вертикални отношения, докато по-слабо развитите държави предпочитат да изградят „суперструктури”. Тези „суперструктури”, независимо от въведените строги механизми за контрол, се оказват по-слабо устойчиви на корупция и политически патронаж.”¹¹⁹ (Kovacs/ Kabakchieva 2012: 146; вж. също Andreev 2007).

Колкото по-на югоизток отиваме, толкова по-често срещаме тази историзирана изследователска перспектива към предмета на изследване:

„Нееднаквото възприемане на европеизацията показва, че макар този процес в отделните държави да се основава на едни и същи външни принципи и действието на сходни инструменти, в крайна сметка европеизацията се оказва отчетливо национална задача по реформиране и способност за пренастройване. Тя представлява път на вътрешна трансформация, в който всяка страна приспособява своите политики, процеси и институции към нови правила, процедури и практики, произтичащи от общата европейска система на управление.” (Dîrzu 2011: 53)¹²⁰.

Дори Вачудова и Спенджарова, преднамерени последователи на институционалния рационализъм, често започват анализите си на особения българо-румънски случай с въвеждане на решаващата роля на историческото наследство:

„С началото на демократизацията вътрешнополитическите условия в България и Румъния бяха по-неблагоприятни от тези в съседните държави. Множество сравнителни изследвания на посткомунистическото политическо развитие показват важността на комунистическите и дори предхождащи комунизма мрежи, които влияят върху политическите траектории след 1989 г. България и Румъния бяха подложени на репресивни и силно клиентелистки комунистически

режими, които поеха властта в общества със слабо развита индустрия и граждански организации от предкомунистическия период. „Революциите от 1989 г.” в тези държави бяха вътрешен комунистически преврат, чрез който опортюнисти от втория ешелон представиха себе си за демократични лидери на прехода и след това използваха държавната власт, за да спечелят първите избори. Така голяма част от частичните икономически реформи от 90-те обогатиха елита и вкопаните корупционни мрежи, като в същото време удължиха икономическите трудности на обикновените граждани. И в двете държави формациите, които наследиха комунистическите партии, са разобличени във всеобхватна и систематична корупция, както бихме очаквали, след като от години тези партии са упражнявали контрол върху държавата.” (Spendzharova/Vachudova 2011: 40; сравни Vachudova/Spendzharova 2012: 2)¹²¹.

Накратко, тъкмо *своеобразието на изследвания предмет в Югоизточна Европа* налага тази историзирана изследователска перспектива. Не е случайно, че Пападимитриу и Гатева озаглавяват заключението на своя анализ върху особения случай на българо-румънската европеизация „*Политически наследства и бъдещи ефекти – да погледнем назад, за да видим напред*” (Papadimitriou/Gateva 2009). А самият им интерес към този особен случай е породен от обстоятелството, че той

„насочва към важността на вътрешните посреднически фактори, които *обуславят предпоставките за трансформиращото влияние на ЕС и произвеждат разнопосочни траектории на реформите в страните от Централна и Източна Европа.*” (Papadimitriou/Gateva 2009: 2, курсивът наш).

Не бива да подценяваме контраста между анализите на Хюз и сътрудници, Мунгиу-Пипиди, Менделски, Ганев, Аврамов, Аг, Кочъонов и др., които бяха многократно цитирани в настоящото изследване, с широкоформатния полианизъм (безкритичен и безграничен оптимизъм) в доминиращите изследвания върху европеизацията. Сблъсквайки се с такова ясно противоречие в интерпретациите на една и съща „фактология”, няма как да не си дадем сметка за дълбочината на проблема. Тук не става дума за познаване на факти, за лична пристрастност или други случайни (извъннаучни) фактори. Натъкваме се на *фундаментална несъизмеримост между парадигмите*, които дават (или отнемат) право

на валидност на фактите и по същество предрешават посоката и резултатите на индивидуалните изследователски усилия. Този въпрос заслужава допълнително внимание заради методологическата сложност и изключителната важност на преките му политически последици.

Напомняме – не сме първите, които формулират този проблем открито. Още преди около десетилетие Хюз и съавторите му изрично поставят проблема за подхода, от който се водят практиците и изследователите на европеизацията, и подчертават, че скритият в основата му позитивизъм е най-големият проблем:

„Докато редица изследвания са проучили как ЕС изгражда политиката на условност и са обяснили механизмите, чрез които ЕС се опитва да я приложи в страните от Централна и Източна Европа, остава фундаменталният проблем с използването на концепцията за политиката на условност, а именно, че тя е обусловена от позитивистки предпоставки. Позитивистките предпоставки, че условността постига спазване на стандартите (compliance) и/или адаптация, са тавтология и следователно нямат аналитичен смисъл, защото не ни казват нищо за истинската същност на политиката на условност или за същността на изпълнението на стандартите и взаимовръзките между двете. Тези връзки могат да бъдат анализирани единствено, ако се наблюдава как функционират заедно в практиката.” (Hughes et al. 2005: 11)¹²².

Според тези британски изследователи, чиито резултати – повтаряме – по никакъв начин не са повлияли върху методологическата ориентация на „мейнстрийм-литературата” по европеизация (въпреки че са многократно цитирани), вредата от позитивизма може да се проследи на няколко равнища:

- плоско, едномерно и недialeктично разбиране на взаимодействащите си елементи на социалния живот като еднопосочни „фактори на въздействие”;
- универсално разбиране на европеизацията и условностите на ЕС като вариращи в степен, а не в качество като варианти и фази на историческа реализация;

- като резултат от горното е налице ясно разпознаваема *тенденция да се митологизира безусловното позитивно въздействие на ЕС* върху страните, с които той взаимодейства – кандидат-членки, новоприети членки и съседните на Съюза страни, – което означава неспособност да се улови реалната сложност на европеизацията, многообразие, диалектичната противоречивост, но и уязвимост на европейската интеграция и разширяванията на Съюза (Hughes et al. 2005: 22).

В противовес на този доминиращ и досега позитивизъм авторите предлагат собствена изследователска програма:

„Така ние дефинираме условността посредством процеса на нейното приложение, а не като идеално-типично предполагаемо властово отношение. [...] Условността се характеризира именно с взаимодействието между разнопорядкови актьори, възприятия, интереси, различни награди и санкции, времеви фактори, придържане към институционални стандарти и стандарти в политиките. (пак там: 3) [...] Съответно прилагането на условността трябва да се анализира на база конкретен случай, като се държи сметка за съответната област на политики и за конкретната държава, както и за разнопорядковите актьори, които участват в процеса както от страна на ЕС, така и от страна на кандидатките, техните възприятия, предлагането на различни награди и санкции, взаимодействията във връзка с изпълнението на стандарти и как целият този процес се развива във времето.” (пак там: 174).

Изпълнението на тази изключително сложна изследователска програма – напълно логично, тъкмо поради нейната методологическа, вътрешна органика:

„[...] откроява „подвижния” характер на условността, несъгласуваността в нейното прилагане във времето от страна на Комисията и липсата на строга причинно-следствена връзка между условността и политическите или институционалните резултати в страните от Централна и Източна Европа. Вътрешните институционални промени в страните от тази част на Европа в контекста на адаптационния натиск на ЕС се различават значително в отделните държави, а вътрешнополитическите актьори имат значително поле за маневриране.” (пак там: 8).

Този подход, който съзнателно приоретизира *сложността, вътрешната динамика и противоречивост в отношенията между участващите страни,*

контекстуалността и историческите наследства като активни конституенти на модела за взаимодействие в процеса на европейска интеграция и на европеизация – особено при изучаването на развиващата се условност на ЕС, – за нас е съзнателно направен избор на изследователска стратегия. А това означава и задължителна *методологическа рефлексивност* – не само към процеса на изследване, но и към процесите на провеждане на политики за интеграция чрез условност.

Обръщаме внимание, че в специализираната литература върху европеизацията чрез условностите на членството в ЕС *проблемът за подхода към реформите, необходими за утвърждаване на върховенство на правото*, се поставя изключително рядко (Хюз и сътрудници; Маниокас; Мунгиу-Пипиди; Аг; Седелмайер, Кочьонов) Точно поради това са важни редките изключения:

„Твърдя, че *подходът на ЕС към реформите в областта на върховенството на правото не е адекватен спрямо преобладаващите условия в Югоизточна Европа*. Докато ЕС (заедно с неговите вътрешни агенти на промяна и други международни донори) води битката за реформи в областта на върховенството на закона с правни и съсредоточени в изграждане на капацитет инструменти за реформи, основани на технократски и краткосрочен подход, който е насочен повече към изборните резултати, отколкото към демократичния процес (Stewart - The interplay of domestic contexts and external democracy promotion: lessons from Eastern Europe and the South Caucasus. *Democratization*, 2009, 16) националните вето-играчи (опонентите на реформите) използват гъвкави партизански стратегии, които, изглежда, са по-успешни в дългосрочен план. Вето-играчите избират неформален, гъвкав и недемократичен модел на съпротива, който се основава на влияние, насилие и законни и незаконни действия, извършвани от клиентелистки властови структури на политически и икономически играчи (т.е. олигарси), неформални играчи от средите на тайните служби, полумафиотизирани и криминални структури. Не на последно място, налице е натиск и прикрити действия от страна на недемократични държави (например Русия), които спират процесите на демократизация в Украйна и Молдова. Усилията за реформи напомнят асиметрични военни действия, при които ЕС се преструва на реформатор (особено в съседните държави), а силните клиентелистки национални играчи се преструват, че са реформирани. ***Без да бъде променен настоящият подход за реформи на ЕС, резултатът от реформите, основани на политиката на следприсъединителна условност, в най-добрия случай ще бъде***

преразпределителен, краткосрочен и свързан с изграждане на капацитет, а не цялостна и устойчива промяна.” (Mendelski 2010: 15, курсивът наш).

Едва ли е само случайно съвпадение, че изследвайки точно тези шест страни – Албания, Сърбия, България, Румъния, Молдова и Украйна – авторът открива *приоритетната важност на подхода* към европеизацията им, поради културната несъизмеримост в начина на действие на локалните и „външните” актьори. Но какво печелим от историзираната перспектива към условността на ЕС?

4.2. Как се променя „картината” след смяната в парадигмалната оптика към партньорството между ЕК и България: политически последици от методологическия избор

Казано накратко, кризата на следприсъединителната условност в България и Румъния е *конструирана като резултат* от сблъсъка на *две дълготрайни исторически тенденции*, които са *произвели противоположни, но еднакво нереалистични насрещни очаквания* към МСП. В този смисъл практическата реализация на този *иновативен механизъм* на ЕК¹²³ е бил – във висока степен – *предопределен* да се провали поради парадигмалните особености на подхода, чиято реализация е той.

Това означава, че за да разберем актуалното състояние на процеса, задължително трябва да преминем през концептуална реконструкция на особените „исторически наследства” на условността на ЕС, от една страна, и от друга – на политическите модели на двете южноевропейски страни. Точно тези две различни предистории, обуславящи диаметрално противоположни политически подходи, ценности, очевидности и модели на мислене пораждат собствените *насрещни утопични очаквания*, а пък техният сблъсък обуславя провала на МСП.

ЕК екстраполира върху приложението на МСП своя исторически опит от предходните години – от предишните разширявания, но също и от подготовката за присъединяване на двете югоизточно европейски общества. Обаче става дума за проекция напред във времето на постоянен, привидно универсален модел, но при радикално променени, по-точно – структурно влошени условия в двете страни, но и в глобален мащаб. Същото правят и националните правителства, само че приоретизирайки друг пакет от вече познатите им свойства на предприсъединителната условност (и под въздействието на допълнителен пакет от проблеми, влошаващи ситуацията им)¹²⁴. Присъщата на условността на ЕС висока доза неопределеност и вътрешна несъгласуваност са само *благоприятната среда* за възникване на *иллюзиите*, но и за този *сблъсък между тях*, който създава *непродуктивния политически диалог и провали партньорството между ЕК и националните правителства*. Нека навлезем в детайлите.

Да започнем с процесите откъм страната на условността на ЕС, ръководена от ЕК. Задълбочените проучвания върху тази безпрецедентна политическа практика (Маниокас, Хюз и сътрудници, Грабе, Аг, Кочьонов, Бузогани, Папакостас) убедително доказват, че разгръщането ѝ през десетилетията на развитие на самия ЕС носи отчетлив *политически характер*.¹²⁵ Негови ключови отличителни особености са следните основополагащи *допускания*:

- Условността е универсална като инструмент за действие на ЕС, т.е. тя се прилага от Съюза към всички кандадат-членки и има гарантиран ефект на действие, защото е доброволен съюз на типологически еднопорядкови общества. (Позитивистките изследвания само препотвърждават същите скрити предпоставки на политиките за евразширяване като установен факт¹²⁶.)

- Ползите от членството в Съюза са толкова големи, че националните правителства ще направят всичко, за да го постигнат. А веднъж постигнати, тези съюзни норми и качеството на социалния живот, каквото е изисквано от статута на страна членка на ЕС, *се самоподдържат*. Следователно европеизацията е необратим процес и единственият проблем е тя да се постигне веднъж (а пък поддържането ѝ вече става сякаш от самосебе си). Поради което самият процес по внедряване на *acquis* и не предполага негова ясна, стриктна правна регламентация, каквито иначе се съдържат в самите тях по правило като регулатори на публични практики. Нормативната основа не предполага ясна, стриктна правна регламентация на права и задължения за начина *спазване на статута по членството в ЕС* (за разлика от регламента за конкретните политики и начина на действие и взаимодействие на институциите му, с известно огрубяване – разлика между обхватната регламентация на поведението на частните субекти и спорадичната регламентация за поведението на правителствата). Важността на охраняването на върховенството на правото възникна като политическа задача за ЕК едва през 2013г.

- *Условността се конструира безусловно като асиметрично отношение на власт*, като асиметрията е толкова очевидна (Маниокас, Грабе, Седелмайер, Бьорзел и Рисе, Пакакостас), че *изключва* опити за реална съпротива от местните елити, които са избрали курс към присъединяване към ЕС. Предприсъединителната условност успешно, трайно европеизира основните местни политически играчи. Тоест следприсъединителната условност като продължение на предходната е сама по себе си гарант за спазване на правилата *чрез безалтернативност на членството в Съюза*.

- От европеизацията няма губещи и следователно не може и да се очаква сериозна, системна съпротива срещу нея освен от принципно преодолими единични „veto players” (играчи, имащи позиции и ресурси да блокират политическите решения). Иначе европеизацията е естествен, хармоничен процес, който се осъществява чрез еволюция, адаптация, дифузия, обучение и социализация, договаряния на насрещни интереси, изчисляване на ползите (Papakostas 2012). Тя е *нормалният начин на развитие на европейските общества* (въпреки че има прекомерна и/или диспропорционална фокусираност върху икономическите, отчетливо неолиберални основания на обществения живот в специфично неолиберална интерпретация – както установяват още преди десетилетие изследователи като Хюз, Грабе, Аг и други)¹²⁷. Оттук с необходимост произтича и крайно неразработеният апарат за санкции, но и трайната нагласа дори *наличните възможности за санкциониране да се избягват* (което се превръща в омагьосан кръг – съзнанието за ограничеността на възможностите за въздействие със санкции допълнително се превръща в основание за преднамерен отказ от приложението им).

- Поради трудноопределимия характер на изпълнението на задачите по европеизацията и невъзможността за прилагане на точни измерители ЕК приоритизира *отчитането на успеха чрез прехвърляне на acquis в локалната нормативна база*, а оттам нататък се предполага вече *действат* механизмите на върховенство на правото, изисквани по силата на Копенхагенските критерии (Грабе, Менделски, Иванов, и др.). Хедър Грабе обаче е много прецизна, когато установява производността на *минималистичните очаквания от страна на Комисията* от „подвижността” в съдържанието и обхвата на самите acquis (Grabbe 2006: 33-34).

- Политиките за реализация на условността на ЕС са винаги наситени със значителна доза преднамерена неопределеност и двусмисленост, даже непоследователност, така че *да оставят огромен простор за политическа дискреция* (Maniokas 2004; Hughes et al. 2005; Grabbe 2006; Ivanov 2012)¹²⁸.
- Това, че ефективността на условността на ЕС е силно варираща по ефективност в зависимост от конкретните страни, от секторните политики, но и от историческите моменти, в които се прилага, се открива на много късен етап от нейното историческо развитие. Още по-важно е, че разликата и досега продължава да се интерпретира като разлика в степен и обхват, но не и в принцип (Sedelmeier 2011; Börzel/Risse 2012; Mendelski 2009; Toshkov 2012).
- Като резултат от всичко дотук *непрекъснатата политическа иновация*, която присъединителната условност на ЕО/ЕС осъществява близо четвърт век (Хюз и сътрудници, Грабе, Седелмайер, Аг, Бьорзел), е повече *спонтанен процес* на учене от грешките и *интуитивно експериментиране*, отколкото въпрос на осъзнат, реализиран като операционализирана стратегия политически подход (Grabbe 2006). Въпросът е, че липсата на големи грешки или провали досега („европеизацията е постоянстваща „приказка за успеха”“) е оправдавала този начин на развитие за цял четвърт век. Кое и позволява на условността да постоянства в ключовите си характеристики, включително преднамерената неопределеност¹²⁹. Но същото, казано наопаки, означава, че изконсумирането на „голяма грешка” може да *стане основание за качествена промяна в механизмите за реализация на следприсъединителната условност* (поне), за да се развива ЕС като успешен, *отговорен субект* на политики на разширяване.

Въз основата на тази устойчива политическа особеност на условността на ЕС, когато тя трябва да се превърне от *предприсъединителна* в *следприсъединителна*, се очертава кризисен период. Не случайно Аг смята *целия период след началото на петото разширяване за криза на ЕС*¹³⁰. Става дума за това, че следприсъединителната условност би следвало да *решава свършено нови задачи*, а тя продължава да *следва типологическата си характеристика от предприсъединителната фаза*. Най-кратко това противоречие между нов характер на задачите и стар характер на решенията, предлагани от условността на ЕС, могат да се сведат до насрещното действие на две тенденции:

а) изчезване на предполагаемите ползи от членството в Съюза, промяна на контекста (а съответно и на статута на бившите кандидатки), означаваща същевременно и

б) нарастваща относителна тежест на *вътрешната мотивацията за поведение* в условията на пълноправно членство, която обаче значително отслабва, а това на свой ред

в) прави *много по-съществен въпроса за инструментите за въздействие* тъкмо в този променен контекст, а те обаче са намалели и са се влошили (Gateva 2010; 2013). Точно по тази причина избухва следприсъединителното хулиганство на България и Румъния (Ганев).

По-важното е, че по този начин се конституира нова ключова характеристика на следприсъединителната условност – изострено вътрешно противоречие, което обаче остава невидимо или неосъзнато за дейците на тази политическа практика. Следователно това, което провалът на МСП в България и Румъния показва, всъщност не е ново. То е само *рязко изостряне и оголване, излизане на структурната криза на следприсъединителната условност на повърхността на текущата политическа събитийност*.

Тази следваща, *кулминационна фаза на кризата* е произведена вече от сблъсъка на *противоположните, но илюзорни очаквания на ЕК и на местните правителства*. Сблъсъкът е резултат едновременно от два наслагващи се процеса. Първо, той е породен (в значителна степен) от латентната фаза на кризата, когато са взимани политически решения (т.е. те са зависими от изминатия път/path dependant). Но второ, той също така е породен и от общия, *постоянстващ характер в модела за условността на ЕС* (т.е. от собственото му, културно-специфично наследство), както и от историческия характер на двете национални общества, временно „изпаднали” от петата вълна на разширяването на Съюза. Тоест и двете страни на взаимодействието са зависими *и от собствените си „исторически наследства”*, които обуславят „изминатия път” на условността ...

Заложената в очакванията на ЕК *илюзия към приложението на МСП* се състои в надеждата, че периодичните доклади ще имат същата сила на въздействие като докладите от предприсъединителния период. Устойчивостта на илюзорната надежда е удивителна в светлината на натрупалите се нейни опровержения още след втората година от приложението на механизма и в двете наблюдавани страни. Свидетелство за нейното постоянство и, следователно, ключово място в подхода на ЕК е например изброяване на полетата на социални проблеми като да е достатъчно основание местните управляващи да съсредоточат усилията си за реформи точно там. Също очакването, че „съръщването на вежди”/naming and shaming от Комисията ще е достатъчно като санкция за правителствата, за да ги върне към дължимия правилен курс на действие и пр. Тези очаквания *са били валидни* и са давали резултат в продължение на близо 10-15 години. Естествено е да възникне впечатлението към онзи момент, че тези скрити допускания в предпоставките за провеждане на европеизацията са „универсално истинни” (а да не говорим, че социалната наука в лицето на позитивистките изследвания непрекъснато ги потвърждават – хем като факти, хем като лозунг).

Тези надежди са илюзорни, защото ситуацията вече е съвършено различна:

- На всеки следващ етап от разширяването на ЕС то включва съществено различни страни – не просто страните от четвъртото и петото разширяване са типологически различни, но и вътре в общия „блок” на страните от „Източна Европа” има съществени разлики между Полша, Унгария, Чехия и Словакия, от една страна, България и Румъния, от друга, а Балтийските страни са също отделен и вътрешно отдиференциран случай (Естония и Литва се оказаха с доста различни траектории на развитие след присъединяването си към ЕС). Тук не става дума за разлики в „скорост на движение” или който и да е друг единичен признак, по който страните се различават помежду си чрез количествени стойности. Налице са дълбоки типологически несъизмеримости между качествено различни общества, поради които типологически различия се образуват подгрупи; например България и Румъния са страни, в които се говорят различни езици, историите им са доста различни, но в типологически план са много трудно различими¹³¹ и заедно изпаднаха от групата на първенците на петото разширяване, за сметка на закъснелите при старта, но изпреварили ги Балтийски страни.

- Причините за тези типологически *различия са в дълбочинни структурни основания на социалния живот*. (Например в България и Румъния имаме отчетлив аграрен характер на икономиката и обществото, произтичаща оттук слаба комерсиализация, много слаба социална сплотеност, неразвито гражданско общество, повърхностна християнизация, поради което социалната връзка се конституира като силно централизирана държавна власт, а поради всичко това „първите свободни избори” след вътрешнопартийните преврати в двете страни се печелят от бившите комунисти и продължава да бъде поддържана централната роля

на държавата, която обаче е преднамерено държана в състояние на „беспомощност“ и става жертва на клиентелни, квазипатриархални отношения. И т.н. – литературата по тези въпроси е наистина огромна и продължава да расте с всяка година).

- Което означава, че за общества от този тип задачите по европеизацията са много повече на брой, много по-обхватни като сектори на социалния живот и много по-дълбоки като труднопреодолими предизвикателства¹³². Накратко, задачи с такава дълбочина и обхват *са практически неизпълними, освен на хартия*. Но пък самата липса на върховенство на правото в тези страни прави усвояването на *aquis* безпроблемно (все едно е дали няма да прилагаш на практика националното законодателство, или транспонираното). Така става възможно да се създаде реалистична илюзия, че двете страни бързо навакват изоставането си чрез транспониране на европейското право, чрез което ЕК измерва прогреса в подготовката за членство в ЕС. Въз основа на предишния ѝ опит ЕК може да бъде заблудена от имитативна успешна европеизация в двете съседни и еднотипни страни.

- От предишни вълни на разширяване ЕК *вече* е установила реалността на проблема за приложението на нормативната рамка и започва да настоява за свидетелство именно *за приложение* (за резултати). И това далече не е единственият аспект на съществено променен контекст на партньорството. Контекстът е променен фундаментално поради факта, че набраната в предприсъединителния период инерция на социална промяна е давала привидна валидизация на допускането за универсалност и необратимост на европеизацията¹³³ и съответно за неуместност на санкциониране за неизпълнение. Но когато европеизацията е била основно на хартия, преминаването на една страна в статут член на ЕС означава крупна загуба на

стимулите за спазване на правилата и за прилагането им. Фундаменталната промяна означава няколко неща: а) *очакваните ползи* от членството, така и б) *конкурентната среда* от други кандидати, но и с) *невъзможност да се извличат електорални дивиденди от самоцелното членство в ЕС*, което вече не е политически залог, от който да се черпят партийни дивиденди. А иначе твърде малко неща са се променили реално вътре във всяка от страните като качество на живота, т.е. реална европеизация чрез ефективно върховенство на правото не може да бъде почувствана.

- За първи път с присъединяването на България и Румъния към ЕС възниква безпрецедентната задача социални трансформации *да променят характера на съдебната система в съответното национално общество*. Това е особено деликатна тема по две причини. Първо, както множество изследвания са установили, следприсъединителна условност е продуктивна по отношение на политики, които се опират на ясни *acquis* и по които прогресът може да бъде доказан. Това не касае сферата на правосъдието, защото това е структурна предпоставка за върховенство на правото, а по силата на Копенхагенските критерии то *се предполага да е налично преди приемането на страната членка в Съюза*. Просто не би могло да има *acquis* за изграждане на правово общество в ЕС-15. Освен това самата сфера на правосъдие е прекалено чувствителна за всяко национално общество и поради това в тази област няма възможност за *обща европейска регламентация* (Alegre/Ivanova/Denis-Smith 2009). Заедно тези две причини обясняват липсата на императивни норми в тази особена сфера (Седелмайер, Менделски, Иванов, Бузогани, Папакостас и др.), която се оказва ключ към фундаменталната структурна промяна в югоизточните общества.¹³⁴ Оттук и твърде ограничените по начало възможности за ефективност на следприсъединителната условност, движеща се по инерцията от своята

предполагаема универсалност и в рамките на предишни успехи в други секторни политики.

- На второ място следва да се радикализира наблюдението, многократно повтаряното от М. Менделски, че следприсъединителната условност работи при прилагането на препоръките на Комисията, когато това означава най-вече *технико-процедурните промени*. Но Комисията като правило е безрезултатна в опитите за структурни реформи, които биха довели до *преразпределяне на властта*. Предлаганите чрез МСП промени в съдебните системи са именно от втория вид – преразпределят не само властта вътре в съдебната система, но и в цялата политическа система. Поради което изначално е могло да се знае, че тъкмо тук тя няма да сработи. Шансовете ѝ да постигне целите си са пределно малки, поради наслагването на ефектите от особености на „секторния” контекст на приложение на следприсъединителната условност и на формата за приложение, наследен от миналото.

- В самия дизайн на МСП е заложена базисната предпоставка, че правителствата ще продължат да реагират на механизма за реализация на условността *със запазен ентузиазъм*, мобилизация за напредък от периода на подготовката за членство в ЕС – било защото така е „по правилата”, било просто по инерция. Точно тук илюзиите на ЕК по отношение на потенциала на следприсъединителната условност, формирани от изминатия път през предприсъединителната условност, стават вече особено деструктивни. Защото правителствата, безразлично към персоналия и партийния състав, *имат собствени насрещни илюзии, за които ЕК също няма как да си дава сметка*. Правителствата се ръководят вече не от стопилите се „предлагани стимули” на членството в ЕС, а

именно от собствените си обичайни ценностни нагласи и партийни залози (Аг, Ганев, Иванов, Танасою и Раковита).

Това ни изправя пред нов ред на изреждане на ключови конституенти на утопични очаквания на местните правителства, *които са формирани от предишните години на взаимодействие с ЕК:*

- Правителствата очакват, както се вижда и от постоянстващата липса на публичен дебат върху структурата на бюджета на оперативните програми, че ЕК *ще продължи да финансира изграждането на капацитет* и поради това ... не бързат особено с неговото изграждане (въпреки предишното усвояване на средствата от порядък на милиарди евро). Защото ако го изградят, бенефициенти на европейското финансиране ще станат пряко гражданите и икономическите субекти, а *не самите правителства и тяхната роля драстично ще намалее като пряка дискреционна преразпределителна власт.*

- Правителствата очакват, че ЕК *ще продължи да отчита като успех постиженията на хартия, за което свидетелстват усилията в изписването на голям брой програмни документи без практически последствия*, и естествено разглеждат изискванията за приложение и конкретни резултати като нечестна „промяна на правилата” или въвеждане на „двоен стандарт”. Обаче да постигнат поставените от МСП цели би означавало за тях да променят цялостния социален модел, което би ги обезвластило и поради това те са сигурни, че *всеки друг партиен субект ще поддържа същия курс на съпротива срещу реформите* и имитация на европеизация.

