

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwiększenia przejrzystości procesu akcesyjnego do UE i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2014/C 451/06)

Sprawozdawca: **Marina ŠKRABALO**

Na sesji plenarnej w dniu 22 stycznia 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*zwiększenia przejrzystości procesu akcesyjnego do UE i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 12 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca 2014 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 132 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Polityka rozszerzenia UE być może nie należy do najbardziej popularnych obszarów polityki unijnej, ale jest jednym z jej najbardziej udanych projektów politycznych. W ostatnich latach odnotowano znaczącą poprawę przejrzystości i pluralizmu procesu akcesyjnego, co można zaobserwować w obecnych procesach akcesyjnych w Serbii i Czarnogórze. Strategiczny zwrot instytucji UE ku kwestiom podstawowym, tzn. rządowi prawa i zarządzaniu gospodarczemu, stwarza możliwość wspierania demokracji uczestniczącej w ramach – a nie równoległe do – całościowo rozumianej polityki rozszerzenia.

1.2 Niemniej nadal istnieją liczne wyzwania. Konieczna jest większa spójność, by zarówno instytucje UE, jak i zainteresowane rządy przyjęły przejrzyste i integracyjne podejście w ramach całego procesu akcesyjnego i wszystkich obszarów polityki oraz we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących. Istnieje potrzeba ściślejszej integracji polityki w odniesieniu do: 1) samych negocjacji; 2) wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego; 3) budowania potencjału instytucjonalnego; wszystkie te elementy powinny być lepiej odzwierciedlone w finansowaniu pomocy przedakcesyjnej.

1.3 EKES zaleca, by Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski:

- znacząco zwiększyły wsparcie finansowe dla budowania zdolności instytucjonalnych i zwiększania zaangażowania obywateli w proces akcesyjny, a także wzmocnienia profesjonalizmu i niezależności mediów;
- zachęcały do rozwijania dialogu, zarówno obywatelskiego jak i społecznego, w krajach objętych procesem rozszerzenia i do ściślejszego powiązania go z procesem akcesyjnym;
- podejmowały większe wysiłki informacyjne, aby wyjaśnić obywatelom UE, we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, korzyści i wyzwania związane z polityką rozszerzenia;
- ujawniły wszystkie najważniejsze dokumenty z negocjacji akcesyjnych, tj. sprawozdania z przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, tłumaczenia dorobku prawnego UE oraz wskaźniki odniesienia dotyczące otwierania i zamykania poszczególnych rozdziałów, a także opublikowały te dokumenty na stronach internetowych delegatur UE;
- zobowiązały kraje objęte procesem rozszerzenia do przyjęcia i wdrożenia przepisów dotyczących publicznego dostępu do informacji i konsultacji społecznych jako integralnej części procesu monitorowania postępów;
- stosowały opracowane przez DG ds. Rozszerzenia wytyczne dotyczące wsparcia UE dla społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020<sup>(1)</sup> – na tych samych zasadach we wszystkich krajach objętych procesem rozszerzenia – oraz dokonały przeglądu tych wytycznych, by bardziej szczegółowo uwzględnić szczególne wyzwania stojące przed partnerami społecznymi w ramach dialogu społecznego;

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf)

— dążyły do pełnego wdrożenia *opracowanych przez DG ds. Rozszerzenia wytycznych dotyczących wsparcia UE dla wolności i integralności mediów w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020* <sup>(2)</sup>.

#### 1.4 EKES zaleca, by rządy krajowe państw negocjujących przystąpienie:

- przyjęły i opublikowały sformułowane na piśmie zasady dotyczące dostępności i ujawniania informacji związanych z negocjacjami oraz zapewniły:
  - przejrzystość struktur, procedur i harmonogramów negocjacji oraz udostępnienie ich do publicznej wiadomości;
  - udostępnienie krajowych stanowisk negocjacyjnych posłom do parlamentu, a opinii publicznej przynajmniej ich streszczeń;
- zapraszały przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, na wszystkie posiedzenia grup eksperckich i grup roboczych zajmujących się poszczególnymi rozdziałami, a także na posiedzenia głównego zespołu negocjacyjnego we wszystkich dotyczących ich kwestiach związanych z akcesją;
- określiły priorytety krajowe przed rozpoczęciem procesu negocjacji, by pomóc głównemu zespołowi negocjacyjnemu skuteczniej chronić priorytetowe sektory i tym samym osiągnąć lepsze wyniki negocjacji;
- przeprowadziły oceny skutków regulacji (OSR) w związku z przygotowaniem krajowych stanowisk negocjacyjnych i harmonizacją przepisów, by określić ryzyko dostosowawcze, a także zaangażowały podmioty niepubliczne w dokonywanie OSR – w tym kręgi biznesowe, związki zawodowe i przedstawiciele zainteresowanych grup społecznych;
- ściślej włączyły partnerów społecznych i stowarzyszenia przedsiębiorców w zarządzanie gospodarcze i reformy rynku pracy oraz w obliczanie społecznych i gospodarczych kosztów harmonizacji, uwzględniając przy tym obawy dotyczące spójności społecznej i konkurencyjności;
- zaangażowały rady społeczno-gospodarcze w programowanie pomocy przedakcesyjnej mającej na celu zaspokojenie potrzeb partnerów społecznych;
- włączyły partnerów społecznych i inne zainteresowane strony, takie jak stowarzyszenia przedsiębiorców, w programy pomocy technicznej i finansowania dostępne społeczeństwu obywatelskiemu;
- zadbały o to, by parlamenty krajowe odgrywały w sposób strategiczny i terminowy proaktywną, deliberacyjną i nadzorującą rolę w procesie akcesyjnym;
- powstrzymały się od powrotu do bezpośredniego mianowania członków wspólnych komitetów konsultacyjnych, a w zamian stosowały przy wyborze kandydatów przejrzyste procedury z udziałem jak największej liczby zainteresowanych stron, w tym rad społeczno-gospodarczych i krajowych organów konsultacyjnych społeczeństwa obywatelskiego.

#### 1.5 Zalecenia dla EKES-u:

- Wspólne komitety konsultacyjne (WKK) powinny dążyć do wypełnienia „pustych nisz” niezajętych przez inne podmioty procesu negocjacyjnego oraz skupić się na wybranej liczbie obszarów, zwłaszcza na czterech głównych kwestiach obecnej strategii rozszerzenia: rządach prawa, zarządzaniu gospodarczym, wzmocnieniu instytucji demokratycznych i praw podstawowych oraz rozwoju zarówno dialogu obywatelskiego, jak i społecznego.
- WKK powinny zintensyfikować kontakty z podmiotami szczebla krajowego i innych szczebli poprzez organizowanie wysłuchań publicznych, konsultacji on-line oraz współpracę z krajowymi doradcami TACSO <sup>(3)</sup> i uczestnikami kluczowych projektów w zakresie monitorowania polityki.
- Należy poprawić wymianę informacji między WKK a Komisją, Radą i odpowiednimi organami Parlamentu Europejskiego, by ułatwić komunikację między instytucjami UE i zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia.
- Trzeba pilnie przedsięwziąć środki, które zachęcałyby do większej równowagi płci w ramach WKK EKES-u, a także ułatwiały jej osiągnięcie.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity\\_210214.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf)

<sup>(3)</sup> TACSO jest finansowanym ze środków UE projektem pomocy technicznej dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia: <http://www.tacso.org/>

## 2. Kluczowe elementy i zmiany w unijnej polityce rozszerzenia w ciągu ostatnich pięciu lat

2.1 Chociaż można by dyskutować o niektórych jej długofalowych skutkach społecznych i politycznych, unijna polityka rozszerzenia miała z pewnością kluczowe znaczenie dla przyspieszenia zmian w krajowych strukturach zarządzania w kierunku gospodarki rynkowej i demokracji, a także we wspieraniu współpracy regionalnej na Bałkanach Zachodnich po zakończeniu działań wojennych. Pod względem zakresu unijnych negocjacji akcesyjnych, kwestią kluczową są okresy przejściowe we wdrażaniu prawodawstwa UE, jak również związane z tym koszty finansowe – ponoszone zarówno przez UE, jak i kraje kandydujące. Tempo i harmonogram negocjacji mogą być wysoce nieprzewidywalne ze względu na to, że polityki krajowe państw członkowskich (lub przynajmniej jednego państwa członkowskiego) mogą mieć na nie wpływ, a otwarcie i zamknięcie każdego rozdziału negocjacyjnego wymaga jednomyślnego głosowania w Radzie.

2.2 UE okazała się otwarta na ulepszenie i dostosowanie procesu negocjacyjnego do zmieniających się okoliczności politycznych. Należy zauważyć, że metodologia obecnych negocjacji znacznie się zmieniła na przestrzeni lat, zgodnie z podejściem „uczenie się przez działanie”.

2.3 Jak stwierdzono w komunikacie Komisji pt. „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2013–2014”<sup>(4)</sup>, „Doświadczenie pokazuje, jak istotne jest zajęcie się zasadniczymi kwestiami na samym początku”, poczynając od praworządności, która „jest obecnie centralnym elementem procesu rozszerzenia”. Jest to znacząca zmiana strategiczna, oznaczająca odejście od konkretnych dostosowań politycznych na rzecz szeroko rozumianej kwestii demokratycznych rządów, które wreszcie uznano za niezbędny warunek sensownej i zrównoważonej harmonizacji obszarów polityki z dorobkiem prawnym UE. W związku z powyższym podczas trwających negocjacji akcesyjnych (Czarnogóra, Serbia i Turcja) Komisja zamierza w ciągu całego tego procesu pozostawić otwarty rozdział 23 (sądownictwo i prawa podstawowe) i 24 (sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo), przy czym tempo negocjacji może zależeć także od postępów poczynionych w tych dwóch istotnych rozdziałach.

2.4 Z jednej strony zmiany w metodologii negocjacji stosowanej w procesie akcesyjnym wskazują na elastyczność UE i jej autentyczną troskę o zapewnienie skuteczności negocjacji. Położenie większego nacisku na rozszerzenie „oparte na dowodach” wzmocniło pozycję podmiotów niepublicznych, a dostarczane przez nie niezależne informacje wnoszą cenny wkład w regularne oceny dokonywane przez Komisję w ramach sprawozdań z postępów. Z drugiej strony wprowadzone zmiany mogą być postrzegane jako odzwierciedlające przede wszystkim selektywną potrzebę dowodów ze strony UE, a jednocześnie ignorujące obciążenia administracyjne nakładane w związku z tym na kraje negocjujące – chyba że wprowadzi się jasne procedury gromadzenia danych i angażowania zainteresowanych stron.

2.5 *Ramy negocjacyjne z Serbią*<sup>(5)</sup> są pierwszymi ramami negocjacyjnymi zawierającymi jednoznaczne odniesienie do zasad przejrzystości i włączania w negocjacje jak najszerszego kręgu zainteresowanych stron: „Aby zwiększyć zaufanie społeczeństwa do procesu rozszerzenia, decyzje będą podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty, tak by zapewnić większą przejrzystość. Wewnętrzne konsultacje i rozmowy będą chronione w zakresie, w jakim jest to konieczne dla zabezpieczenia procesu podejmowania decyzji, zgodnie z przepisami UE o publicznym dostępie do dokumentów we wszystkich obszarach działalności Unii”. Jest to ważna lekcja wyniesiona z doświadczeń z Chorwacją, gdzie frekwencja wyborcza w referendum unijnym była rekordowo niska (43 %). Jest to także w przypadku Czarnogóry krok w kierunku sformalizowania szeregu udoskonalonych praktyk.

2.6 W ramach silniejszego nacisku na zarządzanie gospodarcze UE przewiduje opracowanie krajowych strategii dotyczących reform gospodarczych, a także planów działania w zakresie zarządzania finansami publicznymi, w nadziei, że bardziej terminowe informowanie i nadzór makroekonomiczny mogą zapobiec przedłużającej się recesji gospodarczej i nadmiernemu deficytowi, który miał miejsce w Chorwacji bezpośrednio po przystąpieniu do UE. W związku z tym planuje się, aby kraje objęte procesem rozszerzenia poddawane były kontroli porównywalnej do tej stosowanej wobec państw członkowskich UE w ramach „europejskiego semestru”. Należy zadbać o przygotowanie w odpowiednim czasie sektora przedsiębiorstw, by pomóc firmom zwiększyć konkurencyjność i sprostać wyzwaniom związanym z jednolitym rynkiem UE. Ponadto zaangażowanie partnerów społecznych ma kluczowe znaczenie dla oceny społecznego wymiaru reform gospodarczych i osiągnięcia porozumienia w tej kwestii.

2.7 Według *opracowanych przez DG ds. Rozszerzenia wytycznych dotyczących wsparcia UE dla wolności i integralności mediów w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020*<sup>(6)</sup>, prężne społeczeństwo obywatelskie odgrywa zasadniczą rolę w pobudzaniu pluralizmu i demokracji uczestniczącej. Wsparcie UE dla społeczeństwa obywatelskiego powinno zatem skupić się na: 1) tworzeniu środowiska sprzyjającego działalności społeczeństwa obywatelskiego; 2) budowaniu zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do funkcjonowania jako skuteczne i odpowiedzialne podmioty niezależne. Wydaje się że wytyczne te mogą być użytecznym narzędziem integracji społeczeństwa obywatelskiego, pod warunkiem że będą stosowane zgodnie z ich poziomem ambicji.

<sup>(4)</sup> COM(2013) 700 final.

<sup>(5)</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 2.

2.8 Do tej pory polityka rozszerzenia nie sprostała w pełni wyzwaniu polegającemu na informowaniu obywateli UE o jej ogromnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i dobrobytu całego kontynentu, co mogłoby pomóc rozwiązać obawy wobec kolejnych rozszerzeń, które mogą się pojawić wraz z innymi formami ksenofobii, zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego. W miarę jak wspomnienia wojny na Bałkanach bledną, obecny kryzys na Ukrainie stanowi przypomnienie, że konsekwencje braku pokoju i demokracji mogą dotknąć nas wszystkich.

### 3. Publiczny dostęp do dokumentów negocjacyjnych

3.1 Chociaż proces przystąpienia nie przewiduje wymogów dotyczących przejrzystości i otwartości, rosną oczekiwania społeczne w tym względzie w państwach negocjujących przystąpienie do UE. W przypadku Chorwacji zabrakło informacji na temat technicznych procedur negocjacji – chociaż przyjęto protokół w sprawie wewnętrznej koordynacji politycznej stanowisk negocjacyjnych UE, nie został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym. Wszystkie opracowane przez rząd Chorwacji dokumenty związane z negocjacjami unijnymi, oprócz projektów aktów prawnych, były omawiane i przyjmowane na posiedzeniach rządu przy drzwiach zamkniętych. Oznaczało to, że obywatele nie mogli nawet zażądać dokumentów jawnych, ponieważ nie było żadnych oficjalnych informacji, że takowe istnieją. Dopiero po kilku latach presji ze strony społeczeństwa obywatelskiego rząd zaczął publikować podstawowe informacje o omawianych podczas sesji dokumentach.

3.2 Jeśli chodzi o kontrolę parlamentarną, to Słowenia może pochwalić się pod tym względem bezprecedensowymi dobrymi praktykami – parlament narodowy miał prawo weta w stosunku do stanowisk negocjacyjnych<sup>(7)</sup>, które były również podawane do publicznej wiadomości. Chociaż chorwacki parlament działał w sposób kompetentny jako strażnik konsensusu politycznego w ciągu sześciu lat żmudnych negocjacji z UE, nie udało mu się szerszej zaangażować parlamentarzystów, ekspertów i ogółu społeczeństwa w rozważania polityczne. Dostęp do stanowisk negocjacyjnych i sprawozdań był ograniczony do urzędników rządowych i wybranych grup członków Krajowej Komisji ds. Monitorowania Negocjacji Akcesyjnych, co skutkowało praktycznym wykluczeniem zdecydowanej większości posłów, nie wspominając o ogóle społeczeństwa. Nie należy powtarzać tego scenariusza w następnej rundzie negocjacji.

3.3 Fakt, że dokumenty sporządzone przez Komisję Europejską i Radę (takie jak wspólne stanowiska UE) nie były własnością Republiki Chorwacji, także stanowił przeszkodę w informowaniu w odpowiednim czasie podmiotów niepaństwowych i mediów oraz w niezależnym monitorowaniu procesu negocjacyjnego, gdyż rząd chorwacki twierdził, że nie był uprawniony do ujawniania tych dokumentów. Instytucje UE również nie wykazywały proaktywnego podejścia do ich ujawniania<sup>(8)</sup>.

3.4 W przypadku Czarnogóry nastąpiła wyraźna poprawa, jeśli chodzi o ujawnianie dokumentów związanych z negocjacjami. Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej wszystkie sprawozdania z przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, co może być dla wszystkich zainteresowanych stron cennym narzędziem diagnozowania braku zgodności ustawodawstwa krajowego z dorobkiem prawnym UE. Ponadto Rada proaktywnie opublikowała wspólne stanowiska UE w odniesieniu do rozdziałów 23 i 24 z uwagi na znaczenie i interes publiczny związanych z nimi reform. Czas pokaże, czy ta dobra praktyka przełoży się na politykę stosowaną wobec Serbii i Turcji lub w odniesieniu do już otwartych rozdziałów. Ponadto nie ma żadnych formalnych powodów, dla których Rada nie mogłaby opublikować w pełnej formie początkowych kryteriów odniesienia po ich jednogłośnie zatwierdzeniu. Terminowy dostęp do tych kluczowych dokumentów negocjacyjnych jest niezbędny do tego, by społeczeństwo obywatelskie mogło wnieść swój wkład, a media mogły informować w oparciu o fakty i monitorować w sposób niezależny działania podejmowane przez rządy w celu wypełnienia ich zobowiązań.

3.5 Na podstawie wniosków z wcześniejszych rund rozszerzenia Komisja stała się bardziej świadoma istotnej roli pełnionej przez niezależne i profesjonalne media, o czym świadczy zorganizowanie dwóch konferencji pt. „Speak-Up” w 2011 i 2013 r. oraz przyjęcie *wytycznych dotyczących wsparcia UE dla wolności i integralności mediów w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020*, które to wytyczne powinny również służyć za podstawę przydziału środków finansowych. Nadal jednak wyzwaniem jest docieranie środków masowego przekazu do odbiorców w UE, którzy także muszą być odpowiednio informowani o znaczeniu i dynamice polityki rozszerzenia.

<sup>(7)</sup> <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

<sup>(8)</sup> W praktyce Rada wydała związane z akcesją dokumenty na żądanie, po wyłączeniu z nich szczególnie chronionych danych związanych głównie ze stanowiskami i dokumentami będącymi w posiadaniu państw członkowskich, uzasadniając to tym, że wymagają one konsultacji międzyrządowych i dotyczą stosunków międzynarodowych, zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. W ramach swej polityki klasyfikacji informacji Rada ogranicza dostęp do związanych z akcesją informacji także w Parlamencie Europejskim, w którym znajdują się specjalne pomieszczenia przeznaczone do przechowywania i przeglądania dokumentów niejawnych.

#### 4. Rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie akcesyjnym

4.1 Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces akcesyjny obejmuje: 1) bezpośredni udział w rzeczywistych negocjacjach (tj. przegląd zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, przygotowywanie stanowisk krajowych, nadzór nad postępowaniem prac); 2) dialog społeczny i obywatelski związany z kształtowaniem polityki i harmonizacją przepisów z dorobkiem prawnym UE; 3) uczestnictwo w programowaniu funduszy przedakcesyjnych; 4) niezależne monitorowanie postępów i społecznych skutków procesów reform. Wypełnianie tych zadań wymaga odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony rządów krajowych i unijnych funduszy przedakcesyjnych.

4.2 W skład chorwackich i czarnogórskich grup roboczych ds. przygotowania stanowisk negocjacyjnych weszło wielu ekspertów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (ponad jedna trzecia wszystkich członków). W obu przypadkach wystosowano otwarte zaproszenie do zgłaszania kandydatur, a następnie opublikowano nazwiska wszystkich członków grup roboczych. Jednakże w wypadku Chorwacji zakres udziału był w dużej mierze zależny od stylu przywództwa w każdej grupie: w niektórych przypadkach członkowie społeczeństwa obywatelskiego nie mieli wglądu do wymaganych projektów stanowisk negocjacyjnych. W związku z tym wkład społeczeństwa obywatelskiego dotyczył przede wszystkim początkowego etapu przeglądu i miał niewielki wpływ na kształt strategii negocjacyjnej i na wczesną ocenę społecznych i gospodarczych kosztów i korzyści.

4.3 Instytucje UE zapewniły szereg kanałów konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w celu zbierania danych na temat postępów w realizacji reform związanych z akcesją. Można do nich zaliczyć korespondencję on-line, doroczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim w Brukseli, spotkania na szczeblu krajowym, sesje informacyjne i wydarzenia o charakterze publicznym organizowane podczas wizyt urzędników UE. Komisja była również otwarta na niezależne sprawozdania monitorujące przygotowywane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba jednak przyznać, że Komisja wykazała się znacznie większą proaktywnością wobec organizacji pozarządowych niż wobec związków zawodowych i stowarzyszeń przedsiębiorców. Wskazuje na to zarówno poziom kontaktów, jak i zakres i cel przedakcesyjnych programów finansowania na rzecz budowania potencjału i monitorowania polityki.

4.4 Jeśli spojrzymy wstecz na proces przystępowania Chorwacji do UE, to jawi się on jako zmarnowana szansa rozwinięcia dialogu społecznego w tym kraju w związku z jego przystąpieniem do UE, a takie wzmocnienie dialogu mogło przyczynić się do zapewnienia skuteczniejszych i bardziej zrównoważonych warunków członkostwa Chorwacji w UE, tak jak miało to miejsce w przypadku Bułgarii. Krajowe rady społeczno-gospodarcze nie były wystarczająco wykorzystywane do prowadzenia debaty na temat społecznych i gospodarczych kosztów dostosowawczych i środków wsparcia ani do programowania pomocy przedakcesyjnej. Bardzo małą część funduszy przedakcesyjnych kierowano na wzmocnienie struktur dialogu społecznego i zdolności organizacyjnych partnerów społecznych. Z uwagi na swoją rozgałęzioną strukturę stowarzyszenia przedsiębiorców i związki zawodowe powinny być w większym stopniu wykorzystywane jako kluczowe platformy dyskusji na temat kosztów akcesji i płynących z niej korzyści, a także terminowego przygotowania gospodarek.

4.5 Co się tyczy kształtowania polityki, to w przypadku Chorwacji, zgodnie z negatywnymi tendencjami widocznymi w poprzednich rundach przystąpienia, ponad 80 % prawodawstwa związanego z dorobkiem prawnym UE wprowadzono w trybie przyspieszonym, często bez żadnych konsultacji ze społeczeństwem i z minimalnym zastosowaniem ocen skutków regulacji (OSR), co miało negatywny wpływ na jakość i przejrzystość projektów aktów prawnych<sup>(9)</sup>. Z bardziej pozytywnej strony, programowanie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej odbyło się z udziałem jak najszerszej liczby zainteresowanych stron, zwłaszcza jeśli chodzi o udział społeczeństwa obywatelskiego, i było kierowane przez Radę ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, ze wsparciem technicznym ze strony Rządowego Biura ds. Społeczeństwa Obywatelskiego. Doprowadziło to do ustanowienia bardzo istotnych programów dotacji wspierających niezależne monitorowanie polityki w kilku najważniejszych obszarach reform i pozwoliło na istotną interwencję partnerów społecznych w przyznawaniu finansowania na wzmocnienie kompetencji w zakresie dialogu społecznego. Należy unikać opisanego powyżej braku spójności między tymi dwoma procesami, a integracyjne podejście do tworzenia polityki powinno zawsze przeważać w przyszłych procesach akcesyjnych.

#### 5. Rola EKES-u w ułatwianiu udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie akcesyjnym

5.1 Jako zdecydowany zwolennik polityki rozszerzenia, EKES powołał wspólne komitety konsultacyjne (WKK), grupujące organizacje społeczeństwa obywatelskiego w celu formułowania zaleceń dla władz politycznych obu stron i zachęcania do publicznej debaty na temat integracji z UE w krajach objętych procesem rozszerzenia. Struktury te umożliwiły przeprowadzenie świadomej dyskusji na temat negocjacji z uwzględnieniem różnorodnych stanowisk oraz pozwoliły określić skutki przyjęcia dorobku prawnego UE z punktu widzenia różnych grup społecznych, wspierając przy tym zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w ten proces. Oprócz WKK, również Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich stanowi regionalną platformę dyskusji z władzami politycznymi i umożliwia budowanie sieci kontaktów między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich i jednoczesną analizę głównych problemów społeczeństwa obywatelskiego w tym regionie.

<sup>(9)</sup> Ocena Sigma w sprawie Chorwacji, maj 2011 r.

5.2 W poniższym wykazie wskazano niektóre wyzwania wyodrębnione w toku prac WKK:

- rządy mają tendencję do wywierania nadmiernego wpływu na procedury nominacji członków WKK;
- w pracy i kontaktach występują zakłócenia z uwagi na częste zmiany personalne, jeśli chodzi o udział członków EKES-u w poszczególnych WKK; jednocześnie zbyt rzadka rotacja ze strony krajów partnerskich mogła stanowić przeszkodę w nawiązywaniu kontaktów z nowymi organizacjami;
- WKK mają ograniczone możliwości organizacyjne docierania do szerszego kręgu lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających poza stolicą i ośrodkami miejskimi;
- WKK mają tendencję do angażowania więcej męskich członków EKES-u, obecnie wskaźnik ten plasuje się na średnim poziomie 78 %. Ponieważ oznacza to znaczne zakłócenie równowagi płci, EKES powinien opracować i wdrożyć środki, które zmieniłyby tę niesatysfakcjonującą sytuację.

5.3 Zadaniem EKES-u, a także wyzwaniem dla niego jest podnoszenie świadomości na temat roli społeczeństwa obywatelskiego i włączanie partnerów społecznych w proces akcesyjny. W niektórych państwach rządy nadal przejawiają negatywne nastawienie wobec społeczeństwa obywatelskiego, wskutek czego zalecenia WKK mają mały oddźwięk. Jednakże WKK stworzyły możliwość bezpośrednich kontaktów między społeczeństwem obywatelskim, Unią Europejską i krajowymi politykami i urzędnikami, nawet jeśli miały niewielki wpływ na politykę rządów. W tym kontekście odniosłyby one istotne korzyści z silniejszego wsparcia Komisji, Rady i PE i ze ściślejszej współpracy z nimi – zapewniłoby to uwzględnienie przez wszystkie ośrodki kształtowania polityki najważniejszych obaw związanych z krajowymi skutkami akcesji, wyrażanymi w toku obywatelskiego i społecznego dialogu w poszczególnych krajach.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

*Przewodniczący*  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---