



# Новата стратегия на ЕС „Европа 2020“: Критични аспекти

Доц. д-р Георги Маринов,  
Бургаски Свободен Университет

**„...Има опасност Лисабонската стратегия да се превърне в синоним на пропуснати цели и неизпълнени обещания...“. Цитат от доклада на Вим Кок, председател на Комисията за изготвяне на доклад за хода на изпълнение на Лисабонската стратегия (2004 г.)**

След избирането от Европейския парламент на новия (стар) председател на Европейската комисия, Жозе Мануел Барозу, след кратко време от преизбирането му се появи политически проект, лансиран от него и наречен план „Европа 2020“. Идеияният проект се прие доста „мълчаливо“ в официалното политическо пространство на евросъюза. Няма симптоми да се води оживен дебат по него. Отношение взеха преди всичко Комитетът на регионите, докато другият консултативен орган на ЕС - Европейският икономически и социален съвет запази мълчание. Както и българското правителство, което всъщност номинира и излъчва българските членове в този комитет! В някои страни неправителствени организации за оправдаване на средства по „меки проекти“ организираха обществени дебати в закрити формати и без реална гражданска чуваемост. Чува се и първите критични мнения в някои, главно по-големите страни-членки на ЕС и в Комитета на регионите. Какво роди Европейската комисия в лицето на Ж. Барозу? Какви са параметрите на новата евростратегия, за каквото бе обявен? Зачерква ли се Лисабонската стратегия, известна като друг план – План 2000. И ред други открити въпроси,

на които или трябва да се отговори или ще се подминат дипломатично!

## КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ПЛАН „ЕВРОПА 2020“?

Очевидно стратегията е замислена като фундаментална (подобно на Лисабонската) и крие сериозни намерения на наднационалното равнище на ЕС за решителни действия в започващото второ десетилетие на XXI век. Тя условно може да се раздели на констативна и оперативна част. Констативната част е меко казано не ласкава като оценки, а редица постановки звучат повече от тревожно. Но като цяло загрижеността е основателна! Икономическата криза изигра ролята на катализатор на натрупвани проблеми в развитието на евросъюза, които или са били подминавани (премълчавани) или подчинени на цели от по-висш ранг – например геополитически и геоикономически. От втория порядък са например приемането на неподготвени икономически страни в общността. Но има и други като сериозното технологично изоставане на ЕС (1) от водещите в това отношение субекти на МИО, които могат да се обяснят единствено с неадекватни реакции и управленски решения и тяхното сложно и неефективно прилагане на практика. А може би и с подценяването на основополагащи принципи като този за солидарността, субсидиарността и др. Впечатлява е констатацията, че „структурните слабости на Европа са извадени на показ“. Постановките в преамбулната част на плана са всъщност изводи от няколкогодишна работа на екип от 12 водещи политици и икономисти, начело с бившия премиер на Испания, Фелипе Гонзалес (същата схема както комисията Кок за анализ на План 2000) за развитието на ЕС до 2030 г.

Оперативната част също трудно може да изненада, поне експертното равнище на ЕС. В какво се състои същността на плана?

Формулирани са три, наречи **взаимно подсилващи се приоритета:**

● **Интелигентен растеж**, който се разшифрова като изграждане и развитие на икономика, основана на знания и иновации



- **Устойчив растеж**, който се разшифрова като насърчаване на развитие на по-екологична и по-конкурентноспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите. Накратко, призив за интензивно икономическо развитие.

- **Приобщаващ растеж**, който се разшифрова като развитие на европейска икономика с високо равнище на заетост, стимулиращо социалното и териториално сближаване.

Водещите **цели** в „Европа 2020“ са сведени скромно до **пет**, но разбираеми и прагматични:

- Във възрастовата граница между 20-64 г. да се постигне трудова заетост за 75% от населението в евросъюза. От тази цел прозират действия за реформи в пенсионната сфера.

- Заделяне на инвестиционен ресурс от 3% от сумарния БВП на съюза за научноизследователска и развойна дейност (НИРД). Нещо ново няма, освен предложението за разработване на собствен индикатор на ЕС за измерване интензитета на НИРД и иновациите.

