

nadzieję, że do tego czasu Rada przyjmie **nową dyrektywę**, która uporządkuje całą kategorię wyjątków, zgodnie z oczekiwaniami wyrażonymi w komunikacie.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje pracę wykonaną przez Komisję, tak w postaci **wniosku dotyczącego dyrektywy, który popiera bez zastrzeżeń**, jak i w postaci wydanego komunikatu, który zapowiada utworzenie zorganizowanego systemu „wyjątków” zgodnie z zasadami jednolitego rynku i strategią lizbońską. Komitet wypowie się na temat komunikatu

w specjalnej opinii z zamiarem przyczynienia się w konstruktywny sposób do prowadzonej debaty.

3.2 W świetle dotychczasowych doświadczeń można się jednak obawiać, że nad ogólnym interesem polegającym na szybkim osiągnięciu zgody w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy przeważy obrona partykularnych interesów i kierunków polityki. EKES ma nadzieję, że obawy te okażą się nieuzasadnione. Z punktu widzenia poprawności technicznej wniosek jest bez zarzutu. Tylko aspekty polityczne będą odgrywać rolę przy dalszym podejmowaniu decyzji. EKES zwraca uwagę decydentów na wymagania rynku i obywateli, którzy potrzebują przejrzystych, sprawiedliwych i uchwalonych w krótkim czasie przepisów.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Chorwacja na drodze do członkostwa w UE”

(2008/C 44/27)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej „Chorwacja na drodze do członkostwa w UE”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2007 r. Sprawozdawcą była Anne-Marie SIGMUND.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24–25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 2 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Dnia 20 kwietnia 2004 r. Komisja pozytywnie zaopiniowała wniosek w sprawie przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej. Dnia 20 grudnia 2004 r. Rada Europejska postanowiła rozpocząć negocjacje akcesyjne w marcu 2005 r., które zostały następnie przesunięte na październik 2005 r.

1.2 Wspólny proces przeglądu został pomyślnie zakończony w październiku 2006 r. i można było rozpocząć dwustronne negocjacje akcesyjne. Obecnie osiągnięto już znaczne postępy odnośnie kryteriów politycznych i gospodarczych, a także w zakresie przejmowania wspólnotowego dorobku prawnego.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zadowolenie z szybkiego przebiegu negocjacji oraz szeroko

zakrojonego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Chorwacji w tym procesie, ale podkreśla również, że niezbędny jest wkład wszystkich zainteresowanych reprezentatywnych organizacji obywatelskich, w szczególności szeroki udział partnerów społecznych w negocjacjach dotyczących wszystkich właściwych rozdziałów. W związku z tym Komitet odsyła do pkt 5.5. swojej opinii z 31 marca 2004 r. oraz do zawartych tam stwierdzeń, które zachowują swoją ważność i wymagają podkreślenia ⁽¹⁾.

1.4 W niniejszej opinii zrezygnowano z poddania istniejącego materiału statystycznego nowej ocenie i zajęto się przede wszystkim sytuacją zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji poprzez analizę jego podstaw, możliwości oraz wyzwań.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u z 31.3.2004 w sprawie „Kandydatura Chorwacji do przystąpienia do UE” (sprawozdawca: Rudolf STRASSER) pkt 5.5: „Pomyślna integracja gospodarki chorwackiej z europejskim rynkiem wewnętrznym wymaga reform, liberalizacji oraz dopasowania systemu prawnego do prawa UE, które muszą być wspierane przez społeczeństwo obywatelskie. Ważnym warunkiem tych zmian jest ciągła i odpowiednia informacja chorwackiego społeczeństwa o znaczeniu i skutkach integracji oraz udział reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w politycznych procesach decyzyjnych” (Dz.U. C 112 z dn.30.4.2004 s. 68).

2. Ogólne uwagi na temat roli społeczeństwa obywatelskiego

2.1 Historia powstania społeczeństwa obywatelskiego w tzw. „starych” państwach członkowskich znacznie różni się od formowania się działań obywatelskich w tzw. „nowych” państwach członkowskich, których sytuacja mimo przesunięcia czasowego jest podobna do sytuacji Chorwacji. Podczas gdy w pierwszym przypadku inicjatywy obywatelskie powstawały „oddolnie” w celu zaspokojenia określonych potrzeb lub przeformowania określonych interesów, w drugim przypadku zaangażowanie w działania obywatelskie odbywało się wprawdzie na rzecz idei czy sprawy, niemniej w pierwszym rzędzie było ono zazwyczaj skierowane przeciwko przemożnej władzy państwa (nie dotyczy to jednak partnerów społecznych, gdyż w ich przypadku zawsze na pierwszym planie stało reprezentowanie określonych interesów). W tej genezie należy doszukiwać się przyczyny istniejącej we wszystkich tych państwach mniejszej lub większej potrzeby nadrobienia braków w dziedzinach, w których chodziło o takie istotne elementy działań obywatelskich jak zaufanie, solidarność, przejrzystość czy autonomia.

