

ДОКЛАД ЗА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОНСТЕЛАЦИЯ ФЕВРУАРИ'2014

**АНАЛИЗ И ПРОГНОЗА ЗА ПОЗИЦИОНИРАНЕТО
НА ИНСТИТУЦИИТЕ КАТО ФАКТОР
НА ПОЛИТИЧЕСКА (НЕ)СИГУРНОСТ**



Този доклад е анализ на политическите реалности, действията и официалното говорене на политическите институции. При изготвянето му, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и мненията са базирани на посочените източници по начина и обхвата, изложен в доклада. Анализът и прогнозата не изразяват политически пристрастия; не третират положително или отрицателно политическата констелация; не дават аргументи за ползата или вредата от нея.

Авторите не носят отговорност за информация и материали, изхождащи от други източници и не носят пряка или косвена отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в доклада. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на доклада не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали; не може да се цитира, освен за изследователски и учебни цели - докладът не е част от публичния, а от академичния дебат. За нанесените вреди се носи съответна имуществена отговорност.



Резюме

Стабилността на настоящата политическа констелация се определя от динамиката и качеството на европейската интеграция на България. Именно затова, изборите на български представители в Европейския парламент на 25 май 2014 г. придобиват толкова съществено значение за развитието на страната. Колкото по-дълго България пребивава в състояние на периферия на европейските процеси, толкова по-устойчива може да се окаже днешната политическа констелация.

В този смисъл, предмет на анализ тук не са заплахите за стабилността на съществуващото в момента разпределение на политическите сили, а рисковете, които самото то генерира пред развитието на България като пълноправен и силен член на Европейския съюз. За момента, страната не заявява активна позиция и готовност за задълбочаване на собствената си интеграция и повишаване на нейното качество.

През изминалите седмици е налице известна промяна в разпределението на влиянието на политическите сили в резултат от появата на нов субект. Този нов субект не променя политическия дневен ред или модела за правене на политика.

Неговата основна функция е насочена към стабилизиране на статуквото чрез замяна на един от неговите елементи и препятстване на възможността за консолидация на опозиционните политически субекти.

Външнополитическата ориентация на България се променя. През последните месеци е налице активизиране на дипломатическите и икономически отношения със страни от Шанхайското споразумение и страни, които се намират в обхвата на геостратегическо влияние на Руската федерация. Всичко това се случва за сметка на относително намаляване на интензитета на българското участие в европейския политически процес.

Именно затова, европейските избори са решаващи не само за стабилността на сегашното управление, но и в средносрочен план, по отношение на възможността за промяна на политическото статукво и излизане от ролята на периферия на Европа.



Рисков контекст

Този доклад си поставя за цел да анализира рисковете, които генерира политическата констелация в контекста на предстоящите избори за Европейски парламент. Водещо значение за анализа има сравнението между основните линии на политическия дебат в Европа и дневния ред на българската политика.

Политическата констелация в страната се променя под въздействието на външни фактори и задълбочаването на корпоративно по своя характер и инструментариум противопоставяне. Енергията на тези трансформации не се генерира в резултат от идеологически различия или конкуренция между различни модели на публични политики. Нейната устойчивост зависи от степента, в която България запазва ролята си на периферия на Европейския съюз.

Независимо от създаването на нови политически проекти, няма реална алтернатива по отношение на модела на политическо действие. Факторите, определили политическата

констелация след предсрочните парламентарни избори през 2013 г., продължават да имат определящо значение. Устойчивостта на управляващия политически съюз зависи от степента, в която България продължава да укрепва ролята си на слабо развита транзитна периферия с високи равнища на корупция, при липса на стратегическа перспектива за развитие.



Политически институции

Народно събрание. Законодателната политика не следва ясни приоритети. Дневният ред на Народното събрание се определя от баланса на силите между политическите партии в управляващия съюз. За втори път след приемането на декларация, забраняваща продажбата на земеделска земя на граждани на ЕС, парламентът постига подобно съгласие по отношение на предизборната агитация на език, различен от българския. И в двата случая става въпрос за ситуационно мнозинство, което отхвърля предложения на ДПС. В нито един от двата случая не става дума за следване на определени приоритети на законодателната политика.