- Утвърждаване (не беше заложена в Лисабонската стратегия) на формулата 20:20:20 ( намаление с 20% на вредните емисии, увеличаване на ВЕИ до 20%, увеличаване на енергийната ефективност с 20%).

- Като стратегическа цел е изведен проблемът с образованието. Потвърждава се стратегията „Long Life Learning“ като се намалят под 10% преждевременно напускащите училище (сега 15%), а дялът на вишистите във възрастовата граница 25-34 трябва да нарасне от 31% на 40% **(3)**

- Намаление на застрашените от бедност (националните прагове) с 20 млн. души. Това е **нова цел**, зад която стои не афиширан досега остър проблем на евросъюза.

За постигане на реален напредък по приоритетите и целите се предлагат **седем основни инициативи**, които да съдържат конкретни действия за постигане на напредък. Поради липса на място **(4)** те ще бъдат анализирани в отделна статия след официалното приемане на План „Европа 2020“:

- 1) „Съюз за иновации“ с цел завършване изграждането на Европейско изследователско пространство, подобряване на рамковите условия за иновативен бизнес,

преструктуриране на финансовите инструменти в тази област (Рамковата програма СІР, План SET (Европейски стратегически план за енергийни технологии) и т.н.

- 2) „Младеж в движение“ с цел постигане на по-голяма мобилност и достъп до пазара на труда на младите хора.

- 3) „Програма в областта на цифровите технологии“ с цел доразвитие на Единно информационно пространство (достъп на всички до Интернет и единен цифров пазар за бизнеса и домакинствата)

- 4) „Европа за ефективно използване на ресурсите“ с цел да осигури икономически растеж за сметка на мобилизиране на интензивните за сметка на екстензивните фактори: нисковъглеродна икономика, висока енергийна ефективност, икономичен транспорт.

- 5) „Индустриална политика в ерата на глобализацията“ с цел стимулиране на иновативен европейски бизнес (стимулираща единна регулативна рамка за едрия и малък бизнес, повишаване на конкурентноспособността на европейското предприемачество и бизнес)

- 6) „Програма за нови умения и работни места“ с цел постигане на гъвкав и модерен пазар на труда, стимулиращ „учение през целия живот“

- 7) „Европейска платформа срещу бедността“ с цел стимулиране на социалната и териториална кохезия в общността.

#### КРИТИЧНА „ДИСЕКЦИЯ“ НА „ЕВРОПА 2020“

**Първо.** Възниква резонният въпрос каква ще е съдбата на широко рекламираната като „стратегическа“ Лисабонска стратегия? Отписва ли се тя или новата стратегия ще се приеме (натрапи) като политическа десетилетна визия на наднационалното равнище като „логично“ продължение на План 2000? Или констатацията на Вим Кок вече е факт! И ще се поеме ли политическа отговорност за нейния провал? И кое равнище на управлението на ЕС?

**Второ.** В стратегията е очевидна **бъркотията между цели, приоритети, задачи, области.** Това, което в Лисабонската стратегия



се наричаше **цели** („динамичен и устойчив икономически растеж“, „висока и качествена заетост“, „социална сигурност“) в „Европа 2020“ се нарича **приоритети**: „интелигентен растеж“, „устойчив растеж“, „приобщаващ растеж“. Задачите в План 2000: 3% средногодишно нарастване на съюзния БВП, достигане на заетост от 70%, инвестиции в иновации и НИРД в размер на 3% и други, са формулирани в новия план като **водещи цели**. Извършено е козметично преформулиране на целите, т.е. на задачите от Лисабонската стратегия и на Политиката за икономическо и социално сближаване (ПИСС), като са изведени допълнително като политическа визия задачата за енергийния микс и са допълнени други с **разширена** формулировка, касаещите или задачи по програмата „LLL „ (Long Life Learning) или принципиално нова, като тази за намаляване броя на бедните. От този род има десетки примери.

