

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Bulgariens tiltrædelsesforberedelser«**

(2001/C 260/12)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 13. juli 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Thomas Etty til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. juni 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 383. plenarforsamling af 11.-12. juli 2001, mødet den 11. juli, med 117 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse.

**1. Indledning**

1.1. Bulgarien har haft en særlig vanskelig start på sin overgang til markedsøkonomi og indførelsen af demokrati efter det kommunistiske regimes fald. Den politiske og økonomiske situation var i mange år meget ustabil. I 1997 blev der taget et afgørende skridt til at genetablere den økonomiske stabilitet med indførelsen af et seddelfondssystem på forslag af Den Internationale Valutafond. Samme år valgte landet en regering, der som den første siden 1989 gennemførte sin fulde firårige mandatperiode.

1.2. Ud over væsentlige problemer af intern karakter er landet og nabolandene ligeledes blevet konfronteret med følgerne af krigen i Kosovo. Eksterne faktorer, især den ustabile situation i Balkanregionen, er fortsat en hindring for Bulgariens udvikling. Håbet og forventningerne om, at stabilitetspagten kunne være med til at råde bod på disse negative påvirkninger, er endnu ikke blevet opfyldt.

1.3. I sidste års periodiske beretning konstaterede Kommissionen, at der for første gang var sket fremskridt i opfølgelsen af de økonomiske københavnerkriterier. Den Internationale Valutafonds artikel IV-høring og femte oversigtsrapport om Bulgarien i 2000 indeholdt også en forsigtig positiv vurdering af landets økonomiske resultater. Flere nøgleindikatorer viste en klar fremgang (væksten i BNP, eksportstigningen, mindskelse af udenlandsgælden), og det blev endvidere påpeget, at regeringen var ved at få inflationen under kontrol. Privatiseringen anses for at være godt i gang.

1.3.1. På den anden side er der fortsat alvorlige svagheder, f.eks. store mangler i det retlige og administrative system, korruptionen og disses faktorerers indvirkning på det generelle erhvervs-klima.

1.3.2. Bulgariens økonomiske fremskridt har ikke kunnet højne den meget lave levestandard, mindske den høje arbejdsløshed (officielt tæt på 20 % med store regionale forskelle) og fattigdommen.

1.4. Parlamentsvalgene for nylig synes at have bekræftet stabiliteten i Bulgariens unge demokrati. Succesen for den nationale bevægelse for Simeon II og det klare nederlag både for den regerende sammenslutning af demokratiske kræfter og det socialistiske oppositionsparti kunne dog meget vel, hvad også flere kommentatorer har gjort, tolkes som et udtryk for mangel på tillid til politikerne og de politiske partier. Tiden vil vise, om den nye regering kan ændre dette. Sker det ikke, venter der måske landet endnu en gang en usikker fremtid.

1.5. Med indledningen af forhandlingerne med EU om medlemskab i februar 2000 fik det postkommunistiske Bulgarien opfyldt en af sine største ambitioner. I sin periodiske rapport om Bulgariens fremskridt mod tiltrædelse har Europa-Kommissionen kunnet konstatere fremskridt med hensyn til opfyldelsen af de politiske og økonomiske kriterier fra topmødet i København og overtagelsen af Fællesskabets regelværk.

1.6. I denne udtalelse vil man med udgangspunkt i Kommissionens konklusioner søge at vurdere, hvilken rolle det organiserede civilsamfund og især de økonomiske og sociale interessegrupper spiller i forbindelse med forberedelsen af Bulgariens EU-medlemskab.

1.7. Både den bulgarske regering og EU har givet udtryk for deres interesse i, at det organiserede civilsamfund på begge sider spiller en aktiv rolle i tiltrædelsesprocessen. Det blandede rådgivende udvalg EU-Bulgarien, som blev oprettet i henhold til associeringsaftalen mellem EU og Bulgarien, har siden januar 1999 søgt at udbygge denne rolle ikke kun ved at analysere problemer af fælles interesse, men også ved at skabe og aktivere et kontaktnetværk i Bulgarien og i Bruxelles. Dette netværk omfatter ikke kun de relevante tjenestegrene i Kommissionen og associeringsrådet, men også de økonomiske og sociale interessegruppers største europæiske sammenslutninger. Der er endvidere blevet skabt et samarbejde med det blandede parlamentariske udvalg for Bulgarien.

1.8. Allerede før Det Europæiske Råd i Helsinki konsulterede regeringen interessegrupperne i forbindelse med væsentlige økonomiske og socialpolitiske spørgsmål.

1.8.1. Straks efter Helsinki-beslutningen om at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Bulgarien skabte det særlige høringsmekanismer for at inddrage det organiserede civilsamfund i tiltrædelsesforberedelserne. Herunder kan nævnes:

- tværministerielle arbejdsgrupper til at forberede regeringens stillingtagen og politiske tiltag i forbindelse med de forskellige kapitler af EU's regelværk, som de økonomiske og sociale interessegrupper kan deltage i;
- et koordineringsråd for europæisk integration under forsæde af viceudenrigsministeren med ansvar for europæisk integration og de internationale finansielle institutioner; de store økonomiske og sociale interessegrupper samt andre ikke-statslige organisationer er blevet indbudt til at deltage heri;
- adgang til særlige møder og arbejdsgrupper for omkring 40 ikke-statslige organisationer og forskningsinstitutioner, som sammen har skabt et »europæisk forum«. Medlemmerne af dette forum, som ønsker at bidrage til forberedelsen af regeringens forhandlingsposition, kan deltage på deres anmodning.

1.8.2. Regeringens erklærede mål med dette er at gøre forhandlingsprocessen mere transparent, styrke den demokratiske kontrol og skabe bedre vilkår for en effektiv gennemførelse.

1.9. Ud over de høringsmekanismer, som regeringen har skabt, har parlamentet nedsat en kommission for EU-spørgsmål for at fremskynde lovgivningsproceduren vedrørende EU's regelværk. Dette parlamentsudvalg kan også høre de økonomiske og sociale interessegrupper.

1.10. Det står ganske klart, hvilke arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, der er regeringens vigtigste høringspartnere.

1.10.1. På arbejdsgiverside er det bulgarske industriråd (BIA) og det bulgarske handels- og industrikammer (BCTI) de vigtigste sammenslutninger på nationalt plan. De fleste virksomheder er medlem af begge. Dette gælder ligeledes medlemsorganisationer, som repræsenterer små og mellemstore virksomheder, små håndværksvirksomheder samt store virksomheder.

1.10.2. Der er to store nationale fagforeninger: sammenslutningen af uafhængige fagforeninger i Bulgarien (KNSB) og fagforbundet Podkrepa.

1.10.3. De fire organisationer deltager aktivt i høringerne. BIA, KNSB og Podkrepa er repræsenteret i det blandede rådgivende udvalg EU-Bulgarien.

1.10.4. Når det gælder andre interessegrupper, er situationen mere kompliceret og især inden for landbrugssektoren. Regeringen hævder, at man konsulterer mere end 70 organisationer inden for denne sektor, men ingen af de fem nationale organisationer (hvoraf visse har en stor medlemskreds): den bulgarske landbrugsorganisation, sammenslutningen af landbrugscooperativer, det bulgarske landbrugskammer, den centrale kooperative union og sammenslutningen af unge landbrugere (en afdeling under det bulgarske landbrugsråd). Disse organisationer er heller ikke repræsenteret i det blandede rådgivende udvalg EU-Bulgarien.

1.10.5. Der findes en større selvstændig uafhængig forbrugerorganisation: sammenslutningen af forbrugere i Bulgarien (FCB). For to år siden blev den nationale sammenslutning af bulgarske forbrugere (BNCA) oprettet på initiativ af det daværende turist- og handelsministerium. Alle de store økonomiske og sociale interessegrupper, der er repræsenteret i det blandede rådgivende udvalg EU-Bulgarien har udtrykt tvivl om BNCA's uafhængighed.

1.10.6. Af de grupper, der skal repræsenteres i det nyoprettede økonomiske og sociale råd (jf. bilag I), er håndværkere, akademikere og miljøorganisationer samt handicaporganisationer på nuværende tidspunkt ikke en del af det blandede rådgivende udvalg EU-Bulgarien.

## 2. Høringsproceduren: generelle kommentarer

2.1. Ægte høring om den økonomiske og sociale politik er noget nyt i Bulgarien, hvilket man må tage højde for, når man skal vurdere høringsprocedurerne i forbindelse med tiltrædelsen. Under det gamle regime var de såkaldte økonomiske og sociale interessegrupper kun talerør for partiet og den politiske elite. Men selv om regeringsmedlemmerne i dag er demokratisk valgte, kan deres syn på interessegrupper og det ekstra bidrag, de forventer af en høring af dem, stadig være farvet af mere end 40 års kommunistisk ideologi.

2.2. Endvidere er mange af repræsentanterne for interessegrupperne til en vis grad stadig fanget af fortiden. Man kan ikke forvente, at arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, forbrugersammenslutninger, landbrugsorganisationer osv. allerede nu vil fungere på samme måde som lignende organisationer i lande med en lang demokratisk tradition samt treparts- og topartsdialoger.

2.3. Som det er i dag, er det muligt, at de bulgarske interessegrupper er mere politiserede end deres kolleger i EU, som naturligvis langt fra er »politisk neutrale«, men som generelt er uafhængige af politiske partier og/eller regeringen.

2.3.1. Dette må man hele tiden have for øje, når man skal forsøge at vurdere høringsprocessen og den rolle, som de økonomiske og sociale interessegrupper kan spille som talerør for deres medlemmers synspunkter og betænkeligheder, samt når man inddrager dem i gennemførelsen af EU's regelværk.

2.3.2. Endvidere må man erkende, at en sådan vurdering kun giver mening, hvis resultaterne sammenlignes med dem, der er opnået i de øvrige ansøgerlande.

2.4. På baggrund af denne vurdering kan det generelt siges om høringsproceduren, at der hersker enighed om Bulgariens fremtidige medlemskab af EU. Alle de store partier mener, at der ikke er noget alternativ til Bulgariens medlemskab. Der er kun meget begrænset offentlig debat om tiltrædelsen, hvilket alle interesserede parter tilsyneladende betragter som noget positivt.

2.4.1. Dette afspejler måske den udbredte følelse, at overholdelsen af de normer, EU's regelværk kræver, snarere er en juridisk og administrativ proces end et spørgsmål om at skabe enighed om indholdet i den vedtagne lovgivning.

2.4.2. Denne mangel på debat virker foruroligende. Forhåbentlig vil Bulgarien drage betydelige fordele af EU-medlemskab, men tilpasningsprocessen vil afgjort også skabe alvorlige problemer. Det er væsentligt, at borgerne er opmærksomme på begge sider af medaljen.

2.5. Det er slående så mange love med henblik på overtagelsen af regelværket, der er blevet vedtaget de seneste år uden nogen efterfølgende plan for deres gennemførelse.

2.6. Siden sin indsættelse har regeringen i en snes dokumenter taget stilling til forskellige kapitler i fællesskabsretten. Der er indtil videre blevet indledt forhandlinger med EU om 19 kapitler, hvoraf 10 midlertidigt er blevet afsluttet (jf. Bilag II).

2.7. Selv om høring er en relativ ny praksis, og de berørte kapitler kun vedrører en begrænset del af EU's regelværk, hvis vedtagelse ikke rejser lige så store problemer som f.eks. kapitlerne om social- og beskæftigelsespolitikken samt land-

brugspolitikken, synes de dog at give tilstrækkeligt grundlag for med forsigtighed at drage visse foreløbige konklusioner. Det er endnu for tidligt at fastlægge en trend, men det vil være væsentligt at gøre forsøg herpå på et senere tidspunkt.

2.7.1. For det første synes det sindrige system for høring af de økonomiske og sociale interessegrupper, som har været indført siden begyndelsen af 2000, indtil nu at være en hovedsagelig formel struktur.

2.7.2. For det andet har høringen hidtil ikke været særlig vidtgående. Regeringens oplæg til forhandlingerne med EU er ikke altid blevet forelagt høringsorganisationerne (eller kun nogle). Det er ikke altid klart, hvilke organisationer der indbydes, og hvilke udvælgelseskriterier der anvendes. Nogle af de konsulterede parter beklager sig undertiden over, at deres synspunkter hverken debatteres eller tages i betragtning.

2.8. Ingen af de 19 kapitler af EU's regelværk, der er til forhandling, har været genstand for en konsekvensanalyse af den bulgarske regering, som eventuelt kunne vejlede de konsulterede organisationer. Det samme gælder for de yderligere kapitler, som endnu ikke er påbegyndt, men hvor regeringens oplæg allerede er færdigbehandlet, herunder det afgørende spørgsmål om landbruget. Konsekvensanalyser er et væsentligt instrument for dem, der især rammes af de ændringer, gennemførelsen af regelværket indebærer. I mangel heraf vil det være meget vanskeligt for dem at udtrykke deres syn på og deres eventuelle rolle i gennemførelsesprocessen.

2.9. Generelt set er det de centrale arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer på nationalt plan, der er blevet konsulteret mest regelmæssigt. Bortset fra det næststørste centrale fagforbund Podkrepa, synes disse organisationer at være rimeligt tilfredse med de muligheder, de har haft for at give udtryk for deres synspunkter, og den indflydelse, de har haft på regeringen. De nærer dog visse tvivl om, hvorvidt de reelt evner at yde et kompetent bidrag. F.eks. fremførte KNSB, at de kun kunne deltage i halvdelen af de arbejdsgrupper, regeringen havde nedsat, hvilket enten skyldtes, at de manglede den nødvendige ekspertise, og hvis ekspertisen forelå, blev eksperterne konfronteret med uoverstigelige sprogbarrierer i forbindelse med EU-teksterne.

