



C/2024/6872

28.11.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Torowanie drogi do przystąpienia Bałkanów Zachodnich do UE
(opinia rozpoznawcza)

(C/2024/6872)

Sprawozdawca: **Andrej ZORKO**

Współsprawozdawca: **Ionuț SIBIAN**

Doradczynie i doradcy	Simonida KACARSKA (z ramienia sprawozdawcy)
Decyzja Zgromadzenia Planarnego	19.3.2024
Wniosek o konsultację	14.3.2024, pismo od prezydencji węgierskiej w Radzie UE
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	17.7.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2024
Sesja plenarna nr	590
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	165/3/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przypomina, że ułatwienie integracji Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską jest strategicznym priorytetem UE, gdyż kraje te są najdłużej kandydatami do przystąpienia. Wzywa do przeprowadzenia wiarygodnego i opartego na wynikach procesu akcesyjnego, który wzmocniłby UE zarówno pod względem politycznym, jak i społeczno-gospodarczym. Jest głęboko przekonany, że stopniowe, przewidywalne i oparte na wynikach podejście do uzyskiwania coraz większych korzyści w trakcie procesu przystąpienia do UE jest najlepszym sposobem postępowania na drodze do rozszerzenia Unii.

1.2. Wiarygodny proces akcesyjny wymaga przyznania zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu znaczącej roli, co EKES bezpośrednio wspierał w ramach inicjatywy „Członkowie z krajów kandydujących do rozszerzenia” (ECM) ⁽¹⁾. Jako pierwszy organ UE, który w swoją codzienną pracę zaangażował przedstawicieli krajów kandydujących, EKES wzywa pozostałe organy i instytucje UE do jak najlepszego wykorzystania nowej metodyki akcesyjnej oraz do włączenia przedstawicieli krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w ich prace.

⁽¹⁾ Enlargement Candidate Members (ECMs) Initiative [Inicjatywa dotycząca członków z krajów kandydujących do rozszerzenia (ECM)].

1.3. EKES pochwała przyjęcie Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich jako instrumentu zapewniającego wymierne wsparcie rozwoju gospodarczego na Bałkanach Zachodnich. Z zadowoleniem przyjmuje solidne podejście oparte na warunkowości zastosowane w Instrumencie, kładące nacisk na kluczowe reformy w zakresie demokracji, praworządności i praw człowieka, w tym praw mniejszości. Skuteczność tego podejścia zależy od tego, czy oceny Komisji będą metodyczne, obiektywne i przejrzyste. EKES zaleca, aby Komisja wydała jasne i przejrzyste wytyczne dotyczące stosowania proponowanego pakietu dotyczącego warunkowości.

1.4. Wyzwaniem pozostaje przepaść społeczno-gospodarcza między partnerami z Bałkanów Zachodnich a UE. Aby osiągnąć konwergencję, wszyscy partnerzy muszą zintensyfikować wysiłki w zakresie reform, aby wykorzystać obecną dynamikę rozszerzenia i wykazać wartość dodatkowych inwestycji finansowych UE w rozwój regionu ⁽²⁾.

1.5. EKES zwraca się do Komisji o wsparcie krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w ocenie zarówno zalet, jak i wad wczesnej integracji rynkowej, jak przewidziano w Instrumencie, a zarazem o identyfikację tych krajów, na które ten proces wywiera niekorzystny wpływ, oraz wdrażanie dostosowanych do potrzeb środków łagodzących. Będzie to miało kluczowe znaczenie dla zapobiegania erozji poparcia społecznego dla członkostwa w UE w krajach kandydujących i ułatwi ich płynną integrację z jednolitym rynkiem UE przy jednoczesnym uwzględnieniu wymaganych norm społecznych i norm pracy, zgodnie z europejskim modelem społecznym. Ponadto Komisja powinna dopilnować, aby przy opracowywaniu takich środków we właściwym czasie zabiegano o wkład partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz ten wkład należyście uwzględniono ⁽³⁾.

1.6. Zgodnie z zasadą partnerstwa UE oraz społecznymi i gospodarczymi celami Instrumentu EKES podkreśla, że programy reform i późniejsze wiążące porozumienia muszą zawierać podsumowanie odpowiednich mechanizmów angażowania partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także procesu konsultacji i odpowiednich wskaźników określających, w jaki sposób uwzględniono wkład zainteresowanych stron. Ponownie podkreślamy potrzebę powołania komitetów monitorujących w celu monitorowania wdrażania Instrumentu w oparciu o zasadę partnerstwa.

