

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегия на ЕС за разширяване“**

[COM(2015) 611 final]

(2016/C 133/07)

**Докладчик: г-н Ionuț SIBIAN**

На 10 ноември 2015 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Стратегия на ЕС за разширяване“

[COM(2015) 611 final].

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 януари 2016 г.

На 514-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 февруари 2016 г. (заседание от 18 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 170 гласа „за“, 14 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя специалния акцент, поставен от Комисията върху основните принципи в процеса на присъединяване, и необходимостта държавите, обхванати от процеса на разширяване, да отдават приоритетно значение на реформите в областта на правовата държава, основните права, функционирането на демократичните институции (включително реформата на изборната система и на публичната администрация), икономическото развитие и повишаването на конкурентоспособността. В мониторинга на напредъка специално внимание следва да се обърне на предупрежденията на гражданското общество срещу политически действия и процеси, които влияят отрицателно на принципите на правовата държава и демократичните стандарти.

1.2. ЕИСК силно насърчава Комисията да запази качеството на демокрацията на участието като един от основните политически критерии, подлежащи на оценка. Следва да бъдат предприети по-нататъшни решителни действия, с цел да се гарантира системна работа за изграждане на ефективни и напълно действащи институции с пълноценно участие на организациите на гражданското общество (ОГО). Това ще спомогне за борба с риска от обсебване на държавата от политически интереси, за повишаване на информираността за отчетността на всички заинтересовани страни и за гарантиране на приобщаващия характер и прозрачността във всички реформи и процеси на преговори.

1.3. Хармонизираните скали за оценка, използвани при докладването, и поставянето на акцент както върху актуалното състояние, така и върху отбелязания напредък от всяка държава, увеличават прозрачността, позволяват да се обърне целенасочено внимание на приоритетните области и следва да са от полза за повишаване на информираността за процеса на присъединяване. Те също така създават условия за по-голяма ангажираност с всяка държава предвид по-широкия обхват на въпросите, подлежащи на контрол. Следва да се оценява свързаният с това риск от отклоняване на вниманието от конкретните въпроси, пред които се изправят държавите, и да му се противодейства. В това отношение от съществено значение е последователността, редовното използване и обхватът на настоящите канали за комуникация и механизми за консултация между институциите на ЕС и държавите, обхванати от процеса на разширяване.

1.4. ЕИСК приветства ясното послание на Комисията, че наличието на гражданско общество, което разполага със съответните права и възможности, е ключов елемент от всяка демократична система, и потвърждава своята политическа подкрепа за създаването на много по-благоприятна среда, която да подобри условията за гражданското общество, включително провеждането на съдържателни консултации с гражданското общество при изготвянето на политики. Това е основна предпоставка за задоволително изпълнение на политическите критерии и би могло също така да представлява възможен показател в преговорите за присъединяване.

1.5. ЕИСК оценява високо факта, че Комисията, Съветът и Европейският парламент следва да увеличат своите усилия за комуникация, за да обяснят на европейските граждани ползите и предизвикателствата от политиката на разширяване, а социалните партньори и организациите на гражданското общество следва да бъдат близък партньор и изразител на посланията в този процес.

1.6. ЕИСК заявява отново, че е необходимо да се увеличат прозрачността и приобщаващият характер на целия процес на присъединяване <sup>(1)</sup>. Комисията следва да даде пример, като улесни разширения достъп до документи, свързани с преговорите, като докладите от мисиите, експертни становища относно националното законодателство, докладите по Програмата за техническа помощ и обмен на информация (ТАІЕХ), и като популяризира постиженията и резултатите от финансираните от ЕС проекти в региона. Това ще представлява средство за повишаване на информираността за ефектите от помощта на ЕС и за надграждане върху вече придобития опит в региона.

1.7. Комисията следва да осигури значително нарастване на финансовата подкрепа, включително от проекти по Механизма за гражданското общество, целящи укрепване на капацитета на организациите на гражданското общество (включително развитието на експертен опит и подкрепа в областта на политиките с цел увеличаване на капацитета за мониторинг) и насърчаване на професионализма и независимостта на медиите. Следва да бъде допълнително подкрепено регионалното сътрудничество и изграждането на мрежи, като се използва добрият опит, който вече съществува в региона, включително инструментите за улесняване на сътрудничеството и съвместната работа между неправителствените организации (НПО) и социалните партньори (включително организациите на бизнеса), като за обща основа служат гражданският диалог и обучението.

1.8. Укрепването на капацитета на социалните партньори за активно участие в социалния диалог следва да стане приоритет на програмите на ЕС за подпомагане. Нужна е помощ за улесняване на техния достъп до възможности за финансиране и за развитие на способността им да участват ефективно в решаването на всички икономически, социални и правни въпроси, включително в преговорите за присъединяване към ЕС. Следва да се укрепи тяхната организационна структура, вътрешна комуникация и капацитет да служат на членовете си.

1.9. ЕИСК призовава за засилване на ролята на Съвместните консултативни комитети (СКК) на гражданското общество. СКК следва да се опитват да запълнят „празните ниши“, които не са обхванати от други органи в процеса на преговорите, и да се фокусират върху определен брой области. В това отношение ЕИСК призовава за по-добър обмен на информация между СКК и Комисията, Съвета и Европейския парламент.

1.10. ЕИСК призовава правителствата в региона да подкрепят социалните партньори и други организации на гражданското общество при условия на равнопоставеност и да ги ангажират тясно в своите национални стратегии, в политиките, насочени към присъединяването към ЕС, в преговорните структури и в програмирането и изпълнението на финансираните от ЕС проекти. Следва да се извършват оценки на регулаторното въздействие (ОРВ), когато се подготвят националните преговорни позиции и хармонизирането на законодателството, за да се установяват рисковете при адаптирането. Ангажираността на недържавни субекти, включително бизнес общността, синдикатите и представители на засегнатите социални групи, е от съществено значение.

1.11. Всички държави в региона следва да създадат национални съвети за европейска интеграция, в рамките на които да се събират редовно политически органи на високо равнище и основни организации на гражданското общество, с оглед процесът на интеграция към ЕС да стане по-прозрачен и да се популяризира по-широко.

<sup>(1)</sup> Подробни препоръки са включени в становището на ЕИСК от 2014 г. относно „Подобряване на прозрачността и приобщаващия характер на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 39).

1.12. Отбелязаните в някои държави положителни стъпки по отношение на рамката и механизмите за диалог и сътрудничество между правителството и ОГО не са достатъчни. Националните правителства следва да определят като приоритет ефективното прилагане на законовите разпоредби, прозрачността и последователността на процесите за консултация, като съответно напредъкът следва да се наблюдава.

1.13. ЕИСК призовава политическите органи да работят ръка за ръка с организациите на гражданското общество, когато въвеждат реформи и прилагат законодателството по основни въпроси като разглеждането на случаите на корупция по високите етажи, по-добрия надзор на процедурите за възлагане на обществени поръчки и подобряването на правната рамка за финансиране на политическите партии. Освен това Комитетът призовава държавите в региона да подобрят правилата за свободен достъп до информация и тяхното практическо прилагане, да приемат и прилагат закони относно подаването на сигнали за нередности и да направят по-ефективна на практика системата за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Следва да се повиши публичната информираност за възможностите за докладване на корупция, като ОГО могат да бъдат надежден партньор в това отношение. Освен това тристранният социален диалог следва да се регулира, със съгласието на страните, с цел да се извършват последващи действия по сключените споразумения.

1.14. Политическите органи в държавите от региона следва да насърчават и подкрепят функционирането на силни и независими регулаторни институции, по-специално институции на омбудсмана по модела на Албания и Сърбия, както и в областта на свободата на достъп до информация, защитата на неприкосновеността на личния живот, борбата с корупцията, одита и изборите. ЕИСК подчертава, че омбудсманът може да има решаващ принос, като допълва работата на организациите на гражданското общество с дейност, свързана с основните права, по-специално в защита на малцинствата.

1.15. Като се има предвид твърде високото равнище на младежка безработица в Западните Балкани, ЕИСК препоръчва разширяване на схемата на ЕС за гаранция за младежта и по отношение на държавите от региона в процес на присъединяване към ЕС. Гаранцията за младежта следва да бъде финансирана от съответните фондове на ЕС. Следва да бъде въведено дуално образование в сътрудничество със социалните партньори, включително търговско-промишлените палати и други бизнес асоциации.

1.16. И макар че ЕС очаква правителствата да изпълняват по-голяма роля при разпределянето на фондовете на ЕС, финансирането за гражданското общество не следва да бъде насочвано предимно чрез правителствата, тъй като това може да създаде ситуации на конфликт на интереси. ЕС следва да подкрепя създаването на повече независими системи за финансиране. Моделите на независими фондации/фондове за подкрепа на гражданското общество може да са по-адекватни механизми за разпределяне на средствата на ЕС. Основните изисквания, които трябва да бъдат спазвани, включват: прозрачност при отпускането и използването на средствата, равно третиране и предотвратяването на конфликти на интереси и/или политическа намеса при отпускането на всяко публично финансиране.

1.17. Изграждането на национален капацитет на ОГО (под формата на ресурсни центрове, подкрепа за коалициите, програми за развитие на експертен опит и т.н.), разширяването на обхвата на помощта (по-специално извън столицните градове и достигането до организациите на място) и насърчаването на участието на ОГО, според опита на ЕИСК, следва да продължи да бъде приоритет на финансирането от Комисията и на националното финансиране.

## **2. Цялостна оценка на програмата за разширяване и участието на организациите на гражданското общество**

2.1. ЕИСК признава, че политиката на ЕС на разширяване играе основна роля за гарантиране на мира, сигурността и стабилността в Европа. Програмата за разширяване за 2015 г. за първи път определя средносрочна перспектива на политиката. Въпреки изпратеното недвусмислено послание, че нито една от държавите, обхванати от процеса на разширяване, няма да бъде готова да се присъедини към ЕС по време на мандата на настоящата Комисия, от ключово значение за държавите от Западните Балкани е да запазят ясна перспектива за членство в ЕС и техният напредък и усилия да бъдат измервани, наблюдавани и подпомагани въз основа на ясни референтни показатели с перспектива за бъдещето по отношение на това докъде искат и трябва да стигнат държавите.

2.2. Включването на гражданското общество в отделен раздел в рамките на политическите критерии в докладите за държавите, а също и до известна степен по-нататъшното интегриране на ролята на гражданското общество в преговорните глави, представлява положителна стъпка. При мониторинга на напредъка и оценяването на актуалното състояние във връзка с осигуряването на благоприятна среда за развитие за гражданското общество Комисията следва да наблюдава внимателно интегрирането на нейните насоки за подкрепа от ЕС за гражданското общество в държавите, обхванати от процеса на разширяване. Насоките следва също така да станат отправна точка и ръководство за самите държави в процес на присъединяване.

2.3. ЕИСК отново потвърждава, че социалният диалог е от основно значение за икономическото развитие на Западните Балкани и ЕС. Специфичните предизвикателства, пред които се изправят социалните партньори, следва да бъдат разглеждани по-систематично и по-подробно в оценките и докладите за държавите. Следва да се отделя особено внимание на запазването на трудово-правната и социалноосигурителната закрила на населението.

2.4. ЕИСК оценява високо намерението на Комисията да постави по-силен акцент върху предизвикателствата, свързани със заетостта, и върху социалните предизвикателства в предстоящата работа по програмите за икономически реформи, разработвани от държавите, обхванати от процеса на разширяване. ОГО също следва да бъдат част от този процес и техните становища и експертен опит следва да бъдат вземани под внимание както на национално ниво, така и на равнището на ЕС, като при това се избягват ситуации, при които ОГО просто биват информирани за вече приетите стратегии и планове за действие. От националните органи следва да се изисква да гарантират ефективно участие на ОГО.

2.5. Ангажираността на гражданското общество в процеса на присъединяване се изразява в: 1) пряко участие в самите преговори (т.е. предварителния преглед, изготвянето на националните позиции и наблюдението на напредъка); 2) социален и граждански диалог във връзка с формулирането на политиките и хармонизирането на законодателството с достиженията на правото на ЕС; 3) участие в програмирането на финансирането от предприемаческите фондове; 4) независим мониторинг на напредъка и социалните последици от процесите на реформи. Изпълнението на тези роли изисква адекватна финансова подкрепа от националното правителство и посредством финансиране от предприемаческите фондове на ЕС.

2.6. Повишаването на информираността за ролята на гражданското общество и привличането на социалните партньори за участие в процеса на присъединяване е едновременно мисия и предизвикателство за ЕИСК. В някои държави правителствата запазиха отрицателна нагласа спрямо гражданското общество, в резултат на което препоръките на Съвместния консултативен комитет (СКК) получиха слаб отзвук. Но въпреки че не оказаха голямо въздействие върху политиките на правителствата, СКК все пак създадоха възможности за пряк обмен между гражданското общество, ЕС и националните политици и длъжностни лица. С оглед на това СКК биха имали голяма полза от по-силна подкрепа от Комисията, Съвета и ЕП и от по-тясно сътрудничество с тях, като при това се гарантира, че основните опасения по отношение на националните дадености във връзка с присъединяването, произтичащи от гражданския и социалния диалог в тези държави, ще бъдат чути на всички съответни форуми, на които се вземат политически решения.

2.7. Както е заявено от Комисията, ЕИСК подчертава важното значение на регионалното сътрудничество и насърчаването на регионалното икономическо развитие и свързаността като съществен елемент от споразуменията за стабилизиране и асоцииране и процеса на разширяване. За тази цел с подписването на споразумението относно Инвестиционния форум на камарите (ИФК)<sup>(2)</sup> беше отбелязано положително развитие в регионалното сътрудничество между бизнес организациите на гражданското общество. Идеята на ИФК е чрез камарите бизнес общността от региона да бъде включена в изпълнението на проекти от значение за икономическия просперитет на Западните Балкани в съответствие с приоритетите на Берлинския процес.

<sup>(2)</sup> Инвестиционният форум на камарите (ИФК), като нестопанска организация на националните търговско-промишлени палати на държавите от региона на Западните Балкани, Словения и Хърватия, беше създаден успоредно с провеждането на Конференцията за Западните Балкани във Виена през август 2015 г.

2.8. ЕИСК изразява сериозно безпокойство с оглед на значителното отстъпление на някои държави по отношение на свободата на сдружаване и събрания, свободата на изразяване и независимостта на медиите <sup>(3)</sup> (Черна гора, бивша югославска република Македония, и по-специално Турция, но също и Сърбия по отношение на законодателната рамка за свободата на събранията). Те са предпоставка за установяване на стабилни демокрации и създаване на възможности за развитие на активно гражданско общество. В това отношение се подкрепя решително прилагането в пълна степен на изготвените от ГД „Разширяване“ Насоки за развитие на гражданското общество в държавите, обхванати от процеса на разширяване за периода 2014 — 2020 г. и Насоките на ГД „Разширяване“ за подпомагане от страна на ЕС на свободата и почтеността на медиите за периода 2014 — 2020 г. Едно предизвикателство, което още не е преодоляно обаче, е как да се гарантира, че медиите достигат до европейската аудитория, която също трябва да бъде добре информирана за значението и динамиката на политиката на разширяване.

2.9. Ролята на ОГО при формулирането и мониторинга на политиките и като цяло при гарантирането на функционираща демократия е ключова. Атаките през 2015 г. по отношение на легитимността и отчетността на ОГО (по-специално на контролиращи организации и независими журналистически организации, наблюдаващи отблизо важни политически процеси и избличаващи изборни измами и политическа корупция), наблюдавани в някои от държавите, обхванати от процеса на разширяване, поражда сериозни опасения. Ето защо ЕИСК признава необходимостта от насърчаване на комуникацията и диалога във всички процеси, и по-специално с цел достигане до гражданите от ЕС и държавите, обхванати от процеса на разширяване.

2.10. От гледна точка на принципите на правовата държава и основните права е необходимо да се обърне по-голямо внимание на въпроса за групите и малцинствата, които са в уязвимо или неравностойно положение, по-специално ромите. Трябва да бъдат постигнати ясни резултати в тази област, както и по-нататъшен напредък в междуетническите отношения и защитата на малцинствата и техните права (в областта на образованието, достъпа до медиите, използването на малцинствените езици, включително в публичната администрация, и т.н.).

2.11. В становището си от 10 декември 2015 г. <sup>(4)</sup> ЕИСК разгледа предложението на Комисията за списък на сигурните страни на произход и подкрепя изразените в становището принципи. Включването в списъка на сигурните страни на произход трябва да се опира на задълбочена оценка. В светлината на актуални съобщения в медиите относно спорни случаи на репатриране на бежанци в кризисни райони отговорното отношение към правата на човека на тези бежанци касае и въпроса за сигурните трети държави.

2.12. Политиката на разширяване трябва да отговори напълно на предизвикателството, свързано с информирането на европейските граждани за жизненоважното ѝ значение за сигурността и просперитета на целия континент, което би могло да допринесе за разсейването на страховете от по-нататъшно разширяване, които могат да се появят, наред с други форми на ксенофобия, особено в периоди на икономическа криза и предвид настоящата криза с бежанците.

2.13. Институциите на ЕС предоставиха няколко канала за консултации с гражданското общество с цел събиране на данни относно напредъка на свързаните с присъединяването реформи, сред които онлайн кореспонденция, ежегодни консултации с гражданското общество в Брюксел, срещи в държавите, брифинги и публични прояви по време на посещения на служители на ЕС. Комисията приема и независими мониторингови доклади, изготвени от организации на гражданското общество. Комисията обаче действаше определено по-проактивно по отношение на НПО, отколкото по отношение на синдикатите и бизнес асоциациите. Затова ЕИСК призовава Комисията да подобри своя подход и да предприеме допълнителни действия в съответствие с препоръките от становището на ЕИСК „Подобряване на прозрачността и приобщаващия характер на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ (REX/401).

2.14. ОГО в Западните Балкани непрекъснато се борят за осигуряването на своята финансова устойчивост. Те все още разчитат предимно на средства от чуждестранни безвъзмездни помощи и от държавните бюджети, включително постъпления от лотарии, като същевременно рядко се използват алтернативни източници на финансиране. Държавната подкрепа — както финансова, така и нефинансова, твърде често се разпределя посредством непрозрачни механизми и продължава да бъде недостатъчна. Следователно съществува трайна необходимост от това ОГО да диверсифицират своите източници на финансиране, за да осигурят своята финансова независимост и устойчивост. Като разчитат само на един или два източника на финансови ресурси, ОГО стават свързани от тяхното наличие и това не им дава достатъчна финансова сигурност и независимост.

<sup>(3)</sup> Мрежа за развитието на балканското гражданско общество, „Enabling Environment for Civil Society Development Progress Reports and Enlargement Strategy 2015 Background Analysis“ („Благоприятна среда за развитие на гражданското общество и доклади за напредък и стратегия за разширяване за 2015 г., анализ на контекста“), <http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/202-1-BCSDN-2015-Enlargement-Package-Background-Analysis.pdf>; Human Rights Watch, „A Dangerous Profession: Media Under Threat“ („Опасна професия: медия под заплаха“), 15 юли 2015 г., <https://www.hrw.org/node/279063>, Репортери без граници за Македония, <http://en.rsf.org/macedonia.html>.

<sup>(4)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общ списък на ЕС на сигурните страни на произход за целите на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, и за изменение на Директива 2013/32/ЕС“, COM(2015) 452 final (ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 82).

2.15. Признаването на икономическата стойност на ОГО в държавите, обхванати от процеса на разширяване, налага събирането на съдържателни данни и дори по-важно — действия за насърчаване и повишаване на информираността за тяхната роля. Официалните данни и статистическа информация за хората, заети или полагащи доброволен труд в ОГО в държавите от Западните Балкани, остават ограничени. В трудовото право ОГО продължават да бъдат третираны наравно с другите работодатели, но те не са включени в достатъчна степен в онези държавни политики за заетост, създаващи стимули за потенциалните работодатели. Дискриминационното третиране на ОГО се дължи на непризнаването от страна на държавата на гражданското общество като един от секторите, създаващи заетост. Неотдавнашните усилия от страна на ОГО да съберат данни и да направят оценка на конкретните пречки във всяка държава<sup>(5)</sup> следва да бъдат внимателно разгледани от националните органи и от Комисията, когато се определят приоритетите в областта на статистиката.

Брюксел, 18 февруари 2016 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(5)</sup> Проучването относно *Economic Value of the Non-Profit Sector in the Countries of the Western Balkans & Turkey* („Икономическата стойност на нестопанския сектор в държавите от Западните Балкани и Турция“), изготвено от Dubravka Velat и публикувано през декември 2015 г. от Балканската мрежа за развитие на гражданското общество (Balkan Civil Society Development Network — BCSDN), може да бъде намерено на: [http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt\\_final/](http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt_final/).