

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Философски факултет, Катедра „Политология“



Теодора Сашкова Ангелова

**Председателството на Съвета на Европейския съюз –
първият български опит**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“

Научен ръководител: Проф. Румяна Коларова

София, 2021 г.

Дисертацията е обсъдена и насрочена за публична защита на заседание на Катедра „Политология“ при Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ на 8 септември.

Дисертационният труд е в обем от 353 страници и включва увод, четири глави, заключение и библиография.

Библиографията обхваща 314 използвани източници, от които 162 на английски език и 152 на български език.

Ключови думи: Българско председателство на Съвета на ЕС, Съвет на Европейския съюз, членство на България в ЕС, Европейски съюз, Западни Балкани, европейска интеграция, национален интерес, вътрешнополитически живот в България.

Обща характеристика на дисертационния труд

1.1 Актуалност на проблема

Членството на България в Европейския съюз има значимост на историческо постижение и реализация на обединителна национална кауза. Поемането на председателството на Съвета на ЕС единнадесет години след присъединяването материализира членството за широката публика повторно в нещо значимо, което скъсява дистанцията между София и европейските институции. Усещането, че председателството на Съвета представлява нов етап в интеграцията на България в ЕС натрупва обществени очаквания, предизвиква разнообразна полемика, ангажира значими управленски, интелектуален, административен и финансови ресурси. Този факт категорично дава основание да се счита, че председателството предлага изключително широк спектър от теми за академично изследване.

Темата за председателството е привлекателна и заради своята неизчерпаема актуалност, особено забележима за целящия да изследва конкретен случай, както понастоящем – българския. Авторът на този дисертационен труд е убеден, че всяко председателство се различава в зависимост от идеите, целите и намеренията, с която държавата мандатоносител го облича. То е силно зависимо и от своя времеви контекст, от моментното подреждане на интересите на многобройните участващи в неговите организация и провеждане заинтересовани страни. Реализирайки своите поставени цели, настоящото изследване е полезно за идентифицирането на успехите и пропуските на България в нейния опит да овладее баланса в сложната конструкция на институционалната система на ЕС, както и за анализиране как задълженията, произтичащи от европейското членство, се отразяват във вътрешнополитически план в страната.

Авторът смята, че към момента на реализирането на дисертационното изследване липсва достатъчна маса задълбочени и изчерпателни академични разработки, посветени на ефектите от българското председателство и намира момента на провеждането на изследването изключително уместен, за да бъдат оценени подходите на страната и развръзките по поставените от нея цели, както и да бъдат извлечени поуки за бъдещата реализация на България като участник в общностния живот на ЕС.

Как се променя вътрешнополитическата среда в контекста на членство на България в ЕС и как националните актьори посрещат предизвикателства, свързани с него, също е недостатъчно разработена сфера на познание. Неоспорима актуалност има въпросът дали ангажиментите на страната в наднационалната структура, представляваща ЕС, създават предпоставки за конфликти и противопоставяне или благоприятстват установяването на дух на кооперативност и сътрудничество. Наблюденията върху тези процеси са от полза за

практиците, изследователите на обществените процеси, ангажираните в академичен план в сферата на политическите науки и европейската интеграция и др. Това познание е относимо и към интеграцията в Европейския съюз на другите по-млади държави членки с оглед на продължителния процес на изграждане на техните нови идентичности в рамките на общността, на тепърва формация се административен и управленски капацитет за “свързване” на националната с европейската политика.

Изследването обхваща разнообразни аспекти от подготовката и провеждането на председателството, за да състави равностойна за постигнатото, да установи ефекта и ролята, която то изиграва за развитието на политическия живот в страната. Въпреки че част от текста е посветен на прегледа на институционалния баланс на ЕС и ролята на институцията на председателството и текущите предизвикателства в Съюза, тя е биде подчинена на фокуса на изследването – случаят на България и мястото ѝ в тези процеси.

Дълго време науката, посветена на европейската интеграция, остава фокусирана най-вече върху измерението „отдолу-нагоре“ на взаимодействието между Европейския съюз и държавите членки, като изследва ролята на държавите в процеса на създаването и еволюцията на европейските институции. В това изследване следваме основно обратната посока, като разглеждаме перспективата „отгоре-надолу“, за да проверим как ангажимент от „европейския живот“ на държавата член – председателството, променя нейните вътрешни институции, политики и политически процеси.

Повечето съвременни теории на международното сътрудничество разглеждат държавите като единни участници и се фокусират преди всичко върху функционалните предимства на сътрудничеството или върху проблемите на колективното действие, с които държавите се сблъскват, като го реализират. Значително по-скромен е интересът към ефектите на международните преговори и институции върху вътрешната политика и на последствията от международното сътрудничество.

1.2 Цел на дисертацията. Формиране на изследователски задачи

Централният въпрос на настоящото изследване е: Какъв е ефектът на българското председателство на Съвета на Европейския съюз върху политическия живот на страната?

Имайки предвид, че темата за ротационното председателство дава богата почва за изследване на процесите от различни гледни точки, дисертационният си постави за цел да изследва няколко хипотези:

- *Провеждането на председателство на Съвета на ЕС предполага интензивно взаимодействие между функционирането на държавата като член на Европейския съюз и реализирането на нейните интеграционни цели и вътрешнополитическата динамика. Това*

взаимодействие има потенциала да бъде двигател на консолидация или дезинтеграция във вътрешнополитически план в зависимост от моментното подреждане и степен на противопоставяне между политическите играчи в държавата членка, която провежда председателството и би могло да провокира изпълнителната ѝ власт да следва определен дневен ред и да заложи на определени подходи в работата си в Съвета. Приемаме, че дизайнът на институцията на председателството предполага противоречиви функции на провеждащата го страна, което носи риск от пораждаване на конфликти „у дома“ между стремежа за постигане на резултати в интеграционен план в национален план. Тази хипотеза е тествана в първа глава на изследването чрез теоретичен преглед, идентифициране на противоречията в академичната литература относно същността на председателството и прилагане на теориите за влияние и взаимодействие между европейския и националния политически живот.

- Реализирането на дебютно председателство на Съвета създава предпоставки за бурна институционална динамика, преосмисляне и реформиране на вътрешните координационни механизми за участие на държавата членка в интеграционния живот. При тези процеси предположихме, че евентуални организационни дефицити и нефункционалност на взетите решения биха довели до централизиране на процесите и ангажиране на управленски ресурси на най-високо ниво с организацията и провеждането на председателството. Освен това липсата на опит и мащабен административен ресурс на България предпостави прагматичен и предпазлив подход в организационното обезпечаване, като страната се възползва от възможностите за логистична подкрепа от ЕС и пълно реализиране на капацитета на Постоянното представителство на държавата към ЕС.

- Периодът на провеждането на председателството има потенциал да изостри политическото противопоставяне в контекста на вътрешнополитическа нестабилност. При липса на консенсус по основни национални управленски въпроси председателството има капацитет да се превърне в централно политическо събитие със свое собствено вътрешнополитическо битуване. *По този начин председателството провокира различните политически сили в държавата членка да изготвят и демонстрират индивидуални стратегии за реализиране на вътрешнополитически цели и системно публично поведение по отношение на провеждането и подготовката на БПСЕС.* Повишената значимост на председателството във вътрешен план поражда и редица въпроси относно как БПСЕС като събитие от национална важност е предадено на вътрешната и европейската публика. Вземайки предвид широкото популяризиране на ротационното председателство като обединителна кауза във вътрешен план, шанс за репутационен скок на страната и преодоляване на негативните стереотипи във външен план, предположихме, че изпълнителната власт на България ще заложи на две стратегии – във външен план ще действа национално ориентирано (ще промотира постиженията, спецификите и предимствата на страната за сметка на налагане на конкретни общоевропейски интеграционни визии, политики и идеи), а във вътрешен план ще опита да материализира

реализирания мандат като едноличен успех, доказал възможността страната да е равнопоставена на възможности и експертиза на партньорите в ЕС.

- От гледна точка на политическата програма на председателството и приоритетите на държавата членка правим предположението, че балансът между проевропейски и национален профил ще бъде в полза на европейския. Предпоставка за тази хипотеза е профилът на България като държава членка – млада, без сериозен интеграционен опит и политическа тежест, както и периодът на провеждане – в края на политическия цикъл на работа на Европейската комисия. Въпреки това предполагаме, че България има воля да отличи председателството си с индивидуални и силни политически цели, а периодът на председателството извежда във фокуса на вниманието ключови въпроси от национален интерес. Те на свой ред ще бъдат двигател на вътрешнополитически дебат във връзка с интеграционния живот на страната в ЕС.

Хипотезите са тествани чрез изпълняването на няколко изследователски задачи:

- Направен е теоретичен преглед на функциите на институцията на председателството в глава „Теоретична рамка за председателството на Съвета като мост между националността и интеграцията“, за да се идентифицират възможностите и ограниченията, която държавите членки срещат, докато реализират своите мандати. Проследена е еволюцията на председателството, смисъла на нейното реформиране и съхранение във времето. Представени са релевантни концепции за взаимодействието между националната и европейската политика, като на тяхна база е оценена потенциалната възможност индивидуално ротационно председателство да повлияе върху политическите процеси на европейско ниво, както и перспективите поведението на вътрешнополитическите актьори да бъде променено вследствие на процесите около организацията и провеждането на председателството. В контекста на конкретното българско председателство са интерпретирани причините за това държави членки с профила на България да бъдат дългогодишни поддръжници на институцията на ротационното председателство.

- В глава „Институции и механизми за провеждане на БПСЕС – краткосрочност, непостоянство, но и гъвкавост на решенията“ се проследява подробно и хронологично процесът на подготовката на БПСЕС, а след това се анализира избраният формат на институционално устройство; оценява се дали протича ефективно, последователно и гладко вземането на решения през този процес, и как се организира изпълнителната власт в качеството си на водещ отговорник за реализирането на председателството и гарантирането на устойчивост и градивност при институционалното му, финансово и кадрово обезпечаване.

