

# ЕКСПЕРТНА ОЦЕНКА НА БЪЛГАРСКОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО НА СЪВЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

## Актуалност на изследователската задача

Ротационните председателства на Съвета на ЕС (РПСЕС) са ключов механизъм в процеса на вземане на решения в Европейския съюз (ЕС), чрез който се осъществява евроинтеграционният процес. След важните промени в компетенциите и отговорностите на ротационните председателства, поради влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г., в частност поемането на лидерските функции на председателствата от фигурите на председателя на Съвета на ЕС и на Върховния представител по Общата външна политика и политика за сигурност на ЕС (или т.нар. външен министър на ЕС), основната работа на председателствата се съсредоточава в поддържането, а при възможност – в ускоряването, на законодателния процес, чрез който се създава правната рамка за провеждането на евроинтеграционните политики, а също така в лансиране на други незаконодателни, както и на политически инициативи, отнасящи се до развитието на ЕС – както по линията на задълбочаване на интеграцията по секторни политики, така и по линията на разширяванията на Съюза.

Тази изключително важна роля на РПСЕС е причината върху тях да бъде съсредоточено и специализираното внимание на научната общност, най-вече в Европа. Макар да е общо прието разбирането, че познаването на резултатността на РПСЕС е важна предпоставка за подобряване на интеграционния процес, то досега няма инструмент, който да позволява по прозрачен и обективен начин да се прави експертна – наднационална и непартийна – оценка на всяко едно председателство. Този дефицит предпоставя възможност за даване на политизирани и, съответно, нередко диаметрално противоположни оценки на ротационните председателства РПСЕС, които освен, че са с проблематична коректност, притежават и потенциал да ерозират смисъла на институцията.

*Настоящият проект цели да разработи именно такъв оригинален инструмент, който с количествени, фактологически обосновани аргументи, да се прави цялостна експертна оценка на работата на РПСЕС. Този инструмент ще позволи от една страна съпоставка на резултатността на сменящите се през шест месеца ротационни председателства, но още повече – ще е предпоставка за анализ на разликите в тази резултатност и, съответно, ще създаде възможност за откриване на пътищата за повишаване на ефективността на евроинтеграционния процес.*

### **Анализ на състоянието на научните изследвания по темата на проекта**

РПСЕС са обект на академичен интерес вече повече от 30 години<sup>1</sup>. Състоянието на цялото академично поле по тази проблематика обаче би могло да бъде синтезирано в афоризма:

„Да се съди за ротационните председателства е лесно, трудно е те да се оценят. Оценките са рядкост и често са повърхностни.“<sup>2</sup>

Трудността не е само в това, че, носейки политически характер, оценките неизбежно са израз на заинтересованост – както от партийно-политически позиции, така и от национални залози или конкуренцията между институциите в ЕС. Заинтересоваността води до субективизъм, въпреки претенциите за обективност и за висока степен на рефлексивност към методологията на оценките. Дори когато изследователите предварително обещава обоснован инструментариум за оценка, то в крайния резултат този ангажимент не се спазва<sup>3</sup>.

Дълбоката причина за това е, че в тайна остава най-важното – преходът от множеството конкретни, разнопорядкови факти към качествената оценка. Проблемът е, че всяка оценка на публична дейност изначално предполага яснота за стандарта ѝ, спрямо който регистрираното състояние да бъде определено като някаква степен на приближение. По отношение на РПСЕС точно това ключово предварително условие на оценяването не е валидно – няма стандарт за ротационни председателства, защото:

а) обхватът и интензитетът, но и темпоралната динамика на възможните дейности не са константа, а зависят от много обстоятелства, които не са под контрол на страната РПСЕС

---

<sup>1</sup> Vandecasteele, Bruno, and Fabienne Bossuyt. "Assessing EU council presidencies:(Conditions for) success and influence." *Comparative European Politics* 12.2 (2014): 233-247.

<sup>2</sup> Schout, Adriaan, and Sophie Vanhoonaeker. "Evaluating presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44.5 (2006): 1051-1077; p 1051.

