

**Анализ на въздействието
на възможните сценарии за членство на България в ЕС,
предвидени в Договора за присъединяване**

История

На 25 април 2005 г. в Люксембург държавите-членки на Европейския съюз, България и Румъния подписват Договор за присъединяване на България и Румъния към ЕС.

Договорът трябва да бъде ратифициран от всичките държави-членки на ЕС и от България и Румъния съгласно конституционните изисквания на всяка една от държавите. Парламентите на България и Румъния вече ратифицираха договора.

Инструментите за ратификация се депозират при правителството на Италианската република най-късно до 31 декември 2006 г. На 27 май 2005 г. България връчи ратификационния документ по Договора за присъединяване.

По силата на член 1 от Договора България и Румъния стават членове на Европейския съюз. Договорът предвижда няколко възможни сценария за членството на България в ЕС от гледна точка на време и условия.

Първи сценарий: България се присъединява към ЕС на 1 януари 2007 г.

Договорът влиза в сила на 1 януари 2007 г., при условие че всички ратификационни инструменти са депозирани преди тази дата. България ще се присъедини към ЕС на 1 януари 2007 г., ако успее да изпълни всички ангажименти, поети в процеса на преговорите за присъединяване, което следва да бъде потвърдено от Цялостния мониторингов доклад на Европейската комисия и решението на Европейския съвет от юни 2006 г.

До момента на присъединяването на България към ЕС Европейската комисия ще продължава да наблюдава изпълнението на ангажиментите, поети от България и Румъния в процеса на преговорите за присъединяване, по-специално практическото прилагане на възприетите достижения на европейското право. С особено внимание ще се следи напредъкът на България в областта “Правосъдие и вътрешни работи”. Европейската комисия ще продължи да представя годишни доклади за напредъка на България и Румъния към присъединяване заедно с препоръки, ако е необходимо.

Политически ефект

Петото разширяване на ЕС е може би най-проблематичното досега, особено в последната му фаза – присъединяването на България и Румъния. Дори най-ентузиазираните му привърженици отчитат съществуването на множество проблеми за разрешаване от ЕС, повечето от които са формулирани от Европейската комисия. То е на път да приключи с положителни резултати с присъединяването на България и Румъния на 1 януари 2007 г. От политическа гледна точка това е най-вероятният сценарий, а ползите и за България, и за страните-членки на ЕС са безспорни.

Ползите за България са очевидни. Положителен политически ефект се очаква в следните насоки:

- ✓ Политическа стабилност, която ще създаде благоприятна среда за завършване на реформите.
В момента се наблюдава напрежение в трипартийната коалиция, а предстоящите президентски избори допълнително засилват политическото противостоене. Всяка слабост в политиката на сегашното правителство може да се използва от политическите опоненти, за да подкопаят позициите на някоя от управляващите партии или на президента, който се свързва с две от тези партии. Евентуалното задействане на отлагателната предпазна клауза, което би забавило присъединяването на страната, би могло да се превърне в удобна възможност за политическа офанзива и дестабилизация на управлението. Обратно, присъединяването на България през 2007 г. без налагане на предпазни клаузи би допринесло за стабилността на управлението.
- ✓ При този сценарий ЕС няма да загуби контрол върху осъществяването на политиката и ще продължи да разполага със средства за въздействие, за да изисква спазване на поетите ангажименти за присъединяване. Договорът за присъединяване предвижда защитни мерки, които могат да бъдат наложени, ако България не спазва ангажиментите си и не постигне напредък в прилагането на достиженията на европейското право. Това е ефективен външен инструмент, с който да се стимулират политическите партии и правителството да изпълнят задълженията си. С използването на външни и вътрешни методи политическите субекти могат да бъдат задължени да ускорят реформите във всички критични области, споменати в последните мониторингови доклади на Европейската комисия.
- ✓ Укрепване на правовата държава чрез подобряване на работата на държавната администрация и съдебната система.
Ще бъдат предприети по-енергични мерки в борбата с корупцията. Усилията за развитие на цялостния административен капацитет ще продължат с цел ефективно прилагане на приетото законодателство.
- ✓ България ще бъде в състояние да сведе до минимум трудностите и да осигури адекватно финансово управление и контрол на изпълнението на програмите, финансирани от структурните фондове на ЕС, и на мерките, финансирани от кохезионните фондове. Последният мониторингов доклад на Европейската комисия отбеляза, че България е изправена пред сериозни трудности по отношение на административния капацитет на институционалната рамка. Членството в ЕС ще създаде по-силна политическа мотивация и по-ефективни методи за правилно усвояване на всички средства, отпуснати на България.
- ✓ Присъединяването на България на 1 януари 2007 г. би осигурило прозрачни правила и процедури, с които ще се създаде благоприятна бизнессреда. Властите ще изпълняват задълженията си по-енергично, за да могат гражданите и икономическите субекти да се възползват в най-голяма степен от членството в ЕС.
- ✓ Умерените проевропейски настроени сили и социални групи ще укрепят позициите си. Въпреки засилването на евроскептицизма и антиевропейските настроения членството в ЕС би смекчило

съществуващите антиевропейски, антисистемни, антипартийни, антиелитарни и националистически нагласи.

Можем да направим извода, че ако България се присъедини към ЕС на 1 януари 2007 г., това ще има положителен политически ефект за България, защото членството ще стимулира промените и реформите. Присъединяването ще създаде благоприятна политическа среда, ще укрепи правовата държава и всички демократични ценности. **Европейският съюз ще разполага с най-ефективните средства и мерки за контрол, наблюдение и налагане на реформи във всички критични области, най-вече в тези, които са обект на особена загриженост в последните мониторингови доклади (напр. корупцията, престъпността, съдебната система). Защитните мерки в Договора за присъединяване ще бъдат използвани като средство за сплашване и налагане на изисквания за реални реформи в България след присъединяването ѝ към ЕС.**

Присъединяването на България би донесло политически ползи и на ЕС. На първо място така страните-членки на ЕС ще завършат петото разширяване, с което ще изпратят положителен сигнал, че вътрешните проблеми не са причина за спиране на процесите на интеграция. Европейският съюз ще разшири територията си и ще осигури по-добър контрол и защита на външните си граници. Същевременно ЕС ще може да съсредоточи усилията си върху решаването на вътрешни проблеми. От друга страна, страните-членки на ЕС ще изпратят положителен сигнал на страните от Балканския регион. След присъединяването на България ЕС ще разполага с по-голям капацитет, за да продължи работата по присъединяването на Турция, което е свързано със сериозни трудности, както и да подготви нова стратегия за балканските страни и бъдещите разширявания. **Европейският съюз би показал категорично, че европейският проект продължава въпреки проблемите около Европейската конституция. Присъединяването на България би доказало, че разширяването е един от най-мощните инструменти на ЕС.**

Икономически ефект

Въпреки че е трудно да се даде точно количествено изражение на икономическите въздействия при този сценарий в сравнение с другите възможности за присъединяване, разгледани в настоящия доклад, лесно могат да се очертаят следните основни ефекти:

- ✓ От гледна точка на България присъединяването към ЕС в първоначално договорения срок (без отлагане) означава като цяло по-бързо интегриране на националната икономика в световната, по-висока конкурентоспособност и в крайна сметка тласък за икономическото развитие. Очаква се членството в ЕС да стимулира външната търговия и да засили конкуренцията на вътрешния пазар, да даде допълнителни стимули на местните фирми за подобряване на производителността и ефективността, да открие нови пътища за трансфер на технологии и ноу-хау и в крайна сметка да доведе до устойчив ръст на производството и производителността на труда. Достъпът до структурните фондове на ЕС от 2007 г. ще позволи на България да започне възможно най-скоро изграждането на различни инфраструктурни проекти, което ще има положителен ефект върху конкурентоспособността на страната. От

макроикономическа гледна точка това ще доведе до по-нататъшен спад в безработицата, понижаване на инфлацията и намаляване на бюджетните дисбаланси.

- ✓ В резултат на прилагането на Споразумението за асоцииране България е имала възможност да изпита много от предимствата на търговската интеграция в единния пазар. В края на 2005 г. 57% от износа на страната са ориентирани към пазара на ЕС на 25-те. С присъединяването на България обаче ще отпаднат и последните тарифни и нетарифни ограничения за търговията. Въздействието на членството в ЕС върху търговията зависи от способността на предприятията още повече да разширят достъпа си до пазарите на ЕС, особено за селскостопански стоки и услуги (които не са включени в Споразумението за асоцииране). Неограниченият достъп до общия пазар разкрива значителни възможности за увеличаване на износа, както и за усвояване на някои ползи, произтичащи от икономии на мащаб. **Всяко забавяне и ограничаване на този достъп би направило българските стоки по-уязвими, би затруднило проникването на българския износ на пазара и би облагодетелствало местните монополи (плод на национален протекционизъм), които в противен случай ще бъдат разбити в резултат на налагането на свободното движение на стоките.**
- ✓ Един от основните проблеми, пред които са изправени българските фирми при този сценарий, е готовността им да отговорят на стандартите и изискванията на ЕС (напр. по отношение на защитата на потребителите, безопасността на храните, ветеринарно-санитарния контрол, безопасните и здравословни условия на труд, опазването на околната среда и др.). Ако България се присъедини към ЕС на 1 януари 2007 г., фирмите, които спазват стандартите и разпоредбите на ЕС, ще станат по-конкурентоспособни от останалите, което ще породи няколко последствия. Първо, фирмите, които отговарят на стандартите на ЕС, ще имат по-широк достъп до пазара на ЕС (както и до други пазари). Второ, фирмите, неспазващи изискванията, могат да станат обект на пазарни “санкции”, т.е. ще бъде оказван силен пазарен натиск за прилагане на стандартите на ЕС. Трето, очевидно много предприятия просто не са в състояние да направят нужните инвестиции, за да изпълнят изискванията на ЕС, каквато и да е датата на присъединяване. Фирмите, които не могат да понесат разходите за постигане на съответствие, ще бъдат изгласкани от пазара. **Навярно този процес ще бъде свързан с плащането на тежка цена за адаптацията и ще доведе до временно понижаване на ръста на заетостта и доходите. Същевременно той ще създаде възможност за по-рационално преразпределяне на ресурсите за сметка на изкуственото поддържане на нежизнеспособни местни предприятия.**
- ✓ По отношение на финансовия пазар присъединяването на България към ЕС според първоначалния график и изгледите за скорошно въвеждане на еврото като разплащателно средство вероятно ще имат положително въздействие върху виждането на портфейлните инвеститори за риска на страната и валутния риск. Това, както и **свободният достъп на доставчиците на финансови услуги до пазара, би стимулирало портфейлните инвестиции и търговията на фондовата борса, което**

ще увеличи общата ликвидност на капиталовите пазари. Освен това българските фирми (главно големи и средни фирми) ще получат по-лесен и по-евтин достъп до кредитни ресурси от чуждестранни банки, както и до продажба на акции в чужбина, което е от огромно значение в светлината на ограниченията на кредитирането на българския банков пазар в настоящия момент.