- Правителствата в България очакват, че *ЕК* ще се възползва от *предходната практика на дискреционни политически бонуси за лоялност* („подаръкът за Косово” за България) и инвестират усилия само в поддържане на проевропейски дискурс (под постоянната *реална заплаха от преобръщане на политическите интереси към Русия*, каквато естествено няма нито в Полша или Унгария, нито в Балтийските страни).

- Правителствата са сигурни, както показва „храбростта” в устойчивата съпротива срещу получаваните препоръки, че *ЕК няма да използва дори ограничения ресурс от санкциониращи механизми*, защото този прецедент би направил подобни действия приложими и към други страни членки.

- Правителствата, донякъде осланияйки се на изминатия път, разчитат, че *ЕК е също толкова безотговорна в поведението си, колкото и те, а и че просто ще играе „политическата игра”* (да си затваря очите пред липсата на едни или други европейски стандарти във всяко едно от наблюдаваните общества, както е показал отдава Маниокас), подобно на предходното десетилетие (което пък се оказва особено нереалистично в светлината на социално-икономическите последици от световната криза от 2008г). А и как да не са сигурни в това допускане, след като при обратната хипотеза техните страни не би трябвало изобщо да са членки на ЕС, както и редица други от по-старите членки, не само някои пост-комунистическите страни, но и Гърция, а даже и Италия.

Накратко, правителствата също са екстраполирали напред във времето върху МСП натрупания опит от предприєдинителния етап, защото от тяхна гледна точка действително „нищо не се е променило”.

От 2007г обаче ситуацията е съвършено различна – глобално, вътре в ЕС и по отношение на новоприсъединилите се страни – и няма как този механизъм да е просто продължение на предприсъединителната рамка за взаимоотношения между ЕК и националните правителства. Сблъсъкът на срещуположните илюзии е бил просто неизбежен и въпрос единствено на време кризата на прилаганата следприсъединителна условност да излезе на повърхността – румънската криза изпревари българската с почти една година, но остана затворена в границите на отношението Брюксел–Букурещ, докато нашата се оказа много по-дълбока и дълготрайна и се изля извън рамките на това отношение като уличен многомесечен протест на гражданството срещу цялостния политически модел в страната.

Както се вижда, „препъни камъкът” в този случай е фактът, че политиките на социални промени, очаквани от ЕС, с хода на времето са стигнали до корена на проблемите. Политиките за реформи стигат до структурния характер на обществените системи в двете страни, които ги правят типологически различни от предходните кандидат-членки за ЕС. Оттук и откритието в последните доклади на ЕК, че става дума за „фундаментални и всеобхватни реформи” във всяка от двете страни. Така вече стигаме до въпроса за ключовата историческа определеност на характера на националните общества в Югоизточна Европа, който е типологически еднакъв в двете страни, а поради това поражда едновременно и особения общ характер на проблемите в борбата с корупцията, но и манталитетните сходни особености и очаквания и/или илюзии в общ модел на политическа култура, поддържащ тяхното възпроизводство.

Обяснение за интересуваният ни проблем ще намерим, ако погледнем към МСП в хоризонта на дълготраещото настояще на модернизационните реформи в България.

Предложението да се гледа на процеса на присъединяване към ЕС в дългосрочната перспектива на модернизацията не е ново или екстравагантно:

„Процесите на европеизация подпомагат агентите на модернизацията да променят определени политики (особено макроикономически политики) и също така да реформират политически институции; този ефект се наблюдава не само при по-късно присъединили се страни като Гърция [...], но също така и при страни учредителки като например Франция [...] и Италия [...]” (Grabbe 2006: 51). „[...] Стремехът за присъединяване към ЕС не е само плод на внимателно пресметнат интерес за придобиване на конкретни ползи. На него се гледа като на начин да станеш „модерен” и „цивилизован”. Идентифицирането с „Европа” като цивилизационен идеал, възплъщаващ определен набор от ценности и стандарти на политическо поведение и обществено-икономическа организация, е ключов аспект на мотивацията за осъществяване на болезнени и разделящи обществото реформи [...]” (пак там: 53). „Все пак в Централна и Източна Европа съществуваше широко споделено разбиране, че процесът на „ЕС-изация” – означаващ изпълнение на изискванията за членство и възприемане на нормите, политиките и институционалните модели на ЕС, – е до голяма степен свързан с по-общите процеси на модернизация и посткомунистически преход. За много хора от региона ЕС-изацията беше част, дори предпоставка, за по-широката европеизация на техните страни, което означаваше преодоляване на наследството на комунизма и поемане отново на пълноценна роля в европейското политическо и икономическо пространство. Следователно неясното значение на термина „европеизация” улавя едно важно двусмислие в отношението на страните кандидатки от Централна и Източна Европа към следването на нормите на ЕС” (пак там: 5). „Стремехът към добро управление включва и създаване на по-професионална държавна администрация, модернизация на местното и/или регионално самоуправление, реформиране на системата на правораздаване и установяване на по-конструктивен диалог с гражданското общество.” (Agh 2008b: 310 и сл.) „[...] Във вътрешен план е възможно да се направи паралел с прехода от „демократизация” към „модернизация”, тъй като да се премине от съвместимост с ЕС към съответствие по взаимодействие с ЕС означава да се завърши изграждането на демократичните институции и да се създаде нова по-високо ефективна институционална система. Същевременно това е по-трудно, тъй като по-нататъшната политическа хармонизация предполага по-дълбоко проникване на политиката и на политиките на ЕС в държавното устройство на страните от Централна и Източна Европа, изискващо по-радикална и по-дълбока трансформация на техните правни и политически системи.” (пак там: 347-348). „Основната задача на прехода към демократизация е именно демократизацията на цялото общество и създаване на правова държава. При консолидацията на демокрацията, съчетана с адаптивна европеизация, работата на тези институции в смисъл на модернизация, т.е. подобряването на качеството на демокрацията, излиза на преден план. Вече не е достатъчно да се „внесе” институция от Запада; основният въпрос е как тя да

работи добре или ефективно в смисъл на „добро управление“. Проблемът пред цялостното изпълнение на *acquis* не е липсата на политическа воля, а на административен капацитет за качествено му възприемане и изпълнение.” (пак там, вж. също така Mendelski 2009, но също и мнозина други изследователи на европеизацията.)

Гледайки през призмата на модернизационните процеси, лесно ще открием същината на проблема – систематична съпротивата срещу цивилизационната трансформация, скрита зад чисто декларативно политическо съгласие с курса за реформи, наложени от външните кредитори на страната ни, преминаваща в протяжно взаимно надлъгване, от което корупционните механизми са неотделима част:

„През почти цялото си следосвобожденско стопанско минало България е в положението на икономически подопечна страна. Достъпът до капиталовите пазари винаги е бивал проблематичен и е изисквал посредничество, чиято цена е икономическата условност. Непосредствената ѝ цел е защитата на инвестицията на кредитора. Действителното влияние обаче далече надхвърля техническите аспекти. Тя се превръща в богат кодекс от правила, традиции и механизми, които предопределят рамките на отношенията между кредитори и длъжници.

Този свят е сложен и пренаселен. Той включва множество играчи, противоречиви функции и „византийски“ интереси. Изгражда особен институционален контекст. Изработва собствени сечива – инструментите и лостовете за натиск, но и за съпротива срещу него. Светът на икономическата условност създава свой език и знаци. Ражда теоретични парадигми и канони на икономическата политика. Нахлува и се намесва в медиите, в политическия живот и в общественото съзнание на „приемащата“ страна.

Думата е за нещо много повече от обичайния набор правила на търговското право, регулиращи отношенията между кредитори и длъжници. Икономическата условност е същината на асиметрични (йерархични) отношения между метрополия и периферно (зависимо) стопанство. Обобщавайки докрай, тя въплъщава „разлома“ между манталитета и поведението в зрелите пазарни икономики и една (каквото и да означава) икономика в преход. Всичко това превръща икономическата условност в особен вид *култура*, а сблъсъкът ѝ с местната действителност – в серия от *културни шокове*. Основната формула на условността – „пари срещу реформи“ – е съществен катализатор на модернизацията. *Дълговата история е сърцевината на българската модернизационна история.*

[...]Този процес засяга различни пластове: слага отпечатък върху процедурите за вземане на решения, върху „материалните“ страни на икономиката, върху чисто духовната саморефлексия и самоидентификация на нацията [...].” (Аврамов 2007: 538, курсивът - Р.А.)

Фундаменталното изследване на Р. Аврамов би следвало да е задължителна отправна точка за всеки¹³⁵, който се произнася по въпросите на политики за реформа в България и страни като нея. Въз основа на изобилен фактологически материал (върху повече от сто години) той е обяснил връзката между неразвитата пазарна икономика, неинвестиционното отношение към капитала и производните от тези предпоставки политически практики за привилегирован достъп до държавни средства, а също и манталитетни модели на постоянстваща борба за лично и групово облагодетелстване чрез достъп до власт, превръщащи корупцията в норма. Срещу този контекст сменящите се външни кредитори са настоявали несменяемо за модернизационни реформи като предварително условие за усвояване на заемите. В резултат, многократно напомня Аврамов, четири пети от пътищата и пристанищата на страната са построени именно под този външен натиск. Но с цената на партийно покровителствано разграбване на държавните ресурси, без партиен цвят, и още повече – *с цената на трайна неспособност да се установи механизъм за устойчиво национално социално-икономическо развитие, което да премахне зависимостта от външно финансиране*. Оттук и вековната традиция на систематична съпротива срещу реформите, които биха взривили всички аспекти на местните порядки, а те са дълбоко и широко вкоренени в статуквото. Историческият неуспех на реформите е породен именно тук – срещу тях действат не някакви частни, колкото и да са мощни, но отделни интереси на лица и групи. Срещу реформите спонтанно и синхронизирано действа именно систематиката на статуквото, в което всички са вкопани в една или друга степен.

От тази гледна точка е важно да отбележим, че нашата позиция не е без прецедент. В отговор на кризата в отношенията между ЕС и България от 2008г премиерът С. Станишев (2005-2009) възложи разследване на международен екип от експерти. Те трябваше да изяснят причините за катастрофата от първите две години за членство на България в ЕС,

довела до замразено финансиране за около половин милиард евро. Много симптоматично е, че в доклада си експертите под ръководството на Доминик дьо Вилпен дават *именно цялостна оценка на социално-политическата система в страната*, а не просто диагноза на нейно моментно състояние. Имаме предвид както констатацията, че върховенството на правото тук е в „протоембрионален стадий на развитие”, така и още по-важното обобщение, че

„[...] необходимо е да разгледаме в историческа, социална и политическа перспектива всички усилия, обещания и недостатъци на България и ЕС при конструирането на здраво партньорство, от 2007 г., за да избегнем предишните грешки. Още повече че за да оценим адекватно настоящата решаваща движеща сила, трябва да отчетем, че *дълбоката културна пропаст между двете реалности представлява ключов фактор.*”¹³⁶.

Политико-партийният контекст на появата и употребата на този задълбочен анализ донякъде обяснява липсата на какъвто и да е публичен интерес към неговото съдържание у нас. Но едва ли може да се намери приемливо оправдание за неговото negliжиране от страна на многобройните експерти, с които ЕК твърди, че контактува при изготвяне на докладите си. А нито ред в който и да е от мониторинговите доклади не дава свидетелство, че резултатите от този анализ са взети предвид.

Противното би означавало да е станало ясно, че цивилизационни задачи не могат да се решават с какъвто и да е пакет от моментни действия или мерки за поправяне на пропуски и недостатъци (в която и да е от трите власти) или с апел към политическа воля, какъвто е заключителният продукт от всяко ежегодно наблюдение върху България и Румъния. Би следвало да се вземе предвид, че политиката, чийто ориентир се очаква МСП да бъде, решава действително фундаментална задача по цялостно преобразуване на институционалния дизайн и начина на провеждане на политики, което в традицията на XIX и XX в. спокойно може да се определи като модернизация на балканските страни¹³⁷. Защото

нито задачите са толкова различни, нито пък инструментите за реализацията им, нито успехът на съпротивата срещу промените. Именно социо-културният контекст на тези задачи постоянства и играе определяща роля при осъществяването на фундаменталните социално-икономически и политически проекти. Поради което този институционално-ценностен контекст задължително трябва да се разбере и отчете вътре в самия дизайн на реформените политики, ако не искаме провалът на реформите също да постоянства.

На това място е важно да направим препратка към друга една местна политико-реформаторска традиция, предхождаща опита по приложение на МСП. Преди години Световната банка направи опит за подпомагане на българските правителства да променят качеството на социалния живот у нас. Това трябваше да стане чрез модернизация на цялостната образователна система, целяща не просто повишаване на равнището на образованост или качеството на човешките ресурси, а по-общо – трайно да повиши икономическия капацитет за развитие на българското общество. За целта бе създаден и приведен в действие деветгодишен проект за модернизация на образованието, който се провали още на третата година „поради липса на напредък”.

Наблюдението над реализацията и провала на този проект в много отношения намира пълно покритие с констатациите за докладите по МСП – подмяна на целите на реформата със самоцелни действия по усъвършенстване на системата; имитация на реформи с оглед усвояването на средствата, но за „други цели”; спонтанна, но систематична съпротива срещу промяната, включително на манталитетно (езиково) равнище; дълбоки цивилизационни и общосоциални – институционални, нормативни и манталитетни – корени на тази съпротива; постепенно открояване на проблема за качеството на управлението като ключ към резултатността на реформите и решаващата

роля на политическата заинтересованост/ownership над политиката за реформи като условие за техния възможен успех (Димитров 2012).

Случаят с проект Модернизация на образованието обаче категорично *не е идентичен* с приложението на МСП, поради една фундаментална разлика. Световната банка не е реална заинтересована страна по реформите в българското общество. Обаче с влизането си в ЕС България, в лицето на нейните правителства, сама се е задължила да постигне стандартите на публичен живот, които гарантират социална хомогенност на общото европейско пространство. Съответно, ЕК не е външна на българското общество, а именно заинтересована страна в поддържането на принципите и ценностите, които правят ЕС възможен, доколкото българското общество (следва да) е част от общото социално-икономическо, политическо и ценностно пространство. Но това означава пряко, че Комисията наравно с правителствата носи и отговорност – не на страничен наблюдател, а на пряк участник в партньорство с българските правителства. Защото, напомняме още веднъж, както е подчертано изрично в докладите от 2012г: „Европейският съюз днес е взаимозависим в много висока степен”.

Освен това *ЕК – за разлика от Световната банка – има възможност за въздействие чрез политически инструментариум, правни и финансови лостове*. Нещо повече – добре известно е, че към днешна дата ЕК разполага със значително по-адекватен и по-мошен инструментариум за въздействие върху страните членки, отколкото когато е била изправена пред необходимостта да се справя с проблемите на страни като Италия или Гърция, но пък продължава да няма охота да го прави (Mungiu-Pippidi 2011: 161). ЕК *носи споделена отговорност за неговото качество и неговите резултати, заедно с българските правителства* (по този въпрос сме единомишленици с Д. Смилов). Но това вече е въпрос на политически подход и на политическа отговорност. Всъщност Маниокас, както и Хюз и

неговите сътрудници са първите, които преди повече от десетилетие установяват, че *начинът на реализация* (и съответно резултатността на механизмите), чрез които ЕК осъществява следприсъединителната условност на ЕС, е на първо място *въпрос на политически подход*.

Да не забравяме - този път реформите са с много по-висока степен на императивност, защото от техния резултат се очаква България (и Румъния) да станат част от хомогенно социално пространство, в което фактически няма териториални граници, защото навсякъде са гарантирани свободна пазарна икономика и принципите на конкурентоспособността, автентичната представителна демокрация, правова държава в партньорство с жизнено и активно гражданско общество, а поради това и защита на правата и личното достойнство на гражданите са също гарантирани. (Защото това е онзи безусловно необходим ценностно-институционален фундамент на съвременна обединяваща се Европа, въз основа на който вече може да се разгърне и да даде положителни резултати принципът за единство в многообразието.) Проблемът е в това, че при влизането в сила на договора за членство на България и Румъния в ЕС от 25 април 2005г нито едно от тези изисквания не е напълно спазено поради ключови дефицити във всеки един от елементите на тази социо-културна система, които са резултат на нейната цивилизационна специфика (Димитров 2012). Точно *тук* и по *тази* причина *става решаващ парадигмалният проблем*, който пространно разглеждахме в този раздел.

Оттук идва и големият въпрос – дали регистрираните от нашето проучване особености на МСП („пропуски” и „слабости” в докладите) са проява на подход *ad hoc*, в резултат от продължаващото самообучение на ЕК, или са *проява на преднамерено следвана политическа позиция*? С други думи, дали регистрираните проблеми на МСП са просто резултат от механична инерция от предишни години, в които условността на ЕС не е имала

нужда от висока степен на определеност, защото и така е довеждала до успех на разширяването и европеизацията? Или, обратното, дали ЕК преднамерено поддържа висока степен на амбивалентност, неопределеност и непоследователност при реализацията на условността, за да има възможност за политическа гъвкавост и открито дискреционни политически решения, а вече тъкмо за тази цел мониторингът се провежда по такъв, твърде фриволен, методологически неопределен начин?

Фундаменталността на тази разграничителна линия произтича от политическите последици от отговорите на тези два въпроса – в първия случай може да се търсят пътища за повишаване на резултатността на МСП, във втория случай това би било практически невъзможно, защото механизмът за условност на ЕС по принцип обслужва съвършено други политически цели от официално заявените.

5. Огромното социално-политическо предизвикателство пред МСП

5.1. Неопитността като оправдание

Не подлежи на съмнение, че задачите, поставени пред МСП, са безпрецедентно предизвикателство за ЕК и за националните правителства в наблюдаваните общества. От една страна, както подробно изясняват Хюс и неговите съавтори, присъединителните условия на ЕС, приложени към страните от Централна и Източна Европа, са *безпрецедентни като мащаб и сложност на задачата*. Защото тя цели *систематична и съгласувана социално-икономическа и политическа промяна на общества от близо четвърт Европа*, с цялото ѝ национално-историческо и културно разнообразие.

Същевременно в подхода, стоящ зад реализацията на условността, има *скрито противоречие*. То е най-малко двупластово: от една страна, противоречие между вербално приоретизираната *демократизация* (и установяване на върховенство на правото), а на дело осъществената *подготовка най-вече на икономическите предпоставки* за ефективна интеграция. Това означава едновременно липса на какъвто и да е опит на ЕС в управление на неикономически трансформации „и консолидация на демократична отговорност за взимането на държавнически решения в тези новопрохождащи демокрация” (Hughes et al. 2005: 18-23). Но и, от друга страна, невъзможност да се практикува публично прозрачна, отговорна демокрация в общуването между (недотам демократично отговорна в работата си по принцип) ЕК и тези неопитни в демокрацията правителства. При тези условия просто няма как прилаганият подход на ЕС, да е вътрешно съгласуван, устойчив и непротиворечив.¹³⁸ Да не забравяме, че самият ЕС *се развива* (той е възникнал неотдавна, а вече и разширен до 15 членки и радикално се преобразува).

Отделно от това разбираемо е, че следприсъединителната условност за източноевропейските посткомунистически общества е разработвана в условията и под въздействието от реализацията на предприсъединителната условност. Проблемът тук е, наблягаме отново, че правителствената мобилизация от подготовката за членство в ЕС е екстраполирана напред във времето сякаш е естествено да е постоянстваща. Тази мощна мобилизация на правителствения апарат, особено за България и Румъния, е била възможна обаче а) в условия на изострена конкуренция между страните кандидатки б) при силната мотивация от очакваните ползи от членството и в) свеждане на подготовката основно до приемане на *acquis*. Тези моментни предпоставки на предприсъединителния период по разбираеми причини изтласкват на заден план обратната страна на същата монета: а) заинтересованост у управляващите от липсата на реформи и б) пригодеността на институционална инфраструктура да обслужва задкусилни политики, което видно от чужбина изглежда като пословичния „слаб институционален капацитет”. МСП е скроен по мярката да съответства на една моментна ситуация, която радикално се преобръща – при изчезването на горепосочените три благоприятни обстоятелства след присъединяването решаващи стават маргинализираните преди това две горепосочени негативни обстоятелства.

От трета страна,

„[...] Комисията е принудена да действа „на сляпо”, тъй като инструментите за наблюдение на напредъка все още не са изцяло завършени. Съдебната статистика е безполезна, тъй като наблюдаваните параметри са наследени от комунистическата епоха; корупцията се измерва изключително трудно, а още по-сложно е да се установи ефектът от антикорупционните мерки при липсата на цялостни изследвания. Времевата рамка с шестмесечни интервали между мониторинговите доклади не оставя друг избор освен да се разчита на индикатори, отчитащи свършена работа, и да се поставят цели за изпълнение под формата на качествени стандарти – „benchmarks”.” (Mungiu-Pippidi 2011: 153) „[...] Така и не беше направен систематичен опит да се изработи цялостен набор от индикатори за оценка на въздействието на европеизацията.

Изработването на стандарти/benchmarks в сферата на управлението и върховенството на правото също е сложно изкуство, особено ако не стъпва на стабилно и базирано на доказателства познаване на политиките. Например съдебните съвети всъщност не успяват да постигнат очакваните позитиви (отчетност на магистратите) и създаването на допълнителни стандарти/benchmarks във връзка с тези съвети рискува да изгуби смисъл, дори наблюдението върху тях да се прави надлежно и редовно.” (пак там: 154).

Парадоксът е очевиден – целта на модернизацията е качествена *трансформация на цялостната система на обществения живот*, а тя трябва да се извърши от онези, които са нейни носители, от онези, които са вкоренени в статуквото и които следователно сами себе си трябва да променят – без никакви гаранции, че след промяната биха запазили позициите си. Единственият шанс, който не е особено голям (но пък научната литература го приоритизира като единствено възможно), произтича от това, че всъщност няма холистко общество, а множество групови субекти с разнородни интереси и в този смисъл задачата се свежда до намиране на механизъм, който да изведе свързаните с промяната маргинализирани субекти в относително привилегирована позиция срещу носителите на статуквото (Мунгиу-Пипиди).

Казаното не отменя особената тежест на ситуацията, в която е трябвало да се реализира МСП. Както вече става ясно, никой в ЕС, но също и в двете балкански страни, не си е давал сметка за дълбочината на проблемите.

Заслужава отново да се подчертае фактът, че изследователи от Югоизточна Европа проявяват много по-изявена чувствителност към историческите корени на особените проблеми при евроинтеграцията в района:

„С изключение на „синкопа” от комунистическия период, стремежът към Европа е бил част от румънския и от българския политически дневен ред още от началото на изграждане на държавата и националното общество през 19 в. [...] След 1989 г. обаче този стремеж не прерасна автоматично в способност за промяна и за спазване на европейските стандарти. Пътят към Европа беше труден и за Румъния, и за България. Политическата нестабилност и липсата на политическа

воля, въпреки обществения консенсус сред политическите сили в подкрепа на членството в ЕС, доведоха до сравнително по-бавни икономически и политически реформи и по-слаби резултати в приложението на *acquis*. [...] Двете съседни държави често попадаха в заглавията на западните медии не защото са европейски, а защото са корумпирани. [...] С разрастване на лошата им слава като рай за корупцията се разширява и наблюдението на ЕС спрямо тях като част от процеса на присъединяване. От средата 90-те години годишните доклади на ЕК многократно посочват неефективността и липсата на воля у националните дейци от всички власти за справяне с корупцията.” (Racovita 2011: 27-28).

Това наследство обаче се превръща в непреодолима бариера пред следприсъединителната условност, защото:

„С други думи, поради натоварения предприсъединителен график условността трябва да разчита на обещания: съдържанието и общият ефект от съответното предложено действие няма как да бъдат проверени навреме и впоследствие често пъти се оказват разочаровачи.” (Mungiu-Pippidi 2011: 152).

А никой в ЕК не би могъл да допусне колко добри на обещания са правителствата в Югоизточна Европа – особено въз основа на доминиращата политическа култура да не се носи отговорност за поети, но неизпълнени обещания.

Допълнително трябва да се отчете обстоятелството, че дълбочината на проблема, произтичаща от систематизма на съпротивата срещу реформата, *не би и могла да се види в началото*, когато е бил изграден дизайнът на инструмента за въздействие върху средата. Да не забравяме, че първоначално фиксираните в шестте стандарта/benchmarks полета за реформени политики са „*iter alia*”.

Освен това в първия момент обективната *липса на ресурси е толкова голяма*, че е *напълно логично да изглежда*, че именно тази липса е причината за липсата на върховенство на правото, а и на резултати в работата на публичните институции. Тези липси са впечатляващи дори като лист на изброяване (да не говорим за финансовия и кадровия ресурс, който е необходим за преодоляването им): недостиг на материално-технически средства (например: основателно е оплакването на/от страна на

правоохраняващите институции за недостиг даже на заседателни зали – в Румъния), но също и недостиг на кадри, недостиг на специализирано ноу-хау, липса на адекватни закони, липса на институции, липса на информационни системи. И т.н. Няма съмнение, че първо трябва да се задоволят тези потребности от ресурси, за да стане ясно, че проблемът не е в тяхната липса, а в това, че зад „липсата” се крие нещо свършено друго.

Едва след като законите бъдат приети, а институциите бъдат създадени, изведнъж се открива ново предизвикателство – законите трябва да бъдат прилагани, а институциите да действат съобразно предназначението си. Когато това стане, на нов ред възниква следващият проблем – не просто трябва да се действа, а да се постига обществено очакван резултат.

А вече след това – след извървяването на този път на разгръщане на проблема – става ясно, че резултат може и да има, но неговият ефект да е различен, ако не и пряко противоположен на търсения. Тогава на преден план излиза илюзията, че няма синхрон в работата на институциите, чрез които да се прокарат реформените политики в реализация на обща стратегия, преследваща модернизационната цел по създаване на правово общество. И трябва да се изконсумира още време, за да стане ясно, че зад липсата на синхрон и очаквани резултати всъщност има „липса на политическа воля” за постигане на целите. Нейното опако лице е волята у всички управляващи да поддържат статуквото, което успешно се защитава чрез систематична съпротивата – първо в парламентите, а след това в институциите, призвани да прилагат приетите насила закони, под чуждестранна принуда. Говорим за съпротива срещу всички онези институционални механизми, които отвеждат към политическа отговорност за провежданите политики, а най-вече – отговорност за техните обществени резултати (Racovita 2011).

Само че дори тази констатация *все още е далече от реалния проблем*. Както показва изследването върху провала на проекта за модернизация на образованието (Димитров 2012), всяка политика за реформа, която не отчете като ключово условие на подлежащата на промяна ситуация самата *систематична съпротива* срещу реформата, е обречено на провал. Включително – евроинтеграционната политика на ЕС (Ágh 2008a: 21).

В разглеждания случай това е особено съществено, защото от направения анализ на документите, в които е отчетен опитът от приложението на МСП, няма и следа от съзнание, че *съпротивата срещу реформите е ключова част от задачата, подлежаща на решаване*. Това обаче не е просто познавателен проблем. Това е пряко и първостепенно въпрос на политическа отговорност – *парадигмата за разглеждане на социалния проблем за върховенството на правото е на първо място проблем на споделена политическа отговорност*. А тя е същностно споделена между ЕК и националните правителства, особено в светлината на претенцията, че става дума за партньорство между политически субекти. Тук сме напълно съгласни с А. Аг, че

„[...] *следприсъединителният мениджмънт* в новите страни членки стана по-важен, отколкото досега, тъй като и двете посоки на реформа ще имат огромно влияние върху съзряването на новите страни за ефективно членство.” (Ágh 2007: 10).

5.2. Делът от политическата безотговорност на ЕК и въпросът за алтернативите

Позволяваме се тази остра формулировка на резултата от аналитичното ни наблюдение, защото не става дума за констатация на отделен факт, а за обобщение на целия пакет от характерни особености в употребата на МСП:

- Направо е шокираща *пълната безкритичност към инструмента*, която намира проява в поредица от характерни практики:

На първо място ще припомним многократно споменаваната в хода на анализа дискреционната употреба на МСП (поради отсъствие по принцип на концепция, стратегия и *методология* в същинския смисъл на думата при реализацията на *условността на ЕС през цялата ѝ история* – вж. Grabbe 2006: 28-32; Maniokas 2004). В различни години пакетът от стандарти, по които се извършва наблюдението, се използва доказуемо избирателно (най-малкото с приглушаване на определени аспекти и преекспониране на други както вътре във фазите на прилагане на закона, така и между различните видове власти – изпълнителна, законодателна, съдебна).

