

МОНИТОРИНГЪТ – ОПИТ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ И ВЪТРЕШНА ПОЛИТИКА

Доц. д-р Антоний Гълъбов



Преглед на контекста

Механизмът за сътрудничество и проверка¹ представлява Организационна рамка за управлението на риска² в сферата на правосъдие и вътрешни работи за България. В този смисъл, Докладът на Европейската комисия, публикуван на 22 януари 2014 г., представлява преглед на риска³ по отношение на политическите и институционални гаранции, които България предоставя за ефективно управление на рисковете, свързани със съдебната реформа, борбата срещу организираната престъпност и корупцията.

Експертната оценка на ефективността при управлението на рисковете в наблюдаваните от мониторинговия механизъм сфери, позволява да бъде оценена готовността на България да гарантира справедливост и сигурност за своите граждани като пълноправен член на Европейския съюз. Предмет на анализ в този доклад е степента, в която се утвърждават реформите, предприети през годините от България, за да се прецени степента на тяхната устойчивост.⁴

Докладът представя междинната оценка на Европейската комисия за състоянието на процеса на реформи в България, но неговото официално представяне, както и породените от него публични реакции, позволяват да бъдат направени по-общи изводи за степента, в която е налице съгласие относно приоритетите на европейската интеграция на страната. Липсата на принципно съгласие по отношение на приоритетите на реформите в областта на правосъдието и сигурността компрометира постигането на цели; води до неустойчиви резултати и, на свой ред, генерира нови рискове.

Предмет на критика е липсата на устойчивост при прилагането на декларираните политики, но разликата спрямо предишни доклади е в разбирането, че тази липса се дължи на системни причини, чието действие надхвърля секторния обхват на наблюдаваните сфери. Именно затова, предмет на критика са общите предпоставки за доверие на европейските институции в политическата воля и институционалния капацитет на страната за преодоляване на наблюдаваните проблеми.

Определянето на напредъка като недостатъчен и несигурен означава, че прилагането на политиките, гарантиращи постигането на поставените цели, се намира в неприемливо висока степен на зависимост спрямо партийните различия. Смяната на управляващите партии води до забавяне или преориентиране на усилията за постигането на официално декларираните цели. Това означава, че не е налице необходимата степен на национално съгласие по отношение на приоритетите на съдебната реформа и необходимите промени в сферата на сигурността.

Въздействие върху рисковете

Докладът на Европейската комисия, коментарите и предприетите действия по него очертават съвкупност от рискове, които определят състоянието на цялостното управление на страната⁵. Основният дефицит, интерпретиран многократно в текста на Доклада, е липсата на капацитет за предизвикване на положителни промени в наблюдаваните области. Липсва систематично прилагане на политика, процедури и практики за целенасочено управление, както в сферите, които непосредствено са обект на мониторинг, но и в по-широкия социален контекст, който прави възможно възпроизвеждането на идентифицираните проблеми.

В тези условия, правителството избра стратегия за частично смекчаване и неутрализиране на критиките чрез споделянето им с предишните кабинети; направи усилия да избегне негативите от предизвикването на цялостно и задълбочено публично обсъждане на маркираните в Доклада проблеми. Изпълнителната власт се ориентира към предварително подготвена схема на реакция, разработена и координирана между отделните говорители по темата, за целите на избраната стратегия⁶. По-малко от седмица след публикуването на

Доклада, неговите изводи и препоръки бяха снети от публичното пространство. Едновременно с това, в официални изявления на представители на правителството беше направен опит за преформулиране и активно противодействие на риска, разбран като заплаха за стабилността на кабинета и постигането на конкретни партийни цели на предстоящите избори за български представители в Европейския парламент. За първи път подобен опит бе направен през 2008 г., когато управляващата коалиция и Президентът определиха негативните оценки в Доклада по Механизма за сътрудничество и проверка като резултат от партийни предпочитания на Европейската комисия, насочени срещу управлението в България.

В сегашните си реакции, част от представителите на правителството и управляващата партия се ориентираха към агресивна защитна стратегия, определяйки Механизма като изчерпал смисъла си; като опит за оправдаване на дейността на европейската бюрокрация; предлагайки неговото въвеждане за всички европейски страни; и дори като политическа атака срещу собствената им партия. Все пак, директните критики в политически мотивирани оценки за хода на съдебната реформа, противодействието на организираната престъпност и корупцията в България, бяха формулирани чрез непряко свързани с правителството фигури⁷.

Избраната стратегия на отхвърляне създава нови препятствия. Декларираното намерение да се изготви незабавно екшън-план за преодоляване на посочените в Доклада проблеми, не е адекватно спрямо очакванията на Европейската комисия. Оценките в Доклада са насочени като цяло към политиката за управление на рисковете в сферата на правосъдие и вътрешни работи, следователно, адекватният им отговор от страна на България не би могъл да премине през подготовката на план за изпълнение на отделни мерки.

Особено тревожен е фактът, че посочените в Доклада оценки, почти незабавно бяха трансформирани в политически аргументи за позициониране в контекста на активната предизборна кампания за европейските избори. Тактиката за прехвърляне на отговорността за критичните бележки в доклада, всъщност потвърди направените изводи относно ролята на политическата намеса в процесите на реформа в съдебната власт и противодействието срещу организираната престъпност и корупцията⁸.

Най-рядко коментирани от страна на представителите на институциите и политическите партии се оказаха кадровите назначения, които са определени като основен индикатор за наличието на качествена промяна в Доклада. Основни изводи, свързани с разбирането, че процедурите на публичност сами по себе си не водят до повишаване на прозрачността, а оттам и на общественото доверие, не намериха отзвук в публичните реакции. Този факт потвърди един от важните изводи в Доклада по отношение на причините за забавянето и компромисните резултати от кадровите решения⁹. Нямаше промяна в позицията на управляващите по отношение на предстоящия избор на Главен инспектор на ВСС, който също бе коментиран в Доклада като важен тест за равнището на постигнати реформи¹⁰.

Докладът констатира, че ниското обществено доверие в българската съдебна система е резултат от назначения под политическо въздействие. Този извод не бе предмет на официална реакция нито от страна ВСС, нито на министъра на правосъдието или друг представител на съдебната власт. Акцентът върху необходимостта от превръщането на етичните стандарти в приоритет в работата на ВСС и съдебната власт, също не намери отзвук в официалните реакции по текста на Доклада.

Реакциите по отношение на Доклада очертаха развитието на *нов тип политически риск*. Усилията за налагане на тезите на сегашното управление подлагат на съмнение необходимостта от постигането на общи европейски цели, при следване на ясно и категорично поети ангажименти за установяване на върховенство на закона. Този риск се изразява в отказ от „... лидерство с визия, която се опира на основни принципи“¹¹. В тези условия е налице определена „политическа инверсия“ – гражданското общество се

трансформира или избегне рисковете на реформата.

По-нататъшното развитие на този риск може да доведе до насърчаване на противопоставяне спрямо необходимостта от постигането на общи европейски цели и стандарти, а оттам и косвено да легитимира национал-популистски тези, които имат нарастващо влияние в условията на дълбока криза на недоверие в публичните институции. Разгръщането на този риск може да постави България в ролята на „периферия на периферията“, спрямо която могат да бъдат прилагани извънредни процедури, поради липсата на осезаем напредък, гарантиран чрез минимални равнища на политическо съгласие.

Итерации между мониторинга и въздействието върху риска

Реакциите на българските институции спрямо Механизма, очертават определена последователност. Липсата на ясно изразен напредък определя характера на препоръките, които биват отправени към България. Все по-често те предполагат създаването на допълнителни механизми за контрол и звена, които да осъществяват извънредни функции. На свой ред, българските институции прилагат успешно само онези препоръки, които са свързани с конкретни институции и процедури, без да постигат заложените чрез тяхното въвеждане стратегически цели.

Както по отношение на съдебната реформа, така и по отношение на противодействието срещу организираната престъпност и корупцията, Докладът формулира необходимостта от постигане на устойчивост при реализирането на стратегическите цели чрез повишаване на ефективността и натрупване на положителна практика. В отговор на това, българските институции свеждат изпълнението на препоръките до поредица от законодателни и институционални инициативи, които не се подлагат нито на предварителна, нито на последваща оценка за устойчивост и ефективност.

Критиката, свързана с развитието на политическата корупция, не дава резултат по отношение на ефективността на противодействието. Всяко следващо управляващо мнозинство отдава по-голям приоритет на трайното си установяване във властта, ограничавайки възможностите за безпристрастно и последователно противодействие срещу организираната престъпност и корупцията. Това е и една от причините в този Доклад да бъде формулиран извод, който може да има трайни последствия върху перспективите за покриване на критериите в сферата на правосъдие и вътрешни работи¹².

Изводите, направени в Доклада поставят страната в нов неблагоприятен контекст. Те представляват съществена отправна точка за определяне на отношението към България на широк кръг европейски и международни институции. Изводите и препоръките, публикувани в дванадесетте досегашни доклада, постепенно намираха място в цялостната преценка за перспективите на България, докато формираха трайно скептични оценки, които в крайна сметка бяха използвани като политически аргументи за ограничаване на възможностите за успешно позициониране на България в Европейския съюз. В този смисъл, итерацията между мониторинговия механизъм като обща организационна рамка за управление на риска и избраните от българските институции тактики на въздействие върху риска доведоха до задълбочаване на трудностите пред пълноценната европейска интеграция на страната.

При тези условия, въпросът за преразглеждането на характера, обхвата и методите на Механизма не може да бъде поставен от страна на България. Нещо повече, вторичният анализ на взаимодействието с Европейската комисия показва, че всеки следващ етап на мониторинга отдалечава страната от позицията, при която би могла да лансира собствена инициатива в тази сфера и постепенно да започне да постига допълнителни цели, изпълнявайки стриктно направените в Доклада предложения и насоки. От тази гледна точка, налице е по-скоро негативно взаимодействие между общата Организационна рамка, реализираща се чрез мониторинговия механизъм и постиганите в хода на реформите

резултати.

Прогноза

Политическата нестабилност влияе негативно върху постигането на средносрочните цели на България. Концентрирането на усилията на управлението към непосредственото стабилизиране на политическите институции скъсява хоризонта спрямо предварително декларираните цели. Липсата на политически диалог и гаранции за приемственост в сферата на реформите компрометира устойчивостта на постигнатите резултати.

В този смисъл, изводите, направени в рамките на Мониторинговия механизъм, се отнасят за почти всички публични сфери, в които могат да бъдат идентифицирани същите рискове и подобни методи на тяхното управление. Този широк контекст на несигурност и неустойчиви реформи има негативен синергичен ефект върху процесите на промяна. Липсата на политически и институционален потенциал за преодоляване на системни проблеми в управлението блокира или разколебава опитите за постижение в отделни сфери. Гражданските инициативи, макар и изразяващи подкрепа за демократични реформи, поне засега не разполагат с необходимия капацитет за генериране на ново политическо лидерство.

Преди всичко и най-непосредствено, оценките за напредъка на България, според Механизма за сътрудничество и проверка, в публикувания на 22 януари 2014 г. Доклад ще повлияят негативно върху преговорните позиции на страната при подписването на Споразумението за партньорство с Европейската комисия за програмния период 2014 – 2020 г. Страната ще успее много по-трудно да аргументира очакванията си за привличане на европейски средства (без подобна пряка връзка да е изрично упомената), при условие че оценката на Европейската комисия за състоянието на процеса на реформи в България е по-скоро неудовлетворителна.

Налице е ясно изразен риск 2014 г. да бъде практически изгубена по отношение на реформи в различни сфери, от които зависи постигането на официално декларираните до 2020 г. цели. През следващата година не може да се очаква отпадане на мониторинговия механизъм, а заедно с това и постигането на съществен напредък по отношение на присъединяването към Шенгенското споразумение. Оценките в Доклада ще продължат да потискат инвестиционния интерес към страната.

Използването на резултатите от мониторинга в предизборната кампания за европейските избори ще увеличи риска от системно пренебрегване на необходимостта от полагане на допълнителни усилия за интегриране в европейското пространство на справедливост и сигурност. В същото време, подобно развитие ще забави постигането на съгласие по отношение на националните приоритети. При липсата на подобно съгласие, следващата управляваща коалиция ще се изправи пред решаването на същите задачи в сферата на правосъдие и вътрешен ред, но при необходимостта да мобилизира и управлява ефективно ограничени ресурси на доверие и гражданска подкрепа.

¹ *Cooperation and Verification Mechanism. Механизъм за сътрудничество и проверка се прилага за България и Румъния като условие за влизането им в Европейския съюз през 2007 г. и трябваше да продължи 5 години. Докладът, публикуван на 22 януари 2014 г., обобщава резултати и препоръки, формулирани в предходния Доклад от 18 юли 2012 г.*

² *„Организационна рамка за управление на риска е съвкупност от елементи, създаващи основите ръководните организационни разпоредби за разработването, внедряването, наблюдението, прегледа и непрекъснатото подобряване на управлението на риска в цялата организация; неразделна част от политиката - стратегическа и оперативна, и от практиките на цялата организация“. ISO 31000.*

³ „Преглед на риска е дейност, предприета с цел да се определи пригодността, адекватността и ефикасността на изследвания обект, за да се постигнат установените цели“. Семантично поле, ISO 31000.

⁴ ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, 22 януари 2014 г.

⁵ Определяно като предприемане на съвместими процеси в цялостната организационна рамка, което може да помогне да се гарантира, че рискът в дадена организация се управлява по ефикасен, ефективен и съвместим начин. Семантично поле, ISO 31000.

⁶ Както отбелязва Ана Миланова в своя статия във вестник „Дневник“: „...Пет тези се повтаряха дословно в реакциите на управляващите... Ето и тезите: Докладът обхваща работата на три правителства; Положителните оценки са за нашето управление, пропуските са наследствени; ЕК оценява, че е прекратена порочна практика на ГЕРБ изпълнителната власт да атакува съдебната; Ще променим БОРКОР; Докладът е обективен, ще направим екшън-план, следващият доклад ще е по-добър.“ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2014/01/22/2225302_opornite_tochki_na_upravliavashtite_i_zavnevrodoklada/

⁷ Показателен пример в това отношение е публикацията „И все пак, тя се движи“ на сайта New Europe, на 25 януари 2014 г., където директно се отправят обвинения относно обективността на представения доклад за България, <http://www.neweurope.eu/article/and-yet-it-moves>. Статията е коментирана в публикация на сайта Mediapool от 27 януари 2014 година, „Издание, свързано с Ирена Кръстева, атакува ЕК за споменаването на Пеевски в доклада си“, <http://www.mediapool.bg/izdanie-svarzano-s-irena-krasteva-atakuva-ek-za-spomnavaneto-na-peeovski-v-doklada-si-news216066.html>

⁸ Както се посочва в Доклада: „... Опасенията, че решенията за важни обществени назначения се вземат по непрозрачен начин и с участието на мощни икономически и политически групировки, се засилиха през изминалата година по повод назначенията на няколко високопоставени длъжности.“, Доклад, 22 януари 2014 г., стр. 3

⁹ „... процесът все пак остави впечатлението, че скритите договорки имат по-голяма тежест от формалните процедури, въпреки подобренията, свързани с прозрачността.“, пак там.

¹⁰ „... Забавянията, които се наблюдават, оставят впечатлението, че основният фактор е неспособността да се постигне предварително споразумение за кандидата...“, пак там.

¹¹ Доклад, 22 януари 2014 г., стр. 9.

¹² „...Широко разпространената корупция се счита за основен проблем и представлява сериозно предизвикателство за българските власти.... Общото впечатление е за слаба и неkoordinирана реакция на вече системен проблем във всички части на публичната администрация“, „...усилията за борба с корупцията са разпокъсани, като нито един антикорупционен орган не разполага с правомощията, нито независимостта, да предизвика промяна“, Доклад от 22 януари 2014 г., стр. 6 – 7. Тези изводи повтарят до голяма степен формулировката, предложена в проектодоклада за 2009 г., (и по-късно оттеглена) а именно, че: „... в България има генерична корупция“, която се самопоражда непрекъснато.