2.2 Komitet zajął się po raz pierwszy kwestią opisu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w 1999 r., formułując zasadnicze definicje w tym zakresie⁽²⁾. W kontekście analizy sytuacji i roli społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji istotne znaczenie ma stwierdzenie Komitetu, że partnerzy społeczni jako przedstawiciele pracodawców i pracobiorców stanowią — również ze względu na uwarunkowania historyczne — trzon społeczeństwa obywatelskiego. Oprócz faktu reprezentowania interesów, wspólną cechą wszystkich przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego jest zaangażowanie na rzecz wspólnego dobra, co odróżnia ich wyraźnie od lobbystów, którzy także reprezentują interesy. Ta złożona i otwarta definicja zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego nabiera z dniem Komitetu ogromnego znaczenia właśnie w kontekście sytuacji panującej w Chorwacji, gdzie — jak zdołał stwierdzić Komitet — pojęcie „organizacje pozarządowe” czasami traktowane jest na równi w pojęciem „społeczeństwo obywatelskie”. KR ostrzega wyraźnie przed stosowaniem takiej jego zdaniem niekompletnej definicji, gdyż z założenia wykluczałaby ona od samego początku udział partnerów społecznych we wszelkich formach działania społeczeństwa obywatelskiego.

2.3 Działalność przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego obejmuje, obok reprezentowania interesów, udział zasadniczo we wszelkich formach publicznego kształtowania opinii i woli politycznej. Obok licznych praktycznych form udziału, dialog społeczny i dialog obywatelski są jednak najważniejszymi przejawami demokracji uczestniczącej. Podczas gdy dialog społeczny — już z uwagi na tematykę, której dotyczy — ogranicza się wyłącznie do partnerów społecznych i nie można go rozszerzyć, w dialogu obywatelskim uczestniczyć mogą wszyscy przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, pod warunkiem że odpowiadają oni koniecznym kryteriom reprezentatywności. Dialog społeczny daje się jasno opisać, natomiast w przypadku dialogu obywatelskiego brakuje jeszcze odpowiedniej definicji. Najbliższy ujęcia istoty dialogu obywatelskiego wydaje się Jürgen HABERMAS, który dialog obywatelski będący elementem demokracji uczestniczącej określa mianem interaktywnego dyskursu, do którego można wprowadzać treści o charakterze normatywnym. Analogicznie jak w wypadku dialogu społecznego dialog obywatelski

toczyć się może zarówno w kontekście pionowym, a zatem między państwem a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, jak i w kontekście horyzontalnym między samymi podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet podkreśla znaczenie terminologicznego oddzielenia dialogu społecznego i obywatelskiego — dialog obywatelski jest uzupełnieniem dialogu społecznego, nie zastępuje jednak tego ostatniego.

Na szczeblu wspólnotowym Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest instytucjonalnym przedstawicielem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego poszczególnych państw członkowskich, zatem jest on „domem dialogu obywatelskiego”, a nie miejscem prowadzenia dialogu społecznego.

2.4 Zdaniem Komitetu, szczególne znaczenie ma kwestia reprezentatywności podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, gdyż pozostaje ona w związku z ich legitymacją demokratyczną. Nie wystarczy więc reprezentować wystarczającą liczbę osób zainteresowanych, czyli posiadać reprezentatywność ilościową. Organizacja obywatelska musi ponadto lub przede wszystkim być reprezentatywna jakościowo, tzn. być w stanie konstruktywnie uczestniczyć w działaniach dzięki wiedzy fachowej, doświadczeniu i określonym zdolnościom. Wśród dalszych jakościowych kryteriów uznania organizacji za organizację obywatelską, właśnie w młodych demokracjach szczególne znaczenie mają takie kryteria jak przejrzystość, demokratyczne struktury decyzyjne, trwałość, niezależność ekonomiczna i autonomia. Zarówno w kwestii składu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jak i w kwestii reprezentatywności jego przedstawicieli Komitet wypowiadał się już w szeregu swoich opinii, przedstawiając oprócz wykazu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego także przykładową listę kryteriów reprezentatywności⁽³⁾.

3. Sprawozdanie na temat obecnej sytuacji

3.1 Sytuacja społeczno-gospodarcza w Chorwacji

3.1.1 Sytuacja gospodarcza Chorwacji jest stabilna, przy czym występuje znaczne zróżnicowanie pomiędzy regionami. Odnotowywany w ostatnich latach (2002–2006) stały wzrost gospodarczy rządu 4,8 % będzie zgodnie z prognozami utrzymywał się w najbliższych latach, jednak nie można pominąć utrzymujących się dużych różnic w regionalnym rozwoju gospodarczym. Wprawdzie przeciętna stopa inflacji cen konsumpcyjnych wynosiła w 2006 r. 3,2 %, co oznacza średni wzrost o 0,8 % od 2002 r., jednak stabilność cen została ogólnie zapewniona. Tym niemniej należy odnotować również negatywne zmiany w odniesieniu do deficytu handlowego i zadłużenia zagranicznego, a także rosnące zadłużenie budżetu państwa. W obliczu walki z zadłużeniem wzrasta w Chorwacji świadomość, że należałoby zwiększyć inwestycje oraz zachęcać do tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych.

