C/2025/5152

28.10.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Значението на институционализирането на гражданския и социалния диалог в страните — кандидатки за членство в ЕС, и страните партньори

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/5152)

Докладчик: **Decebal-Ștefăniță PADURE**
Dumitru FORNEA
Ionuț SIBIAN

Съветници	Mircea MITRUȚIU (съветник на докладчика, I група) Igor ZUBCU (съветник на докладчика, II група) Simona CONSTANTINESCU (съветник на докладчика, III група)
Решение на Пленарната асамблея	23.1.2025 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	12.6.2025 г.
Приемане на пленарна сесия	17.7.2025 г.
Пленарна сесия №	598
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	187/0/2

1. Заключения и препоръки

1.1. Независимото и динамично гражданско общество е жизненоважно за демокрацията, тъй като защитава основните права и свободи и противодейства на надигащи се екстремистки движения, които поставят под въпрос ценностите на ЕС. Организираното гражданско общество, основано на демократични ценности, действа в обществения интерес, като посредничи между органите и гражданите, като позволява да се чуват по-добре гласовете на различни групи, включително на уязвими групи. То предоставя платформа за мирен активизъм, застъпничество и защита на правата, като укрепва демократичната ангажираност и отчетност.

1.2. Като се основава на обхвата на предишните предложения на ЕИСК относно гражданския диалог ([1]) и относно социалния диалог ([2]), ЕИСК отново посочва значението на институционализирането на гражданския и социалния диалог също и в страните — кандидатки за членство в ЕС, и страните партньори ([3]), със следните прецизирани цели:

— съществуването на всеобхватна и ефективна законодателна рамка, която гарантира ефективното участие на организациите на гражданското общество (ОГО), социалните партньори и други заинтересовани страни в замисъла, изпълнението, мониторинга и оценката на законодателната и политическата работа. Тази рамка следва да бъде приведена в съответствие със стандартите на ЕС за приобщаване, прозрачност и отчетност, както и със стандартите, установени от Организацията на обединените нации (ООН), по-специално в рамките на цел за устойчиво развитие (ЦУР) №16;

([1]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Укрепване на гражданския диалог и демокрацията на участието в ЕС: пътят напред“ (проучвателно становище по искане на белгийското председателство) (ОВ C, C/2024/2481, 23.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).

([2]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за препоръка на Съвета относно укрепването на социалния диалог в Европейския съюз [COM(2023) 38 final — 2023/0012 (NLE)] и относно съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Укрепване на социалния диалог в Европейския съюз: оползотворяване на пълния му потенциал за управление на справедливи преходи“ [COM(2023) 40 final] (ОВ C 228, 29.6.2023 г., стр. 87).

([3]) Страна партньор означава всяка държава, сключила споразумение за партньорство с ЕС. Списъкът на държавите е наличен на адрес: Държави — Европейска комисия: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_bg.

— привеждане на институционалната структура на гражданския и социалния диалог в страните кандидатки в съответствие с принципите, стандартите и добрите практики в Европейския съюз и насърчаването му в страните партньори с позоваване на Европейския икономически и социален комитет. Както гражданският, така и социалният диалог следва да се ползват с подходящи ресурси и национални регулаторни рамки, които биха гарантирали тяхното ефективно функциониране и сближаване при осигуряването на постоянен диалог между държавата и обществото;

— насърчаване на автентичен и структуриран тристранен диалог между правителствата, синдикалните организации и организациите на работодатели за насърчаване на сътрудничеството в ключови области като заетост, трудови права, колективно договаряне, регионално развитие, образование и стратегии за справедлив преход;

— укрепване на капацитета на организациите на гражданското общество и социалните партньори да участват ефективно и на същото равнище в гражданския и социалния диалог чрез специална финансова подкрепа, обучение, институционални партньорства и оперативна помощ, без да се засяга тяхната независимост от правителството;

— насърчаване на обмена на добри практики и ноу-хау от държавите — членки на ЕС, чрез структурирано сътрудничество, програми за взаимно обучение, техническа помощ и стратегически партньорства;

— разширяване на участието на организираното гражданско общество в рамките на финансираното от ЕС сътрудничество, за да се подкрепи основаното на участието управление.

