

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Участието на гражданското общество в осъществяването на планове за действие на Европейската политика на съседство в страните от Южен Кавказ: Армения, Азербайджан и Грузия“

(2009/С 277/07)

Докладчик: г-н Andrzej ADAMCZYK

На пленарната сесия, проведена на 15 и 16 февруари 2007 г., Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Участие на гражданското общество в осъществяването на планове за действие на Европейската политика на съседство в страните от Южен Кавказ: Армения, Азербайджан и Грузия“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 април 2009 г. (докладчик: г-н Andrzej Adamczyk).

На 453-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 май (заседание от 14 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. Южен Кавказ е необичайно разнообразен от етническа, езикова, историческа, религиозна и политическа гледна точка. Предвид този фактор, а също и с оглед на неумолимите териториални конфликти и вековете чуждо господство, във въпросите за изграждането на собствена държава, национална идентичност и защита на независимостта се влага много енергия, не на последно място и от организациите на гражданското общество.

1.2. От началото на преговорите за споразуменията за партньорство и сътрудничество, които влязоха в сила през 1999 г., и на планове за действие за периода 2007-2011 г. в рамките на европейската политика на съседство, нито социалните партньори, нито другите организации на гражданското общество до момента не играят достатъчно голяма роля в изготвянето или прилагането им.

1.3. Както осъществяването на планове за действие и предвижданите преговори относно споразуменията за асоцииране, които са двустранни инструменти, така и инициативата за източно партньорство с многостранен характер представляват шанс за включване на организираното гражданско общество в свързаните с това действия. За да може обаче да се постигне това, е необходимо участието както на европейските институции, така и на държавите-членки.

1.4. Европейската комисия следва да насърчава правителствата на страните от Южен Кавказ към активно сътрудничество със социалните партньори и организациите на гражданското общество с цел осъществяване на планове за действие и споразуменията за партньорство и сътрудничество.

1.5. Същевременно европейските институции следва да поставят акцента върху спазването на правата на човека и демократичните стандарти, на принципите на социалния и на гражданския диалог в контекста на разговорите относно планове за действие. Годишните доклади относно прилагането на планове за действие следва да включват оценка на тези въпроси. Подобен подход би укрепил ролята на гражданското общество и независимостта на неговите организации и би могъл да повлияе положително на спазването на основните права на работниците и на равнопоставеността между жените и мъжете.

1.6. Създаването на форум на гражданското общество, което е част от инициативата за източно партньорство, може да улесни диалога между организациите от държавите, участници в партньорството, а също и техния диалог с властите. Следва обаче да се следи във форума да участват организации, които са действително представителни и независими. ЕИСК може да играе значителна роля за гарантиране спазването на тези критерии и функционирането на форума.

1.7. Трябва да се създават благоприятни условия за всестрани междуличностни контакти, както и за контакти между организациите от страните от региона и организации от държавите-членки на ЕС, в това число и на двустранна основа. За тази цел са необходими визови улеснения за жителите на страните от Южен Кавказ.

1.8. Институциите на ЕС, които могат да изиграят роля в опитите за разрешаване на конфликтите между страните от района на Южен Кавказ, следва да се стараят да включат в мирния процес организациите на гражданското общество, които могат да окажат положително въздействие върху процеса на помирение.

2. Въведение

2.1. Регионът на Южен Кавказ обхваща три държави: Армения, Азербайджан и Грузия. Въпреки че става дума за неголяма от географска гледна точка територия, тази област е необичайно разнообразна от етническа, езикова, историческа, религиозна и политическа гледна точка.

2.2. Положението се усложнява допълнително от това, че две от страните от региона — Армения и Азербайджан — се намират в състояние на конфликт от 20 г. насам (териториален спор за Нагорни Карабах), а Грузия отдавна е изгубила контрол над две от провинциите си (Абхазия и Южна Осетия), където неотдавнашната война с Русия влоши допълнително ситуацията.

2.3. Въпреки различните традиции, история и пътища на цивилизационно развитие, страните от Южен Кавказ имат общо минало по силата на членството в Съветския съюз, което остави значителни следи в редица области, предимно в обществените и стопанския живот.

