

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w programach pomocy przedakcesyjnej UE dla Republiki Albanii

(2009/C 27/28)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*roli społeczeństwa obywatelskiego w programach pomocy przedakcesyjnej UE dla Republiki Albanii.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą była Susanna FLORIO.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 122 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Uwagi wstępne

1.1 Stabilizacja, pokój, rozwój i integracja w całym regionie Bałkanów Zachodnich ma zasadnicze znaczenie dla obecnej i przyszłej sytuacji Europy. Z biegiem lat konieczność wzmocnienia różnych obszarów polityki Unii Europejskiej wobec krajów z tego regionu stawała się zatem coraz bardziej oczywista.

1.2 Albania, ze względu na swoje położenie geograficzne nad Morzem Śródziemnym i swe znaczenie dla niekiedy delikatnej równowagi w tym regionie, zasługuje na szczególną uwagę ze strony instytucji europejskich. Od ponad dziesięciu lat partnerstwo eurośródziemnomorskie służy jako główne ramy relacji między Unią Europejską i jej partnerami z południowej części basenu Morza Śródziemnego w celu zapewnienia długoterminowej stabilności w regionie. Albania przystąpiła do partnerstwa eurośródziemnomorskiego na początku listopada 2007 r.

1.3 Działania Unii Europejskiej obejmują różne interwencje, których celem jest promowanie rozwoju gospodarczego, demokratycznego i społecznego instytucji albańskich. Również samorządy lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego stanowią trzon programów, których celem jest zachęcanie obywateli do udziału w działaniach zmierzających do integracji europejskiej i ich zaangażowania w takie przedsięwzięcia.

1.4 Poprzez niniejszą opinię z inicjatywy własnej EKES zamierza podkreślić rolę społeczeństwa obywatelskiego i konieczność monitorowania poczynionych postępów oraz przeszkód, które wciąż występują w Albanii na drodze do wzmocnienia instytucji demokratycznych i pełniejszego dostosowania do różnych obszarów polityki europejskiej.

1.5 Delegacja EKES-u złożona z członków reprezentujących trzy grupy Komitetu udała się z misją do Tirany w Albanii w dniach 31 marca — 1 kwietnia 2008 r. Wizyta była okazją do spotkania licznych przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji albańskiego społeczeństwa obywatelskiego, z którymi nawiązany został niezwykle konstruktywny dialog w perspektywie sporządzenia niniejszej opinii.

### 2. Wnioski i zalecenia

2.1 Społeczeństwo obywatelskie we wszystkich swych przejawach odgrywa zasadniczą rolę w demokratycznym i

obywatelskim rozwoju każdego kraju<sup>(1)</sup>. Stwierdzenie to jest jeszcze bardziej prawdziwe w wypadku kraju takiego jak Albania, która — ze względu na swoje strategiczne położenie geopolityczne — poczyniła w ostatnich latach znaczne postępy w umacnianiu instytucji demokratycznych i zbliżeniu do instytucji europejskich i organizacji zachodnich (NATO).

2.2 Monitorowanie polityki rządowej i rzeczywisty wkład obywateli w jej kształt są koniecznymi elementami demokratycznego postępu społecznego prowadzącego do integracji.

2.3 Dlatego też EKES uważa, że służby przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Albanii powinny zwrócić większą uwagę i przeznaczyć więcej środków na działania wszystkich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które powinny znaleźć się wśród jej priorytetów. Działalność tę należy wzmocnić na obszarach wiejskich i na obszarach mniej rozwiniętych tego kraju.

2.4 Biorąc pod uwagę obecność różnych partnerów międzynarodowych, którzy w ramach różnych projektów wspierają działania albańskiego społeczeństwa obywatelskiego, a także pewne obiektywne trudności i specyficzne cechy struktury społecznej w tym kraju, istotne znaczenie ma sposób, w jaki UE powinna się zmierzyć z tą rzeczywistością. Dotyczy to w szczególności dostępu do finansowania, który powinien podlegać określonym wymogom traktującym w uprzywilejowany sposób te organizacje, które udowodnią, że realizują ściśle określone cele i te stowarzyszenia, które rzeczywiście reprezentują obywateli.

2.5 W społeczeństwie podlegającym transformacji trójstronny dialog społeczny odgrywa zasadniczą rolę. Komitet z satysfakcją odnotował postępy osiągnięte od 1996 r. dzięki utworzeniu Krajowej Rady Pracy, niemniej dotychczas widoczne były pewne trudności w funkcjonowaniu tej organizacji. Należy tutaj wspomnieć o braku przejrzystości, udziału i zaangażowania uczestników, którzy powinni być jednocześnie reprezentatywni i odpowiedzialni. Rada powinna zbierać się regularnie, a w porządku dziennym jej obrad powinny znajdować się wszystkie najistotniejsze kwestie związane z polityką rozwoju gospodarczego kraju. Należy również przewidzieć debaty, które miałyby rzeczywisty wpływ na działania rządu.

<sup>(1)</sup> Komisja Europejska również podkreśliła znaczenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i trudności napotykaną przez nie w krajach Bałkanów Zachodnich w komunikacie pt. „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008”, COM(2007) 663 wersja ostateczna.

2.6 Jednocześnie konieczne będzie zwiększenie roli dialogu obywatelskiego w celu wzmocnienia udziału albańskich obywateli w życiu demokratycznym. Unia Europejska może odgrywać istotną rolę w kształceniu zawodowym podmiotów całego społeczeństwa obywatelskiego, ze szczególnym uprzywilejowaniem organizacji, które prowadzą konkretne działania w społeczeństwie albańskim.

2.7 EKES zobowiązuje się do dalszego monitorowania i wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego Albanii, mając na względzie szybkie tempo przemian i kładąc nacisk na znaczenie tego kraju dla stabilności całego regionu.

2.8 Jak stwierdzono we wnioskach z II Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich (Lublana 4 i 5 czerwca 2008 r.), również w przypadku Albanii utworzenie Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego może pozwolić na wyrażanie potrzeb społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniając się do budowania silnych więzi między tymi organizacjami a instytucjami europejskimi. Ponadto dzięki swym pracom w regionie Bałkanów Komitet może wesprzeć pogłębienie współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów w tym regionie, włączając w to w pełni Albanie.

2.9 Europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania zasadniczą rolę w angażowaniu albańskich organizacji i informowaniu ich na temat kierunków polityki i programów wspólnotowych.

### 3. Instrumenty działania Unii Europejskiej w Albanii

3.1 Polityka UE wobec krajów Bałkanów Zachodnich wpisuje się w ogólne ramy procesu stabilizacji i stowarzyszenia, w którym uczestniczy również Albania.

3.2 W styczniu 2006 r. Rada Europejska przyjęła partnerstwo europejskie z Albanią, które przewiduje szereg priorytetów w perspektywie krótko- i średnioterminowej, do których należy dążyć. W lipcu 2006 r. instytucje albańskie przyjęły zatem krajowy plan działania w celu wdrożenia zaleceń zawartych w partnerstwie europejskim. Rząd albański dokonuje obecnie przeglądu planu działania z 2006 r. w celu wdrożenia partnerstwa europejskiego w 2008 r. W dniu 12 czerwca 2006 r. Albania podpisała układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (USiS), na mocy którego podjęła szereg wspólnych zobowiązań dotyczących aspektów gospodarczych, handlowych i politycznych, zachęcając jednocześnie do współpracy regionalnej.

3.3 W latach 2001-2007 program CARDS (pomoc wspólnotowa na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji) stanowił główny instrument finansowy Komisji Europejskiej na rzecz współpracy z Albanią i przewidywał pięć podstawowych dziedzin działania:

— stabilizację demokratyczną za pomocą mikroprojektów sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych zaangażowanych w obronę praw człowieka oraz praw społecznych i politycznych, a także za

pomocą inicjatyw zmierzających do wzmocnienia systemu wyborczego;

- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne: wsparcie procesu reform systemu sądowniczego, prokuratury i policji; celem działań jest zintegrowane zarządzanie granicami morskimi i lądowymi oraz zapewnienie wsparcia dla służb granicznych;
- rozwijanie zdolności administracyjnych: programy reform systemu podatkowego i taryfowego, a także programy w zakresie przetargów oraz gromadzenia danych statystycznych i zarządzania nimi;
- rozwój gospodarczy i społeczny: ułatwianie wymiany handlowej i rozwoju wspólnot lokalnych; ponadto wsparcie obejmuje program Tempus i kształcenie w celu promowania edukacji i szkolnictwa wyższego;
- środowisko i zasoby naturalne: działania wspierające przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego miast i regionów w dziedzinie środowiska; inny aspekt dotyczy wsparcia dla programów dotyczących jakości wody i powietrza oraz usuwania odpadów.

Zakończony został pierwszy etap programu CARDS, podczas którego działania koncentrowały się na odbudowie materialnej. Obecnie realizowany jest etap ukierunkowany na poprawę funkcjonowania administracji państwowej w celu jej dostosowania do priorytetów partnerstwa europejskiego i warunków wdrożenia USiS. W latach 2001–2006 Albania otrzymała łącznie 282,1 mln euro w ramach projektu CARDS <sup>(2)</sup>.

3.4 Od stycznia 2007 r., po reformie wytycznych dotyczących pomocy UE i w wyniku wprowadzonych zmian, program CARDS został zastąpiony nowym Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA — Instrument for Pre-Accession Assistance). Jego zasadnicze zadanie polega na połączeniu w jednym programie instrumentów pomocy przeznaczonych zarówno dla krajów kandydujących, jak i dla potencjalnych kandydatów. W maju 2007 r. w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej przyjęto wieloletni plan orientacyjny (Multi-Annual Indicative Planning Document) na lata 2007-2009 dla Albanii, na podstawie którego kraj ten otrzyma pomoc w wysokości 212,9 mln euro.

3.5 We wrześniu 2007 r. UE i Albania podpisały umowę o ułatwieniach wizowych, która powinna wejść w życie w pierwszym półroczu 2008 r. po spełnieniu przewidzianych warunków. Dzięki temu obywatele albańscy zyskają możliwość łatwiejszego podróżowania po Unii.

3.6 Udział Albanii w **Środkowoeuropejskiej umowie o wolnym handlu** (CEFTA) i Pakcie stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, a także zaangażowanie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) przyczyniają się do utworzenia sieci różnych podmiotów podejmujących starania na rzecz przybliżenia Albanii do wypełnienia bardziej europejskich kryteriów.

<sup>(2)</sup> Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu\\_albania\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu_albania_relations_en.htm).

#### 4. Zarys sytuacji politycznej i gospodarczej w Albanii

4.1 Ostatnio albański wzrost gospodarczy nieznacznie wyhamował z powodu kryzysu energetycznego, który dotknął kraj. Głównym czynnikiem wspierającym gospodarkę albańską ciągle pozostają przekazy pieniężne emigrantów, przede wszystkim z Włoch i Grecji. Udział rolnictwa w wytwarzaniu PKB kształtuje się na poziomie jednej trzeciej, a oficjalna stopa bezrobocia wynosi 13,46 %, lecz szara strefa nadal zajmuje istotne miejsce w gospodarce.

4.2 Wciąż utrzymuje się przepaść między najuboższymi i najmniej rozwiniętymi obszarami wiejskimi na północy a obszarami miejskimi na południu. Ma ona determinujący wpływ na obecną sytuację kraju. Przyczyny tych różnic należy szukać również w najnowszej historii, przede wszystkim w konfliktach bałkańskich oraz w negatywnych skutkach gospodarczych, społecznych i politycznych (włącznie z embargami), które dotknęły kraje pośrednio lub bezpośrednio w nie zaangażowane.

4.3 Należy podjąć zdecydowane kroki w kierunku walki z korupcją, która stanowi plagę występującą powszechnie w wielu sektorach gospodarki i administracji.

4.4 Siły polityczne w terenie zgadzają się podjąć próbę przyspieszenia procesu integracji europejskiej, lecz w rzeczywistości między większością a opozycją brak skutecznej współpracy we wdrażaniu niezbędnych reform.

4.5 Ostatnio umiarkowane postępy (o których mowa w ostatnim komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie Bałkanów Zachodnich<sup>(?)</sup>) osiągnięto w ramach umowy przejściowej na podstawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu w dziedzinie systemu sądowniczego, lecz interwencji nadal wymaga ustawodawstwo w dziedzinie mediów, walki z nielegalną pracą, korupcją, przestępczością zorganizowaną i ubóstwem. Należy monitorować przepaść, która często dzieli reformy ustawodawcze od ich wdrożenia.

4.6 Wybory parlamentarne odbędą się w 2009 r. Do tego czasu należy zapewnić konsolidację systemu wyborczego, a także infrastruktury niezbędnej do przeprowadzenia demokratycznych wyborów, na przykład sporządzenie rejestru osób uprawnionych do głosowania.

4.7 Oficjalne zaproszenie Albanii do przystąpienia do NATO podczas ostatniego szczytu w Bukareszcie w dniach 2-4 kwietnia 2008 r. należy uwzględnić w bilansie geopolitycznym i procesie integracji kraju z instytucjami zachodnimi.