- ✓ Присъединяването на страната през 2007 г. предполага свободно движение на работна ръка и засилена конкуренция на пазара на труда. Много българи ще получат възможност да работят легално в страните от ЕС, които не са въвели ограничения, в това число и българите, които понастоящем работят нелегално там. За тези българи ще отпаднат рисковете, произтичащи от нелегалната заетост. Същевременно ще се създадат предпоставки за увеличаване на паричните преводи към България, което ще окаже голямо въздействие върху разполагаемия доход, спестяванията, личното потребление и инвестициите в България.
- ✓ Очаква се евентуалната миграция на работна ръка от България да има доста ограничен ефект върху ЕС поради ограниченията за достъпа до пазара на труда, въведени от повечето страни. Според доклад на Европейската комисия от февруари 2006 г. за ефекта от разширяването през 2004 г. върху свободното движение на работната ръка притокът на работна ръка от новоприетите страни към 15-те страни-членки е бил доста ограничен и е имал главно положителен ефект, доколкото работната ръка от десетте нови членки е допринесла за намаляване на недостига на работна ръка и за подобряване на икономическата дейност в Европа.
- ✓ Членството на България ще има положителен ефект (макар и много малък) върху БВП на Общността благодарение на по-широките възможности в областта на търговията и инвестициите. Като цяло за бизнеса в ЕС бързата търговска интеграция на България ще означава по-големи възможности за износ, по-ниска цена на постигането на съответствие (напр. когато това се налага по силата на търговски разпоредби), по-големи продажби и рентабилност.
- ✓ Прилагането на разпоредбите и стандартите на ЕС, както и трайната макроикономическа стабилност ще направят средата, в която фирми от ЕС вече работят в България или търгуват с нея, по-сигурна и по-позната. Освен това присъединяването на България през 2007 г. ще укрепи конкурентната позиция на фирмите от ЕС, които развиват дейност в страната, тъй като те вече са направили нужните инвестиции за прилагането на стандартите и разпоредбите на ЕС. Повечето от тези фирми са разработили бизнеспланове си с презумпцията, че България ще се присъедини към ЕС на първоначално определената дата (1 януари 2007 г.), и всеки друг сценарий най-вероятно ще повлияе отрицателно на тяхната дейност и рентабилност.
- ✓ Същевременно пълното прилагане на достиженията на европейското право би направило бизнессредата по-предсказуема и стабилна, с което ще помогне на онези предприятия от страните-членки на ЕС, които планират (или търсят възможности) да инвестират в България. Това би било и силен стимул за многонационалните компании да включат страната в европейските си бизнесстратегии, което ще даде тласък на чуждестранните инвестиции и ще подпомогне икономическия растеж.

Благодарение на по-широкия достъп до пазарите на ЕС България би могла да предостави по-добри възможности на чуждите капитали, особено в секторите енергетика, транспорт и благоустройство, в които осъществяването на най-значимите приватизационни проекти предстои. В това отношение изборът на време е от голямо значение.

- ✓ От друга страна, присъединяването вероятно ще наложи допълнителни разходи за постигане на съответствие и на българските фирми, и на фирмите от ЕС, които развиват дейност в страната. Тези разходи обаче са неизбежни във всеки един от разгледаните сценарии.

Както изглежда, и от икономическа, и от финансова гледна точка присъединяването на България към ЕС през 2007 г. е най-добрият вариант. Очевидно е, че ако страната се присъедини към ЕС през 2007 г., възможните ползи в икономическата област значително ще надхвърлят негативите, при това в много по-голяма степен, отколкото при другите сценарии, разгледани в настоящия доклад. **Членството на България би имало положителен ефект върху БВП на страната и на Общността благодарение на по-добрите възможности за търговия и инвестиции. По-скорошното присъединяване на България ще окаже по-силен дисциплиниращ ефект върху икономиката, тъй като ще ограничи възможностите за независим избор във вътрешноикономическата политика и ще наложи строги критерии. Това ще осигури по-голяма предсказуемост и стабилност на бизнессредата, както и устойчивост на икономическия растеж на страната.**

Регионален ефект

Настоящият доклад разглежда регионалното въздействие поради едно важно обстоятелство: ефективното членство в ЕС на една ключова страна в регион, известен с обща нестабилност, е важно събитие, което може да излезе извън границите на страната и да има значителни последици за съседните страни и региона като цяло.

- ✓ Пълноправното членство на България в ЕС от 1 януари 2007 г., което е стратегическа национална цел, ще изпрати положителни сигнали в един регион, в който “европейската перспектива” е ефективен фактор за намаляване на конфликти и основно (ако не и единствено) средство за започване на реформи и насърчаване на демокрацията.
- ✓ Присъединяването на България в първоначално определения срок несъмнено би **засилило позицията и влиянието на страната в региона и би укрепило позициите на умерените проевропейски настроени сили и социални групи в Югоизточна Европа**. На последно място, но не и по важност, този сценарий би дал възможност на ЕС да продължи да работи с по-голям свободен капацитет по силно противоречивото (според общественото мнение) и трудно (от гледна точка на изискванията и графика) присъединяване на Турция.
- ✓ Самият факт на присъединяване на България без отлагане би бил положителен сигнал, който ще даде тласък за подемане на **нови инициативи за европеизирането на региона: например разширяване на съществуващия митнически съюз между ЕС и Турция към всички страни от Западните Балкани или дори включване на страните от Югоизточна Европа в Шенгенското споразумение.**

- ✓ С цялото си символично значение на заслужена награда за продължителните усилия, оценени по достойнство, и за постигането на стратегическата национална цел пълноправното членство на България от 1 януари 2007 г. определено би поставило началото на качествено нов етап в развитието на региона на Югоизточна Европа.
- ✓ На политическо равнище успешното присъединяване на България през 2007 г. би позволило на правителството да подпомогне новите страни-кандидатки от Югоизточна Европа в процеса на разширяване.

В регионален план присъединяването на България през 2007 г. може да се разглежда до известна степен като предизвестен напредък. В тази връзка подобно развитие най-вероятно ще послужи като катализатор на някои съществуващи трансгранични влияния, вместо да постави началото на нови.

Необходимостта от адекватно изпълнение на изискванията на ЕС и на преговорните ангажименти за осигуряване на привлекателна конкурентна среда, съвместима с тази в ЕС, борба с престъпността и корупцията и ефективно функциониране като надеждна външна граница на ЕС ще привлече в средносрочен план допълнителни финансови потоци, инвестиции в инфраструктурата и бизнесинтереси. **Може да се очаква, че ще се появят западноевропейски корпоративни производствени центрове, за да покрият относително неразработените пазари в България, съседните балкански страни и страните от Близкия изток. В обратна посока може да се очаква поток от инвестиции от тези страни, които ще се опитат да навлязат в общия пазар на ЕС през по-добре познатата им бизнессреда в България.** И двата процеса ще засилят съществуващия конкурентен натиск върху българските предприятия и поради значителния спад в количествата и производствените обеми има вероятност да се наложи реструктуриране и пренасочване на малки и средни предприятия в страната.

В областта на трансграничните услуги може да се очаква известно увеличение на разнообразието и обема на туристическите услуги, банковите операции и други парични трансфери, а също и широко развитие на услуги, имащи за цел ориентирането на чужди субекти в особеностите на различни сфери от общественно-икономическия живот в България. Същевременно засиленият граничен контрол на движението и стоките може да доведе до неизбежен спад в търговията с трети страни, нечленуващи в ЕС - като Русия, Турция, Китай и др.

Що се отнася до развитието на основната инфраструктура, своевременното присъединяване към ЕС (което ще осигури на България достъп до интервенции в инфраструктурата, подпомагани от Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие) може да се счита за необходимо (макар и недостатъчно) условие за адекватно **по-нататъшно развитие на транспортните участъци от Трансевропейската транспортна мрежа на българска територия, което допълнително ще засили конкурентоспособността на тези коридори спрямо съществуващите алтернативни маршрути през Сърбия и Черна гора, Гърция и Румъния.**

Обществено мнение

По време на целия преходен период и на преговорния процес българските граждани изразяваха силна подкрепа за присъединяването към ЕС. Европейският проект успя да обедини общественото мнение около идеята, че България трябва да стане част от ЕС и европейските демократични ценности. Очакваният ефект върху общественото мнение в страната ще бъде подчертано положителен:

- ✓ Преди всичко присъединяването ще осигури стабилна подкрепа за членството в ЕС в дългосрочен план. Въпреки някои колебания българите са категорични, че членството в ЕС ще бъде от полза както за самите тях, така и за страната. Съвместно социологическо проучване на агенция “Маркет линкс” и Институт “Отворено общество” показва, че 72% от българските граждани одобряват присъединяването към ЕС (март 2006 г.). Много малък дял от гражданите считат, че членството в ЕС ще постави България в неизгодно положение. Почти никой от запитаните не споделя мнението, че Европа и страните-членки са против приемането на България в ЕС. Дори отявлените противници на разширяването не предлагат друга визия за бъдещето на България. Данни на „Алфа рисърч” от септември-ноември 2005 г. показват значително увеличение на броя на българските граждани, според които членството в ЕС е единствената възможност за бъдещето на страната (57%). Все повече граждани считат, че за България би било по-добре да влезе в ЕС още през 2007 г. (62%). Едва 16% са на мнение, че членството трябва да бъде отложено с една година (тъй като страната не е подготвена), а според 20% от запитаните отлагането трябва да бъде по-дълго. **На практика в България не съществува антиевропейски проект.**
- ✓ Според българските граждани членството в ЕС ще укрепи демократичните ценности и правовата държава, като въведе ред и дисциплина. Изследванията отчитат промяна в нагласите на различни обществени групи по отношение на очакванията, свързани с присъединяването на България към ЕС. Според редица публикации на Групата за европейски прогнози и изследвания към Институт “Отворено общество” от 2002 г. членството в ЕС се възприема като начин за подобряване на материалното състояние на отделния гражданин. Четири години по-късно, през 2006 г., евроинтеграцията се възприема като ред и дисциплина, с които българите трябва да свикнат. Според запитаните редът и дисциплина, наложени “отвън”, засягат и политическите партии. Независимо от желанието им партиите ще трябва да се реформират и демократизират, а това ще стане след приемането на България за пълноправен член на ЕС. Според някои от запитаните не само обществото ще трябва да се европеизира или вече се е европеизирало – през подобни процеси ще трябва да преминат и партиите. Хората са убедени, че институциите трябва да работят за членството в ЕС, без да са необходими натиск и настояване отвън (50%). Същевременно българските граждани твърдят, че страните-членки на ЕС и дипломатическите им представители трябва да засилят натиска върху институциите и политиките в страната (62%), както и че след присъединяването на България те ще разполагат с ефективни средства за

това. **Така членството в ЕС ще бъде мощен коректив не само на управлението на страната, но и на политическите партии.**

- ✓ Налице са изцяло положителни очаквания за членството на България в ЕС. Според съвместно проучване на агенция “Маркет линкс” и Институт “Отворено общество”, проведено през март 2006 г., българските граждани считат, че присъединяването на България към ЕС ще има положителен ефект. **Положителните очаквания се свързват с общи представи като устойчиво развитие на страната (69%), политическа стабилност (68%) и икономическо развитие (67%).**
- ✓ Членството в ЕС ще гарантира и засили икономическия растеж. Българските граждани са категорични, че членството в ЕС засяга пряко преди всичко икономическото развитие на страната. Едва 6% от интервюираните подчертават, че членството няма да засегне тази сфера. Чувствителността на запитаните към икономическата проблематика намира израз в някои противоречиви очаквания. По-конкретно част от запитаните изразяват негативни очаквания за жизнения стандарт (27%) и икономическото развитие на страната (21%). **Положителните очаквания са свързани преди всичко с увеличение на чуждестранните инвестиции (88% от запитаните).** Това е преобладаващото очакване сред българските граждани за ползата от членството в ЕС. Други положителни очаквания са свързани с **качеството на продуктите и защитата на потребителите (78%), ограничаването на организираната престъпност (74%) и борбата с корупцията (71%).** Според 64% от анкетираните членството в ЕС ще окаже **положително въздействие върху институциите в страната.**
- ✓ Членството в ЕС ще спомогне за по-доброто възприемане на европейския проект като възможност за отделния човек. То ще даде положителен сигнал за по-добър живот и по-широки икономически възможности в собствената страна. Утопичният образ на богатия Запад от началото на прехода в България започва да отстъпва на реалистична преценка или колебания (“Трудно е да правим сравнения, нещата са твърде различни, има много за и против”). През последните години се наблюдава значителен спад в дела на българските граждани, изразяващи намерение да емигрират в страна-членка на ЕС. **В личен план българските граждани свързват членството в ЕС с по-висок жизнен стандарт (30%) и свободно движение на хора (12%).**

Можем да направим извода, че според българските граждани това е най-благоприятният и очакван сценарий. Една трета от интервюираните на възраст от 18 до 55 години смятат, че ще бъде избран именно този сценарий. Според проучване на агенция “Маркет линкс” и Институт “Отворено общество” (март 2006 г.) интервюираните потвърждават, че той ще срещне най-голямо одобрение в българското общество (73%). **В контекста на споменатата поддръжка за членството в ЕС (72%) 56% определят пълноправното членство от 2007 г. като най-добрия сценарий** – това е групата на най-пламенните привърженици на присъединяването на България към Европейските общности. **Пълноправното членство на страната в ЕС от 2007 г. ще има положителен ефект върху начина, по който гражданите възприемат ЕС като цяло (63%) и европейските институции (61%), както и върху нагласите към българското правителство (60%).** Евентуално отлагане на

присъединяването би задълбочило и засилило евроскептицизма на българите спрямо европейските институции (31%) и ЕС като цяло (30%).

