

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA

Repere și abordări strategice pentru Președinția României a Consiliului UE în 2019

Andra-Lucia Martinescu

Cătălina Moiescu

Rareș Burlacu

Repere și abordări strategice pentru Președinția României a Consiliului UE în 2019

La 12 ani de la intrarea în Uniunea Europeană, România va deține Președinția Consiliului Uniunii Europene, prima oportunitate de a juca un rol important în procesul decizional european. Acest raport setează contextul general prin livrarea unei analize comparative a experienței altor state în procesul de pregătire și implementare a Președinției UE. De asemenea, am identificat o serie de repere relevante, dar și indicatori de performanță ce ar putea complementa eforturile instituționale, prin exemplificarea practicilor de succes. Pe termen lung, scopul este acela de a construi o platformă colaborativă de expertiză axată pe construirea unei viziuni strategice care să implice capitalul acumulat de diaspora, dar și consolidarea poziției României la nivel european.

De ce avem nevoie de diaspora?

Scopul acestei analize **vizează consolidarea poziției României în spațiul european prin mult așteptata Președinție a Consiliului Uniunii Europene (UE)¹ din 2019**. Având ca punct de plecare o **evaluare comparativă** a experiențelor altor state-membre, propunem o serie de măsuri inovatoare prin care România să își poată maximiza influența pe plan extern. Această inițiativă pornește de la necesitatea de a valorifica potențialul instituțional, prin **diversificarea transparentă și informată a expertizei strategice și de politică externă**. De asemenea, considerăm că performanța României din 2019 va depinde și de o abordare strategică a Președinției UE, pentru că, în fond, nivelul de ambiție va fi strâns legat de raționalizarea și credibilizarea procesului decizional intern. O viziune strategică unitară a României pentru Președinția UE se poate înfăptui prin extinderea cadrului participativ, prin evaluări constante și inițiative transparente menite să legitimeze agenda și obiectivele la nivel european și nu numai.

Diaspora României și prin ea, expertiza și capitalul social obținut în străinătate, reprezintă un avantaj ce trebuie valorificat din plin. Astfel, o rețea informală alcătuită din experți români, studenți, cadre universitare sau profesioniști din varii domenii poate

comunica prioritățile României publicului străin, susținând și avansând efectiv obiectivele strategice și de politică externă. În concluzie, implicarea diasporei în formularea priorităților naționale și în procesul de elaborare a Președinției UE prezintă o serie de avantaje:

- România își va putea comunica prioritățile și interesele naționale printr-o rețea informală de ambasadori de țară.
- Propunerea este inovatoare, foarte puține state membre au reușit să includă diaspora în procesul de pregătire sau implementare a Președinției UE.
- Va spori nivelul de pregătire a României prin strategii inovatoare de recrutare și resurse umane. Astfel, prin diversificarea și consolidarea capacităților instituționale România va putea îndeplini sarcinile și obiectivele complexe impuse de Președinția UE.
- În ceea ce privește mesajul transmis, dar și imaginea, această inițiativă demonstrează angajamentul României de a promova integrarea și coeziunea europeană, prin implicarea *de facto* a societății civile și a diasporei.
- De asemenea, prin mobilizarea și integrarea diasporei în procesul decizional se vor putea contracara argumentele privind exodul de expertiză sau

¹ De aici înainte se va folosi termenul Președinția UE.

profesioniști, creându-se astfel un canal pentru reintegrarea acestor remitențe sociale în fibra instituțională.

- Se va putea spori nivelul de încredere atât în țară, cât și în străinătate, prin reprezentativitate, participare și transparență, toate atribute ale unei bune guvernări.
- O expertiză extinsă și variată va putea contracara potențiale provocări, riscuri și amenințări, printr-un sistem eficient de analiză și management de criză.
- Această inițiativă va conferi mandatului României expunere, vizibilitate și legitimitate, cu impact pe termen lung. **România poate asigura continuitatea proiectelor și a obiectivelor de politică externă prin menținerea acestei rețele transnaționale de expertiză drept un activ strategic pe termen mediu și lung.**

Cum va funcționa această platformă?

Întrucât Președinția UE necesită eforturi substanțiale în ceea ce privește recrutarea și dezvoltarea capitalului uman, rețeaua informală va oferi o contribuție solidă la dezvoltarea capacității instituționale. O astfel de abordare bazată pe colaborare oferă acces facil la expertiza și capacitatea de analiză deja existente, prin resorturile guvernării de jos în sus. **Succesul devine astfel măsurabil prin capacitatea rețelei de a rezolva în mod flexibil problemele și de a asista la implementarea viziunii strategice a României atât în țară, cât și în străinătate.**

Principala noastră ipoteză este că, prin intermediul rețelelor informale, schimbul de cunoștințe și know-how, inclusiv analiza și diseminarea informațiilor se realizează adesea mult mai eficient decât prin canalele formale sau ierarhice. Acționând precum un liant în procesul de analiză și formulare a politicilor, rețelele informale nu sunt doar rentabile, ci și sporesc coordonarea inter-instituțională. Această structură informală va asista ministerele naționale, în special Ministerul Afacerilor Externe (MAE) - prin

intermediul unității speciale de coordonare a Președinției UE a României -, Administrația Prezidențială, precum și Reprezentanța Permanentă a României la Bruxelles în diferitele etape de pregătire și implementare.

Integrarea capitalului social

Migrația și diaspora sunt două teme deosebit de importante, dar și controversate, ce continua să domine agendele europene. Din păcate, dezbaterile rămân profund ancorate într-un cadru excluzionar, populist și dezinformant. Transcenderea acestei negativități necesită atât coerență, cât și disponibilitatea instituțională de a susține un capital social divers. Astfel, competențele, aptitudinile, contactele sau expertiza diasporei constituie acele remitențe sociale ce trebuie integrate în mod proactiv și eficient în procesul decizional. Prin urmare, credem cu tărie că o strategie competentă, menită să mobilizeze capitalul României din străinătate va avea un impact puternic, pe termen lung, nu numai la nivel național, ci și la nivel european. Această inițiativă ar reprezenta un exemplu de bună practică, demonstrând că exodul intelectual poate fi depășit în mod efectiv atât prin implicare civică, cât și prin receptivitatea politică sau instituțională la astfel de soluții. De-a lungul timpului, un mesaj de integrare coerentă a capitalului social va putea schimba și percepțiile politice și socio-culturale, subliniind avantajele reciproce ale migrației și diasporei, atât pentru societățile gazdă, cât și pentru țările de origine.

Așa cum România a optat pentru o Președinție UE axată pe cetățean, asumarea acestui angajament va presupune susținerea și însușirea de facto a valorilor europene. Într-un context de incertitudine privind coeziunea UE sau chiar viitoarea arhitectură bugetară, mandatul României nu mai trebuie perceput drept un simplu test de maturitate.

Președinția UE va permite României să lase o amprentă de lungă durată la nivel european prin sporirea capacității de influență. Modelarea agendei europene, elaborarea și negocierea politicilor de interes comun, sunt într-adevăr, sarcini dificile, dar după o analiză detaliată a președințiilor anterioare, o serie de repere devin relevante.

Mesajul coerent și brand-ul de țară. Deziderate: expunere, vizibilitate, credibilitate

Premise:

Întrucât Președinția UE reprezintă un vehicul de publicitate, este necesar ca branding-ul vizual și comunicarea strategică să fie realizate din timp.

Obiective:

Un website oficial funcțional al Președinției, cu un sistem de gestionare a conținutului, în special a feedback-ului; prezența activă pe diferite canale social media; comunicarea strategică consistentă și constantă a obiectivelor Președinției realizată încă din stadiul de pregătire.

Practici de succes:

Website-urile interactive, ce permit utilizatorilor accesul facil la informație, evaluarea feedback-ului prin analiza reacțiilor și a opiniei publice s-au dovedit a fi esențiale pentru succesul strategiilor media și de comunicare.

- Creșterea vizibilității brand-ului Președinției s-a realizat prin website-uri ușor accesibile, cu informații relevante, prezentate într-un mod atractiv (precum în cazul Letoniei, prin infografice). Acestea s-au dovedit a fi cruciale în prima lună a mandatului, când traficul vizitatorilor a fost ridicat.
- Puterea narativă a branding-ului (logo-ul) a avut impactul dorit atunci când publicului larg (european) i-au fost transmise nu numai specificul național, ci și apartenența la valori europene sau credința într-un viitor european comun (spre exemplu: Polonia, Estonia).

- De asemenea, prin evenimente de lansare bine programate și direcționate asupra audiențelor de interes s-a generat consens în jurul programului Președinției UE. Susținerea publică a depins în egală măsură și de publicarea prealabilă a: **documentelor de strategie, priorităților, a agendei, foii de parcurs și programului Președinției.** De asemenea, au contat: consultările publice extinse, care au putut defini prioritățile mandatului într-un cadru participativ flexibil; networking-ul la nivel european pentru evaluarea sprijinului acordat de diferiți actori instituționali și nu numai; sau de contactul constant cu Trio-ul Președințiilor UE (inclusiv cele anterioare).

Premise:

Mesajul ar trebui să încorporeze în mod coerent obiectivul Președinției, contribuția și prioritățile emblematice: amprenta sau nișa Președinției.

Obiective:

Identificarea contribuției majore sau de nișă a statului ce deține Președinția UE; organizarea de evenimente (conferințe, summit-uri, seminare, ateliere de lucru) pe domenii de interes (atât național, cât și european); maximizarea credibilității la nivel european prin practici, expertiză și cooperare cu alte state membre și grupuri țintă în arii de succes dovedite.

Practici de succes:

- Estonia ("O Europă digitală") s-a bazat pe implementarea la nivel intern a platformelor digitale pentru serviciile publice. Acest lucru a permis statului baltic să câștige credibilitate la nivel european și să își asume cu succes misiunea/programul Președinției, prin practici de succes.
- Malta s-a concentrat, printre altele, asupra crizelor în curs de desfășurare, precum migrația sau criza refugiaților, creând o punte între interesele naționale și cele europene în mai multe sectoare (migrație, securitate trans-frontalieră). Poziționarea sa geografică și expertiza regională dovedită

În spațiul mediteranean/nord-african au reprezentat un imbold credibil pentru promovarea unei agende europene (inclusiv o politică integrată în domeniul migrației).

- Cooperarea transfrontalieră reprezintă un vector de succes (național) în anumite domenii nișă. Adesea, astfel de inițiative pot genera sprijin, dar și așteptări la nivel european, având potențialul de a credibiliza programul, agenda sau prioritățile unei președinții. Estonia spre exemplu, a folosit succesul cooperării transfrontaliere în domeniul digital drept o tactică pozitivă în formularea unei agende digitale europene.

Premise:

Participarea publicului și mobilizarea diferiților actori, inclusiv societatea civilă, conferă expunere și facilitează receptivitatea audiențelor-țintă la elaborarea programului și priorităților Președinției.

Obiective:

Extinderea cadrului participativ prin integrarea rețelelor informale de expertiză; la nivel instituțional: strategii inovatoare în materie de recrutare, resurse umane și diversificarea surselor de expertiză în domeniile prioritare.

Practici de succes:

- Crearea comunităților transnaționale de interes și expertiză s-a dovedit a fi o strategie eficientă în formularea/promovarea agendei Președinției, facilitând totodată prin dimensiunea participativă, consensul politic și interinstituțional (atât la nivel național cât și european).
- Mediarea unei înțelegeri unitare la nivel național în definirea coerentă a problemelor și obiectivelor de interes național, dar și a modului în care acestea pot fi cel mai bine articulate: o viziune unitară strategică și de politică externă a ajutat țări fără o capacitate instituțională bine dezvoltată să prioritizeze eficient și informat, creând astfel o punte

între obiectivele de interes național și cele europene.

- Amplificarea expertizei sau cunoștințelor instituționale în domenii prioritare prin intermediul legăturilor informale la nivel european a permis statelor membre mici sau fără experiență în gestionarea Președinției UE să își îmbunătățească performanța prin colectarea eficientă a informațiilor și construirea de coaliții (formale sau informale). Spre exemplu, Malta, Letonia, Estonia.

Premise:

Transparența devine esențială atât în stadiul de pregătire, cât și pe parcursul implementării Președinției UE.

Obiective:

Website/portal al Președinției cu informații actualizate; conținut vizual accesibil și relevant pentru jurnaliști și public; acces online în vederea obținerii acreditărilor media; responsabilitate instituțională demonstrabilă prin publicarea transparentă și organizată a cheltuielilor aferente Președinției, a contractelor publice și a bugetului; consultări publice privind fazele și procesul de pregătire; un sistem de audit extern.

Practici de succes:

- În cazul Poloniei, crearea unui website care să prezinte toate etapele pregătitoare în colaborare cu ONG-uri și societatea civilă, a ajutat la consolidarea încrederii publicului, legitimând în același timp și mandatul instituțiilor publice.
- Într-un climat de scepticism față de UE, publicarea la zi a informațiilor privind bugetul, licitațiile publice, cheltuielile aferente gestionării Președinției (asa cum au facut Estonia și Malta) a demonstrat asumarea practicilor și normelor europene de bună guvernare. Danemarca, spre exemplu, a inovat printr-o Președinție UE sustenabilă și printr-o strategie de reducere drastică a costurilor.

- Publicarea și diseminarea activă a evenimentelor, invitațiilor pentru conferințe, seminarii și dezbateri axate pe problematici europene au întărit semnificativ susținerea publică pentru proiectul european.
- Evaluarea Președinției (atât de instituțiile de resort, cât și de partenerii externi, UE, dar și societatea civilă) s-a efectuat atât în etapa pregătirii – informații privind strategii bugetare sau de resurse umane, priorități, inițiative de interes public –, dar și pe parcurs, prin raporte publicate, spre exemplu la mijlocului mandatului precum în cazul Estoniei, Ciprului, Irlandei etc.).
- **Evaluarea sau bilanțul final al Președinției a avut la bază în unele cazuri (Polonia) metodologii riguroase de analiză, vizând nu numai reușitele legislative (finalizarea negocierilor prin acorduri sau legislație adoptată în funcție de agendă/prioritățile stabilite inițial), dar și măsurarea impactului public al Președinției (la nivel național / european) – prin analiza feedback-ului, a traficului virtual, sau a expunerii/vizibilității pe canale media.**

Pregătirea instituțională. Deziderate: sporirea credibilității, întărirea profilului european al țării, maximizarea capacității de negociere și a pârgurilor de influență

Premise:

Eforturile consistente înspre dezvoltarea capacității instituționale (încă din faza pregătitoare) pot neutraliza așteptările modeste sau chiar pesimiste față de mandatul Președinției UE. În unele cazuri (Slovenia, Malta, Letonia, Slovenia) pregătirea mandatului complex al Președinției UE, dezvoltarea capacităților instituționale de gestionare a agendelor europene, au dus la ameliorarea unor probleme sistemice – birocrății ineficiente, capacități administrative limitate, lipsă de coeziune la nivel inter-instituțional în definirea intereselor naționale

sau în formularea unei viziuni strategice și de politică externă unitară (în acord cu interesele naționale și europene), precum și lipsa de experiență în administrarea unei agende europene complicate.

Obiective:

Programe de formare profesională la nivel inter- și intra-departamental (abilități de negociere, studii strategice, relații publice, politici europene/procesul decizional european); stăpânirea avansată a limbilor străine; programe flexibile și eficiente de recrutare a specialiștilor/expertilor, integrarea activă a rețelelor transnaționale de expertiză în fazele de pregătire și implementare a Președinției.

Pactici de succes:

- State precum Slovenia și Estonia au priorizat în funcție de domeniile de interes ale mandatului. **Data fiind capacitatea administrativă limitată, resursele și pregătirea personalului au reflectat obiectivele și prioritățile naționale ale Președinției UE, dar și cele mai semnificative dosare europene de negociere.**
- Slovenia, spre exemplu, a adoptat o Președinție a cărei bază a constituit-o Reprezentanța Permanentă de la Bruxelles, devenit loc predilect pentru desfășurarea activităților proprii mandatului. **În contextul capacității administrative reduse, această decizie a contribuit la crearea unui nucleu optim și flexibil de profesioniști, capabili să implementeze eficient agenda Președinției UE.**
- Reiterând, programul și agenda Președinției se pot implementa mai eficient dacă Reprezentanța Permanentă dispune de autonomie (decizională) mai largă. Cu toate acestea, stabilirea unui proces de comunicare bine pus la punct între Reprezentanță și centrele de decizie de la nivel național rămâne esențială. Acesta se poate realiza prin intermediul video-conferințelor, a schimbului de informații actualizate pe cale digitală și prin crearea

unui sistem de distribuire a sarcinilor administrative.

- Anumite state și-au adaptat structurile administrative pentru a preîntâmpina anumite bariere impuse de capacitatea instituțională redusă. Astfel, printre măsurile adoptate se remarcă: fuziunea anumitor sectoare de lucru, nominalizarea unei singure persoane responsabile pe un anumit domeniu, desemnarea unor persoane cu experiență prealabilă în gestionarea dosarelor complexe, de interes național/european (cazul Sloveniei).
- Polonia a creat Puncte de Contact la nivelul tuturor instituțiilor publice angajate în pregătirea Președinției UE. Astfel, această rețea conectând diferite departamente, a mijlocit fluxul de informații și a facilitat comunicarea dintre Comisia Centrală de Coordonare a Președinției UE (la nivelul Ministerului de Externe) și restul instituțiilor din administrația publică.
- În majoritatea cazurilor, dezvoltarea resurselor umane s-a desfășurat consistent pe întreaga durată a pregătirilor prin: networking activ la Bruxelles și în alte capitale europene, vizite de studiu, sesiuni de formare profesională prin cursuri de leadership, dobândirea de capacități practice, învățare reciprocă, sau chiar prin angajarea unor firme de consultanță/institute de cercetare (Clyngdael Institute) care să asigure dezvoltarea competențelor specifice Președinției (metodă utilizată de Olanda, Malta, Polonia). Estonia, de exemplu, a organizat pregătirea personalului pe durata a două sesiuni. Totodată, Estonia a făcut publice strategiile de formare profesională cu mult înainte de mandatul propriu-zis.

Premise:

O abordare strategică a Președinției UE sporește capacitatea unei țări de a-și atinge obiectivele asumate. De asemenea, o strategie inovatoare și eficientă poate îmbunătăți și capacitatea unui stat de a influența agenda europeană.

Obiective:

Analize care să anticipeze problemele fundamentale de pe agenda europeană; producerea unei strategii interinstituționale care să definească atât interesele/obiectivele naționale, cât și pe cele europene; definirea nivelului de ambiție și a aspirațiilor în programe de lucru bine informate; cartografierea principalelor probleme de pe agenda europeană și alocarea de sarcini către ministerele afiliate; un program amplu de consultare (la Bruxelles, tururi ale capitalelor europene, discuții cu țările ce au deținut Președinția UE, și cu cele din Trio); operaționalizarea unei poziții pro-Europene la nivel național și european.

Practici de succes:

- Letonia a demonstrat continuitate în elaborarea agendei Președinției sale din 2015, prin finalizarea negocierilor anumitor acorduri legislative (inițiate în decursul Președințiilor anterioare), în același timp gestionând crize emergente la nivel european (atacurile teroriste din Paris sau evenimentele din Ucraina). Astfel, Letonia s-a putut poziționa drept un “broker onest” prin îndeplinirea sarcinilor, dar și a pregătirii temeinice.
- Pentru a-și îndeplini rolul de “broker onest” și a asigura sprijin extins pentru programul Președinției, mai multe țări și-au împărtășit prioritățile și agenda din timp (la nivel de coaliții de state-membre). Polonia, spre exemplu, a obținut sprijin și a construit o relație constructivă, de cooperare politică în cadrul Grupului de la Vișegrad. De asemenea, Polonia și-a complementat, prin consultări active cu statele mici și mijlocii, preferințele pentru relații privilegiate cu state mari (Franța sau Germania), acordând astfel coerență și continuitate agendei/obiectivelor Președinției. Totuși, așa cum vom vedea, acest succes a fost moderat.
- **Președințiile UE de succes au elaborat nivelul de ambiție în funcție de capacitățile administrative naționale și pozițiile cheie din cadrul instituțiilor europene.** Angajamentul politic la nivel

- europenei demonstrat consecvent încă din perioada pre-mergătoare Președinției s-a dovedit a fi un vector esențial în sporirea credibilității ca partener de coaliție, dar și în îndeplinirea rolului de broker onest.
- În ceea ce privește realizarea obiectivelor de interes național prin Președinția UE, statele membre au adoptat diverse strategii. **Alinierea agendei la interesele UE și mai puțin la priorități naționale specifice a avut anumite beneficii, în special pentru state membre noi, cu experiență și resurse limitate.** Demonstrând angajament politic față de chestiuni europene mai largi chiar dacă în detrimentul unor ambiții sau obiective de interes național, țări precum Slovenia și-au putut întări strategic poziția drept parteneri de coaliție.

Premise:

Crizele pot destabiliza agenda și nivelul de ambiție al unei Președinții UE. Tocmai de aceea, **un mecanism prin care să se anticipateze crizele potențiale (globale sau la nivel european) și dezvoltarea capacității de gestionare a riscurilor și amenințărilor devin absolut necesare încă din faza de pregătire a Președinției.**

Obiective:

Un mecanism de analiză și evaluare a riscurilor potențiale; cartografierea diferitelor scenarii de criză și a răspunsurilor la amenințări; operaționalizarea unui mecanism de gestionare a riscurilor prin simularea scenariilor de criză și a răspunsurilor posibile, la nivel interinstituțional; adaptarea nivelului de ambiție în funcție de contextul european; evaluarea generală a contextului European; evaluarea generală a capacităților administrative naționale, inclusiv punctele slabe și provocările structurale; o foaie de parcurs cu sarcini specifice pentru administrația publică, despre cum să abordeze provocări structurale sau de context; un sistem de evaluare și audit extern în timpul pregătirii și implementării Președinției.

Practici de succes:

- Malta a putut genera consens la nivelul statelor membre în gestionarea crizei produse în urma Brexit-ului. De asemenea, Malta a creat o punte strategică între prioritățile regionale din spațiul Mediteranei și al Africii de Nord și criza migrației de la nivel european, propunând o abordare unificatoare în chestiuni precum conflictul din Siria, lupta împotriva migrației clandestine și a traficului dinspre Libia, sau a sistemului unitar european de procesat cereri de azil. Experiența sa în regiune s-a dovedit a fi un atu în gestionarea problemelor emergente, dar și în mobilizarea sprijinului internațional.
- În procesul de evaluare a riscurilor și amenințărilor posibile, Italia a inițiat un proces amplu de consultări cu centre universitare, institute de analiză și think tank-uri, printr-o serie de sesiuni pregătitoare.

Contribuții măsurabile și realizări

Succesul și performanța per ansamblu a unei Președinții UE poate fi evaluată în funcție de trei grupuri/audiențe țintă:

- **Publicul larg (național și european):** printr-un brand de țară eficient, mesaje și măsuri coerente de care să beneficieze atât publicul local, cât și cel european.
- **Brokerii de putere:** grupurile de interese legitime ce dețin capacitatea de a influența deciziile UE, precum sectorul de business, ONG-urile, alte organizații internaționale și state terțe.
- **Alte state-membre:** reprezentanții din Consiliu, Parlamentul European (co-participanți în procesul decizional) și Comisia Europeană.

Secțiunea următoare va aborda **comparativ modul în care a fost gestionată Președinția UE de către 5 state-membre: Estonia, Letonia, Malta, Slovacia, Bulgaria.** Exercițiul presupune atât **analiza contextului (Tabelul 1)**, cât și **evaluarea performanței (Tabelul 2)**. Astfel, în **Tabelul 1** prioritățile stabilite de fiecare stat-membru vor fi analizate în funcție

de: **nivelul de ambiție** asumat prin programul Președinției; **așteptările externe** (percepțiile agregate ale grupurilor țintă) raportate la obiectivele stabilite atât în cadrul Trio-ului, cât și cele specific naționale, gradul de pregătire a unui stat înainte și după preluarea Președinției UE, potențialul de reușită prin capacitatea de gestionare a mandatului per ansamblu; **vulnerabilitățile interne** (instabilitate politică, capacitate și resurse administrative limitate); **crizele și amenințările externe**.

Tabelul 2 evaluează performanța statelor membre pornind de la următorii indicatori: **vizibilitate** (prin crearea și diseminarea unui brand al Președinției UE), **coerența/ mesajul unitar** (contribuția majoră, de nișă a unui stat, reprezentând și amprenta mandatului său), **mobilizarea publică** (capacitatea unui stat de a extinde cadrul participativ, și astfel de a mobiliza sprijinul public, în stadiile de pregătire și implementare a Președinției UE), **transparentă** (de la publicarea prealabilă a documentelor de interes, a cheltuielilor și bugetului aferent organizării Președinției, până la modul de comunicare a deciziilor).

Tabel 1: Analiză contextuală: Președinția UE a 5 state membre

State	Nivel de ambiție	Obiectivele/misiunea Președinției	Așteptări externe	Potentiali factori limitativi/Provocări inițiale	Riscuri, amenințări externe și crize în timpul Președinției
ESTONIA Mandat Iulie - Decembrie 2017 TRIO cu: - Bulgaria (Ianuarie - Iunie 2018) - Austria (Iulie - Decembrie 2018)	Ridicat	Focus: O Europă/Președinție Digitală Motto: "Unitate prin echilibru" Priorități: <ol style="list-style-type: none"> O economie europeană deschisă și inovatoare O Europă sigură O Europă digitală și libera circulație a datelor O Europă incluzivă și sustenabilă Dimensiunea externă (prioritate națională): <u>Parteneriatul Estic:</u> îmbunătățirea relațiilor bilaterale dintre statele participante pe arii de interes, inclusiv politica digitală. Alte priorități: Digitalizarea și securitatea cibernetică Evenimente reprezentative: Summit-ul Digital al UE Tip: centrul la Bruxelles	Ridicate (dat fiind succesul Estoniei în implementarea politicilor digitale)	Stat-membru nou, capacitate administrativă și resurse limitate Schimbări politice interne semnificative: Partidul Reformei, la putere timp de 17 ani, intră în opoziție; Partidul de Centru, moderat de stânga devine liderul unei noi coaliții politice (alături de Social Democrați și de partidele conservatoare Pro-Patria, Uniunea Res-Publica) Limitări externe Brexit: mandatul Estoniei a început cu 6 luni mai devreme decât era preconizat Mandat scurt din cauza sesiunii de vară Nu toate statele membre aderă la prioritățile Estoniei în domeniul digital O agendă complexă a negocierilor privind arhitectura și viitorul uniunii monetare	Negocieri dificile privind Brexit-ul Criza profundă a migrației/refugiaților Viitorul uniunii monetare Atacuri teroriste sporadice Incertitudinea Acordurilor Climatice de la Paris, prin retragerea SUA

LETONIA

Mandat:
Ianuarie –Iunie
2015

TRIO cu:
Italia
(Iul-Dec. 2014)

Luxembourg
(Iul-Dec 2015)

Ridicat

Obiective: O Europă competitivă (1), digitală (2) & angajată (3)

Motto: "Europa – un nou început"

Priorități:

1. Un Plan de Investiții pentru Europa, întărirea Pieței Unice, inițierea discuțiilor privind Uniunea Energetică
2. Avansarea negocierilor privind – protecția datelor, pachetul Pieței de Telecomunicații, Strategia unei Piețe Unice Digitale
3. Revizuirea politicii de vecinătate, focus pe obiectivele de dezvoltare post-2015, angajament pentru extinderea UE

Dimensiuni externe:

1. Parteneriatul Estic – reafirmarea angajamentului strategic al UE pentru regiune
2. Focus reînnoit – Asia Centrală și reînvișorarea relațiilor cu UE

Eveniment reprezentativ: Summitul Parteneriatului Estic de la Riga

Tip: centrul la Bruxelles

Moderate

Stat-membru nou, mic cu experiență limitată și constrângeri administrative

Profil internațional diminuat

Competențele lingvistice insuficiente (la nivel ministerial, înalt) au limitat întrucâtva maximizarea deplină a Președinției UE

Poziție dificilă în relația cu Rusia – considerată a fi deopotrivă pragmatică și **ambivalentă**

Sursă de tensiune: statutul legal al „non-cetățenilor”, majoritatea vorbitori de rusă, aprox. 14% din totalul populației

Criza financiară din Grecia

Atacurile teroriste din Franța (Charlie Hebdo)

Conflictul armat în estul Ucrainei

Conflicte regionale îndelungate au acutizat / intensificat fluxurile de migrație forțând Letonia să își redefească agenda/anumite obiective de politică externă

MALTA

Mandat:
Ian-Iun 2017

TRIO cu:
Olanda
Ian-Iun 2016

Slovacia
Iul-Dec
2016

Ridicat

Obiectiv: Restaurarea încrederii în UE

Priorități:

1. **Migrația** – crearea unei Agenții Europene de Azil de sine-stătătoare, reformarea sistemului Dublin, acorduri speciale cu state africane pentru gestionarea migrației înspre Europa
2. **Securitatea** – o mai bună gestionare a granițelor externe ale UE și cooperare inter-statală mai eficientă în domeniul justiției penale
3. **Piața Unică** – dezvoltarea piețelor digitale și de energie, sistarea tarifelor de roaming
4. **Incluziunea socială** - egalitate și nediscriminare
5. **Vecinătatea Europei** - dimensiunea sudică (Libia, Tunisia)
6. **Dimensiunea maritimă** – creștere economică în sectorul maritim.

Dimensiune externă: vecinătatea sudică, Africa de Nord și spațiul mediteranean

Eveniment reprezentativ: Summitul de la Valetta pe tema migrației (semnarea Declarației de la Valetta, 29 Martie 2017)

Tip: centrul la Bruxelles

Scăzute - Moderate

Cel mai mic stat-membru al UE

Capacități administrative și resurse limitate pentru avansarea sau susținerea unei agende europene ambițioase

Alegeri anticipate chiar în timpul Președinției UE: Prim Ministrul Joseph Muscat a câștigat în pofida acuzațiilor de corupție ce vizau guvernul

Acuzații de evaziune fiscală expuse prin Panama Papers

Control politic excesiv asupra instituțiilor media: o rată de risc ridicată [conform Monitorului European pentru Pluralismul Media](#)

Gestionarea unei poziții unitare la nivelul celor 27 de state membre în faza incipientă a negocierilor Brexit

Rezultatele alegerilor din Franța și Olanda

Migrația dinspre Africa de Nord, criza refugiaților

SLOVACIA Mandat: Iulie-Decembrie 2016 TRIO cu: Malta Ian-Iun 2017 Olanda Ian-Iun 2016	Moderat - Ridicat	Priorități: <ol style="list-style-type: none"> 1. O Europă puternică din punct de vedere economic 2. O Piață Unică modernă (dezvoltarea piețelor digitale și de energie unice) 3. Politici de migrație & azil sustenabile (<i>sustainable migration</i>) 4. O Europă Globală (politici de vecinătate eficiente, continuarea procesului de extindere, relații UE cu parteneri strategici) 	Scăzute	Stat membru nou cu capacitate administrativă limitată Percepții la nivel european vizând incapacitatea Slovaciei de a implementa o agendă europeană, separată de interesele naționale, dar și incapacitatea de a îndeplini rolul de broker onest Acuzații privind gestionarea frauduloasă a fondurilor publice (afere Președinției UE), organizarea unor evenimente de lansare supraevaluate, lipsa de transparență în selecția unei agenții de organizare de evenimente Imaginea deteriorată prin retorica virulentă la adresa refugiaților a Prim Ministrului Fico, dar și a discursurilor rasiste promovate de diverse facțiuni politice. Critici vehemente de la Amnesty International din cauza istoricului pe migrație și problemele minorităților, în special cea Roma Poziție contrară/combativă privind strategia de migrație la nivel UE Privind sancțiunile împotriva Rusiei, poziția Slovaciei a fost percepută drept problematică	Criza refugiaților: relocarea migranților și a celor în cautare de azil Brexit-ul Referendumul constituțional din Italia Terorismul
		Principii (Slovacia a ales această formulă) : obținerea de rezultate tangibile; depășirea fragmentării; focus pe cetățean			
		Dimensiuni externe: focus pe Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, Agenda 2030			
		Eveniment reprezentativ: Summitul informal de la Bratislava Tip: predominant în capitală, dar evenimente găzduite și la Bruxelles			

BULGARIA Mandat: Ianuarie-Iunie 2018 Trio cu: Estonia Iulie-Decembrie 2017 Austria Iulie-Decembrie 2018	Moderat (analize sustin că nivelul de ambiție al programul ui inițial ar fi prea ridicat)	Programul Președinției a fost prezentat oficial la început de Ianuarie (2018) Motto: „O Europă pentru toți” Potențiale axe prioritare: susținerea politicilor de coeziune (Bulgaria fiind cel mai sărac stat-membru UE); cooperare în domeniul energiei; turismului, IT, culturii și tineretului Dimensiune externă: Balcanii de Vest Alte poziții: <ol style="list-style-type: none"> 1. Prim Ministrul a anunțat că Bulgaria se va opune încetării acordului UE cu Turcia privind migrația. 2. Privind integrarea europeană a Balcanilor de Vest: Prim Ministrul a declarat că Sofia se va concentra pe dezvoltarea economică și de infrastructură, inclusiv pe cooperarea în domeniul conectivității digitale 	Scăzute	Capacitate administrativă și de elaborare/susținere a agendei europene scăzută Stat-membru nou Lista obiectivelor preliminare considerate a fi prea vastă, iar nivelul de ambiție raportat la capacitatea instituțională mult prea ridicat Progresul pregătirilor perceput ca fiind lent; gradul de expunere și transparența mandatului, scăzute. Portalul virtual al Președinției doar în limba bulgară (licitațiile privind website-ul oficial au fost sistate) Pregătirea mandatului a fost întârziată și prin demisia celui de-al doilea guvern Borisov Griji privind partidele de extremă dreaptă din cadrul coaliției de guvernare și propagarea discursurilor de ură Poziționată în afara zonelor Schengen și Euro. Primul stat care deține Președinția UE în paralel cu existența Mecanismului de Cooperare și Verificare	Avansarea negocierilor asupra Brexit-ului Criza refugiaților
	Eveniment reprezentativ: încă din timpul mandatului Estoniei, Bulgaria va găzdui un eveniment major pe Justiție, Afaceri Interne și Balcanii de Vest Tip: centrul la Bruxelles				

Sursa: analiza autorilor.

Tabel 2: Evaluarea performanței a 5 state membre

Indicatori		ESTONIA	LETONIA	MALTA	SLOVACIA	BULGARIA
BRANDING/ MESAJUL & AMPRENTA PRESEDINTIEI	Vizibilitate	Ridicată	Moderată-Ridicată	Ridicată	Scăzută-Moderată	Scăzută
	Identitate vizuală concepută și prezentată în avans		O identitate vizuală bine definită	O identitate vizuală bine definită	Identitate vizuală și concept inovator și dinamic	Website-ul oficial al Președinției a devenit operațional târziu (lansarea afectată și de suspendarea licitațiilor)
	Website și interfață publică accesibile; conținut informativ, relevant și actualizat frecvent		Trafic de vizitatori ridicat pe website-ul Președinției; informații actualizate frecvent, relevante	Website de informare și monitorizare a stadiilor de pregătire a mandatului; prezentarea prealabilă a priorităților și a unei viziuni unitare	Totuși crizele politice, lansarea mandatului suprapusă alegerilor interne sau acuzațiile de corupție privind gestionarea fondurilor alocate Președinției UE, au afectat eforturile și campania de branding	Prezența pe social media limitată în etapa pregătirii
	Sistem online de feedback		Prezență activă pe canalele sociale media	Inițiative de branding de țară derulate cu succes: traiectoria Maltei în UE prezentată ca o poveste de succes		Întârzierea pregătirilor din cauza lipsei de personal competent/calificat (inclusiv în eforturile de branding)
	Evenimente diverse de lansare a mandatului, promovarea activă a brand-ului de țară, și a UE (European Guidance Week în 2017)			Prezența activă pe canale social media		
	Un concept de design vizual unitar, cu accent pe brand-ul European al Estoniei (clădirea Julius Lipsius)			Un newsletter de monitorizare/evaluare a progresului și a rezultatelor		

Coerenta/ Mesajul Unitar	<p>Ridicat</p> <p>Amprenta – O Europă digitală – implementarea credibilă a practicilor de succes, în domeniul digital.</p> <p>Cooperarea transfrontalieră a amplificat autoritatea Estoniei în domeniul digital; recunoașterea și susținerea agendei digitale la nivel european</p>	<p>Moderat</p> <p>Amprenta/mesajul de nișă al Președinției Letoniei a fost mai puțin coerent</p> <p>Focus-ul geo-strategic pe Asia Centrală a amplificat capacitatea de leadership, comunicând eficient obiectivele strategice ale Letoniei la nivel european</p>	<p>Ridicat</p> <p>O viziune a mandatului elaborată coerent și unitar; nișă strategică prin spațiul mediteranean și dimensiunea maritimă</p> <p>În stadiul pregătirilor Malta a lansat și o campanie informativă ('Make Malta Great!') pentru a-și întări angajamentul european</p>	<p>Scăzut</p> <p>Discursurile interne populiste, anti-europene și campaniile anti-migrație au fragmentat postura strategică la nivel european</p> <p>Lipsă de unitate acută la nivelul instituțiilor în elaborarea misiunii Președinției și a poziției în domeniul europene prioritare</p>	<p>Moderat</p> <p>Cu întârziere în comunicarea misiunii și priorităților, Bulgaria își concentrează Președinția preponderent pe dimensiunea Balcanilor de Vest (extindere, dar integrarea cu UE inclusiv, în spațiul cooperării digitale).</p>
--------------------------	--	--	---	---	---

Cadrul Participativ / Mobilizarea Publica

Moderat - Ridicat	Ridicat	Moderat - Ridicat	Scăzut	Moderat - Scăzut
<p>Cadru participativ extins -universități, centre de cercetare științifică, think-tank-uri și comunitatea de business integrate proactiv în diferitele etape (inclusiv prin consultări publice)</p> <p>Evenimente subsidiare Președinției organizate la Tallin și Bruxelles cu participarea largă a publicului (summit-uri, conferințe, seminarii, dezbateri)</p>	<p>Coaliții ample de actori au contribuit la elaborarea agendei Președinției</p> <p>O strategie de diplomatie culturală ambițioasă – istoria și patrimoniul în expoziții virtuale (Google Cultural Institute) – accesul public larg, participarea sectorului creativ/academic</p> <p>82 de coaliții ale societății civile au fost lansate, prin finanțarea ONG-urilor/inițiativelor civice</p>	<p>Facilitator – Comitetul Director UE-Malta (liant între instituțiile naționale, europene și partenerii sociali)</p> <p>Inițiative de Dialog Civic pe teme de interes (migrație, Brexit, criza refugiaților, mediu)</p> <p>Lansarea MED-FORUM o coaliție amplă de actori ai societății civile pentru promovarea dialogului inter-cultural (în spațiul mediteranean)</p>	<p>Mobilizare insuficientă a societății civile (chiar și în dezbaterile temelor de interes)</p> <p>Comunicarea și consultările publice vizând programul/obiectivele Președinției – modeste, adesea ambigue privind elaborarea unei poziții coerente (sciziune între discursul politic intern și cel la nivel UE)</p>	<p>Cooperare modestă cu sectorul business la nivel ministerial</p> <p>Parteneriate pe mediu cu ONG-uri internaționale (IUCN), Coaliția pentru Natură & Fundația Biodiversității (Bulgaria)</p> <p>Un sondaj de opinie arată nivelul scăzut de încredere a publicului în instituții și în gradul de pregătire a Președinției UE</p>

Transparența	Ridicată	Moderată	Moderată -Ridicată	Scăzută	Scăzută
	<p>Estonia a prezentat o foaie de parcurs și un calendar al Președinției cu mult în avans (2016) – diseminat la nivelul statelor-membre, al instituțiilor europene, dar și ușor accesibile publicului</p> <p>Pe website-ul guvernului au fost publicate încă din fazele pregătitoare – documente de strategie, planuri de acțiune/programe de lucru, bugetul, strategia de recrutare/dezvoltare personal, analize, dar și evaluări/monitorizări constante</p>	<p>Programul de lucru publicat în avans, dar coordonarea cu Trio-ul prezidențial fragmentată</p> <p>Ghid centralizat pentru cheltuieli bugetare, licitații publice aferente Președinției</p> <p>Evaluarea Președinției efectuată prin infografice detaliate – rezultate raportate la programul inițial, costuri de personal, cheltuieli bugetare, evenimente (ușor de accesat pe site-ul oficial al Președinției Letoniei)</p>	<p>Programul, calendarul, misiunea și foaia de parcurs publicate în avans</p> <p>Comunicare eficientă a rezultatelor Președinției cu focus pe impactul social, beneficiile aduse cetățenilor europeni/naționali</p> <p>Totuși lipsă de transparență privind bugetul Președinției și cheltuielile aferente – dificil de accesat</p>	<p>Acuzații de corupție privind procedurile de achiziții publice, încă din stadiul pregătirii Președinției</p> <p>Bugetul și costurile Președinției nu sunt detaliate pe website-ul oficial</p> <p>Opinia publică și încrederea în proiectul european sunt divizate (discursuri politice ambivalente la nivel intern și european)</p> <p>Lipsa transparenței decizionale, în elaboarea și implementarea Președinției UE</p>	<p>Până acum, evoluția pregătirilor a fost puțin mediatizată</p> <p>Programul preliminar a fost lansat în cadrul Trio-ului (obiectivele, axele prioritare naționale nu au fost încă publicate/dezbătute)</p> <p>Totuși, ca punct de inovație, website-ul Președinției (doar în limba bulgară) dispune de un sistem de raportare a actelor de corupție</p>

Sursa: analiza autorilor.

Evaluarea performanței legislative

Evaluarea performanței unei Președinții UE poate lua în considerare și alți indicatori precum: **bugetul alocat** (costurile aferente personalului, evenimentelor organizate șamd); **rezultatele legislative** (output-ul legislativ) în funcție de domenii prioritare aliniate programului și obiectivelor Președinției; **îndeplinirea rolurilor specifice Președinției** – de mediator sau broker onest; **coordonarea eficientă cu celelalte instituții UE** (inclusiv, relația cu Secretariatul Consiliului UE); **asigurarea continuității în procesul de luare a deciziilor**; **modul de gestionare a crizelor** (adoptarea unui rol de leadership sau medierea unei poziții comune).

Graficele de mai jos cuprind un eșantion de patru Trio-uri (a câte trei state membre), iar perioada analizată este iulie 2008 – decembrie 2015. Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, modificând substanțial modul de gestionare a Președinției Consiliului UE. Tot atunci, împreună cu alte restructurări instituționale, a fost introdusă și configurația Trio - trei state ce dețin mandatul sub un program comun. Prin introducerea funcțiilor de Președinte al Consiliului, dar și a Înaltului Reprezentant pentru Politică Externă, putem considera o diminuare a influenței în materie de reprezentativitate și influență în plan extern, pentru statul deținător al Președinției rotative. În pofida acestor transformări, o oarecare flexibilitate instituțională a permis statelor membre să exercite influență pe parcursul mandatului, în special la nivel legislativ, prin configurarea agendei, dar și prin posibilitatea de a propune inițiative, care adesea reflectă prioritățile naționale. Chiar dacă amprenta leadership-ului politic pare mult diluată în comparație cu sistemul pre-Lisabona, Președinția Consiliului UE rămâne un vehicul de amplificare a influenței în materie legislativă, dar și a vizibilității în sfera decizională. **Așa cum relevă și graficele, performanța statelor mici, relativ noi, sau la primul mandat a fost semnificativă.** Capacitatea de a naviga spațiul decizional complex, prin utilizarea eficientă a

Secretariatului (Consiliului UE), în multe cazuri a compensat resursele (administrative sau financiare) limitate. **Performanța legislativă (deocamdată analizată doar cantitativ) este principalul indicator pe care l-am abordat în evaluarea Președinției Consiliului UE.** Eficiența unui stat în concluzionarea negocierilor se traduce astfel prin volumul (totalul) actelor adoptate la sfârșitul mandatului. În analizele viitoare vom contextualiza aceste variabile, detaliând strategiile și pozițiile de negociere, dar deocamdată, o radiografie generală, comparativă devine utilă.

Astfel, **Graficul 1** exemplifică bugetul total alocat Președinției UE, atât în fazele de pregătire, cât și de implementare, la nivel de state și Trio. Din datele existente nu se poate releva ponderea cheltuielilor legate de personal, sau costurile organizării de evenimente. În absența unei standardizări a acestor practici la nivel UE, publicarea datelor bugetare rămâne la latitudinea statelor-membre. Un **buget** considerabil demonstrează adesea și un nivel de ambiție ridicat – evenimente menite să sporească vizibilitatea unui stat-membru, prin campanii ample de branding, evenimente organizate în scopul de a promova anumite poziții sau inițiative pe agenda europeană, creșterea semnificativă a capacității instituționale, prin investiții în resurse umane. De regulă, planificarea bugetului Președinției presupune și o **analiză riguroasă a impactului pe termen lung.** În majoritatea cazurilor, **recrutarea și formarea personalului** au ponderea cea mai ridicată la nivel de cheltuieli, dar beneficiile unei administrații rigurose pregătite și competente nu se vor limita doar la gestionarea mandatului, ci vor reverbera pe termen lung. Totuși, succesul mandatului și îndeplinirea obiectivelor (sau a rolului specific) Președinției nu depind în totalitate de ponderea bugetară. Chiar dacă bugetul cumulat al **Trio-ului de state 1** (alcătuit din Franța, Suedia și Cehia) este cel mai ridicat, *output-ul (performanța) legislativ(ă)* nu se diferențiază semnificativ de celelalte Trio-uri. State precum Polonia (**Trio-ul 2**) au alocat un buget substanțial

Președinției UE, dar rezultatele legislative finale nu au reflectat nivelul de ambiție inițial, Polonia neîndeplind rolul de broker onest în gestionarea unor dosare cruciale, precum energia. Într-adevăr, consolidarea capacității administrative atât în capitală, cât și la nivel de Reprezentanță Permanentă a fost benefică în cazul Poloniei, înlesnind coordonarea logistică, o planificare eficientă, dar și raportul cu alte instituții europene, în special Comisia, unde punctele de contact au fost stabilite încă din faza premergătoare. În ciuda eforturilor robuste de organizare și a investițiilor sporite, succesul Președinției polone a fost moderat.

Performanța poate fi constrânsă și de modul în care statele interpretează sau internalizează rolul Președinției UE. Polonia a căutat să își însușească soluții ambițioase uneori în detrimentul îndeplinirii funcției de broker onest. Preponderența intereselor naționale, dar și lipsa de imparțialitate au avut astfel un efect limitativ asupra mandatului. Spre exemplu, Summit-ul de la Varșovia, reflectând și ambiția Poloniei de a normaliza relațiile cu vecinătatea estică, în special cu Ucraina și Belarus, nu a livrat din obiectivele ambițioase. Nu numai că rezultatele tangibile au fost limitate (în special privind liberalizarea regimului de vize), dar neînțelegerile manifeste dintre unele state-membre, augmentate și de instabilitatea politică din Ucraina și Belarus au demonstrat disparități acute la nivel de angajamente strategice, interese, sau percepții privind vecinătatea estică și viitoarele arhitecturi de cooperare. Chiar dacă Polonia a putut influența substanțial agenda europeană în concordanță cu preferințele naționale, în anumite dosare (în special vecinătatea estică și cooperarea energetică) această stanță proactivă a avut un efect limitativ, neproducând impactul politic dorit (nici la nivel UE, nici în relația cu vecinătatea estică). De asemenea, insistența Poloniei de a menține dimensiunea estică drept prioritară chiar și în contextul Primăverii Arabe, atunci când interesele strategice UE se deplasau înspre vecinătatea sudică, demonstrează cât de necesară este adaptabilitatea.

Nivelul de ambiție al unei Președinții ca expresie a preferințelor și așteptărilor naționale poate fi adesea alterat de crize sau evenimente neprevăzute, de unde și diminuarea capacității de a influența agenda europeană în timpul relativ scurt al mandatului. Într-adevăr, Președinția poate amplifica preferințele sau interesele naționale la nivel european, dar **succesul va depinde în special de capacitatea statelor de a-și însuși rolul de broker onest sau de a demonstra adaptabilitate prin gestionarea eficientă a crizelor.** Modul în care se asigură **continuitatea decizională** este iarăși important.

Concluzionarea unor dosare substanțiale la sfârșitul perioadei de negociere (sau la sfârșitul mandatului) este dezirabilă, dar nu constituie singura măsură a reușitei sau performanței unei Președinții. Indicatori ai succesului legislativ depind nu numai de capacitatea unui stat de a media poziții la nivel de state membre, în raport cu celelalte instituții (Comisia și Parlamentul), dar și aceea de a propune inițiative legislative. Acte legislative precum pozițiile (concluziile sau avizele) nu comportă obligativitate juridică, dar sunt totuși importante, deoarece adoptarea unei concluzii/rezoluții în Consiliul UE trece prin mai multe stadii și necesită consensul tuturor statelor-membre. Dat fiind volumul negocierilor, **capacitatea managerială și gradul de coordonare inter-instituțională** devin indispensabile în evaluarea unei Președinții.

Graficele 2, 3, 4 analizează performanța legislativă per Trio și state membre **în funcție de tipuri de acte adoptate** în cadrul Consiliului UE (pe parcursul mandatului). Folosind date compilate din Monitorul European (EU-Lex), cele trei categorii de acte sunt:

- **Regulamentele** au caracter obligatoriu și aplicabilitate integrală pentru toate statele-membre.
- **Directivele**, prin care stabilesc obiective ce trebuie atinse de toate statele-membre.

Totuși, fiecare stat decide asupra modului de implementare sau îndeplinire a obiectivului stabilit.

- **Deciziile**, acte direct aplicabile și obligatorii, dar numai pentru entitățile cărora li se adresează. Destinatarii pot fi state-membre, instituții/organizații sau chiar întreprinderi.

Graficul 5 și Tabelul 3 detaliază ponderea domeniilor și politicilor europene (categoriile listate de Monitorul Oficial UE). Acesta oferă o primă radiografie a preferințelor naționale, expertizei sau conjuncturii în care a fost preluată Președinția (spre exemplu, stadiul negocierilor pe anumite dosare legislative). **O mulțime de factori contextuali poate explica diferența cantitativă la nivelul actelor adoptate (procedurilor legislative finalizate).** Un volum ridicat de legislație adoptată nu indică neapărat saliența (importanța) unor dosare sau gradul de dificultate și complexitatea negocierilor. Majoritatea actelor poate fi de natură tehnică, deci nu necesită efort sau resurse. Totuși analiza preliminară (datele nu sunt exhaustive) relevă, **că succesul legislativ, în special actele cu caracter obligatoriu (deci impact ridicat), nu variază substanțial între statele-membre noi și cele vechi (considerând și experiența gestionării Președinției). Dimpotrivă, influența statelor membre mici/noi nu este deloc neglijabilă.**

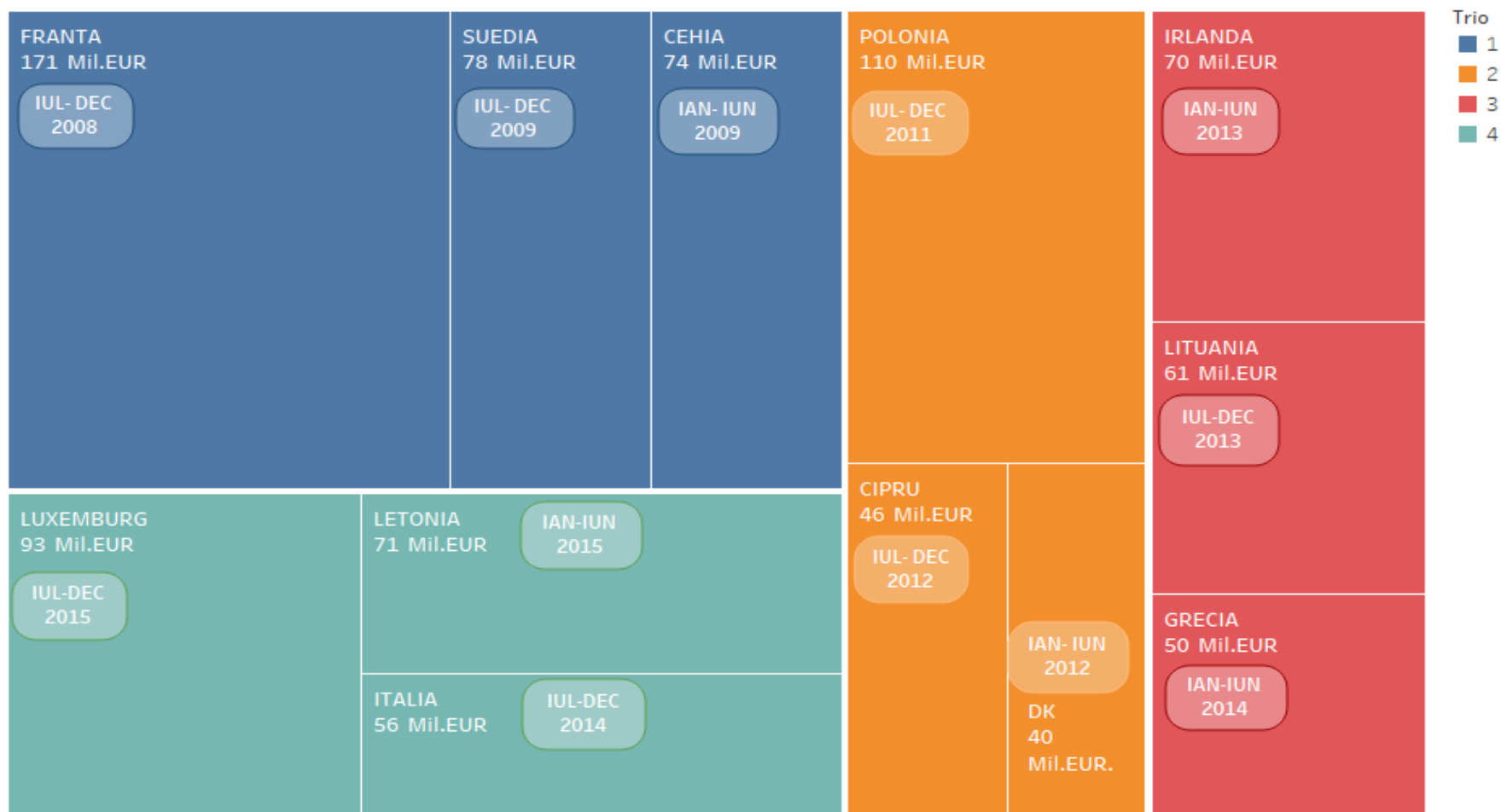
În concluzie, prin analiza comparativă am creat o radiografie inițială a contextului, a variabilelor și indicatorilor ce pot servi drept ghid în pregătirea Președinției UE a României. Experiența altor state-membre în gestionarea mandatului, bunele practici, dar și eficiența legislativă arată că, resursele deși importante, sunt secundare succesului. Considerăm că performanța legislativă sau pur și simplu îndeplinirea rolului impus prin Președinție va depinde de **stabilitatea viziunii - dimensiunea programatică prin formularea unor obiective și priorități relevante, care să ghideze mandatul.**

O altă constantă indispensabilă este **pregătirea**. Așa cum România a demarat procesul de consultări publice, dimensiunea participativă în faza de elaborare a priorităților devine crucială. În fond, publicul va fi cel care va valida și conferi legitimitate programului. Așa cum România a decis asupra unei Președinții axate pe cetățean, bunele practici trebuie să reflecte viziunea. Consultările publice nu trebuie să devină un simulacru, prin care insistența asupra procedurilor să limiteze participarea și fluxul ideilor. Experiența altor state a demonstrat influența benefică a coalițiilor civice, prin capacitatea de inovare. Platformele virtuale de dezbatere (cazul Estoniei) pot amplifica și diversifica contribuțiile civice și cadrul participativ atunci când prezența fizică este un impediment.

Raportul face parte dintr-o serie de contribuții ce vor informa procesul de pregătire și implementare a mandatului. Ne propunem o evaluare a priorităților rezultate din consultările publice, dar și diagnoze de context care să informeze traiectoria și strategia României.

Până atunci, responsabilizarea instituțiilor va depinde în fond de participarea publicului în procesul de pregătire și formulare a viziunii.

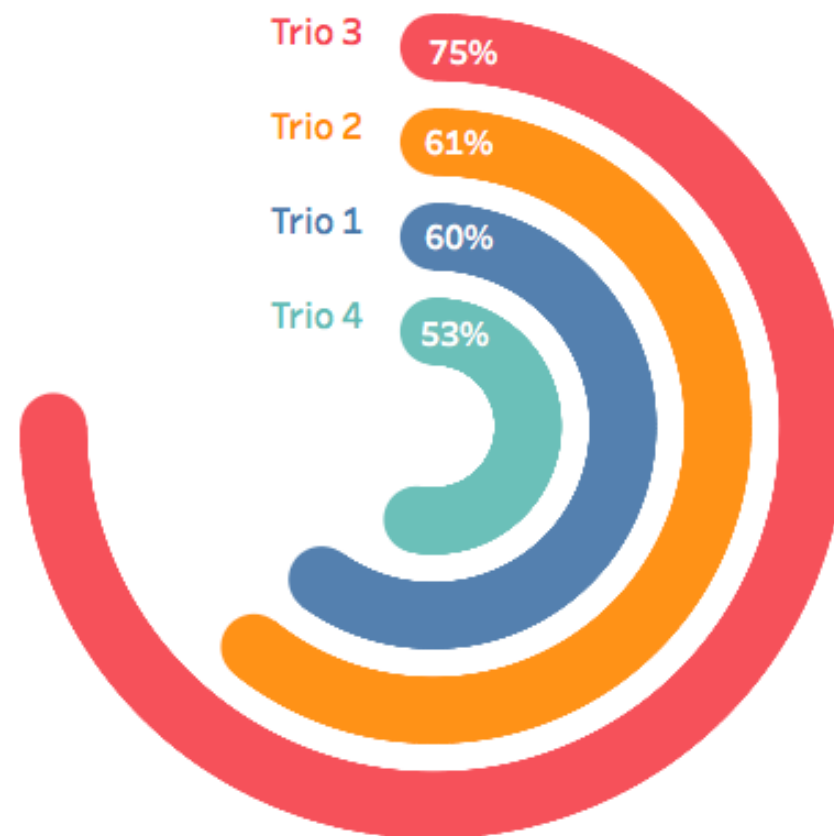
Graficul 1: Analiză comparativă a bugetului alocat Președinției UE (Trio/state)



Notă: Eșantionul cuprinde patru Trio-uri (a câte 3 state membre). Culoarea și casetele indică ponderea bugetară la nivel de Trio, dar și de state membre. Cheltuielile nu sunt unitare și variază substanțial inclusiv în cadrul Trio-urilor. Danemarca, spre exemplu, a marșat pe o Președinție sustenabilă, demonstrând un nivel de ambiție moderat. O versiune interactivă a graficului poate fi vizualizată [aici](#)

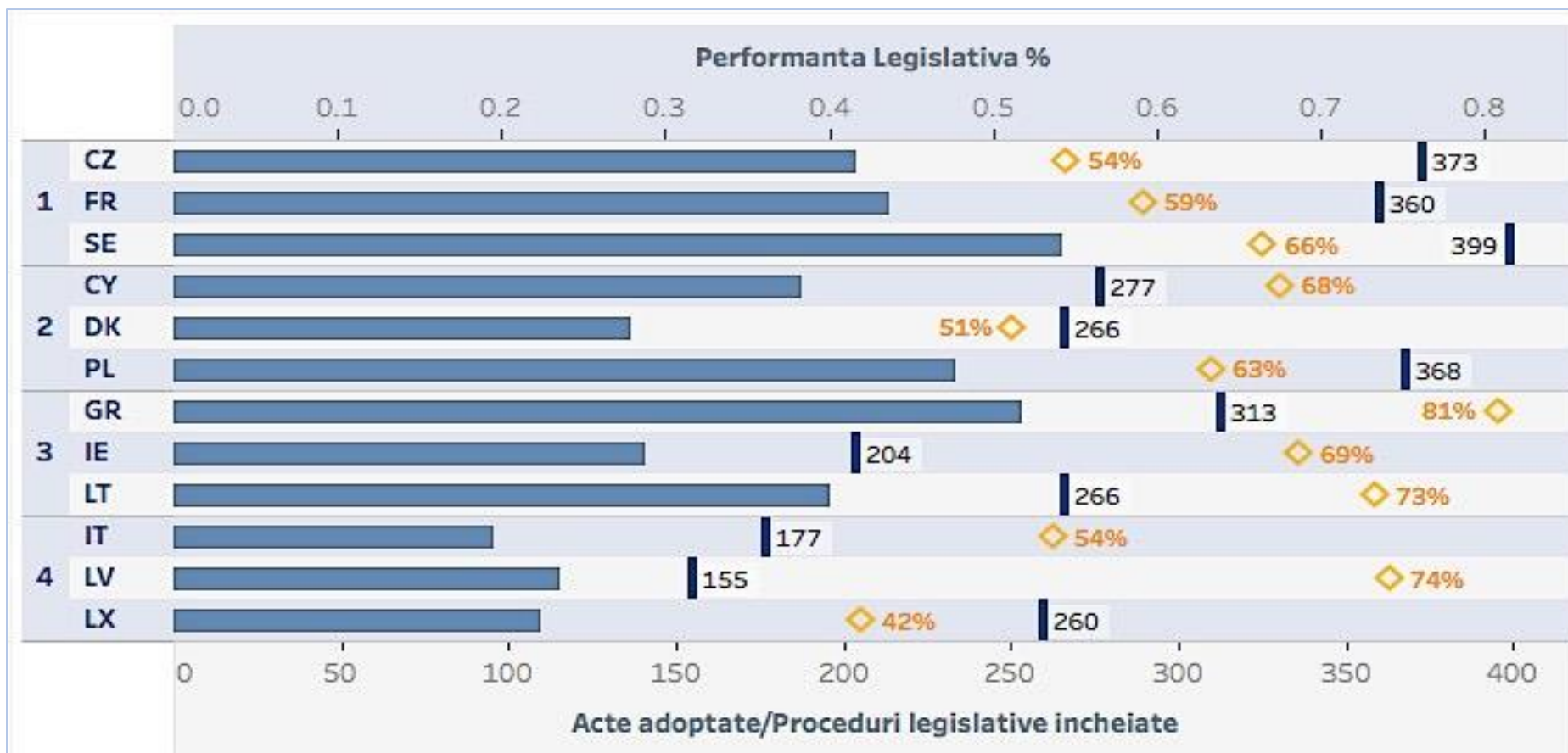
Sursa: calculele autorilor.

Grafic 2: Performanța legislativă cumulată la nivel de Trio



Notă: Procentele reprezintă numărul actelor legislative adoptate de Consiliul UE, în decursul mandatului celor patru Trio-uri de state.

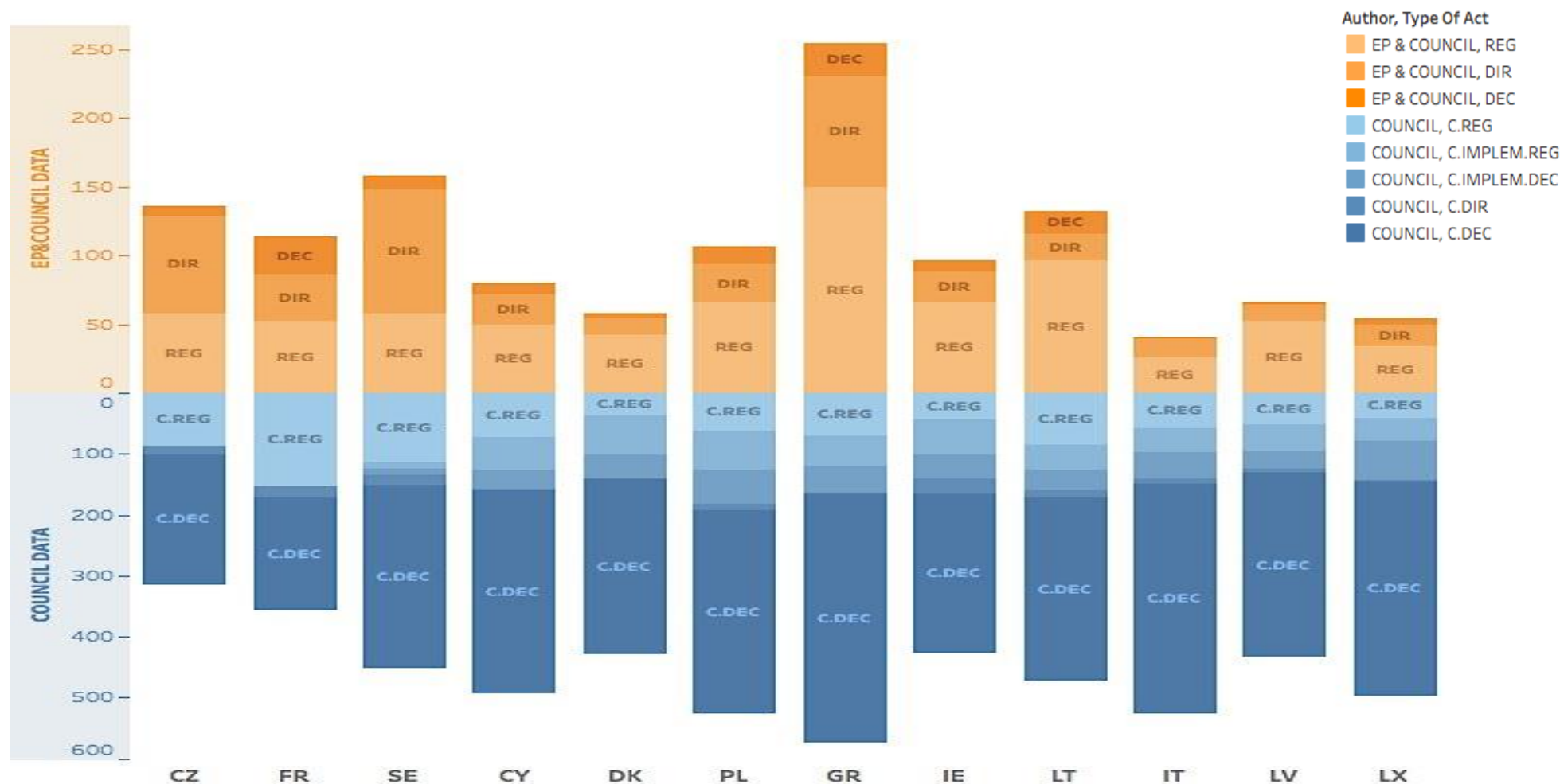
Sursa: calculele autorilor.

Grafic 3: Analiză comparativă performanță legislativă (Trio/ state)


Legendă: ◆ Performanța legislativă (%); ■ Acte adoptate/Proceduri legislative finalizate

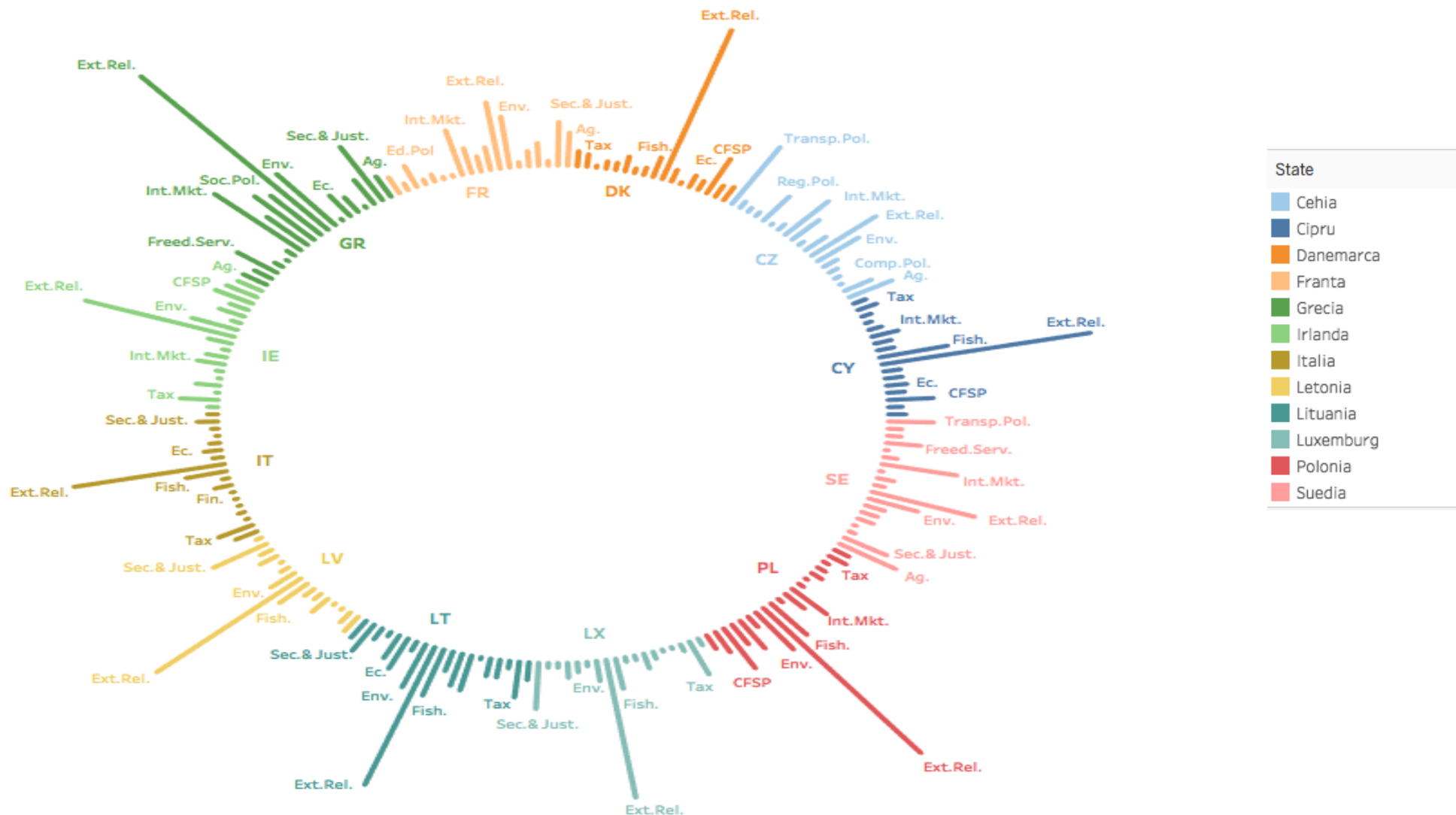
Notă: Liniile verticale cuantifica **totalul procedurilor legislative în desfășurare** la momentul preluării Președinției UE. **Blocurile orizontale (albastru închis)** arată **totalul actelor adoptate de Consiliul UE** prin finalizarea procedurilor legislative (**încheierea negocierilor pe dosare**), până la încheierea mandatului (pe o perioadă de șase luni). **Romburile portocalii (și etichetele procentuale)** exemplifică **performanța legislativă**, calculată ca procent din suma procedurilor legislative finalizate prin adoptarea actelor - totalul procedurilor legislative la preluarea mandatului. Cu cât diferența dintre cele două variabile este mai redusă, cu atât performanța este mai ridicată. Totuși, analiza este pur cantitativă, și prin urmare nu ia în considerare importanța dosarelor legislative negociate. **O versiune interactivă poate fi accesată [aici](#).**Sursa: calculele autorilor pe baza Prelex, EU LEX.

Grafic 4: Performanța legislativă prin analiza comparativă a principalelor tipuri de acte adoptate în forurile legislative (Consiliul UE; Consiliul UE împreună cu Parlamentul European prin procedura de co-decizie)



Legendă: În albastru, sunt exemplificate tipurile de acte adoptate de **Consiliul UE**, pe parcursul mandatului statelor din eșantion. **C.DEC** – Deciziile adoptate de Consiliul UE; **C.DIR** – Directive adoptate; **C.REG** – Regulamente adoptate; **C.IMPLEM. DIR.** – Directive implementate de Consiliul UE; **C.IMPLEM.REG.** – Regulamente implementate de Consiliul UE. În portocaliu, sunt detaliate totalul și tipurile de legislație adoptată de Parlamentul European și Consiliul UE, prin procedura legislativă co-decizie. **DEC** – Decizii; **REG** – Regulamente; **DIR** – Directive. **O versiune detaliată și interactivă poate fi accesată [aici](#).** Sursa: calculele autorilor pe baza Prelex, EU LEX.

Grafic 5: Rezultate legislative pe domenii și țări



Notă: **graficul de mai sus dispune de o vizualizare interactivă și detaliată, [aici](#).** Selecția se poate face în funcție de state sau domenii (*Highlighter option*) sau prin plasarea cursorului în zonele de interes.

Sursa: calculele autorilor pe baza Prelex, EU LEX.

Tabel 3: Ponderea domeniilor/politicilor europene în funcție de totalul actelor adoptate per Trio

Domenii	TRIO			
	1	2	3	4
Relații externe	81	194	182	153
Piața internă și politici industriale	58	28	55	13
Mediu, sănătatea & protecția consumatorilor	50	28	58	20
Agricultură	46	17	25	5
Transport	46	15	10	17
Securitate & Justiție	40	18	46	42
Afaceri generale, instituționale și financiare	22	15	35	10
Politici în domeniul pescuitului	20	44	47	35
Uniunea vamală & libera circulație a bunurilor	17	18	23	15
Politici economice & monetare, libera circulație a capitalului	16	24	31	10
Politici regionale & coordonarea instrumentelor structurale	16	7	10	2
Știință, educație, cultură	15	2	10	5
Dreptul de stabilire & libertatea de prestare a serviciilor	14	7	28	4
Libera circulație în spațiul muncii	13	10	34	8
Politici fiscale	10	17	33	30
Energie	8	11	8	5
Drept european	8	9	5	4
CFSP	5	46	28	8
Competiție	3		3	3
Europa cetățenilor	2	3	3	1

Notă: Ponderea domeniilor/politicilor europene în funcție de totalul actelor adoptate, la nivel de Trio. Gradientul indică preponderența domeniilor pentru cele 4 Trio-uri. Domeniile păstrează categoriile listate de EU LEX (Monitorul Oficial UE). Varianta interactiva a datelor poate fi accesată [aici](#)

Sursa: compilația autorilor pe baza EU LEX.

Autori:

Andra-Lucia Martinescu

Andra urmează un doctorat în Relații Internaționale, pe tema Geopolitica Mării Negre, la Universitatea Cambridge din Marea Britanie. Printre altele, a lucrat pentru Forțele Armate și Ministerul Apărării din Marea Britanie, RAND Europe, și Royal United Services Institute for Security and Defence (Whitehall, Londra) în departamentele de analiză geostrategică și de apărare. În prezent este analist-contributor al grupului de consultanță IHS Jane's Defence and Military pentru Europa și CIS, specializându-se în predicții și analize de risc geopolitic.

Cătălina Moiescu

Cătălina Moiescu este cercetător la Universitatea Fribourg, Elveția, unde urmează și un doctorat cu tema - Rolul organizațiilor inter-guvernamentale în soluționarea conflictelor înghețate. Printre altele, a mai lucrat ca asistent universitar, cercetător în cadrul Institutului de Studii Europene și Internaționale din Luxemburg, unde a colaborat cu Reprezentanța Comisiei Europene și varii ambasade. În 2011 a fost beneficiară a Bursei Guvernului Elvețian pentru Excelență. În România a lucrat și ca ofițer în departamentul de relații publice al Ambasadei Africii de Sud.

Rareș Burlacu

Rareș Burlacu este doctorand în ultimul an la École Nationale d'Administration Publique din Québec (Canada). Teza pe care o susține se referă la practicile diplomației digitale canadiene în China și UE. Absolvent al programului de Master în Administrație Publică Internațională al ENAP în 2007, din 2009 a început să predea cursuri oferite înalților funcționari publici. Aparițiile frecvente în media canadiană pot fi urmărite în special pe blogul care-i este gazduit de HuffPost Québec dar și în publicații precum La Presse sau Le Devoir.

ISSN 2360 - 1051
ISSN-L 2360 - 1051



Societatea Academică din România (SAR)
Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București
Tel/Fax: 021 211 14 77
Email: office@sar.org.ro

www.sar.org.ro