(например, неравномерност на цикъла на законотворческия процес в ЕС; заварени състояния на процеса на работа по законодателните и незаконодателни инициативи от предходното председателство; международна политическа конюнктура; непредвидени събития и пр.);

б) самите законодателни, незаконодателни и политически инициативи, които са същината на работата, са разнокачествени – и по секторно (policy) съдържание, и по значимост за напредъка на евроинтеграционния процес.

Проектът за създаване на интегрален индекс за оценка на ротационните председателства преодолжава точно този експертен дефицит.

Стъпвайки на критично осмисляне на предходния изследователски опит, проектът разработи оригинален индекс за обективна експерта оценка на работата и резултатите от РПСЕС.

Безпрецедентното предимство на този индекс е, че за първи път в историята на тази експертна традиция направи възможно да се контролира по рационален и публичен начин именно преходът от фактически данни за работата на председателството към крайния интегрален оценъчен израз на получения краен резултат.

Цел на проекта е, на **първо място**, да обоснове концептуално необходимият и достатъчен минимум от наблюдавани параметри на РПСЕС, за да може да се твърди, че оценката е израз на същностното качество на постигнатия резултат от съответното национално правителство. Това е изключително важно от гледна точка на възможността разработеният експертен инструмент – индексът – да е *относително прост* (т.е. достъпен като оценъчна дейност) и, съответно, *относително финансово достъпен*, за да е възможно всяка следваща страна РПСЕС да използва този инструмент за оценка на изявата си.

Акцентът върху тези процедурно-ресурсни аспекти на употребата на създадения инструмент е много съществен – както от познавателна, така и от собствено политическа (policy) гледна точка. Това е така, защото тези свойства на оценъчния инструментариум биха позволили последващи сравнителни изследвания, а изводите от тях ще са ключова предпоставка за намирането на пътища за повишаване на ефективността на

---

<sup>3</sup> Van Hecke, Steven, and Peter Bursens (eds.) „*Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the EU*“, Academic & Scientific Publishers, Brussels, 2011.

евроинтеграционния процес - най-малкото в аспекта на ефективност на процедурите по създаването на нормативната рамка на евроинтеграционните политики.

На **второ, но по същество централно, място** и *концептуално-методологическото* *конструирание на интегралния количествен индекс, който по концептуално обоснован начин да отрази системно-процесуалните особености на индикаторите за работата и резултатите на РПСЕС*. Тук сложността на решаваната задача е да се намери баланс между отделните параметри вътре в структурата на отделните индикатори, като същевременно се гарантира баланс между относителните тежести на самите индикатори в структурата на интегралния индекс.

На **трето място**, изследователското предизвикателство пред настоящия проект преминава в *намирането на релевантните информационни източници*, защото в поне част от случаите става дума за *създаване на информационния масив от данни за работата и резултатите от българското ротационно председателство*. След което стои въпросът за *създаване на оригинален инструментариум за регистрация на тази емпирична информация (въпросници, операционализиращи понятийните индикатори за работата на РПСЕС)*, позволяващ последващата математико-статистическа обработка.

На **последно, но последно само в реда на изреждане, място** е приложението на създадения индекс към данните за българското РПСЕС, защото до този момент в публичното пространство бяха разпространени силно противоречиви и остро партийно-ангажирани мнения за резултата от работата му.

#### **Изследователски задачи:**

Като става ясно от гореизложените основни цели на изследователския проект, неговата сложност изисква изпълнението и съгласуването – концептуално-методологическо и логистико-операционно на голям набор от вътрешно синхронизирани задачи:

- създаване на концептуален модел, който да обосновава избора на значими характеристики на РПСЕС, отвеждащи към цялостна визия за неговата евроинтеграционна същност;

- избор на единиците за анализ, в които се съдържат данни за интересуващите ни характеристики (понятийните индикатори на модела), но също – идентифициране на достъпни източници на информация и спецификата на методиката за достъп до източниците на информация. Тази задача е особено важна, защото макар Министерството на нашето ротационно председателство да е публикувало отчет за работата си, то този публичен документ има твърде много съдържателни и методически слабости, които го правят непригоден да бъде основен източник на информация. Източниците на информация следва да бъдат, както документи на официалните институции на ЕС (Съвета на ЕС, Европейска комисия, Европейски парламент), така и самите участници в работните групи, чрез които България е изпълнила ангажимента си по РПСЕС.