⁽²⁾ Opinia EKES-u z 22.9.1999 w sprawie: „Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską” (sprawozdawca: Anne-Marie SIGMUND) (Dz.U. C 329 z dn. 17.11.1999, s. 30).
Opinia EKES-u z 25.4.2001 w sprawie „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie — wkład Komitetu w tworzenie białej księgi” (sprawozdawcy: Anne-Marie SIGMUND i José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO) (Dz.U. C 193 z dn. 10.7.2001, s. 117).

Opinia EKES-u z 14.2.2006 w sprawie „Reprezentatywność europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego” (sprawozdawca: Jan OLSSON) (Dz.U. C 88 z dn. 11.4.2006, s. 41).

⁽³⁾ Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską.

Komitet zwraca w związku z tym uwagę również na fakt, że działania sektora publicznego są konieczne nie tylko ze względu na przystąpienie do Unii, lecz mogą być także długofalowo postrzegane jako sygnał gotowości do wypełnienia kryteriów konwergencji w celu przystąpienia do trzeciego etapu europejskiej unii walutowej.

3.1.2 W odniesieniu do sytuacji społecznej, mimo godnych uznania postępów w ostatnich latach, widoczna jest nadal konieczność dalszych działań, np. rozwiązanie problemów na rynku pracy:

- stopa długotrwałego bezrobocia wykracza daleko poza średnią UE, a stopa zatrudnienia pozostaje na relatywnie niskim poziomie, co skutkuje niekorzystnym stosunkiem liczby zatrudnionych do liczby osób otrzymujących zasiłki społeczne;
- zharmonizowana stopa bezrobocia (obliczana na podstawie badania siły roboczej — ang. labour force survey) wykazuje stałą tendencję spadkową; w pierwszym kwartale bieżącego roku wyniosła ona 11,2 %, co oznacza spadek z poziomu 11,8 % w pierwszym półroczu 2006 r.;
- stopa zatrudnienia młodzieży kształtuje się na bardzo niskim poziomie;
- spadkowi formalnego bezrobocia towarzyszy wysoka stopa zatrudnienia nieformalnego;
- istnieje możliwość lub przewiduje się, że tworzone nowe miejsca pracy będą gorzej opłacane i cechować się będą większą niepewnością zatrudnienia.

Ponadto konieczne są dalsze działania w zakresie nadal stosunkowo niskich przeciętnych dochodów gospodarstw domowych.

3.1.3 Sprawozdanie Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie (*) opisuje sytuację społeczną w Chorwacji oraz przedstawia m.in. następujące zalecenia: „Do podtrzymania wzrostu i tworzenia miejsc pracy o wysokiej jakości potrzeba równowagi w zakresie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Środek ciężkości w polityce zatrudnienia należy przesunąć z zasiłków na szkolenia celem zachęcenia bezrobotnych do podejmowania pracy. Należy zapewnić mieszkania po przystępnych cenach rodzinom, których nie stać na zapłacenie cen rynkowych. Potrzeba wprowadzenia zachęt, które umożliwią dzieciom i młodzieży rozpoczęcie i kontynuowanie edukacji. Konieczne jest także zapewnienie bardziej przystępnej oferty w zakresie opieki nad dziećmi, tak aby zwiększyć udział kobiet na rynku pracy oraz dopomóc rodzicom w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Ogólne przesłanie polityczne jest takie, iż poprawę standardów życia i integracji społecznej należy uczynić priorytetem we wszystkich dziedzinach opracowywania i realizacji polityki, tak aby zapewnić w ten sposób wielowymiarową i całościową koncepcję zapobiegania ubóstwu, nierówności i wykluczeniu społecznemu oraz ich zwalczania”.

3.1.4 Zapoczątkowane zostały liczne inicjatywy wspierania rozwoju MSP zarówno przez chorwacki rząd, jak i dzięki aktyw-

ności krajowych oraz międzynarodowych inwestorów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Zdaniem Komitetu należy koniecznie stworzyć sprzyjające otoczenie dla przedsiębiorczości, a zwłaszcza dla MSP będących siłą napędową wzrostu i zatrudnienia, szczególnie w regionach o niekorzystnych warunkach. W tym kontekście Komitet przyjmuje z zadowoleniem wzmożone działania stowarzyszenia na rzecz małej i średniej przedsiębiorczości działające w ramach Chorwackiego Stowarzyszenia Pracodawców (HUP).

