

ДОКЛАД ЗА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОНСТЕЛАЦИЯ МАЙ 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

Резултатите от изборите за Европейски парламент очертаха катастрофална загуба за проруската и евроскептична част от политическия спектър – БСП, „Атака“ и АБВ. За първи път тази политика претърпява толкова категорично поражение. В същото време, изборните резултати показват че управлението на страната се нуждае от нова политическа легитимност.

Нараства рискът от политическа дестабилизация, която може да доведе до предсрочни избори. България навлиза в период на политическа криза. Премината е критична мяра, отвъд която запазването на управляващия съюз започва да генерира повече политически рискове, отколкото създава възможности за тяхното ефективно управление. Нараства рискът от блокаж на институциите.

Управляващата коалиция ще се опита да преодолее кризата, без да променя водената досега политика, като разчита на мнозинството си в Народното събрание. Вотът на недоверие към правителството „Орешарски“ показва, че формално управляващото мнозинство е стабилно, но това все повече ще се превръща в риск от задълбочаване на политическата криза. Всичко това ще доведе до забавяне на процеса на реформи и общо повишаване на непредвидимостта в политическия процес.

Нараства протестният потенциал и се увеличава вероятността от развитието на нова вълна от протести. Промяната в нея ще бъде по посока на по-ясна партийна ангажираност и отчетливи политически цели, които ще насочват протестите.

Изборът на български комисар в Европейската комисия придобива ключово значение при оценката на политическия риск. В него се съсредоточава както капацитетът за институционално взаимодействие, така и възможностите за постигане на политическо съгласие около определени приоритети.



Рисков контекст

В края на месец май 2014 г., резултатите от изборите за Европейски парламент показаха, че управляващото мнозинство не се ползва с достатъчна политическа подкрепа. Резултатите категорично делегитимираха проруската и антиевропейска насоченост на политическите партии, включително и на БСП като мандатоносител на сегашното правителство.

Относително намаляване на непосредствените рискове в международен и регионален контекст след успешното провеждане на президентските избори в Украйна и приключването на активната фаза в стратегическото настъпление на Русия, насочва вниманието към вътрешнополитическите конфликти, които могат да доведат до блокиране на българските институции.

Евентуално окончателно спиране на финансирането по Оперативна програма „Околна среда“, освен всички съпътстващи рискове за финансирането на останалите оперативни програми и проектите, реализирани с европейски средства, ще доведе до неизбежна актуализация на бюджета за 2014 г. Силното изоставане на приходите в първото тримесечие и задълженията на България за финансиране на започналите

проекти с бюджетни средства ще направят актуализацията на бюджета неизбежна в началото на есента.

Налице е относително нарастване на протестния потенциал. Доминиращата интерпретация на изборните резултати като загуба на легитимност на управляващия политически съюз има потенциал да активизира отново протести. Промяната в профила на протеста може да се развие по линията на партийното участие. За разлика от най-продължителния граждански протест срещу сегашното управление, първите протестни действия вече включват представители на парламентарната опозиция и извънпарламентарни политически партии.

Управляващият политически съюз е изправен пред необходимостта да управлява щетите, без да търси политически диалог за разширяване на гражданската подкрепа за управлението. Допълнителен фактор, който увеличава рисковете в тази ситуация е отказът от публичност и откритост в процеса на формулиране и реализация на политическите решения. Липсват условия за консолидация на политическа воля за ефективно управление на рисковете.



Позициониране на политическите институции

Народно събрание

Четвъртият вот на недоверие на правителството, поискан от ГЕРБ в навечерието на изборите за Европейски парламент, постигна тактическите си цели, благодарение на отказа на мнозинството да проведе дебат по вота на 23 май 2014 г. Гласуването на вота на недоверие на 30 май 2014 г. потвърди решимостта на управляващото мнозинство да запази правителството.

Отхвърлянето на вота с резултат: 93 „за“ срещу 116 „против“ показва, че мнозинството е консолидирано около продължаването на мандата на правителството и, че „Атака“ не е оттеглила подкрепата си за него.

В същото време, налице са рискови белези за трайно нарушаване на възможностите за функциониране на Народното събрание. През месец май народното представителство бе в отпуск, поради невъзможността да бъде формиран необходимият кворум по време на предизборната кампания. Проблемите с кворума за провеждане на редовни заседания продължи и в седмицата след изборите и се превърна в един от най-видимите предвестници на политическа криза. Компенсирането на пропуснатите поради липса на кворум заседания не може да реши натрупващите се проблеми по отношение на легитимността на законодателния орган.

Президент

За първи път през последните месеци се открива реална възможност за политическа инициатива на Президента. Категоричната му съюзническа позиция получи подкрепа чрез загубата на влияние и електорална тежест от страна на партиите и политическите групи, които го атакуваха.

Темата за „Южен поток“ в контекста на предложената от Европейската комисия енергийна стратегия и спиране на проекта до постигане на пълната му съгласуваност

с европейското законодателство, позволява на Президента да води с нови аргументи политическия дебат с останалите политически институции.¹

По време на брифинг на президента Плевнелиев по отношение на европейските избори от 30 май 2014 г., той заяви, че не провежда консултации с политическите сили. Президентът няма да се ангажира с решения, засягащи правомощията на Народното събрание, в краткосрочен план.² Президентът подчерта значението на избора на европейски комисар от България като резултат от публичен дебат и израз на отговорност на политическите лидери.³

Министерски съвет

Една година след избора на сегашния Министерски съвет на 29 май 2013 г., министър-председателят Пламен Орешарски заяви, че промени в кабинета за наложителни, но те ще бъдат реализирани след консултации.⁴ Премиерът посочи само имената на Искра Михайлова като министър на околната среда и водите и заместник-министъра на отбраната Неджми Али, които са избрани за депутати в Европейския парламент. Управляващото мнозинство и правителството ще предприемат персонални промени, но в контекста на цялостната политическа позиция на БСП и ДПС те няма да бъдат в отговор на настояването на опозицията.

Отлагането на персоналните промени в кабинета се обяснява с липсата на ефективен диалог между ДПС и БСП.⁵ Преди това председателят на БСП заяви, че доверието в кабинета по време на гласуването в парламента е по-важно от обсъждането на всички други сценарии.⁶ Проблемът е в това, че смяната на министри вече няма да е достатъчна за стабилизиране на правителството.

Динамиката на институционалното взаимодействие придобива реалните си измерения при определянето на българската кандидатура за европейски комисар. В известен смисъл, в този избор ще се фокусира съществена част от политическия залог на разрастващата се криза. Потенциалът за постигане на съгласие по всички останали теми, може да бъде определен спрямо развитието на този избор.

Представителите на управляващото мнозинство и преди всичко на БСП настояват българската кандидатура да бъде определена както досега, докато опозицията изисква тя да бъде резултат от споразумение между партиите и коалициите, излъчили свои представители в Европейския парламент.

Президентът настоя да получи информацията относно действията на правителството с оглед на становището на Европейската комисия по отношение на проекта „Южен поток“. В същото време, той зае по-скоро пасивна позиция по отношение на развитието на политическата ситуация в страната след изборите за Европейски парламент, декларирайки готовност за диалог и консултации, но не и за непосредствено търсене на решение.

В своеобразен фокус на политическо противопоставяне ще се превърне и темата за провеждането на национален референдум по изборните правила. В своя брифинг пред журналисти на 30 май 2014 г. Президентът настоя Народното събрание да се отнесе отговорно към „двойно подсигурената процедура“ – иницирана от държавния глава и чрез гражданска подписка – и да не блокира провеждането на референдума.

Динамиката на институционалното взаимодействие в най-голяма степен ще отрази потенциала и насоките на политическо противопоставяне през следващите седмици. В сферата на институционалното взаимодействие ще могат да бъдат идентифицирани и оценени вторичните групи от рискове, съпътстващи развитието на политическата криза.



Политически партии

Парламентарно представени политически партии

ГЕРБ постигна много добри резултати на изборите за Европейски парламент и се превърна в основен фактор за развитие на политическата констелация в края на месец май 2014 г.. Искането за незабавна оставка на правителството и предсрочни избори за Народно събрание,⁷ което бе лансирано още в изборната нощ, бе съчетано с декларация за готовността на ГЕРБ за участие в широки консултации.⁸ В края на месец май ГЕРБ има инициативата за предизвикване на политическа промяна.

Коалиция за България губи ефективността си като политическа конструкция, създадена като платформа за позициониране и съхранение на БСП. Тази коалиционна формула вече не успява да осигури на партията нито ефективна комуникация с различни части на политическия спектър, нито допълнителен ресурс за електорална мобилизация. Кризата в модела на Коалиция за България е предизвикана преди всичко от дълбоките процеси на вътрешна трансформация в БСП.

Дебатът за политическата отговорност на ръководството за изборните резултати отвори няколко основни линии. Изборните резултати бяха определени като „незадоволителни“ от Сергей Станишев, но предизвикаха значително по-остри реакции от страна на различни говорители на вътрешнопартийни проекти за трансформация на БСП. Янаки Стоилов обяви, че на следващите избори БСП трябва да се яви с ново ръководство.⁹ Малко по-късно, Илияна Йотова изрази мнение за необходимостта от подаване на оставка на всички и нови избори в партията.¹⁰

В отговор на позицията, изразена от Стоилов, Страхил Ангелов лансира тезата за необходимостта от смяна на поколенията в ръководството на партията.¹¹ В същото време, той не изключи възможността за съвместна работа на БСП с ББЦ. Този анонс, както и неговият говорител ще имат съществена роля в процеса на предстояща вътрешнопартийна трансформация. Георги Кадиев лансира тезата, че БСП се нуждае от оставка на цялото Изпълнително бюро и свикване на извънреден Конгрес,¹² като по този начин отложи във времето решаването на проблема с оставката на председателя Станишев.

Решението на Сергей Станишев да замине за Брюксел до 1 юли 2014 г.,¹³ подсказва, че решаването на въпроса за лидерството в БСП ще бъде отложено. Най-вероятно, по този начин ще се търси преодоляване на напрежението и относително обезсилване на вътрешнопартийната критика.

ДПС предизвика първата персонална промяна в състава на Министерския съвет, като едновременно прие критичните бележки по повод на кандидатурата на Делян Пеевски за депутат от страна на АЛДЕ и заедно с това демонстрира реалния си контрол върху правителството. Номинирането на Искра Михайлова за евродепутат на мястото на

Пеевски позволява ефективно управление на щетите, които ще нанесе евентуално окончателно спиране на финансирането по ОП „Околна среда“. ДПС няма да се оттегли от този сектор, но ще успее да адресира политическата отговорност към предишното управление на ГЕРБ и към БСП. Същото се отнася и за другия член на кабинета, избран за депутат в Европейския парламент – Неджми Али.

ДПС определи подробно характера и обхвата на политическата подкрепа, която е готово да предостави на БСП и управляващото мнозинство.¹⁴ Целта на ДПС е да съхрани колкото е възможно по-дълго присъствието си във властта, при все по-благоприятните условия, които формираха изборите за Европейски парламент. Движението е единственият политически субект, който може незабавно да предизвика предсрочни парламентарни избори, но ще отложи този момент, без да може да го отбегне.

„Атака“ изпада в политическа изолация след слабото си представяне на изборите за Европейски парламент. Партията представи своя декларация с искане за касиране на изборите за Европейски парламент и се обърна за подкрепа към народните представители от „Коалиция за България“.¹⁵ В същото време, партията демонстрира готовност да гарантира работата на Народното събрание.

Народните представители от „Атака“ не участваха в гласуването на поискания от ГЕРБ вот на недоверие на правителството на 30 май 2013 г. Отказът от участие бе мотивиран като част от цялостната позиция на партията, за която е по-важно парламентът да работи, а за управлението носят отговорност управляващите партии.¹⁶

Извънпарламентарни политически партии

ББЦ, ВМРО, ЗНС и „Гергьовден“ продължават предизборната си кампания. Независимо от заявленията преди изборите, че ББЦ ще оттегли от Народното събрание тримата независими депутати, които обявиха принадлежност към новата партия, те продължават да участват в работата на парламента. Те подкрепиха искането за предсрочно прекратяване на мандата на правителството по четвъртия вот на недоверие, внесен от ГЕРБ, с което изпълниха част от декларациите за политическо позициониране на новата партия по отношение на управлението.

В същото време, ББЦ настоя да участва в консултации за съставяне на служебно правителство и предизвикване на предсрочни избори, но запазва позицията си срещу ГЕРБ, РБ и Президента. Позиционирането на партията след изборите за Европейски парламент остава ситуативна и доминирана от желанието за запазване на предизборната политическа реторика. Въпреки това, активното публично присъствие на ББЦ по-скоро разфокусира политическото противопоставяне срещу управляващото мнозинство. Партиите от тази коалиция ще търсят свое място в евентуалната вълна от протести като средство за политическо позициониране.

Реформаторският блок ограничи до минимум публичните си изяви след изборите за Европейски парламент. Обобщението, което направи Меглена Кунева: „Радвам се, че успях да дам мандат, а не да взема“, подсказва потенциал за известно напрежение между партиите от коалицията. Независимо от подчертаното внимание към РБ от страна на ГЕРБ след изборите, Кунева заяви на 26 май 2014 г., че няма основания за страх от сближаване на Реформаторския блок и ГЕРБ. В същото време, поне засега, липсва инициатива за разширяване на политическото влияние на РБ и изграждане на

цялостна политическа стратегия за развитието на коалицията.

АБВ постигна по-нисък от очаквания резултат на изборите за Европейски парламент. Независимо от това, Георги Първанов обяви, че АБВ ще прерасне в политическа партия през есента.¹⁷ Той заяви по повод на политическата ситуация: „Тежка агония завзема кабинета и парламента“.¹⁸ В същото време, при определени условия, Ивайло Калфин заяви, че е възможен диалог между АБВ и БСП.¹⁹ АБВ ще търси възможности за позициониране спрямо БСП, с оглед на обхвата на предприетите промени в ръководството на партията.



Прогноза за развитието на рискове в политическата констелация

България е пред политическа криза. Параметрите на тази криза се изразяват в противоречието между запазване на обхвата и привидната стабилност на управляващия политически съюз при задълбочаване на недоверието към политическите институции в страната. Удържането на властта на всяка цена от страна на управляващото мнозинство ще има обратен ефект върху предвидимостта и публичността на управлението, както и върху управляемостта на процесите от страна на правителството.

Резултатите от изборите за Европейски парламент направиха видими и легитимираха напрежения и линии на противопоставяне, които съществуваха преди тях в латентен вид. Това определя факта, че мащабите на кризата са по-големи, отколкото предполагат самите изборни резултати. Те се определят от отказа на управляващото мнозинство да управлява ефективно рисковете от задълбочаване на кризата на легитимност на управлението. Отказът от политически диалог и стремежът за силово налагане на политически дневен ред генерират редица вторични рискове пред политическата стабилност.

Отказът от водене на публични консултации между парламентарно представените политически партии за оценка на ситуацията и предприемане на мерки за ефективно управление на политическата криза, ще задълбочи негативните последици от кризата. Водените разговори имат неофициален характер и създават представата за задкулисно договаряне на преразпределение на властови ресурси. Дори между БСП и ДПС не се водят консултации за персонални промени в кабинета.

Правителството не разработва нови проекти на програма за управление, които да предложи на Народното събрание едновременно с отчета за първата година от дейността си. Липсва последователно усилие за постигането на съгласие относно план за конкретни действия, които да повишат доверието и ефективността на управлението. При тези обстоятелства, правителството няма ефективна програма за управление на политическата криза и ще разчита на изолирани решения, които могат да доведат само до нейното задълбочаване.

Изборните резултати легитимират ролята на ДПС като решаващ партньор в управляващия политически съюз. Решението за предизвикване на предсрочни избори зависи от Движението, а неговите собствени интереси са насочени към максимално продължително удържане на сегашната му властова позиция. В тези условия ДПС може да се изкуши да наложи преговаряне на условията, върху които се изгражда политическият мандат на правителството, като си послужи със заплахата

за предизвикване на незабавни предсрочни избори. Въпреки тази възможност, преговаряне на балансите на интереси и влияние в рамките на сегашния политически съюз по инициатива на ДПС ще бъде много рисковано.

След гласуването на четвъртия вот на недоверие към правителството, *нараства вероятността ГЕРБ да напуснат отново Народното събрание*. Категоричната позиция на партията за необходимостта от незабавно предизвикване на предсрочни избори може да се изрази в увеличаване на извънпарламентарния натиск върху управляващия политически съюз. Само по себе си, напускането на Народното събрание от страна на ГЕРБ няма да доведе до парламентарна криза, но ще сведе до минимум възможностите за постигане на бърз изход от кризата.

Налице е гражданска мобилизация за нова вълна от протести срещу управляващото мнозинство. Първите протестни действия показват нараснала готовност на опозиционни политически партии за пряко участие в гражданските протести. Тази тенденция може да доведе до повишаване на рисковете пред управлението в резултат от много по-целенасочени политически действия от страна на протестиращите. Едновременно с това, нарастват и рисковете, свързани с радикализиране на протестите, което на свой ред би задълбочило политическата криза и ограничило възможностите за нейното ефективно управление.

Отказът от управление на политическата криза към провеждането на предсрочни парламентарни избори няма да отмени необходимостта от тях. При липсата на подобно политическо съгласие, остава открита възможността от рязко задълбочаване на политическата криза, което да доведе до неизбежното провеждане на избори, но в много по-неблагоприятна среда, с висока социална цена и при тотален срив на общественото доверие.

БЕЛЕЖКИ

- ¹ Позицията на президента Плевнелиев по отношение на препоръките на Европейската комисия за проекта Южен поток http://www.dnevnik.bg/biznes/2014/05/29/2310852_pravitelstvoto_iasno_da_kaje_shte_se_suobrazi_li_s_ek/
- ² Президентът Росен Плевнелиев: „Единственото правилно дългосрочно решение е да има диалог между политическите партии“, брифинг, 30 май 2014 година, „Днес изцяло от управляващите зависи дали България ще продължи да генерира кризи, или ще се намери националноотговорно решение за повече стабилност.“ <http://www.focus-news.net/news/2014/05/30/1925948/rosen-plevneliev-edinstvenoto-pravilno-dalgosrochno-reshenie-v-balgariya-e-da-ima-dialog-mezhdu-politicheskite-partii.html>
- ³ „Като държавен глава държа страшно много на подхода не задкулисно, не в последния момент, не само по процедура, а процес, който гарантира силна легитимност и кандидатура за България в много тежък момент, както за държавата, така и за Европа като цяло“, <http://www.focus-news.net/news/2014/05/30/1925974/rosen-plevneliev-zadalzhenie-na-politicheskite-lideri-e-da-predlozhat-dostoyna-kandidatura-za-evropeyski-komisar.html>
- ⁴ Пламен Орешарски, 30 май 2014 година, <http://www.vsekiden.com/152108>
- ⁵ „БСП бави промените в правителството“, Mediapool, 30 май 2014 година, <http://www.mediapool.bg/bsp-bavi-promenite-v-pravitelstvoto-news220876.html>
- ⁶ „Станишев: не бързайте с предсрочни избори, да видим доверието в кабинета“, вестник „Дневник“, 29 май 2014 година http://www.dnevnik.bg/izbori2014/2014/05/29/2310859_stanishev_ne_burzaite_s_predsrochni_izbori_da_vidim/?ref=topicoftheday
- ⁷ Борисов, 26 май 2014 година, <http://bnt.bg/news/politika/bojko-borisov-nezabavni-predsrochni-izbori>
- ⁸ Борисов, „Колкото и да не ми е приятно – отварям вратата към всички, включително към БСП, незабавни предсрочни избори и след това както ни подреди народът.“ <http://flip.bg/cluster/7cbb1bfcfa8f2afd30a265c3c7adee3d>
- ⁹ Интервю на Янаки Стоилов пред ТВ7, 27 май 2014 година http://www.cross.bg/stoilov-yanaki-vidyat-1412418.html#.U4f4k_I_vE0
- ¹⁰ Интервю на Илияна Йотова, 28 май 2014 година <http://www.bnews.bg/article-106939>
- ¹¹ „Страхил Ангелов: Янаки и Станишев да се махат, БСП може да работи с Бареков“, 29 май 2014 година http://www.bulgariautre.bg/2014/05/29/231658-strahil_angelov_yanaki_i_stanishev_da_se_mahat_bsp_mozhe_da_raboti_s_barekov?utm_source=flip.bg
- ¹² Георги Кадиев, Нова телевизия, 30 май 2014 година, http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=1272546
- ¹³ „Изненадващо Станишев реши да е евродепутат, но до 1 юли“, 30 май 2014 година,

<http://www.mediapool.bg/iznenadvash-to-stanishev-reshi-da-e-evrodeputat-no-do-1-yuli-news220889.html>

¹⁴ Интервю с Лютфи Местан, 29 май 2014, <http://www.focus-news.net/opinion/2014/05/29/28587/lyutvi-mestan-dps-ne-vizhda-variant-za-nov-kabinet-s-drug-ministar-predsdatel-osven-plamen-oresharski.html>

¹⁵ „Атака поиска касиране на изборите за Европейски парламент“, 28 май 2014 година, http://www.varnautre.bg/2014/05/28/231385-ataka_poiska_kasirane_na_izborite

¹⁶ „Станилов: не крепим правителството, а подкрепяме работата на парламента“, 30 май 2014 година <http://www.focus-news.net/news/2014/05/30/1925927/prof-stanislav-stanilov-ne-krepim-pravitelstvoto-a-podkrepyame-rabotata-na-parlamenta.html>

¹⁷ Георги Първанов, 29 май 2014 година, <http://flip.bg/cluster/eecf0103ea70a7b597aef-13b6521a971>

¹⁸ Георги Първанов, 29 май 2014 година, http://www.bulgariautre.bg/2014/05/29/231731-purvanov_podgotvyame_se_za_po_dobro_predstavyane_na_predsrochnite_parlamentarni_izbori?utm_source=flip.bg

¹⁹ „Ивайло Калфин: между АБВ и БСП диалог не е изключен, стига да има желание от отсрещната страна“, 29 май 2014 година <http://www.focus-news.net/opinion/2014/05/29/28585/ivaylo-kalfin-mezhdu-abv-i-bsp-dialog-ne-e-izklyuchen-stiga-da-ima-zhelanie-ot-otsreshnata-strana.html>