1.7. EKES przypomina o znaczeniu współpracy regionalnej i stosunków dobrosąsiedzkich w całym procesie przystąpienia do UE i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w Instrumencie położono nacisk na rozwój wspólnego rynku regionalnego i jego plan działania na okres po 2024 r.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje cel szczegółowy Instrumentu, jakim jest przyspieszenie transformacji ekologicznej zgodnie z Zielonym programem działań dla Bałkanów Zachodnich z 2020 r. z uwzględnieniem wszystkich sektorów gospodarki, w szczególności energetyki, w tym procesu przejścia na zdekarbonizowaną gospodarkę o obiegu zamkniętym neutralną dla klimatu i odporną na jego zmianę. Oczekuje się, że Instrument ten będzie stymulował lub ułatwiał reformy krajowe, a także wspierał nową infrastrukturę lub modernizację istniejącej infrastruktury, prowadząc tym samym do transformacji energetycznej i dekarbonizacji. EKES podkreśla potrzebę zajęcia się społecznym wymiarem zielonej transformacji w kierunku włączającej i sprawiedliwej gospodarki i społeczeństwa.

1.9. EKES zdecydowanie podkreśla potrzebę, by wszystkie strony, w tym UE, prowadziły dialog społeczny w oparciu o zasadę partnerstwa ⁽⁴⁾ oraz wspierały rozwój środowiska sprzyjającego pracy organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Podkreśla także znaczenie systematycznego, znaczącego i terminowego włączania partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w negocjacje akcesyjne i w tym kontekście wskazuje na istotną rolę wspólnych komitetów konsultacyjnych społeczeństwa obywatelskiego (WKK). EKES zachęca instytucje UE i partnerów z Bałkanów Zachodnich do uważnego rozważenia i wdrożenia zaleceń zawartych we wspólnych deklaracjach WKK.

⁽²⁾ Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – Nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich oraz Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich (COM(2023) 691 final and COM(2023) 692 final) (Dz.U. C, C/2024/4065, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4065/oj>).

⁽³⁾ Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – Nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich oraz Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich (COM(2023) 691 final and COM(2023) 692 final) (Dz.U. C, C/2024/4065, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4065/oj>).

⁽⁴⁾ Zgodnie z literą i duchem art. 152 TFUE, który podkreśla konieczność jednoczesnego poszanowania autonomii i różnorodności partnerów społecznych.

1.10. EKES dostrzega korzyści płynące z prac monitorujących i zaleceń organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich dotyczących roli UE we wspieraniu bardziej sprzyjającego otoczenia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. ⁽⁵⁾ Ponadto EKES wzywa Komisję, aby zajęła się ewidentnymi próbami tłumienia przestrzeni obywatelskiej i aby w bardziej widoczny sposób odzwierciedliła te kwestie w strategii rozszerzenia i sprawozdaniach krajowych.

1.11. EKES wzywa do wzmocnienia programów UE i struktur regionalnych w celu dotarcia do większego grona młodych ludzi na Bałkanach Zachodnich oraz wspierania kultury wymiany i współpracy poprzez zapewnienie im możliwości odpowiedniego kształcenia, stypendiów, mobilności, wolontariatu i wysokiej jakości zatrudnienia.

1.12. EKES zwraca uwagę, że pełne dostosowanie się Bałkanów Zachodnich do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB) pozostaje kluczowym elementem unijnych przepisów dotyczących warunkowości, co podkreślono w najnowszej deklaracji ze szczytu UE–Bałkany Zachodnie w 2023 r. ⁽⁶⁾

1.13. EKES wzywa Komisję do wzmocnienia zdolności jej dyrekcji, zwłaszcza Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), aby zarządzać procesem akcesyjnym, skutecznie uwzględniając zwiększoną liczbę krajów kandydujących do UE i polityczny priorytet rozszerzenia.

1.14. EKES podkreśla potrzebę zajęcia przez UE proaktywnego stanowiska w rozwiązywaniu dwustronnych sporów między państwami członkowskimi a krajami kandydującymi. Spory te często utrudniają osiągnięcie postępów i niekorzystnie wpływają na prounijne siły polityczne w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących, co prowadzi do stagnacji lub nawet odwrócenia reform ukierunkowanych na UE.

