

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Bulgarien på väg mot anslutning"

(2001/C 260/12)

Den 13 juli 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbета ett yttrande om "Bulgarien på väg mot anslutning".

Sektionen för yttre förbindelser, som varit ansvarig för det förberedande arbetet i detta ärende, antog sitt yttrande den 28 juni 2001. Föredragande var Thomas Ettý.

Vid sin 383:e plenarsession den 11–12 juli 2001 (sammanträdet den 11 juli 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst:

1. Inledning

1.1. Bulgariens övergång till marknadsekonomi och demokrati efter kommunistregimens fall var till en början mycket svår. Det politiska och ekonomiska läget var under flera år mycket instabilt. År 1997 togs ett avgörande steg för att få den ekonomiska situationen under kontroll genom att man på Internationella valutafondens förslag antog ett avtal om att införa ett sedelfondssystem. Samma år valde landet en regering som blev den första sedan 1989 som lyckades sitta kvar under hela sin fyraåriga mandatperiod.

1.2. Vid sidan av stora inrikespolitiska problem har Bulgarien och dess grannländer konfronterats med följderna av Kosovokriget. Yttre faktorer, i synnerhet instabiliteten i Balkanområdet, utgör fortfarande ett hinder för Bulgariens utveckling. Förhoppningarna och förväntningarna att stabilitetspakten skulle kunna bidra till att avhjälpa dessa negativa effekter har ännu inte uppfyllts.

1.3. I förra årets framstegsrapport konstaterade Europeiska kommissionen för första gången att framsteg hade gjorts när det gäller att uppfylla de ekonomiska Köpenhamnskriterierna. Även Internationella valutafonden gjorde i sin "Article IV Consultation" och femte granskningsrapport om Bulgarien 2000 en försiktigt optimistisk bedömning av landets ekonomiska utveckling. Ett flertal nyckelindikatorer visar tydliga framsteg (högre BNP, exporttillväxt, minskad utlandsskuld), och man konstaterade att regeringen hade börjat få inflationen under kontroll. Privatiseringsprocessen anses ha kommit långt.

1.3.1. Å andra sidan har man kartlagt ett antal ihållande svagheter, exempelvis allvarliga brister i den rättsliga och administrativa strukturen, korruption, och de följer dessa brister medför för det allmänna företagsklimatet.

1.3.2. Bulgariens framsteg på det ekonomiska planet har inte lett till någon förbättring när det gäller den mycket låga levnadsstandarden, den höga arbetslösheten (officiellt nära 20 % med stora regionala skillnader) och fattigdomen.

1.4. Det senaste parlamentsvalet verkar ha bekräftat denna unga demokratis politiska stabilitet. Framgången för den nationella rörelsen för Simeon II och det uppenbara nederlaget för både den regerande demokratiska unionen och oppositionspartiet bulgariska socialistpartiet skulle dock mycket väl kunna tolkas (som många observatörer också har gjort) som ett uttryck för brist på förtroende för politiker och politiska partier. Det återstår att se om den nya regeringen kommer att kunna förändra denna situation. Om regeringen misslyckas kan det hända att landet ännu en gång går en osäker framtid till mötes.

1.5. När förhandlingarna mellan EU och Bulgarien inleddes i februari 2000 förverkligades en av landets viktigaste ambitioner efter kommunisttiden. Europeiska kommissionen har i sin årliga framstegsrapport kunnat konstatera att landet gjort framsteg med hänsyn till de politiska och ekonomiska kriterier som fastställdes i Köpenhamn samt införlivandet av gemenskapens regelverk.

1.6. I föreliggande yttrande låter Ekonomiska och sociala kommittén kommissionens uppgifter ligga till grund för en egen utvärdering av den roll som det organiserade civila samhället — och särskilt de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna — spelar i Bulgariens förberedelser inför ett medlemskap i EU.

1.7. Både Bulgariens regering och EU har ställt sig positiva till att det organiserade civila samhället på båda sidor skall spela en aktiv roll vid anslutningen. Den gemensamma rådgivande kommittén EU–Bulgarien, som inrättades genom associeringsavtalet mellan EU och Bulgarien, har sedan i januari 1999 försökt att stärka denna roll. Man har inte bara analyserat gemensamma problem utan även inrättat och aktiverat ett kontaktnätverk i Bulgarien och i Bryssel. Nätverket omfattar förutom berörda enheter inom Europeiska kommissionen och associeringsrådet även de större europeiska sammanslutningarna av ekonomiska och sociala intresseorganisationer. Arbetskontakter med den gemensamma parlamentariska kommittén EU–Bulgarien har också etablerats.

1.8. Redan före Europeiska rådet i Helsingfors höll den bulgariska regeringen överläggningar med de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna om de viktigaste näringslivs- och samhällspolitiska frågorna.

1.8.1. Direkt efter beslutet i Helsingfors att inleda medlemskapsförhandlingar med Bulgarien utformade man särskilda samrådsformer för att skapa förutsättningar för organisationerna i det civila samhället att delta i förberedelserna inför anslutningen. Dessa samrådsformer omfattar bland annat följande:

- Interna arbetsgrupper för utformningen av regeringens ståndpunkter och politik när det gäller de olika kapitlen i gemenskapens regelverk, i vilka de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna kan delta.
- Ett samordningsråd för europeisk integration som leds av den biträdande utrikesministern med ansvar för frågor som rör den europeiska integrationen och de internationella finansinstituten; de viktigaste ekonomiska och sociala intresseorganisationerna samt andra icke-statliga organisationer har bjudits in att delta.
- Tillträde till särskilda sammanträden eller arbetsgrupper för ett fyrtiotal icke-statliga organisationer och forskningsinstitut som gemensamt har inrättat ett "Europaforum". De medlemmar i forumet som vill bidra till utarbetandet av regeringens ståndpunkter kan på begäran delta.

1.8.2. Regeringens syfte är att få till stånd ökad insyn i förhandlingarna, stärka den demokratiska kontrollen och skapa bättre villkor för ett effektivt genomförande.

1.9. Förutom de samrådsstrukturer som regeringen upprättat har parlamentet inrättat ett utskott för Europafrågor i syfte att påskynda den lagstiftning som hänger samman med gemenskapens regelverk. Detta parlamentariska utskott kan även rådfråga de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna.

1.10. Det står ganska klart vilka som är regeringens viktigaste samrådspartner när det gäller arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

1.10.1. På arbetsgivarsidan är det bulgariska industriförbundet (BIA) och den bulgariska industri- och handelskammaren (BCTI) de viktigaste organisationerna på nationell nivå. De flesta enskilda företag är anslutna till båda organisationerna. Detsamma gäller för medlemmar i organisationer för små och medelstora företag, små hantverksföretag samt större företag.

1.10.2. Det finns två större nationella fackföreningar: Bulgariens centralorganisation för oberoende fackföreningar (KNSB) och arbetstagarförbundet Podkrepa.

1.10.3. De fyra organisationer som nämnts ovan deltar aktivt i samråden. BIA, KNSB och Podkrepa finns representerade i den gemensamma rådgivande kommittén EU-Bulgarien.

1.10.4. När det gäller övriga intressegrupper är situationen mer komplicerad, särskilt inom jordbrukssektorn. Enligt uppgifter från den bulgariska regeringen rådfrågar man mer än 70 organisationer inom denna sektor. Bland dessa organisationer ingår emellertid ingen av de fem nationella organisationerna (varav somliga har ett stort antal medlemmar): de bulgariska lantbrukarnas riksförbund, förbundet för jordbrukskooperativ, den bulgariska jordbrukskammaren, det centrala kooperativa förbundet och förbundet för unga lantbrukare (som är en avdelning inom de bulgariska lantbrukarnas riksförbund). Dessa organisationer ingår inte heller i den gemensamma rådgivande kommittén EU-Bulgarien.

1.10.5. Det finns en större oberoende nationell konsumentorganisation, den bulgariska konsumentföreningen (FCB). För två år sedan inrättades den nationella bulgariska konsumentföreningen (BNCA) på initiativ av (dåvarande) ministeriet för turism och handel. Samtliga större ekonomiska och sociala intresseorganisationer som finns representerade i den gemensamma rådgivande kommittén EU-Bulgarien har ifrågasatt BNCA:s oberoende.

1.10.6. Hantverkare, akademikeryrken, miljöorganisationer och handikapporganisationer ingår bland de grupper som skall finnas representerade i det nyligen inrättade ekonomiska och sociala rådet (se bilaga I), men de är för närvarande inte representerade i den gemensamma rådgivande kommittén EU-Bulgarien.

2. Rådfrågningsprocessen — allmänna kommentarer

2.1. Verkliga samråd i näringslivs- och samhällspolitiska frågor är något nytt för Bulgarien. Det måste man ta hänsyn till när man utvärderar de aktuella samrådsförfarandena inför anslutningen. Under den tidigare regimen tjänade de så kallade socioekonomiska intressegrupperna endast som språkrör för partiet och den politiska eliten. Även om dagens regering har tillsatts genom demokratiska val kan dess syn på intresseorganisationerna och dess förväntningar på samrådets mervärde alltför lätt färgas av de mer än fyrtio år gamla traditionerna från kommunisttiden.

2.2. På samma sätt sitter många företrädare för de olika intresseorganisationerna i viss utsträckning fortfarande fast i det förflutna. Man kan inte vänta sig att arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, konsumentföreningar, lantbrukarorganisationer osv. redan skall fungera som motsvarande organisationer i länder som har en lång tradition med demokrati och två- och trepartsdialoger.

2.3. Det är möjligt att intresseorganisationerna i Bulgarien är mycket mer politiserade än motsvarigheterna i EU som — även om de naturligtvis inte är "politiskt neutrala" — i regel är fristående från och oberoende av de politiska partierna och/eller regeringen.

2.3.1. Vid en utvärdering av samrådsförfarandena och den roll som de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna kan spela när det gäller att ge uttryck för sina medlemmars synpunkter och farhågor samt se till att de deltar vid genomförandet av gemenskapens regelverk, måste man ta hänsyn till denna bakgrund.

2.3.2. Vidare måste man inse att en sådan utvärdering endast är av intresse om resultaten jämförs med resultaten i andra kandidatländer.

2.4. Mot denna bakgrund bör man i samband med samrådsförfarandet påpeka att det råder enighet i frågan om Bulgarien i framtiden skall anslutas till EU. Samtliga större politiska partier anser att det inte finns något alternativ till ett bulgariskt medlemskap. Den allmänna debatten om anslutning är mycket begränsad, vilket alla berörda verkar tolka som positivt.

2.4.1. Detta återspeglar förmodligen en allmän uppfattning att uppfyllandet av normerna i gemenskapens regelverk i högre grad är en rättslig och administrativ process än en strävan efter att nå samförstånd om den lagstiftning som antas.

2.4.2. Kommittén anser att frånvaron av en sådan diskussion är oroväckande. Förhoppningsvis kommer Bulgarien att dra stora fördelar av EU-medlemskapet. Anpassningsprocessen kommer dock med all säkerhet att orsaka allvarliga problem. Det är viktigt att medborgarna är väl medvetna om både för- och nackdelarna.

2.5. Det är slående att så många lagar för att genomföra gemenskapens regelverk har stiftats de senaste åren utan att de åtföljts av en genomförandeplan.

2.6. Regeringen har sedan den bildades utarbetat ett tjugotal sammanfattande dokument om de olika kapitlen i gemenskapens regelverk. Man har hittills inlett förhandlingar med EU om 19 kapitel, och tio av dem har preliminärt avslutats (se bilaga II).

2.7. Fastän samrådsförfarandet fortfarande är något ganska nytt, och de kapitel som berörs endast omfattar en begränsad del av regelverket, där antagandet inte innebär några större problem — till skillnad från kapitlen om socialpolitiken, sysselsättningen och jordbruket — förefaller det som om man

på tillräckliga grunder kan dra vissa försiktiga preliminära slutsatser. Däremot är det alltför tidigt att urskilja några trender, men det blir viktigt att försöka göra det på ett senare stadium.

2.7.1. Först och främst förefaller det hittills som om de omfattande system för samråd med de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna som inrättades i början på år 2000 i huvudsak är en formell struktur.

2.7.2. För det andra verkar samrådet hittills inte ha varit särskilt intensivt. Regeringens utkast till sammanfattande dokument avseende förhandlingarna med EU har inte alltid ställts till förfogande för (alla) de organisationer som rådfrågats. Det står inte alltid klart vilka organisationer som bjudits in och vilka urvalskriterier som tillämpas. De parter som rådfrågats klagat ibland över att deras synpunkter inte diskuterats och än mindre beaktats.

2.8. Den bulgariska regeringen har inte gjort någon konsekvensanalys av de 14 kapitel i gemenskapens regelverk som man förhandlar om, vilken annars skulle kunna fungera som riktlinjer för de organisationer som man samråder med. Samma sak gäller för de kapitel som man ännu inte inlett förhandlingar om, men som man redan utarbetat ett sammanfattande dokument om. Bland de senare ingår den mycket viktiga jordbruksfrågan. Konsekvensanalyser är viktiga instrument för dem som särskilt berörs av de förändringar som införlivandet av gemenskapens regelverk innebär. Utan sådana analyser är det mycket svårt för dem att uttrycka sina synpunkter på genomförandeprocessen och den roll de själva kan spela.

2.9. Allmänt sett har de centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna på nationell nivå rådfrågats mest regelbundet. Med undantag för det i storleksordningen andra största centrala fackförbundet, Podkrepa, förefaller dessa organisationer vara relativt nöjda med den möjlighet de har att uttrycka sina synpunkter och det inflytande de har på regeringen. De betvivlar emellertid sin egen kapacitet att kunna bidra effektivt. KNSB förklarade exempelvis att organisationen endast kan delta i hälften av de arbetsgrupper som regeringen inrättat. I vissa fall beror det på att de saknar tillräcklig kunskap. I andra fall besitter de sakkunskapen men de sakkunniga ställs inför en oöverstiglig språkbarriär när de konfronteras med EU-texterna.

2.9.1. En del av medlemmarna i dessa organisationer verkar inte vara lika nöjda som ledarna på nationell nivå. På arbetsgivarsidan (särskilt bland företrädarna för de små och medelstora företagen och hantverksföretagen) oroar man sig för att samrådet i övervägande utsträckning tar hänsyn till synpunkter som uttrycks på central (branschöverskridande) och nationell nivå. De framhåller att uppfattningar och intressen inom vissa branscher utanför huvudstaden också måste återspeglas.

3. Samrådsprocessen: särskilda frågor

3.1. Särskilt när det gäller samrådet i fråga om regelverket för konsument- och hälsoskydd (förhandlingar som sedermera tillfälligt avslutats) är den största konsumentorganisationen FCB mycket kritisk till den grundläggande lagstiftning som nu är införd, både vad gäller skyddsregler och de regler för genomförandet och tillämpningen som fastställs i lagen. FCB klagar över att man inte har rådfrågats i tillräcklig utsträckning, att samrådet var av rent formell karaktär, och att regeringen helt hade ignorerat dess förslag till förbättringar, vilka, enligt FCB, var helt i överensstämmelse med regelverket i fråga. Inom FCB var man ytterst förvånad och besviken över att Europeiska kommissionen till synes var nöjd med regeringens lagstiftningsarbete. Man uttryckte sin oro över att regeringen bakom kommissionens synbara tillfredsställelse skulle kunna dölja, eller döljer, stora svagheter i lagen.