- разработване на оригинална методика за регистрация на информация (въпросници) и методиката за електронна/компютърна обработка на информацията (матрици във формат Ексел);

- създаване на цялостен аналитичен информационно-математически модел (матрица и формула) за интегриране на диферсифицираната емпирична информация в общ количествен индекс, отразяващ а) пропорциите в дяловите тежести на *индикаторите за напредък в работата на РПСЕС и техните вътрешни структури*, както и б) взаимните отношения между *факторите, изразяващи степените на тежест на елементите в институционалната и политическа ситуация*, влияещи върху хода на работата на РПСЕС и нейната резултатност (например, приоритетност на досиетата в програмите на европейските институции; наличието на съпротива към определена инициатива; наличието на неблагоприятен контекст и пр.).

- съставяне на извадков модел на генералната съвкупност от единици на изследване, чрез който да се минимизира влиянието на евентуални „недостъпни единици“, т.е. дори реално постигнатите единици да са само дял от генералната съвкупност, примерно, 50 на сто, то тези единици да имат структурната характеристика на стохастична извадка, за да се гарантира представителност на резултата от проучването;

- създаване на математически модел на количествения индекс, който да позволява регистрираното разнообразие от емпирични случаи да бъде преведено на езика на оценъчни категории, позволяващ рационален контрол върху прехода от

конкретни факти за работата на националното ротационно председателство към качествена оценка на резултатите от тази работа;

- събиране на емпиричната информация за 223-те задължителни законодателни досиета, за които имахме предварителна информация, че по тях е работило българското ротационно председателство, 118-те незаконодателни досиета, а така също и за 30-те политически инициативи, включващи инициативата за евроинтеграция на страните от Западните Балкани;

- обработка на събраната информация за целите на математическия анализ;

- математическо моделиране на индекса – включително, апробиране на алтернативни варианти за формула на индекса;

- съдържателен анализ и съставяне на експертната оценка за работата на българското председателство;

- изготвяне на отчет за работата по проекта;

- подготовка на публикации за широка международна популяризация на разработения индекс за експертна оценка на РПСЕС – статия в престижно международно списание и монография с цялостно представяне на българското председателство, в международна сравнителна перспектива, и резултатите от приложението на експертния индекс върху българския случай.

- **Методология:**

Методологията на изследването стъпи върху предходния опит по съставяне на иновативни инструменти за количествени оценки на евроинтеграционните политики, разработени от проф. Димитров и доц. Харалампиев (Dimitrov, Haralampiev, Stoychev 2014; 2015; Димитров, Харалампиев, Георгиева 2015, Haralampiev, Dimitrov 2016), включително методологията за оценка на работата на Европейската комисия по ежегодните доклади за напредъка на България в процеса на подготовката за членство в ЕС в рамките на Жан Моне Център за високи постижения ([jeanmonnetexcellence.bg/2017/02/14/сравнително-изследване-на-процеса-на/](http://jeanmonnetexcellence.bg/2017/02/14/сравнително-изследване-на-процеса-на/)). При съставянето на интегралния индекс е следвана стандартна методология:

- Подбор на първичните, непосредствено измерими индикатори и съответно на достъпни и подлежащи на проверка първични документални източници за създаване на информационен масив спрямо тези индикатори;

- формулирането и тестването на типологически сходни, но и чувствителни за различията въпросници, съдържащи селектираните индикатори (напр. приоритетност, резултат, съпротиви, процедура, цялостен подход) спрямо всяка група

единици за анализ (задължителни законодателни досиета, незаконодателни досиета и политически инициативи)

- Събиране и кодифициране на първичните данни за разновидностите на първичните, непосредствено измерими индикатори;

- Трестепенен контрол върху качеството на кодиранията и изчистване на информационния масив от грешки;

- Приписване на числови стойности на разновидностите на първичните, непосредствено измерими индикатори;

- Сумиране на числовите стойности за всяко отделно досие за задължителните законодателни досиета в три отделни суми, според източника на данните – (а) документални източници, (б) интервюта с участници в работните групи и (в) информация за досиетата, стигнали до етапа на триалозите;

- Нормиране на числовите стойности и получаването на индивидуални субиндекси (за незаконодателните досиета и за политическите инициативи) и суб-субиндекси (на базата на (а) документални източници, (б) интервюта с участници в работните групи и (в) информация за досиетата, стигнали до етапа на триалозите) за всяко отделно досие;

- Изчисляване на теглото на всяко отделно досие за всички субиндекси и суб-субиндекси;

- Изчисляване на субиндекси за незаконодателните досиета и политическите инициативи чрез претеглено осредняване на индивидуалните субиндекси на отделните досиета;

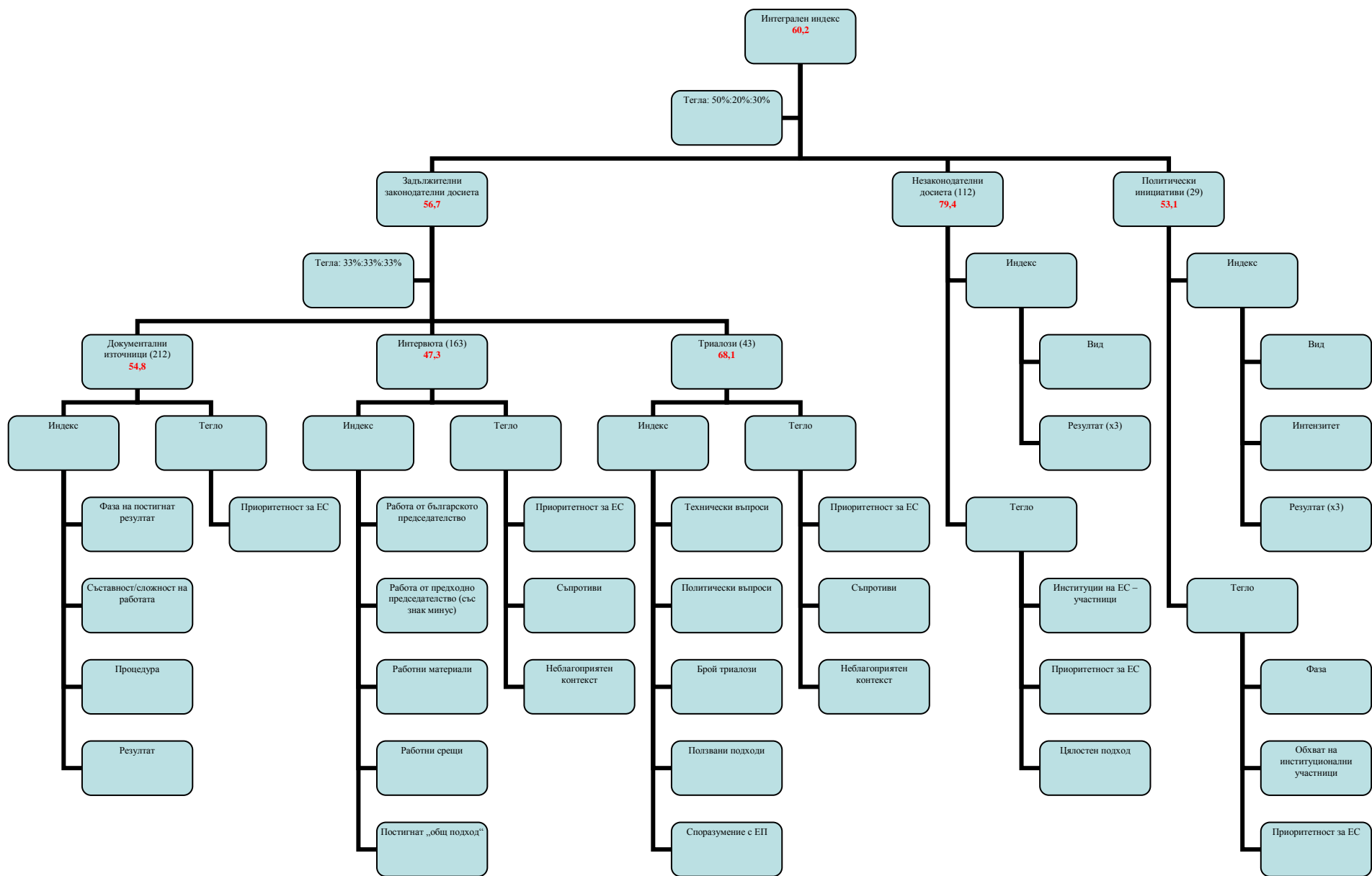
- Изчисляване на три суб-субиндекса в рамките на задължителните законодателни досиета на базата на суб-субиндексите от (а) документалните източници, (б) интервюта с участници в работните групи и (в) информацията за досиетата, стигнали до етапа на триалозите;

- Изчисляване на субиндекс за задължителните законодателни досиета чрез непретеглено осредняване на трите суб-субиндекса;

- Интегралният индекс се изчислява като претеглена средна от трите получени субиндекса с тегла:

- 50% за задължителните законодателни досиета;
- 20% за незадължителните досиета;
- 30% за политическите инициативи.

Цялата схема на конструиране на индекса заедно с получените числови резултати може да се види на следната схема:





### **Изпълнени конкретни дейности:**

Неотложно дължимите за реализацията на проекта дейности пряко произтичат от изследователските задачи:

- критично проучване на предходния изследователски опит  
Бяха издирени и проучени 27 академични публикации по темата за оценка на ротационните председателства – монографии, статии и доклади от проучвания.
- Създаден бе оригинален концептуален модел, който да обосновава избора на източници на информация и спецификата на методиката за достъп до източниците на информация, методиката за регистрация на информация и методиката за електронна/компютърна обработка на информацията съобразно относителната „тежест“ на всеки един индикатор, отразяващ съдържателни параметри от работата на РПСЕС, и на относителните „тежести“ на разновидностите на техните проявления;
- Създадени и тествани бяха четири типа въпросници за систематично акумулиране на информационен масив по трите типа единици за анализ – законодателни досиета, незаконодателни досиета и политически инициатив - с прилежащи линкове към достъпни и подлежащи на проверка първични документи. Беше преценено, че е подходящо въпросникът спрямо законодателните досиета да бъде в две разновидности, спрямо два различни източника на информация – документални източници на основните институции на ЕС и експертни интервюта на български участници в работата на председателството. Макар да увеличи обема на работата, този подход повиши достоверността на информацията в достъпната ни емпиричната база, тъй като позволи от една страна набиране на труднодостъпна информация (като наличие на съпротиви от страни членки и/или от страна на административни лица от български и европейски институции), а от друга – верификация на акумулираните емпирични данни.
- Създадена бе логистична система за осигуряване на административна подкрепа на провеждането на изследването, включваща ангажиране на Министерски съвет (на най-високо правителствено равнище – осигурено писмо за подкрепа на проекта от заместник-министър председателя Томислав Дончев), Комитета по въпроси на ЕС към МС, ресорните министерства и агенции, ангажирани в работата на председателството, преодолявайки злонамерената съпротива на държавни чиновници (примерно, ръководителят на Постоянното представителство на България в Брюксел и други).

- Създадени бяха няколко варианта на цялостен модел за интегриране на диферсифицираната емпирична информация и инструменти за регистрация на информацията и бе избран онзи, в който числовите стойности бяха в най-пряко смислово съответствие с цялостната логика в работата на РПСЕС;
- Създаден бе екип от тясно специализирани сътрудници, които да извършат процеса по събиране, типологизиране и компютърна подготовка на информацията за математическа обработка: бяха обучени в поредица от работни занятия 16 студента от специалност Европеистика и Социология, от които бяха избрани 11 участника в самата работа по събиране и обработка на емпиричната информация. Въвеждащата лекция от цикъла на обучение е заснета и е достъпна като видео-файл на сайта на проект Жан Моне Център за високи постижения (<https://jeanmonnetexcellence.bg>);
- Съставен бе и бе приложен извадков модел на събиране информация за единиците от генералната съвкупност от досиета и инициативи, подлежащи на изследване, чрез който да се минимизира влиянието на евентуални „недостъпни единици“. Практически бе постигнат 77 на сто дял на реализираната извадка от интервюта с представителите на работните групи, което гарантира представителност на резултата от проучването, включително в частта му, в която информацията за работата на българското РПСЕС се основава само на интервютата;
- Създаден бе и бе приложен тристепенен механизъм за контрол върху качеството на кодирането на емпиричната информация, включващ – а) одит на кодировките за всяко десето досие и при констатиране на грешки преглед на всички кодировки на съответния сътрудник; б) математико-статистически анализ за степен на кохерентност на кодированията между членовете на екипа, извършили тази дейност. Установените три случая на съществено разминаване на резултата от кодирането с условната средна групова норма доведоха до прекодиране на информацията от съответните досиета; в) логически анализ на цялостния масив от данни, чрез който бяха установени случаи на дублирания на досиета или досиета с непълна информация, или неправилно попълнени данни – средно броят на разпознатите и отстранени грешки бе от порядъка на 10 на сто от всички случаи. Обработката на информационния масив бе извършена върху почистените от грешки данни.
- След неколkokратно прецизиране на информацията (за „замразени досиета“, по които на практика не се е работило по независещи от българското РПСЕС причини или за некоректно предоставена от институциите (МТСП) информация, както и за политически инициативи по чувствителни дипломатически въпроси по които достъпът до достоверна информация се оказва практически невъзможен) бяха

обработени 212 задължителни законодателни досиета, 112-те незаконодателни досиета, а така също и за 29 политически инициативи, включващи инициативата за евроинтеграция на страните от Западните Балкани, по които е работило българското ротационно председателство;

- След обработка на събраната информация бе извършено математическо моделиране на индекса – включително, апробиране на алтернативни варианти за формула на индекса;
- **Резултатите от математическото моделиране, според което резултатът от работата на българското РПСЕС е 60.2 (по скала от 0 до 100), е предоставен за съдържателен анализ и съставяне на експертната оценка за работата на българското председателство. Следва да се подчертае, че реално няма вероятност (което и да е) ротационно председателство да постигне по-висок индекс от 75 - 80. В този смисъл, резултатът от работата на българското председателство може да се определи като *висок среден резултат*. Независимо дали ще се използва тристепенна или четиристепенна скала за оценка, *качественият смисъл на получения числов резултат е един и същ.***

Настоящият изпълнителен доклад е и отчет за работата по проекта. От планираните дейности по проекта продължава да предстои единствено - подготовка на публикации за широка международна популяризация на разработения индекс за експертна оценка на РПСЕС – статия в престижно международно списание и монография с цялостно представяне на българското председателство, в международна сравнителна перспектива, и резултатите от приложението на експертния индекс върху българския случай.

Основният очакван изследователски резултат е налице – създаден е оригинален интегрален количествен индекс, който да измерва по концептуално и методологически обоснован, публично прозрачен начин комплексно, но интегрално съдържателно диференцираните и разнопорядкови резултати от работата на ротационните председателства на СЕС, така че да се типологизират националните председателства като незадоволителни, задоволителни, преобладаващата успешни и напълно успешни. Научният принос е на първо място в безпрецедентността на този експертен политически (policy) инструмент, а на второ място – в пряката приложимост на инструмента за експертна оценка към всички РПСЕС, което е предпоставка за сравнителни анализи на техните резултати и, съответно, повишаване на ефективността им.