3.1.5 Zdaniem Komitetu kluczowym obszarem w ramach negocjacji akcesyjnych jest rolnictwo. Podstawą produkcji rolnej są małe rodzinne gospodarstwa rolne o średniej wielkości 2,4 ha, na które przypada 80 % ziemi wykorzystywanej do produkcji rolnej i pogłowia zwierząt gospodarskich. Wiele obszarów nadających się do produkcji rolnej nie może być wykorzystana z powodu nieusuniętych szkód wojennych (np. miny), w niektórych przypadkach problem stanowią również niewyjaśnione stosunki własnościowe. Rolnictwo chorwackie nie jest obecnie konkurencyjne i znajduje się w trakcie przemian. Potrzeba kompleksowej reformy chorwackiej polityki rolnej jest oczywista — także w kontekście starań o przystąpienie do UE. Ministerstwo Rolnictwa zainicjowało w związku z tym strategiczne projekty rozwoju, które mają na celu zwiększenie konkurencyjności produktów krajowych. Postępy odnotowano również w zakresie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich, polityki jakości i rolnictwa ekologicznego. Dalszych działań potrzeba natomiast w dziedzinie kompleksowej strategii bezpieczeństwa żywności.

Należy również niezwłocznie stworzyć odpowiednie struktury wdrażania wspólnej polityki rolnej, a także niezależną politycznie reprezentację interesów, która jest konieczna nie tylko z przyczyn politycznych (gwarancja wykonywania prawa do współdecydowania), lecz także ze względów praktycznych (pomoc w administracji środków wspólnotowych w ramach strategii przedakcesyjnej i współpraca przy administracji i rozdziale tych środków po przystąpieniu).

3.1.6 Starzenie się społeczeństwa, będące procesem charakterystycznym dla wszystkich krajów europejskich, stawia wyzwanie w zakresie kształtowania polityki publicznej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Zmiany demograficzne stanowią problem również dla Chorwacji, nawet jeśli średnia długość życia w Chorwacji jest niższa niż w wielu innych krajach europejskich, zwłaszcza w porównaniu z tzw. „starymi państwami członkowskimi”. Chorwacki system ubezpieczeń społecznych jest niedostosowany do tego, by mógł reagować na postępujące starzenie się społeczeństwa. Międzynarodowe instytucje finansowe miały ogromny wpływ na reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Ponadto reprezentowanie interesów obywateli w bardziej zaawansowanym wieku również na arenie politycznej jest stosunkowo nowym zjawiskiem w Chorwacji.

(*) Quality of life in Croatia: key findings from national research (Jakość życia w Chorwacji: najważniejsze wyniki ogólnokrajowych badań), Dublin 2007.

3.1.7 Przepływy migracyjne odnotowywane w Chorwacji są niewielkie, przy czym imigracja niemal trzykrotnie przewyższa poziom emigracji. Jednakże zarówno imigracja, jak i emigracja tracą na sile i nie stanowią istotnego czynnika statystycznego.

3.2 Sytuacja polityczna w Chorwacji

3.2.1 Zbliżające się wybory parlamentarne (w listopadzie 2007 r.) nie będą miały zdaniem Komitetu wpływu na politycznie stabilną sytuację w Chorwacji. Wyniki sondaży wyborczych są bardzo różne, jednak najważniejsze partie polityczne mają nastawienie proeuropejskie. Dlatego też odchylenie od proeuropejskiego kierunku dotychczasowej chorwackiej polityki jest mało prawdopodobne. Wszystkie partie polityczne stawiają sobie ten sam cel, którym jest przystąpienie Chorwacji do UE w 2009 r.

3.2.2 W sektorze publicznym przeprowadza się obecnie szereg reform: reformę służby cywilnej mającą na celu stworzenie efektywnej i wysokiej jakości administracji publicznej oraz reformę wymiaru sprawiedliwości w celu usunięcia zaległości w rozpatrywaniu spraw i wspierania stosowania zasady państwa prawa.

3.2.3 Zgodnie z ocenami wewnętrznymi i zewnętrznymi zwalczanie korupcji zajmuje w związku z przystąpieniem do UE ważne miejsce na liście priorytetów. Coraz więcej postępowań karnych inicjowanych przez organy państwowe otrzymuje wsparcie ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co jest wyrazem dążenia do przejrzystości i praworządności w dziedzinie finansowania partii politycznych, przetargów publicznych i dostępu do informacji, a także unikania konfliktu interesów. Starania te są jednak niweczone przez brak zaufania do instytucji. W średniej perspektywie, szeroko zakrojona społeczna kampania informacyjna przyniesie z pewnością postępy.