Второ, което също не е маловажно, има ясно видими дефекти на докладите – композиционни, стилистични и концептуални, които явно не притесняват никого; те обаче не се забелязват и оценяват като проблем тъкмо поради изначалното отсъствие на ясна концепция и стандарти за приложение на следприсъединителната условност¹³⁹.

Трето, по твърде натрапчив начин в докладите за 2012 г. се отчита, че успехът в реформите е негов продукт (особено в доклада за България), а неуспехът е само на българските/румънските правителства¹⁴⁰. Същевременно самият факт, че докладите намират за необходимо периодично да препращат към подкрепата, която МСП и отделни твърдения на ЕК намират в резултатите от допитване до общественото мнение в двете страни, е повече свидетелство за „гузна съвест“, отколкото за правилност на политиката, реализирана чрез този инструмент. (Подкрепата на МСП от общественото мнение в двете страни не идва

по силата на това, че обществеността познава съдържанието на докладите и одобрява инструментариума, прилаган в негово изпълнение. Уви, повърхностното и неинформирано обществено мнение в двете страни разпознава в МСП единствено външен *източник за натиск за реформи*¹⁴¹.) Тук имаме най-примитивната връзка – „врагът на моя враг е мой приятел”, а тъй като правителствата (по-общо властите, включително съдебната) са категорично неодобрявани, то Евробарометърът се превръща в „социален отдушник” за това неодобрение (Harteveld et al. 2013). Ще си позволим да отбележим отрезвяващия факт, че партията на В. Понта, чието правителство доведе отношението между ЕК и Румъния до безпрецедентна криза през 2012г, спечели следващите парламентарни избори. Водачът на БСП С. Станишев, който като глава на правителство доведе отношенията между България и ЕК почти до точка на замръзване, напомниме, стана лидер на ПЕС.

- Още по-съществена слабост според нас са множеството препоръки, *имащи скрити предпоставки, които обаче, ако са налични, самите препоръки биха били излишни* (например „ръководните равнища в съдебната власт тепърва трябва да докажат истинска ангажираност с цялостната реформа на съдебната система” или „да се дадат правомощия на независима институция за разследване на имуществото на висши държавни служители и политици”). В твърде много случаи ЕК сякаш е в ролята на диригент, който просто трябва да даде с палката си знак на притаилите се в мрака виртуози на съответните инструменти, които ще дадат най-доброто от себе си за симфонията на реформеното усилие. Когато въпреки петгодишното размахване на тази палка максималният ефект е нестройна звукова палитра, изглежда сякаш диригентът е невинен.

- Не можем да приемем за нормално в докладите по МСП да се формулират безадресни послания – страните не са субекти и не може да се очаква страна да извърши каквото и да е.¹⁴² *Особено ако дълбоко скритият адресат на критиката от ЕК са правителствата.* Такъв подход не е реалистичен, ако онзи, който дава препоръките за действие, претендира именно за полезност на неговото усилие.

- *Характерен пример за прекомерно закъсняло действие е призивът за натиск върху местните правителства от страна на гражданските общества (сравни с Vachudova/Spendzharova 2012: 7), както и това, че вниманието на ЕК се насочва към възможното гражданско участие в реформите едва в контекста на кризата на реформите, защото ... то не е заложено изначално в изходния концептуален дизайн на инструментариума.*¹⁴³

- Категорично не може да се приеме за достатъчно вниманието, обърнато при използването на МСП върху връзката „крупен криминален бизнес – псевдо-демократична политика – институционална съпротива срещу реформите“. Ще го кажем и по-остро: става дума за *ниско качество на концептуалната аналитика в докладите и неизпълнено обещание за подпомагане на местните дейци да разберат естеството на предизвикателството в реформите.* (Подценяване на систематичната съпротива срещу реформите е само най-фрапантният от множеството възможни примери. Друг пример, но пряко свързан с първия, е неразбирането на решаващата роля на т.нар. историческо наследство в институционалната и политическата култура.) Напомняме също, че ниското качество на документа е *сериозно основание за неангажиран отговор* от страна на местните власти.

- Смятаме, че *свалянето на гарда от страна на ЕК, което наблюдаваме в докладите от 2012г* и намерило израз в минимизирането на очакванията към

България и Румъния *просто да покриват стандартите по задоволителен начин, е капитулация пред статуквото и предателство спрямо интересите на европейските граждани, към които принадлежим поне от 7 години.*

Не би било трудно да разкрием систематиката, взаимната обусловеност между откритите недостатъци в осъществяването на МСП и отразяващите го доклади на ЕК, тъй като става дума за *проявите и последиците* на специфичен парадигмален подход¹⁴⁴, но това би усложнило излишно настоящия текст и ще ни отклони още повече от по-важния въпрос. Изброяването на всички тези съществени политически слабости *в подхода на ЕК, които се наслагват върху вината на местните правителства*, правят задължителен въпроса – *какви са алтернативите в търсене на ефективна постприсъединителна условност?*

Най-общата насока за търсене на този ключов отговор вече бе посочена – за разлика от досегашния вариант на МСП, в който е приоретизирано наблюдението и оценката, а *партньорството е оставено във висока степен на институционална неопределеност* и фриволност при провеждането на реформените политики, *продуктивната алтернатива предполага приоретизиране на общоевропейското сътрудничество за преодоляване на съпротивите срещу реформите*. Това би означавало *поемане на споделена политическа отговорност чрез институционализация на публичните механизми за натиск към реформи от всички вътрешни и външни заинтересовани страни*.¹⁴⁵ Няма причина да се притесняваме да го кажем още веднъж в прав текст – по-висок шанс за успех на следприсъединителната условност би имало, ако се намери *специфична форма за въвеждане на мек „политически борд“* (а в това отношение опитът на ЕС от работата с правителствата на Гърция и Кипър от последните години би бил евентуално полезен). Но това означава да се разработи много по-сложен инструмент, който едновременно трябва да е и гъвкав, за да отчита и промените в предмета на въздействие, и

евентуалните различия в националните ситуации, но и много по-стриктно регламентиран като механизми за въздействие. Любопитното е, че препоръки в този дух са били правени още в самото начало на приложението на МСП:

„Опитът от МСП в България и Румъния показва необходимостта от индивидуално настроени стандарти/benchmarks, с които да се подходи към проблемите на върховенство на правото в страни, имащи твърде различни проблеми, оптимизираното оценяване на върховенството на правото не може успешно да прилага подхода на „универсалната мярка/‘one-size-fits-all’. Подобреното оценяване на върховенството на правото в ЕС ще се нуждае от това да бъде непрекъснато напредващ процес, оценяващ информация и доклади върху отделните страни, както са публикувани, за да бъдат идентифицирани специфичните за страната остри проблеми. Мониторингът върху върховенството на правото в ЕС трябва да приложи двойствения подход, който ще позволява да се разпознават и овладяват острите провали на върховенството на правото в страните членки, които следва да са предмет на внимание (вероятно чрез по-задълбочена оценка, подобна на МСП), а също и мониторинг на тематични въпроси, които биха спечелили от разглеждането им на равнището на развитие на политики на ЕС. Ползите от подхода от вида на МСП биха били постигнати само ако механизмът е използван за овладяване на специфично разпознати провали в конкретни страни, а не като общ мониторингов механизъм за всички страни членки.” (Alegre/ Ivanova/Denis-Smith 2009: 18).

Подчертаваме новия момент в нашата препоръка – необходима е институционализация на наднационалното носене на отговорност за курса на реформи, чрез което да се даде и стимул на вътрешните носители на импулса за реформи. Както самата ЕК напомня, според резултатите от проучването на нагласите на българските и румънските граждани чрез Евробарометър около три четвърти от тези граждани настояват за активно ангажиране на ЕС в решаването на проблемите, които МСП досега само наблюдава и оценява¹⁴⁶. Тези очаквания не бива да останат излъгани.

Нека за финал обобщим диагнозата си за политическото предизвикателство пред съвременния ЕС като перифразираме една много известна констатация на всепризнат авторитет в изследванията на европеизацията:

Дали ЕС ще бъде способен да приложи трансформационен натиск спрямо проблемните страни членки (спрямо страни, в които държавността има сериозни недъзи) по един наистина иновативен начин, *доколкото за целта той би трябвало да приспособи своя „комплект от следприсъединителни инструменти“*?¹⁴⁷.

3.5. Ключ към успеха: промяна в адресата на докладите от МСП

В настоящия си вариант политическият потенциал на МСП (за демократично развитие на новоприсъединилите се към ЕС страни) се обезсилва в значителна степен по формално процедурни причини. Няма съмнение, че адресирането на докладите на ЕК до Европейския парламент и Съвета е пряко следствие от институционално-правната геометрия на цялостния дизайн на ЕС. При все това обаче институционалната логика не е основание за измиване на ръцете от дължимата *споделена* политическа отговорност. Формално докладите са адресирани до две институции, които няма и как да разберат съдържанието им. Защото то е толкова конкретно, че е коректно разбираемо единствено чрез спецификата на националните социално-политически контексти. Оттук логично следва отсъствие на очакване коя и да е от двете институции, адресати на докладите, да ги използва за собствено политически (и policy) цели. Както и обратното – понеже докладите не са пряко адресирани до български/румънски институционални субекти, *изглежда сякаш е естествено* да няма *дължима* политическа реакция *чрез реформени действия* от съответните национални власти.

Алтернативата би била: още в изходния момент да се очаква съпротива срещу реформите, имайки предвид изключителните трудности в хода на преговорите и неубедителните резултати, имитацията на реформи от подготвителния период (Racovita 2011). Съответно на това изходно очакване МСП да заложи много по-високи и

диференцирани стандарти за политическа отговорност; **да въведе своеобразен – макар и мек – политически борд**^{cxlviii}.

Без да внушаваме каквато и да е еднозначна формула за неговия механизъм, бихме предложили поле за размисли. Например официално докладите да се адресират до Парламента и Съвета, но с *копие до националните парламенти и правителства*. Самият механизъм би могъл да предвижда императивна покана на държавните глави на наблюдаваните страни за пленарен коментар на докладите в Европейския парламент, *след което да има дебат по тях и резолюция на Парламента*. Това би дало свършено друго равнище на политическа мобилизация и отговорност – както на равнище наблюдавана страна, така и на общоевропейско равнище – заради повишаване на обществената видимост на разглежданите проблеми и на политическия ангажимент към тях.

Да не говорим за възможността всяка от властовите институции в наблюдаваните страни да излиза със своя оценка на докладите, а съответно и да е длъжна да прави публично достойно стратегическите си и програмни документи, с които поема конкретизирана отговорност за мерките по изпълнение на съдържащите се в докладите препоръки. Това вече би било предпоставка за *въвеждането на структурите на гражданското общество – неправителствени организации и академични среди - в активна позиция* в обществения дебат върху процеса на реформи и страна в механизма за реализация на реформите. Така биха се създали предпоставки за тотална мобилизация на всички вътрешни и външни актьори, заинтересовани страни в утвърждаване на върховенство на правото. Това би било най-адекватно, съобразно фундаменталността на проблемите и важността на последиците, произтичащи от липсата на върховенство на правото в наблюдаваните страни, за целия ЕС и за перспективите на неговото разширяване.

Заклучение:

Ако си позволим да влезем в стилистиката на докладите на ЕК, с увереност можем да кажем, че МСП е смесена картина/„mixed picture” – не подлежи на съмнение добрата воля, усърдието и усилията, инвестирани от Комисията и нейните многобройни сътрудници, без да забравяме и чисто ресурсните инвестиции, направени в подкрепа на политиките за реформа в двете наблюдавани страни, особено преките финансови инвестиции. Постигнатото чрез тези добри намерения и воля, професионална добросъвестност и политическо постоянство (да се удържа на съпротивителния натиск) действително заслужават признателност от гражданството на двете югоизточноевропейски страни. Вярно е и наблюдението на тандема М. Вачудова и Ан. Спенджарова, че „процесът по МСП определено е спомогнал за прокарването на положителни реформи” (Vachudova/ Spendzharova 2012: 13)^{cxlix}. Разбираемо е изпитването от страна на ЕК разочарование, че инвестициите не дават очаквания резултат и все още не може да се говори за прогрес в установяване на върховенство на правото в която и да е от двете страни. Поставените пред МСП цели са все така далечни, както и през 2005г, когато е взето решението за използването на такъв инструментариум в подкрепа на реформите в тези национални общества (сравни с Ivanov 2012: 108, Ganev 2012, Tanasoiu/Racovita 2012). А пък постигнатият напредък се оказва обратим – след събитията в Румъния от 2012 г.^{cl} (и в България през лятото на 2013 г.^{cli}) това едва ли следва да бъде предмет на специализирано научно доказателство. Нашето обобщение идва по-късно във времето, стъпва на материал с по-голяма конкретност и поради това е по-остро и по-сложно, но по същината си то е следваща фаза на развитие в диагнозата на А. Мунгиу-Пипиди:

„Условността, по начина по който ЕС я прилага спрямо новите страни членки и кандидатките от Източните Балкани, не изглежда да работи особено добре.” (Mungiu-Pippidi 2011: 149).

Убедени сме, че въпреки пословичната гъвкавост в принципите на приложение на условността на ЕС, които Клаудиус Маниокас сполучливо резюмира в характеристиката „шокираща византийска сложност” (a striking Byzantine complexity), МСП се нуждае от качествена промяна.

Приложението на механизма *донякъде е успех*, доколкото не е напълно провален. Той е легитимиран като инструмент за подкрепа на реформи и сам легитимира курса към *фундаментална и всеобхватна реформа като основна политическа програма*. Но той *поскоро не оправдава собствените си очакванията да е ефективен механизъм за практическо насърчаване на реформите и да отвежда към прогрес*. Защото в по-голяма степен е:

а) инструмент за регистрация на трансформациите и/или отместванията в съпротивите срещу тях^{ciii}

и

б) европейска легитимация на правителствени политики за имитация на реформи чрез изпълнение на мерки, които не отвеждат към резултат.

Ако МСП просто бъде съхранен в досегашния му вид, можем отсега да предскажем предстоящата изненада от две „открития”:

1) че *всеобхватната реформа* не е основа на политическата програма за нито един от досегашните политически субекти;

2) че същинският проблем пред приложението на следприсъединителната условност е *собствено политическата заинтересованост в съпротивата срещу реформите*, произтичаща от сложните връзки между криминализирана икономика и

собственост – политическо псевдодемократично представителство – особен институционален дизайн на публичните институции^{cliii}.

Проведеният от нас анализ отвежда към едно основно откритие. Безрезултатността в приложението на МСП е *естествен резултат от особения начин на конструиране на пост-присъединителната условност във взаимодействието между националните правителства на България и Румъния и ЕК*. Изхождайки от нереалистична „дефиниция на ситуацията” (по теоремата на Уилиъм Айзък Томас), изградена чрез екстраполиране напред във времето на опита от предприсъединителния период, ЕК залага на безусловно сътрудничество на правителствата и поради това гради стратегия на политическо партньорство, основано нейна минималистична и хлабава ангажираност. Тя ограничава ролята си до провеждане на мониторинг с неопределена методология, който преповтаря частичните и повърхностни наблюдения на местни практики. В резултат – дава препоръки от технико-процедурно естество, следвайки известния подход „парче по парче” (piecemeal approach). Този подход няма как да има търсения ефект, когато става дума за фундаментално реструктуриране на институционалните механизми за преразпределение на властта в едно общество, а реформата на съдебната реформа предполага точно това. Нещо повече, адресат на препоръките на ЕК са правителствата, които са сами носители на проблема, който се предполага, че трябва да бъде решен ... от тях.

На свой ред правителствата се възползват от слабостите и ограничеността в този модел на взаимодействие, за да имитират реформи чрез изпълнение на процедурните препоръки. И да саботират същинските реформи чрез упорито неизпълнение на всички мерки, които реално биха променили институционалния модел, възпрепятстващ върховенство на правото в националните общества. Тяхната позиция обаче е легитимна, както в условията на местната политическа и институционална култура на традиционна

съпротива срещу реформите, така и в перспективата на безсилния МСП, *който по самия си замисъл не засяга рутинните взаимодействия на правителствата с ЕК при изпълнението на европейските програми*. С други думи, **основната слабост на механизма е не само че той остава външен за наблюдаваните общества, но остава и външен за фактическото партньорство между ЕС и страните-членки, оставащи в обсега на МСП**.

Какъв е мислимият изход от тази извънредно тежка ситуация; каква е „рецептата“?

Ако гледаме на очакваните резултати от прилагането на МСП политически отговорно, то няма никакви основания да предполагаме, че простото му запазване за какъвто и да е период напред би дало други резултати освен ескалация на разочарованието от неговата безпомощност^{cliv}. *Има смисъл МСП да бъде продължен само ако неговата ефективност рязко нарасне – рязко и качествено, – за да може следприсъединителната условност да доведе до очаквания си резултат: пълноценно членство в ЕС чрез ефективно върховенство на правото*.

Това обаче би станало само ако бъде преформатиран **именно механизмът** за неговата реализация към **институционализация на реалното политическо партньорство между националните правителства и структурите на ЕС**. Пред качествено развитие на механизма не би следвало да има принципни бариери, ако се съгласим, че динамиката, *способността за еволюиране е вътрешно присъща на следприсъединителната условност на членството в ЕС, чиято конкретна форма на реализация е МСП* (Gateva 2010).

Какъв би следвало да е новият му дизайн – това е въпрос, чийто отговор задължително трябва **да се получи в резултат от публичен европейски дебат върху основанията, целите, правомощията и инструментите му, които ще отвеждат към**

продуктивност. Не заради предполагаема мъдрост в публичното обсъждане, а заради политическата легитимност на решението, получено по този начин. (В централното изложение предложихме конкретни идеи какви могат да бъдат новите форми за взаимодействие между ЕК, ЕП и националните власти, но само като примери за посоки, в които да се търсят възможности за разширяване на участниците и устойчива институционализация на механизмите за политическа отговорност при провеждане на партньорството.)

В този дебат би следвало приоритетност да получат въпросите за смяна на парадигмата: необходим е съвършено нов подход, който би отчитал историческия опит и поуците от досегашните действия и би създал възможности за много по-голяма отговорност за хода на реформите между всички заинтересовани страни/stakeholders - вътре в националните общества и в общоевропейски план. Новият подход преподпага засилване, но и усложняване на институционалните инструменти за въздействие върху носителите на политическата отговорност. От резултата на този публичен дебат ще зависи бъдещето на европейските граждани, заради които възниква, развива се и се разширява ЕС. Ние твърдо вярваме в правотата на прогнозата на Атила Аг:

„[...]„определението”, което даваме на ЕС е до голяма степен социално конструирано и се променя коренно след всяка вълна на разширяване. След Източното разширяване на ЕС от 15 към 27 страни членки обаче това определение се измени до неузнаваемост. При предишните разширявания преформулирането на представата ни за ЕС винаги е било ориентирано към настоящето като концептуална рамка за съществуващия Съюз. С Източното разширяване ЕС сякаш е достигнал своя вътрешен и външен предел за дълги години напред. Нито разширяването, нито задълбочаването на интеграцията може да продължи както досега. Днес ЕС трябва да получи ново определение с поглед към бъдещето. ЕС не е „даденост”, той трябва да бъде „преоткрит” или преформулиран и бидейки социално конструирано, това ново определение за ЕС зависи от нашия избор или нашата визия накъде да тръгнем.” (Ágh 2008: 11-12).

Исправени сме пред предел, отвъд който *сме призвани* да отидем.

Няма да е лесно. Защото очакването националните правителства да се отнасят по-отговорно към партньорството с ЕК предполага на свой ред Комисията да бъде ангажирана в него по безпрецедентен в досегашната ѝ история начин. Ще е нормално да се изисква поемане на политическа отговорност в реализация на препоръките за фундаментални реформи само ако *анализите на ЕК навлязат много по-дълбоко в същината на проблема и дават оценки и становища с много по-висока степен на определеност въз основа на методология, издържаща на критическа проверка*. Това не би могло да стане без ангажиране на академична експертиза при изготвянето на тези оценки – *препоръки за реформи, подкрепени с авторитета на международната академична общност*, биха били много по-тежки като императив за политическо действие. Дошло е време Европейският съюз да престане само да говори за „общество, основано на знанието“; време е за практически стъпки към неговото създаване.

Библиография:

- Аврамов, Р. 2007. *Комуналният капитализъм*, т. 3. София: Фондация „Българска наука и култура”, ЦЛС.
- Ван Гервен, В. 2007. *Европейският съюз. Политическа общност на държави и народи*. София: ИК „Лик”.
- Величкова, Н. 1981. *Статистически методи за изучаване и прогнозиране развитието на социално-икономически явления*. София: Наука и изкуство.
- Ганев, В. 2013. *Плячкосването на държавата*. София: Изток-Запад.
- Димитров, Г. 2012. *Европейски цивилизационен процес. Избрани студии*. София: УИ „Св. Кл. Охридски”.
- Димитров, Г. 2012. „Институционални ресурси за (не)осъществяване на социални реформи”. В: Димитров, Г. *Европейски цивилизационен процес. Избрани студии*. София: УИ „Св. Кл. Охридски”.
- Димитров, Г. (съст.). 2013. *Съграждане на гражданството. Перспективи пред публичното партньорство в България (Резултати от емпирични проучвания)*. София: УИ „Св. Кл. Охридски”.
- Иванова, Ив. 2012а. *Пет години механизъм за сътрудничество и проверка – време за размисъл*. София: ИОО, http://osi.bg/cyeds/downloads/CVM_Bulgaria_BG_LAST.pdf, посетена на 11.02.2013.
- Иванова, Ив. 2012б. Докладът на Комисията. Под лупата на Европейската комисия. *Политики*, 7, ИОО, http://politiki.bg/?cy=255&lang=1&a0i=223967&a0m=readInternal&a0p_id=998, посетена на 11.02.2013.
- Иванов, М. 2009. *История на външния държавен дълг на България, 1878–1990*. В 3 части. София: БНБ.
- Йелавич, Б. 2003. *История на Балканите: 19-20 век*. В 2 тома. София: Амаг-Ах.
- Лесенски, М. 2012. Българските проблеми в правосъдието и вътрешните работи в европейски контекст. Под лупата на Европейската комисия. *Политики*, 7, ИОО, http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc_osf_heading&m=readDoc&p_id=995&p_inst=393442&p_save=yes, посетена на 11.02.2013.
- Мишкова, Д. 2000. *Приспособяване на свободата. Модерност-легитимност в Сърбия и Румъния през XIX век*. София: Парадигма.
- Оценка на националната система за почтеност на България. Национален доклад*. 2011. София: Прозрачност без граници,

- http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/121/NIS_Report_Bulgaria_2011_1.pdf, посетена на 11.02.2013.
- Славов, Ат. 2012. „Незавършеният опит: върховенството на правото и конституцията от 1991 г.“. В: Христов, Ив. (съст.) *(Не)станалото правово общество в България*. София: ЦАИ, Издателство „Рива“.
- Смилов, Д. 2012. Европейски надзор за законност: равносметка. Под лупата на Европейската комисия. *Политики*, 7, ИОО, http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc_osf_heading&m=readDoc&p_id=997&p_inst=393442, посетена на 11.02.2013.
- Танев, Т. 2012. Стратегически клуб за България и региона. *Публични политики.bg*, Година 3, бр. 2, Декември.
- Хабермас, Ю. 1999. *Морал, право и демокрация*. София: Дом на науките за човека и обществото.
- Харалампиев, К. 2013 (непубликувано). *Анализ на данните от National Integrity System на Transparency International*.
- Христов, Ив. (съст.) 2012. *(Не)станалото правово общество в България*. София: ЦАИ, Издателство „Рива“.
- Христова-Кужидловски, Д. 2011. *Индекс на гражданското общество 2008-2010. Гражданското общество в България: гражданска активност без участие*. София: ИОО.
- Чарнота, Бр. 2012. Българските управляващи разбират само срама, не и вината. В. „*Сега*“, 19 юли.
- Ágh, At. 2007. “Bumpy Road ahead in East and Central Europe: Post-accession Crisis and Social Challenge in ECE”. In: Ágh, At., Al. Ferencs (eds.) *Overcoming the Crisis. EU Perspectives after the Eastern Enlargement*. Budapest: ‘Toget her for Europe’ Research Centre.
- Ágh, At. 2008a. “Prospects and risks for the EU27 in the early 21st century: Outlines of a New Agenda for Team Presidencies”. In: Ágh, At. and J. Kis-Varga (eds.) *New Perspectives for the EU Team Presidencies: New Members, New Candidates and New Neighbours*. Budapest: ‘Together for Europe’ Research Centre.
- Ágh, At. 2008b. “Democratization and Europeanization of the ECE Countries: Post-accession Crisis and Catching-up Process in the New Member States”. In: Ágh, At. and J. Kis-Varga (eds.) *New perspectives for the EU team presidencies: New members, new candidates and new neighbours*. Budapest: ‘Toget her for Europe’ Research Centre.
- Alegre, S. and Ivanova, Iv. and Denis-Smith, D. 2009. *Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania. CEPS Special Report, April 2009*.

- Andreev, Sv. 2009. The unbearable lightness of membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU Accession. *Communist and Post-Communist Studies*, 42: 375-393.
- Andreev, Sv. 2007. „Path Dependence during EU’s Fifth Enlargement: Comparing Central Eastern with South-Eastern Europe”. In: Ágh, At., Al. Ferencs (eds.) *Overcoming the Crisis. EU Perspectives after the Eastern Enlargement*. Budapest: ‘Toget her for Europe’ Research Centre.
- Beaudonnet, L. and D. Di Mauro. 2012. „Support for Europe: Assessing the complexity of individual attitudes”. In: Beaudonnet, L. and D. Di Mauro (eds.) *Beyond Euro-skepticism: Understanding attitudes towards the EU*. European Integration online Papers (EIOP), Special Mini-Issue, Vol. 16, Article 9, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-009a.htm>.
- Börzel, T. 2011. When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe. *KFG Working Paper Series*, 30, September, Kolleg-Forschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Berlin: Freie Universität.
- Börzel, T. & Yas. Pamuk. 2012. Pathologies of Europeanization: Fighting Corruption in the Southern Caucasus. *West European Politics*, 35 (1).
- Börzel, T. & Th. Risse. 2012. When Europeanization Meets Diffusion: Exploring New Territory. *West European Politics*, 35:1.
- Buzogány, Ar. - Accelerating or Back-peddalling? Public Administration in Post-accession Central and Eastern Europe, *Europeanization after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States*, ed. by Matthias Waechter and François Bafail, *L’Europe en Formation* 53 (2012), 2
- Cirtautas, Ar. M. and Fr. 2010. Schimmelfennig - Europeanization Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance. *Europe-Asia Studies*, 62 (3).
- COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS – RESOLUTION (99) 5 ESTABLISHING THE GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION – GRECO. Adopted on 1 May 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Greco9905.htm>.
- De Villepin et al. 2009. *Bulgaria in the EU: Building a New Partnership*. 2009. International Advisory Board Report, http://www.capital.bg/getatt.php?filename=o_764292.pdf.
- Dîrzu, M. St. 2011. The Europeanization of Central and Eastern Europe. *CES Working Papers*, 1: 49-54.
- Ekiert, Grz. 2008. Dilemmas of Europeanization: Eastern and Central Europe after the EU Enlargement, *Acta Slavica Iaponica*, 25
- Ganev, V. 2012. Post-accession hooliganism: Democratic governance in Bulgaria and Romania after 2007. *East European Politics & Societies*, 20 November.

- Gardner, J. 2013. Brief list of misused English Terms in EU publications, European Court of Auditors, Secretariat General, Translation Directorate, 8 May 2013
- Gateva, E. 2013. - Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure?, *East European Politics*, November 2013
- Gateva, E. 2010. Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure? *KFG Working Paper Series*, 18, October, Kolleg-Forschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Berlin: Freie Universität.
- Grabbe, H. 2006. *The EU’s Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. NY: Palgrave Macmillan.
- Harteveld, E., T. van der Meer and C. De Vries. 2013. In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union. *European Union Politics*, first published on July 4.
- Hix, S. 2008. *What’s Wrong with the EU and How to Fix It?*, N.Y., Polity Press.
- Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon. 2005. *Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*. NY: Palgrave Macmillan.
- Ivanov, K. 2012. “The 2007 Accession of Bulgaria and Romania: Ritual and Reality”. In: Schmidt-Pfister, D. & H. Moroff (eds.) *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*. London: Routledge.
- Johnson, D. 2005. The New Outsiders of Central and Eastern Europe: with Specific Reference to Poland. *European Integration*, Vol. 27, No. 1, March.
- Klingemann, H-D., D. Fuchs, J. Zielonka (eds.). 2006. *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. Routledge.
- Kochenov, D. 2009. *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*. Kluwer Law International.
- Kovács, J. M. 2006. Which Past Matters? Culture and Economic Development in Eastern Europe after 1989. In: Harrison, L. E. and P. Berger (eds.) *Developing Cultures*. Routledge.
- Kovács, J. M. and V. Zentai. (eds) 2012. *Capitalism from Outside? Economic Cultures in Eastern Europe after 1989*. Budapest: Central European University Press.
- Kovács, K. and P. Kabakchieva. 2012. “Transmitting Western Norms. The SAPARD Program in Eastern Europe”. In: Kovács, J. M. and V. Zentai (eds) *Capitalism from Outside? Economic Cultures in Eastern Europe after 1989*. ???GRAD???: Central European University Press.
- Lessenski, M. 2013. *Aftershocks: What Did the Crisis Do to Europe?*, Sofia: Open Society Institute.