Доверието в Народното събрание продължава да спада¹. Парламентът концентрира както критики по отношение на дейността на народните представители, така и негативните оценки относно правителството и управлението на страната.

Президент. Инициативата на Президента Плевнелиев за свикване на национален референдум беляза промяна в интензитета на институционално взаимодействие и ново равнище на политическо противопоставяне.

Правителство. Правителството Орешарски функционира в условия на значителна свобода по отношение на своите приоритети. Липсата на добре структурирано около конкретни политически приоритети мнозинство в Народното събрание позволява на кабинета сам да формулира, реализира и отчита задачите си. С изключение на случаите, когато трябва да функционира като еднопартиен кабинет и да изпълнява определени партийни задачи, кабинетът разполага с относително висока степен на самостоятелност.

Критиката е концентрирана в много по-голяма степен към управляващия политически съюз и много по-рядко адресира дейността на кабинета като цяло.



Динамика на институционалното взаимодействие

Парламентарният контрол спрямо правителството остава ограничен до подкрепа за предприетите действия. Народното събрание не възлага на правителството провеждането на определени политики. В същото време, правителството изпълнява волята на партиите от управляващия съюз, по-скоро в сферата на кадровата политика и ориентира действията си спрямо баланса на силите в парламента.

Активното противопоставяне на управляващото мнозинство срещу Президента на Републиката определя съществена част от характера на институционалното взаимодействие през изследвания период. Правителството няма водеща роля в това противопоставяне, но следва неговите основни приоритети. Няма ефективна институционална комуникация нито между правителството и Президента, нито между НС и държавния глава. Усилията за относителна изолация на Президента определят

характера и насочеността на все повече законодателни актове.

Острата реакция на Президента по повод на отхвърлянето на предложението му за провеждане на референдум от Комисията по правни въпроси на НС² ще даде нови основания за активизиране на противопоставянето между държавния глава и управляващия съюз. Налагането на отлагателно вето върху новия избран кодекс³, предварително бе атакувано от БСП и ще бъде предмет на ново противопоставяне в следващите дни.



Анализ на политическите партии

Парламентарно представени политически партии

ГЕРБ запазва електоралното си влияние, при изолация и ограничени възможности за влияние върху формирането на политически дневен ред. Националният форум на партията показва добро равнище на вътрешна сплотеност, а кампанията за набиране на подписи за предизвикването на референдум по изборното законодателство показва дисциплина и добра способност за мобилизация на нейните партийни структури.

Противопоставянето срещу управлението и активизирането на опозиционната активност на ГЕРБ не води до привличане на нови потенциални партньори и до разширяване на електоралната периферия на партията⁴. В тези условия ГЕРБ са принудени или да приемат сценария на управляващия политически съюз и да поддържат статуквото до европейските избори или да предприемат радикални действия срещу управлението, които ще ги поставят неизгодна позиция.

БСП и Коалиция за България. Динамиката на отношенията вътре в БСП, като и между БСП и коалиционните ѝ партньори от КБ определя съществена част от повишеното политическо напрежение през изследвания период. С изключването на председателя на ЗНС от парламентарната група, КБ всъщност промени своя състав. Независимо от критичната реакция спрямо това напускане, БСП продължава да разчита, че ЗНС в коалиция с ББЦ и ВМРО ще противодейства ефективно срещу консолидацията на опозиционните сили.

Както и до сега, БСП предпочита да лансира определени управленски идеи чрез говорители от политическите формации в КБ⁵. В случаите, когато тези идеи бъдат блокирани от ДПС или от Атака, БСП предпочита да ги смене от актуалния дневен ред, прибавяйки ги към нарастващия списък на поводи за вътрешно противопоставяне в управляващия политически съюз.

В контекста на предстоящите европейски избори Станишев получи възможността да артикулира управленската политика в България чрез лансиране на тези за обща промяна на Европа⁶. Основните тези на манифеста на ПЕС, представени от Станишев⁷, ясно показват амбицията за промяна на правилата, вместо тяхното спазване. В качеството си на Председател на ПЕС, Станишев лансира серия от тези, които са насочени и срещу опонентите му в България⁸.