Istotną rolę w tym zakresie nadal odgrywa zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, które przyczynia się do walki z korupcją. Podjęty w tym kontekście regionalny projekt partnerski pt. „Rozwój lokalnych inicjatyw obywatelskich poprzez tworzenie możliwości na różnych szczeblach” zgromadził dziesięć stowarzyszeń reprezentujących osiem chorwackich miast w ramach multidyscyplinarnej sieci BURA.

3.2.4 W dziedzinie ochrony mniejszości potrzeba dalszych starań. Powinny one obejmować m.in. wspieranie i ochronę praw mniejszości oraz prowadzić do integracji mniejszości w życiu codziennym. W tym kontekście Komitet wyraża zadowolenie, że przygotowany przez chorwacki rząd plan zatrudnienia na 2007 r. wyraźnie uwzględnia i wdraża prawo mniejszości

narodowych do równego traktowania przy zatrudnieniu w służbie publicznej. Należy tutaj także wspomnieć o wyborach do rad mniejszości narodowych w 2007 r. W zakresie integracji mniejszości romskiej w szkolnictwie odnotowuje się kolejne sukcesy. Obok ochrony praw mniejszości potrzeba jednak nadal szczególnego uwrażliwienia na kwestię zakończenia repatriacji i integracji uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, a także ponownego osiedlenia się powracających uchodźców, co umożliwi odbudowę nie tylko infrastruktury, ale i społeczeństwa. Ogólnie jednak należy stwierdzić, że zostały podjęte zasadniczo właściwe kroki zmierzające w dobrym kierunku.

3.3 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w Chorwacji

3.3.1 Ramy prawne dla społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji stanowią przede wszystkim następujące akty prawne:

- ustawa o stowarzyszeniach stanowi nadrzędne ramowe uregulowanie kwestii stowarzyszeń w społeczeństwie obywatelskim i stanowi dobrą podstawę prawną dla większości podmiotów społeczeństwa obywatelskiego⁽⁵⁾;
- ustawa prawo pracy reguluje sposób zakładania i funkcjonowanie (łącznie z negocjowaniem układów zbiorowych) związków zawodowych, związków pracodawców oraz ich związków nadrzędnych;
- ustawa o wolontariacie określa pojęcie, zasady, warunki i praktyczne aspekty wolontariatu jako możliwego sposobu świadczenia pracy wolontariackiej również w ramach organizacji społeczeństwa obywatelskiego w roli organizatorów działalności wolontariackiej;
- ustawa o darowiznach i fundacjach⁽⁶⁾ stanowi ważną podstawę w szczególności dla finansowania społeczeństwa obywatelskiego;
- inne akty prawne to ustawa o instytucjach, o ochronie socjalnej, a także szereg ustaw i regulacji w dziedzinie finansowania, podatków i działalności humanitarnej, które dotyczą również społeczeństwa obywatelskiego. W tej dziedzinie przedstawiciele pracodawców i pracowników również mają do odegrania istotną rolę — obok pełnionej przez siebie funkcji partnerów społecznych.

3.3.2 Postęp w rozwoju chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego zaobserwować można także w działalności organizacji pozarządowych. W centrum zainteresowania organizacji obywatelskich, zajmujących się do tej pory ochroną i propagowaniem praw człowieka oraz działalnością humanitarną, znajduje się obecnie coraz większym stopniu kształtowanie polityki społecznej i praw socjalnych.

⁽⁵⁾ Na podstawie dostępnych danych, w Chorwacji jest obecnie zarejestrowanych 27 000 stowarzyszeń.

⁽⁶⁾ Obecnie w Chorwacji istnieje 90 fundacji.

Również organizacje ekologiczne udowodniły swoją zdolność do współpracy, tworząc sieci o charakterze formalnym i nieformalnym skupiające się na określonych działaniach.

Tendencję do tworzenia silniejszych powiązań i grupowania się dostrzega się również wśród organizacji młodzieżowych, stowarzyszeń osób niepełnosprawnych i organizacji kobiet.

Chorwackie organizacje ochrony konsumentów starają się bronić praw konsumentów, jednak nie dysponują one wystarczającymi zasobami ludzkimi ani środkami finansowymi, by mogły w sposób trwały zajmować się ochroną i informowaniem konsumentów, jak również działalnością lobbującą.

3.3.3 W kontekście aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji na szczególną uwagę zasługuje dialog społeczny między partnerami społecznymi toczący się na różnych płaszczyznach.

Ramy instytucjonalne trójstronnego dialogu społecznego (pracodawcy i związki zawodowe jako partnerzy rządu) są dobrze rozwinięte w ramach chorwackiej rady społeczno-gospodarczej. Nie wypracowała ona jednak dotychczas konkretnych rezultatów. Jedną z przyczyn jest nierozwiązany dotychczas problem rozdrobnienia grup interesów, nie tylko po stronie pracowników. Zdaniem Komitetu pożądana byłaby dalsza konsolidacja grup interesów na szczeblu różnych organizacji, również ze względu na reprezentatywność poszczególnych związków. Kolejnej przyczyny należy doszukiwać się w organizacji pracy, np. terminy przewidziane na opracowanie opinii przez partnerów społecznych są z reguły za krótkie (w wielu przypadkach wynoszą one tylko 3-4 dni), a ponadto nie przekazuje się informacji zwrotnych, dlatego określone propozycje nie zostały uwzględnione.