Отрицателен ефект върху общественото мнение в България на практика няма да има. Наблюдават се само някои лични страхове. Неблагоприятните последици в личен план се свързват със спад в жизнения стандарт (23%) и повишение на цените (22%). Едва 22% от интервюираните не очакват никакъв положителен ефект от присъединяването към ЕС за самите тях.

Независимо че очакват сериозни ограничения и промени, които вероятно ще ги засегнат лично, интервюираните са убедени, че проевропейският проект трябва да бъде доведен докрай, и изтъкват аргумента, че **ЕС е добро средство за положителна промяна - преди всичко за управляващите и елита, но също така и за гражданите.** Българите биха се почувствали емоционално засегнати, а също и разочаровани от европейския проект.

Положителен ефект ще има и за Европейския съюз. Присъединяването на България ще позволи на ЕС да обясни на европейската общественост, че разширяването не представлява проблем за страните-членки на ЕС. То ще покаже, че европейските институции могат да се справят с последното предизвикателство, а в периода след присъединяването на България и Румъния ЕС ще има възможност да задълбочи процеса на интеграция и да потърси нов подход към останалите страни, които се стремят към членство. Колкото и труден да изглежда този сценарий сега, **той ще позволи на политиците в ЕС да тушират отрицателните нагласи към разширяването, като завършат петото разширяване, насочат усилията си към други неотложни проблеми и разширят влиянието си върху по-голяма територия.**

Също така трябва да се отбележи, че България и Румъния са в подем, който ще се ускори с присъединяването им към ЕС. Жизненият стандарт на населението на двете страни ще се повиши, което ще има положителен ефект върху Европа като цяло. Освен това този сценарий ще смекчи отрицателните нагласи в страните-членки на ЕС в краткосрочен и дългосрочен план. **Политиците в ЕС ще потвърдят силния си ангажимент към интеграцията и ще докажат, че България и Румъния няма да платят цената за отхвърлянето на Европейската конституция и вътрешните проблеми на страните от ЕС.**

Изправени пред необходимостта от промяна на работните структури на ЕС, Европейската комисия и ръководителите на страните-членки на ЕС в крайна сметка ще се спрат на процедура за вземане на решения с по-силен федерален елемент и така ще задълбочат връзките между страните-членки. **В този смисъл разширяването няма да забави процеса на задълбочаване, а ще го ускори, като смекчи отрицателните обществени нагласи сред старите страни-членки.**

Втори сценарий: Отлагателната предпазна клауза е активирана и България се присъединява към ЕС на 1 януари 2008 г. поради недостатъчна готовност за членство в областите:

- 1. Борба с престъпността
- 2. Борба с корупцията

▪ 3. Земеделие

Въпреки своевременното приключване на процедурите по ратификацията Договорът влиза в сила на 1 януари 2008 г., при условие че по препоръка на Европейската комисия Европейският съвет реши да приложи предпазната клауза за България и Румъния (чл. 39 от Протокола и чл. 39 от Акта). Ако решението се отнася само за една от двете страни, присъединяването ще се отложи за 1 януари 2008 г. само за тази страна.

Според предпазната клауза при наличието на безспорни данни, че степента на готовност за приемане и прилагане на достиженията на европейското право в България или Румъния е такава, че съществува сериозен риск някоя от тези държави да бъде категорично неподготвена да изпълни изискванията за членство към датата на присъединяване 1 януари 2007 г. в редица важни области, Съветът може да вземе решение за отлагане на датата на присъединяване с една година - до 1 януари 2008 г.

Решението за България Европейският съвет трябва да вземе единодушно, с гласовете на всичките 25 страни-членки, докато за Румъния е достатъчно квалифицирано мнозинство от две трети от гласовете, за да се активира предпазната клауза. Съветът ще вземе решение на основата на продължителен мониторинг от страна на Европейската комисия на ангажиментите, поети от България и Румъния в процеса на преговорите за присъединяване, и по-специално на основата на мониторинговите доклади на Комисията, които трябва да съдържат безспорни данни за липса на готовност на двете страни, за да бъде задействана предпазната клауза.

Въздействие за България и ЕС в областта на превенцията на престъпността

Факт е, че членството в ЕС засилва вътрешните стимули за промяна в работата на съдебната система към по-висока ефективност и по-добра работа в правораздаването. Това ще се реализира с използването на различни възможности и критерии за поощрение и наказание (метода на “моркова и тоягата”) на представителите на съдебната власт след присъединяването. Независимо от конкретния сценарий, за разлика от положението, когато България е извън ЕС, **членството ще означава по-високо поощрение за добра работа и по-строго наказание за лошо свършена работа за работещите в съдебната власт, както и съответно по-високо поощрение и по-строго наказание за работещите в другите власти. Очаква се системата за правосъдие и вътрешни работи да се реформира и функционира по-добре в рамките на ЕС, отколкото извън него.**

Организираната престъпност в България би спечелила, ако присъединяването се отложи или изобщо не се състои. Причината е, че членството в ЕС ще окаже определен натиск в две посоки. Първата е непосредствено увеличаване на негативите за организираната престъпност поради по-голямата вероятност от залавяне и наказание в резултат на подобренията, които неизбежно ще настъпят в работата на съдебната система с промяната на системата от поощрения след присъединяването. Втората посока на натиск е непосредственото намаляване на изгодата от организираната престъпност за сметка на законната дейност. Очакваният спад в сивия сектор ще

накара лицата, занимаващи се с организирана престъпност, да избират дали да се занимават със законна дейност, или да останат в криминалния сектор, като и в двата случая печалбите им ще намалее. Отлагането на присъединяването с една година би било в интерес на организираната престъпност, а маргиналното влияние на дейността на организираната престъпност върху общото благосъстояние на страната ще бъде цената, която ще плати България.

Отлагането на присъединяването би означавало, че организираната престъпност ще се радва на по-малки рискове и по-големи ползи една година повече, отколкото в случай на по-скорошно присъединяване. Това би означавало, че ще има по-голяма възможност за “предоставяне” на незаконни услуги в продължение на още една година. Голямото “търсене” на такива услуги, които се свеждат предимно до трафик на наркотици, емигранти или хора за сексуална експлоатация, е съсредоточено в ЕС. **Отлагането с една година би означавало, че ефективността на борбата с тези престъпления в България няма да се повиши още една година и потокът от наркотици, емигранти и хора за сексуална експлоатация през България към страните от ЕС няма да намалее още една година.** Затрудненията в сътрудничеството между европейските органи в областта на правосъдието и вътрешните работи и българските им партньори ще понижат ефективността на работата им. Освен това, при положение че **организираната престъпност е пряко свързана с регионалната (предимно с други престъпни мрежи на Балканите), намалената способност на България да работи ефективно като външна граница на Европейския съюз ще има отрицателно въздействие върху самия него.**

Полза за България ще възникне само в случай, че статутът на присъединяваща се държава-нечленка на ЕС допуска средства за борба с организираната престъпност, с които тя не би разполагала като членка на ЕС. Трудно е да си представим такъв сценарий.

Полза за ЕС от отлагането на България с една година би могла да се прояви само в една насока – организираната престъпност в България ще има за една година по-малки възможности да се интегрира с подобни кръгове в други страни от ЕС.

Въздействие за България и ЕС в областта на борбата с корупцията

Евентуалното отлагане на присъединяването на България към ЕС с една година би повлияло слабо на съществуващите корупционни практики, но може да окаже силно въздействие върху политическите стимули за толериране на корупцията. Ако приемем, че политиките плащат известна цена за това, че толерират корупцията, но и получават някои политически и други облаги от съществуването ѝ, решението за отлагане на членството на България поради недостатъчен напредък в борбата с корупцията би имало особен ефект върху сметките на политиките. Тъй като членството в ЕС е важна точка от обществения дневен ред и основен политически въпрос, ако то се отложи с една година, трите партии в управлението вече ще са платили цялата политическа цена за неспособността си да се справят с корупцията по задоволителен начин. **Елементарната политикоикономическа сметка показва, че след като са натрупали тези негативи, те ще бъдат силно мотивирани да реализират възможно най-големи ползи, което ще доведе до значително засилване на**

политическата корупция в страната. Освен това при отлагане на членството ефектът от европеизацията – процесът на социализация на политиците и държавните чиновници чрез взаимодействие с партньорите им от ЕС – ще бъде много по-малък, а вероятността за корупционно поведение – по-голяма.

Възможните негативи за ЕС са непреки. При по-мощна политическа корупция в страната поне някои от фирмите, базирани в ЕС, ще станат част от корупционните практики в България. Те ще увеличат усилията си за разпространяване на тези практики в ЕС и по незаконен начин ще станат по-конкурентни на общия пазар.

При отлагане на членството с една година България може да очаква евентуални ползи в областта на борбата с неполитическата корупция. Ако корупцията е главната причина за отлагането, през следващата година ще има засилен натиск за резултати, което ще накара съответните власти да проявят твърдост. **Реалистично е да се очаква, че главните потърпевши ще бъдат вероятно местни корумпирани лица извън политиката, в т. ч. чиновници в министерства, общински органи или съдилища, пътни полицаи и др.** Правителството ще има известен стимул да създаде впечатлението, че корупцията намалява, което може да доведе до реални действия срещу някои практики извън сферата на политическата корупция.

По отношение на вътрешната корупция ЕС няма да регистрира явни ползи от евентуалното отлагане на присъединяването на България. Единствената насока, в която може да се реализира по-съществена полза, е усвояването на средства от фондовете на ЕС, защото времето за ползване на структурните и кохезионните фондове на ЕС във вероятно корумпирана среда ще се намали с една година. Все пак, като знаем какви са възможностите на България за усвояване на тези средства, сумите са незначителни от гледна точка на бюджета и икономиката на ЕС. При това натискът от страна на органите на ЕС, контролиращи разходването на средствата, ще служи като коректив или план за действие на съответните органи на национално равнище.

Въздействие за България и ЕС в областта на земеделието

Като се има предвид, че благодарение на Общата селскостопанска политика (ОСП) селскостопанският сектор постига по-висока производителност, конкурентоспособност и качество на храните, **евентуалното забавяне на присъединяването с една година би довело до недостатъчно равнище на финансирането на селскостопанските производители,** което е от решаващо значение, защото селското стопанство е един от секторите, изпитващи най-остра нужда от финансова помощ и прилагане на изискванията за безопасност и хигиена.

- ✓ Финансирането на реформата в земеделието ще допринесе в значителна степен за смекчаване на социалните последици от реструктурирането на различни области на селското стопанство, както и за съхраняване на селските райони. Ако присъединяването се отложи с една година, селскостопанските производители ще трябва да понесат последствията от **невъзможността да изпълнят в достатъчна степен изискванията за безопасност на храните и нарастващите очаквания на потребителите**

по отношение на селскостопанската продукция (напр. биологично земеделие, екопродукти, производство на висококачествени продукти) и така да се включат в Общия пазар.

- ✓ Ролята на ОСП ще нараства в бъдеще, тъй като България, Румъния и новите страни-членки са “селскостопански” и “селски” в много по-голяма степен от 15-те стари членки на ЕС. Същевременно нуждата от реструктуриране и модернизация както на ниво отделно стопанство, така и на преработвателната промишленост в България е огромна. Отлагането на присъединяването с една година би довело до изоставане на селскостопанските производители, които трябва възможно най-скоро да се възползват от предимствата на преките плащания и допълнителните субсидии за селското стопанство. Схемите са сравнително прости и селскостопанските производители ще бъдат първите, които ще почувстват положителния ефект от членството в ЕС и достъпа до фондовете му. Главната цел е производителите да повишават качеството, да прилагат стандартите и да въвеждат нови, подобрени инвестиционни модели. **Цената за България ще бъде отлагане на преодоляването на недостатъците в областта на висококачественото производство и безопасността на храните.**
- ✓ Животновъдите в България и новите страни-членки изостават поради структурни проблеми: липса на капитал и инфраструктура, незадоволителни методи в животновъдството, недостатъци на ветеринарните и фитосанитарните норми, проблеми с безопасността на храните, както и проблеми с маркетинга и преработването на продукцията, свързани със здравните и хигиенните норми. Тези проблеми трябва спешно да бъдат решени, затова секторът няма да спечели от евентуално отлагане на присъединяването.
- ✓ Общата селскостопанска политика позволява на селскостопанските производители да участват в схеми за подобряване на качеството и осигурява постоянно подпомагане на рекламната дейност на групи производители. Тъй като са необходими значителни инвестиции за покриване на стандартите за хигиена и за безопасност на храните, финансовата помощ на ЕС за селското стопанство ще бъде от решаващо значение за изпълнение на изискванията за безопасност на храните и защита на интересите на потребителите. Всичко това е възможно с участието на страните-членки в схемите в рамките на селскостопанската политика на ЕС, а най-добре за България би било да се възползва от тези механизми възможно най-скоро. Отлагането на членството с една година би забавило достъпа до тези предимства.
- ✓ Когато става въпрос за ползите от членството в ЕС, не бива да се подценява значението на селските райони. Вторият стълб на ОСП – развитието на селските райони – има значителен принос за укрепването и подпомагането им. То спомага за сближаване на селските райони, създаване на нови възможности в тях и устойчиво развитие на изостаналите райони.
- ✓ “Спасяването” на селските райони чрез развитие и увеличаване на тяхната привлекателност за местното население и туристите е непосредствено предизвикателство за България. **Отлагането на членството в ЕС би повлияло отрицателно на селските райони,** тъй като те спешно се нуждаят от достъп до фондовете на ЕС за развитие на селските райони.

- ✓ Може да се очаква, че увеличението на цените и доходите от преки плащания след присъединяването ще бъде от полза, тъй като доходите в селските райони са значително по-ниски от тези в градските и отлагането с една година няма да се отрази добре на селските райони. Друг важен момент е необходимостта селската инфраструктура – транспорт, жилища, учебни заведения и телекомуникации – да се поддържа в добро състояние. Това е предпоставка за положително икономическо развитие на селските райони, особено там, където инфраструктурата се е влошила в последните години. Всички тези мерки спомагат за укрепване на селската икономика и за превръщане на селските райони в по-привлекателно място за живот и труд, следователно този процес не трябва да се отлага, тъй като някои инвестиции в селското стопанство и развитието на селските райони ще се забавят или няма да се реализират изобщо.

Съществува мнението, че **ако членството се отложи с една година, някои селскостопански производители ще могат да се подготвят по-добре за конкурентния натиск на пазара на ЕС, а България ще има повече време да повиши конкурентоспособността на селското стопанство**, но това е спорно и не може да се прецени с точност. Все пак производителите, които не са в състояние да приведат производството си в съответствие с изискванията на ЕС относно безопасността, хигиената и качеството на продукцията, ще бъдат изтласкани от пазара, а това ще доведе до по-ефективно преразпределение на ресурсите.

Политически ефект

Подобно отлагане ще доведе главно до негативни ефекти върху управляващата коалиция в страната. Положението в момента е следното:

- ✓ Самата възможност за отлагане на членството накара правителството да предприеме някои спешни мерки. По този начин натискът върху политическия елит за провеждане на реформи в критичните области вече е доста силен. **Евентуално решение за отлагане на членството не би добавило нови стимули за ускоряване на необходимите промени.**
- ✓ Управляващата коалиция, съставена от трите партии, спечелили най-много гласове на изборите през 2005 г., е съсредоточила усилията си именно върху мерки, свързани с членството на България в ЕС. Някои различия в дългосрочните цели, които разделят партиите в управляващата коалиция, могат да създадат проблеми на правителството. С други думи, **ако Европейската комисия отправи препоръка за отлагане на членството, съществува голяма вероятност да настъпят размествания във вътрешнополитическите пластове.**
- ✓ Колкото до ефекта върху различните политически партии, нито една от тях няма да получи подкрепа в резултат на решението за отлагане на членството, тъй като всички основни сили са силно ангажирани с присъединяването към ЕС. **Така нито една партия няма да извлече полза от отлагането**, затова то не може да има положителни ефекти за която и да е от тях при едно бъдещо реструктуриране на вътрешнополитическото пространство.

Може да се направи изводът, че по-късната дата на присъединяване ще има по-скоро отрицателен ефект върху вътрешната политика. **Едно отлагане за 2008 г. ще доведе до разместване на политическите пластове. Доверието в правителството и управляващите партии ще намалее чувствително, което ще даде път на алтернативни формации. Отлагането на единствения проект, успял да обедини всички в България, би създал вакуум в политическото пространство, от който ще се възползват националистически, антисистемни и антиевропейски сили.**

Тъй като преговорният процес е приключил отдавна и всички преговорни глави са затворени, решението за отлагане на членството не би имало конкретен адресат сред българските институции. Още повече че в последния мониторингов доклад на Европейската комисия¹ се посочва, че законодателната рамка в някои критични области (напр. съдебната система, борбата с корупцията и др.) е създадена, но прилагането ѝ е проблематично. Ясно е, че прилагането не може да се подобри бързо. Оценката за неприемливото равнище на корупцията се основава по-скоро на възприятия, а не на конкретни слабости в законодателството, което означава, че политическото управление (изпълнителната и законодателната власт) разполага с ограничени възможности за промяна на положението в близко бъдеще.

Следователно решението за отлагане на членството няма да доведе до подобряване на дейността на държавните институции. България няма да стане “по-подготвена” през 2007 г., ако членството ѝ се отложи за 2008 г. Освен това след обявяването на такова решение мотивацията за работа в страната рязко ще спадне. Тъй като не съществува опасност от изключване от членство, след като има подписан Договор за присъединяване, Европейската комисия ще е използвала и последното си политическо средство за насърчаване на реформите в страната. Същевременно държавите-членки загубват и възможността да завършат петото разширяване и да се съсредоточат върху разрешаването на по-сериозни проблеми на национално и европейско ниво.

Отлагането би било от полза само за скептично настроените към разширяването кръгове в ЕС. Посланието ще е красноречиво за страните от региона и ще има едно-единствено тълкуване. Ще се възприема като средство за отлагане на приемането на други кандидатки, по-конкретно Турция, тъй като България и Румъния ще влязат в ЕС най-рано през 2008 г. Ще се засилят антиевропейските настроения на Балканите, а Европейският съюз ще бъде сериозно затруднен при разработването на нов подход за бъдещи разширявания или форми на сътрудничество.

Икономически ефект

Отлагането с една година ще има многостранен, предимно непряк ефект в следните насоки:

¹ България: Цялостен мониторингов доклад за готовността на България за членство в ЕС, 25 октомври 2005.

- ✓ България е привлекателно място за инвестиции главно поради перспективата за членство в ЕС. Затова отлагането няма да застраши страната в по-далечна перспектива (за разлика от страни като Турция, чието членство е под въпрос). Все пак **общото доверие на инвеститорите леко ще спадне, особено поради това, че отлагането ще се възприеме като сигнал, че реформите в страната са недовършени.**
- ✓ **Всички положителни последствия от влизането в Общия пазар ще се отложат с една година.** Това се отнася особено за някои области на стокообмена, които понастоящем плащат допълнителна цена поради наличието на административни пречки, както и за правото на установяване и свободното предоставяне на услуги. Очаква се **износът на селскостопанска продукция да бъде най-силно засегнат при този сценарий, тъй като тя е изключена от Споразумението за асоцииране.** Освен това при този сценарий **местните монополи, породени от вътрешни протекционистични мерки срещу вноса, ще се запазят още една година.**
- ✓ **От финансова гледна точка рискът на страната ще остане по-висок, отколкото би бил, ако България влезе в ЕС през 2007 г., и поради това цената на финансиране и на правителството, и на частния сектор ще бъде малко по-висока.** При това портфейлните инвеститори както и преди ще изключват България от местата за инвестиране в ЕС, т.е. средствата, насочени към европейското икономическо пространство, няма да влизат в страната още една година. Това ще засегне главно достъпа на финансовите институции до капитали, както и възникващия капиталов пазар (т.е. местните публично търгувани компании).
- ✓ Отлагането на членството с една година ще доведе и до отлагане на въвеждането на еврото в страната. Това от своя страна ще забави настъпването на очакваните положителни резултати от скорошното въвеждане на еврото като разплащателно средство, в т. ч. премахване на валутния риск, понижаване на лихвените проценти, намаляване на вероятността от валутни и банкови кризи, намаляване на транзакционните разходи и др.
- ✓ Трудно е да се посочат промишлени сектори с особено силна зависимост от ранното присъединяване. Отлагането с една година няма да повлияе на повечето преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ). През 2005 г. притокът на ПЧИ от страните-членки на ЕС е около 1.6 милиарда евро (85% от всички ПЧИ). Все пак някои области привличат повече или по-малко спекулативни инвестиции и отлагането би довело до сериозни смущения в тях. Така например секторът на търговията с недвижими имоти привлича краткосрочни инвеститори, очакващи цените да се повишат още през 2007 г. след присъединяването на България. Предприятията, които очакват институционално финансиране, също могат да бъдат засегнати, тъй като в някои големи международни институции съществуват вътрешни ограничения за инвестиране в страни, нечленуващи в ЕС. И накрая: фирмите, ориентирани предимно към усвояване на средства от следприсъединителните фондове на ЕС, ще трябва да отложат началото на дейността си с една година.

- ✓ Отлагането на членството с една година ще даде отсрочка на предприятията, които все още не са постигнали съответствие със стандартите на ЕС и не отговарят на разпоредбите (напр. в областта на защитата на потребителите, безопасността на храните, ветеринарно-санитарния контрол, опазването на околната среда и др.). Някои от тези фирми обаче изобщо не биха могли да осигурят необходимите инвестиции и през тази една година изкуствено ще се задържат на пазара. От друга страна, отрицателните социални последици от затварянето на тези предприятия ще се отложат, но същото важи и за възможностите за по-ефективно преразпределяне на средствата за по-продуктивни цели с по-добри изгледи за бъдещето. Същевременно този сценарий може да се разглежда като наказание за онези фирми, които са инвестирали значителни средства, за да постигнат съответствие със стандартите на ЕС и няма да могат да се възползват от неограничения достъп до Общия пазар възможно най-скоро.
- ✓ Отлагането на достъпа до фондовете на ЕС и на прилагането на Общата селскостопанска политика може да забави с още една година някои важни инфраструктурни проекти, което няма да бъде в интерес на селскостопанския сектор на страната.