1.15. EKES przyznaje, że aby rozszerzenie zakończyło się sukcesem, równoległe z przygotowaniem kandydatów do przystąpienia Unia musi się zreformować i być gotowa na przyjęcie większej liczby członków. Instytucje UE muszą dostarczać rzetelnych informacji na temat oczekiwanych skutków rozszerzenia dla obywateli, zarówno w UE, jak i w krajach kandydujących.

2. Bałkany Zachodnie sprawdzianem wiarygodności polityki akcesyjnej UE

2.1. W swoim komunikacie z marca 2024 r. w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie Komisja Europejska zauważa, że „rozszerzenie korzystnie wpływa na konkurencyjność i potencjał wzrostu gospodarczego jednolitego rynku, tworząc nowe korzyści skali i dając unijnym obywatelom i przedsiębiorstwom nowe możliwości. Zwiększa ono bezpieczeństwo energetyczne oraz sprzyja wyższym standardom w zakresie środowiska, zdrowia, polityki społecznej i ochrony konsumentów, a także działaniom na rzecz klimatu w skali światowej. Co zaś najważniejsze – dobrze przeprowadzone rozszerzenie pozwoli upowszechnić i umocnić demokrację, praworządność, stabilność, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz poszanowanie praw podstawowych na całym naszym kontynencie” ⁽⁷⁾.

2.2. W odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę działania UE dotyczące rozszerzenia Unii nabrały nowego tempa. W grudniu 2023 r. Rada Europejska zgodziła się na rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z Mołdawią i Ukrainą oraz warunkowe przyznanie Gruzji statusu kraju kandydującego. W marcu 2024 r. Rada zgodziła się na rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z Bośnią i Hercegowiną.

2.3. Kraje Bałkanów Zachodnich są kandydatami, którzy ubiegają się o przystąpienie do UE najdłużej, gdyż perspektywę przystąpienia otrzymały już w 2003 r. na mocy agendy z Salonik. Region ten, pomimo faktu, że jest niewielkiego rozmiaru geograficznego i posiada niewielką liczbę ludności, na swojej drodze do przystąpienia do UE musiał stawić czoła licznym wyzwaniom. Należą do nich ogólne spowolnienie procesu rozszerzenia w UE i słaby postęp w krajach kandydujących.

⁽⁵⁾ Bałkańska Sieć Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (BCSDN): „14th analysis of the European Commission's annual reports assessing civil society development in the Western Balkans and Türkiye”, grudzień 2023 r.

⁽⁶⁾ Szczyt UE–Bałkany Zachodnie: Deklaracja z Brukseli, 13 grudnia 2023 r.

⁽⁷⁾ Komunikat w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki, COM(2024) 146 final.

2.4. Dzięki układom o stabilizacji i stowarzyszeniu poziom integracji gospodarczej tego regionu z Unią jest już bardzo wysoki ⁽⁸⁾. Badania wykazały, że obciążenie finansowe dla obecnych państw członkowskich związane z rozszerzeniem o Bałkany Zachodnie wynosi od 0,014 % do 0,026 % DNB państw członkowskich, czyli od 1,6 do 10,8 EUR na mieszkańca rocznie ⁽⁹⁾. W świetle tej oceny rozszerzenie UE o ten region leży we własnym interesie UE, ponieważ ostatecznie poprawiłoby pozycję geoeconomiczną UE dzięki utworzeniu silniejszych więzi i zaangażowaniu politycznemu w wysiłki na rzecz wspierania odpornych europejskich łańcuchów dostaw.

2.5. EKES przyznaje, że aby rozszerzenie zakończyło się sukcesem, równoległe z przygotowaniem kandydatów do przystąpienia Unia musi się zreformować i być gotowa na przyjęcie większej liczby członków. Instytucje UE muszą dostarczać rzetelnych informacji na temat oczekiwanego wpływu rozszerzenia na obywateli, zarówno w UE, jak i w krajach kandydujących. Ponadto EKES podkreśla znaczenie wzmacniania struktur demokratycznych w UE jako ważnego warunku dalszych procesów rozszerzenia.