**Трето.** Отново прозира **чиновническият подход** на наднационалното равнище към разработването на стратегии. Въпреки „изобилието“ на т. нар. експертно консултантски структури (известни като агенции, центрове, институти), процесът на изготвянето на „Европа 2020“ е меко казано доста административно формализиран. Може би екипът на председателя на ЕК е бил в „чайтгот“ (тогава остава открит въпросът какво налага бързането), но така или иначе по време на т. нар. също спешно реформиране (2002-2006 г.) на План 2000 (и особено след това) бяха проведени редица дебати по един друг план, известен като План D (трите D-демократия, диалог, дебат + предложението на Комитета на регионите за включване на още едно D - децентрализация). Не може да не отбележим, че публичното научно и експертно пространство на ЕС е пълно с публикации, третиращи стратегиите, политиките и приоритетите за развитието на евросъюза. А и самата цел на План D беше именно да събуди креативния потенциал на „общоевропейското гражданско общество“ за даване на свежи идеи и повече прагматизъм в бъдещото развитие на евросъюза, да вземе отношение с предложения за бъдещето на Европейския съюз! **(2)** Така или иначе, изтъквани проблеми на развитието на ЕС

като набъбващи противоречия между трите управленски равнища: наднационалното, националното и субнационалното, прекомерната бюрокрация на наднационалното и национално равнище, засилване на елитарния характер на управление на евросъюза, небалансираните приоритети на бюджетната политика, неефективното усвояване на средства от финансовите инструменти на евросъюза, прекомерното и не винаги мотивирано (поне за европейското гражданство) засилване на амбицията за водеща роля на ЕС в глобалния свят и пр. продължават да са открити и отговорите в новата стратегия са доста замъглени.

**Четвърто.** Новият план признава нелицеприятни истини за премълчавани досега аспекти на състоянието на евросъюза. Една от тях е наличието на сериозна маса гражданско **бедно общество**, след като е поставена цел за намаляване на бедните **с 20 млн. души (25%)!** От тази изходна гледна точка вече под друг ъгъл изглеждат редица от сегашните непрекъснато „дъвкани“ проблеми: за незадоволителният икономически растеж, за лабилния пазар на труда, с който бързо се разстройва в посока увеличаване на структурната безработица и намаляване на общата заетост. Като стратегически проблем, който както вече се оказва е трудно разрешим, е редно да открийм въпросът за чувствителното технологично изоставане, дори и от страни като Китай. Иначе правилно формулираната задача в Лисабонската стратегия и в „Европа 2020“ за развитие на икономика, основана на знанието, сериозно забуксува. В епоха на информационно-комуникационна революция, обаче друга алтернатива няма!

По въпроса за технологичното равнище на ЕС и изоставането от САЩ и Япония, отново се преповтаря формулата за 3-те процента инвестиции за иновации в познатата от План 2000 схема 1:2 (публично финансиране и фирмено кредитиране). Очевидно в условията на криза бизнесът, вкл. едрият корпоративен, едва ли ще постави подобна цел за изпълнение. Което и поставя отново съмнението или за реалността на задачата или за формалността на схемата като пожелателна, но не и резултативно действаща.



**Пето.** По въпроса за **икономическата и финансова криза!** Стана повече от очевидно, че квалификацията от ЕС на глобалната икономическа и финансова криза като **само „натрапен“ външен фактор**, е доста опасно самоуспокоение. „Вътрешните корени“ на кризата също са от значение, дори и по-голямо от външните. За съжаление и досега не е направен достоен и обективен анализ на причините и последствията от кризата в този аспект. Не подлежи на съмнение, че най-висшата форма на интеграция и гордостта на Европейския съюз като достигната конструкция - Икономическият и валутен съюз, и по-специално в частта за еврозоната, е най-малкото сериозно бламирана. Няма да коментираме още по-негативни оценки и мрачни прогнози за бъдещето на еврозоната и на целия Европейски съюз. Времето ще бъде единственият верен съдник! Но щом за една Гърция се очертава „спасителен“ финансов ресурс от 110 млрд. евро (над 10% от европейския бюджет за индикативния период 2007-2013 г.), е повече от очевидно, че са наложителни отговорни изводи. Не може да не се отбележи, че евросъюзът като цяло не съумя да предприеме **в реално време** адекватни мерки за преодоляване на последствията за съюза като цяло и за застрашените страни-членки. Едва в началото на май 2010 г. ЕКОФИН след тежки преговори взе решение да се одобри финансов пакет от 750 млрд. евро. Този, т.нар. „вълчи план“ е доста позакъсняло стратегическо решение във връзка с преодоляването на последствията от глобалната икономическа криза! Включването в него и на МВФ с кредитна линия от 250 млрд. евро, и на Федералния резерв на САЩ с възможността за откриване на суапови схеми (5), нарушаването на принципа на ЕЦБ да изкупува държавни ценни книжа на страните-членки и други мерки, свидетелстват, че финансовите стратегии на ЕС не функционират достатъчно ефективно, а и трябва да се признае, че финансовият ресурс на общността за конвенционални и извънредни действия е доста ограничен за един субект със заявени сериозни амбиции като глобален играч! Насочването към причините за някои сериозни неудачи на еврозоната към външни „фактори“, които ЕКОФИН нарече „глутниците“, кръжащи около

еврозоната е емоция, която няма нищо общо с реалностите на глобалната (капиталистическата) икономическа и финансова система! Ако наднационалното управленско равнище на ЕС е приело хипотезата, че битката между еврото и долара е приключила в полза на европейската валута, то очевидно тя е погрешна? Валутният съюз - еврозоната, маркиран от маастрихтските критерии има нужда от сериозно преосмисляне. Трудно се приема мълчанието на ЕС (в лицето на Пакта за стабилност и растеж и Пакта за управление на еврото) да отлага позицията си по **нарастващата дългова криза**, която най-вероятно ще бъде началото на следващия цикъл на глобалната икономическа и финансова криза.

**Шесто.** По **управлението на новата стратегия.** Нещо ново не се открива, освен допълнителни усложняващи, т.е. бюрократични моменти. „Европа 2020“ ще се утвърди като стратегия от Европейския съвет, а Европейската комисия ще разработи и предложи за одобрение от ЕП и СЕС пакета от „нови“ документи (директиви) като управленски инструментариум. Това, което смущава и не ясно как ще се реализира във времето е приемането на нови „Стратегически насоки за развитие на ЕС“ като основа на план 2020 и на национални стратегически насоки, на базата на „специфически препоръки“ за всяка страна-членка. До края на индикативния планов период -2007-2013 г. остават почти четири години. Одобряването на Националните стратегически реферативни рамки (НСРР) и Оперативни програми (за българските процедури по съответствие стана едва в началото на 2010 г.) е продължителен период и отнема най-малко първите две-три години от индикативния период. Открит е въпросът в кой момент ще влязат в сила новите стратегически документи на ЕС и националните на страните-членки, каква ще е валидността на вече утвърдените, ще има ли приемственост? Възниква опасността от увеличаване на бюрокрацията с изготвянето успоредно на два доклада по „старата стратегия“ и по новата от Пакта за стабилност и растеж и от страните-членки? Ако ще влязат в действие от 2014 г. то планът става шестгодишен! Предполага се, че много моменти ще бъдат изчистени, но остават и много въпроси като



открити. Като този за поредното реформиране на финансовите инструменти на ЕС.