Autonomiczny dwustronny dialog społeczny toczy się już wprawdzie na płaszczyźnie przedsiębiorstw. Na tym poziomie ma on największy wpływ na stosunki między pracownikami a pracodawcami oraz między związkami zawodowymi a pracodawcami, który przejawia się w formie licznych układów zbiorowych czy też rad pracowniczych. Autonomiczny dwustronny dialog społeczny ma jednak jeszcze duży potencjał rozwojowy, jeśli chodzi o rozwiązanie kwestii reprezentatywności związków zawodowych wobec jedynego pracodawcy oraz zapewnienia reprezentacji strony pracowniczej w negocjacjach zbiorowych. Ponadto w przypadku MSP reprezentacja interesów pracowników i stopień ich organizacji są jeszcze stosunkowo niskie.

Na płaszczyźnie sektorowej dialog społeczny z reguły nie istnieje. Sytuacja taka wynika w znacznej mierze z nierozwiązanej wciąż kwestii zapewnienia reprezentatywności zarówno pracowników, jak i pracodawców, a także z problemów dotyczących rozgraniczenia sektorów i branż jako jednostek negocjacji zbiorowych. Mając na względzie znaczenie branżowych negocjacji zbiorowych dla wpływu na ogólną sytuację gospodarczą, rozwój dialogu społecznego powinien się koncentrować właśnie na tym poziomie.

Jako że prowadzeniem dialogu społecznego wciąż jeszcze zajmuje się przede wszystkim rząd w ramach trójstronnego dialogu społecznego, główny nacisk kładzie się na trójstronne konsultacje. Niemniej bez stworzenia samodzielnego systemu stosunków dwustronnych na poziomie krajowym i branżowym oraz bez położenia akcentu na negocjacje zbiorowe o zasięgu branżowym, trudno będzie wypracować należyście skonstruowany i wyważony system zbiorowych stosunków pracy. W tym względzie należy także publikować statystyki dotyczące zasięgu negocjacji zbiorowych i ich uczestników.

3.3.4 Podobnie jak w wielu krajach europejskich także w Chorwacji brakuje zrozumienia różnych form dialogu obywatelskiego. Chociaż chorwacki rząd stworzył już przemyślane i funkcjonalne warunki ramowe dla dialogu obywatelskiego, znajduje się on dopiero w ząbku. Bardzo rzadko zdarzało się do tej pory, by w przypadku jakiegoś specyficznego problemu rozdrobnione grupy interesów osiągnęły prawdziwe porozumienie. Zaangażowanie na rzecz projektu ustawy w sprawie informowania społeczeństwa, a także w kwestii ochrony środowiska w odniesieniu do projektu gazociągu Družba-Adria oraz budowy terminala do przeładunku skroplonego gazu ziemnego (LNG) na wybrzeżu Adriatyku napawają jednak optymizmem.

3.3.5 W tym kontekście Komitet podkreśla, że posiadające określone struktury dialog obywatelski jako uzupełnienie dialogu społecznego jest koniecznym elementem demokracji uczestniczącej. Nie powinien się on jednak ograniczać jedynie do możliwych konsultacji, lecz musi przede wszystkim gwarantować — zgodnie z zasadą z natury oddolnego charakteru wszelkich działań społeczeństwa obywatelskiego — prawo do uczestnictwa.

3.3.6 Mimo wszystko, stworzone w Chorwacji ramy instytucyjne dają duże nadzieje na powstanie nowoczesnego modelu demokracji uczestniczącej.

3.3.6.1 **Chorwacki Urząd ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi („Ured Blade Republike Hrvatske za udruge”)** był w 1998 r. pierwszą oficjalną instytucją, której zadaniem było rozpoczęcie w ramach określonych struktur współpracy państwa z organizacjami pozarządowymi. Urząd ten zarządza obecnie znacznymi środkami na wspieranie chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego (85,94 mln HRK), proponuje rozwiązania ustawowe w tej dziedzinie i koordynuje działania organizacji lokalnych, regionalnych i krajowych. W 2006 r. łączne wsparcie finansowe udzielone organizacjom społeczeństwa obywatelskiego wyniosło 321 626 823,06 HRK (około 44,1 mln EUR).