- В трета глава, „Вътрешнополитически контекст и национални ефекти на БПСЕС“ се проследява развитието на националните политически процеси, повлияни и произхождащи от подготовката и провеждането на БПСЕС, като се прави оценка на динамиката в

политическата конфигурация, стабилността на управлението в страната и се проверява има ли предсказуемост и приемственост във властта, отразяват ли се вътрешните политически кризи на планирането и реализирането на председателството или политическите играчи търсят противопоставяне в рамките на разглеждания период. Това е постигнато чрез изследване на средата, в която се реализират процесите около БПСЕС, чрез проследяване на комуникационните цели и предизвикателства във вътрешен и външен план (международен имидж на страната и обществена визия за БПСЕС). В тази част са позиционирани парламентарно представените политически партии и са идентифицирани стратегиите им на поведение както по отношение на вътрешната организация на БПСЕС, така и спрямо капацитета им за реализиране на парламентарното му измерение.

- Използва се отправна точка програмата на БПСЕС в глава „Приоритети и програма на председателството“, за да се открие мотивацията и наличието на консенсус около нейното съдържание, проверява се има ли съгласие около приоритетите и дали те са дефинирани в рамките на конструктивен диалог или в разногласия и конфликти. Това позволява и да се идентифицира какъв е националният профил на председателството, както и дали чрез БПСЕС са заявени важни национални каузи или страната е заложила на нископрофилен подход, без да проявява амбиции за извоюване на добавена стойност във вътрешен план. Освен програмата, в тази глава са разгледани ключовите събития от председателството, както и напредъкът по идентифицираните национални цели в рамките на европейската интеграция на България. Оценено е и реално постигнатото в законодателен план на фона на заложените приоритети.

Основната цел на изследването е да състави профил и оценка на българското председателство като фактор за институционална динамика, демонстриране на стратегическо и политическо национално и наднационално планиране и целепоставяне.

Обекти на изследване са наричаните обобщено „участници в политическия живот на България“ – изпълнителната и законодателната власт на страната, политическите партии и други действащи лица и играчи, които имат отношение към провеждането на българското председателство и които са идентифицирани в рамките на изследването, както и самата институция на ротационното председателство. *Предмет* на изследването са институционалните и политически процеси, произхождащи вследствие на подготовката и провеждането на БПСЕС.

1.3 Методология на изследването

Инструментариумът на изследването включва качествени и количествени методи на анализ и няколко изследователски подхода, които се различават в отделните части на дисертационния труд.

В първа глава основният използван похват е исторически институционализъм, чрез който си поставяме амбицията да осветим еволюцията и генезиса на институцията на ротационното председателство до функциите, които то изпълнява в днешни дни. Подходът е предпочетен, защото изследването изисква да не разделяме обектите му от контекста, в който действат, и защото позволява да се разберат действията, стратегическите избори и гледните точки на националните актьори на фона на институционалната и политическа среда в ЕС. Подходът е водещ в тази част от изследването, в която е представени мястото на председателството в сложния институционален баланс на ЕС и когато проследяваме реализацията на някои от приоритетите на страната.

В концептуалната рамка се използва теоретичен обзор на литература и разглеждане на концепции, свързани с институционалния баланс в ЕС, които съставляват теоретичните параметри на изследването.

Фокусът върху институцията на ротационното председателство на ЕС, което се реализира от националните правителства на държавите членки, предполага уклон към междуправителствения подход, според който самите членки и техните изпълнителни власти са двигател на европейската интеграция и формулирането на политики. Изследвайки националната политическа програма и ключови каузи на българската интеграция в ЕС, се придържаме към контекста на този подход, приемайки, че при провеждането на председателство националното правителство до определена степен защитава свои интереси и акцентира върху предпочитани политики.

Във втората и третата си част изследването разчита на интерпретативния качествен метод и интерпретативното проследяване на процеси (process tracing). Качественият подход „е способен да каже много повече за институцията и избраните държави и показва повече детайли от контекста“ (Bunse 2009). Интерпретативният подход е особено значим инструмент, защото за да се отговори на въпроса как се разгръща определен ефект, трябва да се разгледа ролята на всички замесени играчи в процеса, както и техните очаквания (Naseniak).

Емпирично са анализирани институции и институционални промени, както и ефектите, причините и процесите на институционална промяна, което предполага използване на неоинституционалния подход в частите от изследването, фокусирани върху еволюцията на председателството в институционалната структура на ЕС и върху институционализирането на БПСЕС. Сравнителен анализ е приложен при разглеждането на различните етапи и реформи на българските институции в процеса на подготовката за БПСЕС.

Изследването използва сравнителен анализ (case-oriented) и в частите, когато се налага да предложи задълбочено описание на малък брой случаи – например при разглеждането на някои характеристики на председателствата от тройката, в която участва България. Дескриптивният и интерпретативен анализ на случая са също широко използвани в

дисертационния труд, най-вече в четвърта глава, която разглежда нормативни документи и конкретни събития. Разглеждането на малък брой случаи позволява да се постигне по-широко разбиране на всеки индивидуален случай в неговата сложност, което е от полза за изследването заради интереса му към един частен случай, а не към идентифицирането на тенденции.

За да тестваме посочените хипотези чрез похвата на проследяване на процеса (process tracing), използваме дефиницията на George и McKeown¹ като метод на анализ на случая (within-case analysis), за да се оцени „процесът на вземане на решения, чрез който различни първоначални условия се превръщат в резултати“ и като „опит да се осветлят стимулите, на които играчите реагират; процесът, чрез който тези стимули водят до решения; поведението, което се проявява; ефектът на различни институционални механизми и други релевантни променливи“². В конкретния случай проследихме как стимулите, свързани с провеждането на председателския мандат, се материализират в решения и промени във вътрешната политическа среда на държавата членка.

Реализирано е кабинетно проучване на съдържанието на нормативни документи, програмни и организационни документи, стенограми (от заседания на Народното събрание и Европейския парламент), публични речи (на ръководители на европейските институции и представители на българската изпълнителна власт, ръководители на политически партии), медийно съдържание (ключово за анализирането на комуникационната стратегия и търсените внушения, адресирани към обществеността) и проучвания на обществените нагласи.

Изследването е ограничено във времето отношение, като неговите рамки обхващат периода от януари 2015 г. до декември 2018 г.

Структура и кратко изложение на дисертацията

2.1 Съдържание

Въведение.....	Error! Bookmark not defined.
Актуалност на проблема.....	Error! Bookmark not defined.
Методология на изследването.....	Error! Bookmark not defined.

¹ George A. L. and McKeown T.J. (1985) "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making" *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21-58.

² Nasieniak M. T. (2017) *Between Institutional Feedback and Role Making: Role Institutionalisation of the Post-Lisbon EU Council Rotating Presidency*, University of Bath

I Глава Теоретична рамка за председателството на Съвета като мост между националността и интеграцията..... Error! Bookmark not defined.

Въведение..... **Error! Bookmark not defined.**

Обзор на литературата **Error! Bookmark not defined.**

Съветът на ЕС – законодателното лице на междуправителствеността в Общността..... **Error! Bookmark not defined.**

КОРЕПЕР – оперативният център зад Съвета и председателството.....**Error! Bookmark not defined.**

Председателството на Съвета – наднационалната изпълнителната власт в оковите на наднационална роля **Error! Bookmark not defined.**

Еволюцията на ротационното председателство **Error! Bookmark not defined.**

Конфронтацията за облика на ротационното председателство **Error! Bookmark not defined.**

Нововъведенията след Лисабон – реформи и ограничения **Error! Bookmark not defined.**

Възможности и ползи – защо председателството съществува и до днес.....**Error! Bookmark not defined.**

Формални и неформални функции на председателството на Съвета**Error! Bookmark not defined.**

Нормативна база на председателството **Error! Bookmark not defined.**

Теории за задълженията на председателството..... **Error! Bookmark not defined.**

Функциите на председателството според Оле Елгстрьом и ефектите вътрешнополитическият живот **Error! Bookmark not defined.**

Националният отпечатък върху ротационните мандати **Error! Bookmark not defined.**

Значение на контекста за реализацията на ротационните председателства**Error! Bookmark not defined.**

Вътрешните фактори, които правят председателствата различни**Error! Bookmark not defined.**

Опит и големина на държавата **Error! Bookmark not defined.**

Вътрешна политика..... **Error! Bookmark not defined.**

Национални ефекти на европейската политика..... **Error! Bookmark not defined.**

Модел на взаимодействие **Error! Bookmark not defined.**

Моравчик за водещата роля на изпълнителната власт **Error! Bookmark not defined.**

Форми на вътрешна мобилизация и промяна **Error! Bookmark not defined.**

Обобщение на първа глава **Error! Bookmark not defined.**

II ГЛАВА Институции и механизми за провеждане на БПСЕС – краткосрочност, непостоянство, но и гъвкавост на решенията Error! Bookmark not defined.

Въведение..... **Error! Bookmark not defined.**

Подготовка и организация на администрацията **Error! Bookmark not defined.**

Обезпечаване на екипите..... **Error! Bookmark not defined.**

Обучения **Error! Bookmark not defined.**

Подкрепа от Генералния секретариат и други институции.....	Error! Bookmark not defined.
Базирано в Брюксел председателство.....	Error! Bookmark not defined.
Институционален механизъм за провеждане на БПСЕС - хронологичен преглед	Error! Bookmark not defined.
not defined.	
2015 г. – първите стъпки на подготовката	Error! Bookmark not defined.
Тематичните работни групи	Error! Bookmark not defined.
Планът за подготовка	Error! Bookmark not defined.
2016 г. – неудовлетворени очаквания.....	Error! Bookmark not defined.
Центърът и Щабът.....	Error! Bookmark not defined.
Смяна на ръководството	Error! Bookmark not defined.
Време на несигурност – смяна на изпълнителната власт	Error! Bookmark not defined.
Служебното правителство	Error! Bookmark not defined.
Новото редовно правителство.....	Error! Bookmark not defined.
БПСЕС в дейността на Министерски съвет.....	Error! Bookmark not defined.
Нормативни актове.....	Error! Bookmark not defined.
Обобщение на втора глава.....	Error! Bookmark not defined.
III ГЛАВА Вътрешнополитически контекст и националните ефекти на БПСЕС.....	Error!
Bookmark not defined.	
Въведение.....	Error! Bookmark not defined.
Визия и комуникация на БПСЕС	Error! Bookmark not defined.
Символите на БПСЕС	Error! Bookmark not defined.
<i>Девиз</i>	Error! Bookmark not defined.
Европейският образ на България като щрих от председателството	Error! Bookmark not defined.
defined.	
Динамиката на някои обществени нагласи в контекста на БПСЕС	Error! Bookmark not defined.
defined.	
Теоретични постановки на ролите на мнозинството и опозицията..	Error! Bookmark not defined.
Роля на мнозинството в контекста на председателство.....	Error! Bookmark not defined.
Роля на опозиционните партии в контекста на председателство .	Error! Bookmark not defined.
Актуална панорама на вътрешнополитическата обстановка	Error! Bookmark not defined.
Характеристики на изпълнителната и законодателната власт.....	Error! Bookmark not defined.
Роля на Народното събрание за провеждането на БПСЕС.....	Error! Bookmark not defined.
БПСЕС в парламентарния дебат – количествен и качествен анализ.....	Error! Bookmark not defined.
defined.	
2015	Error! Bookmark not defined.
2016.....	Error! Bookmark not defined.
2017.....	Error! Bookmark not defined.

2018	Error! Bookmark not defined.
Стратегии на парламентарно представените партии	Error! Bookmark not defined.
ГЕРБ.....	Error! Bookmark not defined.
БСП	Error! Bookmark not defined.
ДПС.....	Error! Bookmark not defined.
ОП	Error! Bookmark not defined.
Оценки на политическите партии след края на БПСЕС	Error! Bookmark not defined.
ГЕРБ.....	Error! Bookmark not defined.
БСП	Error! Bookmark not defined.
ОП	Error! Bookmark not defined.
ДПС.....	Error! Bookmark not defined.
Воля	Error! Bookmark not defined.
Нормативни актове.....	Error! Bookmark not defined.
Парламентарно измерение.....	Error! Bookmark not defined.
Заключения от прегледа на парламентарната дейност	Error! Bookmark not defined.
Приложение: Нормативни актове, приети от Народното събрание	Error! Bookmark not defined.
Обобщение на трета глава	Error! Bookmark not defined.
IV Глава – Приоритети и програма на председателството – реализация на дневния ред и националните интереси.....	Error! Bookmark not defined.
Въведение.....	Error! Bookmark not defined.
Програма и приоритети на БПСЕС.....	Error! Bookmark not defined.
Европейски, вътрешен и геополитически контекст на БПСЕС	Error! Bookmark not defined.
Ефект и значение на триото.....	Error! Bookmark not defined.
Програмата на българското председателство	Error! Bookmark not defined.
Оценка и мотивация на избора българските приоритети	Error! Bookmark not defined.
Представяне на българските приоритети пред Европейския парламент	Error! Bookmark not defined.
defined.	
Сравнителен анализ на трите ключови приоритета	Error! Bookmark not defined.
„Балканското председателство“ и срещите на върха в София.....	Error! Bookmark not defined.
Визия на БПСЕС за европейското бъдеще на Западните Балкани.....	Error! Bookmark not defined.
Срещата на върха.....	Error! Bookmark not defined.
Декларацията от София	Error! Bookmark not defined.
Сравнение между Декларацията от София и Декларацията от Солун	Error! Bookmark not defined.
defined.	
Политически ефект от „Балканското председателство“	Error! Bookmark not defined.

Председателството на България – последният европейски „приятел“ на Анкара Error! Bookmark not defined.

Националният интерес в контекста на БПСЕС **Error! Bookmark not defined.**

Присъединяване към Шенгенското пространство - безспорно и възможно най-скоро..... **Error! Bookmark not defined.**

Приемане на европейската валута – на границата на националния консенсус **Error! Bookmark not defined.**

Бъдеще за кохезионната политика - гаранция за развитие **Error! Bookmark not defined.**

Обобщение на четвърта глава **Error! Bookmark not defined.**

Заключение..... Error! Bookmark not defined.

Председателството на ЕС като противоречива двустепенна игра между националното и европейското – възможност и риск за изпълнителната власт..... **Error! Bookmark not defined.**

Рискът на дебюта при подготовката на БПСЕС на принципа „проба – грешка“ - политическа воля, съчетана с институционална непредвидимост..... **Error! Bookmark not defined.**

БПСЕС във вътрешната политика – източник на конфронтация и повод за извеждане на националното пред европейското **Error! Bookmark not defined.**

Приоритетите на БПСЕС – усилия и амбиции в рамките на възможното **Error! Bookmark not defined.**

Библиография Error! Bookmark not defined.

Официални документи..... **Error! Bookmark not defined.**

Съвет на Европейския съюз и Европейски съвет **Error! Bookmark not defined.**

Европейска комисия..... **Error! Bookmark not defined.**

Европейски парламент..... **Error! Bookmark not defined.**

Народно събрание на Република България..... **Error! Bookmark not defined.**

Министерски съвет на Република България **Error! Bookmark not defined.**

Президент на република България..... **Error! Bookmark not defined.**

Други ротационни председателства **Error! Bookmark not defined.**

Медийни публикации..... **Error! Bookmark not defined.**

Други **Error! Bookmark not defined.**

2.2 Резултати от изследването

I Глава - Председателството на ЕС като противоречива двустепенна игра между националното и европейското – възможност и риск за изпълнителната власт

В първата част на изследването си поставихме за цел да проверим дали председателство на Съвета на ЕС води до интензивно взаимодействие между европейския интеграционен „живот“ на държавата член и вътрешнополитическата динамика и дали това взаимодействие има капацитет да консолидира или дезинтегрира националните политически сили. Общият теоретичен преглед потвърди предвиждането, че както националната среда може да повлияе върху представянето на председателството, така и контекстът и ограниченията на институцията на председателството могат да повлияят на самостоятелното вземане на решения, поставянето на определен дневен ред и избора на подход на изпълнителната власт на държавата членка. Изпълнихме задачата да докажем, че дизайнът на институцията на председателството предполага противоречиви функции на провеждащата го страна, което носи риск от пораждаване на конфликти „у дома“ между стремежа за постигане на резултати в интеграционен план в национален план.

В рамките на тази глава си поставихме за цел да направим преглед на институцията на председателството и на значението ѝ за националния политически живот за държавите членки.

Чрез преглед на наличната литература и представяне на основни теоретични постановки, касаещи европейската интеграция и взаимодействието между наднационалните, международни и вътрешнополитически нива, стигнахме до някои значими за изследването наблюдения.

Изследвахме същността на Съвета на ЕС и най-вече високата степен на междуправителственост в неговото функциониране и стигнахме до заключението, че именно той е европейската арена, където най-често и най-активно поле за изява намират лицата от националната изпълнителна власт. След като Съветът на ЕС беше идентифициран като кулминация на междуправителствеността в структурата на общността, председателството беше определено мост към наднационалността, тъй като то директно делегира на националния представител наднационални функции чрез изискването към него да бъде дистанциран от вътрешната политика и неутрален при изпълнението на задълженията си.

Главата предложи исторически преглед на еволюцията на председателството, в който беше проследено постепенното редуциране на неговото политическо значение, което на свой ред поставя държавите членки в любопитни дилеми относно това в каква степен следва да заявяват лидерство, базирано на национални каузи в Съвета. В процеса бяха ситуирани защитниците на председателството в лицето на младите и по-малки страни и техните аргументи. Съответно беше идентифицирана стойността на институцията в нейното лице като на „пазител на равенството“ между държавите членки. Установихме, че председателството възприема от някои държави членки като незаменим инструмент, който компенсира невъзможността им да упражняват непрекъснато политическо влияние в ЕС.

Отбелязахме ниската степен на прозрачност на преговорите в Съвета, която прави работата на председателството особено интересна за изследване, а националните подходи – изключително интересни и индивидуални. Идентифицирахме и обосновахме, че

институцията на ротационното председателство се обичайно радва на висока подкрепа основно от по-младите, неопитни и малки държави членки на ЕС, за каквато считаме и България.

По-специално внимание беше обърнато на функциите и състава на Постоянното представителство (КОРЕПЕР) в контекста на избора на България нейното председателство да бъде базирано в Брюксел. Заключихме, че спецификите и състава на представителството имат значение за анализа на ротационното председателство, тъй като неговия подход зависи от уменията, подхода и експертизата на дипломати и бюрократи, социализирани извън пределите на националната администрация.

В настоящата глава беше доказано, че визиите за успешно представяне на един ротационен мандат са различни и не е възможно да бъдат количествено и еднозначно оценени на фона на индивидуалните цели и профили на държавите членки. Идентифицирахме, че е трудно да се направи оценка на успеха и ефективността на едно индивидуално председателство заради различните стратегии за целепоставяне и разнообразните визии, които имат държавите членки за своето представяне. Доказахме, че съчетаването на взаимно противопоставящи се функции на председателството поставя държавата, която го провежда, в интересна роля с възможности за избор, за тестване на уменията ѝ за стратегическо планиране и за представяне и налагане на индивидуални визии за общностните политики.

Бяха представени основните гледни точки за председателството – които го смятат за институция с голям потенциал и тези, които го определят като медиатор с основно административни функции, като изброихме ограниченията които поставят индивидуалната държава в строги рамки.

За да стигнем до същността на председателството и значението му за индивидуалната държава членка, представихме двата основни подхода за разглеждане на европейската интеграция – наднационалния и държавноцентричния. Оценихме ротационното председателство като сложна и своеобразна институция, която съчетава в дизайна си елементи и от двете теории, тъй като нейните функции са противоречиви.

Широко беше анализирана двойствеността на ролята на националното правителство от гледна точка на възможността тя да поражда политически последствия във вътрешен план. Заключихме, че тази двойственост е породена от логичното желание на председателството да защитава национални позиции и задължението ѝ да легитимира действията си като безпристрастен медиатор, воден от общностния интерес.