- Maniokas, Kl. – Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal, In: *Driven to Change; the European Union's Enlargement Viewed from the East*, Dimitrova, Ant. (ed.) Manchester U. Pr., 2004
- Mendelski, M. 2012. EU-driven judicial reforms in Romania: a success story? *East European Politics*, 28 (1).
- Mendelski, M. 2010. Where does the European Union Make a Difference? Rule of Law development in South-Eastern Europe. *APSA Annual Meeting Paper*.
- Mendelski, M. 2009. The Impact of the EU on Governance Reforms in PostCommunist Europe: A Comparison between First and Second Wave Candidates. *Romanian Journal of Political Sciences*, 2.
- Moroff, H. and D. Schmidt-Pfister. 2012. “Anti-corruption movements, mechanisms, and machines - an introduction”. In: Schmidt-Pfister, D. & H. Moroff (eds.) *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*. London: Routledge.
- Mungiu-Pippidi, Al. 2011. “A House of Cards? Building the Rule of Law in the Balkans”. In: Rupnik, J. (ed.) *The Western Balkans and the EU: ‘the Hour of Europe’*. ISS, Chaillot Papers, June.
- Mungiu-Pippidi, Al. et al. 2011. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Norad, Hertie School of Governance in Berlin, Evaluation studies 4.
- Papadimitriou, D. and El. Gateva. 2009. Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: an appraisal of Bulgaria’s and Romania’s entry into the European Union. *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, 25, <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/>.
- Papakostas, N. - Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement, Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States, ed. by Matthias Waechter and François Bafail, *L’Europe en Formation* 53 (2012), 2
- Popham, P. 2013. Bulgarian corruption is a cancer in the EU’s body politic that will only grow more serious. *The Independent*, Thursday 9 May.
- Pridham, G. 2008. The EU’s Political Conditionality and Post-Accession Tendencies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March.
- Racoviță, M. 2011. Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria. *Romanian Journal of Political Sciences*, 1: 28-49.
- Sedelmeier, Ulr. 2012. Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession. *West European Politics*, 35 (1).

- Sedelmeier, Ulr. 2011. Europeanisation in New Member and Candidate States. *Living Review of European Government*, Vol. 6, No 1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>.
- Sedelmeier, U. 2008. - After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. Special Issue: Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement, *Journal of European Public Policy*, 15(6)
- Service central de prévention de la corruption: rapport pour l'année 2011 au premier ministre et au garde des sceaux*. 2012. Ministre de la justice.
- Schimmelfennig, Fr., H. Scholtz. 2010. Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective. *Europe-Asia Studies*, 62 (3).
- Smilov, D., R. Dorosiev. 2012. Corruption in Bulgaria: Contested Perceptions, Shared Disappointments. In: Tänzler, D., K. Mara, Ang. Giannakopoulos (eds.) *The Social Construction of Corruption in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Schmitt, H. 2005. The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?, *West European Politics* 28(3): 650-679.
- Spendzharova, An., M. Vachudova. 2011. Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession. *West European Politics*, Vol. 35, No. 18.
- Sulkunen, P. 2013. Coming of Age, President's Address. *European Sociologist*, Issue 34, Summer.
- Tanasoiu, C. and M. Racovita. 2012. Post-Accession (Anti-) Corruption Record in Romania and Bulgaria. *L'Europe en Formation*, 2 (No 364): 243-263.
- Tanasoiu, C. 2012. Europeanization post-accession: rule adoption and national political elites in Romania and Bulgaria. *Southeast European and Black Sea Studies*, 12 (1).
- Toshkov, D. - Compliance with EU law in Central and Eastern Europe: The Disaster that Didn't Happen (Yet), Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States, ed. by Matthias Waechter and François Bafoil, *L'Europe en Formation* 53 (2012), 2
- Trauner, Fl. 2009. Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective. In: Frank Schimmelfennig and Florian Trauner (eds): Post-accession compliance in the EU's new member states, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2, Vol. 13, Art. 21, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>.
- Vachudova, M. and An. Spendzharova. 2012. The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession. *European Policy Analysis*, 1.
- Waechter, M. - Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States. Introduction, *L'Europe en Formation* 53 (2012), 2

Списък на използваните в анализа документи на ЕК

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, COM(2007) 377 окончателен,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0377:EN:NOT>

Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент. Доклад относно напредъка на Румъния по съпътстващите мерки след присъединяването, COM(2007) 378 окончателен,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0378:EN:NOT>

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2008) 63 окончателен,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0063:EN:NOT>

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния в рамките на механизма за сътрудничество и проверка, COM(2008) 62 окончателен,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0062:EN:NOT>

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2008) 495 окончателен,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0495:EN:NOT>

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, БЪЛГАРИЯ: Техническа актуализация, COM(2008) 495 final,

http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2008_2350_en.pdf

Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно управлението на средства от ЕС в България , COM(2008) 496 final,

http://ec.europa.eu/cvm/docs/bulgaria_report_funds_20080723_bg.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2008) 494 окончателен,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0494:EN:NOT>

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, Румъния: Техническа актуализация COM(2008) 494 final,

http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2008_2349_en.pdf

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2009) 69 окончателен, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0069:EN:NOT>

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2009) 70 окончателен, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0070:EN:NOT>

Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2009) 402 окончателен, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0402:EN:NOT>

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, БЪЛГАРИЯ: Техническа актуализация, COM(2009) 402 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2009_1074_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2009) 401 окончателен, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0401:EN:NOT>

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, Румъния: Техническа актуализация, COM(2009) 401 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2009_1073_en.pdf

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2010)112 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2010_112_en.pdf

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2010)113 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2010_113_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2010) 400 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2010_400_en.pdf

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, БЪЛГАРИЯ: Техническа актуализация, COM(2010) 400 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2010_948_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2010) 401 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2010_401_en.pdf

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, Румъния: Техническа актуализация , COM(2010) 401 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2010_949_en.pdf

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2011) 81 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_81_en.pdf

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2011) 80 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_80_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество , COM(2011) 459 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_459_en.pdf

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, БЪЛГАРИЯ: Техническа актуализация, COM(2011) 459 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2011_967_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2011) 460 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_460_en.pdf

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, Румъния: Техническа актуализация , COM(2011) 460 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2011_968_en.pdf

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2012) 57 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_57_en.pdf

Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2012) 56 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_56_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2012) 411 final,
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, БЪЛГАРИЯ: Техническа актуализация, COM(2012) 411 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_232_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2012) 410 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf

Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, Румъния: Техническа актуализация , COM(2012) 410 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_231_en.pdf

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за проверка и сътрудничество, COM(2013) 47 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf

José Manuel Durão Barroso - Statement by President Barroso following the adoption of the Cooperation and Verification Mechanism Reports for Romania and Bulgaria Press statement/Brussels 18 July 2012, European Commission - SPEECH/12/565 18/07/2012 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-565_en.htm?locale=en

Report on Progress under the Co-operation and Verification Mechanism in Romania European Commission - MEMO/12/569 18/07/2012, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-569_en.htm

Бележки:

¹⁴ Bulgaria's accession was also accompanied by a set of specific accompanying measures, put in place to prevent or remedy shortcomings in the areas of aviation safety, food safety, agricultural funds and judicial reform, fight against corruption and organised crime. For the latter a Cooperation and Verification Mechanism was established, setting out benchmarks to provide the framework for moing progress in this area¹. (Commission Decision 2006/929/EC of 13 December 2006 establishing a mechanism for coonitorperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organized crime (OJ L 354, 14.12.2006, p. 56).

This mechanism was put in place because of the fundamental importance of having a well functioning administrative and judicial system to ensure that Bulgaria would be able to deliver on all the obligations as well as to benefit from the rights of membership. It also reflects the need, inter alia to fight corruption and organised crime. The purpose of the Cooperation and Verification Mechanism is to ensure that measures are taken to provide assurance to Bulgarians and to the other Member States that administrative and judicial decisions and practices in these areas in Bulgaria are in line with the rest of the EU. Progress on judicial reform, fight against corruption and organized crime will allow Bulgarian citizens and business to enjoy the rights they are due as EU citizens. Without irreversible progress on judicial reform, fight against corruption and organized crime Bulgaria runs the risk of being unable to correctly apply EU law.” REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL ON

Bulgaria's progress on accompanying measures following Accession Brussels, 27.6.2007, COM(2007) 377 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0377:FIN:EN:DOC>; посетена на 11.02.13.

Позоваваме се на текста на документа на английски поради съществения проблем за превода на докладите на български, за който тепърва ще стане дума.

² Не е изненада, че думата 'conditionality' е включена в публикувания наскоро официален списък с неправилно използваните английски думи в документите на ЕС: „Условност' е тровава дума, която би следвало да се използва само по изключение (вж. 'Reasonability'/основателност). Още повече че тя не е ерудитски синоним от „условие”, а от производното „условен” и означава просто „състоянието да бъдеш под условие”. Последно, тя е небройно съществително, което не може да бъде използвано в множествено число, въпреки че се среща по този начин 156 пъти в EUR-Lex. Може би трябва да се спомене, че тази дума се използва, също толкова неразбираемо, от МВФ.” (Gartner 2013: 22). Проблемът в случая обаче далече не е филологичен и е много по-сложен, а за това ще стане дума подробно по-долу.

Понятията „предприсъединителна” и „следприсъединителна условност”, изразяващи особеностите на различните *фази* и *форми* за приложение на политическия инструментариум, чрез които се осъществява разширяването на ЕС, по разбираеми причини са нови и „чужди” за българската публична употреба. По концептуални съображения, които изясняваме в началото (част втора), смятаме за необходимо да се придържаме към превод на понятията *pre-accession conditionality* and *post-accession conditionality*, *който подчертава тази непривичност*, вместо да търсим варианти за одомашняване на специфичния политически смисъл на понятията, което неизбежно би ги профанизирано (вж. с. 29-31 тук). С тези понятия се означават *политиките на ЕС, които ЕК развива към новите (кандидат)членове на Съюза, съобразно променящите се задачи на разширяванията. Те включват поставяне на императивни изисквания за ефективни нормативни и институционални промени в страните, претендиращи за членство, чрез които да се постигне поне съизмеримост в национално провежданите политики с тези, обичайни в страните членки на ЕС (сравни с Mendeski 2009: 50). Съответствието с условията гарантира пълноценно участие на дадената страна в Съюза (съобразно на конституираните му ценности и принципи) – способност да се носят отговорностите към това членство, а въз основа на нея - да се ползват предимствата и богатата, произтичащи от принадлежността към ЕС.* Най-подробно, историзирано и рефлексивно разглеждане на условността според нас е дадено от Джеймс Хюз и сътрудниците му (Hughes et al. 2005), вж. също и Хедър Грабе (Grabbe 2006). За подчертано легалистична и силно критична визия по този специфичен въпрос вж. Кочонов (според него приложението на следприсъединителната условност е „чутовен провал”/resounding failure - Kochenov 2009). В настоящото изследване се придържаме към краткото и обобщаващото становището на Пападимитриу и Гатева: „Принципът на условността – един от ключовите компоненти на стратегията на ЕС в посткомунистическите страни – е широкопризнат като движещата сила зад процеса на водена от разширяването европеизация.” (Papadimitriou/Gateva 2009: 5). (За кратък, но коректен преглед на множеството интерпретации на понятието „европеизация” вж. Sedelmeier 2011; също Dîrzu 2011. Относно *сложността* и *многосмислието* в пределно общото понятие за процеса, обозначаващ като „европеизация”, за реализацията на който се ползват политиките на условност на ЕС, вж. Hughes et al. 2005; Grabbe 2006; също и Sedelmeier 2011). Самият факт, че се използва общо понятие „европеизация” за всички възможни аспекти, форми и фази на социално-политическите промени, произтичащи от процесите на европейска интеграция, означава примат на повтарящите се общи черти и второразрядност или пренебрежимост на различията при историческото конструиране на този нов предмет на изследване. В настоящото изследване ние преобръщаме приоритетите – интересува ни съществено различното (въпреки елементите на постоянство и еднаквост между историческите фази в разширяванията на ЕС) и съответно – различията в политиките за осъществяване на условностите. Оттук с *неизбежност европеизацията минава на заден план*. Но подчертаваме, че имаме достатъчно основания да се съгласим с Матиас Вехтер: „[...] социално-политическите развития в новите страни-членки са прекалено сложни, за да е възможно да бъдат резюмирани под обобщаващи модни неологизми. Условността не е панацея за трансформационните процеси, нито пък липсата на механизми за санкции оставя отворена врата за всевъзможни нарушения на законодателството [на ЕС]: новоприетите страни изглежда, че са нито повече, нито по-малко спазващи това законодателство, отколкото старите [...] Подобно на трансформацията, европеизацията не е бляскава история на успеха нито пък път, водещ надолу. Тя е дълъг, бавен, понякога криволичещ процес с множество временни неуспехи.” (Waechter 2012 : 9).

³ В паметните записки, придружаващи юлските доклади от 2012г, които съдържат обобщението за ефекта от приложението на МСП през петгодишния период, изрично е посочено: „Като цяло докладите показват напредък. Обаче целите на МСП все още не са постигнати и стандартите не са изпълнени по задоволителен начин.” (Report on Progress under the Co-operation and Verification Mechanism in Bulgaria, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-568_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-568_en.htm), курсивът – наш). Абсолютно същото се казва и в записката за Румъния. Сравни с Гатева (Gateva 2013).

⁴ Става дума за интердисциплинарен проект „Ролята на политиките за борба с корупцията в отношенията ЕС–България”, по договор №19/04.2012 на ФНИ към СУ „Св. Кл. Охридски”. В него взеха участие проф. д.с.н. Георги Д. Димитров (ръководител), доц. д-р К. Харалампиев, гл. ас. д-р Стойчо П. Стойчев, д-р Линка Тонева-Методиева (отговорен изследовател) и студентите от специалност „Европеистика и политология” на Философския факултет Мария Юрукова, Сахир Хасан, Ива Атанасова, Румяна Василева, Теодора Ангелова, Димо Василев, Красимир Митрев, Виктор Гаджалов.

⁵ Докато провеждахме проучването си, бе публикувана отлична статия от Космина Танасою и Марина Раковита, която може да се разглежда като обзор върху цялостното състояние на интересуващия ни проблем – характер и динамика на политиките за борба с корупцията като основен акцент във взаимоотношенията между ЕК и двете съседни балкански страни. Студията, която е синтез с известна доза актуализация на предходни публикации на авторките (Racovita 2011; Tanasoiu 2012), формулира обобщения, които напълно се подкрепят и от резултатите на нашето проучване: „Към 2007 г. липсата на напредък в провеждане на съдебната реформа и справяне с повсеместната корупция вече заплашваше да възпрепятства надпреварата на Румъния и България за членство в ЕС. Опасявайки се, че при отсъствието на основния стимул – членството в Съюза, – ентузиазмът на националните политически елити за реформи ще отслабне, ЕС потърси начини да продължи да контролира процеса на реформи чрез заложен в договорите предпазни клаузи и инструменти за мониторинг (като Механизма за сътрудничество и проверка/МСП), които имат за цел оценка на напредъка съгласно конкретни стандарти/benchmarks, сред които ключово място има борбата с корупцията. Макар антикорупцията да е мощно послание в предизборните кампании и в България, и в Румъния преди и след присъединяването към ЕС, това има твърде слаб реален ефект и върху провежданите политики, и върху обществените възприятия, а и върху международния имидж на двете страни. България и Румъния остават във водещите заглавия на западните и националните медии като рай на корупция и организирана престъпност, контролирани от икономически групировки, корумпирани политици, неефективна полиция, безсилна съдебна система и нефункциониращи институции.” (Tanasoiu/ Racovita 2012: 243).

⁶ Сравни с Калин Иванов (Ivanov 2012: 103-104, вж. също Moroff /Schmidt-Pfister в същия сборник - с 3).

⁷ За пределно синтезирано представяне на основанията за въвеждане на МСП в двете съседни и доста съизмерими страни, както и за инструменталната функция на механизма вж. Mungiu-Pippidi 2011; Trauner 2009; също Vachudova/Spendzharova 2012. (Не споделяме обаче едностранчивата позитивна оценка на двете авторки, които са търсили тенденциозно само онези аспекти от неговото приложение, които дават основания за одобрението му като „незаменим”. Само един от многото примери – понеже осъждането на Марио Николов за злоупотреба със средства от еврофондовете е видяно като резултат от натиска чрез МСП, то фактът, че присъдата не влиза в действие няма как да влезе в ползрението на изследователките. Твърде рядко в доминиращата литература върху разширяването в Източна Европа ще срещнете изобщо понятия като ‘криза’, ‘провал’, ‘противоречия’, ‘заблуди’, ‘връщане назад’, ‘имитация’, ‘срутване’ и пр., а това ще се окаже много важен аспект на разглеждания проблем.)

⁸ Макар и да е формулиран от изследователите по различен начин, този *иновативен характер* на следприсъединителната условност се отчита като ключова негова особеност: „Приложението на условността от страна на ЕС варира – според проблемните зони, страните, върху които се прилага, и с хода на времето.” (Sedelmeier 2011). Или: „Въвеждането на следприсъединителни условности при разширяването от 2007 г. беше значим пример на иновация в политиките, която отразява едновременно дълбокото различие на двете нови страни членки и способността на Комисията да се учи от опита и да адаптира стратегията си за разширяването в зависимост от променящите се реалности.” (Papadimitriou/Gateva 2009: 18). А по-точно, постоянстващите тежки проблеми в България и Румъния, които подготовката за членство в ЕС не успя да преодолее – повсеместна корупция, неефективна съдебна система и слаб административен капацитет – „потикват ЕС да въведе един новаторски инструмент за наблюдение, наречен Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП) в опит да задвижи процеса на реформа посредством силата на въздействие на ЕС в следприсъединителния период.” (Vachudova/Spendzharova 2011: 40). Сравни с Маниокас (Maniokas 2004), Грабе (Grabbe 2006), (Alegre/Ivanova/Denis-Smith 2009), Гатева (Gateva 2010), Бузогани (Buzogany 2012) и Папакостас (Papakostas 2012).

⁹ На което присъединяването на Република Хърватска към ЕС през 2013 е само още по-закъснял, завършващ момент.

¹⁰ Сравни с Аг (Ágh 2008b), също и с Папакостас (Papakostas 2012).

¹¹ Сравни с изводите на Светослав Андреев (Andreev 2009). Интересното тук е възможността да се отиде отвъд дихотомията или всички нови страни са еднакви, или всички са много различни, т.е. акцентът е върху променящите се съотношение между еднаквост и различие вътре в общ клас. Колкото по-рано протече присъединяването, толкова по-хомогенни са старите и новите страни членки, а също и новите помежду си. Обратното, колкото на по-късен етап протече присъединяването към ЕС, толкова по-голямо е различието на новите страни от предходните новоприсъединени, но и между тях самите като потенциал за европеизация. На това основание може да се каже, че присъединяването на Хърватска принадлежи на разширяването от 2007г, но самото то не принадлежи към предишния кръг от 2004г, въпреки че тогава разликата е била само 3, а сега е почти 7 години. Понеже акцентът върху вътрешната диференциация на типологичните случаи е изключително рядко срещано изключение, то заслужава изрично да бъде отбелязано (например Тошков – „Въпреки че акцентът върху разликата между реална и формална фаза на приложението [на законодателството] е естествено оправдан, изолиране на Централна и Източна Европа в някакъв „свят, в който нещата остават само на хартия“ ще бъде несправедливо спрямо важните различия, които съществуват *вътре* в тази група от страни (например, Латвия срещу Чехия или Словения срещу България) и ще замъгли огромните вътрешнонационални вариации в хода на времето (например Унгария от края на 1990-те и от 2010), както и тези между различните секторни политики (разгледани вече от Андонова в многобройни проучвания върху прехвърлянето на европейското в националните законодателства).” (Toshkov 2012: 96, курсивът - ДТ). Вж също и Бузогани в същия тематичен брой на списанието (Buzogany 2012).

¹² По проблема за бъдещите разширявания на ЕС като проблем за отговорността към неговия успех вж. MAXCAP Newsletter, Issue 01, 2013 (<http://www.maxcap-project.eu/news/maxcap-newsletter-issue-012013>, посетена на 22.08.13).

¹³ Едва ли има място за съмнение, че върховенството на правото е най-болезненият проблем на страните от днешната периферия на ЕС – както на страни членки, така и кандидат членки в ЕС. В тази връзка следва да се има предвид, че „въпреки разширяването на ЕС и финансовата подкрепа от него, а и от международни донори (например Световната банка, Съвета на Европа), налице е малък цялостен прогрес във върховенство на правото. Индикаторът на Световната банка за върховенство на правото за периода 2002-2008 по скала от -2.5 до +2.5 показва прогрес в Сърбия (+0.33) и Албания (+0.22), а спад в България (-0.17) и слаба промяна в Румъния (+0.04), Украйна (+0.06) и Молдова (+0.04). Това е доста невпечатляващо развитие, ако бъде сравнено със съществените усилия за реформи, които бяха направени през последните години.” (Mendelski 2010: 2). Още по-важен е изводът на Менделски: „Европейският съюз е с по-малко възможности да променя, отколкото изследователите на европеизацията допускаха. [...] що се отнася до аспектите на върховенство на правото, отнасящи се до ресурсна обезпеченост (1. Брой на съдиите, 2. Заплати на съдиите, 3. Бюджет на съдебната система, 4. Преки улеснения на работата на съдиите (например компютри, интернет), 5. Администрация и ръководство (например система за регистрация на делата), 6. Равнище на подготовка на съдиите), съдебните реформи са породили значителни промени. Докато по отношение на аспектите, свързани с властта, незаинтересовано и безлично приложение на закона, се наблюдава слаба промяна.” (пак там). Мунгиу-Пипиди ни предлага и много ясно обяснение на причините за липсата на съдържателен напредък: „Като страни, започнали прехода от най-неблагоприятната изходна точка, за България и Румъния липсата на напредък по време на предприединителния процес има далеч по-важно значение, отколкото за останалите държави. Румъния отбелязва напредък в периода 2005-2006 след връщане на антикомунистическо правителство на власт, но след това отново се отдава на старите практики. България започва да демонстрира известна „добра воля“ едва през 2009 г. Не само политиките се оказват неохотни „европеизатори“. И в двете страни Висшите съдебни съвети и съдиите като цяло не оказват подкрепа на реформите. Магистратите съдействат за реформите само що се касае до тяхната собствена независимост от политическа намеса, когато обаче те стават напълно независими, техният *esprit de corps* взема връх и те вече нямат стимул за самореформиране. И в България, и в Румъния консервативните среди в съдебната система съумяват да използват своите административни позиции в ръководствата на съдилищата с цел да бъдат избрани за членове на Съдебния съвет или на Конституционния съд. Впоследствие те използват своето положение за възпрепятстване на по-съществени реформи във функционирането на съдебната система. Възнаграждението на магистратите беше увеличено с цел подобряване на работата и противодействие на корупцията, но опитите за установяване на по-сериозен контрол върху качеството на работа остават неуспешни и като най-очевиден проблем се очертава именно отчетността. Към 2007г за това вече са налице изобилни доказателства от различни източници до степен Световната банка да приеме, че най-належащият проблем е „гарантиране на отчетността на съдебната система, предвид новопридобитата ѝ независимост.“ Вследствие на което Европейската комисия допълва своя стандарт (benchmark), като изисква от Висшия съдебен съвет както независимост, така и отчетност. Но за разлика от правителствата, които биха загубили избраната надпревара

при провали, свързани с присъединяването към ЕС, съдебните съвети нямат такъв конкретен залог. Равнодушието в съдебната система към всеки интерес, различен от нейните собствени, става пределно ясно по време на безпрецедентната стачка на представителите на румънската съдебна система през 2009г, когато съдиите завеждат иск и отсъждат в собствена полза за значително увеличение на възнагражденията си във връзка с бонуси, които нормативно са били отменени години по-рано в условията на драстичен бюджетен дефицит. В България през 2008г съдебната власт е оценена като най-корумпираната в световен мащаб от Световния барометър на корупцията, международно изследване на Трансперънси Интернешънъл.” (Mungiu-Pippidi 2011: 154).

¹⁴ Първоначалният замисъл на проекта предвиждаше обект на анализ да стане цялата официална документация от започването на преговорите между България и Румъния за присъединяване към ЕС до 2012 г. включително, в това число партийните програми и програмни документи, както и стратегиите, плановете за действие и др. подобни на българските правителства по евроинтеграционната проблематика в разглеждания период. Издирихме документален масив в обем от 2903 страници, които не можеше да бъдат проучени в рамките на 8 месеца и с човешкия ресурс, който бе на разположение. Настоящият анализ се основава на резултатите от проучването само върху докладите на ЕК по МСП за периода 2007-2012 г. (Представяне на концептуалния замисъл на проекта, както и детайлите на използвания изследователски инструментариум са публично достъпни на сайта на Асоциацията на социални изследвания и приложни изследователски практики www.asiarp.org.) Изборът на обект – инструментът за осъществяване на следприсъединителната условност чрез МСП – бе продиктуван не на последно място и поради съображението, че е малко вероятно резултатът от проучването върху предходния етап 1999-2006г да даде друга картина от онази, която Михаела Раковита разкрива в своя анализ, публикуван като статия със заглавие „Европеизация и ефективна демокрация в България и Румъния” (Racoviță 2011). Основният, категорично доказан – чрез изобилни емпиричните факти – извод на тази колега е, че докато ЕС е въздействал върху формалната демокрация с инструментите на политическата условност, що се отнася до ефективната демокрация, т.е. по отношение на приложението и „меките мерки” като начин на работа, вярвания и норми, той е имал твърде слаба тяга. Въпреки присъединителната условност, мониторинговите механизми, създаването на институции и/или приемането на мерки като резултат видимите свидетелства за върховенство на правото, демократическа отговорност, добро качество на публичната администрация и правителствена стабилност са твърде малко (Racoviță 2011: 42-43). Може да се каже, че между познавачите на специфичните проблеми в двете страни тази основна констатация се превръща в предмет на общосподелено мнение: „България и Румъния влязоха в ЕС с незавършени реформи и се въздържаха да ги осъществят през първите години на членството. [...] Незавършеният преход на страните може да има потенциално силно въздействие върху политическите, културните и институционалните фактори, които определят съответствието с културата на една страна членка на ЕС. По-неблагоприятните културни фактори включват широкоразпространеното недоверие във функционирането на върховенство на правото и на политическата и административната система ката цяло, усилено от много силното присъствие на проблема за корупцията; политическите фактори като постоянстващото преобладаване на „стария” политически елит, който стои на думи зад (ориентирани към ЕС) реформи, но не и дело; институционалните проблеми като нефункционираща съдебна система и опорочена административна система. Като цяло процесът на приложение на европейските правила в България и Румъния изглежда, че следва модел, който може да се оприличи на наблюдаваното в „света на безжизнените слова/празни приказки” (Falkner et al. 2008Falkner, Gerda, Oliver Treib, Elisabeth Holzleithner, Emmanuelle Causse, Petra Furtlehner, Marianne Schulze and Clemens Wiedermann. 2008. *Compliance in the Enlarged European Union. Living Rights or Dead Letters?* Aldershot: Ashgate).” (Trauner 2009: 11-12). Накратко, приложението на МСП е отчетливо проблематично и заслужава задълбочено проучване.