1.3. За постигането на тези цели ЕИСК препоръчва следните конкретни предварителни действия:

— в отношенията си със страните кандидатки и партньори съответните институции на Европейския съюз могат да насърчават значението на включването и ефективното участие на организираното гражданско общество в процесите на преговори по прозрачен и приобщаващ начин, като така допринасят също и за засилване на ролята на съвместните консултативни комитети, платформите на гражданското общество или вътрешните консултативни групи, консултативните структури на гражданското общество, които съществуват и действат въз основа на споразуменията за асоцииране или търговските договори на ЕС с различни съседни държави или други региони на света;

— замисляне на процес на наблюдение, който би позволил на ЕИСК и други заинтересовани участници от гражданското общество да наблюдават изпълнението на институционалния граждански и социален диалог по време на пълния цикъл на формулиране на регулаторната и обществената политика и да издава препоръки, когато е необходимо;

— включване на условието за граждански и социален диалог в преговорите за присъединяване към ЕС и програмите за сътрудничество, и по-специално по отношение на спазването на членове 151 — 155 от ДФЕС относно социалната политика и консултациите със заинтересованите страни;

— създаване на приобщаващи и постоянни национални платформи за диалог между правителствата, организациите на гражданското общество и социалните партньори, функциониращи като институционализирани форуми за политически дебат и законодателно съвместно създаване, като за модел се използва ЕИСК;

— прилагане на целеви програми за финансиране на ЕС в подкрепа на развитието и дългосрочната устойчивост на независими организации на гражданското общество и социални партньорски структури, позволяващи тяхното активно и равноправно участие в публичните политики и процесите на интеграция в ЕС;

— институциите на Европейския съюз и организациите на гражданското общество трябва да увеличат усилията си за подкрепа на информационни кампании, които подчертават значението на социалния и гражданския диалог. Това е особено важно за ангажирането на младите хора. Тези дейности следва да се провеждат в партньорство с организациите на гражданското общество или социалните партньори в държавите кандидатки и партньори.

1.4. ЕИСК препоръчва както социалните партньори, така и организациите на гражданското общество да бъдат членове на икономическите и социални съвети (ИСС). В държавите, в които само социалните партньори участват в работата на съществуващия ИСС, следва да се създадат други канали/платформи за граждански диалог.

2. **Контекст**

2.1. Гражданският и социалният диалог са основен стълб на европейския модел на управление, основано на участието. През последните десетилетия този диалог допринесе значително за консолидирането на демокрациите в държавите — членки на ЕС, и изигра решаваща роля в насърчаването на едно устойчиво, справедливо и приобщаващо социално-икономическо развитие.

2.2. Институционализираният социален диалог на европейско равнище беше законово регламентиран с подписването на Римските договори от държавите — основателки на Европейската икономическа общност, на 25 март 1957 г. През същата година в резултат на тези договори беше създаден Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК): основният европейски консултативен орган, който беше предназначен да бъде „мост между институциите на Общността и организираното гражданско общество“.

2.3. В дял X от Договора — Социална политика, има позовавания на социалния и гражданския диалог и консултацията с Европейския икономически и социален комитет: членове 151, 152, 153, 154 и 155. Например член 152 гласи, че: „Европейският съюз признава и насърчава ролята на социалните партньори на равнището на Съюза, като отчита многообразието на националните системи. Той улеснява диалога между тях при зачитане на тяхната автономност.“

2.4. Тъй като отношенията между Европейския съюз и страните кандидатки, както и страните партньори в източния и южния регион се развиват, съществува необходимост от засилване на гражданския и социалния диалог като част от процесите на интеграция и сътрудничество. В предишни становища на ЕИСК се подчертава, че структурираният социален и граждански диалог е ключов фактор за успеха на политиките за развитие, социално сближаване и демократизация в тези страни ([4]).

2.5. *Социален диалог*

2.6. Според определението на Международната организация на труда (МОТ) социалният диалог представлява всички видове преговори, консултации или обмен на информация между или сред представителите на правителствата, работодателите и синдикалните организации по въпроси от общ интерес, свързани с икономическата и социалната политика. Социалният диалог може да съществува като тристранен процес, в който една от страните е правителството, или да се състои от двустранни отношения между работниците и ръководството. Социалният диалог играе ключова роля за оказване на влияние върху икономическите, трудовите и социалните политики и за насърчаване на сближаването на условията на живот и труд. Процесът на колективно договаряне е важен инструмент на социалния диалог, който има за цел да гарантира достойни условия на труд и справедливост на работното място.

Граждански диалог

2.7. Въпреки че не е прието единно определение за граждански диалог, той е широко признат като ключов компонент от работата на организациите на гражданското общество (ОГО) за гарантиране, че гласовете на гражданите се чуват в процесите на вземане на решения. Секторните, междусекторните и хоризонталните компоненти на гражданския диалог насърчават сътрудничеството и приобщаването в публичното управление, засилвайки легитимността и отчетността на политиките. Това се постига чрез две допълващи се измерения: 1) диалог между ОГО за обмен на мнения и експертен опит; и 2) структуриран диалог между ОГО и правителствените институции, за да се гарантира, че при изготвянето на политиките се вземат предвид различни позиции.

3. **Общи бележки**

3.1. В много страни кандидатки и страни партньори гражданският и социалният диалог остават фрагментирани и липсва институционално регламентиране, което се отразява на способността на страните да разработват съгласувани и приобщаващи публични политики. При липсата на ясни институционални структури участието на гражданското общество и социалните партньори във вземането на решения е ограничено и неравномерно, което води до липса на доверие в демократичните процеси и гражданска неангажираност.

3.2. ЕИСК подчертава ясното разграничение между социалния диалог, който е залегнал в членове 151 — 155 от ДФЕС и включва социални партньори (организации на работодателите и синдикални организации), и гражданския диалог, както е формулиран в член 11 от ДЕС, който включва участници от по-широкото организирано гражданско общество. Тези две форми на диалог се допълват, но се различават по целта, участниците и институционалните рамки.

3.3. Структурираният и добре институционализиран граждански и социален диалог е от съществено значение за осигуряване на стабилност, институционална памет, икономическо развитие и социално сближаване в страните кандидатки/страните партньори. Чрез насърчаването и подкрепата на такива институционални структури Европейският съюз и държавите членки могат да засилят ролята си на надежден партньор и да подкрепят демократичните процеси в тези страни, допринасяйки за по-плавната и по-устойчива интеграция в европейското семейство в рамките на процесите на разширяване, но също така и в отношенията с други страни партньори, които биха могли да бъдат вдъхновени от концепцията за институционализиран граждански и социален диалог.

([4]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Укрепване на гражданския диалог и демокрацията на участието в ЕС: пътят напред“ (проучвателно становище по искане на белгийското председателство) (ОВ C, C/2024/2481, 23.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).
Становище на Европейския икономически и социален комитет — Участие на младежта в социалния и гражданския диалог в Средиземноморския регион (становище по собствена инициатива) (ОВ C, C/2024/1189, 21.3.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1189/oj).

3.4. Освен това председателят на ЕИСК наскоро стартира инициатива за по-активно включване на страните кандидатки в дейностите на ЕИСК. Целта на тази инициатива е да се гарантира, че тези страни могат да се възползват от експертните познания и опита на държавите — членки на ЕС, по-специално в насърчаването на конкурентни икономики чрез социален диалог и по-широко участие на гражданското общество. Чрез интегрирането на страните кандидатки на ранен етап от тези процеси ЕИСК не само подпомага тяхната подготовка за бъдещо членство в ЕС, но и подкрепя създаването на устойчиви икономики, които могат да се конкурират в световен мащаб, като същевременно се поддържат високи социални стандарти.

3.5. В този контекст институционализирането на гражданския и социалния диалог се превръща в ключов двигател не само на социалния и демократичния напредък, но и на икономическите резултати, като по този начин се спомага за привеждането в съответствие на страните кандидатки и страните партньори със стандартите и целите за конкуренция на ЕС и ООН.

3.6. В някои страни кандидатки, където не съществуват такива органи, процесът за оценка на възможността за създаване на Икономически и социален съвет или подобен орган на национално равнище вече е започнал и експертният опит на ЕИСК и други подобни организации в държавите членки би бил много полезен за изготвянето на анализ на нуждите и финализиране на законодателните и административните процеси, свързани с тази институционална структура.

3.7. Създаването на икономически и социални съвети в страните кандидатки и в някои страни партньори, където такива не съществуват, би могло да улесни засиленото сътрудничество и по-добрата синхронизация между действията на ЕС и интересите на организираното гражданско общество в тези страни.

3.8. Институционализирането на социалния и гражданския диалог помага на организациите на гражданското общество и социалните партньори да бъдат третирани с уважение и да се възползват по организиран, ефикасен и прозрачен начин от публичните финансови ресурси, които се разпределят за процеси, свързани с гражданския и социалния диалог на местно, регионално, национално или европейско и друго равнище.

3.9. Създаването на Икономически и социален съвет (ИСС) там, където такъв не съществува, би дало възможност и за функционирането на орган от професионални държавни служители в определени области, които биха разработвали становища и препоръки, одобрявани с консенсус от групите на гражданското общество, като по този начин се гарантира подобряването на проектите на документи, разработвани от публичните органи, и изключването на социални спорове.

3.10. Социалните партньори (синдикалните организации и организациите на работодателите) и представителите на други организации на гражданското общество, които ще бъдат част от Икономическия и социален съвет или подобен орган, биха се възползвали от:

— задължителни консултации по проекти на нормативни актове в специализираните области, предвидени от закона, инициирани от правителството, както и законодателни инициативи на депутати;

— разработване, по искане на правителството, парламента или по собствена инициатива, на анализи/проучвания относно икономическите, социалните и екологичните реалности, за които правителствата следва да предоставят административна и финансова подкрепа;

— докладване пред правителството или парламента за възникването на икономически и социални явления, които изискват разработването на нови нормативни актове и/или изменение на съществуващите.

4. **Конкретни бележки**

4.1. Институционализирането на социалния и гражданския диалог може да се осъществява в различни организационни структури, като се зачитат особеностите на всяка държава и като се отчитат интересите и стремежите на организациите на гражданското общество и социалните партньори, но като същевременно се вземат предвид и най-добрите практики на европейско и международно равнище в тази област.

4.2. ЕИСК счита, че институционализирането на гражданския и социалния диалог ускорява интеграцията на страните кандидатки към европейския социален модел, въз основа на представителността и многообразието на социалните партньори и организациите на гражданското общество и тяхното участие в публичния процес на вземане на решения.

4.3. ЕИСК отбелязва, че икономическите и социални съвети и други форми на институционализиран граждански и социален диалог допринасят значително за укрепването на модела на управление и демокрация на участието и играе ключова роля в насърчаването на устойчивото, справедливо и приобщаващо социално-икономическо развитие.

4.4. ЕИСК подчертава необходимостта от засилване на гражданския и социалния диалог като част от процесите на интеграция и сътрудничество между страните кандидатки и държавите членки. Структурираният граждански и социален диалог е ключов фактор за успеха на политиките за устойчиво развитие, социално сближаване и демократизация в тези страни.

4.5. Социалният диалог, особено в неговата тристранна форма, включва структурирано взаимодействие между правителствата, организациите на работодателите и синдикалните организации, съсредоточено основно върху пазара на труда, условията на труд и икономическите политики. За разлика от това гражданският диалог обхваща по-широк кръг от участници, като организациите на гражданското общество (ОГО) се включват в процес на основано на участието управление заедно с три други ключови заинтересовани страни: публични органи, политически институции и, в някои случаи, икономически и социални участници. Въпреки че са различни, тези две форми на диалог се допълват взаимно и представляват основни стълбове на демократичната легитимност и приобщаващото изготвяне на политики в рамките на ЕС.

4.6. Институционализираните и структурирани консултации осигуряват социален мир и благоприятна социална и икономическа среда за развитие и модернизация в страните кандидатки/партньори, както чрез разсейване на натрупаното социално напрежение чрез диалог и преговори, така и чрез създаване на условия за установяването и поддържането на предвидима институционална и правна рамка за гражданите и икономическите участници в страната и чужбина.

4.7. ЕИСК отбелязва, че чрез интегрирането на институционализирания граждански и социален диалог във всички законодателни решения и решения в областта на публичната политика, които имат значително социално, икономическо и екологично въздействие, се гарантира представителството на различни интереси в обществото: на МСП, чуждестранните инвеститори, публичните дружества, служителите, гражданското общество и местните общности.

4.8. В икономическите и социални съвети социалните партньори и организациите на гражданското общество, които представляват различни интереси, развиват способността си за консенсус и компромис чрез преговори и диалог и се научават да преговарят и балансират мненията си, за да постигнат обща гледна точка в отношенията си с лицата, вземащи решения.

4.9. В държави, където те не съществуват, създаването на икономически и социални съвети ще засили ролята и мястото на социалните партньори и организациите на гражданското общество в консултациите и партньорските отношения с правителствата на страните кандидатки и страните партньори, като изисква от тях да провеждат консултации с тях и да търсят тяхното мнение относно всички законодателни проекти и проекти в областта на публичната политика със значително социално, икономическо и екологично въздействие.

4.10. По същия начин представителните организации на социалните партньори и на гражданското общество ще трябва да развият собствените си умения за анализиране на публичните политики и формулиране на становища, изменения и алтернативни публични политики, за да отговарят на очакванията, свързани с техните нови институционализирани права.

4.11. ЕИСК препоръчва на страните кандидатки и страните партньори да определят ясни и прозрачни критерии за подбор на представителите в гражданския и социалния диалог, включително механизми за ротация, мерки за публична отчетност и редовни оценки на представителността, за да се осигури легитимност, надеждност и многообразие.

4.12. Във връзка с това за подкрепа на институционализирането и привеждането в действие на структурираните механизми за граждански и социален диалог следва да бъдат заделени европейски предприсъединителни фондове. Финансирането следва да се съсредоточи върху разработването на административните и регулаторните рамки, необходими за основано на участието управление и приобщаващо изготвяне на политики, включително трансфера на ноу-хау и опит по отношение на структурите за демократичен диалог и процесите на публична политика от ЕИСК, националните ИСС и подобни органи в държавите членки към техните партньори в държавите кандидатки и държавите партньори, без да се финансират основните операции на социалните партньори или организациите на гражданското общество, за да се запази тяхната автономност и независимост.

4.13. Трябва също да се разработят програми за изграждане на взаимно доверие между публичните и частните партньори, участващи в гражданския и социалния диалог. Експертният състав в администрацията на икономическите и социалните съвети и структурирането на дейността в специализирани секции ще допринесе за ефективността на дейността на тези консултативни институции.

4.14. ЕИСК беше първият европейски орган, който официално започна да включва страните кандидатки в работата си, като по този начин даде положителен пример на другите институции на ЕС. „Членове от страните кандидатки за присъединяване“ е почетна титла, която показва подкрепа и уважение към представителите на гражданското общество от страните — кандидатки за членство в ЕС, без да им се предоставя статутът на членове на ЕИСК.

4.15. Ранното създаване на икономически и социални съвети и подобни органи в държави, където те все още не съществуват, и участието на представители на гражданското общество в процеса на присъединяване/работните групи за преговори ще допринесат за темпото на процеса на преговорите за присъединяване на страните — кандидатки за членство в ЕС, по-конкретно по отношение на две групи от преговорни глави: „Основополагащи принципи“ (глави „Съдебна система и основни права“ и „Правосъдие, свобода и сигурност“) и „Конкурентоспособност и приобщаващ растеж“ (глави „Предприятия и индустриална политика“ и „Социална политика и заетост“).

4.16. Възможностите за финансиране за страните кандидатки са разработени с цел подпомагане на изпълнението на големи системни реформи, съсредоточени главно върху преговорните глави от клъстер 1: „Основополагащи принципи“. Функционирането на демократичните институции е свързано и с прозрачността в управлението и с консултациите/участието на организациите на гражданското общество в процеса на интеграция в ЕС, като и двата аспекта са част от целите за институционализиране на гражданския и социалния диалог.

4.17. В съответствие с принципа на партньорство на ЕС и социалните и икономическите цели на плановете за растеж на страните кандидатки, ЕИСК настоява социалните партньори и гражданското общество да бъдат включени своевременно и пълноценно в етапите на разработване и прилагане, наблюдение и оценка на програмите за реформи ([5]).

4.18. ЕИСК препоръчва програмите за реформи да включват обобщение на процеса на консултации, в което да се показва как се отразява приносът на заинтересованите страни, в съответствие със становището му от 2024 г. относно Новия план за растеж и Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани.

4.19. ЕИСК подчертава, че институционализирането на гражданския и социалния диалог под формата на икономически и социални съвети в страните кандидатки и страните партньори не замества тристранния социален диалог между правителствата, работодателите и синдикалните организации относно пазара на труда (заплащане и условия на труд) под формата на тристранни комитети или съвети за социален диалог на териториално и национално равнище.

Брюксел, 17 юли 2025 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE

([5]) Становище на Европейския икономически и социален комитет — Проправяне на пътя за присъединяването на Западните Балкани към ЕС (проучвателно становище) (ОВ C, C/2024/6872, 28.11.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6872/oj).