2.6. Dwustronne spory między państwami członkowskimi a krajami kandydującymi z Bałkanów Zachodnich, a także między samymi krajami kandydującymi, stanowią znaczne utrudnienie procesu przystąpienia do UE. EKES podkreśla potrzebę zajęcia przez UE proaktywnego stanowiska w rozwiązywaniu dwustronnych sporów między państwami członkowskimi a krajami kandydującymi i zwraca się do Rady o uwzględnienie propozycji ekspertów dotyczących usprawnienia procesu decyzyjnego na pośrednich etapach procesu przystąpienia do UE. EKES ponawia propozycję dotyczącą regionalnych projektów współpracy sprzyjających kontaktom międzyludzkim, w tym za pośrednictwem dyplomacji kulturalnej, jako narzędzia budowania zaufania w szerszym regionie Europy Południowo-Wschodniej ⁽¹⁰⁾.

2.7. Biorąc pod uwagę trudności, jakie napotkały państwa członkowskie w osiągnięciu jednomyślności w sprawie rozszerzenia, EKES jest zdania, że Rada powinna ponownie rozważyć możliwość wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną, przynajmniej na wszystkich etapach pośrednich procesu akcesyjnego. Zapewniłoby to państwom członkowskim silną rolę polityczną, co jest celem nowej metodyki przystąpienia, a jednocześnie uniemożliwiłoby im utrudnianie procesu w trakcie jego trwania, gdyż właśnie to podważa obecnie zaufanie do rozszerzenia i transformacyjnego potencjału tej polityki ⁽¹¹⁾.

3. Bałkany Zachodnie w polityce rozszerzenia UE w cyklu instytucjonalnym 2019–2024

3.1. Uznając potrzebę ożywienia procesu rozszerzenia, UE przyjęła na początku 2020 r. zmienioną metodykę przystąpienia w celu zwiększenia dynamiki i przewidywalności tego procesu oraz lepszych perspektyw integracji. EKES z zadowoleniem przyjął zmienioną metodykę, zgadzając się, że Bałkany Zachodnie są integralną częścią Europy i że integracja partnerów z Bałkanów Zachodnich z UE stanowi geostrategiczną inwestycję w pokój, stabilność, bezpieczeństwo i wzrost społeczno-gospodarczy całego kontynentu ⁽¹²⁾.

3.2. W maju 2024 r. UE przyjęła Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich jako nowe, kompleksowe narzędzie, którego celem jest wspieranie dostosowania się partnerów UE z Bałkanów Zachodnich do wartości, przepisów, zasad, norm, polityk i praktyk UE, z myślą o ich przyszłym członkostwie w UE. Przewiduje on ich stopniową integrację z jednolitym rynkiem UE oraz konwergencję społeczno-gospodarczą z UE.

⁽⁸⁾ Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie, COM(2018) 65 final.

⁽⁹⁾ Rant, V., Mrak, M. i Marinč, M. (2020), „The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement”, Southeast European and Black Sea Studies, 431-453.

⁽¹⁰⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dyplomacja kulturalna jako nośnik stosunków zewnętrznych UE – nowe partnerstwa i rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 75 z 28.2.2023, s. 122).

⁽¹¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Usprawnienie procesu akcesyjnego – wiarygodna perspektywa członkostwa w UE dla państw regionu Bałkanów Zachodnich«” [COM(2020) 57 final] – „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan gospodarczo-inwestycyjny dla Bałkanów Zachodnich«” [COM(2020) 641 final] – „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Komunikat z 2020 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE«” [COM(2020) 660 final] (Dz.U. C 220 z 9.06.2021, s. 88).

⁽¹²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w Zielony program działań dla Bałkanów Zachodnich i w ich zrównoważony rozwój w ramach procesu przystąpienia do UE” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 114).

3.3. W swojej ostatniej opinii EKES z zadowoleniem przyjmuje odnowione zobowiązanie do działania na rzecz konwergencji społeczno-gospodarczej i podstawowych reform, przedstawione w nowym planie wzrostu gospodarczego oraz w Instrumentie Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich. Jest głęboko przekonany, że stopniowe, przewidywalne i oparte na wynikach podejście do uzyskiwania coraz większych korzyści w trakcie procesu przystąpienia do UE jest najlepszym sposobem postępowania na drodze do rozszerzenia Unii. Dlatego też Komisja Europejska powinna zapewniać beneficjentom terminową pomoc techniczną w zakresie dostosowywania i wdrażania dorobku prawnego UE⁽¹³⁾, w tym w ramach przyszłego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) IV.

3.4. Pomimo zmiennego entuzjazmu i zmiennych postępów reform, w tym okresów stagnacji, EKES podkreśla, że muszą istnieć wiarygodne perspektywy członkostwa w UE warunkowane opartym na wynikach i przewidywalnym procesem akcesyjnym⁽¹⁴⁾. Zauważa, że gdy proces był jasny i przewidywalny oraz gdy istniało silne wsparcie ze strony Komisji Europejskiej, Bałkany Zachodnie pokazały, że są w stanie wywiązać się ze zobowiązań i reform (takich jak proces liberalizacji reżimu wizowego).

3.5. Wskazując na agendę z Salonik oraz deklaracje z Sofii, Zagrzebia, Brda i Tirany, EKES potwierdza swoje pełne i jednoznaczne zaangażowanie na rzecz perspektywy członkostwa Bałkanów Zachodnich w UE i wzywa do przyspieszenia procesu akcesyjnego, w oparciu o wiarygodne reformy przeprowadzone przez partnerów, o sprawiedliwą i rygorystyczną warunkowość oraz zasadę indywidualnych osiągnięć, co leży w naszym wspólnym interesie⁽¹⁵⁾.

4. Wiarygodny i przewidywalny proces akcesyjny, skupiający się na kwestiach podstawowych

4.1. EKES uznaje, że opóźnienie w procesie akcesyjnym Bałkanów Zachodnich w ciągu ostatniej dekady doprowadziło do rozczarowania obywateli tego regionu i utraty zaufania na szczeblu społecznym i politycznym między UE a regionem. Niemniej jednak obywatele Bałkanów Zachodnich nadal popierają przystąpienie do UE, mimo że od ponad dwóch dekad są w poczekałni. Konieczne jest przywrócenie wiarygodności procesowi poprzez zajęcie się kluczowymi obawami społeczeństwa, takimi jak praworządność.

4.2. EKES podkreśla znaczenie podejścia „najpierw kwestie podstawowe” i wzywa Komisję do rygorystycznej, obiektywnej oceny reform, aby zapewnić wiarygodność procesu rozszerzenia.

4.3. EKES wzywa Komisję do wzmocnienia zdolności jej dyrekcji, zwłaszcza DG NEAR, aby skutecznie zarządzać procesem akcesyjnym, ze względu na zwiększoną liczbę krajów kandydujących do UE oraz polityczne znaczenie rozszerzenia. Odpowiedni personel i zasoby mają kluczowe znaczenie dla sprostania wymaganiom technicznym i zapewnienia wiarygodnego, sprawiedliwego i rygorystycznego procesu akcesyjnego opartego na reformach, warunkowości i wynikach. Wzmocnienie DG NEAR i jej przywództwa politycznego zwiększy zaangażowanie UE w rozszerzenie i skutecznie wesprze wszystkie kraje objęte procesem rozszerzenia.

4.4. EKES wzywa Komisję, aby wykorzystała instrumenty stosowane w przeszłości, które przyczyniły się do wiarygodności procesu przystąpienia do UE, takie jak partnerstwa dla członkostwa w ramach rozszerzeń w latach 2004 i 2007, a także sprawozdania z misji partnerskich i plany działania mające na celu ułatwienie stosowania kryteriów odniesienia, szczególnie w odniesieniu do kwestii podstawowych.

4.5. EKES wzywa Komisję do włączenia całego regionu w mechanizm praworządności i domaga się od niej wsparcia prac działającej w EKES-ie grupy ad hoc ds. praw podstawowych i praworządności, która przeprowadza kontrole stanu społeczeństwa obywatelskiego w krajach kandydujących, stanowiące uzupełnienie sprawozdania Komisji na temat praworządności. EKES uznaje ogrom wykonanej pracy w zakresie monitorowania oraz zalecenia wydawane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich w związku z kryteriami odniesienia dotyczącymi przystąpienia do UE⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – Nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich oraz Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich (COM(2023) 691 final and COM(2023) 692 final) (Dz.U. C, C/2024/4065, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4065/oj>).

⁽¹⁴⁾ Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – Nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich oraz Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich (COM(2023) 691 final and COM(2023) 692 final) (Dz.U. C, C/2024/4065, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4065/oj>).

⁽¹⁵⁾ Szczyt UE–Bałkany Zachodnie: Deklaracja z Brukseli, 13 grudnia 2023 r.

⁽¹⁶⁾ Think for Europe Network, „Effective benchmarking for concrete rule of law reforms in the Western Balkans”, październik 2019 r.

4.6. EKES przypomina, że niezbędne jest propagowanie praw podstawowych w ramach procesu akcesyjnego, w tym poprzez angażowanie wszystkich partnerów z Bałkanów Zachodnich w prace Agencji Praw Podstawowych UE. EKES kładzie również nacisk na całościowe podejście do praw podstawowych i podkreśla potrzebę pełnego wdrożenia konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

5. Stopniowa integracja Bałkanów Zachodnich z UE

5.1. EKES popiera wzmocnioną integrację społeczno-gospodarczą Bałkanów Zachodnich z jednolitym rynkiem UE za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich oraz podkreśla potrzebę wspierania rządów we wszystkich reformach niezbędnych do uzyskania dostępu do elementów jednolitego rynku określonych w Instrumencie. Zachęca Komisję do przeprowadzenia dalszej analizy i zaproponowania nowych obszarów stopniowej integracji dla regionu, które wymagają niskich kosztów dostosowania i oferują wysokie korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom w regionie już w trakcie procesu akcesyjnego.

5.2. EKES podkreśla fakt, że integracja rynku, choć przynosi korzyści, może również powodować ryzyko i straty dla gospodarek i społeczeństw krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących. Komitet podkreśla znaczenie dialogu społecznego i obywatelskiego dla identyfikacji i łagodzenia takich zagrożeń. Dlatego niezwykle istotne jest pomaganie rządów w przeprowadzaniu analiz, identyfikowaniu tych, którzy pozostają w tyle oraz – we współpracy z partnerami społecznymi i biznesowymi oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – w szybkim wdrażaniu dostosowanych środków wsparcia, aby ułatwić przygotowania do stawiania czoła presji rynkowej jednolitego rynku.

5.3. EKES wzywa do opracowania odpowiednich rozwiązań zapewniających pełną integrację krajów Bałkanów Zachodnich z rynkami pracy państw członkowskich, aby uniknąć ryzyka dumpingu płacowego i socjalnego. Ponadto EKES zdecydowanie zaleca, aby Komisja w procesie akcesyjnym położyła nacisk na dyrektywę w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych⁽¹⁷⁾ jako ramy dla stworzenia warunków do stopniowego zwiększania zasięgu rokowań zbiorowych.

5.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący zwiększenia pomocy finansowej dla krajów kandydujących w ramach Instrumentu. Ta większa pomoc ma kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i zapewnienia politycznego zaangażowania w reformy, których te kraje wymagają na swojej drodze do członkostwa w UE. EKES podkreśla znaczenie stopniowego dostosowywania wsparcia dla krajów kandydujących do instrumentów finansowych dla państw członkowskich, aby zapewnić płynne przejście do członkostwa.

5.5. EKES zauważa, że zmieniona metodyka rozszerzenia uwzględnia możliwość uczestniczenia krajów kandydujących „w najważniejszych posiedzeniach Unii Europejskiej, na których omawiane są istotne dla nich kwestie, w charakterze obserwatorów”⁽¹⁸⁾. Jednakże nowy plan wzrostu gospodarczego wspomina jedynie o „jak najpełniejszym udziale w grupach ekspertów prowadzonych przez Komisję”, a pomija inne możliwe formy udziału instytucjonalnego krajów kandydujących.

5.6. EKES przypomina o znaczeniu współpracy regionalnej i stosunków dobrosąsiedzkich w całym procesie przystąpienia do UE i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku Komisji położono nacisk na rozwój wspólnego rynku regionalnego i jego plan działania na okres po 2024 r. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście Komisji, zgodnie z którym jeśli dany kraj utrudnia współpracę regionalną, jego działania nie mogą blokować jego sąsiadów, a jedynie jego samego. Jednocześnie EKES odnotowuje brak szczegółów dotyczących wdrażania takiego podejścia w praktyce, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania wspólnego rynku regionalnego.

5.7. EKES zwraca uwagę, że proces przyjmowania Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich i krajowych programów reform nie zapewnił wystarczającej przestrzeni dla dialogu i wkładu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich. EKES ponawia swoje zalecenie, aby uwzględnić najlepsze praktyki z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz związanego z tym monitorowania, aby umożliwić dialog społeczny w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących z Bałkanów Zachodnich⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa (UE) 2022/2041 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 275 z 25.10.2022, s. 33).

⁽¹⁸⁾ „Usprawnienie procesu akcesyjnego – wiarygodna perspektywa członkostwa w UE dla państw regionu Bałkanów Zachodnich”, COM(2020) 57 final.

⁽¹⁹⁾ Konkluzje konferencji wysokiego szczebla EKES-u na temat społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich, Lublana, 24 maja 2024 r.

6. Konwergencja społeczno-gospodarcza w perspektywie przystąpienia do UE

6.1. Tempo i zakres konwergencji społeczno-gospodarczej między partnerami z Bałkanów Zachodnich a UE nie spełniły oczekiwań, co zahamowało postępy na drodze do przystąpienia. Kluczowe znaczenie ma zintensyfikowanie wysiłków na rzecz konwergencji w celu podniesienia jakości życia obywateli, zwłaszcza biorąc pod uwagę ryzyko zmniejszenia poparcia społecznego na Bałkanach Zachodnich. Wszyscy partnerzy muszą zintensyfikować wysiłki w zakresie reform, aby wykorzystać obecną dynamikę rozszerzenia i wykazać wartość dodatkowych inwestycji finansowych UE w rozwój regionu ⁽²⁰⁾.

6.2. Podczas gdy silniejszy rozwój społeczno-gospodarczy jest jedną z kluczowych konsekwencji członkostwa w UE, niezwykle istotne jest również wspieranie go w procesie przedakcesyjnym, aby poprawić jakość życia w krajach kandydujących do UE i wesprzeć transformację ich polityki gospodarczej i społecznej, w tym przyjęcie europejskiego modelu społecznego. W tym kontekście Komisja powinna również skupić się na ocenie wzrostu jakości życia w tych krajach za pomocą „tablicy wskaźników społecznych”.

6.3. Przejście w kierunku społeczeństwa demokratycznego czasami prowadziło do powstania słabo zorganizowanych grup pracodawców i związków zawodowych, szczególnie na szczeblu regionalnym. EKES twierdzi, że kluczowe znaczenie w tworzeniu zachęt dla silnej reprezentacji organizacji pracodawców i związków zawodowych na Bałkanach Zachodnich ma wspieranie partnerów społecznych. Ponadto niezwykle istotne jest zachęcanie ich do uczestnictwa w europejskich organizacjach pracodawców i pracowników, by mogli korzystać z europejskiej wiedzy specjalistycznej, programów szkoleniowych i przykładów praktyk społecznych.

7. Zielony program działań dla Bałkanów Zachodnich

7.1. EKES podkreślił, że kraje Bałkanów Zachodnich powinny w dalszym ciągu dostosowywać się do wytycznych, celów i wartości UE, oraz że Unia powinna nadal dążyć do włączenia Bałkanów Zachodnich do swoich inicjatyw związanych z Zielonym programem działań dla Bałkanów Zachodnich ⁽²¹⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje cel szczegółowy Instrumentu, jakim jest przyspieszenie transformacji ekologicznej zgodnie z Zielonym programem działań dla Bałkanów Zachodnich z 2020 r. z uwzględnieniem wszystkich sektorów gospodarki, w szczególności energetyki, w tym procesu przejścia na zdekarbonizowaną gospodarkę o obiegu zamkniętym neutralną dla klimatu i odporną na jego zmianę.

7.2. EKES podkreśla potrzebę zajęcia się społecznym wymiarem zielonej transformacji w kierunku włączającej i sprawiedliwej gospodarki i społeczeństwa. Wszystkie elementy składowe zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, partnerzy społeczni i inne organizacje mają do odegrania kluczową rolę w promowaniu zrównoważonego rozwoju jako „aktywnego wyboru społecznego”, a zatem wyboru podejmowanego i wspieranego bez względu na linię podziału politycznego i społecznego oraz zgodnie z zasadą „nie pozostawiać nikogo w tyle”.

8. Młodzież kamieniem węgielnym procesu rozszerzenia Bałkanów Zachodnich ⁽²²⁾

8.1. Bałkany Zachodnie poczyniły znaczne postępy w zakresie dalszego ustanawiania i konsolidowania ram polityki młodzieżowej, przyjmując odpowiednie przepisy, strategie i plany działania. Nie opracowano jednak jeszcze w pełni funkcjonalnego systemu na rzecz młodzieży, który zapewniłby jej skuteczne upodmiotowienie, zaangażowanie i udział w procesie podejmowania decyzji. EKES zaleca, aby partnerzy z Bałkanów Zachodnich ustanowili formalne mechanizmy udziału młodzieży w procesach podejmowania decyzji (podobne do mechanizmu testu wpływu polityki UE na młodzież ⁽²³⁾), zapewniając, że głosy młodych ludzi z Bałkanów Zachodnich zostaną usłyszane i uwzględnione przy opracowywaniu polityki.

⁽²⁰⁾ Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – Nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich oraz Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich (COM(2023) 691 final and COM(2023) 692 final) (Dz.U. C, C/2024/4065, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4065/oj>).

⁽²¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w Zielony program działań dla Bałkanów Zachodnich i w ich zrównoważony rozwój w ramach procesu przystąpienia do UE” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 114).

⁽²²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Polityka młodzieżowa na Bałkanach Zachodnich jako część programu innowacji dla Bałkanów Zachodnich” (Dz.U. C 443 z 22.11.2022, s. 44).

⁽²³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Test wpływu polityki UE na młodzież” (Dz.U. C 486 z 21.12.2022, s. 46).

8.2. Infrastruktura społeczna na Bałkanach Zachodnich nie wspiera w wystarczającym stopniu zdolności regionu do rozwoju i utrzymania solidnej bazy kapitału ludzkiego, zwłaszcza w związku z odpływem kapitału ludzkiego wskutek drenażu mózgow. Badania pokazują, że roczna strata wynikająca z wyjazdu osób młodych z regionu waha się od 840 mln EUR do 2,46 mld EUR oraz oznacza spadek konsumpcji i dobrobytu w regionie odpowiadający około 3 mld EUR rocznego wzrostu PKB⁽²⁴⁾. EKES wzywa partnerów z Bałkanów Zachodnich do stworzenia zachęt dla młodych specjalistów do pozostania w regionie, takich jak konkurencyjne wynagrodzenia, możliwości rozwoju kariery i lepsze warunki pracy. Ponadto powinni oni stworzyć programy, które zapewnią społecznościom diaspory dostęp do możliwości oferowanych w ich krajach ojczystych, aby zachęcać do migracji powrotnej.

8.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje cel szczegółowy Instrumentu, jakim jest wspieranie wysokiej jakości kształcenia, szkoleń, możliwości przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji na wszystkich szczeblach – ze szczególnym uwzględnieniem młodych ludzi, w tym przeciwdziałania bezrobociu wśród nich – zapobieganie drenażowi mózgow, wspieranie społeczności znajdujących się w trudnej sytuacji, wspieranie polityki zatrudnienia zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych, w tym praw pracowniczych, oraz zwalczanie ubóstwa. Mimo to EKES ponownie wyraża rozczarowanie brakiem włączenia partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie Instrumentu⁽²⁵⁾.

8.4. EKES zaleca opracowanie i wdrożenie kompleksowych programów zatrudnienia młodych ludzi zapewniających szkolenia zawodowe, praktyki zawodowe i staże dostosowane do potrzeb rynku pracy Bałkanów Zachodnich. Programy te należy opracowywać we współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami i instytucjami edukacyjnymi, tak aby spełniały wymagania rynku.

8.5. EKES podkreśla potrzebę inwestowania w reformy systemu edukacji, aby poprawić jakość i przydatność edukacji, zapewnić dostosowanie programów nauczania do potrzeb rynku pracy oraz nabywanie przez uczniów zarówno umiejętności technicznych, jak i miękkich, a także promować partnerstwa między instytucjami edukacyjnymi a przemysłem, aby ułatwić praktyczne szkolenie i staże zawodowe.

Bruksela, dnia 18 września 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE

⁽²⁴⁾ Westminster Foundation for Democracy, „Cost of youth emigration in the Western Balkans”, październik 2019 r.

⁽²⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich oraz Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich (COM(2023) 691 final and COM(2023) 692 final) (Dz.U. C, C/2024/4065, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4065/oj>).