#### 5. Rola społeczeństwa obywatelskiego w dążeniu do integracji europejskiej

5.1 UE uruchomiła strategię, która ma opierać się na procesie uczestnictwa obejmującym organizacje społeczeństwa europejskiego, samorządy lokalne i donatorów. W tym celu został opracowany partycypacyjny plan działania, który przewidyuje zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie średniookresowego programu wydatków, dzięki któremu przydzielone zostaną środki dla różnych sektorów.

5.2 Ponadto w czterech kluczowych sektorach: rolnictwa, edukacji, zdrowia, spraw społecznych i zatrudnienia utworzone zostały grupy konsultacyjne społeczeństwa obywatelskiego. Utworzono także krajową grupę konsultacyjną i sekretariat techniczny przy Ministerstwie Finansów. Komitet podkreśla znaczenie projektów wzmocnienia instytucjonalnego samorządów lokalnych, aby zachęcić je do udziału w tym procesie.

5.3 Zaangażowanie samorządów lokalnych i innych podmiotów prowadzących różnorodną działalność w regionie ma zasadnicze znaczenie dla umocnienia demokracji i sprawowania kontroli obywatelskiej nad działaniem administracji publicznej, zwłaszcza w takim kraju jak Albania, który stara się dostosować do parametrów europejskich w celu przyszłego pełnego przystąpienia do struktur europejskich.

5.4 Działania albańskiego społeczeństwa obywatelskiego są utrudnione ze względu na ograniczoną demokrację uczestniczącą. Organizacje międzynarodowe i ich programy pomocy dla rozwoju mają zasadnicze znaczenie przy finansowaniu działalności organizacji i stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego. Jest to pierwszy element, który należy wziąć pod uwagę, jeżeli chodzi o społeczeństwo, które stopniowo buduje i konsoliduje swoje instytucje demokratyczne. Należy podkreślić, że również Stany Zjednoczone, zwłaszcza za pośrednictwem agencji USAID, udzielają znacznego wsparcia społeczeństwu albańskiemu poprzez programy pomocy na rzecz rozwoju.

5.5 Z politycznego punktu widzenia wsparcie Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych dla Albanii, aby umożliwić jej osiągnięcie standardów koniecznych do pełnej integracji, musi iść w parze z konkretną i niezależną wolą polityczną narodu albańskiego i jego przedstawicieli, aby promować reformy mające na celu poprawę warunków społeczno-gospodarczych tego kraju. W tym kontekście z uznaniem należy przyjąć decyzję rządu albańskiego o przeznaczeniu jednego miliona euro na organizację społeczeństwa obywatelskiego w ostatniej ustawie budżetowej. Komitet ma nadzieję, że zasady funkcjonowania i przyznawania tych środków (które dotychczas nie zostały przyjęte) będą się cechować prawdziwą przejrzystością i skuteczną kontrolą.

5.6 Aby rozwinąć rolę społeczeństwa obywatelskiego, należy wzmocnić wciąż niedostateczny i bezowocny dialog między nim a rządem. Udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie legislacyjnym, zarówno na etapie przygotowawczym, jak i monitorowania, ma korzystny wpływ na skuteczność reform i ich akceptację.

5.7 W Albanii istnieją liczne organizacje pozarządowe działające w różnych sektorach: od praw kobiet po obronę demokracji, przejrzystości i oceny na podstawie indywidualnych zasług w instytucjach, przez ośrodki badawcze, stowarzyszenia ochrony konsumentów itp. Zasadniczo mają one takie ograniczenia, jak koncentracja większości z nich w Tiranie, co oznacza, że nie występują one równomiernie na całym terytorium kraju, a także niekiedy zbyt szeroki zakres działania, aby umożliwić faktyczną skuteczność, oraz zbyt „zawodowa” koncepcja działań.

<sup>(?)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Bałkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej*, COM(2008) 127 wersja ostateczna.

5.8 Podczas wizyty w Albanii członkowie EKES-u mogli zaobserwować, że w albańskim społeczeństwie obywatelskim występują zjawiska, które są niestety charakterystyczne dla podobnych do niej krajów, na przykład tworzenie organizacji o bardzo niewielkiej liczbie członków i nadmierna „profesjonalizacja” podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, co sprawia, że podlega ono zasadom rynkowym.

5.9 Sektor rolny, który wciąż jeszcze ma znaczny udział w PKB kraju i w którym znajduje zatrudnienie duża liczba pracowników, wciąż płaci cenę za prywatyzację w latach 90. (przeprowadzoną zgodnie z programem zaproponowanym przez Bank Światowy), która polegała na utworzeniu wielu mikroprzedsiębiorstw rolnych, które mają trudności z prowadzeniem działalności we wspólnym interesie. Z tego względu stowarzyszenia skupiające rolników potwierdziły nam swoje zaangażowanie na rzecz reformy modernizującej system ekonomiczny i produkcyjny albańskiego rolnictwa.

## 6. Stan dialogu społecznego

6.1 Dialog społeczny i reprezentatywność partnerów społecznych w Albanii nie uległy zmianie tak jak w krajach Unii Europejskiej. Sytuacja gospodarcza, społeczna i polityczna w tych ostatnich latach nie pozwoliła na wzmocnienie dialogu społecznego.

6.2 Wciąż jeszcze występują przeszkody w normalizacji stosunków między rządem a partnerami społecznymi (w tym ze związkami zawodowymi), a ich kulminacja nastąpiła w sierpniu 2007 r., kiedy urzędnicy sądowi wraz z siłami policji wręczyli dwóm konfederacjom związkowym nakaz opuszczenia wynajmowanych lokali. Związki zawodowe oskarżają rząd o podjęcie tej decyzji. EKES uważa, że należy znaleźć wspólne rozwiązanie tego problemu, aby jak najszybciej poprawić stosunki między związkami zawodowymi a rządem i doprowadzić do sytuacji, w której każda ze stron będzie mogła skutecznie wypełniać swoje zadania.

6.3 Albańskie związki zawodowe<sup>(4)</sup> domagają się większego zaangażowania, zwłaszcza w delikatne kwestie, takie jak środki, które należy przyjąć wobec podwyżek cen, walka z korupcją i nieformalną gospodarką, reformy sektora energetycznego i naftowego oraz jego wpływ na zatrudnienie.

6.4 Chociaż organizacje pracodawców są rozproszone i jeszcze niezbyt skłonne do współpracy, to wszystkie wyrażają ubolewanie z powodu braku przejrzystości, zaangażowania i udziału w procesie legislacyjnym, w szczególności jeżeli chodzi o środki dotyczące w największym stopniu działalności gospodarczej. Od wszystkich partnerów rozmów trójstronnych oczekują oni poszanowania zasad i rzeczywistego przedstawicielstwa.

6.5 Główną organizacją w rozmowach trójstronnych w Albanii jest Krajowa Rada Pracy utworzona w 1996 r. Jest to instytucja działająca na rzecz zbliżenia interesów różnych podmiotów gospodarczych w celu złagodzenia konfliktów i zachowania pokoju społecznego<sup>(5)</sup>.

6.6 W ciągu ostatnich lat Rada uznała prawowitość partnerów społecznych i miała pewien wpływ na niektóre istotne decyzje, przede wszystkim w dziedzinie polityki płacowej. Oceniając działalność Krajowej Rady Pracy, należy również uwzględnić niestabilność polityczną Albanii, zwłaszcza pod koniec lat 90., która przejawiała się częstą zmianą ministrów ds. zatrudnienia.

6.7 Zarówno przedstawiciele pracowników, jak i pracodawców krytykują funkcjonowanie Krajowej Rady Pracy, która nie prowadzi ciągłej działalności i nie może wypowiadać się w sprawach politycznych o zasadniczym znaczeniu, na przykład o ustawach o prywatyzacji i finansach.

6.8 EKES uważa, że Krajowa Rada Pracy ma ogromne znaczenie dla rozwoju dialogu społecznego w Albanii. Powinna ona być miejscem prawdziwej dyskusji i mediacji, w którym porusza się kwestie o znaczeniu krajowym. Reprezentatywność podmiotów uczestniczących w tych debatach, a także kalendarz i regularność spotkań mają zasadnicze znaczenie dla dobrego funkcjonowania tej instytucji.

6.9 Albania przyjęła ustawę ustanawiającą inspekcję pracy. Niemniej jednak możliwości i skuteczność działania tego organu w regionie są wciąż ograniczone i wciąż występują problemy z powodu niedostatecznych uregulowań ustawodawczych w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa pracy oraz ich niewystarczającego egzekwowania.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> W Albanii istnieją dwa główne związki zawodowe: Zrzeszenie Niezależnych Związków Zawodowych Albanii (BSPSH) i Konfederacja Związków Zawodowych Albanii (KSSH). Obydwa powstały w 1992 r.

<sup>(5)</sup> Statut regulujący działalność Krajowej Rady Pracy jest zdefiniowany w art. 200 albańskiego Kodeksu pracy (ustawa 7961 z dnia 12 lipca 1995 r. z późniejszymi zmianami).