3.1.1. En annan punkt som var föremål för stark kritik från konsumentförbundet var att regeringen var ovillig att samarbeta med oberoende organ som uttrycker avvikande åsikter. Enligt dessa tolkas sådana åsikter som "fientliga" (liknande kommentarer, som inte rör konsumentfrågor, utan socialpolitik, har framförts av fackförbundet Podkrepa).

3.2. Vad beträffar samrådet om kapitlet om små och medelstora företag (också tillfälligt avslutat) koncentrerades kritiken på bristande uppmärksamhet för sektorsspecifika problem i allmänhet och på utarbetandet och antagandet av sekundär lagstiftning utan föregående samråd med berörda intressegrupper.

3.3. Fem stora nationella producentförbund inom jordbruket anmärker att de inte alls rådfrågats av regeringen under arbetet med det nyligen avslutade dokumentet, där regeringen presenterar sin ståndpunkt om jordbrukslagstiftningen.

3.3.1. Enligt dessa förbund har regeringen rådfrågat en lång rad mindre organisationer på regional och till och med lokal nivå, av vilka några inrättats helt nyligen, liksom också reflexionsgrupper och forskningsinstitut som är tätt knutna till och understödda av jordbruksministeriet, och som inte kan anses företräda det civila samhället.

3.3.2. Producentförbundens förklaring till detta agerande, vilket så tydligt skiljer sig från den tidigare nämnda tendens som framhållits, nämligen att begränsa samrådet till centrala organisationer på nationell nivå, var att regeringen hade politiska motiv. Producentförbunden var mycket kritiska vad gäller öppenheten i processen. Vad beträffar regeringens påstående att alla deras ståndpunkter återfinns på jordbruksministeriets webbplats anmärker dessa förbund att det bara är den slutliga ståndpunkten som är tillgänglig på webbplatsen.

3.3.3. Under den senaste tidens arbete i den gemensamma rådgivande kommittén EU–Bulgarien kring de jordbruksfrågor som rör Bulgariens integration i EU, togs denna kritik inte upp av ordföranden i Bulgariens kooperativa förbund (PMRCA), som i den gemensamma rådgivande kommittén företräder intressegrupperna inom jordbruket.

3.4. ESK har inte kunnat granska de socioekonomiska aspekterna av två problem som fått en framträdande plats i kommissionens lägesrapport, nämligen situationen för Bulgariens minoriteter och reaktorerna 1–4 i kärnkraftverket i Kozloduy.

3.4.1. Vad gäller minoriteterna, och särskilt romerna, är kommitténs intryck att deltagandet av socioekonomiska intressegrupper i arbetet med att finna lösningar på de svårigheter som Europeiska kommissionen hittills rapporterat varit mycket begränsat. ESK anser att vissa aspekter av minoritetsfrågan är relevanta för intressegrupperna i Bulgarien, särskilt för arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer (t.ex. arbetsmarknadspolitik, yrkesutbildning). ESK skulle gärna se en ökad medverkan av sina nationella motsvarigheter i framtiden. Regeringen skulle i sin egen verksamhet kunna dra fördel av en sådan medverkan.

3.4.2. Den planerade stängningen av kärnkraftverket i Kozloduy kommer att få betydande konsekvenser för kommunen och dess omgivning. Tusentals arbetstillfällen väntas gå förlorade. ESK skulle önska att de lokala myndigheterna, lokala såväl som nationella arbetsgivare (organisationer) och fackliga organisationer, samt berörda icke-statliga organisationer till fullo engagerades i regeringens och kommissionens ansträngningar att lindra de ekonomiska och sociala prövningar som kommer att bli följden. Det är uppenbart att stängningsarbetet kommer att skapa nya arbetstillfällen, men på detta stadium går det inte att säga i vilken grad dessa kommer att kompensera uppsägningarna.

4. Slutsatser

Bulgariens regering verkar hittills inte ha engagerat de ekonomiska och sociala intressegrupperna särskilt mycket i förberedelserna inför landets medlemskap i EU. Det finns emellertid inga skäl att anta att Bulgarien skulle sköta sig sämre än andra kandidatländer i detta avseende. ESK har försökt ge en rättvis och konkret bild av läget. De strukturer och metoder som diskuteras är fortfarande för nya för att man skall kunna urskilja några tendenser. Att nära följa utvecklingen och uppmuntra positiva inslag kommer att bli en viktig uppgift för framtiden.

Över lag kan följande sägas om det samråd som hittills hållits med ekonomiska och sociala intressegrupper om regeringens politik i fråga om medlemskap i EU:

- 4.1. Det har inte varit så systematiskt och omfattande som man kunde förväntat sig med tanke på de etablerade strukturerna och tidigare avsiktsförklaringar.
- 4.2. Det har varit ganska formellt, i vissa fall kanske närmast illusoriskt.
- 4.3. Det har saknat lämpligt underlag. Nyckelinstrument för meningsfullt samråd (som konsekvensbedömningar) har inte utvecklats.
- 4.4. Det har varit otydligt när det gäller regeringens kriterier för att välja vilka som skall rådfrågas (förutom arbetsgivarföreningar och fackliga organisationer).
- 4.5. Det har hållits på en relativt övergripande och allmän nivå.
- 4.6. Kritiska synpunkter på regeringens politik eller planer har inte beaktats.
- 4.7. Det har främst varit ett sätt för regeringen att hålla på formen och utöva teknokrati. Att kartlägga och lösa problem har inte ingått.
- 4.8. Det har ibland hämmats av bristande kapacitet i de rådfrågade organisationerna.

5. Rekommendationer

5.1. Regeringen bör vidta följande åtgärder:

- Tillsammans med de ekonomiska och sociala intressegrupperna göra en bedömning av vilken kvalitet samrådsprocessen har hållit hittills, och därefter dra slutsatser som kan ligga till grund för förbättringar under den återstående tiden.

- Genomföra konsekvensbedömningar av införandet av EU:s regelverk och låta de ekonomiska och sociala intressegrupperna delta i dessa bedömningar.
- Inte bara låta dessa grupper vara med och förbereda det lagstiftningsarbete som kommer att ske i samband med medlemskapet, utan även låta dem delta i uppföljningen av det praktiska genomförandet av EU:s regelverk.
- Tillsammans med intressegrupperna undersöka vilka delar av EU:s regelverk som lämpar sig bäst för ett deltagande från dessa grupper i samband med det praktiska genomförandet, samt försöka finna den bästa formen för detta deltagande.
- Låta Bulgariens ekonomiska och sociala råd delta fullt ut i förberedelserna inför medlemskapet.

5.2. De ekonomiska och sociala intressegrupperna bör vidta följande åtgärder:

- Ta till vara de möjligheter att höja kapaciteten som erbjuds genom kommissionens Access-program.
- I nära samråd med lämpliga europeiska organisationer försöka lösa de problem som det stora antalet ekonomiska och sociala intressegrupper i vissa sektorer medför när det gäller att göra det civila samhällets organisationer delaktiga i anslutningsprocessen.
- Intensifiera dialogen med motsvarande europeiska organisationer för att få stöd i samrådsprocessen, särskilt när det gäller de kapitel av EU:s regelverk som är mycket viktiga för såväl de bulgariska intressegrupperna som deras motsvarigheter inom EU.

5.3. Kommissionen bör vidta följande åtgärd:

- I sina återkommande rapporter redogöra för de ekonomiska och sociala intressegruppernas åsikter om Bulgariens framsteg.

Bryssel den 11 juli 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS