

## ТЪРГОВСКАТА ПОЛИТИКА НА ЕС – ПЕРСПЕКТИВИ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, АЛТЕРНАТИВИ

Международната търговия и по-специално ТТІР – споразумението за трансатлантическа търговия и партньорство между ЕС и САЩ, напоследък се превръща в предмет на разгорещени спорове в Съюза, противопоставяйки неговите институции и корпоративния сектор срещу широка коалиция на организации от гражданското общество. ТТІР се откроява като пример за новото поколение споразумения за свободна търговия, насочени към дълбока икономическа интеграция. Освен премахване на митата негова основна цел е и хармонизирането на широк набор от регулаторни въпроси и правила в области като селското стопанство, безопасността на храните, техническите стандарти, отрасловите регулации при услугите, защитата на правата на интелектуална собственост, обществените поръчки. Централни въпроси са и либерализацията и защитата на инвестициите, като особено противоречие поражда предложеният механизъм за уреждане на спорове между инвеститорите и държавата (investor-to-state-dispute-settlement, ISDS).

Дебатът за ТТІР подновява и интереса на научната общност към проблемите, свързани с търговията. Академичният дискурс се характеризира с двойно предизвикателство – от една страна, липсват знания за влиянието, което новите търговски споразумения биха могли да окажат върху благосъстоянието в ЕС. Голяма част от ефектите на нормативните промени, например по отношение на безопасността на храните, защитата на потребителите, околната среда, условията на труд и др., не са добре проучени. От друга страна, няма алтернативно виждане за възможния принос на международната търговия за общественото благосъстояние в съвременната среда на множество кризи, както и по отношение на необходимите промени в търговската политика на Съюза.

За да се подпомогне дебатът по тези въпроси чрез насърчаване на транс- и интердисциплинарен анализ на съществуващите търговски режим и политики на ЕС и неговите вероятни икономически, социални и политически последици, между 4 и 6 февруари 2016 г. в Центъра за международно развитие във Виена - Австрия беше проведена международна конференция „Търговската политика на ЕС на кръстопът: между икономическия либерализъм и демократичните предизвикателства“. На нея бяха изложени множество теоретични и нормативни позиции на учени от различни дисциплини (икономика, политически науки, право и социология) в областта на социалните науки, като форумът успя да събере представители на академични и изследователски институции с политици и активисти от различни политически и неправителствени организации и социални движения.

Конференцията е организирана от Австрийската фондация за изследване на развитието (ÖFSE) в сътрудничество с Европейската асоциация за еволюционна политическа икономия (EAEPF) и EuroMemorandum Group и с финансовата подкрепа на фондация „Rosa Luxemburg“ - Брюксел и Камарата на труда - Виена.

За да се улесни дебатът между множеството заинтересувани от алтернативните концепции за търговията и търговската политика на ЕС, да се стимулират дискусиите между академичните среди, практиците и активистите и да се повиши осведомеността на широката общественост по въпросите, свързани с търговската политика на ЕС, в рамките на конференцията бяха комбинирани три формата. Вечерта преди конференцията се проведе публична дискусия с участието на видни лектори. В рамките на три работни сесии, посветени на конкретна тематика, бяха включени три пленарни дискусии по теми от общ интерес, както и десет тематични семинара. Форматът на конференцията даде възможност за задълбочени разисквания между участниците в нея – 14 поканени лектори и участници в панелни дискусии, 34 представящи автори и над 40 други представители на различни институции.<sup>1</sup>

Откриващата сесия, чийто надслов съвпада с този на самата конференция, беше насочена към широката общественост и медиите. След приветственото слово на директора на ÖFSE *Werner Raza* основният докладчик *Stephen Gill* (Университет Йорк, Торонто) представи презентация на тема „Търговската политика на ЕС като пример за нов вид конституционализъм“. Той разгледа начина, по който новите търговски споразумения се свързват с по-широките промени в глобалната политическа икономия. Отделено беше специално внимание на връзката между търговските споразумения и концепциите за „нов конституционализъм“ и „дисциплиниращ неолиберализъм“, както и на концептуалните основи на интеграцията в ЕС през последните 30 години. В заключение авторът идентифицира основните поддръжници на тези процеси и техните проекти и посочи съществуващия потенциал за контрахегемонистична опозиция и връзката му със силното движение против проекти в областта на търговската политика като ТТІР.