¹⁵ Какво друго освен Механизма за сътрудничество и проверка по принцип включва основният инструментариум на присъединителната условност на ЕС виж у Грабе (Grabbe 2006: 79). В известен смисъл този механизъм е адаптация към задачите на следприсъединителната условност на функциите gatekeeping/опазване на достъпа и benchmarking/изискване за спазване на стандарти and monitoring/контрол чрез наблюдение. МСП предвижда комбинация от предпазни клаузи и мониторинг чрез стандарти за реформени политики и техните очаквани резултати. Изборът на инструментариум, който ЕК е направил, е лесно разбираем, ако сме съгласни, че „Наблюдението бе ключов механизъм за поддържане на условността за членството, посредством цикъла от „Партньорствата за присъединяване” и на „Редовните доклади”, публикувани от Европейската комисия относно степента на подготвеност на всяка от страните кандидатки от Централна и Източна Европа в отделните наблюдавани области. Този процес предоставя на ЕС един чувствителен и високо ефективен метод на пряко въздействие върху вземането на решения на национално ниво. Редовните доклади не просто показват качеството на работата на отделни министерства, но разглеждат

приложението на конкретни политики, като по този начин имплицитно оценяват и работата на по-ниските нива на администрация в министерствата. [...]

Нещо повече, цикличността на поставянето на задачи и на отчитане на прогрес задава един процес на публичен мониторинг, който може да бъде използван и от други участници – едновременно и национални, и чуждестранни – за оценка на степента на промяна у политици и държавни служители. Редовните доклади ежегодно стават фокус на вниманието на националните и чуждестранните медии. И гласоподаватели, и чуждестранни инвеститори обръщат внимание на оценката на ЕС за развитието в ключови области като приватизация и регулация на финансовия сектор.” (Grabbe 2006: 83, курсивът наш).

Но още в началото следва да припомним едно важно предупреждение от същия автор: „Въпреки че задаването на стандарти (benchmarking) може да бъде средство за постигане на цели, ЕС не винаги успява да го използва ефективно, когато няма детайлно разписана политика или нормативна рамка, която да бъде използвана като модел от страна на кандидатите. Поради което и едно от условията за ефективна употреба на този инструмент е съществуването на европейска норма или модел, който да бъде транспониран. Процесът на установяване на стандарти и създаване на механизми за наблюдение на кандидатите е важен процес на натрупване на опит за Европейската комисия – с потенциален ефект на „обратна връзка” и за самия Съюз. Някои високопоставени служители на Комисията например прилагат своя опит от разширяването в планирането на процеси за наблюдение в страните членки. Въпросът е, че тъкмо в областта на въвеждане на върховенство на правото в която и да е страна ЕС няма „готови образци”.” (пак там).

¹⁶ Макар хипотетично да е възможно качеството на сътрудничеството между ЕК и националните правителства да е достатъчно добро, а само докладите да го представят по непълноценен начин, тази възможност е практически пренебрежимо малка. Ако случаят бе такъв, МСП би постигал целите си – реален и необратим прогрес в утвърждаването на върховенството на правото в България и Румъния, а развоят на политическите събития не оставя място за съмнение дали това е така, или не. При все това, през следващата година от развитието на изследователския проект включихме и интервюта с деловите участници във взаимодействието между българските правителства и ЕК, резултатите от които пряко потвърждават вече направените изводи. През първата година от проучването това нямаше защо да е било предвидено, доколкото изходната хипотеза бе, че мониторингът сам по себе си не е проблем и поради това разчихме по неговите резултати да съдим за проблемите, които той регистрира и коригира. Но са възможни и алтернативни стратегии за изследване на това сътрудничество чрез резултата от приложението на другите основни инструменти – например чрез начина на усвояване на европейското финансиране по оперативни програми, по които у нас за първите три години от седемгодишния период, т.е. до 2009г, бяха усвоени – средно – около 3 на сто от предвидените средства (за целия седемгодишен период бяха усвоени около 3,6 млрд евро). Обаче да не забравяме – според контролните органи финансирането от фондовете на ЕС е основен канал за системни корупционни практики. С други думи, промяната в начина на изследване няма да промени характера на цялостната картина, която регистрираме и чието обяснение търсим. Да не забравяме и важното обобщение на Бузогани: „Макар да не са нищо особено в сравнение със фондовете, усвоени от Гърция, Испания, Португалия и Ирландия в десетилетието преди присъединяването, регионалните фондове на ЕС предоставиха съществен (потенциален) приток на средства, достигащ до 2-3% of БНП в страните от Централна и Източна Европа. Все пак трябва да се отчита, че равнищата на усвояване на тези фондове зависят от административния капацитет на централна и регионално равнище, както и от капацитета на дейците от неправителствения сектор, които прилагат тези средства. Няколко години след присъединяването резултатите са доста разочаровачи: равнищата на усвояване на средства от фондовете на ЕС са доста ниски в тези страни. [...] В случая с Румъния и България се поставя под въпрос дали страната получава повече от бюджета на ЕС, отколкото внася в него. Като цяло ниската способност за усвояване на средствата сякаш свидетелства за порочен кръг, в който администрацията е затворена: за да успее да се модернизира, публичната администрация трябва да е в състояние да „си свали”/“download” средствата от тези фондове по ефективен начин, обаче тя няма тъкмо тази способност.” (Buzogany 2012: 124).

¹⁷ Придържаме се към пределно просто разбиране за „ефективност на МСП”, разбирана като негова способност *да постига поставените цели в поставените срокове*. Тъкмо безспорният политически факт, че утвърждаването на върховенството на правото в България и Румъния продължава да е все така далечно, както и при формалното приемане на двете страни в ЕС в началото на 2007г, е основанието да търсим причините за тази неефективност. Нещо повече, събитията в Румъния от 2012г, предизвикали безпрецедентно остри реакции за принципите на правовата държава от страна на М. Барозу, както и събитията в България от лятото на 2013г категорично могат да се приемат за свидетелство за връщане далече назад зад условната изходна точка на процеса. В този смисъл *няма място за съмнение в доминиращата безрезултатност от приложението на МСП*, въпреки моментните и частичните постижения. (Сравни с оценките на резултата от МСП на Ганев и Танасою.)

¹⁸ Политическите съпротиви от страна на управляващите в България и Румъния срещу МСП никога не са преставали, само стават все по-остро и публично заявявани, пропорционално на изразяваната от ЕК загриженост за хода на реформите. Особено остро и шумно тази политическа съпротива е изразена в северната ни съседка. За повече детайли вж. Танасою (Tanasoiu 2012). Интервютата с български отговорни фигури и експерти потвърдиха този факт.

¹⁹ Изрично извеждаме на преден план практико-приложното значение на настоящия анализ, защото то е по-важното за нас. Но извършената изследователска работа има не по-малко значение като залог *в академичния дебат върху формите и перспективите за развитие на условността при присъединяването към ЕС като част от инструментариума за неговото разширяване и укрепване.*

Съзнаваме, че се натъкваме на голяма опасност пред настоящия текст – той може би не е достатъчно популярен за широкия читател, прекалено е доказателствен за стандартите на практиците на евроинтеграцията, а не е достатъчно концептуално строг като изследване и доказване на хипотези според стандартите на собствено академичната наука. Не виждаме друг изход освен да поемем съзнателно риска от множествеността на адресата си заради важността на политическите изводи от настоящия анализ.

²⁰ Повече за високите стойности на корелация между параметрите на демокрацията, икономиката, корупционните равнища и цялостното качество на живота вж. Лесенски 2012.

²¹ „Борбата с корупцията се появява като основен проблем и на равнище ЕС. Резолюцията за защита на финансовите интереси на Общността от 6 декември 1994 г., която покани страните членки да вземат ефикасни мерки за борбата с корупцията, беше първата инициатива в тази сфера, за да се гарантира ефективна конкуренция между фирмите в рамките на Общността и по-доброто използване на публичните средства. Тази първа стъпка на европейско равнище обаче имаше ограничен обхват.

Корупцията е световно явление, което обаче има много аспекти, тясно свързани със социалните, икономическите и политическите характеристики на всяка държава и с нейното управление. Осъзнаването на мащаба на явлението, на неговата цена (според Световната банка стойността на корупцията може да се повиши до 5% от световния БВП), на връзките му с други форми на организирана престъпност карат през последните петнадесет години международната общност да реагира, като договаря и приема редица специализирани конвенции в областта на борбата с корупцията.” (Service central de prévention de la corruption: rapport pour l'année 2011 au premier ministre et au garde des sceaux, ministre de la justice 2012: 5, 141). Този годишен доклад на френското Министерство на правосъдието може да се чете като учебник по политики за ефективна борба с корупцията. Германия и Естония са други примери за отлични практики. Накратко, при желание има откъде да се черпи опит в рамките на ЕС.

²² Вж. в юлските доклади за България и Румъния от 2012г, с. 2.

²³ „Европейският съюз се състои от няколко наднационални институции, т.е. Европейският парламент, Европейската комисия, Европейският съвет, Европейския съд, Европейска сметна палата и Европейската централна банка (ЕЦБ). *Не е ясно дали има различия в начина, по който респондентите виждат специфичните институции. В добавка, най-вероятно респондентите всъщност не мислят за всички тези институции, когато отговарят на въпроса за доверието си към ЕС; напротив, те могат също да свързват ЕС с еврото или с други институции като МВФ. Всички тези фактори на свой ред биха влияели върху равнището на тяхното доверие към ЕС.*” (Beckmann et al. 2013: 80, курсивът – добавен).

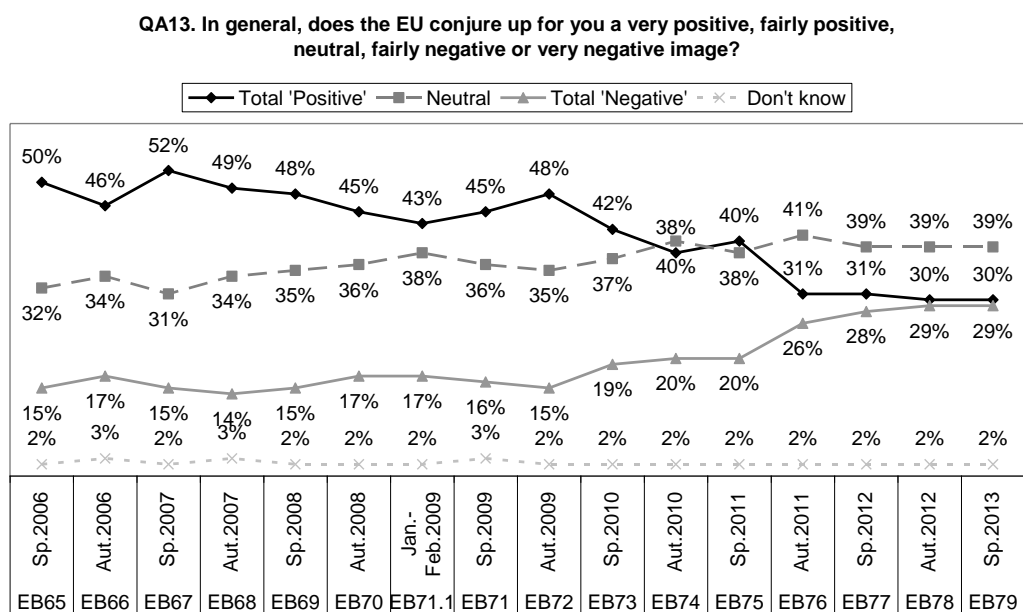
²⁴ Без да оспорваме по какъвто и да е начин валидността на алтернативните хипотези, предлагаме няколко примера за възможен собствено политически смисъл на извършеното аналитично действие. Например нагласите към ЕС, не само в България, за мнозинството от гражданите е външнополитически въпрос, който е прерогатив на националните правителства и в този смисъл е част от „тяхната игра”. Поради това спадът в подкрепата за ЕС е резултат от загубата на доверие в тази игра. Или, алтернативно, ЕС се вижда като част от политиката по принцип и загубата на ангажираност с политиката едновременно се проявява в спад на доверието към ЕС и към националните политически институции. Редица изследователи, в частност Арнълд и колектив твърдят, че „индивидите в цяла Европа по-скоро оценяват институциите на ЕС през една единствена нагласа на политическо доверие, отколкото през отделни оценки.” (Arnold et al. 2012: 1-6) Вж спектъра от възможни алтернативни хипотези и техните емпирични проверки в Муньос и колектив (Munoz et al. 2011).

²⁵ В този случай „време” е формален общ деноминатор за всички други фактори, които знаем, че въздействат върху резултантната променлива, но не контролираме.

²⁶ По-ниската стойност на силата на влияние на двата фактора, взети заедно, е напълно обяснима с това, че доверието в националното правителство по-слабо се влияе от времето, отколкото доверието в ЕС. Иначе казано, тенденцията на спад е по-ясно изразена при доверието в ЕС, отколкото при доверието в националното правителство, което може да се види и на графиката.

²⁷ Данните от периодичните изследвания на Евробарометър са показателни: За 7 години от 2006 г. насам отрицателното отношение се е удвоило, а положителното отношение е загубило около 20 процентни пункта, представляващи около 40 на сто от изходната му стойност.

Фиг. 3 Одобрение за ЕС (Евробарометър 2006-2013)



Eurobarometer 79 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf, посетена на 31.07.2013)

Собствените ни изчисления показват, че към средата на 2013 г., ако данните на Евростат и Евробарометър са коректни, около 224 660 000 от 429 313 000 европейски граждани от ЕС-28, т.е. 52,33 на сто от цялото население на възраст над 15 години, са против бъдещо разширяване и още около 10 на сто нямат мнение.

²⁸ За съжаление и досега продължава да е валидно наблюдението на Ели Гатева, че за разлика от изобилната литература върху предприєдинителната условност, изследванията върху *ефекта* от приложението на МСП (като уникален експериментален механизъм за *следприєдинителна условност*) са изключително оскъдни (Gateva 2010). Изключенията от правилото продължават да са много малко (например Paradimitriou/Gateva 2009; Trauner 2009; Gateva 2013; Papakostas 2012; Vachudova/Spendzharova 2012, като тази статия е само нова редакция на предишна съвместна публикация на авторките под друго заглавие – „Механизъмът за сътрудничество и проверка на ЕС: борба с корупцията в България и Румъния след присъединяването към ЕС” Spendzharova/Vachudova 2011). До този момент не сме срещнали изследване върху *самия МСП като политически инструмент* на следприєдинителната условност.

²⁹ Като правило критичните изследвания върху условността на ЕС са открояващо се изключение от основния поток на литературата, но заслужават особено внимание (Маниокас, Грабе, Хюз и сътрудници, Кочъонов, Аг, Мунгиу-Пипиди, Менделски, Папакостас).

³⁰ Вж също и балансираната детайлна оценка на МСП в студията на Елегре, Иванова и Денис-Смит (Alegre/Ivanova/Denis-Smith 2009).

³¹ „Използването на следприєдинителна условност за влияние върху конкретни политики е възможно само ако партньорите са желаещи сътрудничество: преценката в каква пропорция да се употребяват принудителни и доброволни мерки доброволното сътрудничество е от изключителна важност, защото силата

на принудата на ЕС е твърде ограничена... Липсата на инструменти за принуда не е изненадваща предвид историята и целите на ЕС: *той е създаден като двигател на икономическа и политическа интеграция между доброволно сътрудничащи си държави, а не за насилствена трансформация на нямащи желание режими.*" (Grabbe 2006: 53, курсивът добавен). Точно тази съществена предпоставка не е налична в България и Румъния, както доказва ходът на събитията през последните години (за детайли и доказателства на тази теза вж. Ganev 2012; Ivanov 2012; Tanasoiu/Racovita 2012; Papakostas 2012.)

³² Вж. уводните абзаци на редовните обобщаващи юлски доклади за България и за Румъния, особено през 2007, 2008, 2009 г., които акцентират именно **върху поетите правителствени ангажименти от двете страни като основание за реализация на МСП**. Сравни с Танасою: „Тази рамка е замислена, за да гарантира европеизацията след присъединяването, което подсказва, че се е очаквало европеизацията да протече в резултат от поета отговорност: изпълнение на зададените стандарти (compliance) не в очакване на награда за добро поведение, а защото това е задължение на всяка страна членка.” (Tanasoiu 2012: 189). За класическата модерна европейска култура спазването на договорите е по подразбиране императивно, безусловно, но в Югоизточна Европа нещата не стоят така. Българските и румънските правителства, а и по-общо националните политически елити „веднъж освободили се от натиска на условността и присъединяването, се ръководят от едно по-свободно разбиране на договорните задължения на държавите като членове на ЕС и демонстрират твърде пренебрежително отношение към правилата и разпоредбите.” (Tanasoiu/Racovita 2012: 244).

³³ Отвъд красотата на фразата стои много по-дълбок проблем – в светлината на изводите от изследването на Раковита би следвало да кажем, че става дума не толкова за „възход на хулиганството”, а просто за много по-висока степен на откритост в съпротивата срещу реформите, която всъщност е била устойчивата практика в България и Румъния; тя е в основата на специфичния модел за взаимодействие с ЕС и през предприсъединителния период 1999-2006г (Racovita 2011).

³⁴ Но пък не става дума за дреболии: „От Договора за присъединяване става ясно, че ако са налице сериозни недостатъци в транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС в сферата на икономиката, вътрешния пазар и правосъдието и вътрешните работи, могат да се предприемат предпазни мерки с продължителност до три години след присъединяването.” (Докладът от 2007г). Всъщност става дума, че само в рамките на 3-годишен период след присъединяването изобщо би могло да се задействат предпазните клаузи, а не за тяхната продължителност на приложение (вж също Gateva 2010: 8).

Също и в доклада от 2012г – тезата на ЕК: „This report considers in particular the sustainability and irreversibility of the reform process, including whether ownership is sufficiently embedded to maintain the direction of reform.” В превод звучи така: „В настоящия доклад се разглеждат по-специално устойчивостта и необратимостта на процеса на реформи, включително това дали е възприето достатъчно поведение на ангажираност, така че посоката на реформи да бъде запазена.” Първо, не става дума за много реформи, а само за една, но по-важното е, второ, че не става дума за *поведение* на ангажираност, а за дълбоките социални основи на политическата отговорност, от които би могла да произтече необратимост на реформата.

³⁵ Най-просто казано, разликата е в това кое е върховно – нормата в закона като текст или *приложението* на правото, чрез което се постига социална справедливост в разумни срокове. По първото сякаш няма разлика между българската законност и европейската, по второто – няма място за съизмеримост дори. Повече за културния контекст на употребата на правните понятия и социо-културната същина на концепцията за върховенство на правото вж. Атанас Славов (Славов 2012).

³⁶ За изненада на българските политици, журналисти и по-широки експертни кръгове в документите на ЕК не се говори за „екшън план”, а за „план за действие” – понятие, в което промислената целесъобразност, систематичната целерационалност, *Zweckrationalitaet* както би казал М. Вебер, е на преден план и тъкмо в противоположност на всички смислови конотации, които „екшън” има в публичната словоупотреба у нас. Да не говорим за формалната книжност на всеки план според тукашната културна традиция.

³⁷ Посоченото по-горе не е единствен пример. Същото е положението с поредица важни понятия, например - произволната подмяна на методология с методика, за което тепърва ще стане дума, и т.н., и т.н.

³⁸ Сравни с Иванова (Иванова 2012а: 5). Също толкова характерен пример е „conditionality”. Самият факт на публикуването от официална институция на ЕС на „Кратък списък на неправилно използвани английски думи в документите на ЕС” (Gartner 2013) е симптом за много сериозен проблем. Съставителят на този списък обаче сериозно подценява дълбочината на проблема, който изобщо не се свежда до безспорното езиково варварство на интелектуално лениви бюрократи. (Просто няма как английският език да се превръща в

съвременен *lingua franca* и да не се варваризира, понякога до степен на неразбираемост за native speakers of English.)

ЕС създава нови реалности, които трябва да получат словесен означител (по необходимост – кратък, заради удобството в публичното общуване). А това, че няма обичайна, утвърдена публична употреба на новия термин на английски език, във всичките му речникови варианти, е най-малката беля. Същинската беля започва в процеса на преход от термина към понятието. Защото евробюрократичните жаргонизми обозначават твърде сложни институционални практики, които и не биха могли да се изразят изчерпателно – даже не с отделна дума или израз, а с цял абзац. Същинският проблем е в опита да бъдат разпознати правилните, „адекватните“ (оба неопределени ясно) практики, за да може да се разграничат от „дефектните“ или от злоупотребите. Примерът с „conditionality“ е особено сполучлив за целите на илюстрацията на този проблем, защото обхватът на съдържанието на понятието значително се променя с хода на времето – в рамките на няколко години, – а то включва различни форми и вариращи пакети от взаимоотношения, ползващи различни инструменти между различни по характер институции (само като пример ЕС, МВФ) и техните различни партньори (най-често правителства). При все това тези практики имат относителна цялост и разпознаваема отлика от други практики на същите институции, а тяхната важност ги прави предмет на научно внимание, което предполага строга понятийна употреба на думите (смислова изчерпателност и еднозначност).

³⁹ Ако някой ни каже, че у нас се разбира какъв е политическият смисъл на *ownership*, веднага бихме попитали чий е „оунършип-ът“ над кандидатурата на В. Марковска за конституционен съдия (провалена след широкоформатна обществена съпротива, международен натиск и институционален скандал) и кой пое последиците от имплицитната на този „ангажимент“ политическа отговорност... Онагледяващите примери за доминиращия принцип (на политическа безотговорност в ключови публични действия) край нямат (по същия проблем вж. също и Димитров 2012, последната студия).

⁴⁰ „През разглеждания период имаше моменти на ускорен напредък и моменти на застой. На някои етапи имаше активно сътрудничество, докато в други моменти срещу МСП имаше ропот и съпротива.” Сравни: „Over this period, there have been times when progress has accelerated; others when there have been setbacks. Cooperation has been active at some stages, whereas at other times the CVM has been resented and resisted.”

⁴¹ Напълно сме съгласни с емпиричното обобщение на Танасою, че нерядко политическият смисъл на коментарите в ежегодните доклади на ЕК бива съзнателно жертван в името на политическата коректност: „В опит да постигне балансирана оценка Комисията търси положителното, дори когато такова всъщност няма.” (Tanasoiu 2012: 177). Допълнителният проблем за преднамерената неяснота и вътрешна несъгласуваност в докладите *като резултат от подхода* на ЕК при приложението на условността на ЕС към страните от Източна Европа е добре изяснен от Хюз и неговите сътрудници, както и от Грабе, също и от Маниокас.

⁴² Тук допълнително настояваме на ключово важното разграничение (колкото и трудно да е за провеждане във всеки отделен случай) между „езика на политическата коректност“ на политическите документи в ЕС и преднамерената политика на ЕК на неопределеност, двусмисленост и непоследователност при провеждането на пред- и следприсъединителната условност, на който подход докладите са резултат: „Слабата яснота и гъвкавите интерпретации, характерни за наблюдението на Комисията в процеса на разширяване, позволяват голяма свобода за политическо лавиране при приложението на условността и при оценката на степента на съответствие със зададените стандарти.” (Hughes et al. 2005: 116; вж също Maniokas 2004).

⁴³ Изборът на термина „гилдия“ за означаване на професионалните експертни общности у нас пряко препраща към откровено средновековния, предмодерния характер на тези сдружения, в които откриваме и затвореност за външния свят, и тотална „оразмереност“ на живота на членовете на общността от стриктни групови правила, и безусловната върховност на частния и силно сплотяващия групата интерес, и на псевдочлния характер на отношенията между членовете, и т.н.

⁴⁴ От познатите ни автори само Ганев пряко признава описателните задачи на изследването си; но независимо от вида и степента на сложност на предлаганите от тях концептуализации на емпиричните наблюдения, *обяснения за причините* на регистрираните процеси не се намират – *освен обичайните препратки към полумистичното влияние на неопределени по начин на действие „исторически наследства“*.

⁴⁵ „Балансиращият език на Брюксел (комбиниращ похвали и мъмрения) предлага за всекиго по нещо за употреба в местните борби за власт: между правителството (хвалещо се с успех) и опозицията (доказваща провал); между клоновете на властта (изпълнителната – за използване на съда за политически цели срещу законодателната – за преднамерено мотаене; също съдебната власт срещу законодателната, например

румънският председател на Висшия съвет на магистратите обвинява за липсата на прогрес „законовата джунгла“); законодателната срещу изпълнителната и съдебната; изпълнителната срещу съдебната (за непрозрачност); а също и вътре във всяка от тези власти (прокурори срещу съдии и ВСМ/ВСС).” (Tanasoiu 2012: 187)

⁴⁶ Повече по този въпрос вж в сборника „Съграждане на гражданството: Перспективи за публично партньорство в България“; също Христова-Кужидловски 2011; „Индекс на гражданското общество 2008-2010. Гражданското общество в България: гражданска активност без участие” на Институт „Отворено общество”.

⁴⁷ Изрично ще направим уговорката, че ниските методически и методологически стандарти не са отличителна особеност само на местните НПО, а по-скоро са правило в този сектор. Например доц. Харалампиев установи явни грешки още в базата данни на много важно (по своите резултати) международно сравнително изследване на ползващата се със световен престиж институция „Прозрачност без граници” – National Integrity System. (Харалампиев 2013).

⁴⁸ В рамките на нашия проект бяха проучени 42 експертни материала, 23 на български и 19 на английски език.

⁴⁹ Самият автор посочва използвания в изследването инструментариум: „От методологическа гледна точка изводите в този анализ се основават на три източника: национално представително социологическо изследване на общественото мнение, проведено сред пълнолетното население на България в периода 1-17 май 2012 г. от екип на Институт „Отворено общество” - София (ИОО-С); анкетиран са 1169 души; две фокус-групи с български юристи, проведени през май-юни 2012г; дванадесет индивидуални интервюта с представители на български институции, на неправителствени организации (НПО) и на магистрати.” (Иванова 2012а: 4). Казаното би скандализирило и второкурсник по социология, познаващ методическите и методологическите предпоставки на едно изследване, за да бъде поне претенцията за обективност и достоверност легитимна.

⁵⁰ Смятаме за изключително точно емпиричното наблюдение на Смилов и Доросиев, което те резюмират в шега – корупцията у нас има чудодейното свойство да изчезва, щом се доближи до съсловието на съдиите, както когато трябва да произнесат присъди, така и когато става дума за собствената им съпричастност към този феномен (Smilov, Dorosiev 2012: 222). Това е типична проява на гилдийн интерес. Потъването на Иванова в гилдийните очевидности е особено ярко изразено в друг „експертен анализ” върху доклада от 2012г: „Като държи сметка за степента на спазване на основните принципи на демократичния живот и разделението на властите, наблюдението отвън влиза в тона и поддържа исканията на съдиите отвътре – много отдавна поне водещата съсловна организация, Съюзът на съдиите, е превърнала в свой основен приоритет отстояването на независимостта на съда. И това е единственото необходимо предусловие за прекъсване на порочния цикъл на безнаказаността.” (Иванова 2012б). ССБ е основен публичен субект в страната, който неистово поддържа опроверганата от фактите теза, че независимостта на съда е *единственото* предусловие за отговорно поведение на съдебната система, отказвайки да признае вкопаността на мнозинството от редовите магистрати в статуквото, а оттам и вътрешните фракции в техните среди на всички равнища. Юридическите среди остават постоянно глухи за предупреждението на националния омбудсман, сам идващ от върховете на съдебната система, че реформата в нея тепърва предстои и *няма как да се извърши без радикална чистка*. Обърнете внимание на забележката на Мунгиу-Пипиди: „[...] както вече е показал опитът от Латинска Америка, независимостта е комплексно явление и въвеждането на органи за самоуправление в съдебната система като съдебните съвети не решава проблема. Дори съдите да са независими от директен политически контрол, те могат да попаднат в зависимост от други сили като например по-старши съдии в съдебната йерархия или просто да се окажат безотчетни и корумпирани. [...] Реформите в Румъния и България често пъти е трябвало да бъдат прокарани противно на волята тъкмо на онези, от които се очаква да ги осъществяват.” (Mungiu-Pippidi 2011: 153). Типологическата характерност на синтеза между маргинализираната роля на правната система в борбата с корупцията и собствената ѝ корумпираност е особено важна, когато търсим социалните причини за съществуването на този проблем. („Високопоставените магистрати често проявяват същия вид етичен минимализъм... интегритетът им на лидери, както и решимостта им за съдебна реформа, продължават да бъдат под съмнение.” (Tanasoiu, Racovita 2012: 257).)

⁵¹ „Докладите по мониторинговите механизми на ЕС страдат от един основен дефект: те създават грешна представа за България в ЕС, а и за ЕС в България. Проблемът е в погрешните обяснения на фактологията, които по един или друг начин свеждат всичко до корупцията и престъпността. Тази семпла аналитична рамка

сама по себе си става проблем и обяснява чувството за зацикляне в изработването на политики.” (Смилов 2012).