2.4. Във връзка с многонационалния характер на Южен Кавказ, както и с непрестанните военни конфликти, въпросите за укрепване на националната идентичност, за изграждането на собствена държава и държавни институции, както и за защита на независимостта остават приоритетни и за трите упоменати страни, а също и за техните организации на гражданското общество.

2.5. Политическата ситуация в региона се характеризира със сериозен недостиг на демокрация. Откакто регионът е придобил независимост, близо двайсетина години, политическият живот там се характеризира с държавни преврати, граждански войни, повече или по-малко успешни революции. Всяко от изредилите се правителства се опитваше да ограничи действията на политическата опозиция, да контролира медиите и да влияе на организираното гражданско общество и по-специално на социалните партньори. Едва след „революцията на розите“ в Грузия настъпи демократична промяна, въпреки че както независимите организации, така и външните наблюдатели посочват многобройни недостатъци на демократичния процес в страната.

2.6. Икономическото положение е тревожно. Липсата на съвременна инфраструктура, остарелите технологии, недостигът на роден инвестиционен капитал, финансирането на въоръжаването и военните съоръжения, разпадането на доставките за пазарите в бившите съветски републики са главните причини за лошото състояние на икономиката. Благодарение на залежите от нефт и газ положението на Азербайджан е по-различно, но зависимостта на икономиката от този сектор и загубата на Нагорни Карабах и на заобикалящите региони на Азербайджан, водят до големи икономически проблеми.

2.7. Положението е изключително трудно и в социален аспект. Значителна част от населението живее под прага на бедността, разликите в доходите на богатите и бедните се увеличават драматично, социалните проблеми, особено сред старите хора и болните, са огромни. Към това се прибавят също така високата безработица и големият брой бежанци от военните конфликти, най-вече в Грузия и Азербайджан. Освен това, съгласно някои оценки, до 60 % от доходите на Южен Кавказ се реализират в неформалния сектор, което допълнително създава значителни социални проблеми за обществото. Тази твърде мрачна картина се усложнява допълнително от сегашната глобална икономическа криза. Не на последно място е и проблемът с широко разпространената корупция.

2.8. Геополитическото положение на страните от Южен Кавказ е изключително сложно в контекста на обтегнатите отношения, които страните от региона поддържат помежду си и със съседните държави. Очевидно е, че страните от региона ще останат географски изолирани от останалия свят, ако не се осигури активна подкрепа от големите съседи като Турция или Русия, затова в интерес на страните от Южен Кавказ е отношенията с тях да се нормализират и подобрят максимално. Участието на трите южнокавказки страни наред с Русия и Турция в „Черноморско взаимодействие“ — новата многостранна регионална инициатива за черноморско сътрудничество — би могло да бъде от полза в тази връзка.

2.9. Един от потенциалните източници на богатство за Южен Кавказ би могло да бъде селското стопанство, което е изостанало и съсипано в резултат на нерационалната държавна политика отпреди, така и на липсата на инвестиции в него понастоящем. Следователно основен фактор за стимулиране на развитието на селското стопанство би било отварянето на пазарите на трите страни и на традиционния пазар за техните продукти - Русия.

3. Европейската политика на съседство (ЕПС) в Южен Кавказ

3.1. Отначало Южен Кавказ не бе част от европейската политика на съседство (ЕПС). Едва сигналите, че регионът проявява интерес към по-близки връзки с Европа и преди всичко „революцията на розите“ в Грузия създадоха нова перспектива за сътрудничество.

3.2. Плановите за действие на трите държави бяха приети през ноември 2006 г. след двегодишни преговори и представляват основа за сътрудничество за периода 2007-2011 г. Приоритетите на плановите за действие са сходни и за трите държави и обхващат, наред с останалото, следните области:

- укрепване на върховенството на закона, по-специално чрез реформиране на съдебната система съгласно стандартите на Съвета на Европа;
- укрепване на демокрацията и гарантиране на спазването на правата на човека, между другото и чрез насърчаване на местното самоуправление;
- създаване на условия за независимост на медиите;
- подобряване на икономическото положение чрез създаване на по-добри условия за бизнес и предприемачество, реформиране на данъчната система и борба с корупцията;
- постигане на по-голяма стабилност чрез подкрепа за устойчивото икономическо развитие и социалното сближаване, намаляване на бедността и действия за опазване на околната среда;
- укрепване на регионалното сътрудничество в района на Южен Кавказ;
- търсене на мирни решения на териториалните конфликти.