2.9.1. En del af disse organisationers medlemskreds synes ikke at være lige så tilfredse som lederne på nationalt plan. På arbejdsgiverside (især blandt repræsentanter for den mindre industri og håndværket) er man betænkelig ved, at høringerne hovedsageligt tager hensyn til de synspunkter, der kommer til udtryk på centralt (tværfagligt) og nationalt plan. De kræver, at man også tager hensyn til standpunkter og interesser hos sektorer uden for hovedstaden.

### 3. Høringsproceduren: specifikke aspekter

3.1. Når det drejer sig om høringen i forbindelse med EU-lovgivningen om forbruger- og sundhedsbeskyttelse (kapitlet er i mellemtiden midlertidigt afsluttet), er den vigtigste forbrugerorganisation FCB meget kritisk over for den basislovgivning, der allerede er vedtaget, både med hensyn til beskyttelsesbestemmelserne og de fastlagte gennemførelsesbestemmelser. FCB beklager sig over, at man ikke er blevet hørt i tilstrækkeligt omfang, at høringen havde en rent formel karakter, og at regeringen helt har set bort fra de foreslåede forbedringer, som efter deres opfattelse var helt i overensstemmelse med den relevante EU-lovgivning. De var meget forbavsede og skuffede over at konstatere, at Kommissionen tilsyneladende var tilfreds med regeringens lovgivningsarbejde. De udtrykte betænkelighed ved, at regeringen kunne skjule eller skjuler afgørende svagheder i lovgivningen bag Kommissionens tilsyneladende tilfredshed.

3.1.1. Et andet væsentligt kritikpunkt fra forbrugerorganisationen er regeringens mangel på vilje til at samarbejde med uafhængige organisationer, som giver udtryk for divergerende synspunkter. Ifølge denne organisation tolkes sådanne synspunkter som en »fjendtlig handling« (fagforbundet Podkrepa har fremført en lignende kommentar, ikke i forbindelse med forbrugerspørgsmål, men socialpolitiske spørgsmål).

3.2. Hvad angår høringen om kapitlet om små og mellemstore virksomheder (også midlertidigt afsluttet), koncentrerede kritikken sig om den manglende hensyntagen til sektorspecifikke problemer i almindelighed og om udarbejdelsen og vedtagelsen af sekundær lovgivning uden forudgående høring af de berørte interessegrupper.

3.3. Fem store producentorganisationer inden for landbruget sagde, at de slet ikke var blevet hørt af regeringen i forbindelse med dets oplæg til landbrugslovgivningen, som blev afsluttet for nylig.

3.3.1. Ifølge disse har regeringen konsulteret en lang række mindre organisationer på regionalt og selv lokalt plan, hvoraf visse først for nylig er blevet oprettet, såvel som ekspertfora og forskningsinstitutter, der er tæt knyttet til og støttet af landbrugsministeriet. De kan derfor ikke betragtes som repræsentative for det organiserede civilsamfund.

3.3.2. Deres forklaring på denne praksis, som radikalt adskiller sig fra den tidligere påståede tendens til at begrænse høringerne til centrale organisationer på nationalt plan, var, at regeringen havde politiske motiver. De var yderst kritiske over for den manglende åbenhed i processen. Til regeringens påstand om, at samtlige standpunkter er tilgængelige på landbrugsministeriets hjemmeside, svarede de, at det kun er det endelige oplæg, der foreligger her.

3.3.3. Under behandlingen for nylig i det blandede rådgivende udvalg EU-Bulgarien af landbrugsspørgsmål i forbindelse med Bulgariens EU-medlemskab, gjorde formanden for sammenslutningen af kooperativer i Bulgarien (PMRCA), som i dette forum repræsenterer landbrugets interessegrupper, sig ikke til talsmand for en sådan kritik.

3.4. ØSU har ikke været i stand til at granske de socioøkonomiske aspekter af to problemer, som indtog en fremtrædende plads i Kommissionens periodiske rapport, nemlig behandlingen af mindretal i Bulgarien og reaktorerne 1-4 i atomkraftværket i Kozloduy.

3.4.1. Hvad angår de nationale mindretal og især sigøjnerne, er det ØSU's indtryk, at de socioøkonomiske interessegrupper hidtil ikke har været særligt involveret i bestræbelserne på at finde en løsning på de problemer, Kommissionen fremhæver. Det mener, at visse aspekter af minoritetsproblemet er relevant for interessegrupperne i Bulgarien, især arbejdsgiverorganisationerne og fagbevægelsen (f.eks. arbejdsmarkedspolitikken, erhvervsuddannelse). Det så gerne, at disse engagerede sig kraftigere i fremtiden. Regeringen kunne i sine egne bestræbelser drage fordel af et sådant engagement.

3.4.2. De planlagte nedlukninger på Kozloduy-atomkraftværket vil have væsentlige konsekvenser for samfundet og det omkringliggende område. Tusindvis af arbejdspladser forventes at gå tabt. ØSU ønsker, at de lokale myndigheder, lokale såvel som nationale arbejdsgiverorganisationer og fagforbund samt de relevante NGO'er, inddrages aktivt i regeringens og Kommissionens bestræbelser på at mindske de økonomiske og sociale problemer, det vil skabe. Selve nedlukningsprocessen vil skabe nye jobs, men på nuværende tidspunkt er det ikke klart, i hvilket omfang de vil kunne opveje de tabte arbejdspladser.

### 4. Konklusioner

Regeringens inddragelse af de økonomiske og sociale interessegrupper i forberedelsen af Bulgariens EU-medlemskab synes hidtil at have været ret begrænset. Der er dog ingen grund til at antage, at Bulgarien klarer sig dårligere end de øvrige ansøgerlande i denne forbindelse. ØSU har forsøgt at tegne et korrekt og konkret billede af situationen. De drøftede strukturer og fremgangsmåder er stadig for nye til, at man kan udlede nogen trend. Af hensyn til fremtiden vil det være væsentligt at følge udviklingen nøje og stimulere de positive elementer.

Den hidtidige høring af de økonomiske og sociale interessegrupper om regeringens politik i forbindelse med tiltrædelsen af EU kan generelt beskrives således:

- 4.1. ikke så systematisk og vidtgående, som de etablerede strukturer og hensigtserklæringerne kunne skabe forventning om
- 4.2. snarere formelle, i visse tilfælde nærmest illusoriske
- 4.3. uden reelt grundlag: nøgleinstrumenterne for en ægte høring (som f.eks. konsekvensvurdering) er ikke blevet indført
- 4.4. uklarhed om regeringens kriterier for at vælge, hvem der skal høres (bortset fra arbejdsgiverorganisationerne og fagforeningerne)
- 4.5. foregår på et relativt højt og generelt niveau
- 4.6. manglende hensyntagen til kritiske meninger om regeringens politikker eller programmer
- 4.7. er for regeringen hovedsagelig en teknokratisk og lovgivningsmæssig praksis og ikke en fremgangsmåde, der går ud på at identificere og løse problemer
- 4.8. hæmmes undertiden af høringsorganernes manglende kapacitet.

## 5. Henstillinger

### 5.1. Regeringen burde:

- sammen med de økonomiske og sociale interessegrupper foretage en vurdering af kvaliteten af den hidtidige høringsprocedure og heraf drage konklusioner om de nødvendige fremtidige forbedringer

- foretage konsekvensanalyser af indførelsen af EU's regelværk med deltagelse af de økonomiske og sociale interessegrupper
- inddrage disse grupper ikke blot i forberedelsen af den fremtidige lovgivning i forbindelse med tiltrædelsen, men også i kontrollen med den praktiske gennemførelse af EU's regelværk
- identificere områder inden for regelværket med interessegruppernes aktive deltagelse, hvor disse kan spille en rolle i forbindelse med den praktiske gennemførelse samt søge at finde den mest relevante måde, hvorpå de kan varetage denne rolle
- inddrage Bulgariens økonomiske og sociale råd i forberedelserne af tiltrædelsen.

### 5.2. De økonomiske og sociale interessegrupper burde:

- udnytte de muligheder for at øge deres kapacitet, som Kommissionens ACCESS-program giver
- søge i samråd med de relevante europæiske brancheorganisationer at finde løsninger på de problemer, som en stor mangfoldighed af økonomiske og sociale interessegrupper inden for visse sektorer skaber for det organiserede civilsamfunds aktive engagement i tiltrædelsesprocessen
- udbygge dialogen med deres europæiske brancheorganisationer for at opnå støtte i høringsprocessen, især vedrørende de kapitler af EU's regelsæt, som er af særlig betydning for såvel dem som for interessegrupperne i EU.

### 5.3. Europa-Kommissionen bør:

- i de fremtidige periodiske rapporter også redegøre for de økonomiske og sociale interessegruppers syn på Bulgariens fremskridt i tiltrædelsesbestrebelse.

Bruxelles, den 11. juli 2001.

Göke FRERICHS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*