Теоретичният анализ, осъществен в тази част от изследването, е особено оползотворен за развиването на темата от гледна точка на функционалните възможности за индивидуалната държава членка – основна част от цитираните изследвания потвърждават хипотезата, че мандатът на председателството на Съвета е силно повлиян от националната среда. Стигнахме до заключението, че не е възможно председателството да се проведе абстрахирано от вътрешните политически реалности и специфики – националната общественост би изисквала отчетност за постигнатото на европейско ниво, а правителство е натоварено с очаквания за защита на национални каузи, които иначе не биха били заявени толкова открито. В рамките на председателски мандат на държавата член също така

опозиционните партии получават нови възможности за натиск и са поставени в ситуация на избор дали да сътрудничат на мнозинството.

Направен беше преглед на нормативната база на председателството и възможностите, които предоставя нейната неизчерпателност. Отбелязахме, че докато задълженията на председателя не са ясно регламентирани, за сметка на това изрично са упоменати редица ограничения. Съдейки от разгледаните документи, заключихме, че председателството има по-скоро роля на организатор и мениджър, но не и на политически лидер. Очертахме консенсуса, че потенциалът на председателството за реално влияние върху европейското законодателство е ограничен и силно зависим от индивидуалните способности на държавата членка, която навигира процеса - материални ресурси, репутация, експертиза и медиаторски умения, както и от нейните национални характеристики и политическо позициониране в интеграционния процес. Съдейки от изброените ресурси, можем да очакваме всяка една държава членка да установи свой собствен стил на председателстване.

Бяха начертани разделителни линии между различните стилове председателства от гледна точка на степента на скептицизъм към европейската интеграция и на това колко е опитна и влиятелната съответната държава членка. Ситуирахме България според тежестта ѝ в съвета според тези критерии.

За да изведем възможните национални ефекти на ротационното председателство, използвахме класификацията на функциите на председателството на Елгстрьом: администрация и координация, поставяне на политически приоритети, медиация, представителство. Като ефекти на председателството върху националната политика дефинирахме различни фактори: определени събития, процеси и решения, нови политики или реформиране на настоящите, промени в режима на управление и на коалиционния модел или утвърждаване на настоящия такъв, обновяване на институционалната структура, на процедурите и процесите на вземане на решения, включване и увеличаване на активността и значението на определени социални групи и групи по интереси, динамика на политическите отношения между тях и др.

Ключово заключение от настоящата част на изследването е, че особено значима ендогенна променлива при провеждането на ротационното председателство е вътрешната политическа среда у държавата членка. Благоприятната национална политическа среда позволява на председателството да се възползва от мандата си, за да дирижира според свой вкус дневния ред – то се радва на консенсус и подкрепа у дома и не действа под натиск. От друга страна като рискови за протичането на председателството бяха определени вътрешни фактори като предстоящи избори, нестабилно коалиционно мнозинство или силна опозиция и ниски нива на популярност на изпълнителната власт. Изведохме хипотезата, че председателствата са склонни да защитават агресивно национални интереси, ако определено европейско законодателство би застрашило стабилността и преизбирането на правителството.

Анализирахме ролята на човешките ресурси за представянето на председателството, стигайки до заключението, че е важно дали тяхната социализация и професионален опит се случва в европейска или национална среда. Председателствата от своя страна имат благоприятно отражение върху националните администрации, защото водят до подобряване на квалификацията на експертите в ключови за европейската интеграция области, на

координацията между министерствата и институциите и на осведомеността на обществеността за законодателния процес в ЕС.

Стъпвайки върху трудовете на Моравчик и Пътнам, установихме, че в рамките на ротационния председателски мандат изпълнителната власт на държавата членка получава сериозни предимства, но освен това тя се озовава в ситуация на „двустепенна игра“, в която участниците на двете нива имат различни визии и очаквания за ролята на председателството. Ценно наблюдение за настоящото изследване е, че в някои държави членки, основно от Югоизточна Европа, на членството в ЕС се гледа като на двигател на институционално изграждане и на фактор за утвърждаване на демократични ценности.

На базата на теоретичния преглед на ролята на председателството, неговата еволюция, функции, степен на повлияване от националните специфики на държавите членки и възможните ефекти върху вътрешните политически процеси, която го провежда, бихме могли да продължим изследването с конкретния анализ на случая. В следващата глава ще бъдат разгледани процесите на институционално обезпечаване на българското председателство на Съвета на ЕС (БПСЕС), предизвикателствата и реформите, през които преминава изпълнителната власт в периода на подготовката и провеждането му.

II Глава - Рискът на дебюта при подготовката на БПСЕС на принципа „проба – грешка“ - политическа воля, съчетана с институционална непредвидимост

Във втората част на изследването беше тествана хипотезата, че когато една страна дебютира като председател на Съвета, рисковете от нестабилни институционални решения, бурна динамика при вземането на координационни решения и решения, касаещи механизма на провеждане на председателството, са налице. Потвърдиха се очакванията на автора, че по време на организацията на председателството много от решенията показват дефицити, които водят до нефункционалност на механизма и на свой ред постепенно централизиране на процесите и ангажиране на все повече ресурси, финансови и кадрови, на най-високо управленско ниво.

Детайлното разглеждане на решенията за реализиране на базирано в Брюксел председателство, засилването на капацитета на ППРБЕС, използването на логистична и експертна подкрепа от Генералния секретариат на Съвета и ротацията на служители от европейските институции в периода на председателството са доказателство, че страната залага на прагматичен и предпазлив подход в организационното обезпечаване, максимално съобразен с европейската практика и традициите, утвърдени от европейския институционален ноу-хау.

В настоящата глава БПСЕС беше идентифицирано като предизвикателство за администрацията поради факта, че България прави дебют в изпълнението на такава задача като държава член на ЕС – в провеждането на председателството администрацията на страната следва както да докаже потенциала си, така и да се възползва от възможността да усвои нови познания и умения. Ключова отправна точка за анализа в тази част е

нестабилната и непредвидима вътрешнополитическа обстановка в лицето на кадрови промени, предсрочни избори и неколкостепенна промяна на изпълнителната власт. В такава атмосфера отбелязахме, че професионалната, мотивирана и отговорна администрация с гаранции за приемственост, има растящо значение.

Съответно разгледахме методите за подбор и мотивация на екипите от експерти, които работят върху организацията и провеждането на председателството. Основните наблюдения са, че изпълнителната власт цели да ангажира в най-голяма степен вече наети кадри от администрацията, децентрализира вземането на решения за техния подбор и мотивация и в най-ранен етап предвижда минимални изисквания и обучения, които да им предоставят релевантна квалификация. Този метод, макар и икономичен и спестяващ време, носи проблеми, свързани с прекомерното натоварване на експертите и липсата на мотивация. Подготовката е съпътствана и с трудности при провеждането на обученията заради тежестта на кадрите и логистични предизвикателства.

Част от главата е посветена на решението БПСЕС да се възползва от подкрепа от Брюксел и да включи експерти и ноу-хау от страна на Генералния секретариат на Съвета и Европейската комисия. Тази стъпка е изтъквана като значително улеснение в технически смисъл и като гарантиран достъп до важна експертиза при формулирането на компромиси в преговорния процес.

Като ключово решение на изпълнителната власт за провеждането на БПСЕС беше идентифицирано базирането му в Брюксел – подход, подходящ за председателства, които желаят да минимализират рисковете от конфликти и да имат председателство, по-скоро ръководено от интеграционния интерес, а не от националния. Освен това за дебютираща държава председател активното използване на ПП по време на мандата гарантира ноу-хау от страна на умели социализирани в сферата на европейската дипломация професионалисти. Този подход освен това носи икономии и улесняване на логистиката на председателството.

Оценихме времето на БПСЕС като изключително натоварващо за българското представителство тъй като дипломатите в него са задължени задължение да бъдат запознати с всички специфики на темите на досиетата и с всички национални позиции, резерви и червени линии на 28 държави членки. За да се анализира в дълбочина решението за базиране на председателството в Брюксел, беше разгледана по-подробно институцията на КОРЕПЕР и нейните функции.

Във втора глава беше проследена хронологично еволюцията на институционалния механизъм на председателството. Стана ясно, че смените в изпълнителната власт и кадровото тежестта на ръководните лица за подготовката на председателството, както и функционалните дефицити на взетите институционални решения се отразяват пряко на процеса на подготовката. Първоначално се назначава вицепремиер, отговорен за подготовката на председателството и се съставя координационен механизъм, в който основно са натоварени звената от Министерски съвет, отговарящи до този момент за съставянето на българските позиции в Съвета. Проследени са етапите на институционализиране на подготовката: създаване на работни групи, последвалото им реформиране към по-голяма децентрализация; създаването на Център (за осъществяване на логистичната подготовка) и Щаб (за вземането на политически решения), които на свой ред централизират подготовката; поемането на председателството лично от премиера и

преразпределянето на отговорностите чрез разпускането на Щаба, продължаването на подготовката от временно служебно правителство и впоследствие създаването на ново министерство на БПСЕС, завършващо финалния етап и съществуващо при реализирането на самия мандат.

Представен е и планът за подготовката като централен ръководен документ за всички ангажирани институции. В него се изброяват и систематизират задачите по подготовката, поставят се срокове за тяхното приключване и се определят отговорните институции за тяхното реализиране.

Идентифицирани са постоянстващите дефицити в различните етапи и формули на организацията – неефективност на институционалните решения, слаба политическа воля на високо политическо ниво, липса на мотивация на служителите им, непълно фокусиране върху задачи, свързани с председателството, трудна организация на срещите.

Накратко е отразен ефектът от шестмесечното съкращаване на срока за подготовката след отпадането на Великобритания от календара на ротационните председателства на Съвета и поемането на ръководството на БПСЕС лично от премиера Бойко Борисов и разпределянето на задачи между най-високопоставените лица в правителството в пореден опит да се демонстрира политическа воля на високо ниво за бърз напредък.

Като пореден трус на промяна логично е изведена промяната на правителството предсрочно, съпътствана от кратък мандат на служебно правителство. Направихме оценката, че служебният кабинет поставя БПСЕС на изключително приоритетно място в своята програма. Установихме, че акцент в работата в този период е наваксването с регистрирани закъснения в подготовката и преразпределянето на предвидения бюджет за организацията на председателството, без значими институционални и кадрови промени на по-ниско ниво.

Новото редовно правителство на свой ред идва с коренно различна институционална концепция и кадрови решения за БПСЕС. Интересен политически аспект от това институционализиране е неприетото предложение на мнозинството подготовката на председателството да остане в ръцете на служебния вицепремиер, тясно свързан с опозицията. Решението институциите, натоварени с подготовката на председателството, да бъдат надградени до отделно министерство, са обосновани с нуждата от засилен капацитет и по-ясен политически ангажимент. Създава се и Координационен борд по въпросите на Българското председателство на Съвета на Европейския съюз, който е натоварен да работи по изготвянето на българските преговорни позиции в Съвета.

Изводите от институционалния преглед са, че изпълнителната власт непрестанно се стреми да демонстрира все по-голям ангажимент с БПСЕС на високо политическо равнище, но често механизмът дава сериозни дефицити, които налагат непрекъснатото му променяне. През целия период на подготовката не успява да се оформи дългосрочен хоризонт с осъществими последователни стъпки и устойчиви решения. Кадровата динамика на високо ниво също води до растяща несигурност. Непланираните пречки и изоставания в подготовката водят до необходимостта за сериозно централизиране на процесите около БПСЕС.

Между практическите идентифицирани недостатъци са: ненавременно информиране за предстоящите задачи и прекомерна натовареност на служителите, неуспех при

координирането на голям брой институции с различни правомощия и дублиране на някои отговорности, липса на предвидени компетентни експерти, които да посветят времето си изцяло на подготовката, липса на комуникация, мотивация и контрол между нивата на управление и пропуснатата възможност навреме да се овладеят и приложат добри практики на други държави членки със сходни ресурси и административен капацитет. Като успешни стъпки в подготовката могат да се определят гъвкавостта и политическата воля за институционални корекции и възможността подготовката на председателството да не претърпи сериозни сътресения въпреки двукратната смяна на правителства.

В тази глава беше направен и количествен и качествен преглед на дейността на Министерски съвет с оглед подготовката и провеждането на БПСЕС. В целия разгледан период на заседанията на изпълнителната власт липсват сериозни противоречия и активни дебати относно БПСЕС, като най-вече решенията се представят за информирани или директно за приемане, както личи от стенографските записи. С течение на времето решенията за председателството започват да се вземат с по-голям автоматизъм и рутина. От интензивността на работата в преходния период между двете правителства личи, че политическите трусове и промяната в изпълнителната власт не спират работата по подготовката. Повече несигурност внасят дефицитите в институционалните решения и реформи.

Най-често дискутираните теми на МС, свързани с БПСЕС, са обезпечаването на човешкия ресурс и формирането на екипите, подготовката на локации за провеждането на събитията и други логистични и финансови въпроси (най-често нови преразпределения и целево отпускане на средства). Програмата, приоритетите и посланията на председателството не са обичаен предмет на обсъждане на заседанията на правителството, което означава, че най-вероятно са делегирани изключително на компетентните дирекции и институции, осъществяващи задълженията на България като член на ЕС. Възможна причина е стремежът програмата на БПСЕС да е максимално съобразена със законодателните приоритети на Европейската комисия, което оставя на националните министерства скромна възможност да настояват за свой значим принос към финалния документ.

Според смисъла и целите на нормативните актове, касаещи провеждането на БПСЕС, те са оформени няколко категории: касаещи институционалната уредба на БПСЕС, касаещи планирането, отчитането и изпълнението на организационните мерки по БПСЕС; касаещи организацията логистично, инфраструктурно, кадрово и технически; касаещи бюджета на председателството и касаещи оценката на изпълнението му. Прегледът на тези документи потвърди заключението, че институционалното планиране на председателството е краткосрочно и без стратегически дълъг хоризонт. Редица актове реформират и отменят вече създадените механизми. Наблюдава се и необходимостта от често препланиране на бюджета и покриване на непредвидени разходи.

III Глава - БПСЕС във вътрешната политика – източник на конфронтация и повод за извеждане на националното пред европейското

В тази част си поставихме за цел да проверим дали периодът на провеждането на председателството ще изостри политическото противопоставяне в контекста на вътрешнополитическа нестабилност, която потвърдихме с изследването на

политическата динамика в разгледания период от 2015 до 2018 г. Потвърдихме хипотезата, че при липса на консенсус по основни национални управленски въпроси председателството има капацитет да се превърне в централно политическо събитие със свое собствено вътрешнополитическо битуване.

В тази глава проследихме как председателството в качеството му на начинание с основна отговорност на изпълнителната власт провокира различните политически сили в страната да изготвят индивидуални стратегии за реализиране на вътрешнополитически цели и да демонстрират системно последователно публично поведение по отношение на провеждането и подготовката на БПСЕС. Стратегиите бяха идентифицирани и представени чрез количествен и качествен анализ на публични изказвания.

Отбелязахме повишената значимост на председателството във вътрешен и доказахме, че целеставянето на парламентарно представените политически сили включва и създаването на определени визии за комуникиране на БПСЕС пред широката публика във вътрешен и външен план.

Анализирахме комуникационните механизми, чрез които БПСЕС се налага като обединителна кауза във вътрешен план, като шанс за репутационен скок на страната и преодоляване на негативните стереотипи във външен план. Проследихме реализирането на посланията на изпълнителната власт, която залага на две стратегии – във външен план промотира постиженията, спецификите и предимствата на страната и не се осмелява да наложи конкретни общоевропейски интеграционни визии, политики и идеи, а във вътрешен план извежда реализирания мандат като едноличен успех, доказал възможността страната да е равнопоставена на възможности и експертиза на партньорите в ЕС.

В тази част от изследването беше разгледан процесът на изграждане на публична визия за председателството пред българската общественост и политическите динамики, които го съпровождат, спрямо целите и позиционирането на водещите политически играчи. Анализът в трета глава показва, че БПСЕС категорично се превръща в централно събитие от политическия живот на страната, съдейки по заявките на изпълнителната власт пред публичността както вътре, така и извън страната.

Посланието, че чрез публичността на БПСЕС българската вътрешна политика ще стане видима и уязвима на външна критика е използвано както от мнозинството, така и от опозицията с призови съответно за избягване на нежелани конфликти от първите и за подобряване на управлението и решаване на проблеми от страна на вторите. Широко налагано е и схващането, че провеждането на председателството е репутационна възможност за страната да преодолее някои негативни наложени стереотипи и да повиши самочувствието си на държава членка на ЕС, демонстрирайки ефективен административен капацитет и умения ръководене на сложните преговори, съпътстващи европейския законодателен процес. Основен нюанс от публичната комуникация е убеждението, че председателството ще донесе на страната национални ползи, които оправдават високите инвестиции на управленски, човешки и финансов ресурс за подготовката и провеждането му. Видимо с цел спечелване на общественото доверие в процеса на подготовката често се

правят декларации с дори нереалистични очаквания за реализиране на национални цели – популяризиране на външната политика, привличане на инвестиции, увеличаване на капацитета на администрацията, създаване на нови партньорства на европейско ниво.

Позовавайки се на преглед на практиката и литературата, направихме предположение, че като млада и не особено политически влиятелна държава членка на ЕС, България не би заложила на агресивен и пристрастен подход в своя мандат, а ще следва утвърдения европейски дневен ред.

Установихме, че избраните символи на БПСЕС носят основно национални, а не европейски и универсални конотации. Също така официалните събития, съпътстващи откриването и закриването на БПСЕС, са сравнително неинклузивни за широката общественост и носят внушението за елитарност на председателството.

Проверихме желанието и възможностите на държавата член да промени във външен план имиджа и установените стереотипи, възползвайки се от инструментите и публичността, които председателството гарантира. Стигнахме до заключението, че въпреки краткия срок на мандата, председателят би могъл чрез надежден план за действие, ясна визия и ярки инициативи да създаде нови устойчиви асоциации на европейско ниво.

Чрез преглед на релевантни публикации в ключови европейски медии проверихме съществуващите визии за България. Идентифицирахме основните негативни стереотипи като тези, свързани с корупцията в страната, проблемите в съдебната система, изоставашото икономическо развитие и социалистическото ѝ минало. Медийният контент анализ на периода около и по време на БПСЕС показва, че страната не създава нови устойчиви асоциации вследствие на дейностите си като председател на Съвета. Установихме еднозначно количествен ръст в публикациите, в които се споменава страната. Популярността обаче бележи спад след края на ротационния мандат, като темите, асоциирани с България, не се променят.

Анализирайки начините на възприемане на председателството във вътрешен план, направихме наблюдението, че има консенсус за важността на европейската интеграция за страната и генерално липсват антиевропейски настроения и инициативи у политическите играчи в страната. В същото време периодът около старта на председателството се оказва сложен в обществено-политически план, след като редица икономически и политически искания са представени пред управлението чрез демонстрации и протести. Натискът от страна на опозицията и различни групи се засилва с оглед на повишената видимост на акциите и готовността на изпълнителната власт за отстъпки.

Проверихме стратегиите на основните политически играчи. Проследяването на реториката на изпълнителната власт потвърди очакването, че мнозинството ще заложи на стратегията да изтъква БПСЕС като национална кауза, в лицето на която трябва да се загърбват различията, а политическите сили да обединят усилия. На този фон критиките и опозиционните атаки срещу управлението биха могли да се тълкуват като неблагоприятно нарушаване на вътрешнополитическия мир и създаване на риск от компрометиране на председателството и репутацията на страната във външен план. Опозицията в същото време би била изправена пред предизвикателството едновременно да запази характера си на коректив на управлението, без да саботира успешния председателски мандат.

Като ключови политически събития от периода на подготовката бяха идентифицирани смяната на законодателната и изпълнителната власт, като при съставянето на новото правителство значим ефект от гледна точка на обществен отзвук, очаквания и състояние на експертизата има промяната на по-малкия коалиционен партньор от проевропейска партия на националистически блок. Съответно задача от първостепенна важност на правителството става убеждаването, че БПСЕС няма да бъде компрометирано от антиевропейски настроения в управлението и противопоставяне по отношение на подготовката и целите му. Беше изследвана политическата програма на новата управляваща коалиция, като беше направен изводът, че в нея председателството е представено в светлината на събитие с потенциал да удовлетвори национални цели. Проследяването на функционирането на коалицията показва, че вероятно благодарение на ограничените задължения на по-малкия партньор по отношение на БПСЕС, противоречия не възникват въпреки възможността във визиите им да има разминаване. Въпреки това националистическият партньор оказва известно негативно влияние върху протичането на БПСЕС вследствие на негови спорни позиции, които получават отзвук в международен план. Въпреки това пред българската общественост националистите полагат усилие да промотират председателството като благоприятна кауза и да защитават постиженията на правителството най-вече в контекста на подобряването на репутацията на страната.

В настоящата глава беше направен преглед и на ролята на законодателната власт поради две причини – да се проследи степента на подкрепа и конструктивност от страна на ключовите политически партии и да се оцени представянето на страната в рамките на парламентарното измерение на БПСЕС. Председателството се оказва двигател на институционална реформа с лицето на промяната на определянето на състава на ключовата парламентарна комисия КЕВКЕФ от пропорционален на паритетен принцип въпреки противопоставянето на основната опозиционна партия БСП.

В центъра на последващия анализ беше поставен парламентарният дебат, като ролята на БПСЕС в него беше подробно изследвана за целия предвиден период (2015 – 2018 г.). Потенциалът на българския парламент на нормативно ниво да влияе върху процесите на подготовката и провеждането на БПСЕС беше оценен като висок. Въпреки това динамиката във вътрешнополитически план, променливият интерес към участието в европейския политически процес и вариращата експертиза на специализирана комисия бяха идентифицирани като фактори, намаляващи тежестта на Народното събрание в този план.

В трета глава бяха формулирани основните стратегии на парламентарно представените партии на базата на техните позиции, изказани през изследвания период от трибуната на Народното събрание. Членовете на управленската коалиция ГЕРБ и Патриотичния фронт застават в защита на постиженията на правителството по отношение на БПСЕС, като твърдят, че неконструктивното и силно критично поведение на опозицията би могло да саботира страната в международен план. Критиките на опозицията се отблъскват като популизъм, а успехите на БПСЕС се изтъкват като еднолично постижение на мнозинството.

Основната опозиционна партия БСП е най-активният политически играч и активен критик по темите за БПСЕС – по разнообразни въпроси и през цялото време на подготовката и провеждането на председателството левицата провокира правителството и подлага на съмнение капацитета му да завърши успешно мандата -в рамките на редовните заседания, на парламентарен контрол, чрез вотове на недоверие и други разнообразни парламентарни

похвати. Опозицията също така залага на тезата, че управлението пренебрегва задълженията си във вътрешен план заради европейските си ангажименти. В края на мандата опозицията застава зад оценката, че правителството е успяло да реализира едва базовия минимум като председател – обезпечило е техническата организация на председателството, а политическата му роля е била провал.

Движението за права и свободи се присъединява към критиците, като утвърждава позицията, че участието на националисти в управлението по време на провеждането на мандата е катастрофално за репутацията на страната в европейски ПЛАН и е симптоматично за нарушаване на основни европейски ценности на толерантност и зачитане на човешките права. ДПС също прави равносметката, че БПСЕС е било успех единствено в организационен план.

И двете опозиционни партии, БСП и ДПС, често излагат очакванията си председателството да донесе значими национални успехи за страната в европейски интеграционен план (присъединяване към Шенген и Евроната), като непостигането на тези цели еднозначно се тълкува като провал на правителството.

Обединените патриоти на свой ред виждат в председателството шанс за легитимация на националистическата идеология и реторика на европейско ниво. Патриотите споделят стратегията на ГЕРБ за обвиняване на опозиционните партии в липса на национално отговорно отношение по линия на председателството. В същото време очаквано председателството е видно единствено през призмата на националното утвърждаване, като реализацията на европейските политики остава извън фокуса на по-малкия коалиционен партньор.

Последния разгледан политически играч Партия „Воля“ генерално не демонстрира отношение към темата за председателството, нейни представители не се включват по темите, свързани с него, но спазвайки традиционната си роля на неформален поддръжник на правителството, партията все пак дава положителна оценка за БПСЕС в неговия край.

На базата на посочените противоречия и основни теми от политическо естество, които постоянстват в процеса на подготовката и провеждането на БПСЕС, обобщихме, че основните линии на противопоставяне са между ГЕРБ и БСП и между Обединените патриоти и ДПС.

Друга идентифицирана тенденция е основната политическа сила ГЕРБ да отбягва да отговаря на критиките, касаещи вътрешнополитически въпроси, като изтъква успехите на страната на европейската сцена. В същото време използвайки като повод темите за БПСЕС, опозицията действа противоположно и обръща внимание на вътрешнополитически проблеми с аргумента, че те са още по видими в контекста на председателството.

В тематичен план националните приоритети и конкретният напредък по досиетата в Съвета не са обект на сериозен интерес от страна на народните представители. По-често се дискутират теми от национално значение и финансови въпроси. Парламентарните групи обаче успяват да постигнат консенсус за избора на Западните Балкани за основен приоритет на председателството, макар и впоследствие да огласяват противоположни оценки на

реализацията на този приоритет. Депутатите са единодушни и че страната постига успех в организационната част на БПСЕС.

Що се касае до включването на законодателния орган при нормативното обезпечаване на БПСЕС, установихме, че ключовите документи (планове за подготовка, комуникационна стратегия, културна програма и др.) се одобряват без участието на депутатите. Ролята на Народното събрание тук е силно ограничена, а единственият инструмент за отчетност и информиране на депутатите остава парламентарният контрол и заседанията на ресорната комисия. Въпреки това основно обекти на парламентарен контрол са въпроси от организационно и логистично естество. В парламентарния дебат също доминират междупартийните противоречия или твърде абстрактни въпроси за визията и ролята на България в ЕС.

В наблюденията беше включен и начинът на провеждане на парламентарното измерение на председателството, като ангажиментът и работата по този аспект на БПСЕС е поет изключително от ресорната комисия КЕВКЕФ. Поради по-ниската популярност и мащаб на инициативите и паритетния принцип на представителство в комисията, темите от парламентарното измерение не стават обект на шумни противоречия и не се радват на сериозна обществена популярност. Събитията от парламентарното измерение на БПСЕС протичат гладко и изпълняват целите си.

По отношение на диалога с изпълнителната власт през четирите поредни години се наблюдава ръст на неговата интензивност и на броя на участниците в него. По време на парламентарен контрол присъстват доста въпроси от чисто организационно естество, като проблеми, които би трябвало да се разрешават на по-ниско ниво, се ескалират до най-високата трибуна и се превръщат в поводи за политическо противопоставяне. Също така много от темите се повтарят, почти идентични въпроси се задават неколккратно – по този начин политическите партии или целят насаждане на определени негативни внушения, или системно пропускат да се информират в дълбочина със същността и процесите, свързани с БПСЕС. Прави впечатление, че за разглеждания четиригодишен период са инициирани едва две изслушвания на ресорните министри (Деница Златева и Лиляна Павлова), изцяло посветени на всеобхватно информиране на народните представители по въпросите за председателството. Проследяването на качеството и съдържанието на парламентарния дебат през четирите години идентифицира ясна тенденция към ескалиране на конфликтния тон и регрес при възможността за постигане на консенсус по ключови въпроси.

IV Глава - Приоритетите на БПСЕС – усилия и амбиции в рамките на възможното

В четвърта глава на дисертационния труд беше доказана хипотезата, че официалната програма и приоритети на българското председателство стриктно следват законодателната програма на Европейската комисия и са съобразени с в голяма степен с приоритетите на нейното трио. Заявките, които прави страната пред европейските институции, а и пред националната публика сочат, че БПСЕС не налага агресивно национални визии, а е склонно да се придържа към предварително установения европейски законодателен дневен ред.

Успоредно с това идентифицирахме с кои свои инициативи БПСЕС се стреми да остави „национален отпечатък“ върху европейската интеграция – повдигането на темата за Западните Балкани и възползването от непредвидения шанс да възстанови добронамерения диалог между Брюксел и Анкара.

Качественият анализ в главата потвърди и очакването на автора периодът около българското председателство да изведе на преден план ключови въпроси, свързани с бъдещето на страната в европейската интеграция – влизането на България в Шенгенското пространство и еврозоната и продължаването на европейската кохезионна политика.

В началото на четвърта глава разгледахме контекста в европейски и глобален план, в който се провежда БПСЕС заради потенциала на външни фактори да повлияят върху приоритетите и протичането на ротационния мандат. Ключово е провеждането на председателството в края на мандата на ЕК и през годината, когато комисията приключва своята законодателна програма и съответно е натоварена да реализира до край всички свои приоритети – фактор, който би могъл да увеличи натоварването на председателството и да го лиши от възможността да залага в дневния ред свои собствени инициативи. В този контекст определехме като ефективна стратегия за БПСЕС максималното придържане към законодателния дневен ред на ЕК при определянето на неговите собствени приоритети.

Отбелязахме възходът на популистки и евроскептични партии, Брекзит, нерешените въпроси за сигурността и борбата с тероризма, влошаването на състоянието на демокрацията в държави членки като Полша и Унгария и рисковете от влошаване на трансатлантическите отношения като други важни теми от контекста в европейски план, с които се сблъскват председателствата в разглеждания период. През 2018 г. са отворени и въпроси, свързани с отношенията между ЕС и Турция и ЕС и Русия. В същото време за спокойното провеждане на председателството благоприятстват текущите финансова стабилност на ЕС и добрият контрол върху миграцията.

От прегледа на законодателната програма на Европейската комисия стана ясно, че в периода на българското председателство се очаква интензивна законодателна дейност в областта на Единния цифров пазар, Енергийния съюз, съюза на капиталовите пазари, сигурността и миграцията. В полза на БПСЕС е генералното съответствие между плана на ЕК и приоритетите на председателството. Най-значимо застъпване и в приоритетите на председателството, и в тези на Комисията идентифицирахме в областите на дигитализацията и миграцията. Освен официалната програма на ЕК, анализирахме и политическите послания на нейния председател пред ЕП, най-ключово от които е очакването периодът на БПСЕС да бъде благоприятен за реализиране на важни отлагани интеграционни цели.

В следващата част на четвърта глава разгледахме приоритетите на България от гледна точка на участието ѝ в председателската тройка с Естония и Австрия. Като фактор за промяна в дневния ред и протичането на мандата определехме промяната в календара и съставя на тройката след отказа на Великобритания да проведе свое председателство заради Брекзит. Това събитие променя обичайния баланс в председателските тройки – България провежда председателство заедно с две млади държави членки, две страни в тройката са

източноевропейски, като в същото време и трите участнички са сравнително сходни по територия и население и тежест в Съвета – характеристики, които неминуемо имат отражение върху общата програма на триото и сферите на интерес, които ще бъдат отстоявани в преговорите. Спрямо мястото си на втора страна от триото, България ще има функцията на посредник между двете председателства на Естония и Австрия, като също така неминуемо ще бъде ангажирана продължи работа по част от ключовите приоритети на естонското председателство в рамките на дигитализацията например.

В рамките на качествен сравнителен анализ отличихме най-важните приоритети на трите председателства от тройката заради голямата степен на взаимна зависимост между тях и необходимостта от съвместна работа и приемственост за постигане на резултати. **Естония** обвързва всичките си приоритети с изграждането на Единен цифров пазар и проникването на дигиталните технологии във всички сфери на европейските политики. Във формулирането на приоритетите си страната избира най-силната си страна, като цели да предаде опита си на европейските партньори – електронното управление и високите резултати в дигиталната сфера. Сравнението между естонската и българската програма показва висока степен на припокриване на приоритетите в областта на дигитализацията, но по-слаб акцент върху климатичните теми от страна на България. Несъответствия има и в сферите на външната политика, като Естония показва много по-твърдо отношение спрямо Русия, а България наемква за нормализиране на диалога. Естествените разминавания се отличават и в регионалните интереси – докато Естония прави заявки за работа в сферата на Източното партньорство, българският основен приоритет – интеграцията на Западните Балкани, напълно липсва от нейната програма. **Австрия** намира пресечна точка с България при определянето на политиките за справяне с миграцията като свой основен фокус. Силно съответствие между БПСЕС и председателството на Австрия е и общото намерение на двете страни да положат усилия в сферата на приобщаването на Западните Балкани и напредъка към членство на страни кандидати от региона.

От прегледа на подготовката на **българските приоритети** и качествения анализ на финалния документ на програмата на БПСЕС заключихме, че България залага по-скоро на напредък в интеграционните политики на ЕС, отколкото на залагане на национални цели и индивидуални предпочитания. Българската изпълнителна власт е подготвена да съобразява работата си в рамките на БПСЕС със законодателния дневен ред на ЕК. Съдейки по формулировките в официалната програма на БПСЕС, основните сфери на интерес са икономиката, Западните Балкани, сигурността и дигитализацията. Въпреки това четирите големи теми в програмата съчетават многобройни, разнообразни и често несвързани една с друга политики, което затруднява идентифицирането на конкретен фокус в документа. Зад четирите основни точки програмата включва изключително широк кръг от политики и законодателни предложения. Този подход отразява стремежа на БПСЕС да не остави в сянка нито една европейска политика, да отговори на очакванията на множество заинтересовани страни и да търси количествен резултат в рамките на своя мандат.

В своя подход при реализирането на основния си приоритет, интеграцията на **Западните Балкани**, България следва умерен и предпазлив подход, като избягва конкретни предложения, по които консенсусът би бил трудно постижим. Като принос на страната може да се определи разширяването на визията за европейска интеграция в сфери, алтернативни на стандартния присъединителен процес, а именно фокусиране върху общи проекти в

транспорта, комуникациите, енергетиката, образованието и цифровизацията. Зад този акцент на БПСЕС открихме отражението на желанието на страната да заеме лидерско място в региона, да постигне напредък и доверие в добросъседството и да бъде утвърдена като естествен медиатор в отношенията между балканските държави и ЕС. Фокусът на България върху Западните Балкани се отличава с неговата дългосрочност, с липсата на измерими качествени и количествени показатели за неговия успех и с факта, че той единствен е обърнат извън Съюза. Забелязва се и пасивността на ЕК в тази сфера, поради факта, че бъдещите стъпки по темата за разширяването към Западните Балкани са в най-голяма степен зависими от развитието и позициите на членовете на Съвета.

Изборът на този приоритет помага на България да се отличи с висока политическа амбиция, като едновременно с това води административно издържано председателство, стриктно съобразено с ограниченията на предварително зададения европейски законодателен дневен ред. Западните Балкани са шансът на БПСЕС да не бъде нископрофилно и да създаде разпознаваема идентичност, без да предприема обрати и дръзки промени в редовния европейски законодателен цикъл в рамките на общностните политики.

Както и за останалите председателства през последните години, *сигурността, миграцията* и защитата на външните граници на ЕС са изведени като приоритет. В тази сфера страната има нееднократно заявявана амбиция да изтъкне и своя опит в успешния контрол на миграционните потоци на своя територия, като не скрива амбицията си да получи признание от партньорите си за бъдещо приемане в Шенгенското пространство.

Очакванията на автора анализа на *речта на българския министър-председател пред ЕП* да даде по-ясна картина за националните визии и предпочитания на БПСЕС се потвърдиха. В нея успоредно с представяне на приоритетите на председателството се създава силен фокус върху подобряването на имиджа на страната с изтъкване на нейните постижения по ключови политики и индивидуални успехи – в миграцията, добросъседството и икономическия растеж. Прави впечатление липсата на визионерски послания за бъдещето на ЕС, както и оценки и критики за текущото състояние на съюза, което отново създава впечатлението, че основен фокус е представянето на България като позитивна и безусловно проевропейска държава член.

За разлика от писмения документ, това представяне дава представа за намеренията на страната по важни външнополитически въпроси – възползвайки се от изискването на неутралност, премиерът се обявява за диалог и умереност в отношенията с Русия и Турция въпреки текущото съществуващо разделение в общността. Избягването на категорични и крайни позиции е очевидно и при липсата на коментар по наболелия въпрос за наказателните процедури срещу държави членки за нарушаване на демократични принципи.

Сравнителният анализ на трите представяния показва, че по отношение на приоритетите както за България, така и за останалите членове в триото картината изглежда оптимистична - няма изненади и непредвидени противопоставяния. Синхронът и съгласуването с Европейския парламент са факт. Българската програма е достатъчно добре балансирана, за да не провокира видим скептицизъм по линия на приоритетите за приобщаване на Западните Балкани или продължаването на финансирането на кохезионната политика, въпреки че някои европейски партийни семейства не се идентифицират (или открито се противопоставят) с тези политики.

Проблемно и необичайно протичане на дебата в ЕП е фокусирането на редица представители върху въпроси, свързани с вътрешни проблеми на страната и по-конкретно – борбата с корупцията, защитата на околната среда и проблемите с независимото правосъдие. С участието и на български депутати проблеми от вътрешнополитическия дневен ред стават част от представянето на БПСЕС в ЕП, което поставя министър-председателя в защитна позиция и компрометира желанието му да рекламира страната с нейните политически успехи и да промени някои постоянни негативни оценки и стереотипи. На фона на демонстрираната воля за сътрудничество с ЕП по програмата на председателството, критичните гласове изненадват неприятно българския премиер в съвсем друга посока – фокусът на дебата се измества от европейските политики към вътрешнополитически проблеми в страната му. Силно отеква и в националното публично пространство изказването на Ска Келер от Партията на Зелените, която атакува българския премиер по линия на инфраструктурни проекти със спорен екологичен ефект в страната, на ефективността на борбата с корупцията и капацитета на изпълнителната власт да гарантира върховенството на закона. Този тон продължават и изказванията на български евродепутати, отправяйки тежки обвинения в намеса на сенчести икономически кръгове в политическия живот на страната, зависимост на управлението от ксенофобски и крайно десни формации и принос на настоящата изпълнителна власт за изоставането на страната в класациите за свобода на словото. Това развитие не позволява ясен фокус върху профила на председателството и неговите цели. Този сценарий се повтаря и при закриващото представяне на българската изпълнителна власт пред евродепутатите, което е симптоматично за недостатъчна вътрешнопартийна консолидация върху програмата на председателството и неговите приоритети, както и за дълбоки разделения на национално ниво. В същото време изнасянето на вътрешен дебат извън пределите на страната може да се интерпретира като проява на изчерпаността и неефективността на механизмите за решаването на проблеми във рамките на националната институционална уредба.

Не би могла да се изключи и хипотезата за опортюнистично поведение на членове на Европейския парламент от национални партии, непредставени в изпълнителната власт, с цел да се подрони авторитетът на настоящото управление в европейски план. На практика в тази своя част реториката напълно се припокрива с тази, която може да бъде чута при най-политизираните дискусии в българското Народно събрание, тоест и европейската законодателна трибуна се превръща в арена, където евродепутатите се изявяват в ролята си на представители на национална политическа партия. Без да твърдим, че такава практика е феномен единствено за българската страна, при останалите две разгледани представяния подобни конфликти между националните делегации липсват. Развилият се дебат в пленарната зала на ЕП компрометира многократно даваните публични заявки, че българските политически сили, управляващи или опозиционни, ще обединят усилията си в името на подобряването на авторитета на страната в европейски план.

Предложеният в тази глава сравнителен анализ на ключовите приоритети на България и на партньорите ѝ от тройката показва висока степен на приемственост по два от тези приоритета – миграция и дигитализация. Не бяха идентифицирани и сериозни разминавания със заложените цели в годишната програма на ЕК.

Понеже са събитията с най-голям обществен и медиен отзвук и най-голяма степен отразяват политическата воля на БПСЕС да създаде трайни асоциации на страната в определени теми,

анализирахме подробно двете срещи на високо ниво, които се провеждат на територията на страната – *срещата на Европейския съвет по въпросите за Западните Балкани и срещата на високо ниво между ЕС и Турция.*

Проследяването на подготовката и провеждането и на двете срещи показва редица предизвикателства, прогнози за трудности в разговорите и ниски очаквания за постигнатите реални резултати. По отношение на Западните Балкани БПСЕС се сблъсква с трудния баланс едновременно да предостави осезаема перспектива пред страните от региона, но и да постави реалистични и изпълними краткосрочни цели. Председателството успява да организира срещата въпреки необходимостта да предвиди гъвкави и нестандартни дипломатически ходове, с които да преодолее резервите на държавите. Би могло да се твърди, че предвид контекста на трудностите на ЕС при провеждане на политиката на разширяване и резервите на редица членове на Съвета към напредъка на държавите от региона, БПСЕС постига макар и скромния максимум. Това заключение беше направено на базата на прегледа на подписаната Декларация от София и сравнителния анализ с Декларацията от Солун от 2003 г., при подписването на която гръцкото председателство си поставя сходни цели. Софийската декларация извежда послание за неотменимост на европейската интеграция на Западните Балкани, въпреки че е в по-ниска степен убедителна от предшестващия я гръцки документ. Липсата на силни символи на политическа воля в нея е компенсирана от многобройни предложения за сътрудничество в други сфери на свързаност. Невъзможността да се формулират нови и обещаващи инициативи и послания към Западните Балкани в София проличава от насърчаването в документа на редица вече съществуващи, позабравени или по-малко популярни инициативи, които подкрепят интеграцията на региона с участието на ЕС и някои държави членки като Берлинския процес, създаването на общи пазари като алтернативна форма на регионална интеграция и плановите за действие на Европейската комисия. Съдържанието на текста ясно показва желанието на ЕС да стимулира алтернативни процеси на сближаване и развитие на региона, алтернативни на бързия напредък по присъединителния процес и краткосрочното постигане на пълноправно членство в Съюза. Макар и според някои оценки обезкуражаваща заради това, че не дава тласък на идеята за прием на нови членове, Декларацията има политическа стойност за държавите от региона в качеството си на компас за това какви да бъдат реалистичните им очаквания по отношение на ролята им в европейската интеграция. Направихме заключението, че БПСЕС постига възможното в рамките на възможностите си да постави очевидно непопулярен въпрос, чиито процеси са изгубили инерция и политическа визия.

Предпазливият подход, впоследствие необезпечен от конкретни високи резултати в областта на интеграцията на Западните Балкани, на българското председателство не остава пощаден от критика във вътрешен план. Правителството често е публично критикувано заради липсата на видими успехи по основния си приоритет. В национален план докато се наблюдава консенсус за правилния избор на интеграцията на Западните Балкани като основен приоритет на БПСЕС, той липсва при оценките за постигнатото в рамките на мандата – опозицията се обединява около позицията, че правителството се проваля в усилията си да даде надежда перспектива на региона. Темите около председателството предизвикват също така остър вътрешен дебат за това дали правителството пренебрегва националния интерес в името на защитата на целите си в европейски план (заради позицията си за името на Република Северна Македония например).

БПСЕС е поставено в аналогична ситуация и при провеждането на втората най-важна среща от календара си – тази с турския президент Реджеп Ердоган във Варна. И тук страната е поставена в ситуация да търси труден баланс на фона на безпрецедентно влошаване на отношенията между ЕС и Анкара и деликатната национална позиция, която предполага твърд стремеж към добросъседство и избягване на конфронтация. Както и по редица други противоречиви въпроси, изникващи в периода на БПСЕС (като въпроса за нуждата от мерки срещу нарушаването на демократичните принципи в Унгария и Полша и бъдещето на отношенията с Русия), така и тук България се аргументира с принципа на неутралност на председателството, като предлага диалог и не застава зад определена позиция. Паралел със срещата за Западните Балкани може да бъде направен и по отношение на резултатите - конкретни решения и значим напредък по съществуващите проблеми не са постигнати, но са удовлетворени поне ниските – връщане на темите на масата за преговори и продължаване на диалога.

И при провеждането на *срещата с Турция* българската изпълнителна власт удържа на натиск във вътрешен план и поставя на първо място провеждането на дневния ред на председателството пред навлизането в дебати в двустранните отношения, отворени от опозицията. Срещата е съпътствана от вътрешни междуинституционални спорове (заради неподвижане на участие на държавния глава) и атаки от страна на опозицията заради това, че посещението на турския президент е пропуснато като възможност за провеждане на важни разговори, касаещи двустранните отношения и националния интерес на страната.

В последната част на четвърта глава проследихме развитието на *българската визия за реализация на национален интерес* в рамките на БПСЕС. На база на качествени наблюдения върху политическия дебат, представен подробно в трета глава от изследването, избрахме три инициативи, които вътрешните играчи отличават като важни за страната – присъединяването на България към Шенгенското пространство и еврозоната и продължаването на кохезионната политика.

В анализа вземаме предвид, че инструментите, които институцията на председателството предоставя на държавата член, не са пряко свързани с постигането на индивидуални интеграционни цели. Затова правим преглед на прилагането на неформални инструменти за влияние в рамките на засилената дипломатическа дейност и възможностите за представяне в благоприятна светлина страната в рамките на БПСЕС. Третата национална цел – договарянето на бъдещето на европейското финансиране, предполага по-голям достъп на председателството да моделира преговорите в Съвета и да постига резултати чрез типичния арсенал на институцията – пренареждане на дневния ред и моделиране на рамката на преговорите.

Изведохме и дефиниция за националния интерес на страната в контекста на БПСЕС - реализирането по-висока степен на интеграция в Съюза и неговите структури, постигането на по-бързи нива на настигане и конвергенция с икономическото развитие на средните за ЕС нива и максимално припокриване на управленската визия с европейските политики в сфери, които са едновременно приоритетни и във вътрешен, и в международен план.

Резултатът от наблюденията ни показва, че България постига резултати по отношение на напредъка в европейския законодателен план в областта на реформата *на Шенгенското пространство*, но не постига осезаем успех в национален план. Въпреки комуникационната

кампания на европейско ниво за доказване капацитета на страната в тази сфера и интензивните дипломатически сондажи, България не променя баланса в полза на ускореното присъединяване към Шенген.

В същото време провеждането на БПСЕС се идентифицира от изпълнителната власт в две поредни правителства (служебно и редовно) като удачен момент за реализиране на стъпки и към *присъединяване на България към общата европейска валута*. В края на ротационния мандат правителството пристъпва към проучвателни действия и се ангажира със срокове за присъединяване към ERM II. Тъй като реализацията на тези стъпки не зависи от преговори в Съвета на ЕС и от упражняването на правомощията на председателството само по себе си, функцията на това национално целеставяне има пряк ефект основно върху националния дебат по темата. Докато въпросът за присъединяването към Шенген се приема до висока степен като неоспорима важна цел за страната, темата за приема на еврото предизвиква политически противоречия. В периода на председателството опозицията подлага на съмнение целесъобразността на действията на правителството в тази посока. Във вътрешен план развитието на дебата за еврото на политическо ниво в рамките на председателството, както и динамиката на обществените нагласи, ясно показват, че темата не обединява българското общество и не се реализира като консенсусна. Въпреки именно по тази тема все пак се предприемат действия и е формулиран план за действие, реализиран на по-късен етап чрез влизането в ERM II и влизането в Единния надзорен механизъм.

Налагането на националната позиция по въпросите, свързани с бъдещето на *Кохезионната политика*, се превръща в основен фронт, на който националните играчи очакват правителството да защити националния интерес в рамките на БПСЕС. Ранният етап на преговорите в Съвета не позволява в периода на председателството да бъдат реализирани значими стъпки, но въпреки това БПСЕС успява да организира среща по темата и да изясни позициите си. Като успех на председателството е отчетено започването на преговорите и постигането на консенсус в Съвета, че в бъдещата рамка е необходимо опростяване на процедурите при изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове. Позитивно за страната развитие е, че въпреки множеството противоречия и отворени въпроси, все пак Съветът води преговори за реформирането на кохезионната политика, България утвърждава някои свои позиции (например по отношение на обвързването на финансирането със състоянието на демокрацията и върховенството на закона в държавите членки) и получава благоприятни условия в проекта на Европейската комисия за общностния бюджет от 2021 до 2027 г.

Научни приноси на дисертационния труд

- Направен е широк теоретичен преглед на взаимодействието между провеждането на ротационно председателство на Съвета на Европейския съюз и националния вътрешнополитически живот на държавите членки.
- Представени са подробен хронологичен институционален преглед и оценка на механизмите за организация и провеждане на Българското председателство на Съвета в динамична среда на база краткосрочни институционални решения и нормативна уредба и в рамките на неколкочратни промени в изпълнителната власт.

- Представен е обзор на вътрешнополитическата среда, като са идентифицирани политическите цели на основните играчи в национален план в контекста на провеждането на председателство на Съвета. Установена е ясна връзка между настъпването на председателството и увеличаването на динамиката и конфронтацията във вътрешен план. Идентифициран е стремежът на изпълнителната власт да реализира вътрешнополитически цели и да подобри профила си пред електората чрез председателството, както желанието на опозицията да използва момента за атакуване на мнозинството и за извеждане на вътрешнополитически проблеми пред европейската публика.

- Анализирани са цялостният профил на председателството и са оценени целите на държавата членка на база желани послания към националната и европейската публика – комуникационните решения са насочени към подобряване на репутацията на страната и доказването ѝ като равноправен партньор в рамките на европейската политика, като утвърждаването на интеграцията, европейските ценности и представянето на конкретни визии за бъдещето остават на заден план.

- Установена е стратегията на изпълнителната власт на България в периода на формулирането на българските приоритети да се придържа към европейския дневен ред и да следва установени европейски практики и политики при провеждането на своето председателство. Реализиран е обстоен преглед на българските приоритети, като между тях са идентифицирани ключовите цели, в които е съсредоточен националният интерес, като конкретно е проследена неговата реализация в хода на председателството.

Списък на научните публикации

- *„България в процеса по присъединяване на Северна Македония към ЕС – партньор или препятствие“*, Списание Геополитика, бр. 3, 2020 г.

- *“Българското участие в Европейския парламент – конфигурация, лица и влияние за мандатите 2007-2009, 2009-2014, 2014- 2019, 2019-2024 г.”*, Сборник, Четвърта съвместна докторантска конференция на тема „Европейският съюз с нов Европейски парламент – пътят напред“

- *„Българското председателство на ЕС – шанс за преодоляване на негативните стереотипи на европейската сцена“*, Списание „Политически изследвания“, бр. 1-2.2021 г.