От гледна точка на ЕС отложеното членство на България ще има незначителен макроикономически ефект. Брутният вътрешен продукт на България е по-малко от 0.2% от този на 25-те членки на ЕС (към 2004 г.). По този начин ефектът е *асиметричен*, тъй като българският бизнес ще понесе значително по-висок относителен товар.

При все това можем да очертаем няколко области, в които икономиката на ЕС ще бъде засегната:

- ✓ Многонационалните компании може да не изберат България като производствена или логистична дестинация (това ще се отрази на онези, които планират подобно решение за 2007 г.). По този начин ще се пропуснат някои ползи от конкурентните преимущества на България (напр. географско положение, суровини, близост до пазари като Русия, Турция или Близкия изток).
- ✓ Транспортът, особено в Югоизточна Европа и към азиатските пазари (ефектът от защитните мерки на вътрешния пазар ще бъде идентичен).
- ✓ Компаниите от ЕС, които предлагат финансови услуги, ще трябва да почакаят още една година, за да разширят бизнеса си на българския пазар, особено пенсионните фондове, застрахователните компании и други финансови посредници (напр. инвестиционни посредници).
- ✓ Пазарът на труда в онези страни-членки на ЕС, които няма да прилагат ограничения за новите страни-членки, ще загуби възможностите за миграция от България. Решението им да не поставят ограничения върху свободното движение на хора показва, че тези страни гледат на увеличената конкуренция на българска работна ръка като на благоприятна за своите икономики; следователно отлагането ще доведе и до отлагане на отварянето на вътрешните им пазари за българска работна ръка.

Следователно цялостното икономическо въздействие при този сценарий е негативно, с относително по-голяма тежест върху българската икономика. Особено важно е обаче, че някои играчи на българския пазар ще спечелят от забавянето, а именно компании, които оперират на понастоящем затворени или защитени пазари. Такива са например финансовите услуги, фармацевтиката и транспортът. И обратно, потребителите на вътрешния пазар ще страдат от забавена конкуренция на пазара, която като цяло ще понижи цените и ще подобри качеството на услугите. Така отложеното членство ще генерира икономически ползи точно за местните играчи с политически протекции, които систематично полагаха усилия да подкопаят реформите в обществените институции и хармонизирането на законодателството по пътя на България към присъединяване през последното десетилетие.

Регионален ефект

Прилагането на предпазната клауза за България ще представлява негативен знак не само за самата страна, но и за целия регион на Югоизточна Европа.

- ✓ В икономически аспект това ще е сигнал за икономическите субекти и от “светлата”, и от “сивата” икономическа ниша и може да предизвика цялостна стагнация (или дори изтичане) на пазарно ориентирани компании и инвестиции в замяна на възможно навлизане на икономически играчи, свързани със сенчести капитали (особено в случай, че предпазната клауза се наложи поради значително изоставане в областите правосъдие, граничен контрол и/или борба с корупцията). **Вероятното влошаване на бизнессредата ще бъде придружено от вълна на евроскептицизъм в България и съседните страни.**
- ✓ В областта на инфраструктурата отлагането на присъединяването на България с една година ще издигне и **инвестиционни и координационни бариери при изграждането и обновяването на транспортни артерии**, които са част от европейските транспортни коридори, и може да доведе до съществено изоставане в сравнение с подобни алтернативни проекти в съседните страни.
- ✓ По същия начин достъпът до подпомагане, предоставяно от структурни фондове на ЕС за териториални и трансгранични инициативи (като например подхода на териториално групиране, въведен от ЕС за периода след 2007 г.), ще се забави за българските и съседните ползватели, което ще унищожи специфичните им възможности за по-близко трансгранично сътрудничество.
- ✓ Като цяло може да се забави целият процес на разширяване, което означава, че **“европейската перспектива” може в известна степен да загуби скорост и популярност, като се изправи пред нарастващи ултранационалистични настроения и обществено мнение, изпълнено с евроскептицизъм.**

В частност може да пострада позицията на България в региона, което в контекста на умора на ЕС и в случай на неочаквано критично събитие би могло да насочи рационалното обмисляне на членството от страна на ЕС в неочаквана и изключително неблагоприятна посока. **Позицията на България като стълб на политиката на ЕС в Югоизточна Европа може да отслабне**, което пък

може да създаде риска от възможно подкопаване на общите политики и позициите по общите политики. В крайна сметка по този сценарий ЕС може да упражни по-силен натиск върху Турция и Западните Балкани и да откаже искане за членство от страна на Украйна, което прави нещата много по-лесни за европейските политици в краткосрочен план, но не и за стратегически “Европейски проект” като цяло. И не на последно място при този сценарий администрацията на ЕС ще бъде заета още една година с една изоставаща страна.

Междувременно отлагането на присъединяването на България може да има положителен ефект във връзка с отлагането на крайните срокове и изискванията за достигане на европейските стандарти за качество, здравеопазване и околна среда от страна на бизнеса, както и с удължаване на по-благоприятните предприсъединителни условия за търговия по отношение на редица международни търговски партньори.

В политически аспект неспособността да се избегне подобен негативен развой ще намали международната популярност на българското правителство и администрация и може да доведе до осуетяване на редица възможни нови инициативи за международно и трансгранично развитие, като например договореното вече сътрудничество с преговарящите екипи на Турция и Македония, местни инициативи на трансгранично сътрудничество и др.

Обществено мнение

Българите вече са подготвени за възможността да отложат членството в ЕС за 2008 г., но те ще бъдат много разочаровани, ако тази предпазна клауза се задейства.

- ✓ Преди всичко последствията от този сценарий ще имат негативно въздействие върху общественото мнение в България. Проучване на агенция “Маркет линк” и Институт “Отворено общество”, проведено в началото на март 2006 г., показва сериозен негативен ефект от този сценарий върху общественото мнение. Най-силните негативни последици ще са в емоционален план. **Всеки втори интервюиран ще бъде разочарован от отлагането на членството на България в ЕС.** Ще има негативно въздействие върху отношението към българското правителство (44%). Едно възможно присъединяване през 2008 г. ще се отрази лошо или би имало директно негативно влияние върху чуждите инвестиции в България (52%), а чрез това ще доведе до индиректни негативни последици за българската икономика (37%). Българите вярват, че полза от този сценарий ще имат само сивата икономика (43%) и организираната престъпност (40%). Само 38% от интервюираните потвърждават, че отлагането на присъединяването на България няма да се отрази върху отношението им към Европейския съюз и европейските институции.
- ✓ Българите не смятат, че страната ще е по-добре подготвена през 2008 г., отколкото сега. Само 42% от интервюираните от агенция “Маркет линк” са готови да споделят виждането, че България би била по-подготвена през 2008 г., отколкото е сега.

Общото заключение е, че няма да има положителен ефект върху общественото мнение в България. Последствията като цяло ще са отрицателни. Нещо повече, **българите ще станат по-равнодушни. Общият европейски проект по-рядко ще отговаря на индивидуални планове, цели и намерения.**

Тенденция към нарастваща несигурност по отношение на това какво точно ще се случи с отделния човек, отделния град, село или регион може да се прояви след отлагане на членството на България. Напоследък се забелязва известен спад в евроентузиазма и ако предпазната клауза бъде задействана, тези тенденции ще продължат. **Нагласи против системата, против партиите и против елита са в процес на увеличение и биха могли да доведат до пропорционално увеличение на евроскептицизма или до антиевропейски чувства.**

Аргументът за изгубеното достойнство става и ще става по-популярен сред всички обществени прослойки. В различни интервюта метафората “достойнство” предава различни специфични значения: по-нисък статут, унижение, безсилие. Много често тя отразява мнението, че непопулярните мерки винаги се разглеждат като идващи отвън. Съществува сериозен потенциал за превръщане на нагласите против партиите и елита в антиевропейско поведение.

Отлагането на присъединяването на България няма да има положителни последствия и за страните-членки на ЕС. По-скоро те ще бъдат много по-негативни. Ако предпазната клауза бъде задействана и България не се присъедини към Европейския съюз на 1 януари 2007 г., това ще е сигнал за европейското общество, че Общностите наистина имат сериозни проблеми, влошени от разширяването. **Ще се провокира повече негативно отношение към европейския проект и разширяване и нетолерантността между страните-членки ще се увеличи. Едно възможно забавяне на присъединяването на България ще допринесе за увеличаване на негативното отношение към Европейския съюз и европейските политики. Националистичните аргументи и евроскептицизмът ще продължават да се увеличават, намирайки повече поддръжници и последователи.**

С две думи, този сценарий може да предизвика и/или да подсили чувството за относителна онеправданост и в новите, и в старите страни-членки. Това чувство би могло на свой ред да подтикне хората да търсят убежище в традиционните националистични виждания и да се съпротивляват срещу по-нататъшна интеграция въз основа на защита на националния суверенитет и/или националната идентичност.

Трети сценарий: България става член на ЕС от 1 януари 2007 година, но с наложени защитни мерки в областта на правосъдието и вътрешните работи

В период от три години след присъединяването Европейската комисия (ЕК) може да предприеме подходящи мерки и да определи условията и модалностите, при които тези мерки влизат в сила, при мотивирано искане от държава-членка или по своя собствена инициатива и след консултации с държавите-членки, в случай че са налице сериозни недостатъци или при

неизбежни рискове от подобни недостатъци от страна на България или Румъния при хармонизирането, фазата на изпълнение или прилагането на рамковите решения или други съответни ангажменти, инструменти за сътрудничество и решения, отнасящи се до взаимното признаване в областта на наказателното право и директивите и регламентите, отнасящи се до взаимното признаване на решения по граждански дела.

Мерките могат да се изразят във временно спиране на прилагането на съответните разпоредби и решения в отношенията между България или Румъния и друга държава-членка или държави-членки, без това да засяга продължаването на тясното съдебно сътрудничество.

Тези мерки могат да бъдат наложени по всяко време през първите три години на членството на България. Така ЕС има две възможности в рамките на този сценарий: да задейства клаузата веднага заедно с присъединяването, т.е. от 01.01.2007 г., или да играе със заплахата да я задейства през първите три години на членството. Двете възможности се отличават нетривиално, защото създават различни стимули за съответните български правителства да проведат реформи в тази област. В първия случай обещанието да се отмени клаузата може да послужи като морков, за да извърши правителството желаните реформи. Във втория случай заплахата от задействане на клаузата може да послужи като тояга, която да принуди правителството да проведе реформи. Дали морковът или тоягата ще е по-доброто решение, като се има предвид опитът на ЕС с българските правителства да ги примамват или принудят да предприемат реформи, е емпиричен въпрос, който си струва да бъде проучен. Като цяло досегашният опит показва, че тоягите винаги са били по-ефикасни от морковите в случая с България.

Въздействие по отношение на правосъдие и вътрешни работи (ПВР)

По отношение на подобряване функционирането на българското ПВР членството с наложени защитни мерки или със заплахата от налагането им няма да доведе до заплащането на значителна цена. Няма причини да се очаква, че българската система на ПВР ще функционира по-лошо в ситуация на членство с наложени мерки, отколкото в случай на безусловно членство или на отлагане на членството с една година.

Европейската система на ПВР ще бъде относително изолирана от българската, което е и самото естество на клаузата. Тъй като тази изолация не може да бъде пълна за страна-членка, известно “замърсяване” от български съдебни практики може да се промъкне в ЕС в случай на сценарий, при който членството на България се отлага. Като се има предвид фактът на самата изолация обаче, подобно промъкване може да е само незначително. При наличието на “карантинен” период България ще бъде изключена от редица общи политики, действия и практики на ЕС в областта на полицейското и съдебното сътрудничество - като например взаимното признаване на съдебни решения, Европейска заповед за арест, заповед за арест (замразяване) и др. Оттук следва, че **европейската система на ПВР ще функционира асиметрично на територията на Съюза.** В този случай ЕС трябва много внимателно да прецени цената на изключване на една държава-членка от третия си стълб спрямо сценария на включване на българската система на ПВР и потенциалната възможност да ѝ повлияе чрез общи политики, действия и практики.