ДПС продължи ефективно да постига собствените си цели и премина в режим на предизборна кампания. При обсъждането на Изборния кодекс ДПС успя да се позиционира спрямо европейския дебат в противопоставянето си срещу отхвърлянето

на предложението за използване на друг език, освен официалния, при осигурен превод, по време на предизборна кампания. Партията остава една от много малкото политически сили, които се стремят да аргументират собствените си позиции чрез европейски принципи и ценности.

Противопоставяйки се срещу Атака, ДПС навлиза в предизборната кампания като партия, отстояваща европейските ценности и в същото време – като жертва на поредна вълна от етно-религиозно напрежение. Това е най-ефективната роля на Движението и то многократно е доказвало, че именно в подобна позиция постига най-добрите си резултати.

Атака изгуби част от възможностите си да генерира политически скандал, а заедно с това и привлекателността си за избирателите. Активизирането на реториката срещу Турция компенсира невъзможността за директно противопоставяне срещу ДПС. За да съхрани политическото статукво, Атака е принудена да избягва конфронтация с ДПС, а за да подобри собствената си разпознаваемост – да активизира критиката си срещу традиционните теми на ксенофобията и хомофобията.

В същото време, Атака полага системни усилия да се позиционира спрямо основните оси на политическо противопоставяне в Европа. През изследвания период, Атака навлезе в предизборната си кампания чрез теми като правата на хомосексуалните общности⁹ и защитата от дискриминация. Чрез тези теми, Атака разчита да привлече отново доверието на избирателите си. Именно затова, в края на разглеждания период, Сидеров постави ултиматум на управляващите да приемат неговата предизборна програма.

Извънпарламентарни политически партии

ББЦ + ВМРО + ЗНС + Гергьовден. Дизайнът на новия политически съюз следва логиката на предходни съюзи. Този политически профил, в най-голяма степен повтаря структурата на БНС от 2005 г. (ССД, БЗНС и ВМРО). Целта на този съюз е не само да усилва натиска върху ГЕРБ и Президента, но и да привлече на своя страна част от избирателите на Атака, както и разочарована синя периферия.

ББЦ се опитва да концентрира двата съществени ресурса на популистка мобилизация – лява радикална социална критика и национал-популистки призови. В същото време, политическият проект все по-често бива „пакетиран“ като нов центристски проект, с надеждата да привлече бивши избиратели на НДСВ и разочаровани леви избиратели. Рисковият фактор в появата на този нов субект е свързан с активната реваншистка реторика, която засилва антиевропейските тенденции на българския политически провинциализъм.

АБВ. Политическото движение се ориентира към стандартна предизборна кампания, разчитайки на разочаровани членове и симпатизанти от местни структури на БСП, повторна мобилизация на предишни избиратели на Президента Първанов и избиратели, податливи на национал-популистка реторика.

Основната електорална база на АБВ генерира подкрепа от местни структури на БСП, без да променя използвания досега начин на тяхната политическа мобилизация. Политическото движение има реални шансове да постигне един мандат в Европейския парламент, което ще го направи много вероятен участник и в състава на следващото

Народно събрание.

Реформаторският Блок. Коалицията изгуби част от подкрепата, която привлече в началото на процеса на своето конституиране и се стабилизира до равнищата на партийната подкрепа, регистрирана на изборите през 2013 г. Засега РБ не се позиционира отчетливо спрямо европейския дневен ред и не възприема тази платформа като определяща за собствената си политическа изява.

Основен рисков фактор по отношение на РБ остава неизяснената позиция спрямо ГЕРБ. Липсата на ясна позиция по отношение на възможното взаимодействие с ГЕРБ, както и на достатъчно отчетлива собствена позиция спрямо европейските приоритети на развитие на България, ограничават трайно перспективите за разширяване на политическото влияние на коалицията.

НФСБ. Националният фронт започва да изпитва трудности, доколкото към неговата електорална периферия се отправят агресивни заявки от страна не само на конкурентни националистически формации, но и на АБВ и ББЦ. Преориентирането на избиратели на Атака към НФСБ се забавя. В същото време, първоначалният тласък, който Фронта получи при избора на коалиционната си формула, изглежда изчерпан.



Динамика и трансформации в политическата констелация

Трудното и поддържано с много компромиси равновесие и общото състояние на мнозинството в Народното събрание е основен източник на политическа несигурност. След първоначалните демонстрации на готовност за водене на открити преговори между КБ и ДПС, в момента отношенията между БСП и партиите, подкрепящи правителството Орешарски, се намират в разрастваща се криза на доверие.

Противопоставянето около възстановяването на религиозните имоти¹⁰ фокусира съществено политическо напрежение. Опитът за представянето на това противопоставяне като основано на етнически и религиозни мотиви, на свой ред представлява рисков фактор за страната.

Както Атака, така и ББЦ се стремят към радикализиране на противопоставянето като подходяща среда за собственото си позициониране. В този смисъл, двата политически субекта, както и още няколко други – имат интерес да генерират риск, който не заплашва баланса на силите в сегашното управляващо статукво, а перспективите на България за устойчиво европейско развитие.

Противопоставянето срещу ГЕРБ задава общ хоризонт на конкуриращите се помежду си политически субекти, позиционирани около основните линии на противопоставяне и взаимодействие между БСП и ДПС. Именно в това пространство се генерира както политическият дневен ред, така и енергията за промяна на политическата констелация.



Позиционирането на българския дебат спрямо Европейския съюз

Българският политически дебат се основава на трайно наложено разбирание за страната като периферия на Европа. Тази нагласа се основава на активизирането на влиянието на Руската федерация и насърчаването на радикален социален популизъм.

Това определя разширяване на възможностите за изява на антиевропейски призови и приемане на идеята за промяна на геополитическа ориентация на България.

Три казуса. Спрямо всеки от тях може да бъде определена готовността на българската политика да действа като интегрална част от Европейския съюз.

Отношение към случващото се в Украйна. Българската позиция бе доминирана от стремежа на управляващите да се доближат в максимална степен до позицията на Русия. Както и по отношение на други теми на външната политика на ЕС, България остана в ролята на потребител на постиганото от другите страни съгласие или напредък¹¹. Пасивността по отношение на европейските усилия кореспондира с насърчаване на интерпретации на ситуацията в Украйна, които изцяло се вписват в руската пропаганда и агитация.

Реакции по отношение на кризата с превозвачите. Атака успя най-ефективно да се позиционира спрямо европейския контекст на кризата с разрешителните за българските превозвачи¹². В нито една от фазите на тази криза българското правителство не реагира като на проблем, който се отнася не само за българските превозвачи, а и като риск пред ефективното функциониране на европейските компании. Проблемът има стратегическо значение за България, но тя не успя да го артикулира като европейски проблем, който налага ангажирането на общността от държави, чийто интерес също може да бъде засегнат в резултат от политиката на протекционизъм от турска страна.

Подновяване на споразумението за сътрудничество с КНДР. Скандализирането на темата за подновяването на споразумението с КНДР също не предизвика адекватна европейска реакция сред по-голямата част от политическите институции у нас. ДПС успя да формулира възможна теза по въпроса чрез своя председател¹³, но нито една българска институция не артикулира необходимостта от поддържане на подобен тип дипломатически отношения като част от цялостна европейска концепция, основаваща се на многопосочната дипломация.

Европейската тема, както и отношението на българската политика към основните теми на европейския дебат се артикулират най-успешно в контекста на антиевропейска реторика. Липсва автентично политическо говорене и действие, съответстващо на статуса на България като част от ЕС.



Анализ на (не)сигурността на политическите институции

БСП и ГЕРБ проведоха своите национални партийни форуми, но не приеха нито свои основни политически документи, нито листите на своите кандидати за изборите. В този смисъл, и двата партийни форума се оказаха инструменти за решаване на вътрешнопартийно напрежение и за неутрализиране на политическа пропаганда, но не и реално начало на предизборната кампания.

Приемането на нов изборен кодекс и амбицията за неговото налагане по отношение на изборите за Европейски парламент представлява основно рисково събитие в изследвания период. Независимо от предупреждението на Венецианската комисия, въпреки всички критики, представени от граждански организации и отделни експерти, БСП настоява новоприетият изборен кодекс да бъде приложен при избора на

български представители в Европейския парламент.

За да избегне риска от политически провал, заради евентуалното приемане на промени в предишния Изборен кодекс, БСП е готова да стане собственик на много по-големия риск от предизвикване на организационен хаос при провеждането на европейските избори, който на свой ред би могъл да доведе до оспорване на изборните резултати и компрометиране на българското политическо представителство в Европа.

Развитието на темата за националния референдум по проблеми на изборното законодателство продължава да генерира високи равнища на риск, преди всичко по отношение на институционалното противопоставяне. Мнозинството отхвърли предложенията на ГЕРБ за промени в изборното законодателство, включително и онези, които бяха предмет на президентската инициатива за свикване на референдум. Комисията по правни въпроси на парламента отхвърли предложенията на Президента за референдум. Най-вероятно, това ще се случи и на обсъждането му в пленарна зала.



Прогноза

За първи път през изминалите месеци става възможна прогноза отвъд хоризонта на предстоящите след малко повече от 80 дни избори за Европейски парламент. С фиксирането на основните параметри на електорална подкрепа за отделните политически субекти, при повишаваща се достоверност на предизборните прогнози, можем да се ангажираме с прогноза за разпределението на силите в следващия състав на Народното събрание, ако изборите се проведат през есента на 2014 г.

Политическият процес в България очертава определена цикличност, поради липсата на решителност и компетентност за промяна. При липсата на изявена политическа сила с лидерска позиция, политическата констелация възпроизвежда основните проблеми, белязали предизборната кампания за парламентарни избори през 2005 г. Ако не настъпят съществени промени, в състава на следващото Народно събрание ще участват шест или седем политически формации.

Това означава коалиционна формула на управление с два, а може би и три политически субекта; относително трудно постигане на съгласие; забавяне на процеса на законодателни промени, основани на относителното запазване на представата за България като азиатска периферия на Европа.

Този сценарий става възможен само при изравнени сили на предстоящите европейски избори и относително запазване на сегашните дистанции между основните политически субекти. Подобно развитие на ситуацията на свой ред би означавало продължаване на тенденцията към оттегляне на България в периферията на европейските политически процеси като гаранция за запазването на властта и невъзможност за позитивна промяна в модела на публично управление.

БЕЛЕЖКИ

- ¹ Резултати от публикуваното на 28 февруари 2014 годна изследване на Агенция Alpha Research http://alpharesearch.bg/userfiles/file/0214_Public_Opinion_Alpha%20Research.pdf
- ² „... отхвърлянето на въпросите откровено обслужва задкулисието в България“, Изявление на Президента Плевнелиев от 27 февруари 2014 година, след срещата с партия ГЕРБ в рамките на инициативата „Месец на политическите консултации“
<http://www.president.bg/news1757/prezidentat-referendumat-e-istinska-forma-na-demokratiya-i-ne-mozhe-da-bade-protivokonstitutsionen.html>
- ³ Мотиви за отлагателно вето на Президента <http://www.president.bg/news1760/motivi-za-vrash-tane-za-novo-obsazhdane-v-narodnoto-sabranie-na-razporedbi-na-izborniya-kodeks-priet-ot-narodnoto-sabranie-na-21-fevruari-2014-g.html>
- ⁴ Резултатите от социологическото изследване на Агенция Alpha Research, публикувани на 28 февруари 2014 година, убедително показват това. http://alpharesearch.bg/userfiles/file/0214_Public_Opinion_Alpha%20Research.pdf
- ⁵ Типичен пример в това отношение е депутатът Спас Панчев, който освен заместник-председател на ПГ на КБ е и председател на БЗНС „Александър Стамболийски“. Чрез подобни говорители бяха лансирани идеи за рестрикции по отношение на търговските вериги, като и други политически идеи, с които БСП предпочита, поне в началото, да не се свързва пряко.
- ⁶ Реч на Станишев пред 48-мия конгрес на БСП: „...Възможно ли е да разширяваме социални права и политики, ако от Брюксел вее вятърът на социалното замразяване? Възможно ли е да изграждаме по-силна реална икономика, ако от ЕС наблюдават само макропоказатели, а не как живеят реалните български граждани? Възможно ли е да защитим гражданите от монополите, ако в институционална Европа интересите на големите корпорации доминират? Възможно ли е България да има достойно място в ЕС, ако ни разглеждат като не особено желана, бедна периферия, която трябва само да изпълнява директиви? Очевидно не.“ <http://www.bsp.bg/bg/novini/view/izqvlennie-na-predsedatelq-na-bsp-sergej-stanishev-pred-48-iq-kongres-na-partiqta/4613>
- ⁷ Основните тези на Манифеста на ПЕС, представени от Станишев на 8 февруари 2014 година <http://www.focus-news.net/news/2014/02/08/1881650/sergey-stanishev-na-48-iy-a-kongres-na-bsp-saotnoshenieto-pesenp-e-na-kantar-i-e-grehota-levi-glasove-da-se-razpilyavat->
- ⁸ Станишев заяви на 28 февруари 2014 година в Рим: „...Ние от ПЕС искаме друга Европа. Европа може да бъде изградена отново. Имаме европейски отговорности, но изцяло сме ангажирани най-близо до гражданите - да седнем до тях, да ги чуем, за да може в крайна сметка да чуем в Брюксел притесненията на хората, които ги вълнуват. Това е голямата разлика между нас и опонентите ни.“ <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://news.bgnes.com/view/1146414>
- ⁹ Атака лансира темата около предложения за наказателно преследване на публично демонстриране на различна сексуална ориентация. След серия от публични изяви, депутати от партията развиха тази теза http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2014/02/02/2232932_ataka_shte_spira_nastuplenieto_na_gei_izrodshtinite_s/ Цялостната аргументация бе основана на разбирането, че Европа и евроатлантическите ценности са в основата на подобна деморализация на българското общество. Тезата на Атака бе последователно отстоявана и при блокирането на промените в закона за защита от дискриминация на 28 февруари 2014 година. <http://www.mediapool.bg/ataka-osueti-promeni-v-antidiskriminatsionniya-zakon-news217409.html>
- ¹⁰ Предложението за изменение в закона бе внесено от депутати на БСП. ДПС заяви, че предложението не е съгласувано с тях. <http://www.mediapool.bg/promeni-v-zakona-za-veroizpovedaniyata-sa-na-pat-da-skarat-bsp-i-dps-news214480.html> Още при внасянето на първото предложение през лятото на 2013 година, тази законодателна инициатива предизвика коментари, че зад нея стоят политически и бизнес интереси http://www.dnevnik.bg/intervju/2013/07/29/2110592_dilian_nikolchev_promenite_v_zakona_z/ Подновяването на законодателната инициатива в тази насока може да предизвика ново повишаване на политическото напрежение и да даде нови основания за национал-популистско противопоставяне.

¹¹ Кристиан Вигенин: (20.02.2014): „Решенията на вчерашния Съвет за налагане на насочени санкции, дават ясен политически сигнал. Санкциите, които договорихме, няма да имат пряк практически ефект в тази ситуация, но има силен политически ефект. Те са насочени срещу лица, които носят отговорност за прекомерната употреба на сила. Основната отговорност за ситуацията в Украйна носи властта, но част от отговорността за насилието носят и лидерите на радикалните групи.“

¹² По време на парламентарен контрол, (05.02.2014 г.) Волен Сидеров заяви: „Моят въпрос е: българското правителство ще се обърне ли към Брюксел и да видим най-после така наречената „европейска солидарност“ в действие? Как Брюксел ще се намеси, за да защити интереса, ощетените интереси на една страна членка на Евросъюза“. <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/50/ID/3975>

¹³ Лидерът на ДПС Лютви Местан заяви, че България може да използва дипломатическите си отношения със Северна Корея, за да ѝ повлияе да спазва препоръките на ООН. <http://www.mediapool.bg/pravitelstvoto-na-gerb-sashto-si-satrudnichilo-sas-severna-koreya-no-pri-ra-zlichna-situatsiya-news216784.html>