Презентацията беше последвана от панелна дискусия на тема „Търговската политика на ЕС – състояние, въпроси, проблеми и предизвикателства“, водена от журналистката *Petra Pinzler*, в която взеха участие *Stephen Gill*, *Penny Jarke* (Европейска федерация на профсъюзите на обществените служби, EPSU), *John Hilary* (фондация „War on Want“) и *Ferdinand De Ville* (Университет Гент).

Първата пленарна сесия на конференцията – „Икономически ефекти на новото поколение споразумения за свободна търговия: алтернативни подходи за оценка на въздействието“ беше председателствана от *Werner Raza*, с основни лектори *Rudi von Arnim* (Университет Юта), *Frank Ackerman* (изследова-

<sup>1</sup> Допълнителна информация (пленарни презентации, доклади от семинарите, видео, интервюта с участниците) може да бъде намерена на <http://www.oefse.at/en/events/eu-trade-policy-conference/>.

телска и консултантска компания „Synapse Energy Economics“) и Sabine Stephan (фондация „IMK/Hans Böckler“).

*Rudi von Arnim* даде начало на дискусиата, разглеждайки същността и целите на икономическите модели от типа на изчислимото общо равновесие (Computable General Equilibrium – CGE), които са се превърнали в стандартна методология за оценка на въздействието на търговията. Първоначално те са разработени като инструменти на икономическото планиране, но в края на 70-те години на XX век с институционализирането на общността на използващите ги изследователи и свързването ѝ със Световната банка целта и теоретичната обосновка на тези модели се променя. Наблюдава се изместване на акцента към промени в цените за получаване на резултати с пълна заетост. Според много икономисти допускането за пълна заетост е силно проблематично, но научната общност, подкрепяща CGE моделите, по принцип отрича модели, които не дават резултати в рамките на теоретичните ѝ вярвания. Сега все по-голяма популярност придобиват конкурентни на CGE модели. Затова е важно при разработването на такива алтернативни модели да се помисли задълбочено за фокусирането им върху онези въпроси, които засягат работниците и цялото общество – заетостта и разпределението на доходите. Von Arnim представи текущите си изследвания, свързани с разработването на голям многосекторен и многостранови модел, насочен именно към заетостта и разпределението на доходите. Той изтъкна, че получените резултати не са изненадващи – ефектите на търговската либерализация по отношение на разпределението могат да се проявят по разнообразни начини, а негативното влияние засяга най-вече нискоквалифицираните работници.

*Frank Ackerman* съсредоточи вниманието си върху ползите от регулациите. В презентацията си „Оценка на търговските споразумения – уроците от TTIP“ той изтъкна, че приносът на регулациите за опазването на общественото здраве и сигурност, околната среда и социалното благосъстояние е напълно negliжиран при повечето използвани техники за оценка на търговията. Проучванията, предвиждащи годишни ползи за ЕС от TTIP в размер на 70-120 млрд. EUR се основават на допускането за пълна заетост и съдържат чисти спекулации по отношение на въздействието на нетарифните ограничения. Същевременно е изчислено, че само ползите от регулации от типа на Регламента за химикали „REACH“ и политиката на ЕС в областта на възобновяемата енергия са почти равни на тези, които се предвижда да донесе TTIP. В заключение авторът подчерта, че регулациите не са арбитражни бюрократични пречки пред търговията, а демократично приети граници на това какво може да бъде продавано и как то да бъде произвеждано.

В презентацията си „Какво очаква гражданското общество от оценките за устойчиво въздействие на търговията (SIA)“ *д-р Sabine Stephan* разгледа въпроса защо Европейската комисия въобще започва да прави такива оценки, тяхното място в определяне на ролята на търговските инициативи на ЕС, емпиричните доказателства от преговорите за TTIP. Тя представи някои коментари и

предложения, направени от практики и активисти от синдикати и неправителствени организации в Германия. По принцип SIA са свързани с инициативи, за които се очаква да имат сериозно икономическо, социално и екологично въздействие (като споразуменията за свободна търговия). Процесът на изготвяне на такива оценки протича паралелно с търговските преговори, но е обичайно в него да има забавяне. Затова и рядко препоръките от SIA са съвременни - в рамките на процеса на преговорите. Според д-р Stephan в тях не се взема предвид фактът, че обхватът на споразуменията за свободна търговия е претърпял значителна промяна, което налага да се разглеждат и потенциалните последици от защитата на инвеститорите и регулаторното сътрудничество за икономическите, социалните и човешките права и околната среда. Тя посочи, че е безмислено да се провеждат обществени консултации и оценки на въздействието, при положение, че политическата линия е твърдо определена. Затова в заключение д-р Stephan изтъкна необходимостта от отворена и непредубедена дискусия, включваща и възможността да не се започват преговори, защото в противен случай SIA остават само „козметична добавка“ към обосновката на търговската политика на ЕС, а не истински опит за формулиране на устойчива търговска политика.

Сесията завърши с продължителна отворена дискусия.

*Втората пленарна сесия* с председател *Éva Dessewffy* от Камарата на труда - Виена беше на тема „*Регулаторен дневен ред на новите споразумения за свободна търговия – регулаторно сближаване или дерегулация?*“ *Sheila Jasanoff* (Школа за управление „Кенеди“, Университет Харвард) изнесе основен доклад по въпросите за епистемичните и онтологичните основи при създаването на политики, особено по отношение на регулирането на технологиите и риска. Според нея преобладаващият подход към регулирането се ръководи от „линеен модел на деполитизация“ - науката доставя факти въз основа на изследвания; в интерфейса наука/политика решенията се вземат на базата на предполагаемо научна оценка на риска, а чак след това при управлението на риска в оценката се добавя социалното измерение. Авторът противопостави този подход на аналитично-делиберативния модел, който предоставя на политиките, учените и обществениците същите възможности за анализ на риска и вземане на решения. В политическата реалност съществуват различни епистемични култури, които тълкуват данните и фактите по различен начин и така се достига до различни регулаторни решения. В доклада това е илюстрирано с категории на опасност, които се възприемат като особено важни от някои нации, а други ги смятат за неуместни или дори за „лоша политика“ (например канцерогени, ГМО). Тези различия отразяват институционализираните различни културни подходи към познанието (граждански епистемологии); те се коренят в различните онтологии и начини на познание и обуславят специфичната институционална култура и политики в отделните страни. Затова придържането към определен стил на политика отразява сложни оценки, които не трябва да се заменят с други хомогенизирани процедурни практики, основани върху погрешни

схващания за научна точност. Въпреки че е възможно разработването на различни модели на епистемична субсидиарност, например съжителство, космополитизъм и конституционализъм, Jasanoff завърши доклада си, подчертавайки основната епистемична предпоставка – че знанието не се валидира от само себе си, а винаги по политически път.

*Marija Bartl* (Университет Амстердам) разгледа главата за регулаторно сътрудничество в ТТІР и по-конкретно предложението за регулаторен орган за сътрудничество. Предвижда се в него да бъдат включени висши търговски служители и други високопоставени представители на регулаторните институции, споделящи някои епистемични и идеологически пристрастия, въз основа на които ще се създаде общ набор от програмни разбирания. В такава среда би било трудно да се повдигнат въпроси относно други рискове, свързани например с екологични и социални проблеми. В рамките на ТТІР може да бъде възприета оценка на въздействието, основаваща се върху анализ на разходите и ползите, който е неудобен по отношение на социалното регулиране, но е възприет в САЩ. Досега Европа използва различен, по-плюралистичен подход към оценката на регулаторното въздействие (например многоиндикаторен анализ), който обаче може да бъде подложен на натиск за промяна в резултат от сключването на споразумението. Според автора регулаторното сътрудничество в рамките на ТТІР няма да доведе до нови регулации, а до неизпълнение на дейностите в редица области от обществено значение, например стандартите на труда, околната среда и здравето. Така ТТІР по-скоро стимулира регулаторна „надпревара към дъното“.