Do kompetencji urzędu należy też nadzór i wdrażanie przyjętej w czerwcu 2006 r. krajowej strategii na rzecz stworzenia środowiska przyjaznego dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W strategii została przedstawiona sytuacja społeczeństwa obywatelskiego oraz sformułowano cele w dziesięciu dziedzinach:

- oparte na wartościach stosunki państwa ze społeczeństwem obywatelskim;
- spójność i integracja społeczna;
- zaangażowanie obywateli w kształtowanie polityki;
- edukacja na rzecz postaw obywatelskich i praw człowieka;
- ramy prawne na rzecz funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- ramy instytucjonalne wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego;
- system finansowania na rzecz wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- rozwój regionalny;
- rozwój wolontariatu i działalności dobroczynnej, zakładanie fundacji;
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego w kontekście międzynarodowym.

Plan działań przyjęty przez rząd 1 lutego 2007 r. („Operativni Plan”) przewiduje precyzyjne działania na lata 2007-2011 i wymienia instytucje odpowiedzialne za ich realizację.

3.3.6.2 W 2002 r. utworzono **Radę ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego („Savjet za razvoj civilnog društva”)**, która jest ponadsektorowym gremium doradczym chorwackiego rządu. Jej zadaniem jest opracowywanie strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz monitorowanie realizacji programów współpracy rządu z organizacjami w tym sektorze. W skład parytetowo obsadzonej rady wchodzi 10 przedstawicieli właściwych instytucji rządowych i 10 przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz 3 ekspertów. Druga kadencja wspomnianej rady oficjalnie dobiegła końca w lipcu 2006 r., została jednak przedłużona przez rząd do 1 lutego 2007 r. Na posiedzeniu konstytuującym nowej rady 16 lutego 2007 r. powołano nowego przewodniczącego. Do połowy lipca 2007 r. odbyło się już pięć posiedzeń rady.

3.3.6.3 **Krajowa Fundacja na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego („Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva”)** została powołana do życia w 2003 r. przez chorwacki parlament i jest aktywna poza krajowymi i lokalnymi strukturami administracyjnymi. Głównym zadaniem tej fundacji jest udostępnianie środków finansowych oraz wiedzy w celu realizacji programów na rzecz stabilności organizacji pożytku publicznego, współpracy ponadsektorowej, inicjatyw obywatelskich, wolontariatu itp. Fundacja jest finansowana z budżetu państwa, wpływów z państwowych gier losowych oraz dotacji zagranicznych (np. przez Komisję Europejską). Zarząd tej innowacyjnej struktury sprawują na równych prawach przedstawiciele władz państwowych, organizacji pozarządowych oraz eksperci.

4. Analiza

4.1 Komitet uznaje i docenia starania Chorwacji o szybkie postępy w negocjacjach akcesyjnych i dostrzega warunki dla utrzymania tego tempa mimo kampanii wyborczej poprzedzającej wybory, które odbędą się jesienią 2007 r.

Komitet zwraca jednak uwagę na fakt, że działania, które zostaną podjęte w dziedzinie ustawodawstwa oraz reformy administracyjnej, powinny być możliwie proste, przejrzyste i przede wszystkim zrównoważone. Bardzo ważnym krokiem w tym kierunku jest zdaniem Komitetu inicjatywa rządu chorwackiego mająca na celu wprowadzenie w Chorwacji punktów kompleksowej obsługi w zakresie rejestracji spółek. W tym kontekście Komitet wyraża zadowolenie z realizacji projektu „Hitrorez”, który ma na celu zmniejszenie liczby przepisów i regulacji nieefektywnych lub zdezaktualizowanych i w ramach którego zaproponowano już uchylene 420 regulacji mających zastosowanie do przedsiębiorstw. Trzeba będzie jednak zwrócić uwagę, by wspomniane kroki legislacyjne nie doprowadziły do likwidacji uprawnień służących ochronie pracowników oraz przede wszystkim by utrzymany został osiągnięty już poziom zagwarantowania społecznych i zbiorowych praw człowieka. Komitet sądzi ponadto, że jaśniejsze i prostsze przepisy mogą

być również dodatkowym narzędziem w walce z korupcją oraz że wspomniany pakiet rozwiązań uczyni Chorwację przykładem do naśladowania dla całego regionu.

Także w ramach prawa procesowego konieczne będzie wprowadzenie uproszczeń. Jednak nie można dopuścić do derogacji nowych aktów prawnych przez niedopasowane ustawy, gdyż miałyby to negatywne skutki szczególnie w pierwszej wrażliwej fazie członkostwa przez np. niepożądaną niepewność prawa.

Pozostającym do rozwiązania problemem jest zdaniem Komitetu długotrwałość postępowań przed sądem. To właśnie społecznie słabsze strony postępowania są często poszkodowane przez ciągnące się latami procesy lub wręcz powstrzymuje je to od wniesienia pozwu. Rozwiązaniem tego problemu w przypadku postępowań w zakresie prawa pracy byłoby stworzenie specjalnych sądów pracy i sądów polubownych w celu skrócenia i uproszczenia postępowania.

Także w dziedzinie nabywania gruntów konieczne wydają się działania w kierunku większej przejrzystości, aby dać potrzebną zagranicznym inwestorom pewność planowania. Ważnym krokiem zmierzającym do realizacji tego celu jest podjęty przez chorwacki rząd proces digitalizacji ksiąg wieczystych i ich udostępniania on-line.

4.2 W związku z tym Komitet uznaje szczególnie trudną sytuację Chorwacji, gdyż kraj ten równocześnie z przygotowaniem do przystąpienia zajęty jest też likwidowaniem skutków wojny domowej („Domovinski rat”).

4.3 Zdaniem Komitetu, formalne wypełnienie kryteriów przystąpienia nie może być wyłącznym celem negocjacji akcesyjnych. Aktywna rola oraz wkład ilościowo i jakościowo reprezentatywnych podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego właśnie na ostatnim etapie przed przystąpieniem będą miały w wielu obszarach duże znaczenie dla nastawienia obywateli Chorwacji do przystąpienia do UE. Natomiast po przystąpieniu przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w ramach istniejącego dialogu społecznego, jak i jako podmioty dialogu obywatelskiego, wnosić będą znaczący wkład w rzeczywiste wdrażanie i stosowanie wspólnotowego dorobku prawnego (acquis communautaire) we wszystkich obszarach. Nie można pominąć faktu, że silne i trwale efektywne organizacje społeczne będą pełniły ważne funkcje, szczególnie bezpośrednio po przystąpieniu Chorwacji do UE, w zakresie wdrażania *acquis communautaire* oraz monitorowania tego procesu. Równie znaczącą rolę odgrywać będą w administracji, np. przy obsłudze wspólnotowych środków pomocowych. W niektórych obszarach (np. MŚP, wolne zawody, rolnictwo) brakuje takich horyzontalnych, trwałych struktur odpowiadających powyższym wymaganiom. Wzmocnienie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego spełniających wszystkie powyższe kryteria reprezentatywności nie jest więc celem, który powinien zostać osiągnięty wyłącznie w ramach negocjacji akcesyjnych, lecz środkiem, który będzie miał pozytywne następstwa w szczególności po przystąpieniu Chorwacji do UE.

5. Uwagi końcowe

5.1 Rząd chorwacki postawił sobie za cel stworzenie do 2009 r. warunków niezbędnych do przystąpienia do UE. Komitet w ramach swoich kompetencji zdecydowany jest konsekwentnie wspierać Chorwację w jej staraniach.

W trakcie dwóch poprzednich procesów akcesyjnych Komitet zgromadził istotne doświadczenia, które teraz pragnąłby w miarę konkretnych możliwości wykorzystać w interesie i dla dobra obydwu stron w ramach toczących się negocjacji akcesyjnych z Chorwacją.

5.2 Zdaniem Komitetu współpraca ta powinna przebiegać na ile to możliwe w sposób pragmatyczny, merytoryczny i wolny od biurokracji. Musi ona opierać się na wspólnym przeświadczeniu, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest nie tylko ważnym doradcą i partnerem w procesie kształtowania opinii i woli politycznej w ramach postępowania akcesyjnego, lecz także iż będzie ono odgrywać istotną i przede wszystkim trwałą rolę już po przystąpieniu do UE. Efektywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, spełniające zasadnicze jakościowe i ilościowe kryteria reprezentatywności, są niezbędne dla ożywienia partycypatywnego elementu nowoczesnej demokracji. Będą one również nieodzowne dla Chorwacji jako nowego państwa członkowskiego UE we wdrażaniu i praktycznym stosowaniu prawodawstwa krajowego dostosowanego do

wymogów wspólnotowych. W realizacji aktualnych i przyszłych zadań Komitet oferuje swoją pomoc i współpracę, które mogłyby przyjmować następujące formy:

- spotkań sektorowych z przedstawicielami chorwackiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w celu wymiany informacji, poglądów i doświadczeń;
- udziału członków EKES-u w seminariach i innych inicjatywach w ramach IPA (instrument pomocy przedakcesyjnej);
- współpracy z organizatorami chorwackiej kampanii informacyjnej i komunikacyjnej poprzedzającej przystąpienie, obejmującej wspólne opracowywanie przykładów ilustrujących w sposób zrozumiały i przejrzysty konsekwencje przystąpienia dla określonych grup. W tym kontekście, rozumie się samo przez się, że należy wskazać nie tylko racjonalne aspekty, lecz trzeba także uwzględnić stronę emocjonalną. Doświadczenia wskazują, że postawa odrzucenia w okresie przedakcesyjnym wynika często ze strachu — na ogół przed uniformizacją. Zaangażowanie członków Komitetu w odpowiednie kampanie ma również tę zaletę, że wywodzą się oni w wielu przypadkach z organizacji porównywalnych z podmiotami chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego. Są więc wiarygodni i mogą porozumiewać się z grupą docelową jak równy z równym.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS