



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО
ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

**СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**ПОДКРЕПА НА ЕС ЗА УСТОЙЧИВИТЕ ПРОМЕНИ В ОБЩЕСТВАТА В
ПРЕХОД**

{SWD(2012) 282 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	КАК ЕС МОЖЕ ДА СЪЗДАДЕ УСЛОВИЯ ЗА УСПЕШНИ ПРЕХОДИ?	6
1.1.	Подкрепа за приобщаващ политически процес и управление	6
1.2.	Подкрепа за институционалното изграждане и върховенството на закона	7
1.3.	Подкрепа за икономическото и социалното развитие.....	8
1.4.	Подкрепа за предотвратяването на конфликти, за изграждането на мира и за сигурността	11
2.	Как ЕС може да подобри своите средства и подход?.....	12
2.1.	Отговор на нуждите на обществата партньори.....	12
2.2.	Укрепване на процеса чрез бързи постижения	13
2.3.	Прилагане на стимули, ограничения и условия	14
2.4.	Включване на всички съответни заинтересовани участници.....	16
2.5.	Увеличаване на обмена на знания и на възможностите за развитие	18
2.6.	Сътрудничество с държавите членки, други донори и организации	19

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

ПОДКРЕПА НА ЕС ЗА УСТОЙЧИВИТЕ ПРОМЕНИ В ОБЩЕСТВАТА В ПРЕХОД

Цел и контекст

Хората от всички части на света се стремят към политическа свобода, сигурност за себе си и своите семейства, подлежащо на отчетност управление, икономически възможности и правосъдие. В отговор на това много държави, включително съседните на ЕС, неотдавна предприеха или понастоящем предприемат съществени реформи, целящи да преобразуват обществата им в приобщаващи демокрации, които да искат и същевременно да могат да задоволяват нуждите и стремежите на населението, а в някои случаи и да нормализират отношенията си с международната общност и съседните държави.

ЕС има значителен опит от такива процеси на преход, както във вътрешен план, така и в подкрепа на усилията на други държави от близкото му обкръжение и по целия свят. Политиката на ЕС за разширяване по-специално доказва, че е мощно средство за подпомагане на промените в обществото. В страните, които вече се присъединиха към ЕС, особено през 2004 и 2007 г., и тези, които са на път да се присъединят, бяха извършени впечатляващи промени посредством демократични и икономически реформи, предизвикани от присъединяването¹. Тесните връзки между мира, стабилността, демокрацията и просперитета излязоха на преден план и в други рамки, сред които европейската политика за съседство (ЕПС), сътрудничеството за развитие и общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на ЕС.

Целта на настоящото съобщение е да се проучи какво може да предложи ЕС, за да помогне на страните в преход при осъществяването на успешни и устойчиви преобразования, като се основава на своя опит. То също така установява и някои конкретни мерки за подобряване на начина, по който ЕС подкрепя тези страни, така че те да могат да постигнат трайни реформи и да избегнат връщането назад.

То се отнася по-специално до ситуации, при които даден процес на реформа се нуждае от допълнителна подкрепа, за да се постигне практическа, трайна промяна. Думата „преход“ се разбира в широк смисъл и включва стабилизиране, обществено преобразование, институционално изграждане и консолидиране на реформите. Макар че нестабилните държави и ситуацията на конфликт не са специално разгледани, тъй като включват редица специфични предизвикателства и изискват различен набор от мерки за подкрепа от страна на ЕС, някои споменати тук видове опит също могат да бъдат подходящи в тези случаи.

Преходът крие предизвикателства, които варират значително в отделните държави, както е описано в придружаващия работен документ на службите на Комисията. Този

¹ Вж. Компендиума за европейския преход.

процес може да бъде мирен или кризисен; той крие несигурност, опасност, а понякога дори и заплахи за местната или регионалната стабилност. Опитът показва, че преходите могат да се провалят. Подобен провал може да даде силни политически, социални и икономически отражения върху обществата. Успешен процес на преход означава консолидиране на реформите и превръщането им в устойчиви в дългосрочен план, в атмосфера на стабилност и доверие. В някои случаи ще се наложи също така да се предотвратяват конфликти, като същевременно се насърчава и управлява мирната промяна. За целта този процес трябва да бъде приобщаващ и съобразен с местните реалности и да поема всеобхватно съответните политически, социални и икономически предизвикателства.

За да допринесе за устойчиви промени в обществата в преход, ЕС следва:

- да мобилизира всички свои инструменти за намиране на всеобхватен, целенасочен и дългосрочен отговор, който да отчита нуждите на страната партньор и причините, поради които хората желаят обществена промяна;
- да насърчава демократичното управление, правата на човека и върховенството на закона, икономическото и социалното благосъстояние на национално и регионално равнище, както и мира и стабилността, така, че да допринася за икономическо, политическо, социално и екологично устойчиви реформи и регионална интеграция;
- да действа така, че да укрепва ангажираността на страните партньорки с процеса на реформи и да насърчава обмена на опит, без да се налагат специфични модели.

За целта ЕС следва:

- да основе своя отговор на надлежна **оценка на потребностите**, като изцяло отчита ключовите предизвикателства, пред които са изправени страните партньорки;
- да разглежда възможностите за **ранни постижения** по въпроси, свързани с основните свободи, генерирането на доходи и извършването на публични услуги в първоначалната фаза на прехода с цел насърчаване на непрекъснатата обществена подкрепа за реформите;
- да използва **стимулите и условията** по-съгласувано и ефективно;
- да **включва всички съответни заинтересовани участници** — например социалните и икономическите партньори, частния сектор и други организации на гражданското общество (ОГО), както и регионални организации — в процесите на реформи и политическите диалози;
- да инвестира повече в изграждането на безпристрастни институции, обвързани с върховенството на закона, за да се гарантира, че предприетите реформи **се прилагат и изпълняват на практика**; и да разшири изграждането на капацитет **отвъд институциите** с цел подобряване на достъпа на гражданите до публични услуги като сигурността и правосъдието.
- ефективно да използва методи за **обмен на знания и развитие на капацитета**, включително опита от прехода на държавите — членки на ЕС;
- да започне **ефективно сътрудничество и координация** с държавите — членки на ЕС, в това число евентуално съвместно програмиране, както и с други донори и заинтересовани страни.

1. КАК ЕС МОЖЕ ДА СЪЗДАДЕ УСЛОВИЯ ЗА УСПЕШНИ ПРЕХОДИ?

От всяка държава партньор зависи как ще определи по какъв начин желае да управлява своя преход и преобразование. ЕС, от своя страна, може да използва своите методи за подкрепа на местните процеси и да съдейства за създаването на благоприятни условия за тези процеси. При това той трябва да зачита ангажирането на страната партньор с процеса, принципа на съгласуваност на политиките за развитие в политиките, насочени към развиващите се страни, и принципа на секторна концентрация по отношение на сътрудничеството за развитие. Нещо повече — в подкрепата на ЕС трябва да се отчита дългосрочният характер на процеса на демократичен и икономически преход. Всеобхватният и устойчив подход ще даде възможност на ЕС да оказва помощ и да дава нов тласък на често разколебани или стагниращи процеси на преход.

Степента и скоростта на промяната очевидно могат да варират в широки граници в зависимост от страната партньор. Същевременно чрез реформите трябва да се преодолеят съществуващите слабости по всеобхватен начин. Политическите реформи не са достатъчни, ако няма независима и отчетна съдебна власт, орган за защита на конкуренцията и ефективна политика за борба с корупцията, тъй като само при наличието на такива инвестиции ще дадат тласък на икономическото развитие. Важна е и добрата координация между различните органи, които участват в усилията за реформи. Например фактът, че правителствата на държавите от процеса на разширяване определиха министерства и служби за европейска интеграция с координиращи функции и следваха ясно определена политическа програма за привеждане в съответствие с европейските стандарти и достиженията на правото на ЕС, помогна на правителствата да се съсредоточат върху всеобхватна програма за реформи.

Последователността на провеждане на реформите зависи в голяма степен от контекста и трябва да се търси баланс между реформите с бърз резултат, служещи за поддържане на политическия и социален импулс и за запазване на обществената подкрепа за целия процес и за дългосрочните реформи. Политическият микс ще варира според нуждите и стремежите на съответната държава и според главните мотиви, които стоят в основата на желанието на хората за обществена промяна.

1.1. Подкрепа за приобщаващ политически процес и управление

Политиката на разширяване на ЕС е най-всеобхватният подход за подпомагане на приобщаващите политически процеси и управление. Демократичните институции, върховенството на закона и зачитането на правата на човека са в центъра на критериите за присъединяване. Значителният преход от комунистически режими към истински демокрации в държавите членки от Централна и Източна Европа стана възможен благодарение на ясното желание на гражданите и на политическата воля на избраните органи. Тези процеси бяха подкрепени от ЕС, включително чрез финансова помощ, експертни съвети и процеса на преговори за присъединяването.

ЕС продължава да консолидира подкрепата си за демокрацията по цял свят в съответствие със Заключенията на Съвета от 2009 г., в които се призовава за

всеобхватен подход на ЕС². Примерите с Тунис и Боливия илюстрират използването на всички подходящи инструменти на ЕС³.

Помощта на ЕС е съсредоточена в четири основни области: установяване на конституционен и избирателен процес; укрепване на демократичните институции; укрепване на политическото и гражданското общество; и постепенно развитие на демократична политическа култура. Традиционното наблягане върху **честните избори и сигурността**, както и върху укрепването на **изпълнителната власт**, все повече се измества в посока към укрепване на учредителните събрания и **законодателните органи** и към въвеждане на ефективни системи на проверки и баланс⁴. ЕС също така ускорява ангажирането си с **политически партии** (например в Тунис) на безпристрастна основа чрез дейности за изграждане на капацитет и чрез улесняване на многопартийните диалози.

Освен това в политиката на ЕС за развитие бе направен стратегически преход към посилен акцент върху правата на човека, демокрацията, върховенството на закона и други елементи на доброто управление чрез предложението за разработване на повече програми на ЕС за сътрудничество в тази област⁵.

ЕС и неговите държави членки също укрепват ефективността и съгласуваността на своята подкрепа за правата на човека в страните партньорки. За тази цел разработват всеобхватни **национални стратегии за правата на човека**. Тези стратегии определят приоритетните области за действие на ЕС, информират относно правата на човека и политическия диалог на всички равнища и ще бъдат взети под внимание при разработването на политики и при програмирането и изпълнението на финансовата помощ, в това число и бюджетната подкрепа. Тези стратегии ще бъдат взети под внимание и в докладите за напредъка на европейската политика на съседство (ЕПС), за да се гарантира, че принципът „повече за повече“ се прилага по последователен начин в региона на ЕПС.

Понастоящем ЕС усъвършенства и аналитичните си инструменти за **стратегии за демократизация** чрез профили на демокрацията в пилотни случаи, които очертават политическите структури и процеси и спомагат за програмирането на ЕС и за политическия диалог. Чрез тях по-специално се предоставя информация за правната система, разделението на властите на хоризонтално и вертикално равнище, конституцията и избирателната система и се обръща внимание на ефикасността и ефективността на върховенството на закона, на публичния сектор и на способността му да управлява устойчивото развитие и/или да допринася за него.

1.2. Подкрепа за институционалното изграждане и върховенството на закона

Създаването и укрепването на независими, прозрачни и ефективни институции са изключително важни за изграждането на доверие в страна в преход и за създаването на основа за по-нататъшно развитие, както и за справяне с корупцията и организираната

² Заключение на Съвета на ЕС относно подкрепата за демокрацията във външните отношения на ЕС, Брюксел, 17 ноември 2009 г., и придружаващата ги Програма за действие.

³ Работен документ на службите на Комисията, точка 2.1.1.

⁴ Пак там, точка 2.1.1; вж. също така референтния документ „Ангажиране и подкрепа за парламентите по света: стратегии и методи за действие на Европейската комисия за оказване на съдействие на парламентите“.

⁵ Съобщение „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“ („Програма за промяна“), точка 2; и Заключениеята на Съвета от 14 май 2012 г.

престъпност на ранен стадий от процеса на реформи — важна поука в контекста на реформите, свързани с последните разширявания на ЕС. Макроикономическа стабилност може да има само при благоприятен климат за инвестиции и за преуспяване на предприятията. Това изисква независима съдебна система за разрешаване на спорове, ясно регламентирани права на собственост и зачитане на върховенството на закона. Освен това са необходими надеждни институции, за да се избегнат празнотите между правните норми и капацитета за тяхното прилагане и налагане, което на практика може да предотврати или забави истинските промени и да улесни корупцията.

Независимата съдебна власт трябва да гарантира зачитането на принципа на върховенството на закона и защитата на правата на човека. Това може да бъде особен проблем, тъй като съдии и прокурори, назначени от предишните, недемократични режими, биха могли да подкопаят усилията за реформа. Същевременно лустрацията (т.е. отстраняването на хора, свързани със злоупотреби при предишния режим) или процедурите за проверка са застрашени от допълнително политизиране на системата за продължителен период от време. Ето защо трябва да се приеме балансиран подход, чрез който да се проучат и възможностите съдиите и прокурорите да носят отговорност посредством дисциплинарно или наказателно производство. В същото време развитието на капацитета следва да спомага за по-добър достъп на гражданите до услуги, свързани със сигурността и правосъдието (например чрез повишаване на осведомеността), което е от решаващо значение, ако искаме процесът на преход да бъде устойчив и законосъобразен.

Публичната администрация трябва да бъде реформирана така, че да работи в интерес на гражданите. Независимите надзорни органи, като омбудсмани, агенции за борба с корупцията или надзорни органи за защита на данните, са необходими, за да се упражнява контрол върху работата на другите държавни институции и за да се защитават правата на гражданите. При условие че тези нови институции са действително независими и разполагат с достатъчно средства за ефективно изпълняване на своите задачи, те могат да осигурят конкретен и видим напредък по отношение на върховенството на закона и правата на човека и да увеличат доверието на гражданите.

ЕС може да допринесе за институционално изграждане по различни начини, например чрез финансова подкрепа, политически диалог и техническо сътрудничество. Например Инструментът за предприсъединителна помощ в рамките на политиката по разширяване значително подпомогна страните от Западните Балкани в усилията им за реформи. В допълнение създаването на всеобхватна институционална рамка ще гарантира устойчивостта на направените реформи. Трябва обаче тази рамка да бъде добре уравновесена и да се изгради система за проверки и баланси. Съсредоточаването на твърде много власт в ръцете на една или няколко институции крие опасност от злоупотреби с тази власт или от отстъпление от процеса на реформиране чрез закриване на такива институции.

1.3. Подкрепа за икономическото и социалното развитие

Програма за реформи за всяка отделна държава

В резултат на икономическата и политическа несигурност преходът често води до краткосрочно влошаване на растежа и заетостта, както и на публичните и външните сметки. Когато това води до нарастваща безработица и по-специално до бедност, може

да урони и застраши легитимността на процеса на демократизация и да увеличат емиграцията и изтичането на мозъци. В по-дългосрочен план реформите трябва да бъдат в състояние да отговорят на очакванията на гражданите за достойни работни места, икономически възможности и социална справедливост.

Опитът на държави, извършили успешни реформи в областта на управлението, като държавите членки, които се присъединиха към ЕС през изминалото десетилетие⁶, показва, че тези реформи често са свързани с процесите на икономическо и социално развитие. В тези страни програмата за икономически реформи е била определена от четири приоритета: макроикономическа стабилизация, приватизация и реструктуриране на предприятията, подобряване на бизнес средата и подобряване на функционирането на пазарите на труда. Тези приоритети оказаха подкрепа на основната цел — повишаване на ръста на производителността, за да се повиши жизненият стандарт и да се подобрят икономическото и социалното сближаване и благосъстоянието по устойчив начин. Реформата и развитието на публичните финанси също са били важни, за да се гарантират ресурси за подкрепяне на другите икономически реформи и за поддържане и доразвиване на подходящо равнище на обществените услуги.

Макар дългосрочните цели на новите лидери на тези държави по принцип да са били сходни, то приоритетите, последователността и темпът на реформите се различават значително. Някои държави (Полша, Чешката република, Естония) бързо проведоха радикални реформи и създадоха условия за икономическо възстановяване (т. нар. „шокова терапия“), въпреки че това има значителни отрицателни последици в краткосрочен план, например спад на производството, безработица и рецесия. Други държави (като например Унгария и Словения) възприеха по-„постепенен“ подход и осъществиха макроикономически, структурни и институционални реформи поетапно, като по този начин избегнаха резките промени в производството, заетостта и благосъстоянието. Това даде време на националните предприятия и на икономическите оператори да се адаптират към новите условия на отворена пазарна икономика.

ЕС може да окаже различни видове помощ. Подкрепата за бюджета, включително чрез договори за държавно изграждане, ако е целесъобразно, може да се използва за подпомагане на държавите да консолидират прехода и да стабилизират краткосрочните си перспективи за растеж и заетост в първоначалната, несигурна фаза, като същевременно избягват неустойчивото развитие на своя външен и/или публичен дълг. Други форми на помощ за развитието, включително основана на отделни проекти помощ (вж. например Кот д’Ивоар) и техническа помощ, също може да бъдат предоставени с цел посрещане на специфични нужди при прехода.

Помощ при създаването на достойни работни места и на сигурна бизнес среда

В дългосрочен план ЕС може да помага на страните партньорки в изграждането на **посилна политика и регулаторна рамка**, чрез които да се привличат частни инвестиции, да се поощрява предприемачеството, да се насърчават МСП, да се гарантира ефективно и ефикасно управление на природните ресурси, да се повиши способността им за събиране на данъци, да се усъвършенства селското стопанство и да

⁶ Вж. Компендиума за европейския преход.

се укрепят икономическото сътрудничество и интеграцията с други държави⁷. Търговските споразумения и инструменти, наред с помощта за търговията, също могат да допринесат за създаването на благоприятна среда за икономическо развитие и регионална интеграция. По същия начин подкрепата за установяване на **стабилна, предвидима и сигурна бизнес среда** остава от изключително значение. Също така често се налага да се (пре)дефинират правата на собственост, собствеността върху земите и ролята на частния сектор. Например в държавите членки от Централна и Източна Европа инвестиционният климат беше подобрен чрез правни и регулаторни органи за упражняване на надзор върху стопанското управление, сигурни права на собственост и договорни права, опростени регулаторни и лицензионни процедури, както и адекватна банкова система. По същия начин условията за селско стопанство бяха подобрили чрез реформиране на пазара на земята, в това число правата на собственост, данъчното облагане, кадастъра и регистъра.

ЕС може да подкрепя съответните реформи чрез **договори за секторна реформа**, съчетани с по-интензивен политически диалог. Освен това той може да подкрепя и улеснява развитието на капацитета на **местните предприятия**, по-специално микро-, малките и средните предприятия (вж. например SANAD в региона на Близкия изток и Северна Африка — MENA⁸). **Партньорството с частния сектор** също може да бъде ефективен начин за привличане на инвестиции, за засилване на връзките между преките чуждестранни инвестиции и местните предприятия и за стимулиране на заетостта. Регионалните инструменти на ЕС за комбиниране на заеми и безвъзмездни средства доказаха, че са в състояние да стимулират значително допълнителното финансиране чрез съчетаване на безвъзмездни средства от ЕС с други ресурси, като например заеми от европейски финансови институции, включително Европейската инвестиционна банка⁹.

Помощ за изграждане на приобщаващи икономики и общества

Важно е също така ЕС да продължава да подкрепя усилията на своите държави партньорки за осъществяване на стремежите на техните граждани към повече **справедливост, социално приобщаване и социална защита** (предвидено е през втората половина на 2012 г. да се изготви специално съобщение относно социалната защита). Особено необходимо е да се подкрепят дейностите за поощряване на социалните и обществените услуги за всички групи от населението. В това отношение организациите на гражданското общество (ОГО) могат да играят важна роля чрез насърчаване на етични, приобщаващи и справедливи бизнес модели. Особено следва да се насърчава участието на младите хора — бъдещите лидери.

Преходът също така е критичен момент за предприемане на конкретни стъпки за насърчаване на **равенството между половете и овластяването на жените** като основни участнички в прехода, за увеличаване на тяхната сигурност и участие чрез средства като секторната бюджетна подкрепа и дейностите в рамките на Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ) (вж. например Мароко и Афганистан)¹⁰.

⁷ Програмата за промяна, точка 3. Това включва изграждане на капацитет в областта на устойчивото развитие с ниски емисии и с устойчивост спрямо климатичните изменения, включително достъп до устойчиви източници на енергия.

⁸ Работен документ на службите на Комисията, точка 2.1.5.

⁹ Пак там, точка 1.4.

¹⁰ Пак там, съответно точки 2.1.2 и 2.1.3.

1.4. Подкрепа за предотвратяването на конфликти, за изграждането на мира и за сигурността

Някои преходи към демокрация са изправени пред две основни предизвикателства: да гарантират, от една страна, че сигурността и мирът спомагат за устойчивото развитие и, от друга страна — че развитието спомага за мира и стабилността.

Събития като избори, промени в правителството или (пре)разпределяне на ресурси могат да доведат до насилие и/или въоръжени конфликти и да създадат проблеми в хода на често крехките процеси на преход, особено в общества, които все още нямат ефективни и легитимни институционални рамки за решаване на конфликтите по мирен път.

Подкрепата на ЕС при такива обстоятелства трябва да включва чувствителен към конфликтите и специфичен за контекста подход. В стремежа си да премахне основните причини за конфликт той следва да избягва увеличаването на зависимостта, властта и покровителството на някои групи или изострянето на отрицателните последици от механизмите за справяне. Точният подход и съображения в ситуациите в отделните страни следва да бъдат определяни чрез специален анализ на конфликтите. В редица случаи такъв анализ ще разкрие специфични проблеми, свързани с целите на изграждането на мира, разработени от Международния диалог за укрепване на мира и държавността и ползващи се с подкрепата на международната общност, включително ЕС¹¹. Тези цели се отнасят до необходимостта от всеобхватен политически процес и помирение, межкултурен диалог, достъп до сигурност, правосъдие и работни места, отчетно и ефективно управление на ресурсите.

Във всеки отделен случай подкрепата на ЕС трябва да се извършва в рамките на по-широк подход, при който се вземат под внимание всички съответни области, включително помирението и подкрепата за изселени лица, предотвратяването на кризи, реформата в сектора на сигурността, устойчивостта и изменението на климата, устойчивото и отговорно управление на ресурсите, върховенството на закона, демократизацията, гражданското общество, правата на човека, реформата на публичната администрация и предоставянето на публични услуги. Например ЕС спомогна за помиряването в страните от бивша Югославия, а ясните условия на процеса на присъединяване гарантираха съдебното преследване на военните престъпления и сътрудничеството с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия.

Реформата в сектора на сигурността представлява особено предизвикателство в усилията за гарантиране на сигурност и стабилност. По-добрият граждански контрол над службите за сигурност като цяло е приоритет, тъй като води до подобряване на ефективността, отчетността и поведението на широкия кръг от участници в сферата на сигурността. Участието на общности и групи на гражданското общество може да направи предоставянето на сигурност по-ефективно и подлежащо на отчетност. Особено внимание трябва да се отдели на ролята и правата на уязвимите групи. Като част от всеобхватния подход на ЕС, общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на ЕС също може да играе важна роля за справяне с основните предизвикателства на прехода. От 2003 г. ЕС осигурява, наред с другото, обучение, консултации и наставничество в подкрепа на реформите в областта на сигурността, наблюдение на

¹¹ Форум на високо равнище за ефективността на помощите, проведен през 2011 г. в Busan.

мирните планове или подкрепа за сигурността, често в рамките на мандат на ООН. Това се извършва чрез граждански и/или военни мерки за подпомагане.

2. КАК ЕС МОЖЕ ДА ПОДОБРИ СВОИТЕ СРЕДСТВА И ПОДХОД?

2.1. Отговор на нуждите на обществата партньори

За постигане на мирен и успешен преход специфичният процес на реформа във всяка държава следва да отговаря на нуждите на хората, **определени от самата държава**. Въпреки че основните потребности и предизвикателства в страните в преход се различават значително, те много често включват:

- национално помирение и изграждане на национален консенсус по основните въпроси;
- установяване на добре работещи демократични институции и процеси;
- избягване на неустойчив спад на доходите и заетостта и възстановяване или запазване на макроикономическата стабилност;
- насърчаване на дългосрочно социално-икономическо развитие и приобщаване чрез достойни работни места, икономически възможности, основни социални услуги, в това число качествено здравеопазване, образование и социална справедливост;
- създаване на благоприятна бизнес среда, (пре)дефиниране на правата на собственост и на ролята на частния сектор, преосмисляне на функционирането на пазара; както и
- когато е необходимо, възстановяване на сигурността, правосъдието и върховенството на закона.

Тъй като отделните ситуации са много различни, не съществува **единно предписание** за успешен преход или отговор на ЕС. Например една нестабилна държава от групата на най-слабо развитите, като Бирма/Мианмар, може да изисква малко по-различен отговор, отколкото по-напреднали страни със средни доходи като Тунис и Египет.

Подкрепата на ЕС следва да бъде адаптирана към специфичната ситуация и нужди на всяка държава, наред с добавената стойност, която подкрепата на ЕС може да донесе, и оценката на специфичните интереси и потенциални рискове за ЕС. Отправна точка следва да бъдат по принцип собствените оценки на страните за техните нужди и за начините на тяхното удовлетворяване. Бързото разгръщане, в първоначалния етап на преход, на **съвместна мисия на службите на ЕС**, включваща всички лица, отговарящи за различните налични инструменти, е от ключово значение за своевременното подготвяне на всеобхватни, интегрирани и дългосрочни ответни мерки. Например в рамките на политиката на разширяване партньорски мисии за оценка с участието на експерти от държавите членки, както и широки консултации с други донори, международни организации и организации на гражданското общество, доказаха, че дават добри резултати при подготвянето на помощта от ЕС. В контекста на помощта за търговията ЕС оказва също така подкрепа за оценката на търговските нужди,

диагностичните изследвания и разработването на търговски стратегии чрез специални програми в държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ).

2.2. Укрепване на процеса чрез бързи постижения

Предвид на несигурността и нестабилността, свързани с процесите на преход, особено важно е да се направят във възможно най-кратки срокове някои видими подобрения, за да се установи доверие и да се насърчат политическата стабилност и социалното сближаване. Докато дългосрочните стратегии са в процес на внедряване, потенциалните области за постигане на такива бързи резултати могат да обхващат основните демократични права и свободи, в това число културните права, създаването на работни места и премахването на ограничения за растежа, предоставянето на публични услуги, включително основните социални услуги, както и възвръщането на изгубени активи и възстановяването на източниците на препитание, особено в следконфликтни ситуации.

В областта на **демократичното управление** типични примери за области, в които биха били възможни такива бързи резултати, са: свободата на изразяване и честните избори (вж. примера за Тунис¹²), представителното и законно учредително събрание и приемането на нова конституция чрез процеси на участието. Както показва опитът от текущи и минали процеси на разширяване на ЕС, доверието на гражданите в прилагането на принципа на върховенство на закона и в защитата на правата на човека може да бъде укрепено чрез конкретна подкрепа за съответните институции и създаване на независими надзорни органи, както и чрез подобрен достъп до информация и данни по основни икономически и социални въпроси.

В краткосрочен план демократичният преход може да отслаби икономическата активност, заетостта и макроикономическата стабилност. Особено важно е да се вземат мерки и да се изпълняват проекти, които да спомагат за въвеждането на бързи подобрения в **генерирането на доходи, мрежите за социална сигурност и предоставянето на основни услуги** и които да предпазват от непоносимо увеличаване на бедността. Често това е необходимо за генериране на подкрепа за икономическите реформи с по-дългосрочно въздействие — или поне за преодоляване на съпротивата към промените. Например в този контекст могат да се използват фондове и проекти за насърчаване на създаването на работни места чрез развитие на МСП и схеми за микрокредитиране¹³. Реформите могат да бъде улеснени и на ниво промишленост, по-специално в случаите, когато има потенциал за бърз подем и за видими резултати от гледна точка на доходи и работни места.

Програмите за бързо създаване на работни места и за краткосрочна заетост обаче следва да включват по-дългосрочни мерки, например чрез професионално обучение и услуги на професионално посредничество, които да помагат на участниците в програмата да си намерят редовна работа. Нуждата от бърз резултат следва да бъде интегрирана в по-дългосрочни стратегии за създаване на нови работни места и да не поражда нови утвърдени интереси и неустойчиви ситуации.

В областта на **сигурността** често са необходими незабавни стъпки за подпомагане на стабилизирането на дадена държава след евентуален конфликт, за да се предотврати влошаване на ситуацията и отстъпление от процеса на преход. Сред успешните, макар

¹² Работен документ на службите на Комисията, точка 1.2.1.

¹³ Пак там, точка 2.1.5.

и доста различни примери за подкрепа на ЕС са: договарянето и наблюдението на мироопазващи действия (държави от процеса на разширяване, Грузия, Аче в Индонезия); подпомагането на управлението на границите (Либия); обучението на полицейски служители (държави от процеса на разширяване, Афганистан); временното осигуряване на международна гражданска администрация или на полицейски и правораздавателни функции (Мисия на Европейския съюз в областта на върховенството на закона (EULEX) в Косово¹⁴); и подкрепа за ООН, например чрез свързваща операция (Чад и Демократична република Конго) или чрез подкрепа за мисията за наблюдение на ООН в Сирия.

2.3. Прилагане на стимули, ограничения и условия

Стимулите, ограниченията и условията не могат да са основният двигател на реформите, но могат да подпомагат процеса. Такива мерки се съдържат в различни рамки на външната политика на ЕС, включително политиката на разширяване, европейската политика на съседство (ЕПС) и Споразумението от Котону със страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн. Те могат да бъдат финансови (например под формата на помощ), икономически (като включване в европейските мрежи и политически диалози) или политически (включително политически диалог); те могат да бъдат положителни или отрицателни (например да включват налагане или отмяна на санкции). Например в рамките на политиката на разширяване преговорите за присъединяване се започват само при определени условия, като демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и зачитането и защитата на малцинствата. Освен това в областта на търговската политика Общата система за преференции (ОСП) съдържа стимули, които могат косвено да подкрепят реформите, въпреки че това не е цел на нейната политика, като се има предвид, наред с другото, че търговските инструменти трябва да бъдат съобразени с правилата на СТО.

Санкции и ограничителни мерки

Като част от по-широк спектър от политически инициативи в общата външна политика и политика на сигурност на ЕС санкциите могат да бъдат определящи за запазването на политическия импулс за промяна и преход в ситуации, при които в противен случай би имало опасност от бързо влошаване. Най-добре е да бъдат наложени на равнище ООН, когато е възможно да се гарантира приемане и прилагане на подобни мерки от най-голям брой държави. Самостоятелните мерки на ЕС могат да бъдат целенасочено и навременно допълнение към мерките на ООН. Когато няма възможност за споразумение в ООН, самостоятелните мерки на ЕС може да се използват за упражняване на натиск в съответната държава или в дадената ситуация.

В случай на положителни промени мерките на ЕС могат бързо да бъдат оттеглени или изменяни с цел подкрепяне и насърчаване на процесите на преход. Някои ограничени мерки могат обаче да бъдат запазени, за да се предотвратят заплахи или неблагоприятни въздействия върху процеса на преход, или мерките могат също така да бъдат суспендирани като начин да се насърчат състоящите се положителни промени и същевременно продължи да се прилага метод за оказване на траен натиск в очакване на по-нататъшни подобрения.

¹⁴ Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и със становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

Стимулиращите подходи по линия на политиката на разширяване на ЕС доведоха до положителни резултати, например в Западните Балкани. Напредъкът по пътя на присъединяването към ЕС е свързан с конкретни стъпки в програмата за реформи. Например Черна гора трябваше да отговори на редица ключови приоритети, набелязани в становището на Комисията относно кандидатурата за членство, сред които важни аспекти на върховенството на закона и правата на човека, преди да могат да бъдат започнати преговорите за присъединяване. Също така диалогът за либерализиране на визовия режим с пет държави от Западните Балкани бе основан на подробни пътни карти с конкретни референтни показатели и доведе до конкретни подобрения в области като сигурността на документите и борбата с корупцията и организираната престъпност, както и граничния контрол, миграционната политика и сигурността на документите.

ЕПС следва и така наречения принцип „повече за повече“. Държави, които стигат по-далеч и по-бързо със специфични, измерими демократични реформи, ще получат по-голяма подкрепа от ЕС. За да се отрази този нов стимулиращ подход, бяха създадени две рамкови програми с цел да се предложат допълнителни ресурси според принципа „повече за повече“: „Подкрепа за партньорство, реформи и приобщаващ растеж (SPRING)“ за южните съседи на ЕС (например Тунис¹⁵) и програмата „Интеграция и сътрудничество за Източното партньорство (EaPIC)“ — за източните съседи. Чрез програмите ще се финансират инициативи, насочени към нови предизвикателства, по-специално по отношение на демократичните реформи и приобщаващото социално-икономическо развитие.

Подобен подход може да бъде приложен и отвъд съседните на ЕС страни, при условие че мерките за преодоляване на кризи и за подкрепа на гражданското общество, сътрудничеството между местните власти и контактите между хората попадат извън подхода „повече за повече“.

Чрез стимулиращия подход на инициативата за управление в рамките на десетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) бе постигнат ограничен успех, отчасти защото при първоначалното разпределение на средства за управлението не се правеше достатъчно разлика между държавите партньори и не се наблюдаваше достатъчно изпълнението на ангажиментите за бъдещи реформи, поради което се намали въздействието върху ефективността на управлението.

Опитът в тези различни контексти показва, че ефективният мониторинг и откритата информация относно напредъка на правителството са от първостепенна важност за подпомагането на процеса на реформи и могат да играят ключова роля за мотивиране на страните партньорки да ускорят реформите. Въздействието на този процес може да се увеличи допълнително, ако в него са включени няколко заинтересовани участници и широката общественост е информирана за правителствените резултати (вж. например Бенин¹⁶).

Ето защо при насърчаването на реформите би трябвало да се спазват следните принципи:

¹⁵ Работен документ на службите на Комисията, точка 2.1.4.

¹⁶ Пак там, точка 2.1.4.

- възнагражденията следва да бъдат недвусмислено определяни още в началото и да бъдат давани за действителни постижения и резултати;
- следва да се отдава предпочитание на работни схеми, засилващи участието, а оттам и ангажираността с постигането на резултати и въздействие;
- ефективността следва да се контролира редовно, а дефицитите — преодолявани чрез съответното проследяване;
- напредъкът на правителството да бъде обект на широко обсъждане в рамките на открити консултации; и
- да се провежда диалог с всички съответни заинтересовани участници.

2.4. Включване на всички съответни заинтересовани участници

Опитът на държавите членки, които се присъединиха към ЕС през последното десетилетие, и на държавите, които са в процес на присъединяване, показва, че за да бъде успешен, преходът трябва да се ползва с широка обществена подкрепа. Гражданското общество, местните власти и широк кръг недържавни участници (включително социални и икономически партньори, потребителски сдружения и частният сектор) имат важна роля за националните реформи, тъй като те могат да посочат съществуващите слабости, да предложат конкретни решения и да окажат натиск върху властите да продължат процеса на преход.

Подкрепящата роля на ЕС не се ограничава само до действия на Комисията, Европейската служба за външна дейност и държавите членки; други европейски институции, като Европейският парламент, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите, също трябва да играят важна роля¹⁷.

Специфична подкрепа за гражданското общество

ЕС разполага с различни инструменти за подкрепа на организациите на гражданското общество (ОГО), сред които Инструмента за предприєдинителна помощ (ИПП), механизмите за гражданското общество в рамките на политиката на разширяване и на съседство, ЕИДПЧ, Европейския фонд за демокрация, тематичната програма за недържавните субекти и местните органи в рамките на Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР) и програмите за изграждане на капацитет по Европейския фонд за развитие (ЕФР) и ИСР. Опитът от политиката на разширяване на ЕС показва, че е важно да се създаде среда (правна уредба и правила за финансиране, включване в процедури на политически консултации), която да позволи на гражданското общество в страната да се развива по устойчив начин. Ето защо всички инструменти на ЕС в тази област са предназначени да оправомощават участниците въз основа на техните възможности и силни страни в съответните области и следователно са от решаващо значение например за решаване на социално-икономически проблеми, политически спорове или конфликти на интереси.

Платформите и мрежите на ОГО се оказаха важни за укрепване на влиянието на гражданското общество. Създаването на благоприятна среда следва да бъде разгледано

¹⁷ Пак там, точка 2.1.3.

в политически диалози с правителствата партньори, за да се гарантира, че на ОГО е осигурено пространство за действие. При липса на друга възможност ЕИДПЧ може да окаже подкрепа на гражданското общество, тъй като при необходимост може да се използва без съгласието на правителството.

През втората половина на 2012 г. е предвидено да бъде прието съобщение относно привличането на гражданското общество.

Приобщаващи диалози и консултации

Политическите диалози играят важна роля за подпомагане на страните партньорки да постигнат успешно развитие на политическите, социалните и икономическите реформи. Например редовните срещи с представители на присъединяващите се държави имат основно значение в процеса на стабилизиране и асоцииране и укрепват още повече чрез конкретните диалози с всяка отделна държава, като например структурирания диалог относно съдебната система с Босна и Херцеговина. Диалозите могат да бъдат улеснени чрез делегациите на ЕС и засилени с участието на държавите членки, когато е уместно.

В миналото ЕС провеждаше политически диалози главно с правителствените партньори. Той също така придоби известен положителен опит в диалозите с множество заинтересовани участници. Структурираният диалог относно участието на гражданското общество и местните власти в сътрудничеството за развитие на ЕС е вдъхновяващ пример. Друг такъв пример е конференцията „Speak up!“, организирана от Комисията в контекста на процеса на разширяване на ЕС през 2011 г., на която се събраха журналисти и специалисти в сферата на медиите, за да обсъдят предизвикателствата по отношение на свободата на изразяване и свободата на медиите в Западните Балкани и Турция. Гражданското общество в държавите, обхванати от процеса на разширяване, също дава ценен принос за годишните доклади на Европейската комисия за постигнатия напредък и за подготовката на проекти, финансирани от Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП).

ЕС следва активно да насърчава по-приобщаващи политически диалози и да подкрепя привличането на широк кръг заинтересовани участници в процесите на реформи (вж. например Бенин в рамките на инициативата за управление на ЕФР¹⁸); следваният в присъединяващите се държави процес е добър пример. ЕС следва да използва пълноценно наличните инструменти за подпомагане на политическото и гражданското общество в този контекст, като взема под внимание чувствителните въпроси за легитимността, отчетността и представителността.

ЕС трябва също да помага на страните в преход да се консултират с гореспоменатите (новопоявяващи се) политически участници, местни органи и широк кръг недържавни участници. Важно е също така да се включват специфични обществени групи, например младежите, жените и маргинализираните групи (малцинствата, бедните, разселените лица). Освен това, когато става въпрос по-специално за икономически реформи и развитие на частния сектор, активният публично-частен диалог е от особено значение.

¹⁸

Пак там, точка 2.1.4.

2.5. Увеличаване на обмена на знания и на възможностите за развитие

Платформи за обмен на знания

Компендиумът за европейския преход, предназначен за разпространяване на информация за прехода, е достъпен чрез интерактивна онлайн база данни и вече може да се консултира от различни заинтересовани участници в цял свят.

Комисията следва да създаде **по-широка платформа** или мрежа за споделяне на знания по въпроси на демократичните промени с развиващите се страни, други донори, страни с бързо развиващи се икономики, гражданското общество, частния сектор и други съответни заинтересовани участници. Подобна платформа може да бъде предоставена чрез съществуващата платформа за изграждане на капацитет (capacity4dev platform).

Туининг и изграждане на капацитет

Форумът на високо равнище относно ефективността на помощта, проведен в Busan, Южна Корея, през ноември 2011 г., отбеляза промяна в посока към по-модерно виждане за изграждането на капацитет не само като техническа помощ и обучение, но и като подкрепа за промените и реформите, включително и по-добрия достъп до знания.

В подкрепа на процесите на преход ЕС следва да засили изграждането на капацитет и техническото сътрудничество със своите партньори. Вдъхновение може да бъде почерпено от иновационните инструменти, разработени в политиката му на разширяване, вече включващи и съседството, по-специално:

- **ТАИЕХ** (техническа помощ и обмен на информация), който инструмент предоставя подкрепа — посредством експертен опит от страна на ЕС в публичния сектор — за сближаването, прилагането и изпълняването на законодателството на ЕС.
- **Туининг**, който допринася за институционалното развитие чрез партньорства между публични институции от държавите бенефициери и техните колеги от държавите членки на ЕС. Чрез туининга, заедно със **SIGMA** (подкрепа за подобряване на управлението и ръководството), бяха подкрепени реформите в публичната администрация и беше оказана помощ за развитието на модерни и ефективни администрации в страните бенефициери.
- В Източното партньорство инициативата **„Цялостно институционално изграждане“** (ЦИИ) се занимава конкретно с институционални реформи в области, свързани с новите двустранни споразумения с ЕС¹⁹. Всяка страна е определила собствените си ключови предизвикателства за реформи в рамките на ЦИИ и е изработила всеобхватни планове за институционална реформа.

Извън политиката на съседство бяха създадени ad hoc решения за мобилизиране на експертни познания по различни външни инструменти, като експертните механизми по линия на Инструмента за стабилност или MIEUX (Експертни знания на ЕС в областта

¹⁹ Споразумения за асоцииране, задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия, споразумения за облекчаване/либерализация на визовия режим и споразумения за обратно приемане.

на миграцията) в рамките на ИСР, която инициатива насърчава трансфера на експертни знания и умения към държавите бенефициери в дух на равнопоставеност.

2.6. Сътрудничество с държавите членки, други донори и организации

ЕС и неговите държави членки следва все повече да съгласуват усилията си за оказване на помощ на обществата в преход. Това би спомогнало за избягване на дублирането на усилия, пропуските или противоречията и би подобрило въздействието и ефективността на дейността на ЕС. Те следва да продължават да се стремят към по-голяма вътрешна последователност и синергия в техния диалог, програми и действия и да използват съвместни програми, когато е уместно. Окуражителните постижения в областта на подкрепата за демокрацията, освен успешните реформи в процеса на разширяване, включват:

- Програмата за действие на ЕС относно подкрепата за демокрацията, с която се създава рамка за общоевропейско разбирателство, подход и програмиране (например в Боливия и Тунис);
- Стратегиите на ЕС за отделните държави в областта на правата на човека, изготвени съвместно от Комисията, ЕСВД и държавите членки; и
- Предвидените съвместни рамкови документи, определящи съвместния стратегически подход към дадена страна партньор във всички области на политиката. Те биха могли да бъдат особено полезни при координиране на политическия отговор на ЕС към процесите на преход.

Подкрепяйки процесите на преход, ЕС следва да обмисли **тристранното сътрудничество** и други възможности за сътрудничество с развиващите се страни, които също се очертават като партньори в сътрудничеството за развитие и имат неотдавнашен опит с преход към демокрация.

Той трябва да се насочи също така към засилване на сътрудничеството с **регионалните организации** и **регионалните мрежи**, които могат да действат като лост и основен катализатор за консолидиране на реформите и регионалната интеграция в съответните региони. Това би могло да стане под формата на регионални парламентарни асамблеи или на регионални изборителни комисии; те биха могли да подпомагат конституционните и изборителните процеси и процесите на изграждане на капацитет в съответните региони и по този начин да разчитат на най-добрите регионални практики. Това би увеличило легитимността на външната помощ. Тези организации могат да играят важна роля и при наблюдението на напредъка към демократизация.

Повечето основни регионални организации имат харти за демокрация или инструменти от подобно естество и са отворени за по-систематична междурегионална работа. Благодарение на собствения си опит и на опита на своите държави членки ЕС е естествен партньор на такива организации.

ЕС подкрепя инициативите на **международните организации**, включително ООН и Съвета на Европа, предназначени за съпътстване на политическите процеси, за укрепване на демокрацията и за насърчаване на социално-икономическото развитие в страните в преход. Например в областта на сигурността ЕС работи в тясно сътрудничество с международни и регионални участници като ООН, Арабската лига, Африканския съюз и Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН). Редица

страни партньорки също участват в мисии и операции по ОПСО. Изграждането на дългосрочни отношения в областта на сигурността и отбраната с партньорите на ЕС, включително с южните и източните съседи, също може да спомогне за консолидиране на вътрешните им преобразования и процеси на демократизация и по този начин да укрепи регионалната сигурност и стабилност.

Заклучение

ЕС вече разполага с набор от полезни политики и инструменти, чрез които помага в световен мащаб на страни в преход, поели по пътя към демокрация, и които той успешно е разработил и приложил в действие, по-специално, но не и единствено, в най-близките си съседи. Въпросните политики и инструменти варират от стимулирането на първоначалните и по-нататъшните реформи до подпомагането на изготвянето на програми за реформи, тяхното изпълнение и помощ за постигане на устойчивост. ЕС може да играе ключова роля, по-специално чрез оказване на съдействие за създаването на благоприятна среда за някои от ключовите елементи на успешните демократични и икономически промени, например за различни демократични участници, предприемачеството, инвестициите, търговията и социалната защита.

Тези инструменти и методики следва да бъдат съгласувана част от общата рамка за подкрепа на страните партньорки, особено когато са в процес на преход. Макар опитът да показва, че процесите на преход следва да бъдат провеждани най-вече от държавата и нейните граждани, той показва също, че ЕС може да помогне с ценния си опит, адаптиран, разбира се, към нуждите и желанията на страните партньорки от цял свят като част от по-широк пакет на ЕС от политическа, икономическа или друг вид подкрепа. За тази цел ЕС е готов да мобилизира целия си набор от налични инструменти и да подобри своите инструменти и методи на изпълнение с цел допълнително увеличаване на въздействието на своята подкрепа.