3.3. В рамките на ЕПС не става дума за потенциално присъединяване на държавите от Южен Кавказ към Европейския съюз, а за идентифициране на областите на близко сътрудничество, в които би могло да се постигне приближаване до стандартите на достиженията на правото на Общността. Този процес би могъл да доведе евентуално и до присъединяването им към Европейското икономическо пространство, ако желаят това.

3.4. Както социалните партньори, така и другите организации на гражданското общество, не играеха досега голяма роля нито в преговорите за принципите на споразумението за партньорство и сътрудничество и за плановете за действие, нито в прилагането им, въпреки че ситуацията е различна в зависимост от страната и динамиката на отделните организации. Онези организации, които се опитваха да се включат в процеса, го правеха понякога по собствена инициатива и дори по-скоро въпреки намеренията на властите, вместо по тяхна покана.

3.5. Както осъществяването на плановете за действие като главен инструмент на двустранния подход, така и новата многостранна инициатива за източно партньорство, представляват шанс за ангажиране на организациите на гражданското общество в свързаните с това работа и действия. За да бъдат тези организации включени в сътрудничеството, е необходима инициатива и наблюдение от страна на европейските институции, а също и помощ от партньорските организации от държавите-членки на ЕС.

4. Работодателите

4.1. Организациите на работодателите от трите страни на Южен Кавказ изглежда остават под силното влияние на властите, отчасти и поради това, че значителна част от стопанската им дейност се извършва в държавния сектор, но причините и механизмите за оказване на влияние варират в отделните страни.

4.2. Обща черта на сдруженията на предприятията е, че отдават съществено значение на търговско-промишлените палати. Въпреки че това не са организации на работодателите в строгия смисъл на думата, а задачите и полето им на дейност излизат извън представянето на бизнеса в качеството му на социален партньор, техните силни връзки с правителствата и често почти държавен статут ги превръщат в доста влиятелни, но не особено независими организации.

4.3. С оглед на тяхната слабост, незначителната им представителност и връзките им с публичните власти, най-често под формата на зависимост, организациите на работодателите не са в положението да играят ролята на напълно самостоятелен партньор в преговорите с профсъюзите, които са принудени да обсъждат много от въпросите непосредствено с правителството. Независимо от това, организациите на работодателите имат различни специфики в отделните страни.

4.3.1. Въпреки големия натиск за приватизиране от страна на пазарно ориентираното правителство на Грузия, значителна част от индустрията се контролира от държавата, а мнозинството от приватизираните предприятия е притежание на руски или казахстански инвеститори. Този факт допълнително засилва стремежа и възможностите на правителството да се намесва в работата на работодателите.

4.3.2. Основните сектори на стопанска дейност в Армения остават в ръцете на ветерани от войната за Нагорни Карабах, които са създали привилегирована група от предприемачи. Същевременно се поддържа финансова, бизнес и политическа взаимозависимост на бизнесмените, парламентаристите и членовете на правителството. Все пак изглежда, че с постепенното оттегляне от сцената на поколението на бойците от Нагорни Карабах и в резултат на сътрудничеството със сходни организации на работодателите от Европа, бизнес сдруженията в Армения могат да започнат да играят по-класическа роля на социален партньор.

4.3.3. В икономиката на Азербайджан с 90 % дял доминира енергийният сектор, който е под прекия контрол на президента. Този факт, както и фактът, че елитът на бизнес кръговете и в останалите икономически сектори се състои предимно от млади мениджъри, получили добро образование и обучение в Западна Европа и Съединените щати, верни на държавните власти, означава, че организациите на работодателите започват да играят все по-активна роля като социален партньор.