**Седмо.** Геополитическата и геоикономическата визия на Европейския съюз и в този план **не е избистрена**. Не става въпрос за евентуално бъдещо ново разширяване на евросъюза, което така или иначе и преустановено, а кога ще активизира след кризата е проблематично. Едва ли този път ще е достатъчна само бърза геополитическа реакция! Европейският съюз достигна критична точка на изчерпване на икономическа, финансова, управленска и ресурсна мощ. Става въпрос за постановката за мястото на ЕС в „новия световен ред“. За кой ред става въпрос, кои ще са архитектите на този ред, какви са предполагаемите параметри на този ред? Или просто една формулировка пожелание, подобна на тази в Лисабонската стратегия - Европейският съюз да не загуби ролята си на глобален играч в неясния все още нов световен ред. **Едва ли претенциите за водеща роля в решаването на климатичните проблеми и удържане на позицията на най-голям финансов донор за групата на развиващите се страни ще е достатъчно ЕС да бъде водещ фактор в глобалната икономика.** Други са параметрите за това: икономическата, финансова, финансова и технологична мощ на съюза. Глобалната икономическа криза отново напомни на управляващия елит на ЕС тази проста истина. По другия аспект, за геостратегическата ориентация на евросъюза в бъдещи преструктурирания на глобалното геоикономическо пространство, също мълчание. И на Изток и на Запад текаат процеси, които в близките години ще предизвикат наложителна реакция от страна на ЕС. Ролята на посредник, балансър или медиатор на ЕС между евразийския и англосаксонския вектор, изчерпва своя ресурс. Наближава часът и за геостратегическият избор на ЕС!

Липсва също геополитическа оценка за новите формирания в глобалното пространство като Г- 20 и Г- 4 (БРИК) и за позициите на ЕС спрямо тях. Тези нови формати в глобалното геополитическо пространство се появяват не случайно и също са (подобно на ЕС) с претенции за роля в глобалната политика!

## ТРИ АВТОРСКИ ВИЖДЕНИЯ

1. И без новия „стратегически“ план отдавна стана очевидно, че Лисабонската стратегия е почти мъртва. Преждевременната амбиция за отиване към политически съюз с неприетата Европейска конституция, Лисабонският договор (2009 г.) с „неговите родилни петна“ и незадоволителните, почти нулеви резултати (нито една от целите или задачите не са постигнати) в зададения хоризонт - 2010 г. на План 2000 г. доказват това. Тогава е нужно политическа воля на наднационалното управленско равнище, което се провали с трите най-значими политически действия през първото десетилетие на XXI век (Лисабонската стратегия, Европейската конституция и в голяма степен Договорът за реформа), **да признае неуспеха** на План 2000 и да демонстрира пред общоевропейското гражданство решимост за по-нататъшни конструктивни и радикални действия за продължаване процеса на европейската интеграция, вече не само икономически, но и като политически процес. Защото последното е факт, на зад „кадър“. Може би с „Европа 2020“ се цели именно да се засили прозрачната политическа мотивация за по-нататъшното развитие Европейския съюз. Потребността от реформи, модернизация на евросъюза изисква конкретика, реални цели във времето и обективна оценка на ресурсните възможности на общността.

Повече не е разумно да се прикрива истинската геостратегическа цел на процеса на европейската интеграция - **създаване на единно геополитическо и геоикономическо пространство с наднационално управление** (Европейска федерация или Европейски съединени щати). Иначе добре формулираните принципи като солидарност, субсидиарност, пропорционалност, споделена отговорност в управлението и др. (които в критични ситуации трудно се задвижват практически) изисква безпределна яснота на концепциите и на практическите визии на наднационалното равнище да върви напред. **Само мотивирано общеевропейско гражданско общество** (смушавашото намаляване на гласувалите за последните два европейски парламенти) може да подкрепи наднационалното равнище за постигането на тази уникална в човешката



история геополитическа и геоикономическа цел. Очевидно не може да става повече въпрос за реализирането на (гео)политически проект, известен на тесен кръг европейски политици. Пред общността стои цикъл от избор на такива значими и съдбовни жалони на по-нататъшното развитие на европейската интеграция, които или ще превърнат сегашния съюз в това, за което мечтаеха бащите на европейската интеграция или в провал на сегашните ѝ политически лидери! Възможен ли е регрес в процеса на този грандиозен геополитически замисъл за европейска интеграция? Да, и се излагат все повече аргументи в този аспект!

