

**ИНТЕГРАЦИЯ И ДЕЗИНТЕГРАЦИЯ  
В ЕВРОПА ПРЕЗ 80-ТЕ ГОДИНИ  
НА ХХ ВЕК**

**Съставител: проф. Искра Баева**

Университетско издателство  
„Св. Климент Охридски“  
София, 2016

## СЪДЪРЖАНИЕ

© 2016 Искра Баева, съставител  
© 2016 Борислав Кюсев, художник  
© 2016 Университетско издателство „Св. Климент Охридски“  
ISBN 978-954-07-4118-5

За сборника – проф. Искра Баева.....	9
<b>Васил Проданов.</b> От стагфляцията и евросклерозата през 70-те години към неолибералната глобализация и победа в Студената война през 80-те години на ХХ век.....	12
<b>Искра Баева.</b> Интеграция и дезинтеграция в Източния блок през 80-те години.....	25
<b>Борис Стоянов.</b> Западна Европа на кръстопът: проблеми и предизвикателства пред европейската интеграция през 80-те години на ХХ век.....	51
<b>Евгения Калинова.</b> Третият опит за „16-та република“.....	99
<b>Йордан Баев.</b> Неочаквано сътрудничество: контакти на България с държави от НАТО в сферата на сигурността и отбраната през последното десетилетие на Студената война.....	133
<b>Ирина Якимова.</b> Установяване на официални отношения между България и западноевропейския Общ пазар.....	152
<b>Явор Станчев.</b> България – СССР. Аспекти на икономическите връзки през 80-те години на ХХ век.....	182
<b>Венелин Михайлов.</b> Търговията между България и Европейската икономическа общност през 80-те години .....	197
<b>Борислав Камбушев.</b> Началото на 80-те години на ХХ век – последните/ поредните български опити за постигане на икономическа стабилност чрез социалистическата икономическа интеграция.....	214

са действително убедени в необходимостта от въвеждане на пазарните механизми. Всички в СИВ говорят за интеграция, но последиците от реформите тласкат организацията в обратната посока – към дезинтеграция. Затова не е изненадващо, че българското ръководство при опита си да се справи със сложните предизвикателства продължава преговорите с ЕИО, като се опитва да запази и доказалата се във времето политическа линия към интеграция (можем да я наречем и сближение) със Съветския съюз. За това говори засилният интерес на българските дипломати към промените в Съветския съюз и продължаващата подготовка на документи за двустранно сътрудничество в сферата на преките връзки между предприятията, преките търговски отношения и създаването на „нов модел на сътрудничество“ между двете страни<sup>94</sup>. Тази двойнственост е запазва до началото на прехода и в първите месеци след 10 ноември 1989 г., но вместо да осигури предимства за България, тя се оказва голям проблем, защото Западът я възприема като „най-верен съветски сателит“, а в началото на 1990 г. Горбачов отказва да продължи съветските ангажименти към източните си съюзници.

## ЗАПАДНА ЕВРОПА НА КРЪСТОПЪТ: ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ ПРЕЗ 80-ТЕ ГОДИНИ НА ХХ ВЕК<sup>1</sup>

Борис Стоянов<sup>2</sup>

Осемдесетте години на ХХ в. се вписват в по-широк период от историята Европейския съюз. Той започва през 1977 г. и завършва в началото на 1993 г. Докато горната граница – влизането в сила на Договора от Мaaстрихт на 1 януари 1993 г., е ясна, то долната изисква уточняване. Предвид постиженията от 1979 г. – Европейската валутна система, първообраз на еврото, и първите преки избори за Европейски парламент, именно тя се приема за начало на периода. Дългогодишният генерален секретар на Комисията Емил Ноел определя 1979 г. като „година на движение и иновации“, в която Европа отново се въздишка „с нови методи и с различен тласък“<sup>3</sup>. Още повече, че успехът идва след институционален застой и провал на усилията за изграждане на икономически и валутен съюз между 1971 и 1976 г. Контрастът е видим, но не е характерен само за времето до и след 1979 г., защото той продължава до средата на 80-те години, когато Общността окончателно излиза от безцелното си путане и се сдобива с нова задача – изграждането на единен пазар. Затова е необходимо по- внимателно вглеждане в събитията от края на 70-те години. Само така може да се разкрие огромната подготвителна работа, извършена в предхождащото 1979 г. двулетие, за да станат възможни посочените резултати, което ги свързва повече с преломното десетилетие на края на Студената война. Тук следва да се добави дейността на сър Рой Дженкинс, президент на Комисията в периода 1977–1981 г. Няма да е пресилено да се каже, че без неговата енергия и авторитет редица от успехите нямаше да бъдат постигнати. Ето защо отнасям долната граница към 6 януари 1977 г., когато британският лейбърист застава начело на Европейската комисия.

Очертаният период се отличава с особена динамика. Той предизвиква

<sup>1</sup> Текстът е резултат от участието във финансирания от Фонд „Научни изследвания“ на СУ „Св. Климент Охридски“ научен проект „Европейски интеграционни процеси през 80-те години на ХХ век“.

<sup>2</sup> Авторът е д-р по история и преподавател по нова и съвременна история в ИФ на СУ „Св. Климент Охридски“.

<sup>3</sup> Noel, E. Reflections on the State of the European Community at the End of the Seventies. – *Government and Opposition*, Vol. XV, 1980, № 2, pp. 133, 134.

<sup>94</sup> Организационни и икономически условия за взаимно допускане на предприятията и организациите на СССР и НРБ до покупки и продажби на вътрешните пазари на тези страни на продукция с производствено-техническо предназначение. – ДА на МВнР, оп. 46-1, а.е. 65, л. 16–20; Съображения и предложения по формирането на нов модел на сътрудничество между НРБ и СССР. – Пак там, л. 46–75; Отношения между НРБ и СССР. – Пак там, а.е. 44, л. 27–32.

крайни оценки и формира разнопосочни очаквания, което затруднява усещането за вътрешна логика, за социално и политическо сцепление. На моменти дори поставя под въпрос единството на историческия процес, който го обуславя. Началото обхваща времето от 1977 до Европейския съвет във Фонтенбло през 1984 г. и носи белезите на предходния етап на стагнация и евросклероза. То е съпроводено с политически сътресения, но и с постижения в монетарната политика и в дебата за подобряване на работата на съюза. Средата, която се заключава в краткия период на подготовка и подписване на Единния европейски акт (ЕЕА), завръща еуфорията и оптимизма от края на 50-те и първата половина на 60-те години. В края, след 1987 г., триумфира възроденият европейски проект, въплътен в Програмата 1992 за единен пазар, която полага интеграцията на нови основи и изгражда по-ефективна архитектура на Общността, превърната в Съюз.

В историографията анализът на този етап от миналото на ЕС обикновено е подчинен на събитията от 1989–1990 г. Така например Д. Марш настоява, че сделката между Париж и Бон, която отваря вратата към обединението на Германия, е ключът към разбирането на промяната в съюза. Според него, без френското упорство и немското съгласие за обща валута и тясното обвързване на страната с Европа чрез Икономическия и валутен съюз, едва ли би имало нов етап в интеграцията<sup>4</sup>. В този смисъл всички други усилия, довели до Договора за Европейски съюз, остават на заден план. Често срещан акцент е ~~за~~ възобновения спор между неофункционалистите и привържениците на идеята за постепенната интеграция. Според него историята на обединяваща се Европа през 80-те години е съблъсък на различни механизми за развитие на Общността, завръщане към отхвърленото от Стенли Хоффман през втората половина на 60-те години разбиране, че напредъкът в една област генерира натиск за промяна в друга. Въпросният spillover е обект на дебати най-вече в монетарната политика<sup>5</sup>. Повечето историци обръщат внимание на промяната на договорите и изработването на ЕЕА, които осмислят новия етап на обединението.

Без да отхвърлям никоя от посочените гледни точки, ще направя опит да анализирам събитията и възгледите обусловили промяната на Европейските общности, какъвто е коректният термин, до трансформацията им в Съюз с единен пазар, обновена институционална функционалност и прохождаща обща външна политика и политика по сигурността. В обяснението на новата

<sup>4</sup> Marsh, D. *The Euro: The Politics of the New Global Currency*. Yale University Press. New Haven, 2009, p. 133.

<sup>5</sup> Tranholm-Mikkelsen, J. "Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism in the EC", *Journal of International Studies*, N.1 (1990), pp. 1-22.

динамика на интеграцията в един сложен и повратен период отчитам завръщането на метода на Моне и приемам принципа за търсене на баланс между икономическите проблеми и политическите предизвикателства. Приемам преобразованията като резултат от вътрешни сили и взаимодействия, а не като плод на външнополитическия прелом след 1985 г., довел да рухването на тоталитарните режими в Източна Европа. Далече съм от мисълта, че геополитическите изменения не се отразяват на интеграцията, но постигнатото от Дванадесетте в този период се дължи на тяхната решимост да укрепят единството си и да продобрят глобалната си конкурентност. Без да пренебрегвам ролята на правителствата на страните-членки за реформите, ще подчертая дейността на личности като президентите на Европейската комисия – Рой Дженкинс (1977–1980), Гастон Торн (1981–1984) и Жак Делор (1985–1995), които не допускат отклонение от задачите на единството и отчитат всяка пулсация в политическите предизвикателства пред Общия пазар. За целта ще отбележа нарастването на подкрепата за преразглеждане на Договорите, тъй като без промяна в начина на работа, целите и организацията Общността е вече немислима. Ще разгледам и утвърждаването на идеята за единен пазар като condition sine qua non за завършване на икономическото обединение на Западна Европа. Акцентът ще е върху дебата за реформи както на национално, така и наднационално равнище.

Разбирането на събитията и процесите от 80-те години на ХХ в. е трудно без наследството на предходното десетилетие. Независимо от негативното мнение за развитието на Общността през 70-те години, периодът от 1967 до 1977 г. оставя важен отпечатък. Значението му е в няколко посоки. Първата е, че договореното в Хага през 1969 г. разширяване се оказва постижима цел. След като през 1973 г. „Малка Европа“ престава да е затворен клуб на шест държави и отворя врати за Великобритания, Ирландия и Дания, разрастването на Общия пазар е оценено като перспективна стъпка в интеграционния процес. На тази основа то продължава и през 80-те години с т.нр. Средиземноморско разширение, обхванало Гърция, Португалия и Испания. Втората е необходимостта от решителна реформа на Общата селскостопанска политика (ОСП) – ахилесовата пета на обединяваща се Европа. В средата на 70-те години тя консумира огромна част от ресурсите на Общия пазар и утежнява решението. Ирационална като икономическа логика, земеделската политика се оказва твърде чувствителна, за да получи цялостно разрешение в този период. Но в средата на 80-те години са приети първите мерки за ограничаване на средствата в тази сфера, което позволява по-добро финансиране на структурните фондове и заличаване на разликите между Севера и Юга чрез стопанска и социална кохезия.

Важни са и уроците от проваления Икономически и валутен съюз и останалите стопански проблеми. Те доказват необходимостта от по-гъвкав подход

на Брюксел, от решителност на правителствата и по-тясната им координация при икономическите и финансовите политики. Опитът трудностите да се решават в национални рамки заплаща с фрагментиране на пазарите и задълбочава усещането за технологичното изоставане от САЩ и Япония. Поражда се нуждата от преосмисляне на целите на Общността – най-вече за изграждането на единен пазар и подобряване на конкурентността в световната търговия. Утвърждава се мнението, че усилията трябва да се насочат към единна валутна политика и обща парична единица. Важно място има учредяването през 1974 г. на Европейския съвет по френско-германска инициатива. Без да е санкционирана от Договорите, тази висша институция позволява ангажирането на държавните и правителствените ръководители с интеграцията и става мощен политически инструмент за управление. Тъй като на срещите на върха се задава дневният ред, подреждат се приоритетите и се вземат най-важните решения, на тях се решава съдбата на обединяваща се Европа през преломното десетилетие на 80-те години. Не случайно П. Лъдлоу отбелязва, че ако тъмното десетилетие на триумф на междуправителствения подход не бе завещало необходимостта, а и средствата за постигане на общата валутна система и не бе наложило Европейския съвет като централен орган, то едва ли програмата на Делор за възраждане на единството щеше да бъде така ефективна<sup>6</sup>.

Най-сетне, от края на 60-те години процесът на интеграция насища дневния ред на западноевропейските политици с нови проблеми, често пъти изискващи нетрадиционни решения. Както подчертава Д. Ъруин, колебанието, с което правителствата подхождат към политическия експериментализъм, и присъщият на институциите консерватизъм не благоприятстват смели ходове<sup>7</sup>. В Европейската икономическа общност (ЕИО) се задълбочава разделинието между Съвета на министрите, бранецът интересите на държавите, и Комисията, подкрепена от Парламента, която акцентира върху дългосрочните цели на политическото обединение, хармонизирането и стандартизирането на широк кръг икономически и социални политики. Взаимодействието между полусите е непълноценно, което прави трудно постижимо изработването на цялостна стратегия за развитие. Оказва се, че тя е повече от необходима, защото намалява проблемите, чието решение може да бъде открито в Римските договори от 1957 г. С други думи, 70-те години завещават нуждата от преразглеждане на основите и формулиране на дългосрочна цел на Общността, отиващи отвъд общата констатация за „все по-тесен съюз“.

<sup>6</sup> Ludlow, P. From Deadlock to Dynamism: the European Communities in the 1980s. – In: Dinan, D. (ed.) Origins and Evolution of the European Union. Oxford University Press, 2010, p. 228.

<sup>7</sup> Urwin, D. The Community of Europe: A History of European Integration since 1945. 2<sup>nd</sup> ed., Longman. London, 1995, p. 182.

Сред лидерите, които разбират предизвикателствата пред интеграцията, е сър Рой Дженкинс. Политик с богат опит като министър в няколко кабинета и дългогодишен депутат в Камарата на общините, последователен привърженик на интеграцията, той внася нова динамика в дейността за повишаване на международния авторитет на Общия пазар. Британският лейбърист подобрява ефективността на Комисията и на административната машина на Общността, като пръв след Валтер Халщайн я връща в световната политика. Стъпвайки на предложенията от Доклада „Спиеренберг“ от 1979 г., той заздравява отношенията между генералните директори и кабинетите на комисарите и усъвършенства механизма за подбор на кадри. Дженкинс не успява да убеди правителствата да ограничат броя на комисарите до един от страна-членка, но засилва ролята на президента, който вече се радва на по-голяма свобода при избора на членове на Комисията<sup>8</sup>. Той преодолява съпротивата на френския президент, присъства редовно на срещите на държавите от Г-7, като започва с тази в Бон през 1978 г. и често прави официални визити в САЩ, Япония, Китай, Египет и др. Без да се подценява неговата международна дейност, по-съществена е тази в Общността, която в личен план му носи славата на успешен европейски лидер. Той признава, че по съвета на Жан Моне върви по пътя на най-малкото съпротивление и се захваща с недовършената през 70-те години монетарна политика<sup>9</sup>. Централно място заема тезата, че обединяваща се Европа ще остане слаба, докато не изгради централен стопански механизъм. Дженкинс се стреми да създаде валутен съюз, който в допълнение към митническия ще рационализира индустрията и търговията и ще въведе една европейска валута – алтернатива на американския доллар. Тя ще бъде източник на авторитет, мощ и стабилност за Общия пазар, ще ограничи инфлацията, ще насърчи инвестициите, ще увеличи заетостта, ефективно ще насочи публичните разходи към слабо развитите райони, ще въведе нови институции, отговарящи на нуждите на европейците и ще послужи като модел на европейското политическо обединение<sup>10</sup>. Рой Дженкинс сравнява създаването на валутния съюз с дългия скок и предупреждава: „Преди да скочим трябва да погледнем, за да знаем къде ще се приземим. Но не можем да не скочим... Политиката не е само изкуство на възможното... тя е и изкуството да направиш възможно онова утре, когато днес ти се стува недостижимо“<sup>11</sup>.

След 2 август 1977 г. Дженкинс обсъжда валутния въпрос на Общността със своите колеги в Комисията и със Съвета на министрите, като на 27 ок-

<sup>8</sup> Henig, S. Power and Decision in Europe: Political Institutions of the European Community. Europotentials Press. London, 1980, pp. 110–115.

<sup>9</sup> Jenkins, R. European Diary, 1977–1981. Collins Publ. London, 1989, p. 23.

<sup>10</sup> Tickell, Cr. The President of the European Commission. – In: Adonis, A., K. Thomas (eds.) Roy Jenkins: A Retrospective. – Oxford University Press, 2004, p. 192.

<sup>11</sup> Jenkins, R., Op. cit., p. 22.

тогава във Флоренция пред новооткрития европейски университет обявява намеренията си. В пространната първа реч от авторитетния днес цикъл Монет той обосновава нуждата от учредяване на валутен съюз. Според него, предстоящото южно разширение изправя общността пред избора да укрепи силите си или да остане слабо митническо обединение, далече от надеждите на бащите-основатели. Президентът на Комисията вижда основание за приемането на новата стъпка в предизвикателствата на общата борба на западноевропейските икономики с инфляцията, безработицата и нестабилната световна валутна система. Той защитава дебата за валутния съюз на Деветте, като средство за повишаване на ефективността на индустрията и търговията, за намаляване на безработицата и за постигане на ценова стабилност, а в единната валута вижда защита от труднопредвидимите движения на долара<sup>12</sup>. Рой Дженкинс изтъква както икономическите преимущества от въвеждането на монетарния съюз, така и политическите му аспекти. Той говори за постепенното изграждане на една конфедерална структура с по-слаб център, които да администрира: външната политика, засягаща всички страни-членки, политиката за регионална помощ, високотехнологичните производства, затруднените отрасли на корабостроенето, стоманопроизводството и текстила, и най-сетне – общата енергийна политика. В този по-общ смисъл изграждането на валутен съюз изпълнява двуяка функция: от една страна укрепва Общността, а от друга е „част от процеса на възстановяване на същността на суверенната власт“ на държавите-членки<sup>13</sup>.

Стратегията за изправяне срещу проблема не харесва на вицепрезидента на Комисията Франсоа Ксавие Ортоли, който предпочита постепенния подход<sup>14</sup> затова до началото на 1978 г. идеята за валутен съюз остава в сферата на пожелателното<sup>15</sup>. Но в края на февруари с.г. тя получава подкрепата на германския канцлер Хелмут Шмид, а през март и на френския президент Валери Жискар Д'Естен. Дженкинс си осигурява не само мощни политически съюзници, но в лицето на западногерманския канцлер намира съмишленник, който, както сам пише, превръща една трета от плановете му във възможна инициатива<sup>16</sup>. На Съвета в Копенхаген в началото на април 1978 г., Шмид предлага (с предварителното съгласие на Д'Естен) да се възроди проектът за парична система, включително да се въведе прото-валута на Деветте и получава одобрението на партньорите. Изненадващо силен интерес проявяват страни със слаба валута, каквито са Италия и Ирландия. В следващите месе-

ци на германското председателство съвместното немско-френско предложение е детайлно разработено в специализираните комисии. Те предоставят на правителствата и на органите на Общността детайлна схема и график за установяване на Европейска валутна система (EBC), които са приети на Съвета в Брюксел от 4 и 5 декември 1978 г. Европейските лидери въвеждат една по-гъвкава „змия“ и допускат по-големи разлики в плаващите курсове на валутите на страните-членки, но без да надхвърлят +/- 2,25 пункта от номиналната им стойност. Наред с обновения разменен механизъм е учредена новата валутна единица – ЕКЮ (European currency unit), следващ съществен елемент на системата. Екюто представлява своеобразна валута-кошница, формирана чрез пресмятане на стойностите на националните валути. То не е средство за разплащане, а се използва само от централните банки като платежен инструмент и като изчислителна парична единица в бюджета на Общността.

В подкрепа на новата монетарна система е създаден Европейски валутен фонд, в който държавите депозират 20 % от валутните си резерви и 20 % от спестяванията си в чужди валути. Фондът има право да отпуска заеми на правителствата, за да поддържат курса на съответната национална валута към екюто, което говори, че новата парична единица е възприета като основно средство за уреждане на дълговете между страните-членки<sup>17</sup>. Макар да е предназначена само за държавите от Общия пазар, новата система не е задължителна за тях. Признато е правото на Великобритания да не участва в новия механизъм. Дори Франция за кратко обмисля отказ, страхувайки се, че комбинацията от засилващата се дойче марка и валутните компенсаторни мерки от началото на 70-те години ще укрепи цените на селскостопанската продукция в Германия за сметка на френския пазар. След като земеделските министри на Деветте се съгласяват да премахнат компенсаторната система, Париж дава зелена светлина и ЕВС влиза в сила през март 1979 г. с минимално закъснение от три месеца<sup>18</sup>.

Системата не е валутен съюз и няма претенцията да замести провалените през 70-те години планове в тази насока; не е основана на Договорите, нито е универсалното решение за тежките стопански проблеми на Деветте. Независимо че е продукт на френско-германското лидерство, а не предложение на Комисията ЕВС е успешна общностна мярка – най-успешната от първото разширение до приемането на Единния европейски акт. Като средство за стабилизиране на Общия пазар в средносрочна перспектива ЕВС укрепва него-

<sup>12</sup> *Idem. Europe's Present Challenge and Future Opportunity. Jean Monnet Lecture. Florence, 27 Oct. 1977. <http://aei.pitt.edu/4404/1/4404.pdf>.*

<sup>13</sup> Пак там.

<sup>14</sup> *Tickell, Cr. Op. cit, p. 193.*

<sup>15</sup> *Jenkins, R. European Diary, p. 31.*

<sup>16</sup> *Resolution of the European Council on the Establishment of the European Monetary System. Brussels, 5 December 1978. – In: Salmon, Tr., W. Nicoll (eds.). Building European Union: A Documentary History and Analysis. Manchester University Press, 1997, pp. 161-164.*

<sup>17</sup> *Dinan, D. Europe Recast: A History of the European Union. Lynne Rienner Publ. Colorado, 2004, p. 175.*

вите търговски позиции в света и предпазва икономиките на Деветте от движението на американския долар. Тя е важна стъпка в процеса на интеграция, тъй като задълбочава сътрудничеството между страните-членки и води към новия етап на икономическия и валутен съюз, дело на Комисията на Жак Делор. Забележителното тук е бързината, с която проектът се осъществява. За разлика от много други инициативи в случая с ЕВС минават само 16 месеца от оповестяване на намеренията на Джленкинс до влизането в сила през март 1979 г. Успехът се дължи на гъвкавия подход, при който Съветът на министрите с дългите и често безрезултатни разисквания не е главно действащо лице. Решенията се вземат от лидерите в Европейския съвет, а работата е извършена от централните банки. Важен е и приносът на Великобритания, която не налага вето и оставя своите партньори да приложат проекта.

Големият политически успех на ЕИО през 1979 г. са първите преки избори за Европейски парламент. Така е изпълнено решението на Съвета от септември 1976 г. и на разпоредбата на чл. 138 от ДЕИО. Макар и с година закъснение заради британското законодателство, на 7 и 10 юни 1979 г. 62 % от гражданините на ЕИО дават своя глас в уникален международен вот. След белязаната от национални политически страсти кампания най-много хора гласуват в Белгия и Италия, а най-слаба е активността във Великобритания и Дания. На квотен принцип – съобразно демографския потенциал на страните-членки са избрани 410 депутати. Сред тях са както добре познати лица с респектираща биография, така и такива, които тепърва ще се налагат в голямата европейска политика: Жан Рей и Лео Тиндеманс от Белгия; Едгар Фор, Мишел Дебре, Симон Вей, Едит Кресон, Жак Делор и Жак Ширак от Франция; Вили Бранд, Ханс Герт Пьотеринг и Ото фон Хабсбург от ФРГ; Алтиеро Спинели, Емилио Коломбо, Бетино Кракси, Салваторе Лима, Енрико Берлингуер и Ема Бонино от Италия и др. По утвърдена от първото събрание на ЕОВС (1952–1958 г.) традиция избраниците не формират национални групи, а се разделят по политическа принадлежност. Първа излиза фракцията на социалдемократите – 113 души, следвана от християндемократите – 107, консерваторите – 64 (почти изцяло британци), комунистите – 44 (французи и италианци), либералите – 40 и т.н. Най-влиятелна се оказва групата на федералистите. Макар да е неформална, тя обединява по-изтъкнатите депутати и подчинява парламента на желанието за „повече Европа“, зад което прозира нереализираният, но не забравен, дух на Хага от 1969 г. и на Париж от 1972 г.

Скоро след конституирането на парламента са оборени опасенията, че първите преки избори ще ускорят създаването на федерална Западна Европа, в която автономията на правителствата и законодателните събрания на страните-членки ще бъдат ограничени. В статия по този повод Дж. Лодж пише, че няма място за притеснение, защото Европейският парламент не работи за

сметка на националните, а е замислен като техен-партньор<sup>18</sup>. Въпреки това работата на депутатите-федералисти продължава да подхранва страховете, че суверенитетът е заплашен, което предизвиква съпротивата на Съвета на министрите срещу не малко решения на евродепутатите.

Все пак изборите от 1979 г. предизвикват важна промяна. Със самочувствието на единствена демократична институция в Общността и с авторитет, основан на полученото международно доверие, парламентът отказва да бъде консултивна асамблея. Депутатите заявяват амбицията си да участват във вземането на решенията в ЕИО и да осъществяват контрол над дейността на Комисията. Първата политическа битка е за упражняване на бюджетните правомощия. До този момент поради силната опозиция на Франция събранието се произнася само по т.нар. незадължителни разходи, като административните, съставляващи едва 4–5% от общия разход на Общността<sup>19</sup>. Към това през 1975 г. е добавено правото да отхвърля предложения му годишен бюджет. Възползвайки се от него, още в края на 1979 г. парламентът премерва сили със Съвета на министрите и не приема бюджета на ЕИО за 1980 г. Последвалата 7-месечна криза завършва с отстъпка от негова страна. Въпреки това бюджетните спорове със Съвета продължават в края на 1980 и през 1985 г., с което той демонстрира желанието си да разширява своите права.

Събранието пази ревностно осъкдните правомощия, които ДЕИО му дава. В този случай то среща пълната подкрепа на Съда на европейските общности. Показателен е примерът с т.нар. Изоглюкозно дело (137/1979)<sup>20</sup>, в кое то съдиите постановяват, че при прилагане на процедурата – единствената, при която депутатите изработват законите, Съветът не може да действа преди да е получил мнението на Парламента. Всяко такова действие може да бъде отменено, защото процедурата „отразява фундаменталния принцип, че народите трябва да участват в упражняването на властта чрез посредничеството на избраното събрание“<sup>21</sup>.

С активната защита на правомощията си и с усилията за тяхното разширяване първата Асамблея оправдава тезата на А. Спинели, изказана повече от десетилетие по-рано, че веднъж заработили институциите на Общността

<sup>18</sup> Lodge, J. "Nation-states versus Supranationalism: The political future of the European Community", Journal of European Integration, Vol. II, No 2 (1979), p. 178.

<sup>19</sup> Rittberger, B. "The creation and empowerment of the European Parliament". Journal of Common Market Studies No 41 (2003), p. 217.

<sup>20</sup> Isoglucose case. Teasdale, A. and T. Bainbridge. The Penguin Companion to European Union. 4<sup>th</sup> ed. Penguin Publ. London, 2012.

<sup>21</sup> Judgment of the Court of 29 October 1980. - SA Roquette Frères v Council of the European Communities. - Isoglucose - Production quotas. - Case 138/79. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138>

ще променят ролята си и относителната си тежест<sup>22</sup>. Изтъкнатият федералист потвърждава своите думи с опита си да превърне парламента в конституционен конвент. На 25 юни 1980 г. той изпраща писмо до евродепутатите, в което предупреждава, че правителствата не могат да предложат трайно решение на структурните проблеми и че съществуващи институции, процедури и разпределение на компетенции предвещават нови кризи. Като единствен легитимен глас на западноевропейските народи асамблеята не бива да оставя реформата в ръцете на държавниците и дипломатите. От нея се очаква да действа смело и да търси компромиса в една „Европейска перспектива, а не като сбор от националните позиции“<sup>23</sup>. Документът не предизвиква положителна реакция, но става основа на федералистката стратегия за учредяване на Европейски съюз, която години по-късно.

Конfrontационното поведение на парламента има и друго обяснение. А. Спинели вижда в него непримиримостта към недемократичните практики част от законодателството в Общността и парите на нейните граждани да се изработват и управляват от администратори, които не носят отговорност пред избирателите. От друга страна, М. Бърджис го определя като правилен път, по който институцията да върви, за да извоюва своето място при вземане на решенията. Когато нарастването на правомощията остава далече зад влиянието, няма място за овца сред вълците, пише той<sup>24</sup>. Факт е, че след 1979 г. в ЕИО настъпва промяна в три направления. С решението по Изоглюкозното дело Съдът на европейските общности признава демократичната легитимност на Събранието и не позволява изолирането му от важните решения. Затова Комисията го търси като партньор в своите инициативи пред Съвета. Резултатът е, че наднационалният орган засилва политическата си зависимост от депутатите. Приетите през 1981 г. нови процедурни правила позволяват на Парламента да участва в решаването на въпроси, които изискват само консултации от негова страна и да извоюва отстъпки от Комисията. След като ги получава, той може да влияе върху Съвета, тъй като изменениета трябва да се приемат с единодушие от министрите. Не на последно място Събранието често се възползва от правото си да отправя питания и да изслушва не само комисарите, но от 1983 г. насетне и членовете на Съвета. В резултат от втората половина на 80-те години парламентът участва в изготвянето на законите на Общността и при изменението на Договорите<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Spinelli, A. The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community. The Johns Hopkins Press, 1966, p. 165.

<sup>23</sup> Burgess, M. Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000. Routledge. New York, 2000, pp. 139-140.

<sup>24</sup> Пак там, с. 122, 162.

<sup>25</sup> Judge, D., D. Earnshaw. The European Parliament. 2<sup>nd</sup> ed. Palgrave-Macmillan. London, 2008, pp. 38-41.

Макар лишено от възможността да изпълнява основната парламентарна функция – да изработва и приема законите, пряко избраното събрание е следващата голяма крачка в интеграцията. То утвърждава правото на европейските граждани да участват в политическия експеримент на единството, провокира чувството им на съпричастност и е важен етап от усилията за утвърждаване на нова европейска идентичност. Общоевропейските избори подхранват демократичната легитимност на ЕИО, без да водят до федерална Европа, което успокоява не едно западноевропейско правителство, но внася промяна в отношенията между институциите на Общия пазар. С активната си работа след 1979 г. парламентът става важен и амбициозен играч в процеса на интеграция, затова не може да се пренебрегват неговите правомощия при следваща промяна в съюза.

Сред успехите е и приключването през 1981 г. на преговорите по приемането на Гърция. Този акт маркира етапа на т. нар. Средиземноморско разширение. То влиза в дневния ред на ЕИО през юни 1975 г. с подадената от правителството на Константинос Каракалис молба за членство и продължава през 1977 г., когато Португалия и Испания последват гръцкия пример. Римският договор прави невъзможна друга реакция освен приемане на апликациите, а Брюксел и страните членки съзират в новата вълна като предизвикателство, така и възможност. В документ, предназначен за Комисията, преди срещата на Европейския съвет през април 1978 г. картината е описана ярно. Трите кандидатки са бедни, с нисък БВП на глава от населението, което означава отделяне на значителни средства от ЕИО, за да се изравнят и да се откряхне вратата за трудова миграция към Северна Европа. С високите равнища на инфлация и слабите си национални валути те могат само да отслабят Европейската валутна система, а с големите си аграрни сектори заплашват да внесат допълнително напрежение в Общата селскостопанска политика (ОСП), да увеличат излишъка от земеделска продукция и да вкарат нови играчи като гръцкия търговски флот и испанската риболовна флотилия. В политически план присъединяването крие опасност за вземането на решения и поставя въпроса, дали страни като Португалия и Гърция, равностойни по население на Белгия, но с далече по-слаба икономика, да имат същата като белгийската тежест в гласуванията в Съвета на министрите<sup>26</sup>. Гръцката кандидатура поражда и опасността от въвличане на Общността в конфликта на разделения остров Кипър. От друга страна обаче, с приемането им ще се разшири пазарът във време на търговски дефицит и стагнация, ще се укрепи демократи-

<sup>26</sup> European Commission. „General Considerations on the Problem of Enlargement“. – Bulletin of the European Communities. Supplement, № 1, 1978. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [http://aei.pitt.edu/958/1/enlargement\\_2nd\\_general\\_considerations.pdf](http://aei.pitt.edu/958/1/enlargement_2nd_general_considerations.pdf).

ята в Южна Европа и ще се утвърди паневропейската идентичност на ЕИО. Преимуществата наделяват над недостатъците при решението в края на 70-те години за продължаването на Общността.

Най-лесно вървят преговорите с Гърция. В края на януари 1976 г. Комисията приветства гръцката молба, като предупреждава, че тя не трябва да затегне отношенията на Деветте с Турция, отбелзва необходимите структурни промени в гръцката икономика и препоръчва „дълъг предприсъединителен период“<sup>27</sup>. Макар че комисарите намекват на властите в Атина, че страната им не е готова за пълноправно членство, под натиска на някои по-големи държави като ФРГ Съветът решава преговорите да започнат „възможно най-бързо в позитивен дух“<sup>28</sup>. Те започват през юли 1976 г. и много скоро очертават проблемите: липсата на адекватна информация за икономическото състояние, слабите показатели за растеж и значителното държавно подпомагане на индустрията, селското стопанство и транспорта. Има опасения и при португалската и испанската кандидатура, че всяка щедра оферта може да се превърне в опасен прецедент. Въпреки че индивидуалното приемане на Гърция през 1981 г. вече е прецедент, още отначало то е разглеждано в стратегическия контекст на Средиземноморското разширяване. Активността на Караманлис и разбирането, което той среща в Париж, за отделяне на Атина от Лисабон и Мадрид, предотвратяват обвързването с другите две южни кандидат-членки и отлагат присъединяването до средата на 80-те години. Втората фаза от преговорите приключва за по-малко от година и през май 1979 г. Договорът за гръцкото членство е подписан, за да влезе в сила след ратификационната процедура на 1 януари 1981 г.<sup>29</sup>

Следвайки гръцкия пример, Португалия също търси разграничиване от Испания, но Брюксел не го допуска. Преговорите с пиринейските държави започват в различен момент – през октомври 1978 г. с Лисабон, а през февруари 1979 г. с Мадрид, но те вървят паралелно. В следващите пет години процесът е част от дебата за бъдещето на интеграцията, доколкото всяко предложение за реформа на институциите е оправдано и със затрудненията, които разширяването може да предизвика.

Въвеждането на ЕВС, провеждането на първите избори за Европейски парламент и започналото Средиземноморско разширяване трудно прикриват слабостите от периода. Те са свързани с икономическото положение в страни-

<sup>27</sup> European Commission. "Opinion on the Greek Application for Membership (28 January 1976)". – *Bulletin of the European Communities*. February 1976, Supplement № 2, 1976. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239/publishable_en.pdf).

<sup>28</sup> Так там.

<sup>29</sup> Diman, D. Op. cit., pp. 170-171.

те членки и институционалната неадекватност на ЕИО. Поредната петролна криза от 1979 г. влошава и без това тежката стопанска ситуация в Западна Европа. Безработицата остава висока (през 1982 г. във Великобритания трайно без работа са близо 3 млн. души, а във ФРГ – 2,2 млн.), както и инфлацията (със средна за Общността стойност от близо 12 %), растежът е едва забележим – ако въобще го има, какъвто е немският случай, той е 1 % за 1982 г., а външнотърговският дефицит се удвоява до почти 20 млрд. долара още през 1980 г.<sup>30</sup> Въведеният през 70-те години термин стагфляция продължава да бъде най-краткото и точно описание на положението. Отново възниква въпросът, дали интеграцията може да оцелее при задълбочаваща се криза, която изкушава страните да изведат напред националните, а не общностните мерки. Докато той търси своя отговор, окончателно западат традиционните фактори на въгледобива, стоманопроизводството и корабостроенето, подложени на тежката конкуренция на по-евтини и качествени стоки от трети страни. В началото на 80-те години Западна Европа продължава да изпитва трудности, докато икономиката на САЩ показва признания на съживяване, а Япония се оказва повече от равностоен конкурент на пазара на коли, машини, електротехника и електроника. За справяне с евросклерозата всяка страна изработва собствена тактика, макар че става въпрос за една стратегия на отказ от кейнсианската ортодоксия на пълна заетост, дефицитно бюджетно финансиране и за мащабна дерегулация и либерализация на пазара и производството. В ролята на пионери в неолиберализма влизат британските консерватори, които предприемат драстични ограничения на разходите и широка приватизация. След тях се нареждат немските християндемократи, но не и френските социалисти. Закъснелият опит за въвеждане на социализъм във Франция след избора на Митеран за президент не дава очаквания резултат. Изливането на средства в държавни поръчки и в социалната система, както и предприетите национализации не намаляват безработицата и не подобряват конкурентоспособността на френската икономика. Износът се свива, огромните публични инвестиции наливат вода в мелницата на инфлацията, а франкът е обезценен три пъти от октомври 1981 до март 1983 г. Година по-късно, изправен пред крах на политиката си Митеран, с активното съдействие на финансовия министър Жак Делор, се отказва от традиционния френски икономически диригизъм и се присъединява към разбирането, че ролята на държавата не е да управлява икономиката, а да съдейства за създаването и умножаването на националното богатство<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Buchanan, T. Europe's Troubled Peace, 1945 – 2000. Blackwell Publ. London, 2006, pp. 195-198.

<sup>31</sup> Cole, A. Francois Mitterrand: A Study in Political Leadership. Routledge, London, 1994, p. 35.

Липсата на съгласуван подход затруднява интеграцията. Нещо повече, спецификите в националната стопанска и финансова политика създават впечатлението, както пише „Икономист“ по повод разногласията на съвета в Брюксел в началото на 1982 г., за общност без обща икономическа политика. В междуредието авторитетното издание прави прибързано внушение, помествайки на фона на нарастващите трудности новината за смъртта на Валтер Халщайн<sup>32</sup>. Защото именно изострените от кризата проблеми карат европейските правителства да открият в ЕИО спасителния пояс на стабилността. В този смисъл не е изненада, че те с охота приемат участието си в ЕВС, в която виждат инструмент за намаляване на валутните флуктуации и установяване на финансова дисциплина – важно условие в борбата с инфлацията. Изключението Великобритания е продиктувано по-скоро от политически съображения, а не е плод на икономическа логика. Правителството на Маргарет Тачър не желае допълнително ограничаване на суверенитета на страната, нито е готово да обвърже паунда с германската марка.

Продължаващата стопанска криза е само една от заплахите, пред които се изправя Западна Европа. Относително спокойното десетилетие на разведряването завършва и в междублоковите отношения настъпва период на конфронтация и надпревара във въоръжаването. Исправени пред опасността да се превърнат в заложници на съветско-американския сблъсък, решени да предотвратят война на Стария континент и амбициирани да демонстрират самочувствието и способността на Десетте да действат като един на международната сцена, част от тях замислят разширяване и укрепване на сътрудничеството между страните-членки. В отсъствието на застата с икономическите си проблеми Франция и предвид обструкционистката политика на Великобритания в началото на 80-те години ФРГ и Италия се оказват единствени те авторитетни държави, способни да задвижат политическата интеграция. Бон и Рим стъпват на основата, положена през 70-те години чрез механизма на Европейското политическо сътрудничество и демонстрират желание да я надградят. Началото е поставено през 1981 г., когато министрите на външните работи Ханс-Дитрих Геншер и Емилио Коломбо в две координирани преговори – реч в Штутгарт от 6 януари и във Флоренция от 28 януари, декларират готовността на своите правителства да работят за по-тясно политическо взаимодействие в ЕИО.

Е. Коломбо подчертава, че обединението на Европа не е механичен процес и въпреки създадената погрешна представа за отстъпление от постиженията на 60-те години, тя продължава да върви напред и скоро ще има не шест, а дванадесет страни-членки. Като намира за недопустимо те да бъдат поставени в условията на две или три скорости, Коломбо подчертава, че прехвърля-

нето на средства към една или друга държава не може да реши проблемите на единството. Наложително е въвеждането на нови структури, които ще насърчат изследванията и ще спомогнат за изработване на съвременни технологии за преодоляване на изоставането от водещите индустритални райони. Над тези усилия следва да бъде „препотвърждаването на нашето обвързване с каузата на Европейския съюз“ и стратегията за увеличаване на тежестта на ЕИО в световната политика чрез разширяване на сътрудничеството в културата и затвърждаване на връзките с държавите от Средиземноморието и Латинска Америка. Италианският първи дипломат подчертава, че страните-членки трябва да изведат като приоритет, макар и не за светка на икономическата интеграция и финансовите проблеми, общите елементи на външната политика и от branата, за да поставят основите на съвместна политика по сигурността. Само така Общността ще съкрати отбранителните си разходи, възлизящи на 500 млрд. долара годишно, и ще бъде равностоен партньор в разоръжаването и в междублоковия диалог Изток-Запад в рамките на СССЕ<sup>33</sup>.

В програмните си изявления Геншер и Коломбо изваждат интеграцията от полето на икономическите проблеми и я поставят на по-широка политическа основа – необходимо условие за истински съюз. Тя ѝ отнасят дори до отбраната, тема табу извън рамките на НАТО. През следващите месеци двамата разработват проекто-план, в който залагат засилването на наднационалния елемент в ЕИО. Документът отива далече отвъд препоръките за подобряване работата на Европейския съвет и Съвета на министрите, направени през 1979 г. в т.нар. Доклад на Тримата мъдреци – Баренд Биесховел, Робер Маржолен и Едмунд Дел. Той поставя въпроса за ревизия на Договорите на Общността. На 18 ноември 1981 г. под името Европейски акт е представен пред Европейския парламент. В речта си Геншер отхвърля като илюзорно виждането, че икономическите трудности автоматично ще доведат до политическо обединение и поставя ударението върху онези стъпки, които трябва да се предприемат, за да се постигне истински демократичен съюз. Извлякал поуки от уроците на миналото, той не предлага „голям скок напред“, а програма за преобразяване на ЕИО. На свой ред Коломбо акцентира върху новата фаза в обединението, която ще даде свобода на Парламента да изработи проекто-договор за Европейски съюз. В последвалия дебат се очертават позициите на Комисията, представена от президента Гастон Тори, която настоява разширяването на политическото сътрудничество в Общността да бъде изведенено от пълния контрол на държавите, както и на мнозинството парламентаристи, изразено най-категорично от Вили Бранд, който иска увеличаване на право-

<sup>32</sup> The Economist. 3 April 1982. <http://www.economist.com/node/8765608>

<sup>33</sup> Address given by Emilio Colombo (Florence, 28 January 1981). [http://www.cvce.eu/en/obj/address\\_given\\_by\\_emilio\\_colombo\\_florence\\_28\\_january\\_1981-en-d2f67c9c-715c-44db-abef-c9240193a8a3.html](http://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_emilio_colombo_florence_28_january_1981-en-d2f67c9c-715c-44db-abef-c9240193a8a3.html)

мощията на пряко избрания законодателен орган<sup>34</sup>. Комисари и депутати одобряват предложението на Бон и Рим, но правят малко за осъществяването им.

Най-важната част от плана е свързана с работата на институциите на ЕИО. Документът предвижда укрепване на политическото сътрудничество и утвърждаване на Европейския съвет като централен орган при вземането на решения – своеобразен кабинет на Общността; засилване ролята на президент на Комисията; подобряване на сътрудничеството и диалога между институциите при участието на Парламента и запазването на функцията на Комисията като движеща сила на интеграционния процес с нови правомощия, в това число да консултира Съвета по външнополитически въпроси; утвърждаване на практиката за гласуване с мнозинство в Съвета на министрите и ограничаване на понятието „живлен национален интерес“, въведено с Люксембургския компромис през 1966 г., с което се оправдава ветото на една или друга страна; разработване на политика по сигурността и създаване на независим секретариат за политическо сътрудничество. В международен план основната цел е постигане на съвместно действие, което да позволи на Западна Европа да изпълнява роля, съответстваща на нейната икономическа тежест и на политическия ѝ авторитет. В икономиката проектът изтъква нуждата от развитие на ЕВС и завършване на общия пазар, като очаква от държавите да постигнат по-голяма конвергенция на икономиките<sup>35</sup>. Накратко, засегнати са всички основни проблеми от дневния ред на Общността с подчертана доминация на въпросите на институциите, външната политика и сигурността, по които авторите се чувстват най-компетентни. Документът не повтаря инициативите за политически съюз на Дъй Гол, но и не се вписва в разбириятията на федералистите за европейско единство.

Под формата на писмо планът на Геншер и Коломбо е изпратен на националните власти. От столиците на страните-членки не бързат с отговорите си. От лятото на 1981 до лятото на 1983 г. правителствата дискутират германско-италианското предложение с намерение по-скоро да омаловажат значението му за бъдещето на съюза и да го изменят. Съпротивата на по-малките държави като Ирландия, Дания и Гърция не допуска разширяване на системата за гласуване с мнозинство, а тази на Великобритания превръща Акта от реформен документ в Тържествена декларация. Замислен като надграждане на конституиращите договори, в крайна сметка той придобива характер на

<sup>34</sup> Debates in the European Parliament on European Political Cooperation, 18 November 1981. [http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/fed975ca-665b-4c89-ac04-0ac7e8919c51/Resources#3597d843-7181-4a3ab7d5-3197fe8792e2\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/fed975ca-665b-4c89-ac04-0ac7e8919c51/Resources#3597d843-7181-4a3ab7d5-3197fe8792e2_en&overlay).

<sup>35</sup> Draft European Act Proposal by the German and Italian Foreign Ministers, 12 November 1981. – In: Hill, Ch., K. E. Smith (eds.) European Foreign Policy: Key Documents. Routledge. New York, 2000, pp. 120-125.

заявление за намерения, от което не произтичат правни последици. Като тукъв е одобрен през юни 1983 г. от Европейския съвет в Шутгарт<sup>36</sup>. Срещу него възразява и парламентът, недоволен от липсата на напредък по разширяването на неговите правомощия. От първоначалната идея се запазва без промяна само частта, която предвижда завършване на вътрешния пазар чрез премахване на всички нетарифни бариери. Тя ще се развие в средата на десетилетието и ще стане причина, обратно на стратегията на двамата първи дипломати, за институционално реформиране на ЕИО чрез Единния европейски акт.

Дълго може да се спори до каква степен инициативата на Х. Геншер и Е. Коломбо изразява тяхното искрено желание за задълбочаване на интеграцията или е средство за прокарване на националните интереси на ФРГ и Италия. Дали е била обречена от самото начало или е основа за развитието на Общността по пътя на реформите при Комисията Делор? Десетилетие по-рано в нея щеше да бъде разпозната пропусната възможност за съживяване на наднационалното начало. В контекста на 80-те години обаче и тъй като авторите ѝ са pragматични политици с точна преценка за състоянието на нещата и разпределението на силите в Общността и извън нея, тя е по-скоро израз на решимостта на двете държави да продължат по пътя на единството, независимо от турбуленциите. Нещо повече, планът не само поддържа дебата за бъдещето на Западна Европа, но и прави идеите за подобряване на работата на институциите, ефективното политическо сътрудничество и авторитетното присъствие на международната сцена неизменна част от него. В това число попада и дискусията за начина на гласуване и разширението след 1966 г. възможности (на ръба на допустимото от ДЕИО) за налагане на вето. След Шутгартската декларация страните-членки вземат отношение по въпроса, който не само ги разделя, но е и от първостепенна важност за темпа на обединителния процес. Германия, Италия и страните от Бенелюкс заявяват, че в Съвета „Председателството трябва да прибягва до гласуване, където Договорите го позволяват“, Франция и Ирландия държат да уточнят, че председателят може да отложи вот по настояване на „една или повече страни-членки в името на защитата на живлен национален интерес, директно свързан с предмета на обсъжданията“, Гърция настоява за „продължаване на разговорите докато не се постигне единодушие“, а Великобритания и Дания поставят последното в почти ултимативна форма<sup>37</sup>. Очевидна е липсата на консенсус по работата на Общността. Реакциите на плана доказват, че проблемът трудно може да намери своето решение и че не е настъпил моментът за сериозно обновление.

<sup>36</sup> Solemn Declaration on European Union by the European Council. Stuttgart, 19 June 1983. – Пак там, 126–132.

<sup>37</sup> Teasdale, A. The Life and death of the Luxembourg compromise. – *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, № 4, 1993, p. 572.

Същите изводи се налагат и от провала на Договора за Европейски съюз, изработен и приет от Европейския парламент.

В края на първия мандат на пряко избраната Асамблея депутатите ѝ гласуват проектодоговор за създаване на Европейски съюз. Той стъпва на институционалната рамка и общностното право и така отхвърля възможността за радикална промяна. Стойки на позициите на политическия и правен континюитет, документът не е опит за конституция и в него не присъстват противоречиви термини като „федерация“ и „федеративен“. По-скоро това е международен договор, който трябва да бъде ратифициран от повечето от парламентите на страните-членки, който за първи път обхваща в едно трудно уловимата до момента общоевропейска политическа воля. Съставен от преамбул и 87 члена, проектодоговорът прави опит да измени институционалния баланс като ревизира компетенциите на Комисията, Парламента и двата съвета. За целта с чл. 12 е въведен важният принцип на субсидиарността, взаимстван от католическата социална теория. Параграф 2 на същия член съдържа разпоредба, според която Съюзът ще действа само в областите, в които общиният подход е по-ефективен от този на действащите самостоятелно държави. В чл. 34 той е доразвит в интересна посока: съюзното право се отнася до базисните принципи на управление на общините действия и повелява на съответните съюзни и национални власти изработването на процедурите по тяхното приложение. По този начин е показано нежеланието за превръщане на Брюксел в столица на централизирана федеративна държава. Съюзът е замислен като разширяване на Общините, което допълва, а не замества националните държави, още повече, че всяко навлизане на наднационалния подход в нова сфера на политиката трябва да бъде одобрено от Европейския съвет и Европейския парламент. Очевидно авторите на проекта – депутатите федералисти от т. нар. Клуб Крокодил, всячески се опитват да избегнат съпротивата на правителствата срещу засилването на общностния за сметка на междуправителствения метод. В същото време те подготвят почвата за по-сериозна реформа, в която обединителният процес ще се задълбочи и разшири.

Проектодоговорът съдържа основните черти на либерално-демократичната парламентарна традиция. След като с чл. 3 е въведено европейското гражданство, в чл. 4 се постулира защитата на фундаменталните човешки права и свободи. Това не е само препотвърждаване на Европейската конвенция за човешките права и основните свободи, но разширява обхвата на понятието чрез включването на права и свободи в икономическата и социалната област, произтичащи от конституциите на страните-членки. Предвиждат се и санкции срещу държавите, които нарушават свободите на своите граждани. Документът засилва ролята на парламента в много по-балансирана рамка на отношенията между изпълнителната и законодателната власт. Мандатът на Комисията е изравнен с този на Асамблеята – пет години. Според чл. 25

наднационалният орган получава инвеститурата си от депутатите в тяхната първа сесия на основата на одобрение на представената от президента политическа програма. По такъв начин е укрепена неговата легитимност и се придава по-голямо значение на общоевропейските парламентарни избори. Чл. 29 потвърждава принципа на отговорност на Комисията пред Парламента и правото му да гласува недоверие. Важен елемент е качествената промяна в ролята на събранието при изготвянето и приемането на законите на съюза. Ключовият чл. 38 предвижда всяко законодателно предложение да бъде предоставено най-напред на депутатите, които трябва да го приемат с или без изменения в период до 6 м. Следва регламентирана във времето процедура, напомняща двукамарна система, в която до окончателното одобрение на нормативния акт участва както Асамблеята, така и Европейският съвет. Макар да продължава да не е автономно при изготвянето на общото законодателство, Събранието става част от споделен със Съвета механизъм на работата и отговорност в общото юридическо оформяне и функциониране на съюза. В чл. 84 за Парламента е запазено място на процедура по изменение на Договора<sup>38</sup>.

С чл. 8 за първи път в обединяваща се Европа е въведена институцията на Европейския съвет. Предвидено е той да бъде най-важното място на междуправителственото сътрудничество в съюза и да има първенстващо място в международните отношения. Другият орган, чрез който националните власти участват в работата на Общността – Съветът на министрите, е трансформиран в Съвет на съюза (чл. 20). Реформирана е системата на гласуване като е планирано почти всички решения да се вземат с мнозинство в това число и при ратификацията на проектодоговора. Все пак чл. 23 допуска налагане на вето в Съвета, но само в преходния период от 10 години.

Чл. 33 предвижда като органи на съюза да бъдат включени: Одиторският съд, Икономическият и социален комитет, Европейската инвестиционна банка и Европейският валутен фонд. Особено внимание е отделено на Съда, нормативните актове и юридическия интегритет на предложения съюз, както и на Европейската валутна система (чл. 52) и секторните политики в транспорта, земеделието, телекомуникациите, изследванията, индустрията и енергетиката. В чл. 47 ултимативно е постановено завършването на вътрешния пазар според детайлно разработени графици и гарантиране на свободата на движение на хора, услуги, стоки и капитал. С членовете от 55 до 61 е предвидено разширяването на компетенциите на съюза в социалната, здравната, образователната, научната и културната област, в регионалната политика, защитата на потребителите и на околната среда<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Draft Treaty establishing the European Union. – *Bulletin of the European Communities*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. № 2, February 1984, No 2, p. 8-26.

<sup>39</sup> Так там.

На 14 февруари 1984 г. Проектодоговорът за Европейски съюз е приет от Парламента с внушително мнозинство от 237 гласа при 31 отрицателни и 43 въздържали се. Въпреки подкрепата, документът не излиза от пленарната зала. Едва няколко години по-късно много от посочените по-горе разпоредби изцяло или частично ще залетнат в приетия и ратифициран Договор за Европейски съюз от Мaaстрихт. Факт, който не следва да изкушава изследователите да прокарват пряка причинно-следствена връзка между двета документа. В началото на 1984 г. почвата още не е подгответа за сериозна реформа, това ще стане през пролетта на с.г. Но дори да бяха оставили проекта за мандата на следващия парламент, А. Спинели и неговите съмишленици едва ли щяха да получат одобрението на страните-членки за своите идеи. Причината не е в осъзната от всички нужда от реформа на Общността и изграждане на единен пазар, а в начина на осъществяването ѝ.

За Дерек Праг документът е издържан в умерен, реалистичен и прагматичен дух и не съдържа федералистки елементи. На друго мнение са Д. Динан и М. Бърджис. Според първия той представлява чёрнова за изграждането на по-ефективна, демократична и всеобхватна наднационална структура „*в съгласие с федерализма*“, а вторият подчертава, че отсъствието на думата федерация не означава, че текстът не е насочен към федерирането на Западна Европа, защото става дума за класически пример на „*федерализъм без федерация*“<sup>40</sup>. В действителност авторите на проектодоговора подхождат предпазливо при изработването му. Те залагат на приемствеността между Общностите и Съюза, още повече че Парижкият и Римските договори остават в сила, запазват водещата роля на Европейския съвет и не навлизат в чувствителните за националните власти области на дипломацията, отбраната, вътрешната сигурност и общата валута. В чл. 10–11 те посочват два метода на действие. От едната страна е класическото общностно начало, а от друга сътрудничеството между страните-членки в рамките на междуправителствения подход. Но решение на Съвета, взето с квалифицирано мнозинство, инициирано или разтърнато като общо действие в нова сфера може да премине от междуправителствения към общностния метод. Обратното не е позволено – недвусмислена индикация за посоката, в която Съюзът ще се развива. В този смисъл проектодоговорът е своеобразен зародиш на отделна политическа система със собствена политическа легитимация, която стои по-близо до идеите на федералистите.

Документът е естествен завършек на дейността на А. Спинели и нарастващия брой негови съратници в първия пряко избран Европейски парламент. Той ~~занесърдва~~ усилията на депутатите, изразени в няколко техни резолюции между 1980 и 1982 г., за прокарване на институционална реформа на Общ-

ността и задълбочаване на политическата и икономическа интеграция. Независимо че нито един от тези актове не е осъществен, те възраждат позабравените идеи на федерализма и включват поддръжниците им в дебата за обновление на съюза.

Въпреки високата степен на политическа активност в страните-членки и в ЕИО и несекващото желание за укрепване на наднационалния характер на единството, в началото на 80-те години преобладават оценките за крайно тежкото състояние на интеграционния процес. Пресилено днес звучат думите на президента на Европейския парламент холандеца Пиет Данкерт, който по повод на 25-ата годишнина от Римските договори сравнява Общността с тежко болен от сърце пациент, чието крехко състояние не бива да бъде подлагано на риск дори с честване на собствения му юбилей<sup>41</sup>. Отнесени към онзи момент, те отразяват трудностите по овладяването на двете значими кризи – реформирането на ОСП и британският бюджетен въпрос. Разрешаването им е своеобразен тест за органите на Общия пазар, защото ще докаже или отхвърли тяхната адекватност и политическа пригодност, а оттук ще потвърди или обезсмисли нуждата от цялостна реформа, включваща определянето на целите на интеграцията.

Още с появата си ОСП се превръща в обект на сериозни разногласия между страните-членки и източник на проблеми за Общността. Без да губи своето значение през втората половина на ХХ в., земеделието в Западна Европа носи по-слаби приходи от индустрията, което значително отслабва вътрешносекторния му потенциал за развитие и обуславя нуждата от сериозна правителствена и общностна подкрепа. От друга страна, недвижимият характер на земята като основен източник на доходи, по-слабият ръст на производството и забавената модернизация в сравнение с промишлеността, консерватизъмът и стопанската неграмотност на населението в селските райони, сериозните регионални и национални особености и традиции, важната роля на държавните интервенции с политически и със стопански цели, както и високата конкуренция на световния пазар на храни затрудняват напредъка в отрасъла и не водят до желаното повишаване на стандарта на живот на малка, но активна част от европейците. В крайна сметка те не спомагат за задълбочаването на интеграцията чрез изграждане на общ селскостопански пазар като допълнение към вече функционираща промишлен.

Опитът за въвеждане на общи цени чрез т. нар. План Мансхолт през 1968 г., претърпява провал. През 70-те години правителствата на Деветте дават явно предпочтение на запазването на стабилни цени на храните пред въвеждането и поддържането на общ режим. При все че селското население продължава да намалява – през 1970 г. заетите със земеделие са 13,5 % от

<sup>40</sup> Dinan, D. Op. cit., p. 197; Burgess, M. Op. cit., p. 148.

<sup>41</sup> Lagerfeld, S. *Europhoria. – Wilson Quarterly*, № 14, 1990, p. 66.

гражданите на Общността, докато през 1990 г. техният брой е 6,5 %, отрасът е твърде чувствителен и остава в центъра на противоречията. Вниманието към него е допълнително изострено от Средиземноморското разширение. То обхваща страни с изявен селскостопански профил и неминуемо ще доведе до навлизане в Общия пазар на нови количества зехтин, вино, месо и цитрусови плодове. Както показват още преговорите за приемане на Гърция, нараства актуалността на по-добрата регулация на вътрешната конкуренция, въвеждането на програми за модернизация и за увеличаването на помощта за малките градове и селата. Към това следва да се добави вече традиционното свръхпроизводството на зърно, плодове, зеленчуци, млечни продукти, вино, зехтин, телешко и говеждо месо. Официалната статистика сочи, че след 1973 г. средногодишният ръст в сектора е 2 % (тенденцията се запазва до 1988 г.), което контрастира с половинпроцентното увеличаване на консумацията на годишна база<sup>42</sup>.

С други думи всяка година обединяваща се Европа е затрупвана с излишъци от храна, често описвани иронично в пресата като „планини от масло и жито“ и „езера от вино“<sup>43</sup>. Причината не е само защото разширяването на ЕИО, като изключим Великобритания, става със страни с добре развито селско стопанство. Тя е по-скоро в ирационалните отношения между Комисията и земеделските производители, в които националните правителства са благосклонен, но безотговорен наблюдател. Държавните власти в сътрудничество с Брюксел изкуствено поддържат високи цени на храните, за да изградят и запазят висок жизнен стандарт за фермерите, като не спират да увеличават производството в преследване на по-големи печалби. Получава се двойно нарастване, при което излишъкът се умножава, а отделяните от общия бюджет средства за ОСП непрекъснато вървят нагоре и от края на 70-те години възлизат на близо три четвърти от всички разходи. Трудно контролирамеят ръст заплашва западноевропейското земеделие с тежка депресия, а съюза с банкрут. В най-голяма степен това важи за Франция – основният бенефициент по програмите на ОСП, но се отнася и за нейните партньори, обезпокоени от високата социална цена на провала и от очаквания миграционен натиск към големите градове.

В началото на 80-те години реформирането на ОСП вече е въпрос, който не търпи отлагане. Преразглеждане на политиката обаче не е извършено, тъй като то ще предизвика ликвидиране на социалните привилегии на около 10

<sup>42</sup> European Commission. The Development and Future of the Common Agricultural Policy. – *Bulletin of the European Communities*. № 6. 1991, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, p. 9.

<sup>43</sup> Reinhorn, L. Butter Mountains and Wine Lakes. <http://www.sciencedirect.com.scihub.io/science/article/pii/S0165176506002266>.

млн. души, отличаващи се и с активно политическо участие. Постигането на консенсус между вносителите на селскостопанска продукция – Великобритания и ФРГ, и износителите ѝ – всички останали, се оказва трудно постижима задача. Вместо това след близо четиригодишни обсъждания през 1984 г. по инициатива на Комисията са предприети няколко стъпки с различна ефективност. Най-общо те са в две посоки – ограничаване на продукцията в ключови сектори и съкрашаване на разходите. Макар да не заместват липсата на стратегически подход, те все пак проправят пътя към съкрашаване на разходите за земеделие, поставят този сектор на пазарно ориентирана основа и дават на фермерите да разберат, че идва краят на безграничното им социално добруване на гърба на мнозинството данъкоплатци.

Определяно като проблемното дете на европейското земеделие, млекопроизводството създава грижи още от средата на 60-те години. Тогава Комисията предлага въвеждането на общи цени, достатъчно ниски, за да доведат до свиване на продукцията<sup>44</sup>. Идеята не среща одобрението на Съвета на министрите, тъй като правителствата се опасяват от съпротивата на хиляди дребни производители. Ето защо новият подход не е свързан с регулиране на цените, а по предложение на ФРГ с определянето на квоти. Целта е добивът на мляко да бъде съкратен с 6 %<sup>45</sup>. След продължителни и тежки преговори, в които Ирландия най-категорично се противопоставя на ограничителния принцип, през 1985 г. млечните квоти все пак са въведени и до края на десетилетието дават желания резултат.

В другата чувствителна област – зърнопроизводството, политиката на Комисията среща съпротивата на едрите производители и техните влиятелни лобисти. Според изчисленията, в началото на 90-те години се очаква излишъкът от зърно да достигне 80 000 000 т. – количество, за което не само няма пазар в Общността, но и извън нея. Унищожаването на свръхпроизводството не е желан ход, поради което през 1984 г. е решено да се пристъпи към субсидиране на незасяти площи. Въпреки че на фермерите е заплащано да не сеят зърнени култури, година след въвеждането на мярката нищожен процент от обработваемата земя остава необработена<sup>46</sup>.

С тези мерки започва и сериозно свиване на бюджета на ОСП. Само през втората половина на 80-те години то възлиза на 10 % (от 75 % от всички разходи на Общността през 1985 г. до 65% четири години по-късно). Успехът на ограничителната политика продължава и в началото на 90-те години, за да

<sup>44</sup> European Commission. Milk: Problem Child of European Agriculture. – *Green Europe*, № 168.

<sup>45</sup> Milk: The Quota System. – *Green Europe*, № 203.

<sup>46</sup> Fennell, R. The Common Agricultural Policy: Continuity and Change. Oxford University Press, 1997, p. 168.

може през 1993 г. Съюзът да се похвали с 54 % годишен дял на селскостопанските разходи<sup>47</sup>. Отбеляното 20 процентно намаление в абсолютна стойност се отнася до преките разходи в сектора и не включва средствата по новите кохезионни програми, насочени към селските райони.

Предприетите стъпки оптимизират ОСП, без да решат кардинално проблемите. Те я връщат към изначалното ѝ икономическо съдържание, което в последните години попада в сянката на социалното ѝ предназначение.

Пряко свързан с ОСП е британският бюджетен въпрос, най-значимият политически проблем в Общността от началото на 80-те години. След оттеглянето на френския президент дьо Гол през 1969 г. Европа не познава друга ярка политическа фигура, която така категорично да отстоява националните интереси в интеграционния процес до появата на британския премиер Маргарет Тачър през 1979 г. Със своите действия до 1984 г. тя блокира усилията за по-голямо единство в западната половина на Стария свят. Под популярното мото „госпожа Тачър си иска парите обратно“ правителството в Лондон провежда твърда, но резултатна политика за финансови компенсации за непрекъснато увеличаваща се британски дял във формирането на общностния бюджет.

Въпреки че по доход на глава от населението Великобритания е последна по богатство от големите държави в Общия пазар, тя се явява нетен дононор. Такава е и ФРГ, но за разлика от нея прогнозите сочат нарастване на британската вноска до невижданите 2 млрд. екю през 1982 г. Обединеното кралство получава около 600 млн. паунда годишно за земеделски субсидии и общо 720 млн. паунда по линия на структурните фондове за периода 1975–1981 г.<sup>48</sup> Разширяващата се диспропорция не е новост нито за Лондон, нито за неговите партньори. Тя е заложена с промяната на бюджетната система на ЕИО, която под натиска на Париж влиза в сила преди приемането на Великобритания през 1973 г. Ситуацията се дължи на три фактора. Първият е вносът на стоки, особено на храни, от трети страни. По този показател Островът заема челна позиция в Общността, което води до повече митнически отчисления в полза на Брюксел. Вторият са по-ниските преки данъци, с които са облагани британците. Разполагайки със свободен финансов ресурс, те харчат повече, а оттук постъпленията от ДДС в общия бюджет се увеличават. Третият е британското земеделие, което е относително малък сектор и страната получава най-малко субсидии по линия на основното разходно перо на ЕИО – ОСП. Ето как и по двата основни приходни пункта Великобритания е най-задължена, а по главния разходен е скромно облагодетелствана.

<sup>47</sup> Grant, W. The Common Agricultural Policy. Macmillan, London, 1997, p. 76.

<sup>48</sup> Gilbert, M. European Integration: A Concise History. The Rowman and Littlefield Publ., Plymouth, 2012, pp. 121-122.

Лейбъристкото правителство на Джеймс Калахан отчита негативния баланс, но губи изборите през пролетта на 1979 г. и не успява да вземе мерки. Със защитата на националния интерес се нагърба консервативното управление на М. Тачър. Заедно с финансовия министър сър Джефри Хау тя се противопоставя на щедрото дотиране на френските фермери от джоба на британските данъкоплатци и се обявява за честна сделка между Обединеното кралство и обединяваща се Европа. На Европейския съвет в Дъблин от 29 и 30 ноември 1979 г. Тачър държи близо четиричасова реч, в която разяснява британския бюджетен въпрос и настоява за пълно връщане на внесената от страната сума<sup>49</sup>. С конфронтационния си подход и националистическа реторика тя напомня стила и изявите на Харолд Уилсън в успешния му поход за предоваряне на условията за британско членство. Тъй като познават това поведение и са предварително подгответи за кризисната ситуация, останалите страни-членки предлагат възстановяване на 600 млн. екю, но британска министър-председателка остава непоколебима в своята категоричност за пълно рефинансиране.

Спорът продължава и на Европейския съвет през април 1980 г. в Люксембург, когато със съгласието на Комисията на британското правителство е направена по-щедра оферта. Отказът на Тачър заплашва да доведе до нова криза на „празния стол“. Най-близо до този сценарий са събитията от 1982 г., когато през май Лондон прави опит да блокира традиционното предложение за повишаване на цените на земеделските стоки. Белгийското председателство не допуска налагане на вето с мотива, че то не е във връзка с решение, което заплашва жизнен интерес на заинтересованата страна. Острият протест на Тачър само засилва подкрепата за Брюксел, която отказва британците от опита им да повторят сецесията от 1965 г. Във връзка с последното е интересна позицията на френското правителство. Сменяйки ролята си в сравнение със средата на 60-те години, то решително се противопоставя на всякакви по-нататъшни компромиси, дори това да доведе до оттегляне на британците от работата на Съвета на министрите. Независимо от отделните малки отстъпки и несъбъдналата се прогноза за колосален ръст на британската вноска, бюджетният въпрос не намира окончателно решение и през 1983 г. Стига се до там, че по време на Европейския съвет в Брюксел на 21 март италианският премиер Б. Кракси предупреждава британското правителство, че ще понесе цялата вина за провала на Общността, а гърцкият му колега А. Папандреу си позволява да въздъхне, че напускането на Великобритания ще е голямо облекчение за всички<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Thatcher, M. The Downing Street Years. Harper Collins Publ. London, p. 79.

<sup>50</sup> 1984: EEC summit collapses over rebate row; BBC, 21.03.1984 [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/21/newsid\\_2546000/2546127.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/21/newsid_2546000/2546127.stm)

През следващите седмици от Бон и Париж идват недвусмислени сигнали, че са готови да въведат Европа на две скорости, като отделят Великобритания и не ѝ позволят да взема решения за бъдещето на съюза. Изправена пред силен френско-германско-италиански фронт и пред нарастващо недоволство в собствената си партия, в крайна сметка Тачър прекратява обструкциите и договаря условията по британското финансово участие в Общия пазар. Споразумението, постигнато на Съвета във Фонтенбло от 25–26 юни 1984 г. включва: увеличаване от януари 1986 г. с 1 до 1,4 % на отчисленията по ДДС, които всяка страна прави в общия бюджет, фиксиране на британската вноска за годината на 1 млрд. Еакю, а от 1985 г. връщане на 66 пенита от всяка британска лира, вложена в Общността (компромис между исканите от Лондон 70 и отпускани от Бон 60 пенита). На практика Великобритания си извоюва правото, което нямат и най-бедните страни-членки – да получава обратно две трети от националната си вноска.

В продължение на пет години бюджетният въпрос държи Великобритания в неудобна и изтощителна ситуация да бъде сама срещу всички. Той влошава отношенията между М. Тачър, от една страна, и Х. Кол и Фр. Митеран, от друга, и заплашва Лондон да бъде поставен в отделна интеграционна писта. Подобно развитие не е желано от Желязната лейди, тъй като то няма да ѝ позволи активно участие в реформирането на Общността, което тя смята за свой приоритет и за което, както отбелязва Д. Динан, е готова да приеме компромиса от Фонтенбло<sup>51</sup>.

Независимо от трудностите двата остро проблема намират своето разрешение, запазват интегритета на обединителния процес и доказват желанието за промяна. Погледнати от друг ъгъл, те демонстрират трудностите във функционирането на Общността и дисбаланса както между нейните институции, така и между Брюксел и отделните правителства. Особено място заема кризата от май 1982 г., когато страните-членки са изправени пред един от редките случай на вето и обмислят усъвършенстване на механизма за вземане на решения, както пролича и от реакциите на предложението на Х. Геншер и Е. Коломбо. Що се отнася до вътрешностните съотношения, то Европейският съвет и след него Европейската комисия се налагат като водещи органи на управление. Съветът играе ролята на пожарна команда, която се занимава с потушаването на всеки по-голям пожар, възникнал в ЕИО, а не заема позицията на авторитетна институция, проправяща пътя на Общността във високо конкурентния свят на 80-те години. Европейските лидери са въвлечени в проблемите на свръхпроизводството и непрекъснато нарастващите разходи в земеделския сектор, балансирането на общия бюджет и удовлетворяването на британските претенции, както и в приемането на Испания и Португалия,

поради което оставят на заден план основната си задача – да изработят визия за развитието на обединяваща се Европа. Очевидно е, че те са ключов фактор в справянето с тежките проблеми и доказват първенствущото място на националните държави в структурата и работата на Общия пазар.

Макар да е активен участник в усилията за реформиране на ОСП, Комисията има по-скоро посредническа и спомагателна функция спрямо Съвета. Традиционно се приема, че „вина“ за това носи нейният президент от 1981 г. Гастон Торн, представител на най-малката страна-членка Люксембург. Той е компромисна фигура без необходимата за поста политическа тежест и личен авторитет. Всъщност той продължава линията на Рой Дженкинс за връщане на позициите на наднационалния орган и многократно апелира за реформиране на Общия пазар. През 1982 г. Торн описва състоянието на Общността, като подчертава, че „европейските институции са крехки и неадекватни пред предизвикателствата на днешния и утешния ден“, че кризата разширява „икономическата и социална пропаст между страните-членки, източава солидарността и подкопава вътрешната кохезия“, а „европейската идея губи своята популярност с нарастването на усещането, че Европа се движи без цел“. Изходът според него е в утвърждаването на интеграцията като гравитационен център на обединението, „единствена алтернатива на упадъка“ и инструмент за „поставяне на ред в европейския дом“. За целта той настоява да бъде подобрен механизъмът за вземане на решения, така че те да бъдат адекватни на ситуацията, да бъде завършено икономическото обединение чрез постигане на единен вътрешен пазар и провеждане на нови политики в духа на договорите, т.е. задълбочаване на интеграцията, незабавно да бъде свикана нова конференция от Месина за потвърждаване на базисните принципи на единството, обновяване на договорите и включването в тях на механизма на европейско политическо сътрудничество<sup>52</sup>.

Две години по-късно в лекция в Люксембург, в която потвърждава тезата си за интеграцията като ефикасно оръжие срещу кризата, този път чрез Шекспировия въпрос „Да бъдеш или да не бъдеш“, Торн заявява, че „Общността, такава каквато е днес, със своите правила, процедури и ограничен финансов ресурс, не е в състояние да мобилизира потенциала на европейското общество“ и че системата е в тежко състояние, което не позволява да се вземат навременни решения. Той отново настоява за ясна политическа воля и завършване на общия пазар, като дефинира приоритетите: създаване на стабилна дългосрочна финансова система, свеждане до минимум на проблемите, които изискват единодушно гласуване в Съвета на министрите, въвеждане на политики и мерки, които да повишат конкурентноспособността на инду-

<sup>51</sup> Dinan, D. Op. cit., p. 188.

<sup>52</sup> Speech by Mr. Gaston Thorn, President of the Commission of the European Communities. Brussels, 29 March 1982. <http://aei.pitt.edu/12502/1/12502.pdf>

трията и да укрепят ЕВС, навлизане на интеграцията в нова фаза. Този път той не настоява за повторение на месинския форум, а предлага да се състави комисия, която да направи оценка на състоянието на съюза и да препоръча нови форми на сътрудничество, реформиране на вземането на решения в Общността, при което Комисията, пазител на Договорите, ще може самостоятелно да взема решения важни за Общия пазар. Парламентът ще се сдобие със законодателни правомощия, а Съветът ще работи в сътрудничество с горните две институции, и ще бъде въведена обща външна политика и политика по сигурността на ЕИО<sup>53</sup>. Настоявайки за повече Европа, президентът на Комисията е убеден, че единството е от жизнено значение за демократиите от Стария свят, то е рамката за тяхното укрепване в света от края на ХХ в. Торн изисква задълбочаване на сътрудничеството между страните-членки за постигане на политически консенсус за укрепване на общностната система, връщането ѝ към духа на Договорите и реформирането ѝ чрез навлизане на интеграцията в нов етап.

Гастон Торн не само правилно диагностицира проблемите, но и предлага решения в добре познатия от последните години стил: единен пазар, институционална реформа и разширяване на интеграцията. Той подчертава важната роля, която Комисията и президентът ѝ могат да играят, но не успява да го покаже. Въпреки това в мандата му е направена важна стъпка на срещата на Европейския съвет във Фонтенбло, която затваря страницата на острите противоречия.

Още преди нея е решен проблемът със Средиземноморското разширяване. Въпреки че не е лакмус за пригодността на институциите, които успешно приключват преговорния процес с Португалия и Испания, той поставя въпроса колко ефективно ще работят те в разрастналия се до над 300 млн. души съюз. Изборът дали да бъде запазен додогавашният ред или да бъде реформирана Общността е по-скоро функция от очаквани бъдещи затруднения, а не от съществуващи недостатъци в системата.

Преговорите с Иберийските държави са сложни, те потвърждават практиката от първото разширяване, че пътят към ЕИО не е от лесните. Причината не е само тяхната изостаналост и тоталитарните режими, но и пречките от страна на някои страни-членки. Още в началото не друг, а току-що приетата Гърция възразява срещу разпределението на помошта по т.нар. Интегрирани средиземноморски програми, стремейки се да привлече повече средства за собствената си икономика. Но обструкциите на социалистите на Папандреу до 1985 г. не спират процеса. На всички както в Брюксел, така и в столиците на Десетте е ясно, че двете държави се стремят към пълноправно членство

по икономически и по политически съображения. Те разбират желанието на португалците и испанците да излязат от продължителната изолация, в която тоталитарните режими ги държат, да си върнат уважението на международната общност и да изградят солидни демократични системи. В същото време присъединяването обещава да ускори стопанската модернизация и да повиши жизненото равнище на полуострова. В случая с Португалия проблемите са концентрирани в три направления: текстилна промишленост, земеделие и трудова миграция. Те се оказват по-лесно разрешими от тези на Испания. Макар да са в същите области плюс риболова, испанските затруднения са провокирани и подхранвани от различния си мащаб. Има и още една съществена разлика. Ако Лисабон се радва на авторитетен застъпник в лицето на традиционния си съюзник Великобритания, то Мадрид е изправен пред недоверието на латинските си сестри Франция и Италия. Ставайки част от Общността, Испания увеличава с близо една трета площта на обработваемата земя и с около една четвърт земеделските стопани, което автоматично рефлектира върху ОСП и разпределението на субсидиите. В този план, както и в сферата на производството на плодове, зеленчуци, зехтин и вино страната ще се окаже пряк конкурент на френските и италианските фермери. От Брюксел настояват за въвеждане на ДДС и провеждане на структурни реформи, от чието успех ще зависи изходът на преговорния процес.

На практика не преобразуванията или опитът за преврат в Мадрид от 23 февруари 1981 г. ускоряват присъединяването. Вратите на единството се отварят в резултат на социалистическата солидарност, която подобно на християндемократическия „говор“ от началото на 50-те години доминира Общността в началото на 80-те години. След 1982 г. средиземноморските страни Франция, Италия, Испания, Гърция и Португалия за първи път в следвоенната си история се управляват от социалистически правителства. На неформалната среща на техните ръководители през октомври 1983 г. Франсоа Миттеран прави отстъпки, с които премахва основните пречки пред испанското и португалското членство. Не е случаен фактът, че до този форум не е постигнат съществен напредък по нито една преговорна глава, а след края му – при това в рамките на няколко месеца, са затворени шест. Успехът от свалянето на френската блокада не е доразвит на Съвета в Атина през декември с.г., когато слабото гръцко председателство допуска британският бюджетен въпрос да засенчи всяка друга тема и не е изгответо дори общо комюнике. За сметка на това през първата половина на 1984 г. вече при френското председателство процесът набира скорост. Последното препятствие е съгласието по риболовната политика. То идва трудно предвид факта, че Испания притежава риболовна флотия съизмерима с общата марина на страните-членки. Едва през януари 1985 г. правителството на Фелипе Гонзалес се споразумява с Брюксел по риболова, с което е премахната и последната пречка пред включването в

<sup>53</sup> Thorn, G. European Union or Decline: to be or not to be. Jean Monnet Lecture № 7. Luxemburg, 1984.

съюза<sup>54</sup>. За иберийските страни то става факт на 1 януари 1986 г., когато Средиземноморското разширение приключва.

В сравнение с гръцките, условията на испанското и португалското членство са по-малко изгодни. Вярно е, че преходните периоди на приспособяване към условията на ЕИО са увеличени, но тяхното действие е и в двете посоки. Така на производителите на вино и цитруси е отказана възможността за предлагане на общия пазар за 7 години. За същия период е ограничен и достъпът на испански кораби до риболовните зони в северните морета, както и свободното движение на граждани от двете държави<sup>55</sup>. Но новите иберийски демокрации договарят щедро финансиране от Брюксел. Те повтарят прецедента на Гърция, когато Общността е възприемана като касичка, от която текат средствата за преодоляване на изоставането и за повишаване на жизнения стандарт.

След приемането на Гърция, Испания и Португалия настъпват промени в институциите. В Европейския парламент вече заседават 518 депутати, след като мястото си там заемат 60 испанци и по 24 гърци и португалци. В Комисията са въведени четири нови портфейла, два от които са поверени на испански комисари. В Съвета на министрите Испания се сдобива с осем гласа, а Португалия и Гърция с по пет. Новите страни-членки трудно могат да променят баланса в Общността, но със сигурност утежняват вземането на решения.

След пълното фиаско на срещата в Атина през декември 1983 г. и надеждата от Брюксел през март 1984 г., че вратата към разбирателство може да бъде отново откърхната, заседанието на Европейския съвет във Фонтенбло е истински триумф за обединението. На 25 и 26 юни 1984 г. форумът взима няколко важни решения. Между тях са компромисът по британската бюджетна драма, началото на реформите в ОСП и приемането на Испания и Португалия в ЕИО (макар че окончателното съгласие идва през следващата пролет). Гласувано е и създаването на комисия, която да проучи възможностите за засилване на европейската идентичност чрез общ паспорт, символи на Общността и еквивалентност на университетските дипломи, премахнати са вътрешните гранични и митнически бариери за свободно преминаване на граждани от една в друга страна-членка, въведен е единен документ за движението на стоки, дори общи европейски отбори. Друга комисия, съставена от пратеници на държавните и правителствените ръководители по примера на някогашната Комисия „Спаак“, трябва да изготви доклад за възможностите за подобряване работата на общностните институции<sup>56</sup>. Създаването на двете комисии

<sup>54</sup> Dinan, D. Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. 3<sup>rd</sup> ed. Palgrave-Macmillan. New York, 2003, pp. 99-103.

<sup>55</sup> Gilbert, M., Op. cit., p. 129.

<sup>56</sup> Conclusions of the Fontainebleau European Council, 25-26 June 1984. – [http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/en/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/be52c2a6-47ec-4917-bf96-58eaa9ae8682/Resources#ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e-4fa5c704\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/en/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/be52c2a6-47ec-4917-bf96-58eaa9ae8682/Resources#ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e-4fa5c704_en&overlay).

изразява желанието за по-ефективно сътрудничество, но не е най-значимият. Такова е заявленото съгласие за истински икономически съюз, което поставя като приоритет на Общността завършването и укрепването на общия пазар<sup>57</sup>. С реализацията му се захваща Жак Делор, одобрен неофициално на срещата, а през юли номиниран за президент на Комисията. Предшественикът му Гастон Торн набелязва пречките пред единния пазар, подготвя нормативната база и настърчава бизнеса да оказва натиск върху правителствата, но лидерите на Десетте не подновяват мандата му. Те предпочитат политик с по-голяма тежест в европейските дела, с добра финансово-икономическа експертиза и с повече административен опит. Той трябва да се ползва и с подкрепата на големите европейски държави. На тези критерии най-добре отговаря бившият евродепутат и финансов министър на Франция Делор, който в очите на Фр. Митеран, Х. Кол и М. Тачър е прагматичен и вдъхващ доверие лидер.

Срещата във Фонтенбло е повратен момент в историята на Европейския съюз. Разгледана като мост между проточилата се стагнация и европесимизъм и ускореното изграждане на европейското единство, тя най-често е определяна като момент за възраждане на интеграцията. Няма съмнение, че след нелеките години на разногласия постигнатото разбирателство е основата, на която Дванадесетте стъпват, за да продължат напред и да трансформират Общностите в по-тесен Съюз. То обаче не е главната причина за успехите. Някой може да посочи и Великобритания, като страна дала нов тласък на обединението. Факт е, че на срещата във Фонтенбло, Тачър за пръв път демонстрира воля за сътрудничество с останалите страни-членки, дори предлага проект за задълбочаване на интеграцията. Основните моменти в него са завършването на единния пазар чрез премахване на всички пречки до 1990 г. и подобреното външнополитическо сътрудничество, които следва да засилят чувството за общност и да направят защитата на колективните интереси по-ефективна<sup>58</sup>. Те обаче не са желание за повече Европа, а платформа за стратегическите цели на Лондон. Още повече, че вместо изменение на договорите, планът препоръчва неформално въвеждане на институционални реформи, а по гласуването в Съвета на министрите препоръчва придържане към Договорите, като при вето настоява то да бъде детайлно мотивирано от съответната страна. С други думи, по-единна Европа трябва да подпомогне британското икономическо съживяване чрез повишаване на производителността и понижаване на безработицата, да допринесе за укрепване на международните позиции на

<sup>57</sup> Cameron, D. The 1992 initiative: causes and consequences. – In: Sbragia, A. M. (ed.) Euro-politics. Institutions and Policymaking in the “New” European Community. Brookings Institution, Washington DC, 1992, p. 34.

<sup>58</sup> Europe: The Future. – *Journal of Common Market Studies*, № 23, 1984, pp. 74-81.

Острова, без да изменя съществуващите баланси. Не без значение тук е фактът, че Маргарет Тачър отдавна е загубила доверието на своите партньори, за да може да изведе Общността на нов етап. Тази роля изпълняват двама французи – Франсоа Митеран и Жак Делор, привърженици на по-силна в смисъл на по-интегрирана Западна Европа.

През януари 1984 г. Франция поема председателството на Общността. Това става повод френският президент да предприеме обиколка из страните-членки, по време на която опипва почвата за инициативата за извеждане на единството от задънената улица. Обнадежден от посещенията си в Бон и Рим, през следващите месеци той превръща рестартирането на интеграцията в своя задача. В нея се преплитат идеализъм, реализъм и личен интерес, както добре прелича в речта му пред Европейския парламент през май с.г.<sup>59</sup> Пред евродепутатите Митеран декларира своята подкрепа за единния пазар и споделя виждането си, че ЕИО трябва да се използва като инструмент за справяне с икономическия упадък на Западна Европа, а не „да продължава да прилича на изоставен строеж“<sup>60</sup>. Друг често повтарян рефрен – реформиране на системата на гласуване, също намира място. Френският президент пита почти реторично „Как едно толкова сложно и разнолико цяло в каквото Общността се е превърнала може да се управлява по правила, подобни на тези в старата Диета на полското кралство, където всеки член може да блокира приемането на дадено решение?“ и призовава за „връщане към един по-нормален и обещаващ начин“, т.е. към заложеното в договорите гласуване с мнозинство по важните въпроси<sup>61</sup>. Казано иначе, Митеран прави завой във френската европейска политика и се отдалечава от стратегията на Дьо Гол за вземането на решения в Съвета на министрите. Той предлага още реформиране на ОСП, въвеждане на технологични програми, подобряване на политическото сътрудничество чрез създаване на постоянен секретариат, призовава за общи действия в от branата и изразява готовност за свикване на конференция, която да реши бъдещето на интеграцията. Приягвайки до почти федералистка реторика, президентът се обявява за заздравяване на наднационалното начало в Общността. Речта му е посрещната с бурни аплодисменти и създава впечатлението, че Франция е готова да промени Европа.

Думите на Митеран звучат още по-сериозно, като се имат предвид стъпките му по укрепване на френско-германското водачество в Общността, съ противата му срещу британските действия, заплашващи нормалното ѝ функци-

<sup>59</sup> Cole, A., Op. cit., p. 122.

<sup>60</sup> Speech by French President Francois Mitterand, President of the Council of Ministers, before the European Parliament. Strasbourg, 24 May 1984. – <http://aei.pitt.edu/12031/1/12031.pdf>.

<sup>61</sup> Пак там.

циониране, прекратената тактиката за отлагане на испанското членство и новата френска икономическа политика. С решението за оставане в ЕВС от 21 март 1983 г. Митеран дава сигнал, че е настъпила чаканата промяна към вътрешна либерализация. Икономическите съображения вземат връх над политическите страхове и позволяват на Франция да синхронизира своята стопанска стратегия с останалите страни-членки – предварително условие за единен пазар. Сега всички основни играчи се придържат към общата философия за освобождаване на производството и търговията от държавен контрол, към строга финансова политика и приватизация. След 1983 г. ръководената от Митеран Франция подновява обединителния процес и проявява решимост да си върне репутацията на основен негов двигател.

Другото главно действащо лице в усилията за трансформиране на съюза е Жак Делор. Още преди да заеме поста на президент на Комисията той разсъждава върху няколко „големи идеи“, с които неговият мандат да бъде запомнен. Изборът му в полза на пазарната интеграция е обусловен от неговия pragmatizъм и политически нюх<sup>62</sup>. В сравнение с учредяването на валутен съюз, сътрудничеството в сферата на от branата и институционалната реформа създаването на единен пазар е най-малко противоречивата кауза. Тя не е неговата предпочитана тема, но отдавна е обсъждана и вече среца разбиране сред правителствата на страните-членки. По този начин съпротивата е минимализирана, а успехът ѝ ще постави на дневен ред управленското обновление и монетарното единство на Общността. Няма как работата на институциите да не е предмет на разисквания, когато настъпи моментът за изработване на правния режим на единния пазар, нито може да се избегне проблемът за общата валута, когато той започне работа.

Изборът на Делор не е просто съвпадение с динамичното „съживяване“ на европейския проект, в което общността навлиза в средата на 80-те години, каквито намеци се срещат в историографията<sup>63</sup>. Не е случайно, че президентът става човек с изразени предпочтания към задълбочаване на интеграцията, с почти федералистка визия и с авторитет в столиците на големите страни-членки.

Любопитна е ролята на едрия бизнес, който по въпросите на единния пазар бързо се съюзява с новата комисия. Обединен през април 1983 г. по предложение на президента на „Волво“ и с помощта на Етиен Давиньон и Ксавие Ортоли в Кръгла маса на европейските индустрислци, той оказва натиск върху правителствата да подкрепят премахването на всички пречки пред свободната търговия. Той подпомага общностните институции в идентифицирането

<sup>62</sup> Grant, C. Delors: Inside the House That Jacques Built. Nicholas Brealey Publ. London, 1994, p. 70.

<sup>63</sup> Dinan, D. Europe Recast, p. 205.

на практическите проблеми и предлага решения за тях. Групата е достатъчно влиятелна и включва президентите на компании като „Филипс“, „Сименс“, „Рено“, „Фiat“, „Тисен“, „Бош“ и др. Членството на фирми извън Общността, сред които „Волво“, „Циба“ и „Нестле“, показва голямата значимост на проекта в общоевропейски план. През януари 1985 г. един от членовете ѝ Висе Декер („Сименс“) предлага план „Европа 1990“. В него очертава основните стъпки към единен пазар, които могат да се обобщят в четири групи: премахване на граничните формалности, отваряне на пазара на обществените по-ръчки, уеднаквяване на техническите стандарти и фискална хармонизация. Три дни по-късно президентът на Комисията Жак Делор обявява за върховна цел на неговата колегия завършването на вътрешния пазар, което той вижда до 1992 г. През юни индустрите излизат с ново предложение, включващо и инфраструктурните проекти<sup>64</sup>. През щата 1985 г. Кръглата маса оказва натиск върху правителствата всеки път, когато премиерите се събират за по-редния Европейски съвет.

В промяната на условията, създали благоприятната среда за задълбочаване на единството, участва и Съдът на европейските общности. След успеха на митническия съюз той е поставен в деликатната ситуация да примирява натиска на пазарната интеграция с водените от страните-членки вътрешни регуляторни политики. С течение на времето балансиращата му функция се изменя към нарастваща подкрепа за по-голяма пазарна свобода. През 1974 г. в т. нар. Дело Дасонвил, относящо се до забраната на белгийските власти да продават закупено във Франция скоч уиски, съдиите отсъждат, че „всякакви правила, които директно или индиректно, вероятно или реално, възпрепятстват търговията, са недопустими“<sup>65</sup>. Така започва кампания срещу въведените от националните власти мерки с негативно отражение върху търговията. Тя не може да се определи като кръстоносен поход, защото все пак е признато, че при защитата на публичния интерес в здравната политика и политиката по опазване на околната среда и при липсата на действаща общностна база те ще могат да упражняват засилен контрол. Пет години по-късно, през 1979 г., в получилото голяма популярност дело 120/78 *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, известно още като *Касис от Дижон*, Съдът е още по-категоричен в отсъждането си срещу издигнатите пред свободната търговия нетарифни бариери. Службата за контрол на спиртните напитки към федералното финансово министерство в Бон забранява продаж-

<sup>64</sup> Cowles, M. "The Single European Act" In: Jones, E. et al. The Oxford Handbook of the European Union. Oxford Univ. Press, 2012, pp. 112-114.

<sup>65</sup> Judgment of the Court of 11 July 1974. - Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville. - Preliminary ruling requested by the Tribunal de première instance de Bruxelles - Belgium. - Case 8-74. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1456325705226&uri=CELEX:61974CJ0008>

бата на германския пазар на произведен във Франция ликьор от касис, тъй като с по-малкия си алкохолен градус от германския стандарт за тази напитка застрашава здравето на потребителите. Възприета като нарушение на чл. 30 от ДЕИО, забраната е отменена. Заедно с това в т. 14 от решението е постановено, че „свободното движение на стоки е фундаментално правило на Общността“, а налагането на минимално алкохолно съдържание отластите е очевидна „пречка пред търговията“ и което е по-важното: „не съществува основателна причина, поради която алкохолни напитки, законно произведени и търгувани в една страна, да не могат да бъдат предлагани в другите“<sup>66</sup>.

С тези и с други свои решения Съдът се противопоставя на наруширането на свободното движение на стоки и задължава правителствата да премахнат мерките, от които произтичат количествени ограничения пред търговията в Общия пазар. Създават се условия за отхвърляне на различията в стандартизирането и техническите режими, затрудняващи установяването на единен европейски пазар и се изгражда основата, на която правителствата, подкрепящи либерализацията, да постигнат по-бързо споразумение.

Протоколът от Фонтенбло, политиката на Франсоа Митеран в подкрепа на единството, решимостта на Жак Делор да възроди Общността, синхронизирането на стопанските стратегии на страните-членки и съгласието им за завършване на икономическата интеграция, наред с ключови решения на съда в полза на общото търговско пространство изменят климата и подгответ почвата за осъществяване на амбициозния план за единен пазар, изработен в средата на 80-те години.

Почти федералистка по звучене и цели, идеята за единен пазар е заложена още през 1956 г. в доклада на Комисията „Спаак“. Следващата година тя става част от ДЕИО, предвиждащ установяване на общ пазар на основата на митнически съюз с обща тарифна политика спрямо трети страни, свободно движение на работна ръка, стоки и капитал и съвместни мерки в няколко ключови стопански сектора – земеделие, транспорт, конкурентноспособност. През 1968 г. е направена първата голяма крачка към пазарна интеграция – установяване на работещ митнически съюз. Следват декларациите от Хага (1969) и Париж (1972) за създаване на икономически и валутен съюз, решението от срещата в Париж през 1974 г. за формиране на Комисията „Тиндерман“, в чийто доклад се откриват елементи от бъдещата програма 1992 г. като препоръките за отстраняване на преградите пред свободното движение на капитала, а през 1981 и 1982 г. Европейският съвет изразява загриженост за

<sup>66</sup> Judgment of the Court of 20 February 1979. - *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. - Reference for a preliminary ruling: Hessisches Finanzgericht - Germany. - Measures having an effect equivalent to quantitative restrictions. - Case 120/78. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:3A61978CJ0120>

състоянието на вътрешния пазар, разделян от бариери, субсидии и други рушащи търговското единство практики. Въпреки това различията между националните икономики на страните-членки по организацията, регулатията, инвестиционната политика и степента на държавна намеса остават сериозни, което прави невъзможно действителното стопанско единство.

В условията на тежката икономическа криза през 70-те и в началото на 80-те години се изостря необходимостта от единен пазар чрез мащабно усилие за хармонизиране на производствата и премахване на съществуващите вътрешни физически и фискални бариери. Напредъкът се оказва бавен, защото по единния пазар решенията в Съвета на министрите се вземат с единодушие, а хармонизацията е комплексен процес, зависещ от промените в производството и технологиите<sup>67</sup>. Въпреки своето желание, Комисията също не допринася много в тази насока. Въпреки че през 1982 г. колегията, която оглавява г. Торн, изработва и предава на Съвета детайлно законодателство за въвеждане на стандартизация на продуктите, но то не привлича вниманието на националните власти. Предложението на комисарите включва и опростяване на граничните формалности, премахване на нетарифните бариери, отваряне на пазара на обществените поръчки в сектора на телекомуникациите, свободно предлагане на услуги, особено във финансовата област и др. Накратко, то съдържа всички основни елементи на идеята за икономическа интеграция<sup>68</sup>. Върху неговите предписания страните-членки решават да създадат в Съвета на министрите на специален съвет, който се занимава с единния пазар, а в официалните документи след почти всяка среща на високо равнище се повтаря тезата, че изграждането на вътрешния пазар е водещ приоритет. Тези декларации се оказват подвеждащи, тъй като правителствата продължават да водят протекционистична политика, която препятства пълната свобода на пазарите.

С оглед на специфичните предимно санитарни, здравни и екологични изисквания, правителствата самостоятелно въвеждат правила за производство и тестване на стоките. Така например Италия допуска на пазара си само паста от твърда пшеница, характерна с повишено съдържание на протеин и глутен; ФРГ не признава за бира, напитки, които не са произведени по разпространени в страната способи; Белгия пък не позволява продажбата на маргарин в други опаковки, освен кубични, за да се различава от маслото<sup>69</sup>. Но след решението на европейския съд по делото срещу ФРГ за съдържанието на алкохол

<sup>67</sup> Egan, M. The Single Market. – In: Cini, M. et al. European Union Politics. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford Univ. Press. 2010, p. 266.

<sup>68</sup> Cameron. Op. cit., pp. 32-33.

<sup>69</sup> Griffiths, R. The stagnant decade, 1973–1983. – In: Middlemas, K. Orchestrating Europe: The informal Politics of the European Union, 1973–1995. London, pp. 92–93.

в ликъора от касис подобни случаи все по-рядко са пречка пред свободното предлагане на стоки на различните пазари. Идеята за еквивалентност на утвърдените режими не предполага задължителна хармонизация на законодателството за формирането на единен пазар и въвежда нова стратегия. Тя е основана на механизма на взаимно признаване и цели улеснената циркулация на стоките в Общността. Тя е подчинена на правилото, че законно продавани продукти в една страна-членка могат безпрепятствено да се търгуват в останалите и изиска от правителствата да доказват, че вътрешните регулатии не са скрит протекционизъм<sup>70</sup>. Скоро след прилагането ѝ се усеща положителният ефект. Конкуренцията между Десетте се засилва. В средата на 80-те години нараства напрежението между отделните национални регулаторни системи, което кара по-реструктивните да либерализират разрешителните режими, за да подсилят позициите на собствените стопански субекти.

Стратегията за взаимно признаване не премахва националните различия и е неприложима в области, където липсва еквивалентност. Тя отстъпва пред съображенията за запазване на общественото здраве, гарантиране на правата на потребителя и честната конкуренция. С други думи, не са премахнати условията, които възпрепятстват сблъсъка между публичния интерес, защитаван от правителствата, свободното движение на стоки, зад което стоят Комисията и бизнеса, и хармонизацията, която трябва да укрепи Общия пазар. Въпреки тези недостатъци, или по-точно с оглед на тяхното преодоляване, тя залага в основата на програмата на Комисията „Делор“ за единен пазар.

Веднага след като Жак Делор застава начело на Комисията през февруари 1985 г. на Европейския съвет в Брюксел той получава съгласието на страните-членки да изготви програма за въвеждане на единен пазар до края на 1992 г. Въпреки че се свързва с неговото име, тя е дело на комисаря за търговия и индустрия на ЕИО лорд Кокфийлд, който се възползва от стотиците предложения за истински общ пазар и забележки от предходните години, събрани в Комисията и Съвета на министрите. Документът е озаглавен „Завършване на вътрешния пазар“, но е известен по-скоро като Бялата книга. Той не съдържа красиви фрази и клетви в идеала на единството, а е издържан в сух технократски стил. Както е посочено в т. 7 от уводната му част: „Времето на приказките отмина. Настъпва времето на делата“. Според т. 17 целта не е да се обхванат всички въпроси, засягащи икономическата интеграция<sup>71</sup>. Включени

<sup>70</sup> Young, A. The Politics of Regulation and the Internal Market. – In: Jorgensen, K., M. Pollack, B. Rosamond (eds.). Handbook of European Union Politics. SAGE Publications, 2000, p. 375.

<sup>71</sup> Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, Milan, 28-29 June 1985. – [http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/en/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/be52c2a6-47ec-4917-bf96-58eaa9ae8682/Resources#0d72b347-b235-4c9d-bb71-ba38824f5d49\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/en/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/be52c2a6-47ec-4917-bf96-58eaa9ae8682/Resources#0d72b347-b235-4c9d-bb71-ba38824f5d49_en&overlay).

са над 300 мерки от нетарифния диапазон, които според Комисията са пряко свързани с постигането на единен пазар. Крайната цел е създаване на пространство за свободно движение на хора, стоки, услуги и капитал посредством премахване на всякакви физически, фискални и технически бариери. Казано с думите на британския комисар, това е философия за превръщане на Общността в пространство без бариери<sup>72</sup>.

Първата част на документа е свързана с граничния контрол, определен като най-видимия знак за разделението между страните-членки. За гарантиране на действително свободно движение на стоки и услуги е предвидено отстраняването на физическите бариери по вътрешните граници на Общността. Премахването на граничния контрол според Комисията ще намали разходите на националните администрации и ще избегне дългото и финансово неизгодно чакане за проверка на товарите. Втората част е най-обширна (т. 57–159) и е свързана с широкия термин „технически пречки“ пред установяването на единен пазар. Особено внимание е отделено на хармонизирането на националните производствени стандарти, което надгражда стратегията за взаимно признаване и прави възможна продажбата на всеки продукт във всяка точка на ЕИО. Комисията е убедена, че общите стандарти ще облекчат бизнеса и потребителите, защото ще доведат до: намаляване на себестойността, повишаване на качеството и подобряване на безопасността. По отношение на свободния пренос на капитали, предложението на Комисията се ограничава до наследяване на процес, който отдавна е започнал в Общността и предстои неговото финализиране. Именно затова Бялата книга предвижда изготвяне на три директиви за презграничните транзакции на осигуровки, търговски заеми и независим достъп до стоковите борси. Свободното движение на работна ръка е защитено чрез мерки за удължаване на правото на престой за работещите, но и за такива, които не са част от активния пазар на труда – студенти, безработни и пенсионери; гарантиране на равен достъп до социалните и здравните системи на всяка една страна-членка; признаване на образователните и професионалните квалификации, получени в съюза. Комисията предлага още процедурите по обществени поръчки да бъдат отворени за фирми от всички страни-членки, с което ще се подобри конкурентната среда и ще се оптимизират разходите. Третата част включва мерките, свързани с фискалните пречки. Тук Комисията се позовава на Договорите (чл. 99 и чл. 100 от ДЕИО) и настоява страните-членки да изпълнят ангажментите си по уеднаквяване на фискалното си законодателство и хармонизиране на ставките по ДДС и на акцизите<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Cockfield, A. The European Union: Creating the Single Market. Wiley Chancery Law, 1994, p. 6.

<sup>73</sup> Так там.

Комисията е убедена, че постигнатият по този начин единен пазар ще има многостранен положителен ефект. Той ще повиши благосъстоянието на населението близо 320 млн. граждани, ще подобри бизнесклиматата, ще развие технологичната база, ще консолидира търговската идентичност на блока, ще доведе до координация на стопанските политики на страните-членки, което ще укрепи ЕВС и ще наследи европейското законодателство в областите конкуренция, транспорт, социална сфера, екология и т.н. За избягване на негативния ефект от преместването на производства, хора и услуги тя препоръчва разумното използване на структурните фондове.

Макар че акцентът е поставен върху свободния достъп до пазара чрез премахването на техническите бариери, квотите, елиминирането на лицензионните ограничения пред трансграничното банкиране и предлагането на застрахователни услуги, документът съдържа и мерки за защита на здравето, правила за запазените марки, застраховането на депозити и др. Що се отнася до чувствителните сфери на социалната политика, производството на текстил и облагането на спестяванията и инвестиционните доходи авторите подхождат предпазливо. Още по-внимателни са те в секторите от особена важност. Специално изключение от единния пазар е направено за телекомуникациите, пощенските услуги, доставките на електроенергия и газ. С оправданието за социалната и стопанската им значимост като универсални услуги в тях е допуснато съществуването на естествени монополи. Не е сторено необходимо и за уеднаквяване на данъчното и фирмено законодателство, финансовите услуги и патентите<sup>74</sup>. Ето как, въпреки огромния напредък и с известно преувеличение, документът може да се нарече „(Не)завършване на вътрешния пазар“.

За да избегне критиката на правителствата на страните-членки, Комисията им представя своята Бяла книга едва две седмици преди Европейския съвет в Милано и помества на първата страница цитати от заключителните документи на предишни заседания на Европейския съвет, съдържащи решимостта на Десетте да изградят единен пазар. Въпреки краткото време те все пак успяват да подготвят и внесат малки, но съществени поправки в програмата за единен пазар преди окончателно да я приемат на 29 юни 1985 г. Най-серioзен е спорът за хармонизиране на данъчната политика, по-специално на косвените данъци. Опозицията се води от Маргарет Тачър, която опонира на своята номинация за комисар – Артър Кокфийлд. Тя възприема идеите му като непозволено нарушаване на суверенитета и изразява убеждението, че „конкуренцията между данъчните системи е много по-здравословна от налагането на единна система“<sup>75</sup>. Британската министър-председателка постига успех и данъчните

<sup>74</sup> Egan, M., Op. cit., pp. 267-269.

<sup>75</sup> Thatcher, M., Op. cit., p. 547.

клаузи отпадат от окончательния текст на документа. Мерките, предложени от Брюксел, са съкратени на 279 и е извършено реорганизиране на действията, които трябва да се приемат в следващите седем години. Те са оформени в пет групи: премахване на физическите бариери пред свободното движение на стоките; отстраняване на техническите пречки пред свободното движение на стоките, създаване на свободен пазар на фискални и транспортни услуги, либерализиране на трудовия пазар и движението на капитали<sup>76</sup>.

Подкрепата на Западна Германия е очаквана. Икономиката на страната е експортно ориентирана, а големият бизнес от Федерацията на германските индустриалци отдавна настоява за либерализиране на пазара в Западна Европа<sup>77</sup>. Коалиционното правителство на Кол, съставено от проевропейски дясноцентристки партии, се опира и на традиционното обществено одобрение за европейското обединение. То използва позитивните нагласи, за да прокара непопулярните мерки за реформиране на икономиката, без да рискува загуба на електорално доверие. Във Франция съдбата на единния пазар е решена още с включването на франка във валутния механизъм на Общността и с обрата в икономическата политика на Франсоа Митеран. Френският президент, опиратки се на значима част от социалистическата партия и синдикатите, продължава европейската мисия на страната, като я използва, за да придвижи идеята за монетарен съюз и да прокара стратегията за отваряне на пазара за външната конкуренция и неговата либерализация<sup>78</sup>. И в този случай Брюксел е използван за параван, зад който се печели обществената подкрепа за действия, които при други обстоятелства трудно биха получили одобрението на масите. Във Великобритания подобна подкрепа не може да бъде отчетена. Правителството на консерваторите обаче приветства единния пазар, защото той се вписва в програмата му за вътрешна и международна либерализация на търговията. Особено силно е застъпничеството на ключови министри като Хау и Лоусън, които успяват да намалят съпротивата на М. Тачър, произтичаща от нежеланието ѝ за промяна в договорите, с които се свързва въвеждането на единния пазар<sup>79</sup>.

За по-малко от половина година ЕИО разработва и одобрява амбициозната „Програма 1992“, която поставя на нов етап икономическата интеграция

<sup>76</sup> Conclusions of the Milan European Council. – *Bulletin of the European Communities*. June 1985, No 6. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, pp. 14-15.

<sup>77</sup> Moravcik, A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Cornell University Press, London, 1998, p. 328.

<sup>78</sup> Так там, с. 337

<sup>79</sup> Budden, P. Observation on the Single European Act and the “relaunch of Europe”: A less “intergovernmental” reading of the 1985 Intergovernmental Conference. – *Journal of European Public Policy*, No 9, 2002, p. 79.

в Западна Европа. Тя стъпва на успеха на ЕВС, превърнал се в квазисистема на фиксирали разменни курсове, на засилващата се зависимост на растежа в икономиките на страните-членки от вътреобщностния търговски обмен, на изменената икономическа философия и е подхранвана от желанието на политици и предприемачи за привличане на инвестиции и поддържане на възходящите стопански показатели. В средата на 80-те години на XX в. държавите и Общият пазар се намират в процес на възстановяване от рецесията след 1979 г., продължаващ износ на капитали, което означава запазване на високите нива на безработица и все по-отчетливо технологично изоставане от основните извъневропейски конкуренти (САЩ и Япония), затрудняващо модернизацията на производството и подобряването на търговските позиции в глобален мащаб. Опитът за наваксване чрез наследстване на общоевропейската изследователска и научно-приложна работа във високите технологии с помощта на ЕУРЕКА и програмите на Комисията за развитие на информационните технологии, биотехнологии и телекомуникации не дават бърз ефект. Само единният пазар е в състояние да революционизира индустрията и да съживи стопанството. Той е най-прекият път към завършване на вътрешната либерализация, поради което националните власти без особени резерви пристъпват към промяната.

Напредъкът в пазарната интеграция е пряко обвързан с реформирането на общностните институции и завършването на политическия облик на единството. В тази посока работят създадените от Съвета от Фонтенбло ad hoc комисии. Първата трябва да представи програма за т. нар. Европа на народите. Тя е председателствана от италианец Пиетро Андонино и извършва голяма и разнопосочна работа, без да става арена на сблъсък между вижданията за бъдещето на Обединена Европа. В заключенията си тя предлага както конкретни стъпки, така и далекосрочни цели. Обобщава ги в два доклада, представени през 1985 г. на съветите през март в Брюксел и през юни в Милано<sup>80</sup>. Те засягат широк кръг общоевропейски проблеми: мерки за борба с наркотрафика, унифициране на процедурата за избор на Европейски парламент, правото на гражданите на съюза да отправят петиции, подобряване на сътрудничеството между университетите и образователните власти по-лесен обмен на студенти и признаване на дипломите за висше образование, създаване на Европейска академия за изкуства и култура, въвеждане на европейска

<sup>80</sup> Report from the Ad hoc Committee on a Peoples Europe, 29 March 1985. – [http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005/Resources#e5da4b30-6c79-483c-94bb-96b0fe0c6579\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005/Resources#e5da4b30-6c79-483c-94bb-96b0fe0c6579_en&overlay); Report from the Ad hoc Committee on a Peoples Europe, 28 June 1985. – [http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005/Resources#b6f17ee2-da21-4013-9573-c2b159f86ff5\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005/Resources#b6f17ee2-da21-4013-9573-c2b159f86ff5_en&overlay).

шофьорска книжка, разширяване на достъпа до трудовите пазари за всички европейски граждани, установяване на еднакви такси за пощенските услуги, утвърждаване на флага на Съвета на Европа и Бетовеновата „Ода на радостта“ като символи на Общността, премахване на граничния контрол за свободното движение на хора и стоки. Както пише председателят на Комисията, целта ѝ е да укрепи общоевропейската идентичност, да приближи европейското законодателство до хората, да облекчи административните процедури и да даде право на гражданите да участват в работата на Общността<sup>81</sup>. Предложението на Комисията са приети с разбиране от Европейския съвет и повечето са приложени като етап от процеса на премахване на различията в Европа<sup>82</sup>.

Докато Общността се сдобива със свои символи и се опитва да изгради по-тясна връзка с гражданите, правителствата остават не само разделени по въпроса как да се реформира работата и вземането на решения, за да се създаде по-ефективен и разширяващ се съюз. Не е изненада, че втората комисия засилва противоречията между страните-членки и трудно запазва съгласие между тях. Официално тя се нарича *Ad hoc* комисия за институционалните дела, но в историографията е по-известна като Комисията „Дуудж“ по името на нейния председател – бившият ирландски външен министър Джеймс Дуудж. В нея влизат както откровени защитници на националния суверенитет като британец Малкълм Рифкин, така и привърженици на европейския проект като Морис Фор от Франция и Мауро Фери от Италия. Последните подчертават политическия ѝ характер и налагат мнението си, че работата ѝ следва да приключи с общ доклад, съдържащ политически опции за действие<sup>83</sup>. Дебатите са разгорещени и се движат между двете крайности – за по-серизозна реформа в духа на проектодоговора за Европейски съюз и частични поправки за завършване на единния пазар и подобряване на външнополитическото сътрудничество, каквото Тачър е предложила във Фонтенбло.

Компромисът по парливия въпрос за гласуването в Съвета на министри – е решението по вътрешния пазар да се взимат с квалифицирано мнозин-

<sup>81</sup> Introductory letter from Pietro Adonnino to Bettino Craxi, 29 March 1985. – [http://www.cvce.eu/en/obj/introductory\\_letter\\_from\\_pietro\\_adonnino\\_to\\_bettino\\_craxi\\_29\\_march\\_1985-en-84fd7339-6af0-4ed7-9136-3050ef99f5c7.html](http://www.cvce.eu/en/obj/introductory_letter_from_pietro_adonnino_to_bettino_craxi_29_march_1985-en-84fd7339-6af0-4ed7-9136-3050ef99f5c7.html).

<sup>82</sup> "Déclaration de Monsieur Jacques Santer, Président du Gouvernement, Président en exercice du Conseil Européen sur la Session du Conseil Européen de Milan les 28 et 29 juin 1985". – *Bulletin de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse – Ministère d'Etat*, 1985, № 4. Luxembourg, pp. 14–18.

<sup>83</sup> Ferri, M. The Ad Hoc Committee on Institutional Affairs and its activities. Archives historiques des Communautés européennes, Florence, Villa Il Poggio. Dépôts, DEP. Emanuele Gazzo, EG. EG 139. [http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/f1aa4206-3fac-43e8-bc83-9070b8846e0b/null#516a52f3-0c3f-4621-9e11-2fff2933a03c\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/f1aa4206-3fac-43e8-bc83-9070b8846e0b/null#516a52f3-0c3f-4621-9e11-2fff2933a03c_en&overlay)

ство, без да се премахва правото на вето. Но не е постигнато съгласие, когато става въпрос за правомощията на Парламента. Мнозинството вписва, че Асамблеята е „гарант за демократията в европейската система“, включена в процедурата на съвместно решение, но Великобритания остро възразява и настоява документът да отрази резервите ѝ. Окончателният доклад на Комисията е представен на Съвета в Милано през март 1985 г. В него са формулирани целите на съюза: изграждане на „хомогенна вътрешна икономическа зона“, „отстояване на споделените ценности на цивилизацията“ и „търсене на външна идентичност“<sup>84</sup>, но не е постигнато съгласие по средствата. Липсата му е илюстрирана от придружаващите текста 37 бележки (с десет повече от Междинния доклад от декември 1984 г.)<sup>85</sup>, най-често изразяващи особеното мнение на гръцкия, датския и британския представител. На съвета трите страни се обединяват в нежеланието си да се откажат от суверенния глас „против“ и да погребат Люксембургския компромис. Те обаче са малцинство. Опирайки се на чл. 125 от ДЕИО, документът препоръчва свикването на Междуправителствена конференция за изменение на Договорите.

Търсейки успешен завършек на председателството на своята страна, италианският премиер Бетино Кракси, подкрепен от Фр. Митеран, Х. Кол и Ж. Делор предлага да се спази препоръката на Комисията „Дуудж“ и да се свика Междуправителствена конференция, която да приеме произтичащите от въвеждането на единния пазар промени в Римския договор. В проведения на основание чл. 236 от ДЕИО безпрецедентен вот в Съвета той печели със 7 на 3 гласа<sup>86</sup>. Победата е важна, но крие рискове, тъй като подобен форум може да измени Договорите само с единодушие. Нещо, което в онзи момент изглежда малко вероятно, особено като се има предвид острата реакция на М. Тачър<sup>87</sup>.

Междуправителствените конференции са рядко събитие в историята на ЕС. За 15 години това е третият такъв форум след тези през 1970 и 1975 г. ограничени до бюджетната реформа. За разлика от тях обаче тази има далеч по-всеобхватна задача и предизвиква много по-големи очаквания. Не случайно е сравнявана с конференцията в Месина, рестартирала европейския про-

<sup>84</sup> Report from the Ad Hoc Committee on Institutional Affairs. – *Bulletin of the European Communities*, March 1985, № 3. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities., pp. 102-110.

<sup>85</sup> Comité ad hoc pour les questions institutionnelles. Rapport intérimaire adressé au Conseil européen, Dublin, 3-4 décembre 1984. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985. – [http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/f1aa4206-3fac-43e8-bc83-9070b8846e0b/null#ab83868c-676d-483c-b221-6df7b63b31a2\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/f1aa4206-3fac-43e8-bc83-9070b8846e0b/null#ab83868c-676d-483c-b221-6df7b63b31a2_en&overlay).

<sup>86</sup> Brewin, Ch., R. McAllister. Annual Review of the Activities of the European Communities in 1985. – *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIV, № 4, 1985, pp. 314-315.

<sup>87</sup> Thatcher, M., Op. cit., pp. 550-551.

ект. Конференцията се провежда в Брюксел, а преговорите са на няколко равнища, без да се броят множеството неформални двустранни и многострани срещи. Най-често заседават висши правителствени чиновници, повечето от които членове на Комисията „Дуудж“, които изработват конкретните промени в Договорите. По-рядко се събират представители на външните министерства, които търсят съгласие по изменението в механизма на координация на външната политика, известен от средата на 70-те години като Европейско политическо сътрудничество. На месечните си срещи съветите на външните, финансовите и икономическите министри преглеждат напредъка и изглеждат разногласията. Крайната инстанция е Европейският съвет, който взема окончателните решения<sup>88</sup>.

Според наложената практика Европейският парламент и Европейската комисия не са допуснати до работата на Междуправителствената конференция. Единствено Жак Делор присъства на заседанията. Той активно използва привилегията си, за да поддържа връзката между напредъка по вътрешния пазар и по институционалната реформа, да настоява за подобряване на кохезионната и социалната политика на Общността и да поддържа идеята за валутен съюз<sup>89</sup>. Комисията намира и друг начин да участва в работата на форума. Тя залива Съвета с десетки предложения, превъръщайки работата му в своеобразен диалог както между страните-членки и между тях и наднационалния орган. С помощта на Делор те са оформени така, че да засегнат чувствителни области и да се впишат в приоритетите на най-негативно настроените. Пред британците са изтъкнати предимствата на пазарната интеграция, пред датчаните акцентът е поставен върху на екологията, а пред гърците върху кохезионната политика<sup>90</sup>. Не заключителният доклад на Комисията „Дуудж“, а тези документи и изготвените от националните власти доклади и меморандуми са основата на преговорите.

Обратно на очакванията Франция и Германия се отказват да играят водеща роля в конференцията. Чрез своите външни министри Ролан Дюма и Ханс-Дитрих Геншер правителствата им се намесват в заключителната фаза, когато съдействат за постигне на разумен компромис и изработка на работещ документ. Великобритания, Дания и Гърция продължават да се придържат към стратегията си за ограничени промени, които да разширят полето на интеграцията, без изменение на Договорите. От всички страни-членки Люксембург най-плътно следва политиката на Комисията, а

Испания и Португалия са допуснати до различни заседания, но като наблюдатели.

Почти без изменения форумът приема отдавна одобрените мерки за завършване на икономическата интеграция и се съсредоточава върху институционалните преобразувания. Най-тежките спорове се водят около увеличаването на правомощията на Парламента и по-честото гласуване с мнозинство в Съвета на министрите. Сериозни дебати провокира желанието на Германия и Гърция за увеличаване на средствата в кохезионния фонд, формирането на екологична политика на съюза, за каквато настояват Германия и Дания, установяването на по-тясно сътрудничество в проучванията и технологии, провеждането на социална политика, което предизвиква възмущението на британските консерватори, включването на ЕПС в обхвата на Договорите, значимостта на взаимодействието за постигане на икономически и валутен съюз, която белгийци и французи подчертават<sup>91</sup>. Конференцията се занимава и с широк кръг въпроси, извън свързаните с вътрешния пазар и процедурите по вземане на решения. Форумът е поредното поле за прокарване на националните интереси на страните-членки, но за разлика от конфронтационната атмосфера, доминирана в началото на 80-те години, тук надделява духът на разбирането. Компромисът е изведен на преден план в политиката и на водещите Франция, ФРГ и Великобритания, търсещи, макар по различен начин, успеха в преговорите. Той идва в средата на декември 1985 г., когато събраните в един документ предложения за изменение на Договорите са одобрени от Европейския съвет под името Единен европейски акт. До края на февруари следващата година Актът е подписан от всичките дванадесет страни-членки.

Единният европейски акт е първата значима ревизия на Римския договор за ЕИО. В основата ѝ стои появата на единния пазар, което налага предениране на Общността като „зона без вътрешни граници, в която се осъществява свободно движение на стоки, хора, услуги и капитал“ (чл. 7)<sup>92</sup>. Чл. 20 отваря вратата за превръщането на зоната в икономически и валутен съюз, като утвърждава ЕВС и допуска провеждането на Междуправителствена конференция в случай на по-нататъшно задълбочаване на стопанската интеграция. Поставеният краен срок 1 януари 1992 г. изисква реформиране на начина на гласуване в Съвета. То е в полза на практиката решенията, отнасящи се до вътрешния пазар, да се взимат с мнозинство. Въпреки че М. Тачър обяснява пред Парламента, че новите мерки не засягат Люксембургския компромис,

<sup>88</sup> Cameron, D., Op. cit., pp. 35f.

<sup>89</sup> Drake, H. Jacques Delors: Perspectives on a European Leader. Routledge, New York, 2000, pp. 93-110.

<sup>90</sup> Endo, K. The Presidency of the European Commission under Jacques Delors: The Politics of Shared Leadership. St. Martin Press, 1999, pp. 141-143.

<sup>91</sup> Moravcsik, A., Op. cit., pp. 338f.

<sup>92</sup> [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf).

той остава в историята<sup>93</sup>. Законодателните правомощия на Парламента са разширени, но не и изравнени с тези на Съвета на министрите. Събранието е включено в процедура, позволяваща отлагане във времето, а не налагане на вето върху законите. То ще се произнася по договорите за приемане на нови членове и споразуменията, които съюзът сключва с трети страни. Засилена е ролята на Комисията, Европейският съвет става част от „конституционния“ режим на Общността и е създаден първоинстанционен съд в помощ на Съда на европейските общинности.

Единният европейски акт разширява интеграцията. Чл. 21 задължава правителствата да хармонизират здравните стандарти и условията за сигурност. Чл. 23 подкрепя продължаването на кохезионната политика за премахване на неравенствата между регионите в Общността. Следват мерките по общата политика за опазване на околната среда, последната дума по която принадлежи на Съвета. С чл. 31 Европейското политическо сътрудничество е кодифицирано в Договорите. Макар то да остава базирано на междуправителствения подход, на Комисията е дадено правото да участва в механизма на външнополитическа координация<sup>94</sup>.

Със своите нови предписания и с клаузите, повтарящи дотогавашни споразумения, Единният акт постига баланс между възможно и желано. Той е първият сериозен опит за реформиране на Общността, който се превръща в основа за бъдещи инициативи. В същото време той е доказателство за силата на наднационалното начало и за споделения интерес на държавите-членки от неговото запазване и развитие.

Мненията за причините на успеха са полярни. Андрю Моравчик ги открива в добрата работа, която правителствата извършват по икономическата интеграция и институционалната реформа. Разбира се, той отчита влиянието на наднационалния институционализъм, но го поставя след междуправителствения. Защитавайки възгledа за водещата роля на националните държави, изследователят поставя ударението върху резултатните преговори, които Франция, ФРГ и Великобритания водят и без които напредък в развитието на съюза нямаше да бъде постигнат<sup>95</sup>. На другия полюс е Филип Бадан, извел на преден план приноса на наднационалните фактори. Той разделя недържавните актори на три групи – бизнес, неправителствени организации и институции на Общността, като изненадващо изтъква приноса само на последните две. Той отбелязва, че Европейската народна партия, Комисията, Съдът и Парламентът извеждат интеграцията от задънената улица на евроскептициз-

<sup>93</sup> Teasdale, A. Op. cit., pp. 574-575.

<sup>94</sup> Виж бел. 87.

<sup>95</sup> Moravcik, A. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. – *International Organizations*, Vol. 45, 1991, № 1.

ма<sup>96</sup>. Редица автори се съсредоточават само върху приноса на Комисията на Делор. Тя дава решителния импулс и завършването на пазарната интеграция не може да бъде разбрано, ако не се вземе предвид политическото ѝ ръководство. Те отчитат и огромната помощ на бизнеса в преследване на наднационалните си икономически интереси<sup>97</sup>. В опит за по-балансирана оценка Марк Гилбърт изтъква, че Актът и неговият триумф са плод на уникално стечение на обстоятелствата, за което допринася говорчива политика, която Желязната лейди води спрямо Европа след разрешаването на британския бюджетен въпрос; решенията на Съда; това, че Франция поставя Европа в центъра на своята политика след провала на социалистическия експеримент; Средиземноморското разширение, което поставя фокуса върху ефективността на институциите и неотслабващия проевропейски курс на Бон и Рим<sup>98</sup>. А Х. Йънг образно заключава, че документът е „преплитане на идеите на Margaret Thatcher и Жак Делор“<sup>99</sup>.

В заключение следва да направя няколко важни извода. Периодът 1977–1987 г., като част от етапа на трансформация на европейската общност в европейски съюз се отличава с изключителна динамика и доказва жизнеността на интеграционния процес. Западноевропейските правителства постепенно излизат от стагнацията и предприемат курс на реформи във вътрешнополитически и икономически план, чийто успех зависи и от преобразуванията, които предприемат по общностно ниво. Продължава разширяването на единство, с което се засилва паневропейската идентичност на Общия пазар и се поставя начало на преодоляването на стопанските и социалните различия между Севера и Юга. То укрепва демократията в Гърция, Португалия и Испания. В самата ЕИО демократичните практики също се разгръщат. Провеждането през 1979 г. на първите преки избори за Европейски парламент подхранват демократичната легитимност, но поставят и въпроса за т. нар. демократичен дефицит. В опит за решаване на проблема започва борбата за разширяване на правомощията на Асамблеята, постигнала първите си положителни резултати в Единния европейски акт. С работата си за задълбочаване на политическата интеграция, намерила най-убедителен израз в Проектодоговора за Европейски съюз от 1984 г., тя връща федералистката перспектива в дебата за бъдещето на Общността. В същото време правителствата чрез ефективната работа на Европейския съвет съхраняват водещата си роля в управлението на обединителния процес. Те показват желание за разгръщане на наднационал-

<sup>96</sup> Budden, Ph. Op. cit.

<sup>97</sup> Sandholtz W., Zysman, J. 1992: Recasting the European bargain. – *World Politics*, № 42, 1989, p. 98; Moravcik, A. The Choice for Europe, p. 316.

<sup>98</sup> Gilbert, M. Op. cit., p. 141.

<sup>99</sup> Young, H. This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair. Overlook Hardcover, London, 1999, p. 332.

ното начало още с приемането на Европейската валутна система. Различията между двета лагера: на Франция, която при Франсоа Митеран се връща към проевропейската си политика, и традиционно „федералистки“ настроените ФРГ и Италия, от една страна, и на евроскептичните Великобритания, Дания и Гърция, от друга, не пречат на договарянето на Единния акт. Напредъкът на интеграцията обаче не е само тяхно дело.

През цялото десетилетие неправителствените актори в лицето на европейските институции: Комисията, Съда и Парламента, на личности като Жак Делор, Етиен Давиньон и Артър Кокфийлд и на групи за натиск като Европейската кръгла маса на индустрисалците оказват усилващ се натиск за промяна. В премерването на силите на държавните и недържавните фактори методът на пренос на интеграцията се връща в европейската политика. Възроден във валутната сфера, той обхваща редица сектори на стопанската и социалната политика и дори се докосва до чувствителните области на външната политика и сигурността. Преди да стане емблема на 90-те години, лайтмотивът за формиране на съюз доминира проевропейската реторика на 80-те години. Той присъства в почти всички значими документи от периода и неизменно се свързва с необходимостта от реформа. Тя се обсъжда в два плана – икономически, чрез отчитане на структурните недостатъци и премахване на всички нетарифни бариери за вътрешния пазар до 1992 г. и институционална. Последната е пряко следствие от първата и достига своята кулминационна точка в Единния европейски акт, направил за първи път ревизия на Договорите и отхвърлил доминацията на Люксембургският компромис. Пряко следствие от успеха на реформеното усилие е подобряването на работата на Общността и действителното премахване на границите пред свободното движение на хора, стоки, услуги и капитал. В този смисъл тя е необходимото условие за формиране на образа на свободна и единна Европа на правителствата, но и на гражданите.

В атмосферата на нестихваща конфронтация между Източна и Запада в заключителния етап на Студената война, Дванадесетте се оказват на кръстопът. Тяхната воля да намерят решение на острите проблеми на валутната система, Общата селскостопанска политика и британския бюджетен въпрос, да изградят обща идентичност на международната сцена, да завършат единния вътрешен пазар и да проведат институционална реформа, преразглеждайки Договорите, стои в основата на триумфа на обединителния процес в края на XX в. Те не постигат съгласие какъв трябва да бъде съюзът им – федерация или особена форма на общ пазар с наднационална регулация и демократична легитимност, но изборът, който правят през 80-те години, е базата, без която той нямаше да съществува днес.

## ТРЕТИЯТ ОПИТ ЗА „16-ТА РЕПУБЛИКА“<sup>1</sup>

Евгения Калинова<sup>2</sup>

В историографията и в публичното пространство идеята за „16-та република“ се свързва с декемврийския пленум на ЦК на БКП от 1963 г., на който Тодор Живков предлага на Никита Хрущов „всестранно сближение и в перспектива сливане“ на България със СССР<sup>3</sup>. Много по-рядко в историческата литература и почти никак в публичното пространство присъства второто и преобразувано (в смисъл, че е отпаднал текстът за „сливането“) предложение на Т. Живков за „всестранно сближаване“, отправено през 1973 г. към следващия съветски лидер – Леонид Брежнев<sup>4</sup>. Приликите и отликите при съпоставянето на предложенията от 1963 и 1973 г. са анализирани с различни акценти и изводи в статии на Искра Баева<sup>5</sup>, Лъчезар Стоянов и Живко Лефтеров<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> Текстът е резултат от участието във финансирания от Фонд „Научни изследвания“ на СУ „Св. Климент Охридски“ научен проект „Европейски интеграционни процеси през 80-те години на ХХ век“.

<sup>2</sup> Авторката е проф. д-р и преподавателка по съвременна българска история в ИФ на СУ „Св. Климент Охридски“.

<sup>3</sup> 1963 – отричането от България. Стенограма от Пленума на ЦК на БКП от 4. XII. 1963 г. за присъединяването на България към Съветския съюз. С., 1994. Сканиран вариант на архивния документ вж. на сайта на журналиста Христо Христов <http://desebg.com/2011-01-13-09-24-01/735--1>; <http://desebg.com/2011-01-13-09-24-01/737--2>; <http://desebg.com/2011-01-13-09-24-01/738--3>.

<sup>4</sup> Централен държавен архив на Република България (ЦДА), ф. 1Б, оп. 58, а.е. 81, 82, 83. Сканиран вариант на част от архивните документи вж. на сайта на журналиста Христо Христов <http://desebg.com/2011-01-13-09-24-01/744-2012-05-30-17-50-00>; <http://desebg.com/2011-01-13-09-24-01/746-2>; <http://desebg.com/2011-01-13-09-24-01/749-3>.

<sup>5</sup> Баева, И. „Сближенето“ между България и Съветския съюз (1963–1973 г.). – *Ново време*, 1993, № 1, 98–102. Също и в: България и Източна Европа. С., 2001, 106–123.

<sup>6</sup> Стоянов, Л., Ж. Лефтеров. Политиката на БКП за превръщане на България в съветска република (От идеини постулати към практически действия). Част I. – В: Годишник на Департамент „История“, Нов български университет, Том I–2006. С., 2007, 168–228; Политиката на БКП за превръщане на България в съветска република (От идеини постулати към практически действия). Част II. – В: Годишник на Департамент „История“, Нов български университет, Том II, 2007. – <http://ebox.nbu.bg/pro/1%20>