5. Профсъюзи

5.1. Профсъюзите в трите държави от региона се различават значително един от друг, което до голяма степен произтича от това, че действат в различни стопански, обществени и политически условия. Общото и за трите профсъюза е продължаващият през годините значителен спад на броя на членовете и повече или по-малко сполучливите опити за реформа на остарелите структури и методи на управление на организациите. Въпреки усилията, опитите за създаване на истински алтернативни профсъюзи не успяха, което на практика съхрани монопола за представителство на работниците чрез организации, съществували в момента на получаването на независимост.

5.2. Тези организации обаче се различават по степента си на независимост от държавните власти и на сработване с партньорските работодателски организации.

5.2.1. Грузинските профсъюзи са относително независими от правителството и президентската администрация, с които се намират в състояние на конфликт. В контекста на обвиненията за антипатриотична позиция или направо саботаж по време на война това е трудно, но неизбежно положение, като се имат предвид арогантността на властите и пренебрегването от тяхна страна на мнението на социалните партньори. Профсъюзните и работническите права биват погавани в редица случаи, а новият кодекс на труда бе приет без консултации.

5.2.2. Арменските профсъюзи — най-късно започналите реформи от тази тройка — много рядко заемат критична или дори просто независима позиция спрямо държавата и от момента на отделянето си от пансъветската профсъюзна структура дълго отлагаха значителните реформи. Това е вследствие на състоянието на война и своеобразния канон за политическа коректност, който вмения подкрепата за властта като специфичен патриотичен дълг. Смяната на ръководството на конфедерацията на профсъюзите през 2007 г. създаде възможност да се придаде на дейността на тази организация по-голяма динамика и по-голяма независимост.

5.2.3. В Азербайджан от момента на идването на власт на сегашния екип, държавните власти посвещават голямо внимание на диалога с обществото и на осигуряването на социален мир, докато профсъюзите, подкрепящи такава политика, искат да постигнат максималното за работниците, без да се влиза в остри конфликти и да се застрашава националното единство. Това доведе до образуването на специфичен корпоративен модел на профсъюзите, по-специално в най-богатия сектор на промишлеността — енергетиката — а също и в държавния сектор на услугите. Профсъюзите, като поддържат относително висока степен на независимост, активно се застъпват за социалните права и благосъстояние на своите членове, като обаче избягват пряка конфронтация с правителството, което — както изглежда — в момента е единствената възможна стратегия.

6. Неправителствени организации, представляващи други интереси

6.1. Неправителствените организации от Южен Кавказ се делят на три групи с оглед на начина на финансиране на дейността им:

- независими — финансиращи своята дейност от членски внос, оказвани външни услуги или от натрупано и наследено имущество;
- създадени, финансирани и контролирани от правителството;
- зависими от външни дарители, най-често от чужбина.

6.2. Характерна черта на неправителствените организации от южнокавказкия регион е голямата разнородност на поставените цели и на изпълняваните от тях задачи, както и често ефимерният им характер. Нерядко те прекратяват съществуването си след изпълнението на конкретна задача или след преустановяване на финансирането.

6.3. Липсата на традиции в дейността на организациите на гражданското общество, въоръжените конфликти и проблемите с финансирането на дейността водят до пречки пред създаването на истински независими организации.

6.4. В резултат на икономическата разруха и социалната катастрофа, които настъпиха в началния период след разпадането на Съветския съюз, значителна част от организациите на гражданското общество насочиха своите усилия към борба с бедността и подобряване на жизненото равнище.

6.4.1. Гражданското общество изглежда се развива най-активно в Грузия. Около 100 от местните неправителствени организации, признати от независимите наблюдатели, развиват дейност в области като борбата с корупцията, популяризирането на правната държава, правата на човека и правата на малцинствата, свободата на медиите, опазването на околната среда и енергийната сигурност.

6.4.2. В Армения основните групи НПО са тези, които по пряко нареждане на правителството или международни организации работят в областта на политическите анализи, разработването на стратегически документи или осъществяват проекти в области като образованието, здравеопазването или общественото осигуряване. Интересно явление е преобразуването на НПО след завършването на проекта в малки търговски предприятия за услуги.

6.4.3. В Азербайджан националният форум на НПО, основан през 1999 г. с подкрепата на ПРООН, представлява смесица от над 400 НПО, които са отчасти зависими от правителството, от чуждестранните спонсори или от опозиционните партии и малкото останали организации, които продължават да се издържат от таксите за заплащане на услугите им. Независимо от това има и малко на брой организации, които поддържат политически неутралитет и биха могли да играят в бъдеще по-голяма роля при формирането на общественото мнение.

7. Перспективи и препоръки

7.1. Осъществяването на плановете за дейност на европейската политика за съседство представлява неизползван досега шанс за укрепване на социалния и гражданския диалог в областта на сътрудничеството на страните от Южен Кавказ с Европа.

7.1.1. Европейската комисия следва да насърчава страните от Южен Кавказ да се консултират със социалните партньори и другите организации на гражданското общество относно плановете за действие и да ги включват в процеса на съвместно осъществяване, наблюдение и оценка. Това сътрудничество не може да бъде заменено дори от най-добрите практики на преки контакти на представителствата на ЕС с избрани организации. То би изиграло важна роля както за осъществяване на плановете за действие, така и за укрепване на значението и ролята на гражданското общество.

7.1.2. По време на обсъжданията на плановете за действие и споразуменията за партньорство и сътрудничество Европейската комисия следва да наблегне повече на спазването на правата на човека, демократичните стандарти и принципите на социалния диалог и диалога с гражданското общество, в това число на правото на сдружаване и на колективно трудово договаряне. Би било желателно в годишните доклади за осъществяването на плановете за действие да влезе и задълбочена оценка на тези въпроси.

7.1.3. Правителствата на отделните страни следва със съдействието на европейските институции и при тясно сътрудничество с организациите на гражданското общество да проведат широка информационна кампания на тема ЕС, нейните институции и достиженията на правото на Общността, а също и за политиката на съседство и осъществяването на плановете за действие. За тази цел трябва да се създадат съответни инструменти и начини за финансиране. Един такъв инструмент би могла да бъде възможността за получаване на неголеми европейски грантове, предвидени специално за такива дейности и предназначени за организациите на гражданското общество.

7.2. Новата инициатива за източно партньорство ще се превърне в поредната възможност за укрепване на контактите на организациите на гражданското общество от Южен Кавказ и Европейския съюз, както и преди всичко за стимулиране на гражданския диалог на местно равнище.

7.3. Съдържащото се в инициативата за източно партньорство предложение за създаване на форум на гражданското общество с цел популяризиране на сътрудничеството — както между организациите, така и с цел улесняване на техния диалог с властите — е ценна инициатива, но тя следва да бъде наблюдавана от страна на европейските институции, за да може този диалог да бъде истински.

7.3.1. При това трябва да се погрижим определянето на представители на форума да се извършва по демократичен начин и в състава на форума да влязат най-представителните, демократични и независими организации. ЕИСК може да изиграе важна роля за гарантиране спазването на тези критерии и функционирането на форума.

7.3.2. Форумът като организация, в чийто състав биха влезли и други страни от източното партньорство, би дал шанс и на гражданското общество да разшири формулата на многостранно сътрудничество, за да обхване тя страни извън Южен Кавказ.

7.4. Източното партньорство следва да създава благоприятни условия за ефективни връзки между отделни личности и организации в областта на образованието, науката, културата, борбата с дискриминацията и нетърпимостта, а също и за взаимно цивилизационно опознаване. За тази цел са необходими визови улеснения за жителите на страните от Южен Кавказ.

7.5. Както ЕПС, така и източното партньорство създават за гражданското общество от страните от Южен Кавказ не само възможност за контакти с институциите на ЕС, но и за двустранно сътрудничество с техните организации партньори. Особено полезно би било също така създаването на механизъм за подпомагане на началните етапи на сътрудничеството със сродни организации от страна на ЕС.

7.6. Един от проблемите на страните от Южен Кавказ са тлеещите въоръжени конфликти. Освен очевидната роля за институциите на ЕС с цел опити за разрешаване на конфликтите, организациите на гражданското общество изглежда също биха могли да допринесат за мирния процес, особено за популяризирането му сред техните съграждани. В този контекст особена роля могат да придобият съвместните регионални инициативи, така че трудният процес на помирение да започне от установяването на контакти между партньорските организации на страни в конфликт.

Брюксел, 14 май 2009 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI
