



РОТАЦИОННОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО – АМБИЦИИ И РЕАЛНОСТИ

ПРОФ. ИНГРИД ШИКОВА

10 ноември 2017 г.

*Успехът е наука; ако имате
условията, получавате
резултата.* “Оскар Уайлд

Всяка държава, която поема ротационното председателство се стреми да постави свой отпечатък върху интеграционния живот на Европейския съюз, да повиши своята роля като член на Европейския съюз и ако успее да направи това успешно може да извлече от председателството по-дългосрочни резултати чрез изграждане на авторитет и влияние. Държавите, които поемат за първи път председателството обичайно проявяват по-голяма амбиция, желаят непременно да постигнат успех, с който да се докажат като пълноправни членове на Европейския съюз, поради което влагат много усилия и енергия в осъществяване на председателството.

Амбициите на председателството, обаче, трябва да отговарят на реалностите, за да няма разочарования и преднамерени политически спекулации.

1. Амбицията за национални приоритети, облечени в европейски цели

Искушението да бъдат формулирани национални приоритети, облечени в европейски цели се сблъсква с действителността. Развитието на европейската интеграция променя естеството на председателството – все по-малко държавата, която осъществява председателството, може да поставя на преден план национални приоритети и интереси или да осъществява големи национални инициативи, особено ако



те не отговарят на интересите и не са приемливи за мнозинството от останалите държавите членки. Все повече, ротационното председателство изпълнява ролята на пилот, който трябва спокойно и сигурно да отведе самолета по определения коридор до следващото летище. Може дори да се говори за ерозия на автономията на ротационното председателство и за поставяне на институционален “корсет”. Ротационните председателства са задължени да отчитат колективните интереси, а не толкова и не преди всичко, националните. Ротационните председателства все повече започват да действат в определена рамка, в “калп”, с чиято форма те трябва да се съобразяват. Самият европейски дневен ред и конкретното му осъществяване ограничава институционално ротационното председателство. Не е възможно ротационното председателство да не се съобрази с процеса на вземане на решения в Европейския съюз и да пренебрегне въпроси, които са наследени от предшестващото председателство.

Разбира се, всяко председателство може да използва различни инструменти, за да съсредоточи вниманието върху някои въпроси или да постави по-назад в дневния си ред други, но въпреки това то няма възможността да пренебрегне напълно наследените досиета и на тяхно място да отвори свои, които смята за приоритетни. Това ограничение, което можем да наречем, ограничение на приемствеността, се осъществява практически от Европейската комисия и Генералния секретариат на Съвета, които следят за придвижването на законодателните предложения.

Към това трябва да се добави и въвеждането на трио ротационните председателства с обща

стратегическа програма, което също до известна степен ограничава отделните страни да влияят самостоятелно върху приоритетите на ротационното председателство, което осъществяват.

Едновременно с това, статутът на държавата, която осъществява председателството е “първа между равни”, поради което тя не може да налага едностранно само свои приоритети, които са от нейн национален интерес. Такъв подход би я поставил в твърде неблагоприятна позиция в самия Съвет, както и във взаимоотношенията ѝ с институциите на Европейския съюз. Изборът на приоритети е свързан и с програмите на различните конфигурации на Съвета, комитетите и работните групи. Това на практика означава, че приоритетите неминуемо са свързани и зависят от законодателния и политическия цикъл в Европейския съюз. Много трудно и невъзможно е за едно председателство да излезе със своя нова инициатива и да разчита да обере плодовете от нея до края на своя шестмесечен период. Това е само един «председателски момент» в процеса на европейската интеграция.

В духа на тези разсъждения, някои от предложенията за приоритети на българското председателство звучат абсурдно – например, предложението като приоритет да се постави присъединяването на България към Шенгенското пространство. Точно обратното, по време на председателството страната трябва да постави в „stand by” режим собствените си интереси и да извади на преден план общоевропейските въпроси. Бихме могли да включим като приоритет реформирането на Шенгенското пространство и неговите правила, което е важно за целия Европейски

съюз. Това би улеснило и нашето присъединяване в бъдеще. Още повече, че това беше ясно посочено при посещението на френския президент през август т.г. – членството на България в Шенгенското пространство е тясно свързано с неговото реформиране. Нелепи са и изказвания от рода „Защо трябва да продължим да работим по естонските приоритети, ние си имаме наши национални приоритети.“

Не трябва да пропускаме и факта, че понякога резултатите от председателството зависят от непредвидими обстоятелства и от способността на страната да реагира на тях бързо и адекватно, а не толкова от избраните приоритети. Правителството трябва да бъде подготвено за промяна на приоритетите, ако международната ситуация наложи това и да предприеме допълнителни действия, които не са предварително планирани в програмата на председателството. Оценяват например, че финландското председателство е посветило 65% от времето на неочаквани събития и само 35% - на планираните дейности. Ако се обърнем към полското председателство, ще видим, че не му беше лесно – катастрофата във Фукушима и свързаните с нея проверки за устойчивост на европейските АЕЦ и оформянето на перспективата за поетапно отказване от ядрената енергетика, войната в Либия, гръцката криза.

Ето какво твърди Стюарт Ууд, член на Камарата на лордовете и преподавател в Оксфордския университет за българското председателство: “В по-голямата си част дневният ред по време на вашето председателство ще бъде диктуван от събитията, върху които имате ограничен контрол. Например при малтийското

председателство атаката в Манчестър доминираше разговорите в Съвета, който се състоя два дни по-късно. За това, независимо за какво се подготвите, може да се случи непредвидено събитие, което няма нищо общо с вашия план.“

2. Амбицията за лидерство и силна политическа роля

Лисабонският договор ограничи политическото измерение на ротационното председателство, поставяйки в неговия фокус осигуряване на подходящите условия за приемане на законодателните актове. Именно сферата на законодателните усилия става ключова за председателството, тъй като важните политически решения се вземат от Европейския съвет. Успехът на председателството сега зависи повече от неговата административна способност отколкото от политическото лидерство. Няма да бъде пресилено, ако се твърди че администрирането и координацията са една от най-съществените и най-трудоемките функции по време на всяко ротационно председателство. Не е случайно, че начинът на изпълнение на тази функция има съществено влияние върху оценката за успеха или неуспеха на едно председателство. На практика, председателството отговаря за подготовката и координацията на работата на Съвета чрез разработването, оформянето и разпространението на съответните документи, своевременна подготовка, свикване и ръководене на многобройните срещи в различен формат. Председателството трябва да осигури доброто протичане на тези заседания, както чрез определяне на приоритетите в дневния ред и одобряването му от останалите участници, така и чрез проявяване на нужните

умения за преодоляване на възникнали проблеми или напрежения, чрез формулиране на подходящи предложения. Търсенето на компромиси, предлагането на решения, които да удовлетворяват всички страни се оценява високо при осъществяването на ротационното председателство. "Честният брокер", както често наричат председателството, трябва да направи всичко възможно за успешно разрешаване на конфликтни ситуации и смекчаване на противоречията чрез подходящи инициативи. На въпрос какво очаква от българското председателство, посланикът на Франция в България Ерик Льобедел посочва на първо място „да изпълнява добре ролята си в търсене на консенсус по важните въпроси“.

Големите амбиции за лидерско председателство е възможно да не се оправдаят на практика и да останат само на думи. Естонският президент Керсти Калюлайд заяви, че целта на председателството на Естония е да направи така, че "зимата на европейското недоволство да започне да отстъпва пред идването на нова пролет". Звучи добре и е поетично, но дали е осъществимо?

Важно е преди всичко председателството да съумее да постигне и да поддържа нужното равновесие в цялостното му осъществяване, защото да председателстваш Съвета е акробатическо майсторство – необходим е баланс, прецизност, увереност и много добра подготовка. Въпреки това, не е възможно да се осъществява само лидерско или само административно председателство – добрият баланс е ключът към успешното председателство. Прекалено големите, но неосъществими амбиции, както и обратно - липсата на политически цели са еднакво

неблагоприятни за резултатите от председателството. Подходът на белгийското председателство е характеризирани възможно най-точно от министъра на външните работи Стефан Ванакере. Според него, "белгийското председателство има за цел да осигури четирите колела на европейските институции – Европейския съвет, Европейската комисия, Европейският парламент и Службата на върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката за сигурност, да се въртят с една и съща скорост и в правилната посока". Ротационното председателство не трябва да бъде според него "пето колело". Ясно е, че дори най-амбициозното лидерско председателство не може да бъде успешно, ако не осъществява добра координация и не подготвя акуратно администрирането му. Поставянето на една от функциите над останалите, може да повлияе неблагоприятно върху цялостния облик на председателството. Разумни политически цели, ефективна координация и безупречно администриране са печелившото съчетание за успешно ротационно председателство.

3. Амбицията за успех

Всяка държава членка се стреми да проведе възможно най-успешното ротационно председателство на Съвета, но въпреки това резултатите са твърде различни. Ротационно председателство се подготвя и осъществява в определени политически и икономически условия. Те се определят както от вътрешното икономическо и политическо развитие в държавата, поемаща председателството, така и от цялостното развитие в Европейския съюз и отношенията му с останалите държави.

амбициите на страната да са големи, ако икономическите и политическите условия са неблагоприятни, успехът на председателството би бил трудно постижим. Наличието на вътрешни икономически проблеми, предстоящи избори, силен натиск от страна на опозицията, нестабилност на правителството пораждат необходимост от съсредоточаване върху вътрешните проблеми и отклоняват вниманието и усилията от председателството. Вътрешната политическа ситуация оказва влияние върху председателството като го прави по-ефективно или по-трудно за осъществяване. Общият политически консенсус и обществената подкрепа при провеждане на председателство позволяват то да бъде приемано като обща задача и обща грижа. Това е особено важно за държавите, които поемат за първи път председателството и които искат да се докажат като пълноценни и способни да поемат отговорностите, произтичащи от членството в Европейския съюз. Още повече, че очакванията за начина на осъществяване на председателството от тези страни обикновено са ниски и предварително се смята, че те ще са предпазливи и неопитни, поради което те наистина трябва да положат големи усилия, за да променят тези нагласи.

Намеренията за вот на недоверие по време на председателството, за организиране на стачки с плакати на английски език и други подобни начинания няма да помогнат за провеждане на успешно българско председателство. Нека не забравяме, че то е председателство, осъществявано от България, а не от политическа партия. Основната тежест на председателството се изнася от администрацията, която е добре да работи в спокойна атмосфера, за да постигне положителни резултати.

4. Амбиция за положителна оценка

Ако очакваме официална оценка на проведеното председателство твърде вероятно е да останем разочаровани - едва ли ще я намерим в документите на институциите или в речите на европейските лидери. Звучи иронично, но всички председателства официално представляват голям успех.

Въпреки това оценки ще има и със сигурност ще бъдат противоречиви. Тази противоречивост произтича от факта, че е много трудно да се приложат еднакви критерии за оценка на председателствата – например, ако критерий за успех е осъществяването на приоритетите, то не винаги невъзможността да се постигне компромис и напредък по някои от тях, се дължи на недостатъци на ротационното председателство. Възможно е влияние да окажат фактори, които не зависят от действията на председателството – тогава е трудно то да бъде квалифицирано като неуспешно.

По време на едно ротационно председателство се решават различни по сложност задачи, вземат се решения, които трябва да съчетаят различните интереси на държавите членки. Колкото повече се различават мненията и интересите на държавите членки по определен въпрос, толкова по-трудна е работата на председателството за постигане на приемливо за всички решение. Има много случаи, в които липсата на напредък по определен въпрос не е по вина на председателството, а поради степента на различията между държавите членки.

Друг подход е да се оценява административната и координационната функция на председателството, която е съществена за работата на ротационното председателство. Трети подход е да се посочват и анализират допуснатите грешки и слаби страни по време на председателството, но тези анализи не винаги са обективни и често съдържат политически елемент.

Ясно е, че няма еднозначен отговор на въпроса защо председателствата не са еднакво успешни и не дават еднакви резултати. Например, отлагането на срещата на високо равнище за източното партньорство от май за октомври 2011г. се приема като един от неуспехите на унгарското председателство, който намалява неговия престиж, но други смятат, че самият Европейски съюз не е бил готов да изпълни със съдържание това партньорство, поради което отлагането на срещата дори е било полезно. Да обобщим така: „ Не критикувайте винаги председателството, то не винаги е виновно“.

5. Амбиция за конкретен принос за европейската интеграция

Председателстващата държава би трябвало да действа като “честен брокер”, осъществявайки медиация между държавите членки за постигане на консенсус в името на общото благо и в посока на по-нататъшна интеграция или на осъществяване на единно и ефективно представителство на Европейския съюз пред външния свят. От друга страна, общопризнато е, че председателството поставя държавата членка в позицията да има привилегирован достъп до информация и предоставя възможност да формира в известна, макар и ограничена степен, дневния ред на Европейския съюз, преследвайки ефективно и

своя национален интерес. Все пак ролята на “честен брокер” и спазване на нормите на безпристрастност са най-съществени за председателството, дори и да не се постигнат специални приноси за развитието на интеграционния процес.

Реалността е, че председателството, което реши да проведе някаква нова инициатива, не може да очаква да бере плодовете по време на шестмесечния период. То може само да посее семената, може да полива посяти от предишни председателства семена, но най-вероятно плодовете ще бъдат брани от следващите председателства. Според Филип Шродер от Университета в Аархус, “датското председателство придвижва дневния ред на Европейския съюз към средносрочни и дългосрочни цели и би било неестествено да се очаква ефект от тези мерки по време на председателството. Трябва да изминат най-малко две години преди въздействието на тези мерки да се почувства в икономиката на Европейския съюз, тъй като с тези мерки се правят фундаментални промени като: по-дълбока интеграция във вътрешния пазар, стимулиране на конкурентоспособността и намаляване на публичния дълг. Това е правилният дневен ред, въпреки, че той не е

политически лесен за възприемане, тъй като не дава бързи печалби”.¹

В заключение, създаването на високи и нереалистични очаквания за резултати от председателството могат да доведат до разочарования, както и да създадат почва за безпочвени критики за „провал“. Нека българското председателство да е „по мярка“ – амбициозно, но съответстващо на възможностите ни. Нека да е компетентно, отговорно, и подредено. Нека да е „скучно“ председателство – това означава всичко да тече по предвидената програма, да няма нито драми, нито комедии, а още по-малко – трагедии. И нека всички се опитаме да създадем необходимите условия, за да получим резултата – успех за България и за Европейския съюз.

¹ DANISH PRESIDENCY VOWS TO MAINTAIN EUROPEAN MOMENTUM, [HTTP://NEWS.XINHUANET.COM](http://news.xinhuanet.com)