⁵² „България е корумпирана в смисъла, в който Аристотел е твърдял, че демокрацията е корумпирана форма на управление в сравнение с политията: при първата управлението е в полза на мнозина, а при втората – в полза на всички. Корупцията се изразява в това, че е загърбен общият интерес и се обслужват само интересите на някои групи от обществото (било то по-големи, или по-малки).” (Смилов 2012). Преднамерената подмяна на въпроса за *систематичния характер* на корупцията в балканските (и южноевропейските) общества (за разлика от онези, в които тя е частно отклонение от правилото) с *универсалния дефект на всяка демокрация* е ключовата предпоставка на цялата теза на автора, доказваща принципната неадекватност на МСП.

⁵³ Смятаме, че румънската изследователка М. Раковита много по-точно улавя специфично системния смисъл на проблема за корупцията в България и Румъния: „От въвеждането на Критериите от Копенхаген, споменаващи върховенството на правото, прозрачността и разделението на властите, и като се вземе предвид, че, от своя страна, корупцията има свойството да ги уврежда (корупцията в законодателните органи намалява отчетността и представителността; корупцията в съдебната власт отменя върховенството на правото; корупцията в публичната администрация води до неравнопоставено предоставяне на услуги), корупцията попада в обхвата на механизмите за наблюдение на ЕС. Докладите за Румъния и България все по-често и настойчиво подчертават липсата на качествен напредък в справянето с корупцията по високите етажи, както и липсата на политическа воля.” (Racovita 2011: 31). Сравни също и тезата на Мунгиу-Пипиди: „Макар корупция и върховенство на правото да са две самостоятелни понятия, в контекста на наличието на систематична корупция, описвана в настоящия анализ, двете понятия трудно могат да се разграничат. Ето защо борбата с корупцията трябва да се разглежда като част от цялостното усилие за установяване на равнопоставеност пред закона и на система на управление, основана на правото. Като оставим настрана практическите трудности по привеждане в практиката на толкова общо понятие като „върховенство на правото” и по оценка на неговото краткосрочно и средносрочно развитие, опитът показва, че Балканите все още не са постигнали тази качествена промяна поради отклонение, тъкмо от стандарта, който ЕС настойчиво изисква.” (Mungiu-Pippidi 2011: 160-161). Това разбиране за системния характер на корупцията като ключов обществен проблем е залегнало и в основата на европейски правни норми. Тезата, че „корупцията представлява сериозна заплаха за върховенството на правото, демокрацията, човешките права, честността и социалната справедливост, възпрепятства икономическото развитие и застрашава стабилността на демократичните институции и моралните основи на обществото”, стои в началото на Резолюция (99) на Съвета на Европа за създаването на GRECO. (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Greco9905.htm> посетена на 22.08.2013).

⁵⁴ Включително налице е вече и научна литература, в която са документирани изобилни примери, безусловно доказващи *устойчивостта на политическа съпротива срещу реформите*, за които настоява ЕК в защита на ценностните и правови основания на ЕК и в защита на интересите на европейските граждани (Andreev 2009; Ganev 2012; Tanasoiu 2012). Съгласни сме също и с констатацията на сътрудници на ЕК, че „без механизма ситуацията би била далеч по-лоша.” (Gateva 2010: 21). Само по тази причина намираме за излишно да доказваме политическата безотговорност на местните правителства като условен общ знаменател на провежданите политики за европейска интеграция.

Същевременно обръщаме внимание на факта, че отвъд преобладаващите еуфорични оценки на европеизацията като източник на демократизация и стабилност в страните, приели този политически курс, в литературата се срещат и трезви оценки на *процеса на подготовка за членство в ЕС като ускорен курс по политическа безотговорност* (вж например Ekiert 2008: 18-21 за *множеството различни начини*, по които се възпитава/насърчава политическата безотговорност на местните правителства *от самата логика, начин на провеждане и обхват на предприєдинителна подготовка* на страните кандидат-членки).

⁵⁵ За детайлна обосновка на спецификата на цивилизационната перспектива към разглежданата тук проблематика вж. Димитров 2012.

⁵⁶ Цитираният в началото на първа глава въвеждащ пасаж от юлския Доклад за 2007 ясно посочва основанието за създаване и задействане на МСП – компенсиране на дефицита във върховенство на правото. Това не се оспорва от нито един изследовател на негово въздействие върху наблюдаваните страни.

⁵⁷ „При присъединяването си към ЕС през 2007г България все още бе изправена пред сериозни предизвикателства, свързани с функционирането на съдебната система и борбата с корупцията и

организираната престъпност. Комисията и останалите държави членки определиха тези предизвикателства като преодолими, а българските власти поеа ангажимента да поправят пропуските в тези области, за да може България да поеме изцяло правата и задълженията, произтичащи от членството в ЕС. Българските власти и останалите държави членки признаха, че е необходима задълбочена съдебна реформа и съгласувани усилия в борбата срещу корупцията и организираната престъпност, за да могат българите да упражняват правата си като граждани на ЕС и да се възползват от всички възможности, включително финансово подпомагане, които ще им предостави членството в ЕС. В по-широк контекст те признаха, че принципите, заемащи централно място в ЕС („стоящи в сърцевината на ЕС”) – спазване на върховенството на закона, взаимно признаване и сътрудничество въз основа на (базисно) взаимно доверие – могат да бъдат приложени на практика единствено ако бъдат премахнати причините за тези проблеми.” (Доклад от юли 2008).

⁵⁸ Повече детайли и емпирични доказателства по този въпрос може да се намерят в студиите от сборника „Съграждане на гражданството” (Димитров и колектив 2013).

⁵⁹ За повече детайли по въпроса вж. Траунер (Trauner 2009; сравни с Andreev 2009: 379).

⁶⁰ Още във фундаменталното си изследване върху механизмите за разграбване на държавата В. Ганев през 2007г. отправи предупреждението, че *като правило* се пренебрегва „допускането, че посткомунистическите водачи може би са опасни опортюнисти, които казват едно, докато се опитват да получат пари от западниците, а сетне, когато взимат решения за разпределението на публичните ресурси, вършат друго.” (Ганев 2013: 45); сравни с тезата на Димитров в „Общуването между България и ЕС: пример за межкултурна пропаст” (Димитров 2012).

⁶¹ „Когато България се присъедини към Европейския съюз през януари 2007г., бе създаден механизъм за сътрудничество и проверка, който да помогне на новата държава членка да се справи с признатата необходимост от извършване на широкообхватна (тук в англ. версия е използвано *far-reaching*, отиваща далече т.е. с важни и трайни последици) съдебна реформа и с борбата с корупцията и организираната престъпност. Механизмът за сътрудничество и проверка е автономно решение на Комисията, което се основава на Договора за присъединяване. Чрез него Комисията може да работи в тясно сътрудничество с българските власти на политическо и техническо равнище, за да осъществява мониторинг и прави оценка на напредъка (тук в англ. версия става дума за *progress*, т.е. качествено развитие) и да предоставя технически консултации и финансова подкрепа. Механизмът за сътрудничество и проверка дава възможност на всички други държави членки да проследяват и подкрепят развитието в тези сфери в България и да предоставят както експертни знания, така и финансова подкрепа. В междинните и годишните доклади, изготвени от Комисията по механизма за сътрудничество и проверка, се прави оценка на напредъка (*progress*) и се отбелязват недостатъците, които все още са налице, като целта е да се помогне на България да определи приоритети за действия, които да бъдат предприети, за да се изпълнят изцяло показателите (тук в англ. версия става дума за *benchmarks*, определени при присъединяването.” (Доклад от юли 2009г).

⁶² Вж. уводния цитат от изключително полезното международно изследване „Контекстуалните избори в борбата с корупцията: научените уроци” на международния екип под ръководството на А. Мунгиу-Пипиди.

⁶³ **„I. Механизмът за сътрудничество и проверка: в подкрепа на България в областта на съдебната реформа, в борбата с корупцията и в борбата с организираната престъпност**

В периода на подготовка за присъединяването на България към ЕС през 2007г. бе постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителни усилия (в англ. версия *work*, т.е. не просто усилия, а вършене на работа) в някои ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа, борбата с корупцията и противодействието на организираната престъпност. Това доведе до въвеждането на рамка за оказване на подкрепа на България и за осъществяване на наблюдение на напредъка (*progress!*) в тези области — Механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Установени бяха шест индикативни показателя (*benchmarks*), обхващащи независимостта и отчетността на съдебната система, нейната прозрачност и ефикасност, преследването на корупцията по високите етажи на властта, както и на корупцията на всички нива в публичния сектор и при борбата с организираната престъпност. С решението беше въведено изискване за редовно представяне на доклади от страна на Комисията и бе предвидено, че механизмът ще продължи да се прилага докато бъдат изпълнени целите на МСП и шестте показателя бъдат постигнати в задоволителна степен.” (*are satisfactorily fulfilled*, т.е. да бъдат задоволително изпълнени.)” (Доклад от юли 2012г).

Фрапантно видимо е, че целите на МСП са минимизирани максимално по обхват и ранг на социална значимост. Но пък това максимално редуцирано очакване за ползата от прилагането на механизма е въздигнато в ранг на заглавие на основна част от доклада, а не просто „контекст” или подчаст от „въведение”,

както е в предходните години, т.е. изведена на преден план подкрепата на двете страни в решаването на техните, станали междуременно отделни, задачи (които, да припомним, хем бяха само част от проблемите, хем съдебната реформа трябваше да отвежда към решаването на останалите). Междуременно борбата с корупцията е станала приоритетна, защото без нейния резултат явно не може да напредне самата съдебна реформа. Тоест наблюдаваме изключително сложна трансформация в МСП като равнище на целите, която е настъпила в хода на неговото приложение – и чрез откриването на неясни в началото (скрити) приоритети на реформата, и едновременно чрез минимизиране на очакването за просто задоволително покриване на всеки един от стандартите.

⁶⁴ Тук трябва да сме *особено внимателни* какво визират националните правителства в България и Румъния настоявайки, че спрямо тях се въвежда „двоен стандарт“ – в смисъл, че се *въвеждат нови* стандарти. От една страна, действително има и различие спрямо предходните новоприети страни в ЕС. Акцентът е обаче върху това, че предишните страни от Източна Европа са получили пълноправно членство, *въпреки че никоя от тях не е извършила дължимите реформи в пълнота, не е „спазила стандартите“* (Маниокас). На какво основание тогава се очаква само от Румъния и България да покрият стандартите в пълна степен? Защо преди можеше, а сега вече не? Доколкото ЕК и Съветът са си е затваряли очите по политическа целесъобразност (както твърдят изследователи като Грабе, Иванов и други), правителствата в двете страни настояват не за „спазване на постоянни критерии за членство“, а за *продължаване на политическия подход за изключения от правилата*, превърнали се в „неписано правило“, в собствена *стандартна практика* на ЕК. От друга страна, както правилно подчертава Грабе, „Въпреки настояването на ЕС кандидатките да бъдат демократични държави, от своя страна самият ЕС залага твърде малко демократична отчетност в процеса на присъединяването.“ (Grabbe 2006: 36, 207-208). С други думи, правителствата са възмутени от „двойния стандарт“ да се иска от тях демократична отговорност *след* приключването на преговорите, след като *те са били обучени на обратното в хода на преговорите чрез поведението на Комисията*. А че демократичната отговорност не е най-силната страна на Комисията, е пословично известно. Както се вижда, идеята за „двойния стандарт“ има поне „двойно дъно“...

⁶⁵ „За да разберем защо влиянието на ЕС е толкова ограничено, трябва да разгледаме въпроса от гледна точка и на „предлагане“ (усилията на самия ЕС за разпространение на върховенството на правото), и на „търсене“ (обстоятелствата и факторите вътре в страните реципенти). От страната на „предлагачия“ – усилията на ЕС – също има проблеми. Един от тях е скоростта на процеса и изборът на подходящ момент: факторът време. В опит да се улови удачната политическа възможност, като същевременно не се допуска никакво реално поле за преговори с новоприсъединяващите се страни (от тях се иска да възприемат правото на ЕС (*acquis*) в неговата цялост), целият процес на присъединяване се превърна в едно бюрокралично упражнение. Детайлно разписаните изисквания на ЕС и свързаният с тях въпрос за условността създадоха взаимоотношение, в което ЕК (а не националните общества и техните представители) става едноличен принципал, а правителствата – нейни изпълнители. Реформите не се основават на анализ на ефекта на политиките или оценка на въздействието, а се провеждат, за да се удовлетворят неотложните бюрокралични изисквания на редовните мониторингови доклади на Комисията. Това създава един механизъм на оценка „по нареждане“, движен от изопачени подбуди. В процеса на наблюдение държавите биват оценявани не по ефективността на техните реформи или дори не по реалния им потенциал за промяна, а по броя приети „предписани медикаменти“. Колкото повече от препоръките приема съответният „пациент“/подпомагана страна от Източна Европа, толкова по-висока оценка получава, без особено внимание към неговите „симптоми“.“ (Mungiu-Pippidi 2011: 152). Сравни с Тошков (Toshkov 2012) и Бузогани (Buzogany 2012).

⁶⁶ Ключовият въпрос за *методологията* като въплъщение на *политически подход* зад условността, се поставя изключително рядко (но пък проведените досега изследвания върху нея са дали особено важни резултати – например Грабе, Хюз и сътрудници, Маниокас).

⁶⁷ Казаното е твърде меко, защото анализът на Раковита показва, че при желание опитът от *предприсъединителната* условност би могъл да се проучи и от получените изводите да се подходи по друг начин към създаването на механизма за *следприсъединителната* условност. Румънската авторка показва, че в родината ѝ около 80 на сто от иновациите, въведени под натиска на ЕК, за провеждане на политики за борба с корупцията в периода 1999-2006г са били или премахнати, или обезсилени от последващи политически действия (Racovita 2011: 38-39). В светлината на този опит става твърде проблематична самата идея за ежегодни „препоръки“ за частични мерки към правителствата на двете страни каквито и да са те – и мерките, и правителствата.

⁶⁸ „[...]през следприсъединителната фаза коригиращите и превантивни санкции, установени от МСП, не създават силни стимули за спазване на изискванията ЕС. [...] Въз основа на ограниченията и неадекватността на санкциите можем да заключим, че структурата на следприсъединителните *отрицателни* стимули е много слаба. Съществената трансформация на структурата от стимули – от такава със *силни положителни* към такава с много *слаби негативни* стимули – осветлява ключовите слабости на следприсъединителната условност, които ограничават нейната ефективност.” (Gateva 2010: 20, курсивът – Е.Г.).

⁶⁹ „Комисията създаде механизъм за сътрудничество и проверка, за да извършва мониторинг на напредъка и да разшири подкрепата си при справянето с тези пропуски [в наблюдаваните области].”

⁷⁰ „Според Комисията всички показатели (benchmarks) са тясно свързани помежду си. В диалога си с България тя предостави достатъчно доказателства за това, че напредъкът в изпълнението на един показател допринася за напредъка в изпълнението на друг. Основната идея за въвеждането на механизма за сътрудничество и проверка е не да се състави контролен списък, а да се създаде независима и стабилна съдебна власт, която е в състояние да разкрива и наказва конфликти на интереси, да се бори с корупцията на всички равнища и да се справя ефективно с организираната престъпност. Следователно Комисията не смята да зачерква показателите един по един, а по-скоро да работи с България, докато приключи изпълнението на всички показатели по механизма за сътрудничество и проверка.” (Доклад от юли 2009г).

⁷¹ „Установени бяха шест индикативни показателя, обхващащи независимостта и отчетността на съдебната система, нейната прозрачност и ефикасност, преследването на корупцията по високите етажи на властта, както и на корупцията на всички нива в публичния сектор, и борбата с организираната престъпност.”

⁷² „От 2007г насам от бюджета на ЕС посредством структурните фондове са отпуснати около 41 млн. евро за оказване на подкрепа за съдебната реформа в България. До средата на 2012г бяха одобрени 25 проекта в областите на обучението, развитието на човешките ресурси, изграждането на капацитет и техническата помощ, като бюджетът за тях възлиза на 13,6 млн. евро. Същевременно няколко държави членки оказаха подкрепа на България посредством двустранни проекти във всички области на съдебната реформа, включително реформата в полицията, борбата с корупцията и борбата с организираната престъпност.” (Юлски доклад от, с. 3). Сигурно сумите не изглеждат впечатляващи, затова ще поясним: „Делът на европейско финансиране за съдебна реформа, сравнен с целия обем на финансиране от всички международни донори между 2005 и 2007г, представлява средно 69% за Албания, 54% за Молдова, 39% за Сърбия (включително Косово) и 58% за Украйна (изчислени въз основа на данните на интернет базата данни International Development Statistics (IDS) на ОИСП. Макар Сърбия да има малък дял европейско финансиране, общият размер на финансиране, предоставено ѝ от ЕС, е най-високо средно с 30 млн. долара, следвана от Албания (14,3 млн. долара), Украйна (5,8 млн. долара) и Молдова (2,3 млн. долара). **Румъния и България се ползват със значителни финансови предприсъединителни средства от ЕС. По линия на програма ФАР за подкрепа на административния и съдебния капацитет между 2004 и 2006г Румъния е получила 263,89 млн. евро, а България – 152,76 млн. евро** (ECOTEC 2006).” (Mendelski 2010, курсивът наш). Тоест за пет години за реформа на съдебната система са изхарчени средства, приблизително равняващи се на целия бюджет на тази система за 2013 г.

Ще го кажем в прав текст – около 200 млн. евро, изсипани за реформа в съдебната система, е все пак сериозна причина за липсата на реформа точно тук, *в добавка* към липсата на мотив у управляващите за реформа в тази система, която да я направи независима и ефективна, както и в добавка към собствената ѝ корумпираност. Ще припомним вече цитираните от М. Менделски данни на СБ, според които в резултат от това финансиране *България отбелязва спад във върховенство на правото през периода 2002-2008г*. Според цитираните от същия автор данни от официален източник на Съвета на Европа за същия период заплатите на най-високо платените български магистрати са нараснали 3,25 пъти, а цялостният бюджет на съдебната система 4,5 пъти – най-голям ръст в наблюдаваните шест източноевропейски страни. Алина Мунгиу-Пипиди казва сходно нещо, макар визирият от нея период да е малко по-различен: „Общата европейска финансова помощ за реформа в областта на административния капацитет и съдебната система между 1998 и 2006г възлиза на 452 млн. евро за Румъния и 260 млн. евро за България, като в това число не влизат значителните вътрешнобюджетни разходи, доколкото бюджетите и на двете страни биват увеличавани нееднократно.” (Pippidi 2011: 146).

⁷³ „От 2007 г. насам борбата с корупцията и съдебната реформа в Румъния е подкрепена финансово с над 12 млн. евро от бюджета на ЕС. Това включва проекти в областта на образованието, здравеопазването, регионалното развитие, съдебния сектор, както и в рамките на Националната агенция за почтеност. Допълнителна подкрепа е получена и в рамките на предприсъединителните фондове. Същевременно страните

членки подкрепят Румъния посредством двустранни проекти във всички сфери на съдебната реформа и борбата с корупцията.” (Юлски доклад на Комисията за напредъка на Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка от 2012г, стр. 3).

⁷⁴ Единственото изключение са докладите за двете страни от 2009г, когато във въведението няма и дума за съдържанието на общата оценка. Тази е годината, от която нататък ЕК престава да публикува докладите си на всички езици на страните членки, оставяйки ги достъпни само на английски, френски, немски, а и на съответния национален език, което едва ли помага на българските и румънските граждани да сравняват съдържанията на докладите. *Нежеланието на Комисията да дава възможност за сравнение на докладите за различни страни е отбелязвано многократно от различни изследователи на условността на ЕС.*

⁷⁵ „Необходими са ясна стратегия и категоричен ангажимент на всички равнища за реформиране на системата. Това не означава просто да се даде време на новите институции и процеси да докажат ефективността си. Дори със съществуващите структури и въпреки техните недостатъци България би трябвало да бъде в състояние да демонстрира резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията, да предотвратява конфликти на интереси и да се справя по убедителен начин с предполагаемите връзки между част от политическата класа, бизнеса и организираната престъпност. За да гарантира ефективното усвояване на средствата от ЕС, е нужно България не само да укрепи значително административния си капацитет, но и да намали драстично предпоставките за корупция на високо равнище и дребна корупция и да се бори енергично срещу организираната престъпност.” (Докладът от юли 2008).

⁷⁶ „Липсва както широк политически консенсус за реформите, така и категорична воля, споделена от всички политически партии, за изкореняване на корупцията по високите етажи. Ангажиментът на Румъния за изкореняване на корупцията е явен през досъдебната фаза, но не води до увеличаване на броя на произнесените присъди или наложените възпиращи санкции.” (Юлски доклад за Румъния от 2008). Изрично трябва да се подчертае още на този етап от изследването, че смисълът на докладите може да варира съществено, съобразно *избраната интерпретативна оптика*. Например Атила Аг още през същата 2008г публикува коментар, в който прави следната прогноза: „В случая с България и Румъния, които Алина Мунгиу-Пипиди определя като „полуконсолидирани демокрации” [...] ЕС предприе някои превантивни действия с цел да ги направи по-съвместими. Нещо повече, веднъж станали членове на Съюза, за тях поради прибързаното им приемане беше необходим още един „формален” тест като предпазна клауза. Днес ситуацията в България и Румъния може да се опише като „затишие пред буря”, както показва докладът на ЕК от юли 2008г.” (Ágh 2008a: 17). Не е изненада, че заинтересованите страни отказаха „да видят” бурята дори когато тя удари.

⁷⁷ „Румънските/българските граждани заслужават достъп до всички преимущества на членството в ЕС, което следва да допринесе за укрепване на върховенството на закона и за премахване на корупцията. Осъществяването на напредък в рамките на механизма за сътрудничество и проверка и в разсейването на съмненията относно способността на Румъния/България да се справи с корупцията, ще позволи на гражданите на Румъния/България да се възползват от тези преимущества и ще засили доверието им във върховенството на закона. Това ще има дългосрочен положителен ефект върху румънската/българската икономика. Румъния/България има отговорности по отношение на останалите държави членки – например в рамките на политиката в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и съвместното управление на средства на ЕС. Наличието на адекватен административен капацитет и ефективен контрол за установяване на конфликти на интереси, измами и финансови нередности е необходимо условие за това Румъния/България да може пълноценно да се възползва от предприєдинителните и структурните фондове на ЕС.” (Докладите от същата година за всяка от двете страни). Вж също наблюдението и коментара на Траунер (Trauner 2009).

⁷⁸ В специализираната научна литература върху резултатите от проучванията на обществените нагласи е установено, че *по принцип* гражданите на страни, в които няма добро управление, разглеждат ЕС като спасителен буй (Harteveld et al. 2013), така че отношението на българските и румънските граждани към МСП е било предсказуемо, но е и безинтересно, защото не произтича от самия механизъм, а от по-обща гражданско-политически нагласи.

⁷⁹ Вече цитираният доклад на Специализирания център за борба с корупцията към френското Министерство на правосъдието не оставя място за съмнение, че страните в Югоизточна Европа далече не са единствените, в които създаваните институции за борба с корупцията бързо губят импулс, защото нерядко са отговор само на моментен общественно-политически натиск.

⁸⁰ „Липсата на правомощия за налагане на наказания в някои области, както и неналагането на ефективни наказания в областите, където такива правомощия съществуват, са показателни за това колко е трудно тази дейност да набере скорост.” (Доклад от 2012: 13). Има и други бисери: „Делата за корупция по високите етажи на властта обикновено засягат влиятелни обществени личности.” (пак там: 15).

⁸¹ „Липсата на убедителни резултати при сегашните структури е удивителна и са необходими спешни мерки за справянето с нея”; „Основните (core – същностните) проблеми продължават да бъдат налице и са необходими спешни действия, за да бъдат решени.” (Доклад за 2008г). Дали ЕК си представя, че посочените остри проблеми са резултат просто от недоглеждане и привличането на внимание върху тях е достатъчно за решаването им? Дали можем да приемем за реалистична препоръката, която вижда проблема само в липса на достатъчна политическа воля, така сякаш няма дълбока социално-структурна причина тъкмо за тази „липса”? Изрично трябва да се отбележи, че още в самото начало, преди даже МСП да бъде приложен, изследователи са отбелязвали неговата принципна методологическа ограниченост: „[...] развитието на нови механизми (като постигането на стандарти за качество, отворения метод за координация, ежегодните „табла на успехите” при отчитането на приложението на регулацията на вътрешния пазар) няма да успее да компенсира липсата на условност, тъй като тези инструменти разчитат повече на засрамване и социално влияние, отколкото на ефективни материални механизми за санкциониране.” (Heritier, A. 2005. „Europeanization research East and West: A comparative assessment”. In: Schimmelfenning, F. and U. Sedelmeier (eds.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 199–209).” (цит. По Tanasoiu 2012:175-176).

⁸² „Необходими са някои основни подобрения, въпреки че първият приоритет трябва бъде постигането на резултати независимо от структурните недостатъци.” (Доклад от юли 2008г).

⁸³ „Важно е българските власти да подхранват отрит диалог с българските граждани, като утвърждават прозрачността на реформите, предприети по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка” (Доклад от 2007г); „[...] да даде възможност на съдебната власт да бъде по-дейна и да демонстрира по-голямо чувство за отговорност.” (Доклад от 2010г).

⁸⁴ Абсолютно е безпредметно да се каже, че „на част от административната машина трябва да бъде изрично възложена отговорност за дейното преследване на незаконното обогатяване.” (Доклад от 2012г), ако не се специфицира тази част като механизъм, отвеждащ към очаквания резултат. Да се каже, че е имало времена на устрем и усилие за реформи, но и други, в които те са били обект на съпротива, е безполезно, ако не се направи разграничението дали се има предвид едно правителство за разлика от друго, или типични фази от престоя на власт – например повече устрем през първата година-две и промотаване в последните или, обратното, при всяко правителство има неритмични, структурно обусловени флукации на „политическата воля”. Това са съвършено различни ситуации и подходът към тях би следвало да е различен, а при заличаването на тези разлики просто не може да има ефективен подход за справяне с проблема.

⁸⁵ Ще отбележим само, че неяснотата, амбивалентността, вътрешната противоречивост и непоследователност на мониторинговите доклади представляват *устойчива характеристика на условността на ЕС*, произтичаща от неговия политически подход. Те са пространно разисквани от познавачите на този инструмент за политики за разширяване на Съюза – Маниокас, Хюз, Грабе, Гатева, Иванов и мнозина други.

⁸⁶ Това очевидно е отдавнашен проблем в подхода на Комисията от времето на предприсъединителната условност: „[...] Комисията оценява степента на „прогрес” във всеки един случай по забележително неточен начин, като този прогрес понякога се отнася до постигнатото спрямо предходния мониторинг, а понякога към някаква нова непрозрачна метрика. Съответно дали ще става дума за новоприето законодателство, или за въведени институционални промени мониторингът не позволява да се направи съгласувана и отразяваща натрупвания оценка и ранжиране на кандидатстващите страни.” (Hughes et al. 2005: 116-117). Както подчертахме още в самото начало, не се спираме в подробности на доказателствата за политическата безотговорност на българските и румънските правителства не защото омаловажаваме тяхната основна вина за липсата на реформи, а само защото тази теза е вече добре защитена в научната литература (Ganev 2012, Tanasoiu 2012).

⁸⁷ Данните от доклада за 2007г не са включени, както защото в него се обсъждат проблеми и в други сектори освен съдебна реформа, борба с корупцията и с организираната престъпност, така и поради няколкократно уговорка от страна на Комисията, че периодът на наблюдение е прекалено кратък към онзи момент, за да е реалистично да се очакват резултати от провежданите политики.

⁸⁸ „Неохотата на Брюксел да привежда заплахите си в действие в комбинация с внимателно балансирания език и несъгласуваността между правителствата на държавите членки ограничава натиска и изискването за отчетност спрямо националните политически елити, които са възприели разбирането, че козметичните реформи и обещания за бъдещи действия са достатъчни, за да се избегнат санкциите от страна на ЕС. Това не означава, че докладите и становищата на ЕС нямат влияние върху националната политика, но те определено имат по-слабо значение като средство за прокарване на реформи, отколкото като арсенал, използван от местните актьори за присвояване на успехи и прехвърляне на вина. Непрестанното променяне и пригаждане на националните правни рамки означава, че европеизацията се случва „в синкоп“ и не се консолидира, което пречатства дългосрочния ефект на социализацията. Румънските и българските политици са движени по-скоро от вътрешнополитически съображения и се отклоняват от европейските си ангажименти, ако те не им носят позитиви у дома. Има редица исторически примери как националните правителства използват Брюксел за вътрешнополитическа изгода.

Румънският и българският случаи са проблематични, доколкото консолидацията на вътрешнополитическите реформи продължава да зависи от способността на Брюксел да прилага адекватна сила на натиск, така че националните политици да не се отклоняват от дневния ред на реформите или открито да му се противопоставят.” (Tanasoiu 2012: 190).

⁸⁹ „Националните политически елити демонстрират забележителен консенсус, преминаващ отвъд разделителните партийни линии при устояване на натиска от Брюксел за провеждане на реформи в онези сфери, където личните облаги засенчват националните ползи, а именно съдебната реформа и борбата с корупцията.” (Tanasoiu, Racovita 2012: 244).

⁹⁰ „Корупцията в дадено общество не бива да бъде осмислена като сбор от корумпираността на отделни личности. Некорумпираните страни, които оглавяват класацията на Прозрачност без граници се различават от най-корумпираните страни в дъното на класацията не просто по броя лица, замесени в корупционни нарушения, а по цялостния модел на управление. Държавите на върха на класацията са съумели в определен исторически период да институционализират открит и недискриминиращ достъп и затова техните институции значително се различават от тези на страните в дъното [...]” (Mingiu-Pipidi et al. 2011: 6).

⁹¹ За пореден път сравни с диагнозата на отличния познавач на политиките за борба с корупцията в Източна Европа Мунгиу-Пипиди: „Но ЕС се е превърнал в стрела без лък, тъй като условността има ефект в сферата на публичното управление само в комбинация с вътрешнонационален натиск от гражданското общество, а той никога не е бил силен и дори намалява след присъединяването към ЕС. ЕС се оказва твърде силно зависим от условността, която сам налага, тъй като тя действа само тогава, когато стимулира силите на промяна в местните общества и съответно не е ефективна, когато такива сили липсват или са слаби. Да бъдат открити двигателите на промяната изисква да се премине от подход, основан на предписанията (който вече описах в настоящия анализ – всички „пациенти” трябва да приемат определени „лекарства”), към подход, осмислен от гледна точка на политическата икономия, който се стреми да разбере кой би спечелил от оспорване на настоящото неблагоприятно статукво и който предлага едновременно и облаги, и санкции, като дава възможност на носителите на промяната да оспорят съществуващия баланс на силите и да установят нов.” (Mungiu-Pippidi 2011: 161).

⁹² „Предходните опити на ЕС да се справи с „балканската изключителност” остават въпрос от изключителна важност и днес, тъй като политическото наследство на разширяването от 2007 г. продължава да оформя контекста, в който настоящи и бъдещи кандидати за присъединяване ще следват своя път на „завръщане към Европа”.” (Paradimitriou, Gateva 2009: 3).

⁹³ Това, че кризата в България се забави с една година, но получи много по-остър израз, е отделен проблем.

⁹⁴ Въсъщност нищо ново по отношение на опита от предприеждания период: „В отговор на все по-силните настоявания на Брюксел и нарастващия натиск за съдебна реформа и справяне с корупцията румънските и българските правителства избраха различни подходи. Докато румънските правителства предпочетоха да създават мрежи от институции с припокриващи се сфери на компетенции, които усложняват, вместо да подпомагат борбата с корупцията, българските власти избраха изработване на стратегии и методи. [...] В крайна сметка тези институции играят роля на димна завеса, която прикрива стъпките в обратна посока при изпълнението на съдебната реформа и антикорупционните стандарти. Големият брой агенции, институции, създадени с декларираната цел „борба с корупцията”, не означава автоматично присъди, съдебни дела, резултати [...]” (Racovita 2011: 40-41).

⁹⁵ „Следователно за ЕС е трудно да наложи процеса на европеизация тъкмо заради различията в начина, по който Брюксел и националните политически елити подхождат към европеизацията. Брюксел разчита на клаузите на договорите, а румънските и българските политически елити „свирят по слух”, съобразно вътрешнополитическия „ритъм”.” (Tanasoiu 2012: 190).

⁹⁶ Читателят ще е прав, ако тук направи алюзия с прословутата максима „all that is solid melts into air”, която утвърждава универсалната преходност на всичко модерно.

⁹⁷ Ако допуснем например, че магистратите от всички равнища не са глупави, какъв би бил техният мотив да постигнат успешен резултат в провеждането на съдебната реформа, след като само за поддържането ѝ за пет години са усвоили над 200 млн. евро (по официални данни). Ако изпълнителната власт проведе императивно изискваната от ЕС всеобхватна и фундаментална реформа, преобладаващата част от финансирането ще престане да остава в нейно разположение, както бе през последните повече от 10 години, когато европейското финансиране отиваше приоритетно за осъществяване на реформи.

⁹⁸ Трябва да се съгласим напълно с основателността на твърдението на ЕК, че „Тъй като корупцията и организираната престъпност често са свързани, задълбочените финансови разследвания са важна част от всяко разследване в тази област и са от особено значение за разкриването на връзки между организираната престъпност и политиката. Тези аспекти не са получили необходимото внимание в България.” Но задължително трябва да продължим, че самата ЕК едва ли е обърнала **необходимото внимание** тъкмо на тази връзка, от разбирането на която би следвало да възникне съвършено друго третиране на проблема за политическата отговорност у нас и друго отношението към политиките за реформите.

⁹⁹ Критиката на Танасою и Раковита към методологията на МСП и ограниченията пред употребата на неговите резултати е доста сходна: „Макар прекият ефект на докладите по МСП да е трудно оценим, те са критикувани заради методологията за проследяване на напредъка, стратегиите за събиране на данни и методите на подготовка на извадките при определяне на това кои случаи на корупция по високите етажи да бъдат наблюдавани. Макар докладите да са замислени като механизъм, обосноваващ евентуалното задействане на предпазни клаузи, напредъкът в двете страни се оказва далеч по-малък от очакваното, а докладите до момента по-скоро допълват политическото говорене, като дават информация за настроенията на Брюксел и отправят предупреждения или похвали, вместо да обявяват за бъдещи ответни действия.” (Tanasoiu, Racovita 2012: 250).

¹⁰⁰ Както бе споменато още в началото при представяне на проведеното изследване всички мониторингови доклади на ЕК за България и Румъния до 2012г включително бяха обработени въз основа на въпросник от 133 индикатора, отнасящи се до всевъзможни аспекти на фактологическото съдържание и оценките на случващото се в наблюдаваните публични сектори. Напомняме, че инструментариумът на изследването е публично достъпен на сайта на Асоциацията на социални изследвания и приложни изследователски практики www.asiarp.org.)

¹⁰¹ По този въпрос вж. Аврамов 2007, а също и Димитров 2012, част III, раздел 6. Сигурни сме, че картината на Репин „Запорожките казаки пишат писмо на турския султан” ще бледнее в сравнение с картината на български депутати, четящи доклад на ЕК за напредъка в установяване на върховенство на правото у нас. По-сериозно по този въпрос вж.: Ганев 2012; също и Tanasoiu 2012; Racovita 2011. За целия етап от приложението на МСП е валидно обобщението на Андреев от първите две години: „През първите две години на членство в ЕС политическите лидери в България и Румъния направиха твърде малко, за да убедят своите европейски партньори и националните си общества в искрената си готовност да трансформират своите политически и административни системи, така че да отговорят изцяло на изискванията на членството. Напротив, националните политически дейци в продължение на дълги периоди остават пасивни и реагират само под пряк натиск от европейските институции, и то в извънреден порядък.” (Andeev 2009: 337). Отново обръщаме внимание, че българо-румънският случай е *само нова степен на изостряне на проблем*, който е общ за страните от източноевропейското разширяване на ЕС: „Развитите страни имат два стълба на легитимност на своите демократични режими: легитимност на процедурите и легитимност на резултатите. Тоест политическите системи биват възприемани от техните общества като легитимни само доколкото спазват демократичните правила и процедури и управлението дава високи резултати. В новите източно- и централноевропейски демокрации този втори стълб през 90-те години – а в голяма степен и днес – почти липсва, но пък изискването демократичните институции да работят и по-ефикасно всъщност е съвсем справедливо.” (Ágh 2008: 315).

¹⁰² Както вече стана ясно, мейнстриймът на преобладаващата литература (върху европеизацията чрез условности) пасивно следва и възпроизвежда подхода на практическата политическа реализация на този процес. Поради това е редно да си дадем сметка за общия порок на подхода, който е в основата и на политическата практика, и на систематизиращата я като „теория” социална наука: „Преди всичко, доминиращата част от западноевропейската научна литература не разглежда кризата в страните от Централна и Източна Европа след присъединяването като ново явление, провокирано едновременно от натиска на влизането в ЕС и липсващата социална консолидация в тези общества.” (Ágh 2008b: 303). И по-нататък: „Българо-румънският случай само добавя нови акценти към общия проблем на следприсъединителната криза. Втората вълна от реформи през 90-те години не успя да разруши едноличната власт на централизираната държава от първи опит, тъй като икономическата криза трябваше да бъде овладяна с фискална рецентрализация. След този неуспешен първи опит обаче тази втора реформена вълна се завърща в ЕС и страните от Централна и Източна Европа опитаха да се справят със своите задачи при втория опит за завършване на институционалните реформи. Всъщност и през 90-те години в тези страни са извършени някои по-малки прореформени стъпки, но не и цялостна, втора вълна на реформи. Тя излиза напред в дневния ред на тези страни едва по-късно като структурно приспособяване към членството в ЕС. Реформите от второ поколение са необходими, „за да се премине към втората фаза на усъвършенстване и институционализация на реформите”.” (пак там: 347).

¹⁰³ „Този път няма никакво съмнение какво имат предвид социолозите, когато говорят за криза. В нито един момент от историята на европейската интеграция проектът не е бил толкова близо до катастрофа, колкото е днес. И не е необходимо подробно да се обосновава тезата, че това, което днес е необходимо, е критика – социална наука, която предлага поглед върху това как работят модерните общества, кое ги сплотява и как се променят.” (Sulkunen 2013: 3).

¹⁰⁴ „Дори да приемем, че мнозинството от горепосочените проблеми са били общи за повечето нови страни членки на ЕС от посткомунистическа Източна Европа, изключителността на реалната ситуация в България и Румъния се състои преди всичко в провала на управляващите в тези две страни да се справят с голям брой „нерешени въпроси” от предприсъединителния период. Всъщност по-голямата част от проблемите, посочени тогава от европейските институции и политическите наблюдатели като най-съществени, стават още по-големи и излизат извън контрол [...]” (Andreev 2009: 389). Още по-съществено, макар и казано в пределно мека форма, е, че „В навечерието на присъединяването на България и Румъния към ЕС Европейската комисия няма особен успех с натиска над правителствата в двете страни да се справят със своите „нерешени проблеми.” (пак там: 390).

¹⁰⁵ Съгласни сме както с констатацията, така и с диагнозата на М. Менделски, че „Въпросът за успеха на стимулираните от ЕС съдебни реформи в Румъния е изключително важен. Довеждат ли тези реформи до подобряване на качеството на правосъдието (върховенство на правото)? Моят отговор на този въпрос не е еднозначен. Аз разглеждам качеството на правосъдието като многоизмерно понятие, което отчита разликата между *de jure* и *de facto* аспекти на въпроса и между измеренията капацитет и безпристрастност на съдебната система. Основната теза на настоящата студия е, че докато ЕС е много важен агент на промяна (сред други национални такива) за задвижване на реформите в съдебната система и за осигуряване на промяна *de jure* и на промяна в качеството на правосъдието, в аспектите, свързани с капацитет, същевременно ЕС не успява да промени вътрешните структури на власт и да създаде изцяло независима, безпристрастна и некорумпирана съдебна власт. Ограниченото подобрене в аспекта безпристрастност подкопава напредъка в посока качество на правосъдието *de facto* и не довежда до установяване на върховенство на правото. ***Този неравномерен и относително разочароващ резултат тук ще обясним с неадекватния подход към реформата от страна на ЕС (технократски, фокусиран върху ефикасността и движени от елитите) и със съпротивата на вътрешните антиреформено настроени актьори.***” (Mendelski 2012: 24, курсивът – наш). Бихме добавили, че случаят с България е типологически идентичен, но пък нашият допълнителен акцент е върху това, че самият политически подход на ЕК следва да отчита систематичната съпротива на местните дейци в самия дизайн на инструментите *поне* за следприсъединителната условност.

¹⁰⁶ Седелмайер цитира резултатите от статистическата тенденция – за периода 1999-2009г интересът към източното разширяване на ЕС е произвел ръст на публикациите за европеизацията, отчетени чрез SSCI, от **20 пъти** (Sedelmeier 2011: 7).

¹⁰⁷ В пространния преглед на Седелмайер от 2011 г. върху литературата за европеизацията чрез разширяване на ЕС не е спомената нито една публикация на Аг след 2005г, а те са поне две дузини, но са концептуално аналитично-критични в голямата си част.

¹⁰⁸ Сравни с тезата на Седелмайер, според когото доминиращата парадигма на рационалния избор/рационален институционализъм в изследванията на международните отношения и сравнителната политология е методологическо преимущество за изучаването на европеизацията, включително на източноевропейските страни (Sedelmeier 2011).

¹⁰⁹ „[...] що се касае до теоретичните резултати, повечето проучвания споделят извода, поне косвено, че не само успехите, но и ограниченията пред условността – т.е. онези условия, които определят нейната ефективност, – могат най-добре да бъдат обяснени през призмата на рационалния институционализъм. Рационалният институционализъм поставя ударение върху условността – а не върху алтернативни механизми като социализацията например, – но е изключително важно, че той откроява едновременно и международните, и вътрешнодържавните въздействащи фактори. Така този подход изрично взема под внимание факта, че „условността” далеч не е хомогенен инструмент, който се прилага по един и същи начин във всяка държава и всяка област на политиките.” (Sedelmeier 2011: 29-30). Както и може да се очаква от тази парадигма, тя по принцип не вижда *ограничителни условия пред приложението си*.

¹¹⁰ Ключова предпоставка във виртуозната концептуална постройка на Грабе при изследването на условността на ЕС е допускането, че потенциалът на условността *не се използва оптимално*.

¹¹¹ „Качеството на върховенството на правото и ефективното прилагане на правото на ЕС (acquis) зависи не само от административния капацитет на държавата, но и от степента, в която новопровъзгласените ценности, норми и практики биват възприети от представителите на държавата и от гражданите. От такава гледна точка по-бързите и мащабните институционални трансформации произвеждат сериозни проблеми по отношение на приложение на стандартите (compliance), особено в общества, деморализирани от десетилетно авторитарно управление (вж. Sztompka, P. 1992. Dilemmas of Great Transformation. *Sisyphus*, 2: 9-2; и Sztompka, P. 1997. Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break. *Communist and Post-Communist Studie*, 29: 2, pp. 115-129, за проблема за цивилизационния дефицит.” (цит. по Ekiert 2008: 20).

¹¹² „[...] възникването на множество проблеми, понякога и изключително сериозни, в двете страни след присъединяването към ЕС не направи добра услуга на кандидатите за членство от Западните Балкани и по-на изток. Политическата криза в България и Румъния след присъединяването, която само изглежда, че [...] даде изобилни аргументи на широкия кръг противници на европейското разширяване, като показва, че е необходимо на бъдещите кандидати за членство да бъдат налагани по-стриктни и всеобхватни условия не само преди, но и след присъединяването” (Andreev 2009: 391). Няма как да не се съгласим с Таня Бьорзел: „Очакванията, че условността ще спомогне за насърчаване на успешна европеизация, бяха наистина високи както сред политици, така и сред академичните среди. Те обаче бързо започнаха да се отрезвяват. За разлика от Централна и Източна Европа демократизацията и икономическият преход протичаха твърде бавно, често боксуваха, а в някои случаи дори се наблюдаваше връщане назад. Поне изследователите на европеизацията би следвало да се ориентират по-добре.” (Börgel, 2011: 6). Да, наистина, поне социалните учени би следвало да знаят по-добре. А разликата между страните от Западните Балкани и българо-румънския случай е само в степен, не в принципа... (Mendelski 2010; Mungiu-Pippidi 2011). С изключение на проблема с неуредените граници всички останали особености на Западните Балкани са типични за всички южноевропейски страни в една или друга степен.

Алтернативата е да се намери съвършено нов подход към ефективното решаване на локалните проблеми – най-напред в страните членки (България, Гърция, Румъния), а след това и за страните кандидатки. Далече не сме първите, които осъзнаваме остротата на този проблем. Сравни с Аг: „В сравнение със своите балкански съседи България и Румъния са без съмнение успешен случай. И все пак членството в ЕС просто слага началото на нова глава в историята на тяхната европеизация, а не отбелязва края на разказа, както показва и последният доклад за България и Румъния (от 23 юли 2008г). Двете страни все още не изпълняват европейските институционални изисквания, което би следвало да е сериозно предупреждение за Западните Балкани относно трудностите на структурното приспособяване към ЕС. Ето защо първо трябва да бъдат открити спешните задачи на институционалната промяна в региона на Западните Балкани с техните особености. Ако при Източното разширяване се използваше понятието „предприсъединителен период”, то разширяването на това понятие означава вече да говорим за „пред-пред-присъединителен мениджмънт”

предвид необходимостта да се добави нов преходен етап преди същинския пред-присъединителен период.” (Agh 2008a: 27). Обърнете особено внимание на идеята на Аг „предприсъединителният период” да се замени с „пред-предприсъединителен мениджмънт”, т.е. малко или много „естественият ход” на подготовката за членство в ЕС да бъде *заменен от активно управление на този политически процес по създаване на предпоставките* за европеизация, чрез политическо ангажиране на институциите на ЕС в него.

¹¹³ Разбира се, изобщо не претендираме да сме първи в установяването на преките последствия за политиките от различията в концептуалните подходи към инструментите за осъществяване на пред- и следприсъединителните условия на ЕС. Например Мунгиу-Пипиди с основание подчертава връзката между процедурната интерпретация на върховенство на правото и нейната сравнително лесна приложимост като рецепта за програмни действия в противовес на съдържателната, но трудна и проблематична интерпретация, стигаща обаче до корена на проблемите: „По-лесно е да се подпомага изграждането на върховенство на правото, когато то се разглежда от инструментална гледна точка, тъй като така подпомагането по-лесно може да се планира и организира. Обаче всеки опит за оценка на крайния резултат – самото върховенство на правото – неизбежно се сблъсква с по-широкото определение. Тъкмо това всеобхватно определение на понятието върховенство на правото, което разглежда качеството на цялостната институционална рамка на обществото, е доминиращо в алтернативните обяснения на развитието. [...] Принципно погледнато, подходът на ЕС би следвало да бъде „плътен”, съдържателен, тъй като от страните кандидатки се изисква да покриват определен брой общи условия за демократичност (т.нар. критерии от Копенхаген), за да отговорят на условията за прием в Съюза. Такъв подход обаче е по-трудно приложим: освен че липсва единодушие кои са задължителните му елементи, този подход е и по-деликатен от политическа гледна точка. Има и някои чисто европейски усложнения. Как например да разпространяваш „европейския правен модел”, когато един скорошен доклад на Съвета на Европа предупреждава читателите, че такова нещо не съществува и може би никога няма да съществува?” (Mungiu-Pippidi 2011: 147).

¹¹⁴ Като пример можем да посочим два достатъчно представителни сборника: Klingemann, H-D., D. Fuchs, J. Zielonka (eds.). 2006. *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*.; Kovács, J. M. and V. Zentai (eds.). 2012. *Capitalism from Outside? Economic Cultures in Eastern Europe after 1989*.

¹¹⁵ За онези, които не познават гледната точка на известния унгарски икономист, ще е достатъчно да представим едно своеобразно резюме на неговата позиция: „Представете си ситуация, в която Източна и Централна Европа страдат като членове на ЕС, докато страните от Балканите процъфтяват извън него. Това би било истински удар върху преобладаващия дискурс! Колкото повече се отдалечавате от Западна Европа – толкова държавите стават по-развити.” (Kovacs 2006: 346).

¹¹⁶ Предложената от Шимелфениг и Сиртаутас графика много нагледно показва, че „наследствата” се третираат като *външни* за съвременността отделни фактори, от които зависят процесите на разширяване и европеизацията (Cirtautas, Schimmelfennig 2010: 432). Самата нагласа да мислим за културата и/или наследствата в категориите на пакет от фактори (Kovacs 2006: 340-342, но също и Шимелфениг, Седелмайер, Екиърт, Вачудова) изключва възможността да разберем системното активно присъствие на „наследството” в начина на разгръщане на съвременните процеси. Оттук и интересът ни към изследванията на Менделски, които го отвеждат до следния методологически извод: „Какво можем да научим от сравнителния анализ за целите на по-нататъшното изследване на институционалната промяна? Първо, вариацията в институционалното развитие не е следствие само от структурно или историческо наследство. Сходни исторически, административни или правни „наследства” невинаги водят до сходно развитие в бъдеще. Вариацията може с приблизително същия успех да бъде обяснена и с по-близки във времеви план фактори или с външни фактори – например влиянието на условността на ЕС. Това не означава, че историческото наследство няма значение, но неговият ефект може да се усилва или размие под влияние на по-скорошни фактори (било то външно наложена условност или *spill-over*/прехвърляне на въздействието ефекти от икономическа криза или войни). *Следователно взаимодействието между различни външни и национални фактори* е онова, което оформя институционалния път на развитие на дадена политика или на цялостното развитие на управлението на една държава. За съжаление, това сложно взаимодействие може да е *специфично за съответния контекст или времеви период* и само подходящата комбинация от фактори би довела до пробив в управленските реформи.” (Mendelski 2009: 62, курсивът - наш). Казаното по отношение на фактора „историческо наследство” всъщност се отнася за всеки друг – когато ги разглеждаме *през призмата на системната им взаимовръзка*, а следователно вариращи по ранг, сила и *тип* констелации от взаимообвързаности.

¹¹⁷ Точно изпълнението на тази изключително сложна методологическа програма по много продуктивен начин е основанието да препоръчаме книгата на Ганев като образец в следваната от нас научна традиция.

¹¹⁸ Нека обаче направим една последна, но важна уговорка – акцентът върху историко-културния контекст и наследствата не е „абониран“ за анализа на проблеми и провали на публичните политики на правителства или ЕС. Също толкова евристичен той е и при обяснението на случаите на успехи. Тънкостта е само в това, че парадигмата на „рационалния институционализъм“ е многократно по-слаба, когато трябва да предложи обяснение за провалите, и *поради това предпочита да не ги забелязва*. Например съгласни сме с констатацията на Бьорзел и Ризе, че „Спенджарова и Вачудова (2012) намират малко доказателства за регрес в реформите при България и Румъния, които стават членове на ЕС 3 години по-късно от страните от Централна и Източна Европа.” (Börzel, Reise 2012: 193). До голяма степен сме склонни да отдадем този резултат не на непознаване на фактологията от посочения дамски тандем, а на последователното и преднамереното придържане към парадигмата на институционалния рационализъм (Spendzharova and Vachudova 2012). Тук не става дума да се направи констатацията, че „[...] изучаващите европеизацията са обърнали гръб на възможността противниците на реформите да използват самия ЕС, за да лансират своята власт и интереси, като предизвикват известни вътрешнополитически промени, но такива, чийто краен резултат противоречи на намеренията на ЕС.” (Börzel, Ramuk 2012: 81-80), а дали по самата логика на концептуалния модел има естествено място за онова, което изглежда като „патология” в имплицитната на институционалния рационализъм нормативна перспектива. Поради това се съгласяваме с наблюдението на Джофри Придам: „Като цяло следприсъединителната ситуация е много по-сложна, отколкото и рационалистите, и конструктивистите са си представяли.” (Pridham 2008: 385). Тъкмо в такива случаи, какъвто е разглежданият тук – сложен, вътрешнопротиворечив и променящ се, обременен с особени ментални модели – историческата социология има възможност да докаже евристиката си.

¹¹⁹ Разликата между историческата социология и подхода „зависимост от пътя” е в това, че последният като изследователски метод, конструиран за обяснение на поведение *на организациите*, приоритизира взети в миналото решения, които влияят на настоящето поведение (вж също Andreev 2007). Т.е. липсва му тъкмо широкия мащаб на *историческата социология*, каквато я познаваме от класическите работи на д-р Токвил, Елиас, Манхайм, Бродел, но и на по-съвременните ни американски социолози Муур-Джунийър, Тили, Скочпол. Върху ситуацията в България, по-точно върху съвременната фактология от историческия процес у нас, вж образцовото изследване на Ганев (Ганев 2013) или това на Аврамов (Аврамов 2007).

¹²⁰ Сравни с Иванов - „Различията в реакциите в България и Румъния спрямо изискванията на ЕС имат две движещи сили: условността на ЕС и местната „политика на антикорупция” във всяка от двете страни със своите корени в история, култура и специфика на прехода” (Ivanov 2012: 103).

¹²¹ Отново ще подчертаем, че най-систематично, емпирически плътно и аналитично убедително разгръщането на този процес в България е изследвано от В. Ганев (Ганев 2013).

¹²² „Тази книга защитава тезата, че феноменът на „условността” не може да бъде разбран достатъчно добре в тясно позитивистка перспектива, където условността се вижда като формален инструмент за транспониране на европейски правила, норми и институционални модели към страните от Централна и Източна Европа.” (Hughes et al. 2005: 2). „Условността в политиката по разширяване на ЕС може да бъде анализирана по-пълноценно като *интерактивен и динамичен процес*, отколкото като процес, който се изучава само от гледна точка на чисто каузални ефекти в тясно позитивистка перспектива. Изследвайки как условността на ЕС функционира в ключови области на политиките в хода на разширяването, ние показваме динамичната и флуидната природа едновременно и на понятието „условност”, и на неговото въздействие върху страните кандидатки.” (пак там: 173, курсивът наш).

¹²³ „В предходната част беше показано как от първоначалното й въвеждане през 1993г нататък условността, прилагана от ЕС спрямо страните от Централна и Източна Европа, се променя *едновременно и по своето естество, и по своя обхват*. Условието от Копенхаген, поставени през 1993 г., са твърде общи и отворени за тълкуване, но впоследствие стават все по-конкретни и категорични в предприсъединителната стратегия. *Основният актьор, който оформя тези условия и определя изискванията в детайли, е по-скоро Комисията, а не страните членки.*” (Grabbe 2006: 14, 25, курсивът наш).

¹²⁴ Например през 2008г България разполага с бюджетен излишък от 4 млрд. евро и в този контекст загубата на достъп до финансирането от ЕС не изглежда особено плашеща за правителство с едномандатен хоризонт на действие и мислене.

¹²⁵ „Сравнителният анализ на докладите на Комисията не може да ни даде много ясни и убедителни аргументи в подкрепа за направените предпочитания. Няма обосновка на аргумента, че само пет страни са преминали отвъд чертата. Самите доклади са написани като са използвани различни основи и техники за оценяване. Вместо ясна методология Комисията използва някои подходи, които облагодетелстват някои страни и дискриминират други. Изглежда, че изводите бяха правени повече въз основа на общите впечатления за и доверието към съответната страна, отколкото въз основа на внимателно разглеждане на нейната вътрешна подготовка [...] По-късни коментари от онези, които са били въввлечени във взимането на решения, например за Словения или Естония през 1997г, навеждат на мисълта, че то е направено повече от геополитически съображения. При все това, решението бе представено като обективен подбор, основан на критериите от Копенхаген.” (Maniokas 2004: 5).

¹²⁶ Например Седелмайер обобщава като извод от своя пространен преглед върху проведените проучвания, че ЕС „е имал силно и системно въздействие върху държавните институции в Централна и Източна Европа – изпълнителни, законодателни и съдебни.” (Sedelmeier 2011: 17); „Литературата открива най-голямо влияние на ЕС по отношение на конкретните политики. Повечето проучвания потвърждават тезата, че това въздействие се дължи на условността, използвана от ЕС, и че обещанието за пълноправно членство – ако е правдоподобно – може да компенсира вътрешнополитическата цена. [...] В голямата си част тези изследвания стигат до извода, че влиянието на ЕС върху конкретни политики е силно както по отношение на различни сектори, така и по отношение на различните кандидатки.” (пак там: 22); „Нещо повече – както беше посочено и по-горе, предвид това колко важен стимул е обещанието за членство за стимулиране на реформи под натиска на условността, то променящата се структура на стимулите след присъединяването прави придържането към установените от ЕС стандарти по-проблематично, отколкото е било преди присъединяването на страните кандидатки. Изследванията на конкретни случаи, които дават доказателства за горното, обаче са малцинство. [...] Напротив, множество изследвания на конкретни секторни политики и по-широкообхватни сравнителни изследвания на няколко държави не откриват систематични доказателства за проблеми по отношение на придържането към установените от ЕС стандарти след присъединяването. [...] В същия смисъл придържането към установените от ЕС стандарти не изглежда да е по-проблемно в новите страни членки, отколкото в старите.” (пак там: 25-26).

Накратко – европеизацията, понеже е универсалната, не би могла да не е постоянстваща в успеха си, отвъд пречещите дребни подробности тук и там, които обуславят само вариациите на успеха. Оттук и нормалността на факта, че същият автор не е намерил основание за промяна на становището си и през 2012г: „Като цяло ЕС постига голям успех в разпространението на своите политики и институционални модели в страните, които претендират за членство.” (Sedelmeier 2012: 20). Естествено, намерил е само аргументи, за да защити тезата, че европеизацията чрез условностите на ЕС е устойчива/sustainable. По стечение на обстоятелствата наблюдението му не е върху сектори, в които има битки за политическа власт, а и в ползрението му изобщо не попадат такива новоприсъединили се страни като България и Румъния.

¹²⁷ Ако все пак емпиричните проучвания установят много съществени „вариации” в резултатите от приложението на условността – особено на следприсъединителните условности, – позитивистката „теория” на европеизацията няма проблем да намери *готов отговор* за причините им (които, естествено, **не могат да са вътрешно присъщи на политиките за условност на ЕС**): „Проблемът е във вътрешнодържавните структури, Глупако!” (Börzel/Risse 2012: 197).

¹²⁸ „Партньорството за присъединяване остави правилата на играта неясни за кандидатките: кога точно ще се смята, че са се „провалили в спазването на Европейските споразумения” или в осъществяването на качествен напредък в изпълнението на критериите от Копенхаген? ЕС оставя широко поле за тълкуване дали кандидатките изпълняват условията и дали отношенията им със Съюза са задоволителни в периода преди присъединяването.” (Grabbe 2006: 16, 19-20). „Не беше представена обаче конкретната обосновка зад така поставения дневен ред от задачи, при все че те засягаха толкова много функции на модерната държава. Условията бяха представени сякаш са самоочевидни, без каквото и да било признаване на дебатите върху конкретните политики, протичащи в ЕС и извън него [...]” (пак там: 24). „Макар че поставените задачи бяха толкова широкообхватни и идваха от толкова важен външен източник на влияние, изискванията не бяха подробно обосновавани, отвъд факта, че трябва да бъдат изпълнени в името на присъединяването.” (пак там: 25). „Връзката между изпълнението на определени задачи и получаването на определени ползи беше много по-неясна, отколкото при условността, задавана от международните финансови институции, тъй като задачите бяха комплексни и много от тях не предполагаха поставяне на количествени цели, които да показват изрично кога задачите са изпълнени и кога не.” (пак там: 32).

¹²⁹ „Европейският дневен ред от политики спрямо страните от Централна и Източна Европа беше иновация в историята на европейската интеграция, доколкото той отиваше по-далеч спрямо подхода, използван дотогава към други страни кандидатки. В развитието си обаче той се превърна в един неравен процес, в който условията се променяха и преформулираха в хода на предприсъединителния период. Условността често беше амбивалентна, тъй като ЕС представлява сложна констелация от актьори, които нерядко поддържат тази амбивалентност, за да постигнат съгласие помежду си. По тези две причини страните кандидатки трудно улавят точния смисъл, вложен в условността, а изследователите трябва да направят известни усилия, за да „деконструират“ подхода на ЕС към кандидатите, преди да пристъпят към анализ на неговия ефект.” (Grabbe 2006: 37).

¹³⁰ Въвеждащият параграф на увода към книгата на Аг и Ференц, в която източното разширяване на ЕС е разгледано като криза, е:

„1. Въведение: удоволствието и болката от присъединяването към ЕС

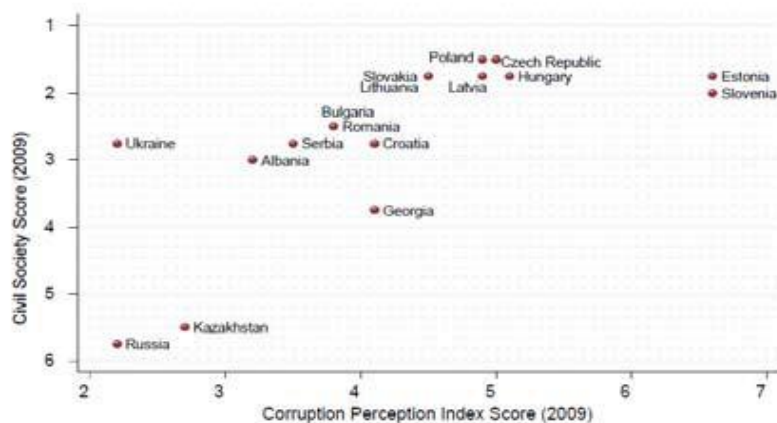
7.1. Способност за приемане на нови страни членки и следприсъединителен мениджмънт

Изминалата 2006-а беше *annus miserabilis*/година на нещастия за новите страни членки. Премишната 2005 г. беше определена по същия начин от старите страни членки. За новоприсъединилите се държави бе станало ясно, че най-трудните дни не са отминали по време на периода на присъединяване, а тепърва предстоят след присъединяването. Източното разширяване беше истински успех в исторически план и в много конкретни сфери на политиките, успоредно с висок икономически растеж. Но също така това бе един болезнен процес за гражданите на страните от Централна и Източна Европа, към който общественото мнение в западните държави и международните институции на ЕС не бяха особено чувствителни. Старите страни членки са „уморени от разширяването”, а новите страни-членки са „уморени от прехода или от присъединяването”, като и от двете страни има голям брой „неохотни европейци”. Този текст се опитва да опише ситуацията и да изследва причините за възникването в новите страни членки на криза след присъединяването, като посочва и социалните предизвикателства, стоящи зад тези процеси. [...]

В новите страни членки е налице един специфичен процес, който ще бъде обект на анализ в настоящото изследване, а именно, че за разлика от предходните вълни на разширяване, ***формалното присъединяване на групата ЕС10 не означава ефективно членство, защото им предстои „довършване на процеса на членство” по отношение на различни секторни политики.*** Този аспект на ***следприсъединителния мениджмънт***, който до голяма степен е пренебрегнат от ЕС, поражда множество кризисни явления в новите страни членки и в краткосрочен план има дестабилизиращ ефект.” (Ágh, Ferencz 2007: 7, курсивът – А,Ф).

¹³¹ Мунгиу-Пипиди цитира много интересни данни, според които позиционирането в условното социално пространство на 16 бивши комунистически страни се регистрира с 15 точки – просто съвпадението между България и Румъния е пълно:

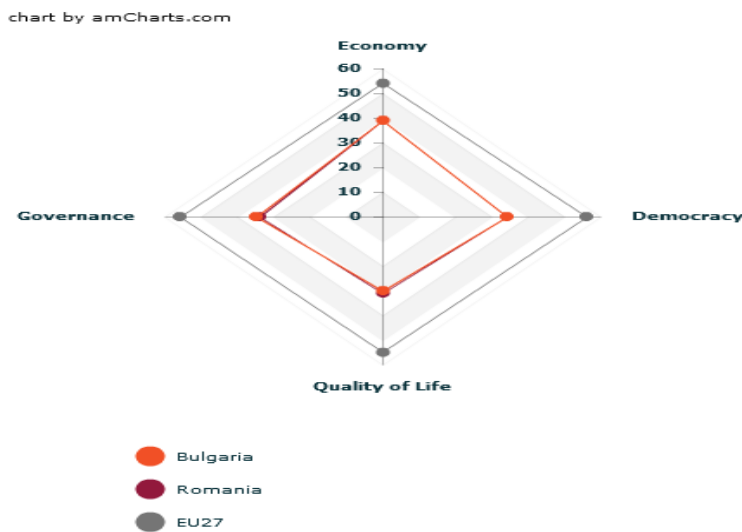
Фиг.4. Връзка между гражданско общество и контрол върху корупцията



Freedom House Nations in Transit 2009 scores recoded (stronger civil society has higher scores); CPI 2009 from Transparency International (higher scores indicate more corruption) (Mungiu-Pippidi 2011: 162).

Изключително детайлният в изходните си, разнокачествени индикатори комплексен Индекс на догонването/ Catch-up Index на Институт „Отворено общество” също се оказва неспособен да улови различие между качеството на социалния живот в България и в Румъния:

Фигура 5. Графично представяне на резултатите за България и Румъния спрямо ЕС-27



Индекс на догонването/ Catch-up Index на Институт „Отворено общество”
<http://www.thecatchupindex.eu/TheCatchUpIndex/> (Lesenski 2012).

¹³² Задължително трябва да припомним предупреждението на А. Аг още от 2007г, че в резултат на същностното противоречие в условията за присъединяване към ЕС на по-късните етапи на разширяването му правителствата, които ще трябва да реализират следприсъединителни политики, са натоварени с непомерна (и все по-разрастваща се на следващите етапи) тежест и отговорност:

„(1) На колкото по-късен етап става разширяването, толкова по-слабо развити страни се присъединяват и толкова по-дълъг и по-труден е периодът на наваксване и е по-голяма нуждата от подкрепа от страна на ЕС.

(2) Колкото по-усложнен е самият ЕС в своето устройство в момента на разширяването, толкова повече проблемите са качествени по характер, пред които се изправят новите страни членки при формулирането на политики и при интеграцията (например социална политика, екология, политики на информационното общество).

(3) Колкото по-развит става ЕС, толкова държавите членки са по-малко склонни да подпомагат включването на новоприсъединилите се страни в новите политики чрез следприсъединителен мениджмънт.

[...] Общият отрицателен ефект от горепосоченото ще бъде все по-силен и по-силен при следващи разширявания на ЕС и създава огромни трудности за по-късно присъединяващите се кандидати като България и Румъния, а и Хърватска.” (Ágh 2007: 16-17).

¹³³ Но да не забравяме, че българо-румънският *далече не е първи случай на обратимост на европеизацията в следприсъединителния период*: прецизното емпирично проучване, стъпващо на резултатите от използване на комплексни количествени индикатори, отвежда до обобщението: „Обратимостта на реформите след присъединяването в повечето страни от първата вълна потвърждава ограниченото (неустойчиво) влияние на ЕС.” (Mendeski 2009: 62).

¹³⁴ Абсолютно същото се отнася и по-общо до цялата сфера на публичната администрация, която трябва да осигурява капацитет за провеждане на реформите, а и провеждане на самите публични политики: „Липсващата устойчивост на повечето реформи в публичната администрация може да бъде отдадена на, проследимото назад във времето, некачествено прехвърляне на законодателството в подготовката за членство. В предприединителния процес, натискът на сроковете, политиката, следваща подхода отгоре-надолу, както и нейният елитарен характер възпрепятстваха потенциалните инициатори на реформи да развият достатъчното политическо влияние, необходимо за подкрепата на реформите. Същевременно, Европейската Комисия не разполагаше с прозрачни критерии, с които да оценява административния капацитет, а тя по-скоро подчертаваше важността на независими регулаторни власти, които биха се включили в деполитизираната държавна/публична администрация и биха защитавали независимите висши служители срещу политическото „извличане на облаги”. Обаче пет години след присъединяването повечето от тези цели изглежда да са потънали в забрава.” (Vizogany 2012: 122). „В резюме, с частичното изключение на Балтийските страни, следприсъединителното връщане назад на реформите в публичната администрация и политизирането на администрацията са по-скоро типични за страните от Централна и Източна Европа. Докато предприединителният процес възпря широкоформатното (партийно) политизиране, което се наблюдаваше през 1990те, политическите дейци след присъединяването възстановиха влиянието си върху публичната администрация като източник на власт.” (пак там, 123).

¹³⁵ Надяваме се, че читателят лесно ще установи парадигмалното сходство между изследването на Аврамов и настоящото проучване чрез проследяване на връзката – проблемна ситуация, дефинирана чрез системата от взаимодействия между участници, техните особени залози, тактически „маньоври”, манталитетни модели, включително езикови игри.

¹³⁶ Вж International Advisory Board Report. 2009. Bulgaria in the EU: Building a New Partnership. http://www.capital.bg/getatt.php?filename=o_764292.pdf, p. 2, отворена на 17.08.2009г (превод – Г.Д., курсивът мой).

Това вече се превръща в общосподелено знание: „Както за наблюдателите, така и за гражданите на тези страни е ясно, че между тях и повечето от старите членки на ЕС има и други сериозни разлики, които започват от ниските доходи, преминават през размера и качеството на публичните услуги (особено образованието и здравеопазването) и достигат до характера на политическия процес и икономическата надпревара. Демокрацията и у нас, и в Румъния е стабилна и дори консолидирана (в смисъла на „the only game in town”), но това е демокрация с ниско качество, която не може да генерира доверие на гражданите в своите най-ключови институции. Икономиката ни е пазарна и конкурентна, но все още в нея близостта до властта е важна (може би най-важната) предпоставка както за забогатяване, така и за запазване на икономически позиции.” (Смилов 2012). „Очевидно трите региона – Централна Европа, Балкани и същинската Източна Европа – са били подчертано различни един от друг в самото начало на системната промяна. Трайните исторически тенденции се възобновяват дори с по-голяма сила по-късно, така че тези различия оттогава нататък всъщност се засилват. [...] достатъчно е да подчертаем, че специфичният исторически опит, нивото на икономическо развитие и институционалните им системи са различни. Тези основополагащи различия намират израз и в различния начин на третиране на държавите от тези региони от страна на ЕС.” (Ágh 2008b: 307-308).

¹³⁷ По този въпрос вж.: Мишкова 2000; Иванов 2009; Аврамов 2007; Даскалов 2005; Йелавич 2003.

¹³⁸ Класическите принципни недостатъци на предприєдинителната условност са добре известни: „Основните недостатъци както на *Редовните доклади*, така и на *Присъединителното партньорство* бяха свързани, първо, с факта, че използваша пределно общи, универсалистични формулировки за оценяване и се въздържаха от даване на специфични решения и препоръки. Второ, те бяха силно политически натоварени поради въздействието им върху вътрешната политика, което налагаше на Комисията да използва внимателно балансиран език. Трето, *Редовните доклади* и *Присъединителното партньорство* бяха публикувани през период на масивни вертикални реформи, протичащи във всяка една от страните-кандидатки, като по тази причина следваше да вземат мерки срещу риска да бъдат задминати от развитието на събитията. Последно, *Присъединителното партньорство*, а в последствие и *Редовните доклади* не отвеждаха към една устойчива рамка на ЕС, която страните от Централна и Източна Европа трябва да приложат. Обратното, те повече внушаваха непрекъснато променящата се природа на ЕС, която предоставяше на тези страни „движеща се мишена”.” (Parakostas 2012: 223).

¹³⁹ Тук не става дума за несвършена работа по отношение на проблемите на България и Румъния в следприсъединителния период, а за общ методологически порок, характеризиращ условността на ЕС като цяло. Казаното от Грабе по отношение на опита на ЕС до 2005г е в сила и тук: „*Партньорствата – и докладите за оценка – преминават от описание към предписание без подробен анализ на проблемите и начините за преодоляването им. Поставяните цели често са неясни – например декларира се необходимост от „по-висок капацитет” или „по-добро обучение”, без да поставят ясни и подробни изисквания спрямо съответните институции.* Например по отношение на защитата на данни във връзка с европейското *acquis* за вътрешния пазар през 1999г от България се изисква да „приеме национално законодателство и да създаде контролен орган”, без каквото и да е указание за конкретното съдържание на националното законодателство и за подходящия начин за изграждане на съответния контролен орган. От кандидатите често се изисква да „изработят национална стратегия” в дадена област, без обаче да им бъдат дадени допълнителни указания какво трябва да съдържа тя или какви да са характеристиките на съответните институции. *Поради което за страните е трудно да използват докладите като подробни наръчници за изработване на съвместими с европейските стандарти публични политики.*” (Grabbe 2006: 83, курсивът наш).

¹⁴⁰ Изобщо не бива да се остава с впечатление, че иде реч за преднамерена позиция. Обратното, това е само логична последица от принципния подход, който е в основата на МСП. Сравни с диагнозата на Аг от 2008г: практикуваната в момента следприсъединителна условност осъществява устойчив подход, който произтича от „западното научно осмисляне на кризата след разширяването, което хвърля цялата вина върху новите страни членки и открива причините за всички нововъзникнали проблеми в неспазването на европейските стандарти от страна на новите страни членки и преди всичко – от елитите в тези страни.” (Agh 2008a: 21).

¹⁴¹ Отново тук няма нищо ново или специфично за България и Румъния: „новите страни членки са по-положително настроени към европейските политически институции, отколкото към националните. До голяма степен това се дължи по-скоро на отрицателни нагласи към вътрешнонационалните политически системи и политици, отколкото на самите европейски институции, които те все още не познават достатъчно, за да направят обективна преценка. И все пак има малко сигнали за възникващи опасения относно наличието на демократични дефицити в ЕС.” (Johnson 2005: 128); „[...] гражданите на страните от Централна и Източна Европа са наясно със слабата ефективност и капацитет на своите национални институции и се надяват, че по-нататъшният трансфер на демокрация от страна на ЕС може да превърне техните държави от ниско във високоефективни. [...] Това дълбоко недоверие в собствените им политически системи е особеност на новите демокрации – до голяма степен тъкмо такъв все още е случаят с Гърция, Португалия, Испания [...]

А именно, десетте нови страни членки оценяват демократичната система на ниво ЕС по-положително отколкото националната. Това, пак казваме, не е нещо ново, тъй като ситуацията в някои от старите държави членки е подобна. В Португалия например положителните нагласи към демокрацията на ниво ЕС все още са по-големи, отколкото спрямо националната демокрация.” (Agh 2008b: 344).

Резюмирайки резултатите от предходни емпирични проучвания, Бодоне и Ди Мауро заключават: „[...] когато анализът отчете характеристиките, придобиващи значение в национален обхват, равнището на корупция получава определяща роля при обяснението на доверието в институциите на ЕС: колкото е по-висок корупционният институционален контекст, толкова по-високо е доверието в институциите на ЕС. Тези изследователски резултати показват, че гражданите в известна степен възприемат институциите на ЕС като алтернатива на корумпираните местни политически инстанции [...]” (Beaudonnet, Di Mauro 2012: 21-22).

¹⁴² Неясните оценки, при които не може да бъде разпознат конкретен адресат, представляват 44 на сто от всички оценки в докладите за България.

¹⁴³ От всички позовавания в анализирания доклад за периода 2007-2012г само 3 на сто се отнасят до българските граждани и българското гражданско общество, а от тях около 60 на сто се появяват в доклада от 2012г. Тези данни могат да се разглеждат като свидетелство за своеобразен взривен интерес от страна на ЕК към тази заинтересована страна в политиките за утвърждаване върховенство на правото в България тъкмо в момента, когато се осъзнава кризата на МСП.

¹⁴⁴ Извършеното от нас наблюдение дава сходни емпирични резултати с онези от изследването на Хюз и сътрудниците му по отношение на „последователната непоследователност“ (Simon Duke) на ЕС и преднамереното придържане към неясен език за изразяване на оценките ѝ. Именно устойчивостта на пакета от тези постоянстващи „особености“ говори за наличието на парадигмален подход, а както са установили преди нас цитираните британски изследователи – този подход е общ за практиците и за теоретиките на европейската интеграция. Наистина става дума за съвършено различен начин за гледане към социалната реалност: това, което за институционалния рационализъм е „патология“, за едно диалектично, историзирано мислене е ключов елемент от дефинирането на социалната „нормалност“. В литературната традиция на изследвания върху евроинтеграцията тази различна парадигма присъства, но встрани от мейнстрийма – вж. например Аг: *„Алтернативната концептуална рамка е да се разграничат външната и вътрешната европеизация или външно- и вътрешнодържавното управление, което предполага, че новите страни членки са европеизирани асиметрично, тъй като са изградили определени институции за целите на отношенията с институциите на ЕС, но съответстващите им вътрешнодържавни институционални структури са слаби или липсват.“* (Ágh 2008a: 17, курсивът наш). Авторът продължава: „В случая с новите страни членки (България и Румъния) въпросът за условността всъщност е формулиран така: дали условността, която е имала ефект преди присъединяването, ще бъде ефективна и в условията на членство. *Всъщност този подход отразява разочарованието у старите държави членки във връзка с нововъзникналите проблеми в новите страни членки, описани по-горе. По мое мнение този подход е грешен, тъй като пренебрегва едновременно и реалните проблеми в новите страни членки след присъединяването, и проблема за липсата на предприемчив мениджмънт от страна на ЕС и на Пътна карта за завършване на процеса на присъединяване (присъединяване към еврото и Лисабонската стратегия). Обратно, този подход теоретизира проблемите посредством въпроса за бъдещето на условността и хвърля вината за възникващите проблеми върху новите страни членки, без дори да повдигне въпроса за липсващата роля и разбиране от страна на съюзните транснационални организации и на старите страни-членки в сложната ситуация, която аз наричам „кризата след разширяването.“* (Ágh 2008a: 19, курсивът наш).

¹⁴⁵ Една от най-важните ползи от приложението на МСП в България, също и според Папакостас, е, че той „[...] подчертава необходимостта от интегрирането на институционалната рамка за страните-членки, която да позволи *по-ефективно взаимодействие*.“ (Papakostas 2012: 232, курсивът наш).

¹⁴⁶ Вж. юлските доклади за България и Румъния от 2012 г.

¹⁴⁷ В оригинал четем констатацията на Тания Бързел: „Има малка вероятност ЕС да успее да приложи ефективно трансформационен натиск спрямо съседните страни, в които държавността има сериозни дефицити, ако не приспособи своя „набор от присъединителни инструменти“.“ (Börzel 2011: 6). Същинският проблем обаче е в това, че още дълбоко в методологията, която стои зад използвания инструментариум, има принципни слабости, които обричат на неизпълнение целите, за постигането на които той е използван: „Още повече, че Редовните доклади страдаха от съществени методологически ограничения. Европейската Комисия не разполага с механизъм за оценяване на прогреса на отделните страни-кандидатки по отношение на критериите за членство. Те разчитаха на *ad hoc* въвеждане на параметри и не разполагаха с координация по отношение на областите, които бяха най-важни и се нуждаеха от особено внимание. На това отгоре те употребяваха разнообразни пакети от оценителни практики и методологии на други международни организации (като например Групата страни срещу корупцията на Съвета на Европа) с различни компетенции и мандати, които, въпреки че бяха полезни при очертаването на все по-всеобхватни стратегии, същевременно пораждаха впечатление за хаос, което пораждаше объркване и фрустрация у правителствата на кандидат-членките.“ (Papakostas 2012: 228). Като цяло статията на Папакостас е много добра систематизация на множеството от силните и слаби страни на условността на ЕС по принцип, разкрити от приложението ѝ към страните от Централна и Източна Европа и открояващи необходимостта от неговата конструктивна промяна.

^{cxlviii} „Като последица от въвеждането на валутен борд през 1997г България е остров на фискална стабилност сред южноевропейските страни. Това е недостатъчна основа за успешното развитие на страната като член на европейското семейство. Необходима е решителна промяна на общественно-политическия модел, за да се преодолеят такива пречки като корумпирана съдебна система, организирана престъпност, законова непредвидимост и пр. Проблемът е в това, че институциите, устроени по сегашния начин, нямат способност да извършат ефективно такава промяна поради невъзможността за надпартийна визия. В такъв случай вероятно след валутния борд трябва да бъде въведен и „политически борд“[...] След стабилизиращия успех на валутния борд изглежда, че България трябва да направи следващата крачка, като приеме „политически борд“ под една или друга форма.

Без допълнителни политически мерки относителната финансова стабилност остава непълна основа за сериозна европейска интеграция. Политическите реформи са в застои и страната изглежда не е в състояние да се справи сама с корумпираната съдебна система и организираната престъпност.” (Танев 2012: 109). Както авторът коректно посочва, идеята за политически борд съвсем не е нова, а се появява периодично през последните години.

^{cxlix} „Неотдавна ефективността на МСП за Румъния и България беше поставена под съмнение. И все пак механизмът не е изцяло неефективен: симулация на положението в двете страни при хипотетично отсъствие на МСП показва, че той е имал положителна, макар и ограничена, роля.” (Mungiu-Pippidi 2011: 161). Трябва да се съгласим също, че и в по-общ план „Като цяло не бихме рискували, ако кажем, че приложението на принципа на условността, както пряко, така и косвено, предостави множество ползи за борбата с корупцията в страните от Централна и Източна Европа.” (Papakostas 2012: 225).

^{cl} Става дума за поредица от действия – не просто на незачитане на решенията на Конституционния съд от страна на правителството, но и по-общо на война на изпълнителната власт срещу устоите на правовата държава, както се отбелязва в паметната записка на М. Барозу, съпровождаща Юлския доклад от 2012 г.

^{cli} Става дума за поредица от правителствени решения под диктата на среди – лица и структури, – свързани със сенчеста и криминална икономика в страната, които предизвикаха безпрецедентни граждански протести срещу цялата, корумпирана в основите ѝ, политическа система в страната.

^{clii} Докато всъщност остава непроменена валидността на твърдението „Европеизацията до голяма степен остава повърхностна и довежда само до формални, краткосрочни и технократски реформи, а не до устойчива и системна вътрешна промяна.” (Börzel 2011: 13), както и това, че „натискът от страна на ЕС за приспособяване и изграждане на капацитет най-често довежда до формална институционална промяна, но е недостатъчен за трансформация на неформалните институционални практики и поведенчески нагласи.” (Börzel 2011: 14). Тези обобщения относно европеизацията на Западните Балкани могат пряко да се екстраполират като общо правило и върху останалите страни от Югоизточна Европа.

^{cliii} Сравни с Танасою и Раковита – „Незавършената политическа и социоекономическа трансформация в двете държави, паралелно с консолидирането на определени „запазени територии”, заети от бившите тайни служби и полумафиотски структури, ограничават способността на двете държави да поемат изцяло отговорностите на членството.” (Tanasoiu/Racovita 2012: 246; вж. също и Andreev 2009).

^{cliv} Тогава в повече европейски страни и в повече медийни публикации ще се твърди, че „Българската корупция е тумор в европейския политически организъм, който ще става все по-сериозен. Опитът от членството на България разкрива измамността в претенцията, че ЕС може да оказва трансформиращо и пречистващо въздействие спрямо политиката в новите страни членки.” (Porpham 2013). Това предупреждение за надвиснала заплаха над одобрението за самия ЕС, който, напомняме, се ползва с преобладаваща подкрепа основно в новоприсъединените страни, не идва само от нас: „Динамиката на предприєдиняването е функционирала на основата на възприятието, че европеизацията е еднопосочен процес и че веднъж постигнатите стандарти ще бъдат трайни. На практика клиентелистката политика и завземането на публичните политики от частни интереси означава, че европеизацията е била погълната от вътрешната политика – основно като стратегия и механизъм за печелене на позиции спрямо опонентите, а не като структурна промяна. Националните управляващи среди отговарят на исканията и критиките на Брюксел реактивно, а не с готовност за действие. Там където реформите се развиват твърде бързо или отиват твърде далеч, лесно може да се забележи, че прилагането бива спъвано или забавяно. Макар да се регистрира напредък в смисъла на изграждане на институции (специализирани антикорупционни звена за разследване), деполитизация на съдебната власт [...] и активни антикорупционни механизми, натискът от страна на ЕС среща противопоставяне и дори отхвърляне посредством национални тактики: от спънки в прилагането (под

формата на изменения) до размиване или политизиране на антикорупционните мерки. Корупцията създава тяга към обезсилване на антикорупционните усилия от страна на ЕС и на националните актьори, като на практика ги спъва или променя съдържанието им. Това намалява общественото доверие в националните политически елити и държавни институции и също така обяснява изборните успехи на онези политици, които претендират да стоят извън корумпираните управляващи среди/истаблишмънт. *А доколкото проучванията на общественото мнение в миналото винаги са свързвали обществените очаквания за добро управление с присъединяването към ЕС, неговото ограничено въздействие може с времето да ерозира и обществената подкрепа за Съюза.*” (Tanasoiu/Racovita 2012: 261, курсивът е наш).