

A „Külkapcsolatok” szekció véleménye – Tárgy: Albánia – A civil társadalom szerepe az uniós előcsatlakozási programokban

(2009/C 27/28)

2007. február 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezései véleményét dolgoz ki a következő tárgyban:

Albánia – A civil társadalom szerepe az uniós előcsatlakozási programokban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2008. június 12-én elfogadta véleményét. (Előadó: Susanna FLORIO.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. július 9–10-én tartott, 446. plenáris ülésén (a július 9-i ülésnapon) 122 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 Európa jelene és jövője szempontjából kiemelt jelentőséggel bír a teljes nyugat-balkáni régió stabilitása, békéje, fejlődése és integrációja. Ezért egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az Európai Uniónak meg kell erősítenie a térség országaival kapcsolatos politikáit.

1.2 A Földközi-tengerrel határos földrajzi helyzetére, valamint a térség helyenként törekeny stabilitásában játszott szerepére tekintettel, Albánia különleges figyelmet érdemel az európai intézmények részéről. Az euromediterrán partnerség több mint tíz éven át képviselte az Európai Unió és a Földközi-tenger déli részén lévő partnerei közötti kapcsolatok központi keretét azzal a célkitűzéssel, hogy hosszú távú stabilitást teremtsen ebben a régióban. Albánia 2007. november 6-án vesz részt az euromediterrán partnerségben.

1.3 Az Európai Unió szerepvállalása egy sor olyan intézkedésben ölt testet, amelyek az albán intézmények gazdasági, demokratikus és társadalmi fejlődését ösztönzik. Hogy előmozdítsák a polgárok részvételét és közreműködését az európai integráció érdekében kifejtett erőfeszítésekben, a helyi önkormányzatok és a civil társadalom is a programok középpontjában kapnak helyet.

1.4 Az alábbi saját kezdeményezései véleményével az EGSZB hangsúlyozni kívánja a civil társadalom szerepét, valamint az elért eredmények és azon akadályok figyelemmel kísérésének szükségességét, amelyek továbbra is gátolják Albániában a demokratikus intézmények megerősítését és az európai politikákkal való teljesebb összhangot.

1.5 2008. március 31-én és április 1-jén az EGSZB három csoportját képviselő tagokból álló delegáció látogatott Tiranába, Albániába. A küldöttség a látogatás során az albán civil társadalmi szövetségek és szervezetek számos képviselőjével találkozott; a rendkívül konstruktív párbeszéd eredményeit az alábbi vélemény készítésekor is figyelembe vették.

2. Következtetések és ajánlások

2.1 A civil társadalom szerepe, minden formájában, alapvető jelentőséggel bír bármely ország demokratikus és társadalmi

fejlődése szempontjából⁽¹⁾. Ez különösképpen érvényes egy Albániához hasonló ország esetén, amely geopolitikai jelentőségénél fogva jelentős lépéseket tett az elmúlt évek során a demokratikus intézmények konszolidálása, valamint az európai intézmények és a nyugat-európai szervezetek (NATO) felé való közeledés irányába.

2.2 A kormányok által követett politikák nyomon követése és a polgárok e folyamatban való aktív közreműködése a befogadást célzó és demokratikus társadalmi fejlődés elengedhetetlen eleme.

2.3 Az EGSZB szerint az Európai Bizottság albániai delegációjának ezért nagyobb figyelmet és több forrást kell fordítania a civil társadalom tevékenységeinek összességére, melynek működése prioritásai között kell, hogy szerepeljen. Ezt e tevékenységet meg kellene erősíteni az ország vidéki és kevésbé fejlett körzeteiben.

2.4 Tekintettel a különböző nemzetközi szereplők jelenlétére, akik többféle projekt révén támogatják a civil társadalom tevékenységét Albániában, valamint látva az ország társadalmi struktúráját jellemző néhány objektív nehézséget és sajátosságot, nagy jelentőséggel bír az a módszer, ahogyan az EU a helyi valóságot kezeli. Különösképpen a finanszírozáshoz való hozzáférést illetően kell olyan feltételeket meghatározni, amelyek révén előnyben részesíthetők azok a szervezetek, amelyek jól meghatározott célkitűzéseiket fogalmazzák meg, valamint a polgárokat valóban képviselő szövetségeket.

2.5 Egy változóban levő társadalomban a háromoldalú szociális párbeszéd alapvető jelentőséggel bír. Megelégedésre szolgál az Országos Munkaügyi Tanács 1996-os létrehozása óta elért haladás; e szervezet működése során azonban még nehézségek mutatkoznak. Átláthatóságra, részvételre és közreműködésre lenne szükség az érintett szereplők részéről, akiknek nemcsak a képviselői szerepet kellene ellátniuk, hanem egyúttal felelősségteljesebb magatartást is kellene tanúsítaniuk. A tanácsnak rendszeresen kellene üléseznie és napirendre kellene tűznie az ország gazdasági fejlődése szempontjából fontos valamennyi témát, olyan vitákat folytatva, amelyek valós hatást gyakorolnának a kormány tevékenységére.

⁽¹⁾ A nyugat-balkáni országok civil társadalmának jelentőségét és tevékenységük korlátait az Európai Bizottság is kiemeli a „Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2007–2008” COM(2007) 663 végleges című közleményében.

2.6 Ezzel párhuzamosan – az albán polgárok demokratikus részvételének megerősítése érdekében – újra kell indítani a civil párbeszédet. Az Európai Unió ezért fontos szerepet játszhat a teljes civil társadalom szereplőinek szakmai képzésében, előnyben részesítve azon szervezeteket, amelyek tényleges hatást gyakorolnak az albán társadalmi struktúrára.

2.7 Az EGSZB, tekintettel a gyors fejlődési folyamatra, valamint hangsúlyozva az ország jelentőségét a teljes régió stabilitása szempontjából, kész folytatni az albán civil társadalom szervezeteit ellenőrző és támogató tevékenységét.

2.8 Amint az a nyugat-balkáni országok civil társadalmi fórumának (Ljubljana, 2008. június 4.–5.) következtetéseiben szerepel, Albánia esetében is egy konzultatív vegyes bizottság felállítása kifejezné a civil társadalom igényeit, hiszen hozzájárulna e szervezetek és az európai intézmények közötti erős kapcsolat kialakításához. Az EGSZB ezenkívül – a Balkánon végzett tevékenysége keretében – elősegíthetné az e terület országai civil társadalmi közötti együttműködés fokozását, Albánia teljes bevonásával.

2.9 Az európai civil társadalmi szervezeteknek alapvető szerepük van az albán szervezetek bevonásában, illetve többiüknek a közösségi politikákkal és programokkal kapcsolatos tájékoztatásában.

3. Az uniós intézkedések eszközei Albániában

3.1 A nyugat-balkáni országokkal kapcsolatos EU-politikák általános kerete a stabilizációs és társulási folyamat, amelynek Albánia is részese.

3.2 2006 januárjában az Európai Tanács elfogadta az Albániával létrehozott európai partnerséget, ami számos olyan rövid és középtávú prioritást tartalmaz, amelyeket követni kellene. Ennek alapján 2006 júliusában az albán intézmények nemzeti cselekvési tervet fogadtak el az európai partnerség ajánlásainak végrehajtására. Az albán kormány jelenleg a 2006-os cselekvési tervet vizsgálja felül a 2008-as európai partnerség végrehajtása szempontjából. Az Albánia által 2006. június 12-én aláírt stabilizációs és társulási megállapodás (STM) megeremtetette a gazdasági, kereskedelmi és politikai jellegű kölcsönös kötelezettségvállalások keretét, egyúttal a regionális együttműködést is bátorította.

3.3 A 2001-től 2007-ig tartó időszak során a CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, Közösségi támogatás az újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz) program jelentette az Európai Unió Albániával való együttműködésének alapvető pénzügyi eszközét, amely 5 fő beavatkozási területet jelölt meg:

– A demokrácia megerősítése. A civil társadalom és az emberi, a szociális és a politikai jogok előmozdítása terén aktív NGO-k fejlődését támogató mikroprojektek, valamint a válasz-

tási rendszer megerősítését célzó kezdeményezéseken keresztül.

- Bel- és igazságügy: az igazságügyi rendszer, az ügyészség, valamint a rendőrség reformfolyamatának támogatása. A tengeri és a szárazföldi határok integrált szabályozása érdekében tett intézkedésekkel támogatva a határőrség tevékenységét.
- Az igazgatási kapacitás kiépítése: az adó- és vámügyi rendszer reformjára, a közbeszerzésre, valamint a statisztikai adatok gyűjtésére és kezelésére vonatkozó programok.
- Gazdasági és társadalmi fejlődés: a kereskedelem és a helyi közösségek fejlődésének elősegítése. Többek között a Tempus program és a képzés támogatása, a felsőfokú oktatás és képzés ösztönzése érdekében.
- A környezet és a természetes erőforrások: a város- és a regionális tervezéssel kapcsolatos, környezetvédelmi téren hozandó jogszabályokat támogató cselekvések. Egy másik szempont a víz- és a levegőtisztaságra, valamint a hulladékfeldolgozásra vonatkozó programok támogatása.

Az első szakaszt követően, amikor elsősorban a fizikai újjáépítés állt az érdeklődés középpontjában, a CARDS program a továbbiakban az államigazgatás működésének javítására összpontosított, az európai partnerség célkitűzéseinek, valamint az STM végrehajtási feltételeinek teljesítése érdekében. A 2001-től 2006-ig tartó időszakban a CARDS projekt keretében összesen 282,1 millió eurót fordítottak Albániára ⁽²⁾.

3.4 Az Európai Unió támogatásokkal kapcsolatos szabályozásának reformját és a végrehajtott módosításokat követően 2007. január óta a CARDS programot felváltotta az új előcsatlakozási támogatási eszköz (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA), amelynek fő célja a tagjelöltek, valamint a potenciális tagjelöltek érdekét szolgáló támogatási eszközök egyetlen programba foglalása. Az IPA keretén belül 2007 májusában elfogadták az Albániára vonatkozó 2007–2009. évi többéves indikatív tervdokumentumot (Multiannual Indicative Planning Document, MIPD), amely alapján az ország összesen 212,9 millió euró támogatásban fog részesülni.

3.5 A vízümszerzés rendszerének egyszerűsítéséről szóló EU–Albánia megállapodást 2007 szeptemberében írták alá és valamennyi előírt feltétel teljesülését követően várhatóan 2008 első félévében lép életbe. Ennek köszönhetően egyszerűbbé válik az albán állampolgárok beutazása az Unió országaiba.

3.6 Albánia részvétele a Közép-európai Szabadkereskedelmi Társulásban (CEFTA) és a Délkelet-európai Stabilitási Egyezményben, valamint az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) és az Európai Beruházási Bank (EBB) közreműködése hozzájárul egy olyan többszereplős hálózat kiépítéséhez, amely elősegíti Albánia előrelépését az európai normákkal való harmonizáció terén.

⁽²⁾ Európai Bizottság
http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu_albania_relations_en.htm

4. Az albán politikai és gazdasági helyzet áttekintése

4.1 Az Albániát sújtó energetikai válság következtében a gazdasági növekedés nemrégiben kismértékben csökkent. Az albán gazdaságot működtető fő tényező továbbra is a kivándoroltak külföldi hazautalásai, mindenekelőtt Görögországból és Olaszországból. A mezőgazdaság egyharmad résszel járul hozzá az ország GDP-jéhez és a hivatalos munkanélküliségi ráta 13,46 %, a feketegazdaság súlya azonban továbbra is nagy.

4.2 Az északi, vidéki, szegényebb és kevésbé fejlett, valamint a déli, városi körzetek közötti különbségek továbbra is fennállnak és meghatározó módon hozzájárulnak az ország helyzetének alakításához. E különbségek részben a közelmúlt eseményeivel is magyarázhatóak, amelyek legfőképpen a Balkánt sújtó konfliktusokhoz, valamint az ebből eredő, az érintett országokat közvetlenül vagy közvetve sújtó gazdasági, szociális és politikai következményekhez (ideértve az embargókat is) kötődnek.

4.3 Határozott előrelépés szükséges a korrupció elleni harc területén, mivel ez továbbra is gyakori probléma a gazdaság és a közigazgatás számos ágazatában.

4.4 Egyetértés uralkodik a jelenlegi politikai erők között a tekintetben, hogy erőfeszítések szükségesek az európai integrációs folyamat felgyorsítására. Valójában azonban hiányzik a többség és az ellenzék közötti hatékony együttműködés a szükséges reformok végrehajtása érdekében.

4.5 Az ideiglenes STM megállapodás keretében legutóbb az igazságügyi rendszer területén következett be mérsékelt előrehaladás (erre az Európai Bizottság Nyugat-Balkánról szóló közelmúltbeli közleménye is kitér⁽³⁾), elengedhetetlen intézkedések szükségesek azonban a médiára vonatkozó jogszabályok, valamint a feketemunka, a korrupció, a szervezett bűnözés és a szegénység elleni küzdelem területén. Ellenőrizni szükséges a jogi reformok és a végrehajtásuk közötti gyakran fennálló eltérést.

4.6 2009-ben parlamenti választásokra kerül sor. Ennek tükrében kívánatos a választási rendszer, valamint a demokratikus választásokhoz szükséges infrastruktúra, mint például a választási névjegyzék, konszolidációjá.

4.7 A NATO-csatlakozásra vonatkozó hivatalos meghívó, amit a 2008. április 2–4-i bukaresti NATO csúcstalálkozón adtak át Albániának, olyan elem, amit a geopolitikai háttér megállapításakor, valamint az ország nyugat-európai intézményekbe történő integrációs folyamatában figyelembe kell venni.

5. A civil társadalom szerepe az európai integráció felé vezető úton

5.1 Az EU olyan stratégiát indított el, amely a civil társadalom, a helyi önkormányzatok és a donorok közreműködésével zajló széles körű részvételen alapul. E célból egy részvételre alapuló cselekvési tervet dolgoztak ki, amely a civil társadalomnak a középtávú kiadási terv kidolgozásába történő bevonását írja elő. Utóbbi keretén belül döntenek a különféle szektoroknak szánt források elosztásáról.

5.2 Négy kulcsfontosságú szektorban a civil társadalommal folytatott párbeszéd fórumaként konzultációs csoportokat hoztak létre: mezőgazdaság, oktatás, egészségügy, valamint szociális ügyek és foglalkoztatás; megalakult egy nemzeti konzultációs csoport is, valamint a Pénzügyminisztériumon belül egy technikai titkárság. Hogy ösztönözzék részvételüket a folyamatban, hangsúlyt kap a helyi önkormányzatok intézményi megerősítését célzó projektek jelentősége.

5.3 A demokrácia megerősítése, valamint a közigazgatás működésének a polgárok általi ellenőrzése szempontjából fontos a helyi önkormányzatok, valamint a helyszínen dolgozó különféle szereplők közreműködése. Ez különösképpen igaz egy Albániához hasonló ország esetén, amely a jövőbeli teljes körű csatlakozás fényében megpróbál alkalmazkodni az európai normákhoz.

5.4 Az albán civil társadalom tevékenysége során a korlátozott részvételi demokráciára jellemző nehézségekkel küzd. A szervezett civil társadalom szervezetei és szövetségei tevékenységének finanszírozásában a nemzetközi szervezetek és fejlesztéstámogatási programjaik meghatározó szerepet játszanak: ez az első szempont, amit egy, a demokratikus intézményeit lépésenként építő és konszolidáló társadalom vonatkozásában figyelembe kell venni. Ki kell emelni, hogy különösképpen az USAID ügynökségen keresztül az USA is igen aktív szerepet játszik az albán társadalomban a fejlesztéstámogatási programokon keresztül.

5.5 A teljes integrációhoz szükséges követelmények teljesítése érdekében az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek támogatása politikai téren együtt kell, hogy járjon az albán nép és képviselőinek kifejezett és autonóm politikai akaratával az ország gazdasági és társadalmi körülményeit javító reformok támogatására vonatkozóan. Ebben az összefüggésben üdvözlőni kell az albán kormány azon döntését, hogy a legutóbbi költségvetési törvényben egymillió eurós összeget különített el a civil társadalom számára. Kívánatos, hogy ennek az alapnak a működési és odaítélési módszereit, amelyek jelenleg még nincsenek kidolgozva, valódi átláthatóság és hatékony ellenőrzés jellemezze.

5.6 A civil társadalom szerepének fejlődése érdekében erősödni kell a kormánnyal folytatott párbeszédnek, amely jelenleg még elégtelennek és eredménytelennek tűnik. Kívánatos a civil társadalom szervezeteinek részvétele a jogalkotási folyamatban, mind az előkészítési, mind pedig az ellenőrzési szakaszban, mind a reformok hatékonysága, mind pedig a reformokkal kapcsolatos konszenzus szempontjából.

5.7 Számos nem kormányzati szervezet létezik Albániában, amelyek különböző területeken tevékenyek: a nők jogaitól a demokrácia védelméig, az intézményi átláthatóságtól és meritokráciától a kutatási központokig, a fogyasztóvédelmi szövetségekig stb. Működésük korlátait jelenti általánosságban véve a többségre jellemző túlzott főváros-központúság és az ország területén mutatkozó nem egyenletes megoszlás, a hatékony működést megkérdőjelező, helyenként túl széles tevékenységi terület, valamint a túlzottan „szakmai” tevékenységre vonatkozó koncepció.

⁽³⁾ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – „Nyugat-Balkán: az európai perspektíva erősítése” COM(2008) 127 végleges.

5.8 Albániai kiküldetésük során az EGSZB jelenlevő tagjai megállapították, hogy az albán civil társadalomban sajnálatos módon megtalálhatóak az Albániához bizonyos szempontból hasonló országokra jellemző jelenségek, mint például a gyakran alacsony taglétszámú szervezetek szaporodása, valamint a civil társadalom szereplőinek túlzott „professzionizmusa”, ami révén a civil társadalom a piac törvényeit követő szervezetté válik.

5.9 A mezőgazdasági szektor, amely az ország GDP-jének még jelentős részéért felelős és számos munkavállalót foglalkoztat, továbbra is a 90-es évek (a Világbank által javasolt program szerint végrehajtott) privatizációjának következményeitől szenved. Az így létrejött számos mezőgazdasági mikro-vállalkozás nehezen fog össze a közös célok elérése érdekében. A gazdálkodói szervezetek ezért megerősítették elkötelezettségüket egy az albán mezőgazdaság gazdasági és termelési rendszerét korszerűsítő reform mellett.

6. A szociális párbeszéd helyzete

6.1 Albániában a szociális párbeszéd és a szociális partnerek képvisellete nem fejlődött az Európai Unió más országaihoz hasonlóan. Az elmúlt évek gazdasági, szociális és politikai helyzete nem tette lehetővé a megerősített szociális párbeszéd kialakítását.

6.2 A kormány és a szociális partnerek (különösen a szakszervezetek) közötti kapcsolatok rendezésének útjában álló akadályokat továbbra sem sikerült felszámolni. A helyzet csúcspontját a 2007 augusztusában lejátszódott incidens jelentette, amikor a rendőrség kíséretében érkezett bírósági végrehajtók felszólították a két szakszervezeti szövetséget, hogy hagyják el a székhelyükként szolgáló bérelt helyiségeket. A szakszervezetek a kormányt teszik felelőssé ezen döntésért. Az EGSZB úgy véli, hogy a problémát közösen kell megoldani annak érdekében, hogy mielőbb javuljon a szakszervezetek és a kormány kapcsolata, és el kell érni, hogy mindkét fél hatékonyabban végezze feladatát.

6.3 Az albán szakszervezetek⁽⁴⁾ nagyobb mértékű részvételt követelnek önmaguk számára, különösen az olyan érzékeny témákban, mint a következő területekre vonatkozó intézkedések: áremelkedések, a korrupció és az informális gazdaság elleni harc, az energiaszektor és az olajágazat reformja, valamint utóbbinak a foglalkoztatásra gyakorolt hatása.

6.4 A munkáltatói szervezetek – jóllehet egyelőre töredettség és az együttműködés hiánya jellemzi őket – egyöntetűen sajnálatosnak tartják az átláthatóság hiányát, valamint azt, hogy elmarad a jogalkotási folyamatba történő bevonás és részvétel, különösen a gazdasági tevékenységet leginkább érintő intézkedések esetén. A háromoldalú párbeszédben részt vevő valamennyi szereplőtől elvárják a szabályok tiszteletben tartását és a hatékony képviseletet.

6.5 Albániában a háromoldalú párbeszéd fő testülete az Országos Munkaügyi Tanács, amelyet 1996-ban hoztak létre. Olyan intézményről van szó, amelyik a különféle gazdasági szereplők érdekeinek közelítése, a konfliktusok csökkentése és a szociális béke érdekében tevékenykedik⁽⁵⁾.

6.6 Az elmúlt évek folyamán a tanács elismerte a szociális partnerek legitimitását és bizonyos mértékben befolyásolta a fontos döntéseket, különösen a bérpolitika terén. Az Országos Munkaügyi Tanács munkájának megítélésekor figyelembe kell venni az albán politikai helyzet bizonytalanságát is, különösen a 90-es évek végén, ami a munkaügyi miniszterek gyakori cseréjével járt.

6.7 Úgy a munkavállalók, mint a munkáltatók képviselői kifogásolják az Országos Munkaügyi Tanács működését, mivel véleményük szerint rendszertelenül végzi munkáját és nem foglalhat állást az alapvető jelentőségű politikai kérdésekben, mint pl. a privatizációs és a pénzügyi törvények esetén.

6.8 Az EGSZB véleménye szerint az Országos Munkaügyi Tanács szerepe rendkívül fontos az Albániában zajló szociális párbeszéd fejlődése szempontjából. Valódi viták és közvetítések helyszíne kell, hogy legyen, ahol nemzeti jelentőséggel bíró kérdéseket tűznek napirendre. Az intézmény megfelelő működése szempontjából alapvető jelentőséggel bír az érintett szereplők reprezentativitása, valamint az ülések menetrendje és rendszeressége.

6.9 Albániában elfogadták a munkaügyi felügyeletet létrehozó törvényt. Az intézmény területi kapacitása és beavatkozási képessége azonban még korlátozott, és továbbra is gondot okoz a munkahelyi egészségügy és biztonság területére vonatkozó hiányos jogalkotás, valamint a vonatkozó szabályok végrehajtása.

Kelt Brüsszelben, 2008. július 9-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Két fő albán szakszervezet létezik: az Albániai Független Szakszervezetek Szövetsége (BSPSH) és az Albániai Szakszervezetek Szövetsége (KSSH). Mindkettő 1992-ben jött létre.

⁽⁵⁾ Az Országos Munkaügyi Tanács szabályzata az albán munkatörvénykönyv 200. cikkében található meg (1995. július 12-i 7961. sz. törvény és későbbi módosításai).