



КАК ДА ОЦЕНЯВАМЕ РОТАЦИОННОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО НА СЪВЕТА НА ЕС?

ПРОФ. ИНГРИД ШИКОВА

13 юни 2018 г.

Наближава край на българското ротационно председателство на Съвета на Европейския съюз и идва време за равносметка. Както много пъти вече е подчертавано, официално всяко председателство е успешно. Но няма да бъде изненада, ако неофициалните оценки варират от „изключително успешно“ до „пълен провал“.

Защо всъщност е необходимо да се оценяват максимално обективно ротационните председателства? Това упражнение само за

академични изследователи ли е? Последващото оценяване на ротационното председателство е необходим инструмент, който може да помогне за избягване на бъдещи проблеми и грешки не само при осъществяване на следващото ротационно председателство на същата държава, но и на останалите държави-членки. Освен това, държавите инвестират много усилия и средства в подготовката и осъществяването на ротационното председателство на Съвета на ЕС, поради което заслужават справедливи оценки, а не само отчетни доклади или силно политизирани



материали. повлияни основно от политическата принадлежност на авторите им.

Възможността да се дават диаметрално противоположни оценки на ротационните председателства произтича, освен от тенденциозност на намеренията, и от недостатъчно систематизирани критерии, по които да бъдат оценявани. Именно поради това, този анализ си поставя за цел да разгледа съществуващите методи за оценка на председателствата и да се опита да изведе основни индикатори, чрез които да се извърши максимално обективно оценяване на българското ротационно председателство.

Обичайно изследователите на ротационното председателство използват при оценките си два подхода: подхода на влиянието и подхода на успеха.

При използването на подхода на влиянието се изследва степента, в която председателството има влияние в процеса на вземане на решения - тоест дали би се достигнало до същото решение без участието на председателството. Както е известно, от председателството се очаква да управлява ефективно процеса на вземане на решения в Съвета, да го ускорява доколкото е възможно, предлагайки взаимноприемливи компромиси. Очаква се също държавата, която председателства да загърби до голяма степен

своите собствени национални интереси. Това, разбира се, не означава, че председателството не може да оказва влияние чрез приоритизиране или отлагане на въпроси от национален интерес. Влиянието на председателството се изразява в и, съответно може да се оценява чрез степента на използване на позицията на председател, за да приближи максимално решенията до собствените си предпочитания. Проучването на влиянието на председателството за вземане на решения по-близо до собствените му предпочитания, не означава обаче, че те непременно противоречат на "европейския" дневен ред. Методологически е много трудно да се предвиди какво би се случило, ако ротационен председател беше друга държава-членка, както и да се определи дали дадена държава има влияние, защото е председателстваща или поради други причини и конкретни обстоятелства.

При използване на подхода на успеха се оценява как председателството си е свършило работата - тоест придвижило ли е законодателството, изпълнило ли е поставените цели, работило ли е за постигане на компромиси. Изследователите не са единни по отношение на определението за успешно председателство. Някои от тях определят успеха на председателството в зависимост от осъществяването на приоритетите, определени

в програмата на председателството и адекватното справяне с неочаквани събития. Други посочват като индикатори за успешно осъществено председателство правилното изпълнение на различните председателски функции, приключени законодателни досиета, добри взаимоотношения и координация с институциите на ЕС, приемственост в процеса на вземане на решения и, като цяло, степента до която председателството насърчава процеса на европейска интеграция. Успехът на председателството често е дефинирани по "отрицателен" начин, т.е. като отсъствие на грешки и провали. Един от известните изследователи на ротационното председателство Пьотр Качински предлага оценяването на председателствата да става в тристепенна скала на успеха: „слаб“ – когато председателство е допуснало редица грешки или не е успяло да осъществи съответните функции, „добър“ - при наличие на някои провали, които не са провокирани от председателството, но то не е успяло да предотврати, и „много добър“ - председателството е постигнало максимално възможното.

Следва да се подчертае, че в зависимост от използвания подход, анализите на председателството могат да доведат до противоречиви и дори противоположни изводи.¹ Поради посочените по-горе разлики в подходите е възможно едно председателство да бъде оценено като оказващо влияние и едновременно с това да е неуспешно. Ако едно председателство е включило в своята програма „по-лесни приоритети“, то може да получи оценка успешно без да е положило много усилия. Възможно е ротационното председателство да има силно влияние чрез блокиране на определено решение, но то да бъде квалифицирано като неуспешно. Например, някои председателства са критикувани за лоша организация, слабо изпълнение на функцията „честен брокер“ и силно фокусиране върху националните интереси. Критиките са насочени основно към факта, че вместо да търсят компромиси и да предлагат решения, някои председателства се съсредоточават върху собствените си проблеми.

Редица автори предлагат оценката на председателството да се основава главно на

¹ Подходящ пример в това отношение са противоречивите резултати от два анализа на последното белгийско председателство. Анализът на Bunse се основава на подхода на влиянието, а анализът на Van Hecke и Bursens, - на подхода на

успеха. Двата анализа са свидетелство как липсата на достатъчно изясняване на понятията влияние и успех се отразява върху резултатите от научните изследвания относно резултатите от председателството.

количествени данни. Количествените изследвания се съсредоточават изключително върху финализираното законодателство тоест върху броя на приетите законодателни актове.² Тези проучвания предлагат ценни данни, но не могат да отразят невидимите и количествено неизмерими елементи като: каква е приоритетността и сложността на приеманите актове, колко противоречиви позиции председателството е успяло да сближи, изключване от дневния ред на определени въпроси, тенденциозно забавяне на вземането на решения, лансирането на нови идеи.

Общ недостатък на всички използвани методи е, че те не са в състояние да разкрият сложността на причините за постигане на определен резултат точно по време на съответното председателство. Понякога за договарянето на законодателен акт може да има по-голяма заслуга предшествашкото председателство, а окончателното му приемане да е само въпрос на време.

От всичко посочено по-горе става ясно, защо е възможно всяко председателство да е „успешно“ - поради липсата на надеждна методология за оценка. По-правилно е да се говори за ефективност и ефикасност на председателството, отколкото за успех.

Оценяването на ефективността и ефикасността на ротационното председателство би било много по-полезно за извличане на конкретни изводи и поуки, отколкото оценките на „влиянието“ или „успеха“.

И двете понятия (ефективност и ефикасност) са свързани със способността за постигане на резултати, но между тях има разлика. Ефективността означава да се постигне желан резултат, а ефикасността – да се постигне желан резултат по най-добрия начин - без загуба на време, средства, енергия. Придържайки се към тезата, че следва да се оценява ефективността и ефикасността на председателството, предложението за система от критерии за оценка е следното:

Критерии за ефикасност

1. Организационен механизъм на председателството - оценява се начинът, по който е организирана подготовката и провеждането на председателството – органи, структура, механизъм на координация между институциите;
2. Степен на подготовка на администрацията за осъществяване на председателство – оценяват се проведеното обучение - адекватност на обучението, достатъчно ли е било обучението,

² Литературата съдържа голям брой количествени проучвания (Schalk et al, 2007, Warntjen, 2007, Thomson, 2008) на ротационните председателства.

навременно ли е било обучението;

3. Сътрудничество на председателството с европейските институции - с Генералния секретариат на Съвета, с Европейската комисия, с Европейския парламент;
4. Административна организация на председателството – навременна подготовка на заседанията, навременно предоставяне на материалите, информирание на участниците;
5. Логистика - удобство и техническа обезпеченост на местата за провеждане на заседанията, сигурност, настаняване.

Критерии за ефективност

1. Приключени досиета - оценява се броят на затворените досиета и постигнатите компромиси;
2. Окончателно приети законодателни актове - оценява се приносът на председателството за окончателното приемане на законодателни актове;
3. Осъществен напредък по досиета - оценява се напредъкът по конкретните досиета, постигнат по време на председателството, обръща се внимание на сложните и трудни досиета;
4. Активност на председателството за постигане на компромиси - оценява се мотивацията и усилията на председателството да се постигне консенсус чрез предлагане на идеи и конкретни текстове;

5. Степен на осъществяване на приоритетите на председателството - оценява се постигането на максимално възможните резултати по всеки приоритет поотделно;
6. Компетентност на председателството - оценява се ръководството на работни групи, заседания , срещи, качество на предлаганите материали;
7. Принос на председателството за осъществяване на европейския дневен ред - оценява се „проевропейско“ ли е било поведението на председателството, допринесло ли е за дискусии по важни европейски теми, действало ли е като „неутрален брокер“;
8. Реагиране на председателството на неочаквани събития - оценява се адекватността на реакциите на председателството.

Общо впечатление от председателството

1. Публикации в медиите - оценява се видимостта на председателството, отразяването му в местни и чуждестранни медии
2. Отзиви за председателството от дипломати, участници в събитията, служители в европейските институции

Разбира се, този модел за оценка няма претенциите да е изчерпателен и би могъл да бъде допълнен и разширен. Той само идва да

покаже, че оценяването на председателството трябва да се извършва внимателно и максимално обективно в съответствие с определени критерии, а не с голословни твърдения в една или друга посока.