Въз основа на резултатите от приключилия скоро изследователски проект (INTERNORM) *Jean-Christophe Graz* (Университет Лозана) представи ролята на участието на заинтересуваните страни в международната стандартизация. Изследването открива наличието на демократичен дефицит в международните организации по стандартизация – прекомерно представителство на корпорации и бизнес-асоциации и недостатъчно - на организациите на гражданското общество (civil society organizations - CSOs). За да се засили присъствието на последните, е необходимо да се проучи въпросът защо е налице и как функционира този дефицит и да се стимулира прякото участие на представители на гражданското общество в разработването на международни стандарти. Проектът INTERNORM включва учени, активисти и организации за опазване на околната среда, както и асоциации на потребителите. Той успява да обедини обществото и знанието за формирането на стандарти, като превръща обикновените потребители в техни създатели. Въпреки това според автора все още има неразрешени въпроси във връзка с участието на CSO в създаването на стандарти, например високите процедурни и технически разходи за влизане, както и такива, засягащи мониторинга.

Заключителната пленарна сесия на конференцията беше насочена към „Алтернативи и предложения за по-демократична търговска политика на ЕС“. Председател на сесията беше *Claus Dieter König* от фондация „Rosa Luxemburg“,

а участници – Manuel Pérez-Rocha (Институт за изследване на политики, Вашингтон), Christoph Scherrer (Университет Касел) и Alexandra Strickner (АТТАС, Австрия).

*Manuel Pérez-Rocha* откри дискусиата, като подчерта, че в програмите на социалните движения трябва да бъдат сериозно застъпени съпротивата срещу търговската политика и разработването на алтернативи. Той припомни опита в NAFTA и изтъкна, че икономическата политика трябва да бъде проектирана по такъв начин, че да взема предвид не само един, а много алтернативни модели и политически решения. Широки социални мрежи като групата „Hemispheric Social Alliance of the Americas“ (Социален съюз на американското полуостров) са доказали важността си за проправянето на пътя към установяването на прогресивни правителства като тези в Латинска Америка в началото на XXI век. Авторът посочи, че в доклада си „Алтернативи за Северна и Южна Америка“ тази организация още преди 10 години е представила аргументи срещу споразуменията за свободна търговия и предложените алтернативни търговски политики.

Според *Alexandra Strickner* корените на съществуващата съпротива срещу ТТІР могат да се открият още в борбата срещу кръга „Доха“ на СТО и споразумението GATS от началото на века. В резултат от това се формират и първите мрежи, каквато е например групата „Our World is not for sale“ (Светът ни не е за продажба), намерила разпространение от Сиатъл до Брюксел. Вече са разработени множество алтернативи като създадения от гражданското общество в ЕС „Алтернативен търговски мандат“ (Alternative Trade Mandate – АТМ), представен през 2012 г. Той съдържа критика на преобладаващия подход в търговската политика на ЕС и се базира върху някои основни принципи, по-специално правата на човека и защитата на околната среда. Програмният подход е изграден върху идеята, че за да се приложи алтернативна търговската политика, трябва да се реорганизира цялата икономика, основаваща се върху принципите на субсидиарност и взаимно допълване, локализиране на производството и продоволствена сигурност. Освен това е важно да се изградят връзки между търговията и други важни проблеми като изменението на климата. АТМ предлага и коренно различен процес на търговски преговори, по-конкретно преценка на ролята на националните парламенти, активно участие на гражданското общество, както и възможността за редовно преразглеждане на търговските споразумения.

*Christoph Scherrer* постави въпроса за начините, по които могат да бъдат мобилизирани хората, за да застанат зад предложените от лекторите визии. Тъй като те предполагат фундаментална промяна на производството и потреблението, много от членовете на средната класа ги възприемат като заплаха за начина си на живот, особено при криза, когато хората се страхуват, че ще загубят това, което притежават. Кризата в ЕС показва, че солидарността между хората в рамките на Съюза намалява. Социалните борби за съжаление остават на местно ниво – тенденция, която дори се насърчава по време на кри-

зата. Ето защо от изключително значение е изграждането на стратегии за мобилизиране на хора, надхвърлящи границите на отделните държави в краткосрочен план. Важна отправна точка за това би могла да бъде деконструкцията на експортноориентираната парадигма, наложена от Германия като решение на кризата в ЕС, и създаването на механизми за компенсация в рамките на Съюза.

В обобщение, пленарната сесия се концентрира около обсъждането на споразуменията за свободна търговия като показателни не само за промените в политиката на търговията, но и за по-дълбоките структурни изменения в световната политика и икономика. Всички участници се обединиха около разбирането, че е най-правилно алтернативите да се основават върху системна критика на световния икономически ред, подчертавайки, че всяко обсъждане на алтернативи трябва да започва с поставяне под въпрос на съществуващите модели на производство и потребление. Освен това при разработването на икономическите системи ръководно начало трябва да са човешките права, опазването на околната среда, продоволствената сигурност – например в основата на организацията на търговията с хранителни продукти трябва да залегнат принципите на субсидиарност и взаимно допълване. Необходимо е да бъдат засилени демократичните прерогативи в рамките на търговската политика. Търговските преговори не бива да се провеждат тайно – решенията във връзка с това трябва да се вземат прозрачно най-вече от националните парламенти. Сегашните правила на световната търговия неоправдано ограничават автономията на правителствата и поставят корпоративните интереси над тези на други социални актьори. Необходимо е да бъдат премахнати правата на инвеститорите по ISDS да съдят правителства и да се предоставят възможности за търсене на съдебна отговорност на корпорации пред Международния съд за човешките права.

Участниците в панела се обединиха около мнението, че вече избилстват алтернативни визии и концепции, но те трябва непрекъснато се надграждат. Необходимо е да се разширяват и създават нови мрежи, в които организациите на гражданското общество и социалните движения с общи усилия не само да се противопоставят на преобладаващите политики, но и да разработят програма за алтернативни икономически, социални и екологични, вкл. търговски политики.

Между пленарните заседания бяха проведени три паралелни работни сесии с десет работни семинара. Темите на паралелните семинари бяха групирани около пет тематични оси:

#### 1. Икономически и регулаторни оценки на въздействието на търговските споразумения

●Семинар „Икономически модели за оценка на въздействието върху търговията“ с участието на:

- *Werner Raza* (ÖFSE), *Rudi von Arnim* (Университет Юта) и *Bernhard Tröster* (ÖFSE) „Оценка на обявените ползи от Трансатлантическото споразумение за търговия и партньорство (ТТІР)“;

- *Jeronim Capaldo* (Университет Туфтс) „Трансатлантическото споразумение за търговия и партньорство: Европейска дезинтеграция, безработица и нестабилност“;

- *Christoph Scherrer* (Университет Касел) „Разбиране на създаването на стандарти в академичните среди: Икономика на международната търговия“.

• Семинар „Икономическа оценка на въздействието на ТТІР“ с участието на:

- *Andrea Hossó* (независим изследовател) „Универсална търговска либерализация: все по-дезинтегриращата се Европа“;

- *Edith Laget* (Университет Мериленд) „Цената на двойните стандарти по отношение на търговията и благосъстоянието“;

- *Simon Theurl* (Виенски университет за икономика и бизнес) и *Jan Grumiller* (ÖFSE) „Очаквани последици на ТТІР върху МСП или защо МСП заемат позиция срещу ТТІР?“.

## 2. Регулаторни въпроси при търговските споразумения от ново поколение

• Семинар „Търговия и либерализацията на услугите“ с участието на:

- *Nicole Lindstrom* (Университет Йорк) „ТТІР и либерализацията на услугите“;

- *Oliver Prausmüller* (Камара на труда, Виена) „Ново начало на маркетизацията на публичните услуги: от GATS до TISA и ТТІР“;

- *Yuliya Yurchenko* (Университет Гринуич) „От GATS до TISA и ТТІР: неолиберални идеи за публичните услуги, финансите и социалното осигуряване“.

• Семинар „Трудови и екологични права в търговските споразумения на ЕС“ с участието на:

- *Axel Marx*, *Lein Brech* и *Nicolas Brando* (Университет Льовен) „Защитата на правата на работниците в споразуменията за двустранната търговия на ЕС. Проучване на споразумението между ЕС и Колумбия“;

- *Maria Garcia* (Университет Бат) „Търговски и социални въздействия – новите регулации за устойчивост на ЕС“;

- *Axel Berger*, *Clara Brandi* и *Dominique Bruhn* (Германски институт за развитие) „Екологични разпоредби в преференциалните търговски споразумения: Сравняване на подхода на европейските и развиващите се пазари“.

• Семинар „Търговия и национално регулиране“ с участието на:

- *Florian Ramel*, *Axel Mangelsdorf* и *Knut Blind* (Технически университет, Берлин) „Ефекти на стандартите върху веригите на стойността и търговията в Европа“;

- *Ronan O'Brien* (независим изследовател) „Как международните търговски споразумения засягат националните регулации: регулаторни дейности по ТТІР в техния по-широк контекст и вероятните последици“;



- *Werner Raza* (ÖFSE) „Изместване на социалните разходи по търговията: нетарифните мерки като новия център на търговската политика”.

### 3. Алтернативи за търговската политика на ЕС

●Семинар „Алтернативни подходи към търговска политика, с участието на:

- *Julia Eder* (Университет Йоханес Кеплер, Линц) „Търговското споразумение ALBA-TCP – модел на алтернативен търговски дневен ред на ЕС?”;

- *Deborah Martens* (Университет Гент) „Честна търговска политика на ЕС? Концептуален анализ и картиране на терена”;

- *Giulia Gortanutti* (Рурски университет, Бохум) „Влиянието на синдикатите и социалните движения върху търговската политика на ЕС”.

### 4. Политическа икономия на търговската политика на ЕС

●Семинар „Политическа икономия на търговската политика на ЕС“ с участието на:

- *Yeltes Bollen* (Университет Гент) „Разкриване на интересите на страните-членки в търговската политика”;

- *Edward Yencken* (Университет Мелбърн) „Уроците от СЕТА: значение за бъдещите споразумения за свободна търговия на ЕС”;

- *Balazs Horvath* (Унгарска академия на науките) „Водената от ценности търговска политика на ЕС”;

- *Jan Orbie, Deborah Martens, Lore Van den Putte* (Университет Гент) „Срещи с гражданското общество в търговските споразумения на Европейския съюз: цели, функции и оценка”.

●Семинар „Прозрачност, отчетност и легитимност на търговска политика на ЕС“ с участието на:

- *Otto Holman* (Университет Амстердам) „Медиация на европейската търговска политика, търговската интернационализация и политическата икономия на интересите: случаят на ТТИР”;

- *Niels Gheyle* (Университет Гент) „Търговска политика на светло – връзката между търговия и политика”;

- *Bernhard Zeilinger* (Университет за приложни изследвания, Виена) „Патерналистична конституционализация на търговската политика на ЕС”.

### 5. Външни измерения на търговската политика на ЕС

●Семинар „Геополитика на търговията“ с участието на:

- *Marko Juutinen* и *Jyrki Kähkönen* (Университет Тампере) „Битката за глобализация? Мегарегионалните търговски споразумения на БРИКС и САЩ в променящия се световен ред”;

- *Liviu Damsa* и *Panayotis Protosaltis* (Университет Бирмингам) „ТТИР: още една глава от многостранните търговски споразумения на САЩ?”;

- *Daniel Schade* (Лондонско училище по икономика и политически науки) „Принуда чрез завършване: Разясняване на Споразумението за свободна търговия между ЕС и Еквадор”.

•Семинар „Ефекти на търговската политика на ЕС по отношение на Глобалния Юг“ с участието на:

- *Eduard Marinov* (Институт за икономически изследвания при БАН) „Споразуменията за икономическо партньорство и сложната рамка на регионална интеграция в Африка“;

- *Samuel Kasirye* (фондация „Rosa Luxemburg“) „Геополитиката на търговската политика на ЕС – отражение върху Източна Африка“;

- *Africa Kiiza* (Панафрикански университет) „Угояване за заколение? Геополитика на търговската политика на ЕС и отражението ѝ върху Глобалния Юг – прогнози за преговорите за ТТІР между ЕС и САЩ“;

- *Sanchir Jargalsaikhan* (Институт за стратегии за устойчиво развитие, Уланбатор) „Инвестиционни споразумения между Монголия и държавите от ЕС: последици за перспективите за развитие на Монголия“.

В заключителното си изказване при закриването на конференцията Werner Raza подчерта важността на критичното научно знание в областта на международната търговия. Той изтъкна, че е нужно да продължи изграждането на трансдисциплинарни мрежи от изследователи, политици и представители на гражданското общество. Те трябва да задават дневния ред в търговската политика, допринасящ както за развитието на социалния модел на ЕС, така и за създаването на международен икономически ред, основан на взаимно уважение и сътрудничество.

Д-р Вернер Раза, д-р Едуард Маринов