Ползите за България ще са следствие от факта, че наличието, било то като морков или като тояга, **на защитни мерки в областта на ПВР ще създаде осезаема мотивация да се реформира българската съдебна система по-бързо у всички засегнати играчи и във, и извън самата система.** Политическите мотиви на правителството са ясни – по-бързото придвижване на реформите ще махне тоягата или ще му осигури моркова, което ще донесе политически дивиденди. Ако приемат и подкрепят съответните реформи, играчите в съдебната система ще получат ясното съзнание за партньорски натиск и за превръщането им в част от една уважавана общност, което в момента те не са.

Като се има предвид структурата на мотивите в България, ползата за ЕС ще бъде по-бързото достигане на момента, при който още една държава ще бъде уважаван член на системата за ПВР, като така се разшири институционалната рамка на ЕС.

Политически ефект

В сравнение с общата предпазна клауза да се отложи членството за 2008 г. решението да се наложат защитни мярки ще има малко по-различно влияние върху вътрешната политика.

- ✓ Преди всичко то ще засегне доста по-малко институции, граждани и компании. Това на свой ред ще предизвика по-малко обществено недоволство и интерес като цяло; съществува минимален шанс това да се отрази на електоралната подкрепа за основни политически партии или в частност за управляващата коалиция.
- ✓ Второ, тъй като вече съществува широка и повсеместно разпространена критика за липсата на напредък в съдебната реформа, на тази мярка ще се гледа като на логичен резултат. Освен това тя е насочена към определен проблем и не означава “очевидна неподготвеност” на страната. Това по никакъв начин няма да се възприеме като знак за провал на правителството по отношение на ЕС. Възможно е обаче да се стигне до известно разместване в политически план. Въпреки че реформата на съдебната система изисква законодателни промени, Министерството на правосъдието и Министерството на вътрешните работи са тези, които са повече или по-малко отговорни за прилагането им. Тъй като ЕС, множество български анализатори и дори опозиционни лидери вече открито заявиха, че правната рамка като цяло е уредена и че съответствието с нея и прилагането ѝ изостават, тази мярка ще изисква политическо действие от определени институции. **Поради сложния баланс от интереси, който прави трипартийната коалиция стабилна, това може да заплаши цялостната стабилност на правителството, но шансът това да се случи е доста малък.**
- ✓ Друг възможен резултат е **повишено внимание към корупцията на високо политическо ниво, т.е. някои нови скандали и възможни съдебни процеси срещу висши правителствени служители (настоящи и минали).** Политическата история на България от последните години показва, че във време на криза от такъв характер някои играчи ще трябва да заплатят политическата цена (въпреки че досега това рядко означаваше реални последиствия, наказателно разследване или осъдителна присъда).

- ✓ Решението да се задейства мярката може да изглежда привлекателно за страните от ЕС. Това би било знак, че политиците се справят с вътрешни проблеми, като “наказват” предполагаемо несправедливата и корумпирана българска съдебна система. Освен това в известен смисъл **мярката блокира потенциалната опасност от признаване от страна на страна-членка на съдебни решения, които не се считат за справедливи и в съответствие с най-добрите европейски практики, при което мярката може да изглежда като “защита”**. Подобна положителна интерпретация обаче би имала само ограничен ефект, тъй като гражданите на страните-членки бързо ще осъзнаят, че мярката сама по себе си не решава българските проблеми, като отлага “вноса” им в Съюза с няколко години.

Като цяло допълнителният политически ефект от този сценарий ще бъде доста минимален. Самата опасност от задействане на тези защитни мерки вече се отрази на българския политически живот. От гледна точка на политиката на ЕС това се използва като инструмент за въздействие.

Икономически ефект

Инвеститорите обикновено интерпретират подобни политически мерки като знак за по-висок като цяло риск от опериране в дадена страна. При този сценарий нивото на несигурност при упражняване на местни вещни права ще бъде по-високо, отколкото при сценария за пълноправно членство. Освен това може да се очаква, че някои участия на български фирми в международни вериги на добавена стойност няма да станат факт или ще бъдат отложени. **Следователно подобно решение би се отразило пряко върху оценката на държавния риск и следователно върху разходите за финансиране и в обществения, и в частния сектор.**

- ✓ Тъй като българската икономика до голяма степен зависи от чуждестранен приток на капитали за финансиране на вътрешни инвестиции, **увеличаването на капиталните разходи ще намали общата производителност на икономиката**. При все това може да се каже, че външните инвеститори вече са взели под внимание проблематичната съдебна система в страната и едно решение на ЕС няма лесно да промени това мнение.
- ✓ Трябва също така да се каже, че инвестиционните решения не се основават на един-единствен фактор и че негативните възгледи за съдебната система рядко са причина за решение „за” или „против” инвестиране на определено място. Следователно мярката ще има маргинален ефект, или с други думи, ще се отрази на някои решения, които или са много зависими специално от правни въпроси, или вече са доста нерешителни и предпазливи.
- ✓ Като оставим настрана цялостното негативно отношение, **ефектът от липса на взаимно признаване в областта на наказателното право върху икономиката ще бъде ограничен. По-пряко въздействие ще има тригодишното отлагане по отношение на граждански дела. Широко прието е мнението, че правните въпроси са част от *транзакционните разходи* за всеки бизнес и следователно колкото по-ниски са тези разходи, толкова по-добре**. Размерът на тези разходи (т.е. свързани с фирмени спорове и други въпроси, които се решават в съда) основно е свързан с три фактора: експедитивност, справедливост и стандартизация. Факторът “експедитивност”

включва всичко, свързано с преките разходи (такси и др.) и с бързината. “Справедливост” се отнася до съществуването на предсказуемост и взаимно приемане и признаване на дадено решение. Факторът “стандартизация” е индиректен, свързан с цената на знание и спазване на различни групи правила и процедури при правенето на бизнес с различни контрагенти или на различни места. Защитните мерки в областта на ПВР ще се отрази негативно и на трите фактора, т.е. **ще увеличи транзакционните разходи за правене на бизнес в България.** Един резултат от взаимното признаване на съдебни решения ще бъде появата на “конкуренция” между юрисдикциите. Ще бъде възможно компании да постигнат съгласие за прибегване до различна (от българската) юрисдикция при решаване на евентуални спорове. По този начин сравнително лошото качество на българския съд няма да представлява бариера (или по-скоро допълнителен разход) за правене на бизнес в България, като компаниите ще имат възможност да “избегнат” недостатъците и да продължат да оперират в страната. Предпазните мерки ще отложат тази възможност и така ще имат отрицателен ефект върху всички, които правят бизнес в България. Липсата на взаимно признаване означава и че международните компании ще трябва да оперират в две съдебни системи вместо в една, което означава по-високи преки разходи.

- ✓ **Тежестта обаче ще падне върху компаниите от ЕС, а по отношение на величина – върху големите компании.** Местните играчи се радват на известно преимущество, тъй като не само са запознати с функционирането на българската съдебна система, но и участват в различните корупционни практики, които са причината за налагане на предпазната мярка. Така компаниите от ЕС ще са тези, които повече ще пострадат. Разлика ще направят и големите компании, тъй като те оперират на международно ниво и обикновено трябва да се съобразяват с различни местни правила на различни места. Те са и тези, които могат да имат полза от появяващата се “конкуренция” като “изнесат” правните си въпроси и ги отнесат към съдебна система по свой избор сред страните-членки на ЕС. Като цяло **икономическата цена за ЕС ще се състои основно в загубени възможности за бизнес и приходи на компании, базирани в ЕС поради реакцията им към този сценарий в сравнение със сценария за безусловно членство.** За някои компании това може да означава свиване на планираното им присъствие на българския пазар, или дори отклоняване на съществуващи проекти, което ще формира разходи по отношение на пазарен дял, време и транзакционни разходи.

Може да се очаква, че най-важната дългосрочна полза от този сценарий в областта на икономиката ще е следствие от нарасналата мотивация за реформиране на българската ПВР система. **Може да се очаква този сценарий да доведе до най-висока скорост на реформите в съдебната система в България в сравнение с другите сценарии.** Така, въпреки че първоначалното ниво на увереност в сигурността на имуществените права може да е по-ниско, отколкото при сценария за пълноправно членство, фактически защитата на имуществените права и изпълнението на договори ще се подобри по-бързо

поради наличие на повече стимули. Ползата при този сценарий в сравнение с другите ще се състои в това, че при него съдебната система ще заработи по-бързо и по-добре, което ще доведе до увеличена инвестиционна и бизнесдейност.

Регионален ефект

Последствията за България, региона и ЕС биха били няколко.

- ✓ **В краткосрочен план твърдостта на ЕС би показала на тези, които формират националните политики, че задълженията трябва да се изпълняват навреме.** Това би било сигнал за бъдещите страни-кандидатки от Югоизточна Европа, че ЕС не прави компромиси. При този сценарий обаче цената и ползата от подобно действие трябва да се преценят много внимателно. Въпреки някои придобивки, що се отнася до описаните по-горе краткосрочни ефекти от гледна точка на ЕС, ще има и други, негативни последствия.
- ✓ **Налагането на защитни мерки би означавало, че ЕС ще поддържа “санкции” срещу собствените си членове, което ще е вредно за политическото развитие на Съюза.** Това ефективно ще отслаби позицията на България като стълб на политиката на ЕС в един все още нестабилен регион на Европа. Освен това, прилагането на редица общи политики в областта на правосъдието и вътрешния работи като например Шенгенското споразумение и Шенген II, и на набора от мерки в областта на защита на външните граници може да се възпрепятства. **Исключването на България от европейските политики в областта на ПВР може да се отрази и на споразуменията на страната със съседите ѝ по отношение на пътуване, транзитно преминаване и граничен контрол,** като се имат предвид няколко важни съображения. Изискванията на ЕС правят необходимо налагането на визов режим между тези страни, което е в противоречие с усилията за регионално сътрудничество, търговия и икономическо развитие. Тези нежелани последствия от членството на България тепърва трябва да се адресират и налагането на защитни мерки ще подкопае усилията в този посока. Освен негативния психологически ефект на ограниченията за пътуване и транзитно преминаване това ще влоши икономическото развитие в областта на търговията и туризма в Югоизточна Европа. Освен че е един от стълбовете на Европейския съюз, „Правосъдие и вътрешни работи” е и област на политики, която все повече се “изнася” в съседни страни. Това се прави, за да се гарантира сигурността на Съюза, като се изгради пръстен от стабилни и отговорни страни около него. Разширяването на тези политики още на югоизток би донесло само ползи на Съюза.
- ✓ Въпреки че сценарият за налагане на защитни мерки по ПВР до известна степен е по-добър от предходния, той би индикирал недостатъчно развитие в една от най-чувствителните области на управление, свързана със самите основи на модерната държава, както и с цялостната рамка за функциониране на пазарните механизми, лоялната конкуренция и наблюдаваните схеми за държавни помощи. **Това би довело до редица трансгранични ефекти, свързани с възможно обществено толериране на корупция, “сива” икономическа среда, непрозрачно и/или неконкурентно предоставяне на държавни помощи и обществени поръчки, както и високи алтернативни разходи в случай на съдебни**

дела (по отношение и на пари, и на време). Този набор от обстоятелства може и да доведе до проблеми с усвояването на фондове, достъпни при трансгранични инициативи, подкрепяни от структурните фондове, Европейската инвестиционна банка и други външни донорски програми, като предизвика забавяне и издигне пречки за цялостния процес на регионално сътрудничество. На свой ред репродуцирането на подобна не толкова пазарно ориентирана среда ще изтощи конкурентоспособността на българските пазарно ориентирани компании и ще създаде недоверие и други пречки в процеса на интеграцията им в общите пазари на ЕС.

- ✓ **Слабо контролираната престъпна среда също директно ще намали оптималната конкурентоспособност на страната като възможен източник на трансгранични и международни масови услуги като туризъм, здравни услуги и др.** В съответствие със степента, в която пропуските в областта на правосъдие и вътрешен ред са свързани с граничния контрол, може да се очакват и допълнителни негативни последици като контрабанда на стоки.

Обществено мнение

Възможността за членство с предпазни клаузи е доста нова за българското общество. Затова българите не са напълно информирани за всичките му аспекти. Така или иначе виждането на различните сценарии за присъединяване с предпазни мерки разкрива негативни нагласи. Подобен тип присъединяване няма да има значим положителен ефект:

- ✓ **Българите заявяват, че ще са разочаровани, ако България се присъедини със защитни мерки в областта “Правосъдие и вътрешни работи”. В същото време обаче те го виждат като компромис, който би избегнал отлагането на присъединяването.** Според проучването на агенция “Маркет линкс” и Институт “Отворено общество” присъединяването със задействани мерки по глава “Правосъдие и вътрешни работи” е по-приемливо, отколкото ограниченията на вътрешния пазар. Това може да се обясни с неспособността на българската съдебна система да противодейства на високото ниво на престъпност и да приключи висящи дела срещу престъпници през последните години. 49% от интервюираните признават, че ще са разочаровани от предпазните мерки в областта на правосъдието и вътрешните работи, което е по-малко, отколкото в другите сценарии.
- ✓ Съществуват трудности в разбирането и предвиждането на резултатите от такъв вид присъединяване. **Българското обществено мнение е разделено в отношението си към последиците за съдебната система.** 40% от интервюираните виждат възможен положителен ефект върху функционирането на съдебната система, а 32% предвиждат негативни последици. 32% от интервюираните смятат, че основно сивата икономика ще спечели от този тип присъединяване към ЕС. По отношение на вътрешните работи, стабилността и сигурността в страната се наблюдава нерешително и неопределено отношение. 36% от интервюираните очакват положителен ефект а 33% - отрицателен. Ще се наблюдават негативни нагласи към българското правителство (49%) и към Европейския съюз (24%).

Този сценарий може да бъде разглеждан като компромис. Очакваният ефект върху общественото мнение би бил по-положителен в сравнение с този от другите сценарии. Хората ще продължат да подкрепят членството в ЕС и европейския проект, но със значително въздържание. Ще преобладава чувството, че България не е “нормален” член на ЕС. Успоредно с това Европейският съюз ще продължи да бъде основен източник на надежда за положителна промяна, но не толкова ефективен инструмент за натиск.

По отношение на ефекта върху европейското обществено мнение аргументите, че България не е готова за пълноправно членство, ще стават все по-популярни. Отрицателните нагласи против разширяването ще продължат сред държавите-членки на ЕС. Европейският съюз би изгубил мощен инструмент за ускоряване на реформите в областта на правосъдието и вътрешните работи в България. Това би могло и да усложни регионалното сътрудничество на ЕС в една от най-проблематичните области като корупцията и организираната престъпност.

Четвърти сценарий: България става член на ЕС от 1 януари 2007 година, но с наложени защитни мерки по вътрешния пазар

Европейската комисия може да предприеме подходящи мерки след мотивирано искане от държава-членка или по своя собствена инициатива в период до три години след присъединяването, в случай че България или Румъния не успеят да изпълнят ангажиментите, които са поели в контекста на преговорите за присъединяване, като с това причиняват сериозно нарушение на функционирането на вътрешния пазар, включително и нарушения на ангажименти по отношение на секторни политики, които се отнасят до икономически дейности с трансграничен ефект или при неизбежен риск от подобно нарушение. Такива защитни мерки не могат да се налагат като средство за произволна дискриминация или прикрито ограничаване на търговията между държавите-членки.

В самото начало трябва да отбележим, че ЕС представлява идея преди всичко за общ пазар. По този начин решението да се изключи България от вътрешния пазар би имало значителен икономически и политически ефект, още повече че вътрешният пазар е *основната* икономическа институция на ЕС. В този смисъл, за разлика от други сценарии, значителните въздействия по отношение на вътрешния пазар ще са включени в анализа на икономическия ефект.

Политически ефект

Тъй като ЕС отдавна е обявил, че България има функционираща пазарна икономика, малцина политици – ако изобщо има такива – биха приели тази мярка като нещо различно от наказателна и репресивна мярка.

- ✓ Вероятно такива мерки няма да се наложат поради проблеми с готовността на българската правна рамка, институции или компании да се присъединят към общия пазар, а поради виждането за корупция по високите етажи и лошо функциониращата съдебна система в страната.
- ✓ Ще има значителен спад на доверието в правителството, макар че формалното членство през 2007 г. може и да смекчи това недоволство. Обществено мнение логично ще се обърне срещу

правителството и самия процес на присъединяване към ЕС, тъй като задействането на тази мярка ефективно спира видимите ползи от присъединяване към Съюза: свободното движение на хора (т.е. работна ръка) така или иначе ще бъде отложено от повечето членки на ЕС, а в добавка **тази мярка ще се отрази на свободното движение на стоки и услуги.**

- ✓ В ЕС мярката ще се възприеме именно като репресивно действие поради неспособността на България да подобри съдилищата си и да се бори с корупцията. Като такава тя ще е от полза за политическите партии в страните-членки, които като цяло са скептични по отношение на разширяването, особено към Европейския югоизток. Може обаче и да има обратен ефект в това, че подобна мярка не адресира самия проблем. ЕС ще бъде считан за “търговец”, който се опитва да използва интегрирането в общия пазар като заложна карта за по-бързото провеждане на политически реформи и антикорупционни мерки в държава-членка.

Икономически ефект

Изключването на България от вътрешния пазар ще има значителен негативен ефект и в краткосрочен, и в дългосрочен план.

- ✓ Както показват различни изследвания върху предишни разширявания², интегрирането в общ пазар има по-голям ефект върху търговията и растежа от митнически съюз. Следователно забавянето на влизането в общия пазар ще означава **по-нисък темп на растеж на търговията и следователно на реален приход за България.** За икономиката на ЕС ефектът на макрониво ще бъде много по-малко значим, тъй като БВП на България е едва 0.2% от този на 25-те членки на ЕС.
- ✓ В краткосрочен план това ще означава **липса на достъп до стоковите пазари на ЕС.** ЕС е основен търговски партньор на България с дял от близо 60% в общата търговия на стоки и услуги на България. **Българският износ на потребителски и инвестиционни стоки пострада особено,** а те представляват респективно 22% и 9% от целия износ на страната. Трябва да се отбележи, че значителен дял от българската промишленост изнася стоки, които са чувствителни към нетарифни бариери, като например храни и селскостопански продукти (10% от целия износ), облекло и текстил (20%), машини и техника (16%).
- ✓ Икономическата цена, която ЕС ще заплати за българско членство с предпазни мерки в областта на вътрешните пазари, ще бъде ясна, въпреки че тя ще е относително малка в сравнение с величината на икономиката на Съюза. **В краткосрочен план тази цена ще представлява по-бавен ръст на търговията, а оттам – по-малка възможност на европейските производители да предлагат продукцията си на българския пазар.** По отношение на вноса,

² Виж напр.: Lejour, A.M., R.A. de Mooij and R. Nahuis, 2004, “EU enlargement: Economic implications for countries and industries”, в: H. Berger, T. Moutos and H-W. Sinn (eds), Managing EU enlargement, под печат от MIT Press.

макар и малък, българският пазар е важен за определени производители в ЕС. Потребителските стоки, внасяни от ЕС, са на сума от близо 1,5 милиарда евро, или 11% от целия внос в България. Инвестиционните стоки, които влизат на българския пазар, са на стойност 2,8 милиарда евро (20% от целия внос в страната). **В по-дългосрочен план мярката ще попречи на повишаването на доходите в България, което ще означава покупателна способност по-лоша от тази в другите сценарии по отношение на продуктите на европейски производители.**

- ✓ Горните изчисления обаче взимат предвид само търговията, извършвана понастоящем, и не могат да дадат точна прогноза за възможния ръст в търговията след влизане в общия пазар. Както вече беше споменато, различни анализатори твърдят, че скоростта на интеграция на търговията рязко нараства след присъединяване към вътрешния пазар въпреки съществуването на митнически съюз години преди този момент.
- ✓ **Тази мярка ще измести ползите от онези компании, които през последните години са инвестирали много, за да отговарят на европейските регламенти, към онези, които предпочитат да не правят това.** При отлагането на присъединяването към вътрешния пазар първата група няма да може да бере плодовете на разумното планиране и инвестиции, като същевременно ще плати цената на реструктурирането И обратно, онези, които са спестили разходи за съответствие, няма да са жертва на силната конкуренция на един голям открит пазар, докато не се отмени защитната мярка. По този начин **решението на ЕС ще накаже онези, които са положили усилия да въведат европейските стандарти, и ще облагодетелства онези, които не са.** Това разпределение на относителната цена на мярката, добавено към друг опит, натрупан от българските компании през последните години, неизбежно ще създаде у българските предприемачи чувството, че инвестициите, необходими за да се постигне съответствие със стандартите на вътрешния пазар, представляват значителен риск с неясни и бавни ползи.
- ✓ Освен пропуснатите възможности за печалба тази мярка означава и **влошаване на бизнесперспективите за всяка фирма в България (независимо дали е българска или чуждестранна),** а за фирмите, които са относително по-облагодетелствани в очакване на възможностите на общия пазар това може да означава сериозни проблеми с баланса. Това ще означава намалени възможности на тези фирми да финансират други инвестиции, необходими за постигане на съответствие със стандартите на ЕС и за подобряване на цялостната ситуация в тези фирми.
- ✓ Друга цена, която България ще заплати в краткосрочен план, ще бъде **по-бавното в сравнение с другите сценарии увеличение на конкурентния натиск на вътрешния пазар, което ще означава относително по-ограничен достъп на българските потребители до качествени продукти на атрактивни цени.** Такова решение ще забави и конкуренцията при предоставянето на услуги, като така **ще облагодетелства някои местни доставчици, които понастоящем се радват на почти олигополно положение на българския пазар.**

Добавената стойност във финансовия сектор расте по-бързо от цялостното нарастване на БВП; към 2005 г. дялът ѝ в брутната добавена стойност на българската икономика вече надвишава 4.5%. **Такова решение ще навреди на потенциалната експанзия на финансови компании от ЕС, както и на българските потребители, които ще страдат от липсата на конкуренция на вътрешния пазар.**

- ✓ Важно е да се добави и че на България не трябва да се гледа като на отделен пазар, а като на част от по-голямо икономическо пространство (напр. “Балканите” или “Югоизточна Европа”, включително Гърция, Румъния, Македония, Албания, Сърбия и Черна гора, Хърватия и отчасти Турция), следователно цената на отлагане на присъединяването към общия пазар влияе върху инвестиционните решения, които големите многонационални компании взимат по отношение на регионалните си планове. По този начин **за онези, които имат предпочитание към България като място, където да базират регионалното си опериране, предпазната мярка ще има значителен негативен ефект. Тъй като тези компании основно са базирани в ЕС и много малко от тях са български, мярката ще има негативен ефект предимно върху бизнеса в ЕС.**
- ✓ Относително малка полза за ЕС ще бъде потенциалната му защита от български продукти, които не отговарят на всички стандарти на общия пазар. Като се има предвид относителният размер на българската икономика, този ефект ще бъде незначителен – няма дори и един български продукт, който да държи значителен дял от който и да е европейски стоков пазар. Но дори и в много малкия български мащаб рискът за европейски фирми от нелоялна конкуренция и за европейските потребители от закупуване на нискокачествени стоки, произхождащи от България, ще бъде елиминиран.

Като цяло ЕС ще има минимална полза от изключването на България от общия пазар по отношение на защита и потребители, а европейските компании ще трябва да заплатят цената като отложат бъдещо разрастване. От българска гледна точка мярката ще има негативен ефект върху чуждите инвестиции. Местният пазар няма да има възможността да се възползва от свободна търговия и международна конкуренция. По отношение на индивидуални играчи на пазара тази клауза ще прехвърли разходите от компании, които не отговарят на регламентите на ЕС върху онези, които са направили инвестиции, за да отговарят на тях.

Регионален ефект

За България, ЕС и региона резултатите от налагане на защитните мерки върху вътрешния пазар ще са и отрицателни, и положителни и Европа трябва внимателно да прецени всички “за” и “против” от налагането на тази санкция.

- ✓ От гледна точка на Европейския съюз демонстрацията на твърдост ще представлява силен сигнал за страните от региона, които се стремят към членство, че ангажиментите трябва да се изпълняват навреме.
- ✓ Мерките може до известна степен да намалят злоупотребите, включително и с обществени средства, както и други предизвикателства в новата страна-членка.

- ✓ От друга страна, ще има редица негативни странични последици от налагане на тази санкция. Този сценарий с преобладаващ икономически ефект ще добави към българските задължения като страна, външна граница на ЕС, набор от препятствия пред експортните ѝ възможности за европейските пазари.

По отношение на съседните страни, както и на по-развитите европейски икономики това ще играе ролята на ограничение и за собствени местни инвестиции в продуктивни предприятия и използването на български производители като подизпълнители за производството на стоки, предназначени за износ на европейските пазари. **В резултат на това може да се забавят местният и регионалният обмен на стоки и икономически растеж, както и развитието на регионалните финансови услуги.**

Обществено мнение

- ✓ **Общественото мнение показва много по-негативно отношение към налагането на предпазна клауза в областта на вътрешния пазар, отколкото към отлагането на присъединяването на България за 2008 г.** Доколкото положителният ефект от присъединяването към ЕС основно е свързан с икономическите аспекти на развитието на страната, българите смятат този вариант за прекалено негативен и 68% от интервюираните ще бъдат разочаровани. Дори и антиевропейците заявяват, че ще бъдат прекалено разочаровани, ако България се присъедини със защитни мерки по вътрешния пазар.
- ✓ **Българите са на твърдото мнение, че това е най-лошата опция за присъединяване към Европейския съюз.** Твърдият негативизъм на българското обществено мнение спрямо този сценарий се потвърждава от факта, че негативните реакции на всички социални и демографски групи са твърде високи. Този сценарий ще има най-отрицателен ефект върху отношението на българите към европейските институции (42%) и към Европейския съюз като цяло (41%). Това означава, че тази опция ще увеличи до голяма степен евроскептицизма на българите. Най-негативните последици от присъединяване със защитни мерки по вътрешния пазар се свързани с малките и средните предприятия (65%) и особено с предприятията, които са положили усилия да отговарят на изискванията на ЕС (68%).

Като цяло последиците ще бъдат доста негативни и сериозни. **По отношение на вътрешната политика мярката ще се приеме просто като акт на наказание и репресивна мярка.** Освен това възможно е подобна мярка да не се наложи поради проблеми с готовността на българската правна рамка, институции или бизнес да се присъединят към Общия пазар, а поради виждането за високо ниво на корупция и лошо функционираща съдебна система в страната. **Ще има значителен спад в доверието към българското правителство, макар формалното членство през 2007 г. да може да смекчи това недоволство.** Общественото мнение логично ще се обърне срещу правителството и срещу самия процес на присъединяване към ЕС, тъй като задействането на тази мярка ефективно спира видимите ползи от присъединяване към Съюза.

В ЕС това действие ще се приеме като наказателна мярка, предизвикана от неспособността на България и нейните съдилища да се борят с корупцията, като в същото време на България ще се гледа като на страна, неспособна да се справи с конкурентния натиск на свободния пазар. Това неизбежно ще доведе до негативни виждания в самите страни-членки на ЕС. Виждането за корупция и организирана престъпност ще се комбинира с мнението, че българските компании и предприятия не са добре подготвени за присъединяване и ще бъдат неспособни да се конкурират на равна нога с пазарните икономики в страните-членки на ЕС. Това ще бъде от полза за политически партии в страните-членки, които като цяло се отнасят скептично към разширяването, особено в Югоизточна Европа.

В същото време тези мерки ще имат негативен ефект върху компаниите и бизнеса в ЕС, които искат да инвестират и вече работят в България и Югоизточна Европа. Европейските инвеститори ще бъдат принудени да следват определени правила, които пречат на тяхната дейност и бизнес. Много компании от ЕС и сега страдат от тези неудобства. Европейските общности ще се считат за “търговец”, който се опитва да използва интегрирането в общия пазар като заложна карта за по-бързото провеждане на политически реформи и антикорупционни мерки в държава-членка.

Пети сценарий: България става член на ЕС от 1 януари 2007 година, но с наложени защитни мерки по вътрешния пазар и по правосъдието и вътрешните работи

Защитните мерки по вътрешния пазар и по правосъдието и вътрешните работи могат да бъдат наложени от Европейската комисия при следване на определена процедура и при положение, че България и Румъния не успеят да изпълнят поетите в хода на преговорния процес ангажменти в тези области. Мерките ще са пропорционални и могат да бъдат наложени до края на период от три години след присъединяването, както и след това, ако съответните задължения не се изпълнят до три години след присъединяването. Решение за защитните мерки може да бъде взето и преди присъединяването, въз основа на заключенията от мониторинга, като приетите мерки влизат в сила от първия ден на присъединяването, освен ако не се отнасят за по-късна дата. Те остават в сила не повече от необходимо и се вдигат, когато недостатъците бъдат отстранени. Защитните мерки не отлагат членството на България в Европейския съюз. Те могат да включват неприлагането на правилата на Протокола или Акта към Договора до степен и за периоди, които са абсолютно необходими, за да се изпълнят съответните задължения. Отдава се приоритет на тези мерки, които най-слабо засягат функционирането на вътрешния пазар.

България и Румъния също могат да поискат от Комисията разрешение за предприемане на защитни мерки, ако до края на период от не повече от три години след присъединяването възникнат сериозни и трайни затруднения в който и да е сектор на икономиката или такива, които могат да причинят сериозно влошаване на икономическата ситуация в дадена област. Целта на подобни мерки е да поправи това положение и да приведе съответния сектор в съответствие с икономиката на вътрешния пазар.

На същото основание всяка настояща страна-членка може да поиска разрешение за предприемане на защитни мерки по отношение на България, на Румъния или и на двете държави.

В добавка към вече изложените по-горе следствия подобен хибриден сценарий може да предизвика синергични ефекти в областта на възможните ограничения и/или препятствия.

- ✓ Задействането на двете предпазни клаузи ще доведе до комбиниран положителен и отрицателен ефект. Това означава, че от една страна, ЕС ще притежава “остена” да мобилизира създателите на национални политики да проведат реформи и в резултат да демонстрират на другите страни в Югоизточна Европа, че ЕС не прави компромиси при изпълнението на задължения.
- ✓ От друга страна обаче, ще има редица негативни последици, които могат да обезсмислят положителните. Първо, подобно действие ще понижи важността на България като ключова страна в балканската политика на Европейския съюз, като се има предвид, че процесите на изграждане на държава и нация там далеч не са приключили и Европа се нуждае от основна държава-стълб, която да поддържа усилията ѝ за възстановяване на региона след конфликтите. Второ, задействането на предпазните клаузи ще попречи на прилагането на общите европейски политики в двете съществени области на правосъдие и вътрешни работи и общия пазар.

Пречките, създадени от задействането на тези предпазни клаузи, ще се отразят на по-нататъшното развитие на общи политики на ниво ЕС и ще попречат на разширяването (или “износа”) на такива политики или на някои от техните компоненти в съседни държави. Това противоречи на създаването от страна на ЕС на приятелска среда около границите си по отношение и на сигурност, и на икономическо развитие.

Заключение

Като цяло може да се заключи, че стратегическото решение за сценария, при който България става член на ЕС, има няколко важни измерения. Първото са плюсовете и минусите за България. Второто са плюсовете и минусите за ЕС. Третото е времевото измерение, а именно краткосрочното предпазване срещу дългосрочните стимули за реформи в България в областите, в които тя има най-големи недостатъци по отношение на способността ѝ да бъде член на ЕС.

От описанието на различните възможности може да се заключи, че **взимането на дългосрочно решение, основаващо се на целта да се осигурят дългосрочни стимули България да реформира проблематичните си области, ще има много по-голяма стойност от краткосрочни решения.** Освен това, като се имат предвид структурите на стимулите в проблематичните области в България, изглежда че областта, която действително се нуждае от помощ, за да се реформира, е българската съдебна система, т.е. областта на правосъдието и вътрешни работи като цяло. Като се има предвид предишният опит с реформите в страната в исторически план и с ЕС и с международните финансови институции, може да се заключи че, първо, тези, които взимат решения в България, се нуждаят от ясна пътна карта, включително подробно

описание на всички стъпки на реформата със съответните срокове и критерии за оценка, и, второ, че заплахата от наказание (“тояга”) действа по-добре от обещанието за награда (“морков”) при осигуряването на действия за реформа.

От тази гледна точка изглежда, че сред всичките изброени тук сценарии, при уговорката, че всички те имат своите плюсове и минуси, оптималният е приемането на България за член от 1 януари 2007 г. с подробна пътна карта за реформи в сферата на ПВР, която страната да изготви и която да бъде приета от Европейската комисия и Съвета на министрите преди датата на присъединяване, и с поемането на твърд ангажимент, че ако не следва пътната карта, защитните мерки в областта на ПВР ще бъдат наложени по всяко време през първите три години на членството. Този подход ще създаде най-силната мотивация за реформиране на тази проблематична област и в крайна сметка ще генерира най-големите ползи и най-малките негативи и за България, и за ЕС.

Група за европейски прогнози и изследвания (ГЕПИ)

КАКВО Е ГЕПИ?

ГЕПИ е отворен аналитично-дискусионен форум, създаден към програма “Европейска интеграция и регионална стабилност” на Институт “Отворено общество”, обединяващ усилията на представители на аналитичните центрове в страната (т. нар. think-tanks) с цел идентифициране на дългосрочни проблеми в контекста на преговорите за присъединяване на България към ЕС и членството в НАТО и предлагане на възможни решения.

КАКВО ПРАВИ ГЕПИ?

Обсъжда вътрешната и международната политика на страната и дефинира проблемни области, изискващи промени на съществуващите политики.

Изработва периодични анализи на обстановката в страната и региона, аргументиращи необходимостта от промени на държавни политики и обществени практики и формулира предложения за възможни решения.

Формира тематични работни групи, включващи представители на релевантните държавни институции, неправителствени организации и медии и провежда обсъждания на възможните решения на идентифицираните проблеми.

КОЙ УЧАСТВА В ГЕПИ?

**Ася Кавръкова – Програмен директор, Институт Отворено общество –
София – Координатор на ГЕПИ**

Асенка Йонкова – Експерт, Industry Watch Group

Божана Стоева – Експерт, Център за икономическо развитие

Георги Ганев – Програмен директор, Център за либерални стратегии

**Елица Маркова – Координатор проекти, Институт Отворено общество –
София**

Лъчезар Богданов – Експерт, Industry Watch Group

**Марин Лесенски – Програмен директор, Институт за регионални и
международни изследвания**

**Светлана Ломева – Директор, Българско училище за политика, Нов
български университет**

**Кирил Величков – Експерт, преподавател в катедра “Европеистика”, СУ
“Климент Охридски”**

Мадлена Владимирова – Експерт по програма ФАР