

ШЕНГЕН: ЕФЕКТИ ЗА БЪЛГАРИЯ

**Анализ на вътрешнополитическите,
регионалните и икономическите ефекти
от предстоящото присъединяване на България
към Шенгенското пространство**



2008

Изказаните становища и мнения в настоящия доклад са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт „Отворено общество“ – София. Авторите следва да бъдат цитирани при всяко преиздаване на материала, целия или част от него.

ШЕНГЕН: ЕФЕКТИ ЗА БЪЛГАРИЯ

Анализ на вътрешнополитическите, регионалните и икономическите ефекти от предстоящото присъединяване на България към Шенгенското пространство

© 2008, Институт „Отворено общество“ – София

ISBN 978-954-9828-63-4

ШЕНГЕН: ЕФЕКТИ ЗА БЪЛГАРИЯ

**Анализ на вътрешнополитическите,
регионалните и икономическите ефекти
от предстоящото присъединяване на България
към Шенгенското пространство**

Това издание е изготвено от екип на програма „Европейски политики и гражданско участие“, Институт „Отворено общество“ – София

Екипът включва:

Ася Кавръкова – ръководител на екипа към програма „Европейски политики и гражданско участие“, Институт „Отворено общество“ – София

доц. д-р Огнян Минчев – рецензент

Марин Лесенски – автор на раздел „Вътрешнополитически и социални ефекти на Шенген“; „Външнополитически ефекти на Шенген: перспективи и рискове“

Георги Ангелов и Лъчезар Богданов – автори на раздел „Икономически ефекти от изпълнението на Шенгенските изисквания“

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	6
УВОД	15
ВЪТРЕШНОПОЛИТИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ НА ШЕНГЕН	17
Емиграция на български граждани	18
Нелегална имиграция и заплахи за сигурността: отговорности за външната граница на Шенген	21
Регулиране на легалната имиграция	24
Влизането на България в Шенгенското пространство: възможни политически последиствия	28
Изводи и препоръки	30
ОБЩА РАМКА НА ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИТЕ ЕФЕКТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ШЕНГЕНСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ	32
Външнополитически ефекти на Шенген: перспективи и рискове	39
Краткосрочни сценарии на развитие	41
Средносрочни сценарии на развитие	42
Дългосрочни сценарии на развитие	43
Изводи и препоръки	43
ИКОНОМИЧЕСКИ ЕФЕКТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ШЕНГЕНСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ	45
Ефекти върху пътуванията на българи зад граница	45
Ефекти върху пътуванията на чужди граждани в България	47
Ефекти върху бизнес климата и икономическата интеграция	52
Ефекти върху местния бизнес	53
Търговия и транспорт	55
Миграция	58
Стимули за реформи	59
Финансиране	59
Изводи и препоръки	61

РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад анализира основните вътрешнополитически, регионални и икономически ефекти от предстоящото присъединяване на България към Шенгенското пространство, което се очаква да стане през 2011 г.

Една от основните и най-видими ползи за гражданите на България от членството в ЕС е свободата на пътуване и работа на българите в другите страни членки. Шенгенското споразумение дава още по-големи възможности в тази насока, което ще има положителен ефект както за България, така и за останалите страни от ЕС. Наред с несъмнените ползи обаче ще се появят и предизвикателства, които държавата и обществото трябва да са готови да посрещнат. Например свободата на придвижване и установяване е свързана с емиграция, която при критично високи нива може да навреди на устойчивото социално и икономическо развитие на страната. Същевременно отварянето на България към страните от ЕС бе съпроводено със затваряне към традиционни съседни външнополитически и икономически партньори.

Анализът, който този доклад предлага, на по-широкия кръг от последици от прилагането на Шенгенските споразумения и свързаните с тях политики няма за цел да дебатира „за или против Шенген“. Целта е да се очертаят най-вероятните сценарии за развитие на базата на настоящи процеси и тенденции, за да се направят изводи и препоръки, които да максимализират ползите и да минимализират предизвикателствата за България.

Вътрешнополитически и социални ефекти от изпълнението на Шенгенските споразумения

Тъй като Шенгенските споразумения засягат преди всичко движението на хора в посока към и вътре в Шенгенското пространство, разглеждането на двата паралелни процеса – на емиграция от България и на имиграция към ЕС (включително България) – е ключов момент при анализа на ефектите от Шенген.

Ползи:

- По отношение на емиграцията все по-голямата свобода на пътуване ще улеснява пътуването и заселването на български граждани в други страни членки.

Според статистиката между 700 000 и 1 000 000 български граждани са напуснали България от началото на 90-те години (7,9% от населението между 1997 и 2007 г. по последни данни на Евростат). Този процес ще продължи (според прогнози на НСИ средно по 6000–8000 души годишно след 2010 г.), улеснен във възможно най-голяма степен от влизането на България в Шенгенското пространство и падането на ограниченията за трудовите пазари.

- Правото на свободно движение, включително емиграция, която Шенгенските споразумения предоставят, е свързано и с темата за сигурността. Сегашните тенденции показват, че българите не са заплаха за сигурността на ЕС – нито като неконтролирана емиграция, нито като организирана престъпност. Същевременно масовите ограничителни режими са контрапродуктивни, доколкото пречат на почтените хора, но не и на организираната престъпност, която има достатъчно ресурси, за да преодолее забраните.

- Икономическата и социалната полза от емиграцията – и за България, и за приемните страни, е неоспорима и огромна. Българската икономика вече зависи от изпратените близо 4 милиарда евро годишно (по официални данни), които издържат хиляди семейства. От своя страна западноевропейските страни имат нужда от българите, за да задържат нивото на своето икономическо развитие и социални системи.

- Имиграцията може да бъде разглеждана и като желан ресурс, а не само като заплаха. Условието е тя да бъде регулирана. Комбинацията от емиграция на българи в трудоспособна възраст и от бърз икономически ръст вече налага вноса на работна ръка като спешна и наложителна мярка.

Правителството вече прие стратегия за привличане на граждани на трети страни, като се фокусира върху държави, за които България ще бъде сравнително добра алтернатива и които имат сходни култури с презумпция за по-лесна интеграция – Молдова, Украйна (със своите български общности), Армения, Република Македония. Тази политика е в съзвучие с новия подход на ЕС за „циркулярна миграция“, който ще позволи по-свободен и гъвкав достъп на граждани на трети страни до ЕС.

Предизвикателства:

- Емиграцията има и негативни последици за България. Поради демографската криза и напускането на страната населението намалява с около 40 000 души годишно, което означава пълното изчезване всяка година на град с големината например на Пазарджик, Разград или Ловеч. Този проблем обаче няма административно-рестриктивни решения, подобно на „изходните визи“ преди 1989 г.

- Влизането на България в ЕС я направи външна граница на съюза с произтичащите от това задължения да не допуска нелегална имиграция

и съпътстващи заплахи за сигурността от трети страни. Влизането на България в Шенгенското пространство ще мултиплицира значението на България, тъй като влизането на територията на страната ще означава свободен достъп на придвижване до всяка точка от страна в Шенгенското споразумение. Справянето с натиска на нелегалната емиграция ще е мерило за ефективното участие на страната в Шенгенските споразумения.

Най-рискова ще остане посоката Изток–Запад, където имиграцията от бедни и провалени държави (като Афганистан, Ирак, страни от Африканския континент) ще продължи с темповете на разпад в тези държави. Именно тук се намира пресечната точка с други политики на ЕС, като външната политика и сигурността и действията в рамките на НАТО по поддържане на мира.

- Шенгенските споразумения са тясно свързани с един от стълбовете на ЕС – политиките в областта на правосъдието и вътрешните работи. Ако България продължава да не се справя в тази област (след близо 18 месеца специален мониторинг), то проблемите ще засегнат и изпълнението на Шенгенските споразумения.

- Сериозно предизвикателство представлява и потенциалното противоречие между гарантирането на повече сигурност и спазването на гражданските права, тъй като в рамките на Шенгенските споразумения се създават огромни бази данни с лична информация, които могат да бъдат използвани зложелателно.

- Съществува риск прилагането на Стратегията за привличане на имигранти да доведе до реални проблеми за интеграцията на по-големи групи имигранти или пък да провокира инструментално използване на потенциалната опасност от имигранти от страна на крайни националистически и ксенофобски партии и групи.

Препоръки:

- При въвеждането на изискванията на Шенгенските споразумения (например нови документи с биометрични данни, нови регистрационни табели за превозните средства) планирането следва да е дългосрочно, с предварителна обществена кампания за разясняване на детайлите.

- При прилагане на Шенгенските изисквания трябва да се следи за гражданските права на българските и чуждите граждани, включително с опция за допускане на мониторинг на независими, граждански организации.

- Практиката за предоставяне на българско гражданство трябва да се обвърже с изискване за заселване в страната, за да не се използва тази привилегия само като трамплин за други страни от ЕС.

- Политиките за привличане на имигранти трябва да се приемат след по-широко експертно и обществено обсъждане. Особено важна е подго-

товката на общественото мнение за приемането на чужденци и евентуалното зараждане на „нови малцинства“.

- При развитието на имиграционна политика следва да се търсят образовани и квалифицирани кандидати, като културната съвместимост е допълнителен аргумент.

- Необходимо е да се отчита фактът, че България е в конкуренция на европейско и глобално ниво за тези имигранти. Адекватното функциониране на държавата, на социалната и здравната система, инфраструктурата и гарантирането на известно ниво на качеството на живот ще допринесат както за привличането на имигранти и задържането на българските граждани в страната, така и за зараждането на процес на реемиграция – завръщане на български граждани или техните потомци.

Външнополитически ефекти от изпълнението на Шенгенските изисквания

Перспективите за развитие на визовата политика между България и нейните съседи са функция на отношенията в триъгълника България – съседни страни – Европейски съюз. На практика това означава, че на двустранно ниво между България и нейните съседи регулирането на отношенията може да се осъществи само в тесни граници, и то като временни и ограничени подобрения – т.е. България може да си позволи действия само в рамките на общите европейски изисквания.

Ползи:

- По отношение на двете съседни страни членки на ЕС – Гърция и Румъния, улесненото пътуване – с перспективата за напълно отворени граници от 2011 г. – довежда до нарастване броя на пътуванията, допринасящо за развитие на търговията, туризма и по-добрите съседски отношения. Регистриран е и голям прилив на посетители от другите страни членки.

- Регламентирането на свободното пътуване в рамките на ЕС регулира по естествен начин проблема с нелегалната имиграция от България за Гърция, която години наред създаваше предпоставки за трафик на хора и организирана престъпност.

- Влизането на България в Шенгенското пространство ще засили регионалния обмен, като граждани на трети страни, възпирани досега от отделните процедури за българска виза, ще се възползват от възможностите на общата Шенгенска виза.

- Свободният интензивен обмен между гражданите на страните членки, осъществяван в Шенгенското пространство, е най-ефективната база за развитие на обща европейска идентичност.

Предизвикателства:

- Влизането в Шенгенското пространство още повече ще увеличи отговорностите на България за външната граница на ЕС. Географското положение на България я направи външна граница спрямо два важни региона – Балканите и Черноморската зона. Съответно България е отговорна за охраната на сухопътната (с три страни) и на морската граница на ЕС.

- Отварянето към останалите страни от ЕС стана за сметка на затваряне за граждани на съседни страни, сред които три от граничещите с България държави – Сърбия, Македония и Турция. Това затруднява човешките и икономическите контакти и оказва неблагоприятно влияние върху развитието на политическите отношения.

Препоръки:

- Визовият режим между България и нейните съседи до голяма степен възпрепятства политическите, икономическите, търговските и човешките контакти и следва оптимално да се улесни или когато е възможно, да се премахне.

- Тъй като ограничителните елементи на Шенгенското споразумение са създадени, за да предпазват европейските граждани от нежелана имиграция и организирана престъпност от трети страни (Балканите и Черноморската зона се считат едновременно като основен източник и транзитна зона за нелегални имигранти и криминални заплахи в посока Изток–Запад), най-логичният и ефективен начин за улесняване или премахване на визовия режим е стимулирането на реформи в страните за премахване на причините за опасенията на ЕС (в сферата на сигурността, неконтролираната имиграция, организираната престъпност и т.н.).

- За страните на Западните Балкани най-удачният начин за премахване на визовия режим в този случай е да се повиши статусът на тези страните спрямо ЕС. На първо място трябва им се помогне за изпълнение на реформите за членство в ЕС като цяло и в частност да им се предостави техническа и експертно-консултативна помощ за изпълнение на изискванията за безвизово пътуване.

- В случаите, когато не е възможно премахване на визовия режим, следва да се въведат улеснения за кандидатстване и получаване на визи чрез по-широк кръг консулски служби, увеличен брой служители, иновативни системи, като електронни визи, ефективна система на подаване и получаване на документи, улеснени визови услуги за редица категории граждани – бизнесмени, културни дейци, научни работници и др. Тъй като тези елементи вече са въведени или ще бъдат въведени от МВНР, в повечето случаи просто е необходимо да се гарантира ефективното им изпълнение на практика.

- Трябва да се проучи възможността за въвеждане на улеснено пътуване в крайграничните зони според изискванията на ЕС в тази област.
- Практиката за масово предоставяне на българско гражданство трябва да се преразгледа, като се премахнат корупционните механизми и се обвърже гражданството със заселване или дългосрочен престой в България.

Икономически ефекти от изпълнението на Шенгенските изисквания

Ползи:

- Ограничаването на трансграничната търговия с Македония и Сърбия доведе до силното намаляване на „куфарната търговия“.
- Увеличи се значително ръстът на туристи от Румъния, Гърция и другите страни от ЕС и Шенген.
- Присъединяването на България и Румъния към ЕС ускори тенденцията към икономическа интеграция и по-конкретно – към сближаване на цените на дребно в пограничните райони. Възможностите за „арбитраж“ се свиха значително през 2007 г.
- Позитивни ефекти за българските туристически оператори могат да донесат по-лесните „комбинирани“ пътувания. Наличието на „шенгенска виза“ ще позволи на туристите да пътуват свободно в цялото пространство, което би насърчило тези, които са били привлечени например от гръцки курорт, да прекарат и няколко дни в близък курорт в България.
- Присъединяването към Шенген на България и Румъния ще създаде допълнителни условия за развитието на общо икономическо пространство в региона. Това предполага интеграция на веригите на добавена стойност, т.е. задълбочаване на взаимната обвързаност на предприятията в региона. Това е свързано с тенденция към отпадане на националните представители в рамките на опериращите в региона глобални корпорации, като интеграцията зависи от способността и готовността на специализирания персонал да се придвижва бързо и удобно в рамките на територията, за която отговаря.
- Подготовката за Шенген ще подобри пряко бизнес средата в страната. Прилагането на европейските изисквания за външните граници на Съюза ще намали пречките и пред търговията с трети страни – чрез въвеждането на системата на „единен фиш“, „контрол на едно спиране“ (съвместен граничен контрол от двете държави), ускоряване на преминаването, подобряване на ГКПП и построяване на нови, повишаване качеството на обслужването и пр.
- Членството в общия пазар на ЕС (със свобода на движение на стоки, хора и капитали) ще има сериозен ефект върху търговските потоци

в по-дългосрочен план. Трите балкански страни членки на ЕС – Гърция, Румъния и Словения – взети заедно, са по-голям търговски партньор на България, отколкото Турция и дори Русия. Балканските страни – нечленки на ЕС – не достигат подобно ниво на търговия с България.

- От гледна точка на българския бизнес тенденцията е в голяма степен положителна. Облекчаването на граничния контрол (и очакваното му премахване при влизането в Шенген) засегна две съседни страни с висок номинален среден доход на домакинствата, което означава общо нарастване на платежоспособното търсене при увеличаване на броя на посетителите с цел „покупки“ в България – което се отразява както на обемите, така и на цените в търговските обекти.

- От засилването на конкуренцията и съответно от намаляването на възможността за картелиране на български производители и търговци печелят потребителите, но в дългосрочен план – и цялата икономика, която повишава ефективността си, изправена пред необходимостта от справяне с конкурентен натиск.

- Вероятно ще се засили и тенденцията към създаване на регионален пазар на определени типове стоки и услуги. Така например потребителите в България вече разглеждат пазарите на мебели и дрехи в Солун или около Букурещ като алтернатива на съществуващите в българските големи градове. Улесненият достъп до пазарите от своя страна увеличава потенциалния мащаб на операциите на местните компании – търговски или производствени.

- На пазара на услуги ще се засили интеграцията чрез „пакетиране“ на продукти за целия регион. Част от българските куриерски фирми например вече предлагат услуги на еднакви цени за България, Румъния и Гърция.

- Мобилността на работната сила ще доведе и до регионално предлагане на строителни, монтажни и ремонтни дейности – както вече се случва в рамките на националните граници на българския пазар.

- Взаимно проникване в по-голяма степен може да се очаква и на пазара на недвижими имоти в масовия жилищен сегмент. Българите с по-високи доходи вече са активни купувачи на имоти в Гърция. Подобна тенденция се очаква в резултат на нарасналото търсене от страна на румънци на имоти в български курорти, а също и на засиления интерес към придобиване на градски жилища с инвестиционна цел или за отдаване под наем.

- В по-дългосрочна перспектива ще се появи и конкуренция между инфраструктурните компании на България и Румъния, а в някаква степен и Гърция. Българи от пограничните райони например могат да ползват румънски летища, за да пътуват за Европа, вместо да пътуват до София и

софийското летище. Черноморските пристанища, железопътните връзки, пътищата и магистралите на двете страни все повече ще се конкурират за привличане на пътници и товари. Бизнесът и пътуващите ще спечелят от тази конкуренция, която ще намали съответните национални монополи и ще помогне за подобряване на услугите.

Предизвикателства:

- Въвеждането на визи за две съседни държави в края на 2006 г. – Сърбия и Република Македония, доведе до огромен спад (почти 70%) на пътуващите граждани на тези държави към България.

- При влизането в Шенгенското пространство по-значим ефект за българската туристическа индустрия може да се очаква с улесняването на пътуванията за Гърция, което може да доведе до намаляване (при равни други условия) на пътуванията към българските курорти, предлагащи сходен туристически продукт.

За хората, живеещи в Югозападна България (вкл. София), летните курорти в Северна Гърция са по-лесно достъпни от тези на Черноморското крайбрежие. При отпадане на разхода за време за граничен контрол полужителните страни в относителен план ще се засият.

Препоръки:

- Подготовка и постигане на споразумения за безвизов режим на ЕС със страните от региона на Западните Балкани, каквото България получи почти десетилетие преди членството в ЕС; подобен статут имат например почти всички страни от Южна Америка. В противен случай регионът ще остане в голяма степен затворен и изолиран от ЕС (и България), а интеграцията и развитието му ще се забавят значително. Ускоряването на развитието на съседните страни е важно за България, доколкото това ще окаже позитивно влияние върху страната.

- Да се работи за спогодба със съседните страни за улесняване на преминаването на границите от страна на живеещите в пограничните региони – 30–50 километра от границата (по правилата на *Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention*).

- Електронизация и административно облекчаване на процеса на издаване на визи (например провеждане на интервю само при издаване на първа виза, но не и при следващи); изготвяне на политика за издаване на дългосрочни визи, която да улеснява икономическите, културните,

научните и образователните контакти със страните в „черния списък“ на Шенген (за които има изискване за визи).

- Изработване на миграционна политика, която да позволява своевременно запълване на незаети работни места с легално пребиваващи лица при спазване на пазарни принципи, минимални бюрократични пречки и административен произвол и създаване на възможности за пълноценна интеграция.

- Подготовката на България за Шенген трябва да бъде съпроводвана и от подготовка за отварянето на пазара на труда на старите страни членки на ЕС за работници от България; свободата на труд ще е естествено допълнение към свободата на придвижване, още повече, че това са основни принципи на ЕС.

УВОД

В края на 2007 г. новите страни членки получиха ново осезаемо доказателство, че са отново част от Европа чрез „падането на границите“ в рамките на Шенгенското пространство. Един показателен случай от 2008 г. обаче показва двоякото отношение към това основно постижение на европейската интеграция. Малко след официалните празненства в столиците една австрийска община на границата с Унгария постави забрана за влизане на унгарски коли, а след това за по-сигурно постави и камък на пътя. Веднага обаче могат да се цитират и обратни казуси, при които имигрантите от новите страни членки са приемани като необходими, дори желани¹.

Разбира се, този почти анекдотичен случай е продукт по-скоро на предразсъдъци, отколкото на информирано решение за цената и ползата от разширяване на Шенгенското пространство. Затова настоящият доклад си постави за задача да очертае основните възможни последствия от изпълнението на Шенгенските споразумения за България по линията на „ползи“ и „цени“.

Функциите на Шенгенското споразумение са две. Първата е да се създаде Европа без граници, в рамките на която придвижването е напълно свободно за гражданите на ЕС, за легални имигранти и за граждани на трети страни с „шенгенска виза“. И докато тази функция цели „отваряне“, другата изпълнява точно обратната роля – „затваря“ достъпа на трети страни към Шенгенското пространство².

По този начин Шенгенското споразумение регулира движението на хора, а всеки процес, който директно засяга по-големи групи от хора, неминуемо поражда сериозни социални, икономически, политически и външнополитически последствия.

Целта на настоящия доклад е да се изведат тенденции, предизвикателства и възможни решения пред България както в преходния период

¹ Според изследване на агенцията Harvey Nash от месец март 2008 г., имигрантите имат огромен принос към икономическото развитие на Великобритания: „Skilled migration to contribute 77bn GBP to UK economy“ http://213.86.226.153/uk/mediacentre/press_releases_group/skilled_migration_to_contribut.htm

² За целите на изследването в настоящия доклад „Шенген“, „Шенгенско пространство“, „Шенгенско споразумение“, „Шенгенско законодателство“, „Шенгенски мерки“ и т.н. се използват в по-широк смисъл и по-свободно, отколкото предполагат официалните документи на ЕС и многостранните споразумения.

до влизането в Шенгенското пространство, което се очаква през 2011 г., така и в дългосрочен план за първите години на членство в Шенгенското пространство.

Докладът е разделен на три части. В първата са изложени предполагаемите вътрешнополитически и социални последици от изпълнението на изискванията на Шенгенските споразумения. Втората част се занимава с външнополитическите измерения на Шенгенската политика. Третата част е посветена на икономическите ефекти на Шенген. Всяка част съдържа и препоръки за алтернативни политики.

ВЪТРЕШНОПОЛИТИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ НА ШЕНГЕН

Ако се запазят сегашните темпове на емиграция на българските граждани и едновременно с това се изпълнят стратегиите на българското правителство за привличане на имигранти, в скоро време едно средно-статистическото семейство в страната ще бъде младо, образовано, квалифицирано, говорещо няколко езика... но с акцент от Република Македония, Молдова, Армения, Украйна или друга съседна държава.

Това, разбира се, е хипотетичен сценарий, чиито точни параметри са трудни за прогнозиране, но който се базира на следните общи тенденции и презумпции:

- Първо, България масово е напускана от гражданите си в трудоспособна възраст – активни, образовани и квалифицирани. За илюстрация, от началото на 90-те години около 1 000 000 българи са заминали в чужбина, а към първото тримесечие на 2008 г. активната работна сила е близо 3 465 000 души. При това съотношение е лесно е да се пресметне каква е загубата на страната като човешки ресурс и какви са вероятните социални и икономически последици.

- Второ, процесите на емиграция са благоприятствани и катализирани от сближаването на България и ЕС – първо като страна кандидат, след това като страна пълноправен член на ЕС, а скоро и като част от Шенгенското пространство. Това е естествен процес, който не може да се контролира със забранителни мерки – като изходните визи от социалистическо време. Единственият изход е да се направи страната достатъчно привлекателна и конкурентна на другите европейски държави от гледна точка на заплащане, сигурност и качество на живот.

- Трето, мерките за преодоляване на този дефицит логично включват като начало създаване на условия за задържане на останалото население, второ – връщане на част от заминалите, и трето – привличане на граждани на други страни като легални имигранти. Съвсем логично е да се обърне поглед към граждани на съседни страни, за които България е сравнително добра алтернатива. Сходната култура, позволяваща по-лесна интеграция в България, е допълнителен довод да се фокусират усилията (включително в изготвената вече държавна стратегия) върху тези страни. Правителството вече обяви плановете за специални споразумения с Молдова, Армения, Украйна и Република Македония за привличане на хора.

В България в по-голяма или по-малка степен се повтаря сценарият от другите нови членки. Образованите и квалифицирани граждани напускат

страната, улеснени от членството в ЕС, въпреки че България все още не е част от Шенгенското пространство и трудовите пазари на повечето страни са частично затворени. Паралелно с това в резултат на динамичното развитие на икономиката – до голяма степен благодарение на членството и фондовете от ЕС, се появява сериозен дефицит на работна ръка. По данни на Европейската комисия (ЕК) през последните пет години 2,4% от работната сила в България е напуснала страната, което я поставя сред държавите с най-висок процент икономически имигранти, наред с Румъния и Литва³. Единственото реално решение в краткосрочен и средносрочен план е привличането на хора отвън.

Тези два процеса на движение на хора – на емиграция от България и на имиграция през и за България, оформят и два ключови кръга проблеми, свързани с Шенген⁴.

Емиграция на български граждани

- Статистиката сочи, че българските граждани напускат страната със значителни темпове, като между 700 000 и 1 000 000 са напуснали от началото на 90-те години, а по данни на ЕК 2,4% от работната сила е напуснала само в последните няколко години.

- Този процес на емиграция ще се улесни и катализира от влизането на страната в Шенгенското пространство и падането на последните ограничения на трудовите пазари в страните от ЕС.

- Българските емигранти носят минимален риск за обществената или индивидуалната сигурност в ЕС, като същевременно са със значим принос за икономическото развитие, а оттам и за запазването на качеството на живот в приемните страни. Това обезсилва призивите за забавяне на приемането на България и Румъния в Шенген или за отмяна на сегашните свободи за пътуване.

- Финансовите постъпления от емигрантите са значителни и необходими за българската икономика – близо 4 милиарда лева годишно, като издържат хиляди семейства в България. Темповете на емиграция обаче вече се отразяват негативно на икономическото и социалното развитие на страната.

От гледна точка на старите страни членки влизането на България и Румъния в ЕС бе разглеждано преди всичко като въпрос за сигурността и на „трудова дъмпинг“ с опасения за големи вълни неконтролируема

³ По данни на Евростат, цитирани в „Емиграцията заплашва усвояването на фондовете, предупреждават от Брюксел“, в-к Дневник, 20 април 2008 г.

⁴ Допълнителна информация и анализ се съдържат в частта за икономическите ефекти от влизането в Шенгенското пространство на настоящия доклад.

емиграция и организирана престъпност. Повечето страни на ЕС затвори-ха временно и частично трудовите си пазари за двете нови членки, главно за да успокоят общественото мнение.

Някои от тези опасения имат основания. В докладите на Европол България наред с други нови страни членки, като Полша, Литва и Румъния, е посочена като страна източник и транзитна страна за нелегална имиграция. Движещата сила е търсенето на евтина работна ръка, която обаче поражда крайно негативни явления, като трафик на хора и организирана престъпност⁵. Изследвания (с данни от 2003 г.) показват, че близо 10 000 български жени и момичета са обект на трафик с цел сексуална експлоатация⁶.

В същото време обаче същите тези доклади на Европол съдържат податки, че масовите ограничителни режими са фактор, който подхранва негативните явления, вместо да ги предотвратява. Появата или засилването на организираната престъпност, в това число трафика на хора на Балканите, са в резултат до голяма степен на войните в бивша Югославия и на наложеното ембарго и забрани за пътуване. Експлоатацията на хора пък се обуславя именно от нелегалния статус на имигрантите на ЕС, които не могат да потърсят помощта на полицията или други органи в защита на своите права.

До влизането си в ЕС България генерираше сравнително голям брой нелегални имигранти и/или лица, които са нежелани в ЕС. Например за периода 2003–2006 г. на близо 86 763 български граждани е отказан достъп до страни от ЕС⁷, а нелегалните имигранти, задържани в страни от ЕС в периода 2003–2005 г., са 36 799 български граждани. През 2007 г. от България не са допуснати да излязат 12 727 български граждани, застрашаващи реда в други страни на ЕС⁸.

Макар и да изглеждат внушителни, тези цифри в никакъв случай не са обезпокоителни. Те по никакъв повод не могат да служат като аргумент за връщане под някаква форма на „желязната завеса“ или масовите забрани за пътуване. Ефективната работа на полицията и правосъдието в България и сътрудничеството на европейско ниво лесно ще се справят с девиантни форми на поведение. Практиката и логиката показва, че организираната

⁵ „Trafficking Human Beings In The European Union: A Europol Perspective“, May 2007; докладът се намира на интернет адрес: http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/THB_FactSheet2007.pdf

⁶ Документът се намира на <http://www.facetoface.bg/facetoface/home.nsf/vPagesLookup/news-statistics~bg?OpenDocument>

⁷ По данни на CIFERI, цитирани в работен документ на Европейската комисия от 13.02.2008 г. „Preparing the next steps in border management in the European Union“, COM(2008) 69 final}{SEC(2008) 154}.

⁸ Документът може да бъде намерен на http://bulgaria.actualno.com/news_145846.html

престъпност, при географската близост между България и другите страни, с финансовия си ресурс ще намери изход от визови режими и от това ще страдат нормалните хора⁹.

Другото опасение – за неконтролирана масова емиграция, също не се сбъдва. Изследванията показват, че между 100 000 и 400 000 граждани на нови страни членки заминават да работят в старите страни членки. Проекции на тези данни сочат, че към 2020 г. между 2 и 3 милиона души ще са се заселили в западните си съседи. Съпоставени обаче към цялото население на ЕС, това са само 0,5 до 0,8%, което е нищожна цифра¹⁰. Самата идея за европейска интеграция предпоставя и свободно движение на хора, включително миграция, в рамките на ЕС като нормален и – в контекста на икономически растеж и гъвкави трудови пазари – желан феномен. Отново за сравнение – на фона на миграциите в ЕС данните сочат, че в последните години около 750 000 британски граждани са се преселили в Испания, без това да се превръща в политически или обществен проблем.

Емиграцията от новите страни членки всъщност се оказва по-скоро благоприятна за „Стара Европа“. Ако се види профилът на потърсилите разрешително за работа в Обединеното кралство например, се установява, че мнозинството имигранти от България и Румъния са заети в администрацията на бизнеса и финансовите услуги, следвани от заетите в образованието, културата и здравеопазването¹¹. Това е предпоставка за опасения в новите страни членки, които се конкурират със Запада за човешки ресурси, а не обратното¹².

Емиграцията носи значителни икономически ползи за България, например по данни на БНБ преводите от емигранти обратно за България за 2007 г. са близо 4 милиарда лева. Само временните емигранти са изпратили в страната около 800 000 евро за 2007 г.¹³

⁹ Като пример може да се даде ефективното разследване във френското посолство в България, започнало 2001 г., за 20 000–25 000 издадени визи за организирана група за проституция Trafficking Of Women And Children For Sexual Exploitation In The EU: The Involvement of Western Balkans Organised Crime 2006.

¹⁰ Цит. в: Katinka Barysch, „East versus West? The European economic and social model after enlargement?“, 2006, CER, London. Документът може да бъде намерен на интернет адрес: www.cer.org.uk/pdf/essay_eastvswest_jan06.pdf

¹¹ Bulgarian And Romanian Accession Statistics, UK Home Office, Border and Immigration Agency, 2007. Документът може да бъде намерен на интернет адрес: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/bulgarianromanian/>

¹² Вж. също „Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union“, доклад на Световната банка, 2007 г. Документът може да бъде намерен на интернет адрес: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:21173991~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>

¹³ „Емигрантите връщат половината спечелено“, в-к Дневник, 24 февруари 2008 г., <http://www.dnevnik.bg/show/?storyid=462676>

Като се вземат предвид всички аспекти на миграцията в ЕС, се оказва, че поради сравнително малкия миграционен натиск новите страни членки, в това число България, от гледна точка на Шенгенското пространство не са проблем за сигурността. Проблемите на организираната престъпност ще се решат при целенасочено и ефективно налагане на реда и закона в страната и сътрудничество в рамките на ЕС, а не чрез масови ограничения за пътуване.

От политическа и икономическа гледна точка „отварянето“ на Европа чрез Шенген и сродните политики е ситуация, в която всеки печели. Печели европейската интеграция вследствие на ускореното изграждане на обща идентичност чрез европейското гражданство. В икономически план повишената трудова мобилност в рамките на ЕС не само не е пречка, а е основна цел на европейската Лисабонска стратегия, която иска да направи Европа конкурентоспособна в глобален мащаб. От гледна точка на интеграционния потенциал ежедневната практика показва, че мнозинството български граждани се вписват в страната домакин, без да създават значими проблеми.

Проблемите на миграцията в Европа ще се решат чрез мерки за нейното улесняване, а не ограничаване. В този смисъл влизането на България в Шенгенското пространство и отварянето на европейските трудови пазари са с очакван много положителен ефект.

Ако някой трябва да се притеснява от миграцията на български граждани в други страни на ЕС, то това е главно България, тъй като този процес се осъществява в контекста на сериозна демографска криза, започнала още в края на 80-те години, което е предпоставка за катастрофа – социална и икономическа. В България процесът на емиграция започва от началото на 1990 г., като между 700 000 и 1 000 000 български граждани са се преселили главно в ЕС, САЩ и Турция. Освен заминалите завинаги или за по-дълъг период от време има много български граждани, които заминават временно, като периодът на временна работа в чужбина е средно около 18 месеца.

Нелегална имиграция и заплахи за сигурността: отговорности за външната граница на Шенген

- Като външна граница на ЕС от България се очаква да не допуска в Шенгенското пространство нежелателни явления, като нелегална имиграция, трафик и организирана престъпност.

- Предположението, че привлекателността на страната като крайна дестинация за нелегална имиграция ще нарасне с членството на ЕС, засега се оправдава само частично, но това не изключва рязък обрат в близкото бъдеще.

■ ЕС обвързва предоставянето на свободен достъп на българските граждани до Шенгенското пространство с капацитета на България да функционира като външна граница на ЕС. С други думи, ако България се превърне в източник на проблеми, свободата на пътуване в ЕС на нейните граждани може да бъде ограничена по един или друг начин.

Имиграцията към или през България е друго съпътстващо явление на присъединяването на България към ЕС през 2007 г. и предстоящото присъединяване към Шенгенското пространство през 2011 г. се очаква да катализира тези процеси.

Географското положение на България предопределя нейната роля като външна граница на Европейския съюз и задачата ѝ да контролира човешките потоци, в това число и да спира нелегалната имиграция и организираната престъпност към ЕС. Например доклад на Европол изказва опасения, че влизането на България и Румъния в ЕС ще свърже Балканския и Черноморския регион, като се създаде нов център на организираната престъпност в Европа¹⁴.

От тази гледна точка България се преценява като подложена на риск от няколко посоки. На първо място с най-висок риск за България като вход за ЕС е Източносредиземноморският маршрут на нелегална имиграция от Турция, който се използва главно от граждани на страни от Близкия изток, както и от самата Турция. Вторият маршрут е от Западните Балкани към всички съседни страни. Третият маршрут, по който вече има регистрирана засилена активност към и от Централно и Източноевропейския маршрут, основно е от Русия, Украйна, Молдова и Беларус през Полша, Чехия, Словакия и Унгария.

По данни на FRONTEX за България от края на 2007 г. двете граници, най-силно подложени на натиск, са турската – където посоката е към България, и гръцката, където посоката е от България към по-богатата южна съседка. Двете най-рискови групи нелегални имигранти са турските кюрди и молдовските граждани, които влизат легално в страната, но се опитват за заминат нелегално за други страни в ЕС. По данни на българската гранична полиция за 2007 г. нелегалното преминаване най-вече се свързва с граждани на Близкия и Средния изток, Северна Африка и бившите съветски републики. От всички случаи на нелегално преминаване най-много са с граждани на Ирак (425), Палестина (89), Турция (49), Афганистан (13) по българо-турската граница¹⁵. Инциденти с нелегални

¹⁴ The second European Union Organised Crime Threat Assessment (OCTA), 2007. [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf)

¹⁵ Отчет за работата на Главна дирекция „Гранична полиция“ за 2007 г.

имигранти по другите две граници – със Сърбия и с Македония, са само единични случаи. Отбелязва се, че след влизането си в ЕС България става страна – цел за нелегална имиграция¹⁶. По границата с Гърция, която години наред бе обект на нелегално преминаване, се засичат главно опити за преминаване с фалшиви документи на молдовски граждани.

При сравняване на данните за отказ за влизане в страната 2007 г. показва значително увеличение спрямо предишни периоди¹⁷:

Година	2007	2006	2005	2004	2003
Брой откази	8528	5765	6561	6395	5917

Очакванията за засилен миграционен натиск през или към страната се регистрира от статистиките. По данни на дирекция „Гранична полиция“ това се потвърждава с нарасналия брой на откази за влизане в страната, на опити за нелегално преминаване на границите, на задържани лица, обявени за издирване (3283 за първите девет месеца на 2007 г. срещу 2470 за същия период на 2006 г.), като проблемните граници са между Турция и България (Капитан Андреево) и Гърция и България (Кулата).

Основната причина за откази за влизане през 2007 г. според „Гранична полиция“ е влезият в сила визов режим със съседни страни, т.е. ограничителният режим повишава риска от нелегални действия.

По отношение на нелегалната имиграция в пакета политики, освен граничен контрол, важат и политиките за предоставяне на убежище. Макар че на европейско ниво се водят много спорове, дали да се въведат единни правила (по-скоро неуспешно), то България е призната като една от страните, които успешно и навременно са приели съществуващите рамки, регулиращи предоставянето на убежище по линията на т.нар. Дъблински споразумения. Очаква се през октомври 2008 г. по време на френското председателство да бъде подписан Европейски пакт за имиграцията, който да даде насоки за общи политики за справяне с нелегалната имиграция, предоставянето на убежище и др.

Въпреки че е външна граница на ЕС по отношение на миграционен натиск, България обаче далеч не е в ситуацията на страни като Испания,

¹⁶ Conclusions from the Expert Meeting on the Follow-up of the Joint Frontex Europol Report on the High Risk Routes of Illegal Migration in the Western Balkan Countries within the Frontex Risk Analysis Network, Brussels, 15 February 2008.

¹⁷ Данните за 2003–2006 г. са от доклад на FRONTEx („Preparing the next steps in border management in the European Union“, COM(2008) 69 final){SEC(2008) 154}, а за 2007 г. – от Национална служба „Гранична полиция“.

Италия или Гърция, където случаите на нелегална миграция са няколко стотин хиляди (средно около 650 000 годишно за Испания в последните няколко години) и процесите на нелегална имиграция през страната ни могат сравнително успешно да се държат в приемливи граници.

Всъщност, когато се оценява рискът за нелегална имиграция, освен нарастването на привлекателността на България като част от ЕС и географското ѝ положение, трябва да се отчита и по-широкият контекст, който е свързан главно с условията на страната, източник на имиграция. Пак по данни на FRONTEX най-голям миграционен натиск от Ирак и Афганистан е имало в периода 2001–2003 г., който съвпада с периода на най-голяма нестабилност в тези страни. Това потвърждава извода, че е необходим пакет от мерки за борба с нелегалната имиграция, който да се фокусира и върху борбата с корените на това явление. ЕС като цяло се опитва да предотврати тези явления в сътрудничество със страните, които са източник на миграция, предлагайки им компенсаторни механизми – като помощ за техните гранични служби или мотивация на тези граждани да се върнат и останат в страните си. В случая с Молдова например се очаква да заработи механизъм за „циркулярна миграция“, който да регулира процесите по легален и рационален начин.

Регулиране на легалната имиграция

- Докато нелегалната имиграция е нежелан феномен, привличането на легална имиграция е желан и необходим процес, за да се посрещне сериозната демографска криза и дефицит на работна сила в България.

- Влизането на България в Шенгенското пространство ще улесни легалната имиграция, като увеличи мобилността на легални имигранти в общото европейско пространство, а и ще нараснат сравнителните предимства на България като пълноправна част от зоната на пътуване и обмен.

- Стратегията на правителството е да привлече имигранти от съседни страни, но следва да се отчете фактът, че страната се конкурира за квалифицирана работна ръка с други страни на европейско и глобално ниво.

- Имиграцията може да реши частично дефицита на работна ръка, но при лошо управление на имиграционите потоци България може да се окаже с по-сериозни проблеми, отколкото преди това, с опасенията за големи вълни от нискоквалифицирани, трудни за интеграция в обществото имигранти.

И докато нелегалната имиграция е негативен феномен, то легалната имиграция вече не само е обсъждана, но и търсена от българския бизнес и правителство. Легалната имиграция се оценява като единствения реалистичен начин в краткосрочен и средносрочен план за компенсиране на негативните ефекти от емиграцията и демографската криза като цяло.

В тази насока има три свързани кръга от проблеми. Първият се отнася до създаването на благоприятни законови предпоставки чрез регламентиране на легалната имиграция, като се създадат оптимални условия за целенасочено привличане на подходящи кандидати. Вторият въпрос е социално обусловен и е свързан с капацитета на държавата и обществото да интегрира по-големи групи от граждани на трети страни (включително и „нови малцинства“), при положение че има сериозен неуспех с интеграцията на традиционни малцинствени групи като ромските общности. Третият кръг от проблеми е от съвсем практическо естество и се свежда до дилемата, как да се привлекат подходящите имигранти точно в България, при положение че има конкуренция за човешки ресурси – и на ниво ЕС, и в световен мащаб.

Необходимостта от привличането на имигранти доскоро беше на пръв поглед парадоксално искане, тъй като самата България се бореше с висока безработица и ниски темпове на икономическо развитие. В същото време обаче опитът на другите нови страни членки показваше, че в много кратък период преди и след влизането си в ЕС те се превръщаха във вносител на човешки ресурси. Полша, Чехия, Словакия се отвориха към своите съседи – главно Украйна, за да компенсират недостига на работна ръка за бързо развиващата се икономика. Всъщност Чехия бе една от малкото европейски страни, която успя да планира и да стартира своя собствена програма за привличане на квалифицирани имигранти с идеята тя да бъде доразвита в тип „зелена карта“ в началото на 2008 г.¹⁸

По отношение на регламентирането на привличане на имигранти ЕС няма единна политика. Едва през 2005 г. е предложена схемата „синя карта“, подобно на американската „зелена карта“, като през есента на 2007 г. комисията излезе с предложение за бъдеща директива, която да регламентира този процес¹⁹. В документа необходимостта от подобна единна политика се обосновава с факта, че докато квалифицираните работници от трети страни в Австралия са например 9,9%, в Канада – 7,3%, в съседна Швейцария – 5,3%, то в ЕС процентът е 1,73. Засега обаче поради политически различия между страните членки няма изгледи това да се случи. Дори и да се случи обаче, България ще трябва да се конкурира на „общия пазар“ за имигранти. Например съседна Румъния изпитва същите пробле-

¹⁸ Чешката икономика съумя да привлече много граждани от съседни страни, включително от почти еднакво развити страни като Словакия и Полша, вж. „Implications of the Schengen acquis for the socio-economic reality in the Czech Republic“, David Kral, European Institute, също Czech Republic to introduce their own Green Card, 10 September 2007, <http://www.workpermit.com/news/2007-09-10/europe/czech-republic-skilled-immigrant-green-card.htm>

¹⁹ MEMO/07/423, 23 October 2007 Attractive conditions for the admission and residence of highly qualified immigrants.

ми, като само в строителството има дефицит от 150 000 работници, и прави заявка за търсене от съседни страни като Украйна, Молдова, Турция и България, където заплатите са по-ниски²⁰.

По отношение на легалната имиграция в България досега съществуваше главно практиката на предоставяне на българско гражданство на българските малцинства в чужбина. Тази практика обаче не бе подкрепена с целенасочена и комплексна политика на заселване в страната. Едва през последните две години у нас се появиха няколко документа, които отчитат нуждата от подобна политика. Първите податки са в „Национална стратегия за демографско развитие на Република България 2006–2020“ от 2006 г. Друг документ – от февруари 2008 г., който дава насоки за подобна политика, е „Българите по света и държавната политика“, изготвен от работна група под ръководството на външния министър Калфин, където между другите мерки се съдържа и предложение за разработване на специален „Закон за трайно заселване на граждани от български произход“.

Вече е готов проект на „Националната стратегия на България по миграция и интеграция“²¹, който дава насоки за регламентиране на целия пакет от мерки за привличане на квалифицирани работници от трети страни. Първите реакции са, че ако се изпълнят всички изисквания (които всъщност просто гарантират социални и трудови права), цената на вносният труд ще стане много висока²². Правителството предвижда тази стратегия да се координира с ЕС, а самите спогодби ще се сключват на двустранна основа. Набелязаните страни „донори“ са Молдова, Македония, Украйна и Армения, като има съобщения за интерес от страна на Египет и Косово.

Досега политиката на привличане на имигранти от трети страни в България се свеждаше главно до даване на българско гражданство на хора от български етнически общности в съседни страни и бившите съветски републики. Данните показват, че от 2001 до 2007 г. българско гражданство са получили 31 958 лица. Голяма част от тях използват паспортите си само за достъп до други страни на ЕС, като сведения за заселване на представители на тези български общности има за 15 000–19 000 души от бившите съветски републики от началото на 90-те години досега²³.

²⁰ „Пазарът на труда в Румъния е на път да експлодира“, в-к Дневник, 12 март 2007 г., <http://evropa.dnevnik.bg/show/?storyid=469824>

²¹ Стратегията е публикувана на интернет страницата на Министерството на труда и социалните грижи, <http://www.mlsp.government.bg/bg/index.asp>

²² „Илюзията евтини работници от чужбина“, в-к „Капитал“, 29 февруари 2008 г., <http://www.capital.bg/show.php?storyid=464915&show=0>

²³ Вж. Доклад на Министерски съвет от 20 декември 2007 г. „Българите по света и държавната политика“. Документът може да бъде намерен на интернет страница: www.mfa.bg/bg/files/pdf/bulgarians_abroad.pdf

Статистика на молби за българско гражданство – 2006 г. (14 468)²⁴

Македония – 8240

Молдова – 2467

Сърбия – 716

Израел – 508

Украйна – 506

Русия – 439

Албания – 421

Статистиката показва всъщност намаляване на броя на подадените молби за българско гражданство през 2007 г. – 12 411, като близо половината са от Македония и 1000 – от Молдова²⁵.

Освен тези групи имигранти, които са нови български граждани, другата голяма група са граждани на трети страни. Чуждите граждани в България засега са под един процент, като статистиката показва, че към края на 2006 г. те са били 55 684, от които 15 000 са с трудови договори. Предпочитаните райони на заселване са големите центрове (София – 35%, Пловдив – 9%, Варна – 8%, Бургас – 5%).

От 14 694 разрешения за продължително пребиваване, издадени през 2006 г., най-много са за лица от съседни балкански и черноморски страни, като има и увеличение на граждани от ЕС, като гражданите на Великобритания са на трето място.

Статистика на разрешенията за дългосрочно пребиваване – 2006 г. (14 694)²⁶

Македония – 2252

Турция – 2051

Великобритания – 1840

Русия – 1075

Гърция – 697

САЩ – 695

Украйна – 571

²⁴ Доклад за миграционната обстановка, Министерски съвет, 19 юли 2007 г.

²⁵ Интервю на вицепрезидента Ангел Марин от 27 януари 2008 г., http://bulgaria.actualno.com/news_145573.html

²⁶ Доклад за миграционната обстановка, МС, 19 юли 2007 г.

Германия – 452

Кипър – 422

Италия – 305

Фактът, че процентът на чужденците в България е под 1 (за сравнение в Холандия са 2,94%, в Австрия – 6,81%, в Естония – 19,72%, в Чехия – 0,77%)²⁷, донякъде дава обяснение защо в обществото няма отзвук или дебат за интеграцията на чужди граждани или наскоро придобили българско гражданство лица. В България няма и аналог на донякъде екзотичния случай на внос на китайски работници в Румъния. Това обаче не означава, че нещата няма да се променят много скоро.

Бързото икономическо развитие на България в контекста на ЕС несъмнено ще привлича все повече заселници в страната. Този процес ще получи допълнителен импулс след присъединяването на страната към Шенгенското пространство и развитието на гъвкав трудов пазар в ЕС, като кадри от трети страни ще са допълнително мотивирани от възможността за широк достъп до цяла Европа, а няма да са ограничени до една страна.

Влизането на България в Шенгенското пространство: възможни политически последици

- Шенгенските споразумения засягат редица мерки в областта на правосъдието и вътрешните работи. При положение, че ЕС изпитва сериозни съмнения по отношение на представянето на България в тази област, нарушенията биха довели до забавяне на влизането на страната в Шенгенското пространство, което обаче няма да я освободи от тежестите на изпълнение на Шенгенските задължения.

- Шенгенските споразумения изискват създаването на значителни информационни масиви с лични данни, което на европейско ниво създава сериозни притеснения за спазването на гражданските права. В контекста на сериозните нарушения в България (т.нар. подслушване и т.н.) ефективното спазване на тези права следва да се следи още по-строго.

- Още по-широкото отваряне на страната след влизане в Шенгенското пространство с голяма вероятност може да бъде използвано инструментално от националистически партии, като се позовават на заплахата от имигранти.

Има три потенциални политически източника на напрежение, отнасящи се до влизането в Шенгенското пространство и свързаната с това тематика.

²⁷ Данните са от доклад на FRONTEX за 2003 г.

Първият се проявява в случай, че България не спазва или няма да може да спазва за в бъдеще преките си ангажименти по отношение на Шенген, като допусне миграционен натиск или явления, свързани с организираната престъпност. Засега сериозни основания за това няма, тъй като опазването на външните граници е в директното ползрение на Комисията, държавите членки и специализирани агенции като Фронтекс, и българското правителство се стреми да изпълнява ангажиментите си за опазване на границите.

„Шенгенските изисквания“ обаче са част от комплекс въпроси на правосъдието и вътрешните работи на ЕС, а България досега не е доказала, че тези системи функционират добре, дори в условията на специален мониторингов режим. Въпреки дипломатичния тон на ЕК и уверенията на правителството в обратното, в Европа все повече се говори за България като за провал на разширяването именно заради провала в борбата с организираната престъпност, корупцията и съдебната реформа. Лошото функциониране на българските институции може да се отрази и на Шенгенските споразумения. В дългосрочен план, при по-динамично развитие в областта на Шенген (например споразумението от Прюм от 2005 г. да стане основа на „Шенген 3“)²⁸, като форма на засилено сътрудничество между кръг от страни членки, България може да остане извън него.

Вторият източник на напрежение е свързан с дилемата „повече сигурност или гарантиране на граждански права“. В основата на функционирането на Шенгенската зона е Шенгенската информационна система (ШИС), която съдържа огромен брой данни, свързани с хора и превозни средства, преминаващи през Шенгенското пространство. Към това се прибавя сега изгражданата система ШИС 2, която ще представлява още по-голям масив с информация, допълнена с биометрични данни. Ако към това се прибавят сходни системи като Евродак и общата Визова информационна система, опасенията кой и как използва тези огромни информационни масиви се увеличават. В този контекст опасенията за използването на тези данни по неправилен начин от неподходящи хора в България може да бъде атакувано както от независими органи, съблюдаващи гражданските права (Schengen Supervisory Authority)²⁹, така и от неправителствени организации за граждански права³⁰. В България отзвукът би бил ограничен до реакция от страна на правозащитни и неправителствени организации и малко на брой либерално настроени граждани – подобно на течащата в

²⁸ Споразумение между Белгия, Германия, Испания, Франция, Люксембург, Холандия и Австрия за засилено трансгранично сътрудничество, по специално за борба с тероризма, трансграничната престъпност и нелегалната имиграция.

²⁹ <http://www.schengen-isa.dataprotection.org/>

³⁰ Например Statewatch – www.statewatch.com

момента кампания срещу прекомерните права, които правителството си присвои за следене на дейността в интернет на базата на „свободен“ прочит на европейска директива.

Третият източник на напрежение може да бъде инструменталното използване за политически цели на реални или въображаеми проблеми при определяне на визовия режим или заселването на чужди граждани. Вече имаше подобни прецеденти при въвеждането на визов режим за руски граждани, като спорът се пренесе отново в традиционната сфера „русофили-русофоби“ на политическия дебат. Подобна специфика съществува и по отношение на Турция³¹.

Друг проблем е, че в България все още няма формирана толерантност от съвременен тип за съжителство с различни култури и нови малцинства, но въпреки това може да се твърди, че хората като цяло са много по-толерантни към различието, отколкото в други нови страни членки. При все това етнонационалистически формации могат да се опитат да натрупат политически капитал от настъпващите промени.

Но докато националната идентичност подлежи на формиране, а оттам и на инструментално използване, българските закони вече дефинират, че граждани на страни членки на ЕС не са „чужденци“. Това, макар и слабо известно, вече предефинира сегашното разбиране за „нация“ в посока на обща европейска идентичност и гражданство³².

Изводи и препоръки

- При въвеждането на изискванията на Шенгенските споразумения (например нови документи с биометрични данни, нови регистрационни табели за превозните средства) планирането следва да е дългосрочно, с предварителна обществена кампания за разясняване на детайлите.

- При прилагане на Шенгенските изисквания трябва да се следи за гражданските права на българските и чуждите граждани, включително с опция за допускане на мониторинг на независими, граждански организации.

- Практиката за предоставяне на българско гражданство трябва да се обвърже с изискване за заселване в страната, за да не се използва тази привилегия само като трамплин за други страни от ЕС.

³¹ Цитираното изказване на г-н Слави Бинев от партия „Атака“ обобщава тази теза: „Ако Турция влезе в ЕС, османското иго ще ни се види като „Лека нощ, деца“, една весела, нежна песен. Защо? Тук ще се изръсят над 80 милиона, готови на всякакъв труд, готови на всякакво заплащане хора. Второ, пет многомилиардни турски корпорации ще вземат производството и пазара у нас. Български фирми няма да останат, няма да оцелеят, и нищо не се прави по този въпрос.“ – Интервю от 17 май 2007 г., http://www.atakaplovdiv.com/index.php?Itemid=2&id=91&option=com_content&task=view

³² Вж. Закон за чужденците в Република България, чл. 2. (изм., ДВ, бр. 29 от 2007 г.).

- Политиките за привличане на имигранти трябва да се приемат след по-широко експертно и обществено обсъждане.

- При развитието на имиграционна политика следва да се търсят образовани и квалифицирани кандидати, като културната съвместимост е допълнителен аргумент.

- Следва да се отчита, че България е в конкуренция на европейско и глобално ниво за тези имигранти. Адекватното функциониране на държавата, на социалната и здравната система, инфраструктурата и гарантирането на известно ниво на качество на живот ще допринесат както за привличането на имигранти и задържането на българските граждани в страната, така и за зараждането на процес на реемиграция – завръщане на български граждани или техните потомци.

- Особено важна е подготовката на общественото мнение за приемането на чужденци и за евентуалното зараждане на „нови малцинства“.

ОБЩА РАМКА НА ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИТЕ ЕФЕКТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ШЕНГЕНСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ

Външнополитически ефекти от изпълнението на Шенгенските изисквания:

- Получаването на право на безвизово пътуване в ЕС за българските граждани стана за сметка на налагане на ограничения за пътуване на граждани от съседни страни, с които България поддържа традиционни връзки. Географското положение на България я прави външна граница на ЕС, което допълнително натовари страната с много сериозни задължения към ЕС като цяло.

- Тези ограничения за пътуване, съчетани с неефективност на административното обслужване (например при визови услуги), несъмнено се отразяват негативно на двустранните отношения – политически, граждански и икономически.

- Визовите ограничения всъщност са в противоречие с друга политика на ЕС – за стабилизиране и сближаване със съседните на ЕС страни.

- Политическите проблеми в тези страни ще продължат да оказват влияние върху отношенията им с ЕС като цяло и с България в частност, включително и върху регулирането на режима на пътуване.

С влизането си в ЕС България се оказва преден пост на Европейския съюз³³ спрямо няколко ключови региона: Западните Балкани, Турция, Черноморската зона, включително Русия. Двете най-важни политики, свързани с тази функция, са опазването на външната границата на ЕС и визовата политика.

България носи отговорност за охраната на 1647 км от външната граница на ЕС, с 11 гранични пункта на сухопътната граница, 11 пристанища и 5 летища.

Благодарение на членството си в ЕС България има безвизов режим за всички тези страни, който обаче е асиметричен – техните граждани се нуждаят от виза, за да посетят България. До началото на 2008 г. режимът на пътуване беше дори още по-рестриктивен за гражданите на трети

³³ Тази роля на „граница“ на ЕС съвпада до голяма степен с ролята на България като „граница“ на НАТО. Ето защо, макар двете организации да са съвсем различни по своя характер, в стратегически и геополитически план често трябва да се отчита наслагването на интереси, функции и отговорности.



България и нейните съседи от гледна точка на европейската перспектива³⁴

страна, тъй като те не можеха да използват пълноценно „шенгенски визи“ за престои или транзит през България. От началото на 2008 г. режимът се облекчи до известна степен, като общите „шенгенските визи“ важат за кратък престой и транзит (до 5 дни) в България.

На север България граничи с Румъния, която е член на ЕС и има реципрочен безвизов режим с България, но също като нея очаква да се присъедини към Шенгенската зона едва след няколко години – през 2011 г. На юг България граничи със страна от Шенгенското пространство – Гърция. Това обаче не са отворени „шенгенски“ граници въпреки улеснения пропускателен режим.

При определянето на отношенията си със своите съседи във визовата и сходни политики България има възможност за маневриране в съвсем тесни граници, които се определят от съществуващите европейски политики и от динамиката на отношенията между ЕС и тези страни, като регулирането на пътуването на граждани между страните е част от комплексните въпроси на външната политика, сигурността, икономиката и търговията.

При разглеждането в перспектива на визовите и сходните режими трябва да се имат предвид перспективите за членство в ЕС или съществуването на по-специални отношения между тези страни и ЕС. Нашите преки съседки на запад се разглеждат като потенциални страни членки и

³⁴ Картата е от интернет страницата на Генерална дирекция „Разширяване“ на ЕК.

улесненото или безвизовото пътуване е част от пакета, който ще придружи преговорите за членство. Турция е в режим на преговори, но е много специфичен случай и свободното движение на хора ще бъде един от последните въпроси, които ще намери решение. Страните от Черноморската зона се разглеждат в рамките на Европейската политика за съседство и специалната стратегия на ЕС за региона, т.нар. „Черноморско взаимодействие“, които включват декларации за улесняване на пътуването на хора. С Русия са в сила специалните отношения с т.нар. „четири пространства“, включително движение на хора.

До присъединяването си към ЕС и като „цена“ за собствения си безвизов режим със страните от ЕС България трябваше да изпълни безусловно изискванията на ЕС, които включваха и въвеждане на ограничителни мерки – визов режим за съседните държави, които нямаха споразумение за свободно пътуване с ЕС. Единствено за Македония и Сърбия България съумя да запази безвизов режим до края на 2006 г.

По отношение на Западните Балкани налагането на визов режим над повечето страни от региона от страна на ЕС още от началото на 90-те години бе част от „санитарния кордон“, с който Европа се предпазваше от негативните ефекти на войните в бивша Югославия. За свикналите на свободно пътуване десетилетия наред бивши югославяни това бе сериозна политическа, икономическа и психологическа последица. Индексът за визови ограничения³⁵ регистрира тази ситуация – за 2006 г. Сърбия е на 64 място (първото място е за страни с най-голяма свобода на пътуване) с резултат 32, докато България е на 29 място с резултат 83. За сравнение първо място заемат Финландия, Дания и САЩ, а последните места – 82-ро и 83-то, съответно Иран и Афганистан.

От политическа гледна точка запазването на визовите ограничения след падането на Милошевич и края на интензивните бойни действия през 1999 г. влезе в противоречие с концепцията за регионално сътрудничество в Югоизточна Европа като главен елемент от международната стратегия за следконфликтно възстановяване на региона. Особено тежко засегнати бяха крайграничните общности, които като правило на Балканите са слаборазвити и бедни, и които преживяват главно благодарение на крайграничната търговия.

Европейският съюз, който почти изцяло пое отговорността за миропазващите и възстановителните работи на Западните Балкани, след като САЩ пренасочиха вниманието си към Близкия и Средния изток след 11 септември, всъщност се оказа най-засегнат от това противоречие. През 2003 г. ЕС възприе подход, при който стабилизацията и възстановяването

³⁵ Henley Visa Restrictions Index, достъпно на http://www.henleyglobal.com/visa_restrictions.htm

на Западните Балкани ще стават чрез т.нар. „европейска перспектива“, т.е. членство в ЕС. Елементът „свободно пътуване“ е ключов в този план за Балканите, като освен чисто практическото измерение се търси и политически и символен ефект – да се покаже на народите от Западните Балкани, че те не са притиснати в своето гето, и да им се създаде мотивация за реформи.

Визовата политика на ЕС се явява ключов елемент от стратегията на „моркова и тоягата“ за реформиране на Западните Балкани. Улесняването или премахването на визовия режим е поощрение за страните, които спазват изискванията на ЕС. Ценността на свободния достъп до ЕС бе такава, че ЕС предложи вдигането на визовите ограничения на Сърбия в замяна на безпроблемното приемане на загубата на Косово (15% от територията на страната) в началото на 2008 г.

В случая с България налагането на визов режим на Македония и Сърбия определено имаше негативни последици, които се изразиха в спад на икономическите и на политическите (макар и само неофициално) отношения, включително на ниво обществено мнение. България всъщност забави до последния възможен момент (началото на 2007 г.) въвеждането на тези ограничения за двете най-близки съседки – Македония и Сърбия, като признание за разностранните политически и икономически негативни ефекти, които това би имало на двустранно и регионално ниво.

Осъзнавайки тези последствия, българското правителство реагираше на ситуацията чрез въвеждане на мерки за облекчаване на ефектите от режима – издаване на безплатни визи за редица категории пътуващи, по-ефективни процедури на кандидатстване, разширяване на консулската мрежа. За съжаление, мерките бяха въведени бавно и бяха повод за чести и остри критики към българската бюрокрация – подобни на тези, които самите българи отправяха към „Стара Европа“ допреди няколко години.

По отношение на Македония и Сърбия трябва да се има предвид и политиката на българската държава за предоставяне на българско гражданство на лица в тези страни, които декларират и докажат български произход. Въпреки че тази политика се разглежда като логична като компенсация за исторически процеси – най-вече налагането на граници на Балканите и изкуствено разделяне на народи, тя не се възприема еднозначно. В Република Македония тя често е обект на антибългарски атаки в медиите, с обвинения за отнемане на идентичността на македонските граждани. От българска гледна точка тази политика също съдържа спорни моменти, тъй като много хора с антибългарски позиции например вземат паспорт с чисто опортюнистични цели. За повечето македонски граждани българският паспорт е необходим, за да си намерят работа в други страни от ЕС, без да имат нищо друго общо с Република България.

Нерядко процесът на получаване на българско гражданство се свързва с твърдения за корупционни практики.

По отношение на Република Турция между двете страни съществува асиметричен режим, при който българските граждани пътуват безвизово, а за турските се изискват визи. Между впрочем България в случая е третирана привилегировано, тъй като доста европейски страни имат наложена реципрочна мярка от турска страна, т.е. техните граждани се нуждаят от виза за нашата южна съседка.

За разлика от малките страни от Западните Балкани, които сравнително по-безпроблемно биха получили улеснение на режима на пътуване, случаят с Турция е по-комплексен, тъй като страната с многобройното си (тя би била втората по големина страна в ЕС, ако бе част от Съюза) и бедно по западноевропейските стандарти население се счита за източник на миграционен натиск, а проблемите с интеграцията на мюсюлманските общности в Европа допълнително влошават политическите и обществените нагласи към имиграцията от Турция.

От българска гледна точка в случая с Турция съществуват три специфични въпроса. Първият произтича от факта, че в Турция живеят поне неколкостотин хиляди български граждани, имигранти от турското и мюсюлманското малцинство в България. Второ, в българския политически и обществен дебат (доколкото съществува) за целия комплекс въпроси, свързани с членството на Турция в ЕС, то се обвързва с вътрешнополитически въпрос като влиянието на партията на турското малцинство – ДПС. Трето, опасенията на европейско ниво за неконтролирана емиграция от Турция и трудна интеграция на мюсюлманските общности, в България се усилват от исторически наслагвания върху нейното възприемане като бивша част на Отоманската империя.

Страните от Черноморската зона след присъединяването на България и Румъния станаха непосредствени съседи на Европейския съюз. За Европа този регион е важен поне по три причини. Първо, това е основно транзитно трасе за вноса на енергийни ресурси, например спирането на газта за Украйна при всеки спор в Русия означава, че се спира газта за икономиката и обикновените потребители в Европа. Второ, по отношение на въпросите на сигурността регионът има сериозни проблеми със „замразени“ конфликти, нестабилна държавност и организирана престъпност. Една вълна на нестабилност ще „прелее“ директно или индиректно в ЕС. На трето място, между тези страни (например Молдова и Украйна) и страни от ЕС (Румъния, Полша) съществуват специфични, исторически обусловени близки отношения, което ги прави приоритетни за група страни в ЕС, лобиращи за по-тесни връзки. Големи групи от граждани на тези страни вече формират значителни имигрантски общности (най-вече нелегални) в Европа.

В рамките на ЕС страните от региона се покриват от Европейската политика на съседство и от новата стратегия (2007 г.) „Черноморско взаимодействие“, които съдържат между другото и изразена политическа воля за улеснено пътуване.

Между Русия и ЕС отношенията се регулират от стратегическото партньорство между ЕС и Москва с т.нар. „четири пространства“ на сътрудничество, като едното от тях се отнася за движението на хора.

България определя Черноморския регион като приоритетен за външната си политика. Страната всъщност има натрупан външнополитически опит в това отношение като член на НАТО и вече втори мандат служи като страна – контакт на НАТО за държавите от Южен Кавказ – Армения, Азербайджан и Грузия.

За България Черноморският регион има и допълнително значение, тъй като в Молдова и Украйна се намират и две от най-големите български общности зад граница, което означава, че за тях важи приоритетната държавна политика за българските общности в чужбина, в това число предоставяне на гражданство.

Перспективите за развитие на визовата политика между България и нейните съседи са функция на отношенията в триъгълника България – съседни страни – Европейски съюз. В практически план това означава, че на двустранно ниво между България и нейните съседи регулирането на отношенията може да се осъществи в тесни граници, и то като временни и ограничени подобрения – т.е. България може да си позволи действия само в рамките на общите европейски изисквания. По-съществено подобрение може да се очаква единствено вследствие на качествени промени в статута на съседните страни спрямо ЕС като цяло, като политическите отношения и оценката на ситуацията на сигурността в тези държави също играят много важна роля за промяна на отношенията спрямо Шенген.

Държава	Безвизов режим за български граждани	Безвизов режим за България	Ниво на отношения с ЕС	Перспективи и рискове, вкл. улеснен визов режим с ЕС
Балкански страни				
Гърция	Да	Да	ЕС	Член на Шенген
Македония	Да	Не	Кандидат (няма започнати преговори)	Вероятно в средносрочен план; вероятно двустранно споразумение с България за трудова миграция
Румъния	Да	Да	ЕС	Членство в Шенген през 2011/2012 г.
Сърбия	Да	Не	Потенциален кандидат	Средносрочни перспективи; има риск от влошаване на отношенията с ЕС
Турция	Да	Не	кандидат	Дългосрочни перспективи; вероятност за затворен трудов пазар на ЕС
Страни от Черноморския регион				
Армения	Да	Не	Европейска политика на съседство	Дългосрочни перспективи; вероятно двустранно споразумение с България за трудова миграция
Грузия	Да	Не	Европейска политика на съседство	Дългосрочни перспективи
Молдова	Да	Не	Европейска политика на съседство	Споразумение за циркулярна миграция с ЕС; вероятно двустранно споразумение с България за трудова миграция
Русия	Да	Не	Стратегическо партньорство	Улеснен режим в „четирите пространства“/Дългосрочни перспективи
Украйна	Да	Не	Европейска политика на съседство	Дългосрочни перспективи; вероятно двустранно споразумение с България за трудова миграция

Външнополитически ефекти на Шенген: перспективи и рискове

■ Най-голяма вероятност за улеснение или отпадане на визовия режим има при страните в по-напреднал стадий на отношения с ЕС в следната последователност – страни кандидатки, потенциални кандидатки, страни от политиката на съседство.

■ В отношенията на ЕС със съседните на България страни съществува значим геополитически компонент и други съображения, затова връзката между „визи“ и „членство“ невинаги е правопропорционална. Достатъчно е да си припомним, че Хърватия никога не е имала визов режим с ЕС – за разлика от България и Румъния.

■ Присъединяването на България към Шенгенското пространство ще има положителен ефект, тъй като граждани на съседни страни ще могат да се възползват от общата „шенгенска виза“. Постепенно се въвеждат и обещаващи нови форми на имиграционна и визова политика, като „циркулярната миграция“, в която България вече взема участие.

Македония е със статут на кандидат, но парадоксално вече две години не получава дата за започване на преговори. В последния месец (март 2008 г.) от Брюксел пристигнаха сигнали за положителни промени, засягащи Балканите като цяло, включително възможно предлагане на дата за преговори и облекчаване на визовите режими. Въпреки това засега тези декларации не са последвани от практически резултат, а са изцяло в контекста на новата криза около статута на Косово и по-скоро служат като „морков“ за запазване на стабилността на Западните Балкани. По тази логика безвизов режим за Македония може да бъде даден като пакет от мерки за потвърждаване на „европейската перспектива“ на страната, с цел да се запази етническият мир там. Оптимистичните твърдения са за безвизов режим от началото на 2009 г.

Има голяма вероятност обаче ограниченията за пътуване на македонски граждани да останат, като това се обуславя от редица вътрешно- и външнополитически причини. Първо, държавността в страната все още е крехка и съществува опасност от нестабилност, свързана с „преливане“ на конфликт от Косово – било то от албанска или от сръбска страна. Второ, страната не се реформира достатъчно бързо и успешно и има да навакса с години неизпълнени мерки. Трето, в отношенията между Македония и Гърция има сериозни проблеми по отношение на името на бившата югославска република. Гърция вече постави вето в НАТО по отношение на членството на Македония през 2008 г. и може да наложи подобно вето в рамките на ЕС. Четвърто, в Македония съществуват известни антибългарски настроения на ниво постюгославски елит (включително издателска политика на влиятелни медии), което изостри отношенията между

България и Македония в последните месеци. В този контекст българската подкрепа за всички аспирации на Македония не трябва да се приема за даденост. България може да промени и политиката си за раздаване на български паспорти в Македония.

Сърбия има силен потенциал за развитие и в интерес на България е страната бързо да поеме към пълноправно членство в ЕС. За съжаление, събитията от 90-те години все още оказват влияние върху Сърбия и отношенията между ЕС и Белград от дълго време са фактически стагнирали. Радикализацията на сръбската политическа сцена по отношение на отделянето на Косово доведе до затопляне на отношенията с Русия и съответно до влошаване на отношенията с ЕС. Визовата политика определено е част от „битката за сърцата и умовете“ на сърбите, като ЕС неуспешно предлагаше безвизово пътуване и евентуално дата за преговори в замяна на безпроблемно отделяне на Косово – което бе отхвърлено от Сърбия като неприемливо. Русия от своя страна побърза да предостави безвизов режим на Сърбия от началото на 2008 г.

Въпросът за бъдещето на отношенията с ЕС предизвика правителствена криза през март 2008 г. и има реални опасения, че Сърбия ще избере самоизолация вместо европейска перспектива. Сърбия декларира, че ще замрази отношенията си с всяка страна, която признае Косово. След признаването на Косово от българското правителство на 20 март 2008 г. този спад в отношенията между София и Белград е вече факт.

Ако този процес на изолация и конфронтация с ЕС продължи, не е изключено (макар и не толкова вероятно в момента) въвеждането на реципрочен визов режим от страна на Сърбия в контекста на влошените отношения. Разбира се, това е крайно неблагоприятно за България, чийто най-пряк физически път към останалата част на Европа минава през съседна Сърбия. Засега ЕС възприе подхода към насърчаване на Сърбия и подписа Споразумение за стабилизация и асоцииране в края на април 2008 г., което е стъпка по пътя към получаване на статут на страна кандидат на ЕС.

Турция е страна кандидат, но преговорите с ЕС са на практика замразени. Дори при най-благоприятно развитие визовият режим ще бъде едно от последните неща, които ще се променят между Турция и ЕС. Евентуалното спиране на преговорите и отдръпване на Турция от европейския път на развитие може да доведе до преразглеждане на безвизовия режим за български граждани, като фактор за преразглеждането на визовия режим по един или друг начин ще бъде и турското малцинство в България, както и политическите и бизнес връзките между двете страни.

Русия е стратегически партньор за ЕС и България, като вече придоби улеснен визов режим в рамките на стратегията „четири пространства“. Това ще се отрази благоприятно и на визовия режим на Русия с България.

Засега няма изгледи за радикална скорошна промяна на визовия режим освен технически улеснения като „електронните визи“, които България вече въведе от началото на 2008 г.

Останалите страни от Черноморската зона – *Украйна, Молдова, Армения и Грузия* – влизат както в рамките на Европейската политика за съседство, така и в специалната стратегия „Черноморско взаимодействие“, които съдържат намерения за улесняване на визовия режим. Тези страни са също така в зоната на интерес на други активни страни членки, като Румъния, Полша, балтийските и вишеградските републики, включваща дори лобиране за улесняване или отпадане на визовия режим.

Молдова вече подписа споразумение с редица страни членки, между които и България, което предвижда иновативен модел на взаимодействие с ЕС по отношение на трудовата миграция. По-точно това е пилотен модел на „циркулярна миграция“³⁶. При този модел гражданите на трета страна получават правото по-свободно да работят в ЕС, да се връщат в своите страни, без да се притесняват, че ще загубят правото си на достъп отново да работят в ЕС. Голяма част от гражданите на Молдова получиха в последните години и румънско гражданство, а хората от българското малцинство там (и в Украйна) – българско гражданство.

Спрямо Украйна и Армения (подобно на Молдова) е възможно да влезе режим на улеснена трудова имиграция на двустранна основа между тези страни и България като механизъм за компенсация на недостига на работна ръка и демографската криза.

По отношение на двете съседни страни членки на ЕС – *Гърция и Румъния*, улесненото пътуване (с перспективата за напълно отворени граници от 2011 г.) довежда до нарастване броя на пътуванията, допринасящо за развитие на търговията, туризма, а оттук – и за по-добри съседски отношения на качествено по-високо ниво и база за развитие на обща – европейска, идентичност. Регламентирането на свободното пътуване в рамките на ЕС регулира по естествен начин проблема с нелегалната имиграция от България за Гърция, която години създаваше предпоставки за трафик на хора и организирана престъпност.

Краткосрочни сценарии на развитие

Поради специфичния преходен режим на България, произтичащ от членство в ЕС, но без членство в Шенгенското пространство, 2007 г. се характеризираше с негативни ефекти от въвеждането на визови ограни-

³⁶ Вж. „The European Union and Moldova Entering into an Mobility Partnership“, Reference: IP/08/893 Date: 05/06/2008. Достъпно на интернет адрес <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/893&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

чения за съседните Сърбия и Македония, като същевременно съществуваше визов режим с другите страни от Черноморската зона.

В краткосрочен план ситуацията се подобри до известна степен след 1 януари 2008 г., когато „шенгенските визи“ започнаха да важат за влизане и за краткосрочен (транзитен престой до 5 дни) в Република България. Това ще облекчи до голяма степен контактите между България и нейните съседи, тъй като много от активните граждани от съседни страни (бизнесмени, хора на културата, научни работни и специалисти) вече имат дългосрочни визи от страна от Шенгенското пространство.

В случая с Русия страната вече придоби привилегии на ниво ЕС от началото на 2008 г. като част от стратегията на „четирите общи пространства“, което ще се отрази положително и на отношенията с България. Като техническо улеснение на визовия режим България въведе електронни визи за руски граждани, което е и експеримент за бъдещо смекчаване на ефектите от визовия режим с други страни.

Страните от Черноморската зона и Русия премахнаха през 2007 г. постепенно визовия си режим за България в качеството ѝ на член на ЕС.

Средносрочни сценарии на развитие

В средносрочен план влизането на България като пълноправен член на Шенгенското пространство от 2011 г. ще даде още по-голяма свобода на движение в региона, при което граждани на съседни страни ще могат да се възползват от единни „шенгенски визи“.

Най-вероятно паралелно с това съседни страни със статут на кандидат за ЕС могат да получат право на безвизово пътуване в този период – подобно на това, което имаше България между 2000 и 2007 г. Ако регионалната ситуация не се влоши драстично след независимостта на Косово, Македония, а след нея и Сърбия ще получат свободен достъп до ЕС.

Турция най-вероятно обаче пак ще бъде третирана като особен случай, с ограничена свобода на пътуване и рестрикции за трудовия пазар на ЕС.

Страните от Европейската политика на съседство в Черноморската зона могат също да получат облекчения във визовия режим. Вече има нов елемент в отношенията между ЕС и Молдова, като ЕС експериментира с нова форма на отваряне на трудовите пазари и свобода на пътуване с т.нар. „циркулярна миграция“. Най-вероятно ще бъде договорен на двустранна основа (но съгласуван с ЕС) улеснен режим на имиграция и от Македония, Украйна и Армения. Следва да се отбележи, че при запазване или увеличаване на ограниченията за пътуване натискът за получаване на българско гражданство ще нараства.

В средносрочен план обаче има и сериозно обосновани негативни сценарии на развитие. Те предполагат спад в отношенията между ЕС и страни като например Сърбия или Турция и съответно преразглеждане на режима за достъп. За България това би имало много неблагоприятни последици, особено в случая със Сърбия, чиято територия директно води към останалата част на ЕС.

Дългосрочни сценарии на развитие

В дългосрочен план (след 2015–2020 г.) при положителен сценарий на развитие всички страни около България ще станат членки на ЕС и на Шенгенското споразумение. Частен случай може би ще бъде Турция, която ще има постоянни ограничения за достъп до трудовия пазар и/или свободното движение на хора.

При негативно развитие ще се запазят съответните модели при средносрочния план на развитие.

Изводи и препоръки

- Визовият режим между България и нейните съседи до голяма степен възпрепятства политическите, икономическите, търговските и човешките контакти и следва оптимално да се улесни или когато е възможно, да се премахне.

- Въпреки основателните критики обаче визовият режим е факт като функция на изискванията на ЕС, включително на опасенията на гражданите на ЕС. Ограничителните елементи на Шенген са създадени да предпазват европейските граждани от нежелана имиграция и организирана престъпност от трети страни, а Балканите и Черноморската зона се считат едновременно като основен източник и транзитна зона за нелегални имигранти и криминални заплахи в посока Изток–Запад.

- Най-логичният и ефективен начин за улесняване или премахване на визовия режим не е да се „лобира“ пред Брюксел за смекчаване на правилата, а да се извършат реформи в страните за премахване за причините на опасенията на ЕС (в сферата на сигурността, неконтролираната имиграция, организираната престъпност и т.н.).

- За страните на Западните Балкани най-удачният начин за премахване на визовия режим в този случай е да се повиши статусът на тези страни спрямо ЕС. На първо място трябва им се помогне за изпълнение на реформите за членство в ЕС като цяло и в частност да им се предостави техническа и експертно-консултативна помощ за изпълнение на изискванията за безвизово пътуване.

■ В случаите, когато не е възможно премахване на визовия режим, следва да се въведат улеснения за кандидатстване и получаване на визи чрез по-широк кръг консулски служби, увеличен брой служители, иновативни системи, като електронни визи, ефективна система на подаване и получаване на документи, улеснени визови услуги за редица категории граждани – бизнесмени, културни дейци, научни работници и др. Тъй като тези елементи вече са въведени или ще бъдат въведени от МВНР, в повечето случаи просто е необходимо да се гарантира ефективното им изпълнение на практика.

■ Трябва да се проучи възможността за въвеждане на улеснено пътуване в крайграничните зони според изискванията на ЕС в тази област.

■ Практиката за масово предоставяне на българско гражданство трябва да се преразгледа, като се премахнат корупционните механизми и се обвърже гражданството със заселване или дългосрочен престой в България.

ИКОНОМИЧЕСКИ ЕФЕКТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ШЕНГЕНСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ

Ефекти върху пътуванията на българи зад граница

■ Ползата от влизането на България в ЕС, включително улесненото пътуване към всички преки съседи, вече се регистрира с повишен брой пътувания и обмен.

■ Облекченото пътуване вече води до нов тип интеграция на субрегионално ниво между две страни, напр. Западна и Югозападна България и Северна Гърция, южната част на Румъния и Северна България.

■ Регистрираното увеличение на пътувания по дестинации като Македония най-вероятно се дължи на поемане на по-голям дял дребна трансгранична търговия от български граждани.

Присъединяването на България към Шенгенското пространство ще облекчи пресичането на националните сухопътни граници към други страни членки. Ако Румъния се присъедини заедно с България, това ще има ползотворен ефект за пресичането на границите с Румъния и Гърция.

Поради тенденцията към засилване на мерките за сигурност на международните летища не може да се очаква съществено облекчаване на процедурите по пресичане на въздушните граници за българите, пътуващи към други страни от Шенгенското пространство.

Пътуванията на българи в Гърция представляват общо около 20% от всички пътувания на българи зад граница (по данни за 2006 г. и първите девет месеца на 2007 г.). Пътуванията към Румъния са около 1/5 от тази стойност. Българите пътуват с три основни цели – туризъм, бизнес и реализиране на презгранична търговия (т.нар. „куфарна търговия“).

По-значим ефект за българската туристическа индустрия може да се очаква с улесняването на пътуванията за Гърция. За хората, живеещи в Югозападна България (вкл. София), които генерират и най-висок среден доход в българската икономика, летните курорти в Северна Гърция са по-лесно достъпни от тези на Черноморското крайбрежие. Освен това те имат предимството на по-дългия летен сезон. При отпадане на разхода за време за граничен контрол положителните страни в относителен план ще се засилят. Това ще доведе до намаляване (при равни други условия) на пътуванията към българските курорти, предлагащи сходен туристически продукт. Вероятно по-голям ефект на заместване в първите години ще има при краткосрочните ваканции (от типа дълъг уикенд), а в по-слаба степен – при дългите отпуски.

Към момента Румъния не се възприема от българите като туристическа дестинация за масов туризъм. Едно от основанията за това е трудният достъп през Дунав-мост за пътувания с автомобили. Другата основна причина са по-неблагоприятните (засега) като цяло възможности за летен отдих по крайбрежието и слабо развитият ски-туризъм. Присъединяването на Румъния към ЕС и впоследствие към Шенген обаче може да даде стимул за ускорено развитие на румънската туристическа индустрия, което, макар и не като основна целева група, ще засегне и туристите от България. След началото на 2007 г. на пазара на краткосрочни пътувания (1 или 2 дни) се появиха и предложенията за Румъния – основно в градовете от Северна България, като този процес ще се задълбочава.

Таблица 1. Пътувания на българи в съседни страни, 2006 г.

Страна	Пътувания през 2006 г.	Промяна спрямо 2005 г.
Турция	1 225 687	-26,13%
Гърция	709 312	+17,22%
Сърбия и Черна гора	477 533	+14,97%
Македония	267 889	+14,67%
Румъния	232 371	+21,48%

Таблица 2. Пътувания на българи в съседни страни, 2007 г.

Страна	Пътувания през 2007 г. – 9 месеца	Промяна спрямо 9-те месеца на 2006 г.
Турция	907 653	-1,80%
Гърция	613 759	+15,06%
Сърбия и Черна гора	367 193	+4,10%
Македония	245 232	+28,90%
Румъния	122 983	-25,37%

Източник: Държавна агенция по туризъм

Според статистиката на НСИ най-голямо увеличение при задграничните пътувания на български граждани за деветмесечието на 2007 г. спрямо същия период на 2006 г. има към Чехия (55%), Великобритания (51%),

Македония (28%), Германия (20%) и Австрия (19%). Докато Чехия, Великобритания, Германия и Австрия са членове на ЕС и влизането на България в ЕС е сред сериозните причини за увеличаване на пътуванията, в случая с Македония възможните обяснения са други. От една страна, възможно е български граждани да са поели „куфарната търговия“ от македонските си „колеги“, които вече се нуждаят от виза за влизане в България. От друга, влияние оказва и процесът на получаване на българско гражданство от македонци – което означава, че в статистиката те вече се отчитат като българи.

Няма съмнение обаче, че намаляването на пречките пред пътуванията на българи в страните от ЕС увеличава значително броя на тези пътувания (това е свързано и с други промени, като влизането в единното европейско въздушно пространство и навлизането на нискотарифни авиокомпании). С по-нататъшната интеграция в Шенген този процес ще продължи.

Ефекти върху пътуванията на чужди граждани в България

- Налагането на визови ограничения на граждани на съседни държави се отрази негативно на пътуванията и на туристическата индустрия в България – със спад до 3 пъти при граждани на Сърбия и Македония.

- С влизането на България в Шенгенското пространство се очаква да се увеличат пътуванията на граждани на трети страни поради общата „шенгенска виза“.

Брутните приходи от международен туризъм се удвоиха за последните 6 години, като за 2007 г. достигнаха 2,3 млрд. евро. Това представлява около 12,7% от общия износ на стоки и услуги на българската икономика. Със същото темпо обаче се увеличават и пътуванията на българи зад граница, които достигат около 1,3 млрд. евро за 2007 г., или нетният приход в българската икономика е около 1 млрд. евро за последната година.

Основните очаквани промени са свързани с известно облекчаване на пътуванията на граждани от страни членки на Шенгенското пространство и със затруднен достъп за граждани от страни извън Шенген. През 2007 г. вече бе демонстриран ефектът от въвеждането на визи за гражданите от Македония и Сърбия, като посетителите от тези страни са намалели 3 пъти. Общият им дял в броя на чуждестранните туристи спадна до около 5%. Ски-курортите Банско и Боровец ще понесат относително по-тежки загуби от затрудненото пътуване на сърби и македонци, тъй като поради близостта си те привличаха главно краткосрочни посетители през почивните дни на седмицата.

Въвеждането на визи премахна относителното предимство на България пред други туристически дестинации, като Гърция и Италия например,

които по географски и ценови характеристики могат да се конкурират за същите категории туристи в морските си курорти. Посетителите от Русия и Украйна, които представляват съответно 5% и 2% от общия брой чужденци в България за деветмесечието на 2007 г., са се увеличили с по-слаби темпове за последната година спрямо растежа през 2006 г. Предимствата на българските курорти обаче явно са достатъчни, за да компенсират в голяма степен затрудненията при получаване на виза.

Възможни са и позитивни ефекти за българските туристически оператори заради по-лесните „комбинирани“ пътувания. Наличието на „шенгенска виза“ ще позволи на туристите да пътуват свободно в цялото пространство, което би насърчило тези, които са били привлечени например от гръцки курорт, да прекарат и няколко дни в близък курорт в България. Най-силно ще се почувства този ефект за пътуващите от Азия (вкл. Китай) към Европа, които ще могат по-лесно да включат България в програмата си.

България може да развие и предимствата си на транзитна страна. Очакваното общо разширяване на пътуванията в рамките на Шенгенското пространство ще увеличи и броя на преминаващите през България. Основните направления са две – от Турция и Гърция към Западна Европа, и за всички пътуващи от страни членки на Шенгенското споразумение към курортите на Турция и Гърция. Същевременно обаче може да се очаква туристите за Турция от страни извън Шенген да предпочетат в по-голяма степен въздушния транспорт (т.е. да избегнат необходимостта от транзитна виза за България).

Таблица 3. Чуждестранни туристи в България, 2006 г.

Страна	Пътувания през 2006 г.	Промяна спрямо 2005 г.
Сърбия и Черна гора*	614 374	+14,95%
Гърция	606 195	-8,97%
Македония*	548 691	-5,58%
Румъния*	369 084	+97,04%
Турция	231 306	-14,70%
Русия	215 828	+23,12%
Украйна	94 214	+12,50%

Източник: Държавна агенция по туризъм

**Таблица 4. Чуждестранни туристи в България,
януари–септември 2007 г.**

Страна	Пътувания през 2007 г. – 9 месеца	Промяна спрямо 9-те месеца на 2006 г.
Румъния*	613 435	+113,50%
Гърция	558 411	+31,87%
Великобритания	404 586	+6,55%
Русия	226 643	+12,60%
Турция	208 638	+19,85%
Сърбия и Черна гора*	124 735	-72,97%
Македония*	107 019	-72,40%
Украйна	89 139	+9,09%

Източник: Държавна агенция по туризъм

**Таблица 5. Транзит през България, 15 страни,
януари–септември 2007 г.**

Страна	Общо	Транзит
Турция	890 534	681 156
Румъния	1 290 203	657 243
Германия	647 248	165 796
Сърбия	207 908	83 197
Нидерландия	143 584	82 483
Унгария	127 402	70 911
Полша	206 799	69 686
Австрия	122 748	67 052
Република Македония	165 225	58 206
Белгия	82 023	43 122
Гърция	595 624	29 982
Франция	125 517	27 376
Словакия	134 370	19 975
Украйна	105 927	16 788
Чехия	132 790	15 983
Общо	6 519 862	2 180 890

Източник: НСИ

Прави впечатление, че според статистиката на НСИ за деветмесечieto на 2007 г. има увеличаване на броя на пътуванията към България от почти всички страни в ЕС и Шенгенската зона (с няколко изключения, при които има малък спад). В същото време има огромен спад (почти 70%) на пътуващите от Македония и Сърбия към България.

Шест страни отбелязват ръст на пътуванията към България с над 40%, като и шестте страни са част от ЕС и/или Шенген. Единствено Турция се приближава към подобен ръст (33%), но при нея става въпрос почти изцяло за транзитни пътувания през България (които също могат да са резултат от влизането в ЕС и подготовката за Шенген, довели до намаляване на пречките пред транзита под формата на такси и пр.).

При пътуванията към България се забелязва най-ясно ефектът от отварянето на страната към ЕС и Шенген и от затварянето ѝ към съседните страни. Куфарните търговци от Сърбия и Македония изчезват заради въвеждането на визи, но в същото време румънци – а и гърци – масово посещават България с цел покупки в местни магазини заради различия в цените, доходите и обменните курсове. Същото важи и за туризма, при който има сериозен спад от страна на сръбски и македонски граждани, но в същото време има значителен ръст на туристи от Румъния, Гърция и другите страни от ЕС и Шенген.

Таблица 6. Посещения на чужденци в България по цел на пътуването

Страни	Общо	Цел на пътуването					Деветмесечие на 2007 г. към деветмесечие на 2006 г. в %
		Екскурзия и почивка	Гостуване	Служебна	Други	Транзит	
Европейски съюз							
Австрия	122 748	36 511	1740	12 882	4563	67 052	113,12
Белгия	82 023	34 467	471	3475	488	43 122	125,74
Великобритания	325 028	294 451	3040	17 665	3515	6357	84,43
Германия	647 248	441 501	4487	24 946	10 518	165 796	103,92
Гърция	595 624	514 534	1861	35 776	13 471	29 982	130,52
Дания	91 570	82 680	249	2278	487	5876	99,86

Естония	7646	6496	26	539	148	437	194,75
Ирландия	57 521	54 383	244	2390	285	219	105,08
Испания	31 414	24 334	815	4767	538	960	176,44
Италия	71 844	39 877	1562	21 303	5709	3393	129,84
Кипър	18 807	13 265	459	1955	2264	864	149,24
Латвия	6689	4733	79	741	454	682	171,73
Литва	10 818	5732	87	854	953	3192	117,69
Люксембург	2720	2403	49	214	38	16	102,14
Малта	4522	3975	31	483	13	20	245,49
Нидерландия	143 584	52 653	758	5631	2059	82 483	109,78
Полша	206 799	125 032	329	4022	7730	69 686	139,92
Португалия	10 991	9272	106	1130	229	254	147,73
Румъния	1 290 203	595 568	996	8282	28 114	657 243	142,20
Словакия	134 370	103 985	165	2848	7397	19 975	129,27
Словения	14 074	9910	33	1307	1011	1813	123,43
Унгария	127 402	43 475	212	4129	8675	70 911	192,79
Финландия	73 640	71 150	165	1552	224	549	86,09
Франция	125 517	84 996	1604	9525	2016	27 376	133,15
Чехия	132 790	105 939	303	5056	5509	15 983	101,38
Швеция	109 112	97 700	641	2489	412	7870	100,69
Други европейски страни							
Исландия	6590	6368	14	153	33	22	100,92
Норвегия	77 253	75 505	110	403	125	1110	111,80
Македония	165 225	56 656	3897	6328	40 138	58 206	32,19
Русия	230 824	197 726	3009	10 890	16 754	2445	113,70
Сърбия	207 908	106 607	926	4926	12 252	83 197	33,22
Турция	890 534	32 316	17 820	36 931	122 311	681 156	133,63
Украйна	105 927	53 091	1191	4539	30 318	16 788	113,76
Швейцария	21 271	16 729	225	1055	234	3028	95,45

Други страни							
Израел	95 969	89 276	453	5135	793	312	133,99
Канада	11 075	8331	844	783	312	805	107,74
САЩ	57 263	44 033	2777	6869	1846	1738	101,44
Япония	10 153	8114	41	1636	138	224	108,06
Останал свят	195 166	87 239	4116	18 897	35 166	49 748	109,50
Общо	6 519 862	3 641 013	55 935	274 784	367 240	2 180 890	104,97

Източник: НСИ

Ефекти върху бизнес климата и икономическата интеграция

- Разширяването на Шенгенското пространство ще допринесе за развитие на общо икономическо пространство в региона.

- Прилагането на единни европейски изисквания ще е предварително условие за насърчаване на международната търговия както за самата България, така и на ЕС с трети страни.

Присъединяването към Шенген на България и Румъния ще създаде допълнителни условия за развитието на общо икономическо пространство в региона. Това предполага интеграция на веригите на добавена стойност, т.е. задълбочаване на взаимната обвързаност на предприятията в региона. Тенденцията е към отпадане на националните представители в рамките на опериращите в региона глобални корпорации. Това означава, че в трите страни (а и в останалите балкански държави в перспектива) няма да се изграждат идентични управленски, организационни и търговски структури. Вместо това компаниите ще позиционират отделни центрове за услуги и дейности там, където открият най-големи бизнес предимства, като тези центрове ще обслужват територии през националните граници.

Свободното придвижване на хора, улеснено от условията на Шенгенското споразумение, е един от основните фактори това да се случва (останалите са свободното движение на стоки и услуги). В областта на управлението на бизнеса интеграцията зависи от способността и готовността на специализирания персонал да се придвижва бързо и удобно в рамките на територията, за която отговаря. Присъединяването към ЕС вече започна да създава подобни връзки между България и Румъния, като засега северната ни съседка привлича в по-голяма степен „централните“ офиси на глобалните компании.

Един от сериозните проблеми на бизнес средата в България според международните изследвания е свързан с административни проблеми при външната търговия. Така например според изследването на Световната банка Doing Business България е едва на 89-то място в света по показателя „международна търговия“. Причината е големият брой процедури, които водят до големи разходи и отнемат значително време (административните изисквания отнемат 10 пъти повече време, отколкото самото транспортиране и обработване на стоките).

Присъединяването към ЕС и Шенгенското пространство ще насърчат и подпомогнат преодоляването на проблемите. От една страна, отпадането на вътрешните граници в ЕС и унифицирането на изискванията към стоките (санитарни и пр.) премахват сериозни пречки и улесняват търговията в рамките на Съюза. От друга страна, прилагането на европейските изисквания за външните граници на Съюза ще намали пречките и пред търговията с трети страни – чрез въвеждането на системата на „единен фиш“ „контрол на едно спиране“ (съвместен граничен контрол от двете държави), ускоряване на преминаването, подобряване на ГКПП и построяването на нови, повишаване качеството на обслужването и пр. По този начин подготовката за Шенген ще подобри пряко бизнес средата в страната.

Ефекти върху местния бизнес

- Присъединяването към Шенгенското пространство ще се отрази положително върху местния бизнес и потребителите в България.

- Бизнесът ще има възможности за привличане на повече клиенти от съседни държави или директно да се разраства – в търговия, производство или услуги, към съседни страни.

- Потребителите ще печелят както от достъпа до алтернативни възможности за пазаруване, използване на услуги (включително използване на близки летища и т.н.), така и от оптималните цени при засилената конкуренция в широк регионален пазар.

- В по-дългосрочен план ефектите за бизнес средата ще са още благоприятни чрез засилване на конкуренцията в регионален мащаб, намаляване на монополите и картелизацията.

Присъединяването на България и Румъния към ЕС ускори тенденцията към икономическа интеграция и по-конкретно – към сближаване на цените на дребно в пограничните райони. Възможностите за „арбитраж“ се свиха значително през 2007 г. В същото време въвеждането на визи значително ограничи трансграничната търговия с Македония и Сърбия.

Мащабът на явлението доскоро беше относително голям. По оценки на „Индъстри Уоч“ от 2003 г., 66% от македонските и 81% от сръбските

„туристи“ са на практика „куфарни търговци“. Вероятно подобен брой български граждани извършват същия вид дейност в началото на десетилетието. Въвеждането на визи за гражданите от тези две страни най-силно влияе в негативна посока именно на краткосрочните посещения, включително и на пътуванията с цел търговия на дребно. Спадът на посещенията през 2007 г. с 2/3 може да се отдаде почти изцяло на силното ограничаване на „куфарната търговия“.

От гледна точка на българския бизнес обаче тенденцията е в голяма степен положителна. Облекчаването на граничния контрол (и очакваното му премахване при влизането в Шенген) засегна две съседни страни с по-висок номинален среден доход на домакинствата. Това означава общо нарастване на платежоспособното търсене при разширяване на броя на посетителите с цел „покупки“ в България – което се отразява както на обемите, така и на цените в търговските обекти.

Същевременно това засилва конкуренцията и съответно намалява възможността за картелиране на български производители и търговци. От това печелят потребителите, но в дългосрочен план – и цялата икономика, която повишава ефективността си при необходимостта от справяне с конкурентен натиск.

Развитието на търговията и пътуванията в пограничните райони (Гърция, България и Румъния) ще доведе и до по-активно наемане на чуждестранни работници и от двете страни на границата. Основният мотив няма да е разликата в средните заплати на макрониво – в такъв случай би могло да се очаква всички да емигрират към Гърция, – а по-скоро използване на сравнителни предимства, както и нуждата от хора, по-добре обслужващи клиенти и партньори от съответната националност.

Вероятно ще се засили и тенденцията към създаване на регионален пазар на определени типове стоки и услуги. Така например потребителите в България вече разглеждат пазарите на мебели и дрехи в Солун или около Букурещ като алтернатива на съществуващите в българските големи градове. Улесненият достъп до пазарите от своя страна увеличава потенциалния мащаб на операциите на местните компании – търговски или производствени. На пазара на услуги ще се засили интеграцията чрез „пакетиране“ на продукти за целия регион. Част от българските куриерски фирми например вече предлагат услуги на еднакви цени за България, Румъния и Гърция. Мобилността на работната сила ще доведе и до регионално предлагане на строителни, монтажни и ремонтни дейности – както вече се случва в рамките на националните граници на българския пазар.

Взаимно проникване в по-голяма степен може да се очаква и на пазара на недвижими имоти в масовия жилищен сегмент. Българите с по-високи доходи вече са активни купувачи на имоти в Гърция. Подобна тенденция се очаква в резултат на нарасналото търсене от страна на румънци на имо-

ти в български курорти, а също и на засиления интерес към придобиване на градски жилища с инвестиционна цел или за отдаване под наем.

В по-дългосрочна перспектива ще се появи и конкуренция между инфраструктурните компании на България и Румъния, а в някаква степен и на Гърция. Българи от пограничните райони например могат да ползват румънски летища, за да пътуват за Европа, вместо да пътуват до София и софийското летище. Черноморските пристанища, железопътните връзки, пътищата и магистралите на двете страни все повече ще се конкурират за привличане на пътници и товари. Бизнесът и пътуващите ще спечелят от тази конкуренция, която ще намали съответните национални монополи и ще помогне за подобряване на услугите.

Търговия и транспорт

Товарният транспорт отбелязва голям ръст по дестинациите в ЕС – 15–20%. Особено силен е ръстът на превозените товари към и от Румъния – съответно 20 и 32%, измерен в хиляди тонове, и 8 и 41%, измерен в милиони тонкилометри. Въпреки че отбелязва спад, транспортът от и за Гърция си остава най-натоварен, като превозените товари са повече, отколкото останалите балкански дестинации, взети заедно. Транспортът към Македония и Турция отбелязва спад, както и този към Сърбия.

Българският транспортен бизнес е в голяма степен насочен към ЕС, като тази интеграция през 2007 г. се увеличава. През следващите години процесът ще се засилва, след като постепенно преминават преходните периоди и отрасълът бъде допуснат изцяло до общия пазар на ЕС.

**Таблица 7. Товарен автомобилен транспорт
(9-месечие на съответната година)**

Страна на разтоварване	2006 г.		2007 г.		Промяна	
	хил.т.	млн.ткм	хил.т.	млн.ткм	хил.т.	млн.ткм
ЕС	1731,6	2422,6	1991,3	1537,1	15,0%	-36,6%
Румъния	147,9	77	177,3	83,3	19,9%	8,2%
Сърбия	125,4	89	72,5	58,9	-42,2%	-33,8%
Македония	435,2	170,6	180,4	87	-58,5%	-49,0%
Турция	343,4	243,6	173,9	93,8	-49,4%	-61,5%
Гърция	797,9	434,7	628,0	435,7	-21,3%	0,2%

Страна на натоварване	2006 г.		2007 г.		Промяна	
	хил.т.	млн.ткм	хил.т.	млн.ткм	хил.т.	млн.ткм
ЕС	1207,0	1374,1	1445,4	1668,4	19,8%	21,4%
Румъния	73,1	40,1	96,3	56,5	31,7%	40,9%
Сърбия	73,1	40,1	168,7	74,3	130,8%	85,3%
Македония	244,5	116	185,4	71,1	-24,2%	-38,7%
Турция	146,1	89,1	111,4	70,6	-23,8%	-20,8%
Гърция	708,4	396	687,3	405,3	-3,0%	2,3%

Източник: НСИ

Външната търговия е основно насочена към ЕС. Балканските страни – членове на ЕС – са много по-големи търговски партньори на България, отколкото останалите съседни. Единственото изключение е Турция, която е най-големият търговски партньор на Балканите (което не е учудващо, като се има предвид, че Турция е сред 15-те най-големи икономики в света).

Русия е голям търговски партньор най-вече заради вноса на горива в България и в много по-малка степен – заради износа на българско вино към федерацията (основно след ограничаването на вноса на грузинско вино).

Търговията с почти всички страни от региона се увеличава динамично. Западните Балкани обаче все още имат минимален дял в общата търговия на България. Износът към Албания и Босна отбелязва рязък спад от началото на 2007 г., с малко намалява и вносът от Сърбия и Украйна. Все още е трудно да се каже обаче дали това е резултат от ефекта на еднократни сделки, от волатилността на търговията, от малкия ѝ обем, или е свързано с пречки, създадени от визовия режим.

Във всеки случай членството в общия пазар на ЕС (със свобода на движение на стоки, хора и капитали) има сериозен ефект върху търговските потоци в по-дългосрочен план. Трите балкански страни членки на ЕС – Гърция, Румъния и Словения, взети заедно, са по-голям търговски партньор на България, отколкото Турция и дори Русия. Балканските страни – нечленки на ЕС – не достигат подобно ниво на търговия с България.

Таблица 8. Външна търговия: внос

Внос	Деветмесечие на 2006 г.	Деветмесечие на 2007 г.	Промяна
Русия	2473,8	2678,3	8,3%
Украйна	427,4	371,3	-13,1%
Албания	2,3	3	30,4%
Босна и Херцеговина	13,1	21,9	67,2%
Турция	768,9	1110,3	44,4%
Македония	85,3	211,8	148,3%
Сърбия	128,4	128	-0,3%
Черна гора	0	0,2	-
	3899,2	4524,8	16,0%
Румъния	514,5	559,8	8,8%
Гърция	693,4	829,8	19,7%
Словения	65	82,9	27,5%
	1272,9	1472,5	15,7%

Източник: БНБ

Таблица 9. Външна търговия: износ

Износ	Деветмесечие на 2006 г.	Деветмесечие на 2007 г.	Промяна
Русия	123,7	225	81,9%
Украйна	54,9	126	129,5%
Албания	57,5	40,1	-30,3%
Босна и Херцеговина	83,1	21,1	-74,6%
Турция	1004,5	1119,1	11,4%
Македония	184,9	214,8	16,2%
Сърбия	319,6	427,6	33,8%
Черна гора	0	3,2	-
	1828,2	2176,9	19,1%
Румъния	374	449,7	20,2%
Гърция	803,5	881,8	9,7%
Словения	83,7	115,8	38,4%
	1261,2	1447,3	14,8%

Източник: БНБ

Забележима промяна има при авиокомпаниите. Летище София постигна рекорд от 2,75 милиона пътници за 2007 г., което е ръст от 24% спрямо 2006 г. Това се дължи на навлизането на нискотарифни авиокомпани и отварянето на нови линии. След приемането на България в ЕС в страната започнаха да навлизат и водещи нискотарифни компании от рода на EasyJet, тъй като пътническият поток от и за страната се увеличи значително, а перспективите са още по-добри заради продължаващата интеграция в ЕС и влизането в Шенген и Евроразоната след няколко години.

Миграция

През последните години безработицата в България достигна средните нива в ЕС, а в немалко браншове има сериозен недостиг на квалифицирана работна сила. Макар и постепенно, продължаването на тази тенденция ще стимулира навлизането на работна ръка в България.

Подобно нещо се случи в Ирландия в средата на 90-те години, когато след десетилетие бурно икономическо развитие страната започна да привлича имигранти, преобръщайки вековната тенденция на масова емиграция. Ирландия обаче сравнително бързо прие прозрачна и пазарна политика на управление на приходещата работна сила, като възприе принципа, че ако за свободно работно място няма местни кандидати, след определен период от време се допуска издаването на разрешение за работа на чужденец за това работно място.

Сегашната политика по отношение на отпускането на разрешителни за работа в България е силно рестриктивна (а и скъпа за работодателите), а анекдотични примери показват и силна степен на бюрократизъм и формални пречки (включително по отношение на високообразовани и квалифицирани западноевропейци и американци, които желаят да работят в България във високотехнологични компании). Липсва и дългосрочна насоченост и политика за интеграция на чуждата работна сила (което за малки страни със специфичен и труден език е предизвикателство).

Подготовката и влизането в Шенген вероятно допълнително ще засилят привлекателността на страната за чужди работници. Ще се увеличат в известна степен и възможностите за проникване на такива, тъй като почти всички страни от Латинска Америка например имат безвизов режим с шенгенските страни, което постепенно се пренася и върху България.

Системните дефицити на хора в страната ще се запълнят по един или друг начин: или с легална миграция, или с нелегална. Показателна е ситуацията в много страни от самия ЕС. Според данни от Европейската комисия от средата на февруари 2008 г. (*New tools for an integrated European Border Management Strategy, MEMO/08/85*) в ЕС има 8 милиона нелегални емигранти, като около 80% от тях са в шенгенските страни. Около половината

от тях са пристигнали легално в ЕС (с виза), но не са спазили максималните разрешени срокове за престой.

Нелегалната имиграция е в много по-голяма степен свързана с невъзможност или със сериозни трудности при интеграцията – включително по отношение на ползване на здравни, социални и други публични услуги; сигурност и защита на правото на собственост; достъп до образователната система за децата и пр. Това създава сериозни рискове, свързани с гетоизация, социални проблеми, бедност и повишена престъпност.

Стимули за реформи

Желанието на България да стане пълноправен член на Шенгенската зона, както и изискванията на Европейския съюз към страните с външни граници са предпоставка за катализиране на реформи в ключови сектори. От една страна, става въпрос за преки ефекти в резултат на хармонизация на законодателството и практиките в България с тези в ЕС (които ще подобрят средата за бизнес и ще ускорят икономическата интеграция), а от друга – за непреките ефекти и натиска от страна на ЕС за допълнителни реформи в свързани сфери.

През първата година от членството на България в ЕС се наблюдават признаци за това, че европейските институции използват множество начини, за да стимулират реформи в страната. Пример в тази посока са редовните доклади за напредъка на България и Румъния след присъединяването, за забавянето на усвояването на средствата от еврофондовете с повече от година, както и за спирането им при съмнения за неправилно разходване. Желанието на България да стане част от еврозоната също се използва като средство за натиск – за провеждане на благоразумна и реформаторска икономическа и фискална политика, – въпреки че това не е предвидено в съответните регламенти.

Влизането в Шенгенската зона също е вероятно да се използва от ЕС като стимул за реформи – една възможност за което е изискването на конкретни резултати преди обявяване на твърда дата за приемане в Шенген. Вероятно подобни реформи биха били свързани със съдебната система и сигурността. Това е шанс за допълнителен тласък на реформите, но от друга страна, ако той бъде изпуснат, може да се стигне до сериозно забавяне на членството в Шенген.

Финансиране

Съгласно чл. 32 от Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС:

1. Създава се Инструмент за улесняване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение като временен инструмент, който да помогне на България и Румъния, между датата на присъединяване и края на 2009 г., да финансират дейностите на новите външни граници на Съюза за прилагане на достиженията на правото от Шенген и контрола на външните граници, и да помогне за подобряването на паричния поток в националните бюджети.

2. За периода 2007–2009 г. следните суми (по цени за 2004 г.) се предоставят на България и Румъния под формата на сумарни плащания по временния Инструмент за улесняване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение:

(EUR милиона, по цени за 2004 г.)			
	2007 г.	2008 г.	2009 г.
България	121,8	59,1	58,6
Румъния	297,2	131,8	130,8

3. (Попр., ДВ, бр. 97 от 2007 г.) Най-малко 50 % от разпределената сума за всяка страна по временния Инструмент за улесняване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение се използват, за да се помогне на България и Румъния по тяхното задължение да финансират дейности на новите външни граници на Съюза за прилагането на достиженията на правото от Шенген и контрол на външните граници.

4. Една дванадесета от всяка годишна вноска се плаща на България и Румъния на първия работен ден от всеки месец на съответната година. Сумарните плащания се използват в рамките на три години след първото плащане. България и Румъния представят не по-късно от шест месеца след изтичането на този тригодишен период подробен доклад за окончателното изпълнение на сумарните плащания по частта за Шенген от временния Инструмент за улесняване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, с обосноваване отчет за разходите. Всички неизползвани или неоправдано изразходвани средства се възстановяват на Комисията.

5. Комисията може да приеме всякакви технически разпоредби, които са необходими за функционирането на временния Инструмент за улесняване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Изводи и препоръки

■ Подготовка и постигане на споразумение за безвизов режим на ЕС със страните от региона на Западните Балкани, каквото България получи почти десетилетие преди членството в ЕС; подобен статут имат например почти всички страни от Южна Америка. В противен случай регионът ще остане в голяма степен затворен и изолиран от ЕС (и България), а интеграцията и развитието му ще се забавят значително. Ускоряването на развитието на съседните страни е важно за България, доколкото това ще окаже позитивно влияние върху страната.

■ Междувременно е възможно да се работи за спогодба със съседните страни за улесняване на преминаването на границите от страна на живеещите в пограничните региони – 30–50 километра от границата (по правилата на *Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention*).

■ Електронизация и административно облекчаване на процеса на издаване на визи (например провеждане на интервю само при издаване на първа виза, но не и при следващи); изготвяне на политика за издаване на дългосрочни визи, която да улеснява икономическите, културните, научните и образователните контакти със страните в „черния списък“ на Шенген (за които има изискване за визи).

■ Изработване на миграционна политика, която да позволява своевременно запълване на незаети работни места с легално пребиваващи лица при спазване на пазарни принципи, минимални бюрократични пречки и административен произвол и създаване на възможности за пълноценна интеграция.

■ Подготовката на България за Шенген трябва да бъде съпроводвана от подготовка и максимално бързо отваряне на пазара на труда на старите страни членки на ЕС за работници от България; свободата на труд ще е естествено допълнение към свободата на придвижване, още повече, че това са основни принципи на ЕС.

ШЕНГЕН: ЕФЕКТИ ЗА БЪЛГАРИЯ

**Анализ на вътрешнополитическите,
регионалните и икономическите ефекти
от предстоящото присъединяване на България
към Шенгенското пространство**

Българска
Първо издание

Институт „Отворено общество“ – София
София 1000, ул. „Солунска“ 56
тел.: (02) 930 66 19, факс: (02) 951 63 48
www.osf.bg

Формат: 70/100/16 Печатни коли: 4
Печатница: „Симолини-94“ – София

ISBN 978-954-9828-63-4