2. Моментът, разбран като отрязък от време, обременен с неистовите усилия от страна на наднационалното равнище да преодолее негативни тенденции, породени от глобалната криза, **не е най-удачният** за приемането на нова (**междинна**) стратегия за развитие на евросъюза. И това се доказва от трите сценария (които са израз на неяснота), посочени в политическото съобщение (проекта): **„Устойчиво възстановяване“** (възвръщане на достигнатите позиции преди кризата и по-нататъшно постъпателно икономическо, социално и технологическо развитие), **„Бавно възстановяване“** (по-нататъшното развитие на евросъюза започва от достигнато кризисно равнище) и **„Загубено десетилетие“** (невъзможност да се реализират първите два сценария. Последният вариант означава не само край на Лисабонската стратегия, но и на много други усилия и достигнати резултати в икономически, технологически и социален план за евросъюза. Ако е така, да бъде Програма за спасяване на ЕС (не само на еврозоната) с цели и задачи през второто десетилетие на Двадесети и първи век! Един акцент е повече от нужно да се отчита в бъдещите стратегии на евросъюза - Европейският съюз ще се развива занапред в условия на чести и повтарящи се икономически, финансови и редица други кризи (енергийни, продоволствени, екологични, демографски, миграционни, водни), а също и в условия на нови предизвикателства (глобални и регионални) и непредсказуеми рискови фактори от геополитически и геоикономически характер.

3. Новата стратегия, макар и неприета, не се нуждае от **излишни ласкателства**. Остава обаче впечатлението, че освен обща загриженост за бъдещето на Европейския съюз, тя не казва нещо повече, по-значимо и впечатляващо от Лисабонската стратегия. От това следва и умозаключението, че „Европа 2020“ може да послужи като **отправен пункт** за разработване на **истинската геостратегия** за развитие на ЕС. Подобно виждане изрази и Комитетът на регионите в лицето на неговия председател Мерчедес Бресо. Без да се отхвърля стратегията, тя недвусмислено изразява резерви за „неотчитането на последиците от неуспехите на Лисабонската стратегия“. Стига и по-далеч като вижда също неотчитането на намерения вече като проблем противоречия в управлението и носенето на отговорности при реализирането на подобни стратегии **между наднационалното, националното и субнационалното равнище**. Според нея, регионите (според геостратегическия замисъл на европейската интеграция -б.а.) са основните движещи сили на икономическите политики и стратегии на евросъюза. Затова счита „липсата на конкретни мерки за териториално сътрудничество“ като сериозен недостатък на плана. Не случайно центрира вниманието върху по-стриктния и „бдителен“ мониторинг от страна на Комитета по въпросите на координацията между „Европа 2020“, Политиката за икономическо и социално сближаване и формирането на бъдещия бюджет на ЕС, разпределението и усвояването на средства от него. И не на последно място обръща внимание за стриктно спазване на Протокола (анекс към Договора за реформа от Лисабон) на принципа за субсидиарността. Полезни напомняния! В противен случай изкушението да завършим статията с цитата, с който е започната е голямо!

-----

1) В последния доклад (м. май 2010 г) на Световния икономически форум от 8-те показателя (стабилен растеж, обществена информираност, иновации, проучване и развитие, либерализация, мрежови индустрии, финансови услуги, предприемачество, социализация), характеризиращи конкурентността на икономиките, сумарната



оценка за ЕС е 4,81 (от седем възможни) и доста след САЩ и Япония. Що се касае за България, тя отново е на последно място и по този показател в ЕС (3,77), оставайки зад страни като Черна гора, Македония, Турция, Азербайджан.

2) Има се предвид не открито прокламирана цел още с Римския договор за създаване на „общо европейско гражданско общество“, „Европа на регионите“, „Европейски дом“, зад която се крие геополитическата цел на процеса на европейската интеграция за създаване на „съюз на граждани“, на региони, а не „съюз на държави“.

3) В Япония броят на вишистите в същия възрастов диапазон е над 50%, в САЩ – над 40%.

4) По този и други въпроси на вж. по-подробно СОМ(2010)2020 от 03.03.2010 г.

5) Включването на ФЕД и на МВФ в спасителната схема много напомня за началото на европейската интеграция след Втората световна война, за плана „Маршал“, който в стойностно изражение е многократно по-малък (сравнимо) със сегашната американска финансова инжекция. Това не може да няма и геополитически и геоикономически измерения, които ще бъдат обект на отделно изследване.