

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE-Kosowo

(2012/C 181/05)

Sprawozdawca: **Ionuț SIBIAN**

Pismem z dnia 22 września 2011 r. komisarz Maroš Šefčovič i komisarz Štefan Füle zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE – Kosowo.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 marca 2012 r.

Na 479. sesji plenarnej w dniach 28–29 marca 2012 r. (posiedzenie z 28 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 5 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

W opinii rozpoznawczej EKES-u w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE–Kosowo uwzględniono rezolucję nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 1999 r.

Opinia zwiera zalecenia skierowane zarówno do Komisji Europejskiej, jak i do władz Kosowa. EKES jest gotów wesprzeć działania Komisji Europejskiej na rzecz wzmocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie oraz poprawy stosunków między UE a kosowskim społeczeństwem obywatelskim.

1.1 EKES wzywa rząd Kosowa do podjęcia odpowiednich działań na rzecz bezpiecznego i swobodnego przemieszczania się mniejszości etnicznych w całym kraju, co stanowi warunek wstępny pojednania i wzajemnego zaufania.

1.2 Komisja Europejska powinna współpracować z rządem Kosowa i krajowymi organizacjami mediów, by wesprzeć wolność mediów i profesjonalizację dziennikarstwa.

1.3 EKES zachęca rząd kosowski do konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi podczas formułowania krajowej strategii rozwoju gospodarczego. Rząd kosowski i Komisja Europejska powinny nadać najwyższy priorytet kwestii włączania młodzieży i kobiet w rynek pracy. Szczególną uwagę należy zwrócić na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, zrównoważonego rolnictwa i stowarzyszeń rolników.

1.4 EKES powinien pomóc wzmocnić pozycję Rady Społeczno-Gospodarczej Kosowa, podejmując kontakt z głównymi podmiotami życia społecznego i dzieląc się swoją wiedzą fachową i doświadczeniem. Komisja Europejska również

powinna udzielić silnego wsparcia Radzie Społeczno-Gospodarczej Kosowa, zaś rząd Kosowa winien zapewnić specjalną linię budżetową na jej funkcjonowanie.

1.5 EKES zaleca, by kosowskie Ministerstwo Pracy wprowadziło przejrzyste i sprawiedliwe mechanizmy finansowania inicjatyw partnerów społecznych.

1.6 Mimo że status Kosowa nie pozwala na jego uczestnictwo w konwencjach MOP, rząd kosowski powinien doposażać do nich swoje prawodawstwo i praktyki.

1.7 Zdaniem EKES-u przedstawiciele partnerów społecznych muszą koniecznie uczestniczyć w tworzeniu Krajowej Rady Integracji Europejskiej.

1.8 Rząd kosowski powinien skuteczniej egzekwować prawo do bezpiecznego i darmowego dostępu do informacji publicznych.

1.9 W kontekście powołania w lutym 2012 r. kosowskiej Krajowej Rady Walki z Korupcją, EKES wyraża nadzieję, że społeczeństwo obywatelskie otrzyma rzeczywiste środki, by faktycznie przyczynić się do zwalczania korupcji.

1.10 Rząd Kosowa powinien uwzględnić ramy strategiczne przygotowane przez społeczeństwo obywatelskie oraz utworzyć ramy prawne i instytucjonalne na rzecz prowadzenia zorganizowanego dialogu oraz angażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces podejmowania decyzji. Parlament Kosowa powinien powołać platformę instytucjonalną, która umożliwiłaby regularny dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

1.11 Komisja Europejska powinna w dalszym ciągu wspierać tworzenie sieci społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie po to, by ułatwić dialog z władzami i łączyć się z istniejącymi europejskimi platformami społeczeństwa obywatelskiego.

1.12 Komisja Europejska powinna wspierać rząd Kosowa w opracowaniu prawnych i fiskalnych rozwiązań sprzyjających długoterminowej stabilności społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie. Rząd Kosowa powinien stworzyć przejrzyste mechanizmy finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto EKES zaleca, by rząd Kosowa powołał państwowy fundusz społeczeństwa obywatelskiego.

1.13 EKES zaleca, by finansowanie KE dostępne dla społeczeństwa obywatelskiego w ramach IPA było równoważone między organizacjami propagującymi demokrację i praworządność a podmiotami promującymi rozwój społeczno-gospodarczy. Zaproszenia do składania wniosków w ramach IPA powinny być zaplanowane w taki sposób, by nie dopuścić do powstania przerw w finansowaniu.

1.14 Komisja Europejska powinna rozważyć określenie sposobów ułatwienia małym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego dostępu do programów komisyjnych i wspierania długoterminowych inicjatyw.

1.15 Komisja Europejska powinna znaleźć rozwiązania ułatwiające dostęp partnerów społecznych do funduszy przeznaczonych na społeczeństwo obywatelskie w ramach IPA. Można by opracować konkretne programy dla partnerów społecznych w ramach instrumentu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (CSF). Związki zawodowe również potrzebują ukierunkowanych programów w ramach IPA, które pozwoliłyby im wzmocnić potencjał.

1.16 Komitet zdecydowanie popiera zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w określanie krajowych priorytetów pomocy IPA.

1.17 EKES potwierdza zainteresowanie i chęć współprze wodniczenia – wraz z Komisją Europejską – posiedzeniom plenarnym społeczeństwa obywatelskiego, które odbywają się co roku z okazji dialogu w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia (SAPD).

## 2. Kontekst opinii

### 2.1 Czynniki zewnętrzne w Kosowie

2.1.1 17 lutego 2008 r. Parlament Kosowa ogłosił niepodległość. Kosowskie władze zobowiązały się do pełnego wdrożenia przepisów kompleksowej propozycji uregulowania statusu Kosowa opracowanej przez Martiego Ahtisaariego i na dowód tego przyjęły nową konstytucję. Parlament zwrócił się do Unii Europejskiej, by wykorzystwała swoją misję w zakresie praworządności w Kosowie (EULEX). Poprosił także grupę państw<sup>(1)</sup> o stworzenie międzynarodowego biura cywilnego

(ICO), które nadzorowałoby wdrażanie planu Ahtisaariego. Międzynarodowy przedstawiciel cywilny (IRC) ma prawo uchylić prawodawstwo i decyzje uznane za niezgodne z kompleksową propozycją Ahtisaariego.

2.1.2 Choć obecność sił wojskowych NATO stopniowo się zmniejsza, to wciąż KFOR zapewnia bezpieczeństwo na terenie całego Kosowa. Kosowska policja przejęła obowiązki ochrony większości placówek kulturalnych, miejsc kultu religijnego i większej części granic.

2.1.3 W lipcu 2010 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości przyjął opinię doradcą w sprawie niepodległości Kosowa i uznał, że jego deklaracja niepodległości nie łamie międzynarodowego prawa.

### 2.2 Kosowo – podejście UE

2.2.1 Mimo braku europejskiego konsensusu w sprawie statutu Kosowa – 22 z 27 państw członkowskich uznały jego niepodległość – UE angażuje się w problemy tego kraju. W pięciu państwach, które nie uznały niepodległości Kosowa – na Cyprze i Słowacji oraz w Grecji, Rumunii i Hiszpanii – stopień zaangażowania w dialog z kosowskimi władzami nie jest jednolity.

2.2.2 Choć Kosowo bierze udział w procesie stabilizacji i stowarzyszenia (SAP), to wciąż jest jedynym krajem w swoim regionie, który nie ma stosunków umownych z UE, a więc nie może podpisać układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA). W latach 2010–2011 odbyło się osiem posiedzeń (siedem sektorowych i jedno posiedzenie plenarne) w związku z dialogiem prowadzonym w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia (SAPD), a także konsultacje organizacji społeczeństwa obywatelskiego na temat najważniejszych rozdziałów dorobku wspólnotowego.

2.2.3 Zgodnie z rezolucją Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie Kosowa przyjętą we wrześniu 2010 r., w marcu 2011 r. nawiązano wspierany przez UE dialog między Prisztiną a Belgradem. Ma on na celu znalezienie praktycznych rozwiązań z zakresu współpracy regionalnej, handlu, swobody przemieszczania się i praworządności (zob. punkt 3.3).

2.2.4 W lipcu 2010 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie Kosowa, zachęcając państwa członkowskie UE do zajęcia wspólnego stanowiska wobec Kosowa. Parlament Europejski podkreślił, że perspektywa przystąpienia do UE jest bardzo silnym bodźcem do przeprowadzenia w Kosowie niezbędnych reform, i zachęcał do podjęcia praktycznych kroków, aby perspektywa ta nabrała dla rządu i obywateli realnych kształtów.

<sup>(1)</sup> Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Norwegia, Polska, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone Ameryki.

W styczniu 2012 r. Komisja Europejska rozpoczęła rozmowy z Kosowem w sprawie liberalizacji systemu wizowego.

2.2.5 Kosowo jest objęte Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), Instrumentem na rzecz Stabilności (IfS), Europejskim Instrumentem na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) i innymi źródłami finansowania. Uczestniczy także w programach IPA skierowanych do wielu beneficjentów. Wieloletni plan orientacyjny na lata 2011–2013 został przyjęty 27 czerwca 2011 r. W 2011 r. całkowita suma 68,7 mln EUR z puli rocznego programu IPA na rok 2011 r. została rozdzielona w ścisłej współpracy z Ministerstwem Integracji Europejskiej i instytucjami rządowymi. Pomoc przedakcesyjna UE obejmuje głównie wspieranie praworządności, gospodarki, handlu i przemysłu, a także reform administracji publicznej.

### 2.3 Działania Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie

2.3.1 Rozszerzenie UE i postępy poczynione przez kraje Bałkanów Zachodnich w zbliżaniu się do członkostwa w Unii Europejskiej to jeden z priorytetów w stosunkach zewnętrznych EKES-u. Sekcja Stosunków Zewnętrznych wypracowała skuteczne narzędzia służące osiągnięciu najważniejszych celów w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w krajach Bałkanów Zachodnich oraz wzmacniania jego potencjału do odgrywania roli partnera dla rządów na drodze do przystąpienia do UE.

2.3.2 Grupa Kontaktowa ds. Bałkanów Zachodnich – stały organ wewnętrzny powołany przez EKES w 2004 r. – to najważniejszy instrument koordynacji działań EKES-u w tej dziedzinie. Grupa Kontaktowa zajmuje się również monitorowaniem zmian w sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej krajów Bałkanów Zachodnich i w stosunkach UE – Bałkany Zachodnie. Ponadto Grupa Kontaktowa wspiera współpracę EKES-u z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich.

## 3. Rozwój sytuacji politycznej w Kosowie

### 3.1 Najważniejsze fakty i dane liczbowe dotyczące Kosowa

3.1.1 Do końca 2011 r. Kosowo zostało uznane przez 86 państw ONZ i 22 państwa członkowskie UE.

3.1.2 Liczba ludności Kosowa wynosi około 2 milionów, a sam kraj jest jednym z najbiedniejszych w Europie. Z szacunków Banku Światowego wynika, że produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca wynosi 1 760 EUR. Najnowsze dostępne dane – z 2006 r. – pokazują, że 45 % ludności żyje poniżej krajowego progu ubóstwa, a 17 % osób jest skrajnie ubogich. Kosowo ma dużą diasporę, a jego społeczeństwo jest jednym z najmłodszych w Europie.

3.1.3 90 % ludności stanowią Albańczycy, 6 % Serbowie, a pozostałe 4 % ludności to Bośniacy, Turcy, Romowie, Aszkalowie i Egipcjanie. Albańska większość i nieserbska mniejszość uznają legalność kosowskiego państwa. Większość członków wspólnoty serbskiej sprzeciwia się państwowości Kosowa. Między kosowskimi Albańczykami a kosowskimi Serbami nadal istnieje znaczący podział społeczny. Kosowscy Serbowie utrzymują silną autonomię *de facto* w północnej części kraju.

W pozostałych częściach Kosowa żyją oni w małych społecznościach wiejskich. Oprócz powodów politycznych, poważną przyczyną izolacji wspólnoty serbskiej jest język. Żyjący w enklawach Kosowscy Serbowie są dyskryminowani, co wpływa na ich codzienne życie i utrudnia znalezienie zatrudnienia. W praktyce nie mają oni stałego dostępu do kosowskiej administracji i różnego rodzaju usług społecznych, takich jak szpitale, na tej samej zasadzie co kosowscy Albańczycy. Ich swoboda poruszania się po Kosowie jest w rzeczywistości ograniczona. Serbska ludność w dalszym ciągu opuszcza Kosowo.

3.1.4 Na północy Kosowa i na obszarach zamieszkałych głównie przez Serbów od 1999 r. działają osobne instytucje w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, sprawiedliwości i usług społecznych. Otrzymują one pomoc z Serbii i w znacznej mierze pozostają pod jej kontrolą. Znaczna część kosowskich Serbów, zwłaszcza na północy kraju, wciąż bojkotuje krajowe wybory i nie godzi się na współpracę z kosowskimi władzami. Na pozostałym obszarze Kosowa ich zainteresowanie udziałem w wyborach zwiększa się; są oni reprezentowani w instytucjach lokalnych i krajowych (włącznie z rządem i zgromadzeniem narodowym). Proces decentralizacji polegający na stworzeniu nowych gmin, w których mniejszości etniczne miałyby stanowić większość dysponującą poważnymi uprawnieniami w zakresie sprawowania władzy lokalnej, został zbojkotowany przez gminy zamieszkałe głównie przez Serbów.

### 3.2 Stosunki z krajami sąsiednimi

3.2.1 Albania to kraj sąsiedzki, z którym Kosowo utrzymuje najlepsze stosunki. Podobnie jak w przeszłości, Albania nadal aktywnie działa na rzecz uznania Kosowa i prowadzi lobbings na rzecz włączenia Kosowa do inicjatyw regionalnych.

3.2.2 Stosunki Kosowa z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii są poprawne. Zakończono proces demarkacyjny i nawiązano dobre stosunki dyplomatyczne.

3.2.3 Kosowo porozumiało się też co do zakończenia procesu demarkacyjnego z Czarnogorą. Czarnogóra zwróciła się uprzednio o konstytucyjne uznanie mniejszości czarnogórskiej w Kosowie, zanim obydwa państwa wymieniły się ambasadorami i zakończą demarkację. Wspólnota czarnogórska została uznana w ustawie o wspólnotach i obydwa kraje prawdopodobnie nawiążą stosunki dyplomatyczne w bliskiej przyszłości.

3.2.4 Bośnia i Hercegowina oraz Serbia są jedynymi krajami sąsiadującymi, z którymi Kosowo nie posiada formalnych stosunków politycznych. Stosunki gospodarcze są w dalszym ciągu asymetryczne, jako że Serbia jest największym eksporterem do Kosowa, podczas gdy Kosowo do niedawna nie mogło eksportować do Serbii. UE występuje jako mediator w negocjacjach technicznych między Prisztiną a Belgradem. Program negocjacji z Serbią obejmuje odblokowanie handlu z Kosowem, korzystanie z przestrzeni powietrznej nad Serbią, tranzyt pasażerów legitymujących się kosowskimi paszportami lub pojazdów zarejestrowanych w Kosowie, udział Kosowa w forach regionalnych. Pod koniec lutego 2012 r. Kosowo i Serbia doszły do porozumienia w sprawie współpracy regionalnej i zarządzania przejściami granicznymi.

### 3.3 Sprawy bieżące

3.3.1 W dalszym ciągu utrzymują się napięcia w stosunkach międzyetnicznych, spowodowane niestabilnością północnego Kosowa i tym, że kosowska mniejszość serbska i Serbia nie akceptują niepodległości Kosowa oraz jego nowych instytucji. Pewne grupy kosowskich Albańczyków nie akceptują natomiast międzynarodowego nadzoru nad niepodległością Kosowa.

3.3.2 Pod koniec lipca 2011 r. sytuacja w północnym Kosowie zaogniła się po tym, jak Kosowo postanowiło nałożyć embargo na serbskie towary, w odwecie za serbską blokadę towarów od roku 2008, której podstawą jest nieuznanie kosowskiej pieczęci celnej. Jednostronne rozmieszczenie policji kosowskiej na dwóch posterunkach granicznych z Serbią doprowadziło do starć, w których zginął oficer policji kosowskiej. Spokój przywrócono z pomocą kierowanych przez NATO sił wojskowych KFOR-u.

3.3.3 We wrześniu 2011 r. kwestia pieczęci celnych została rozwiązana podczas rozmów między Belgradem a Prisztiną, których mediatorem była UE. Wdrożenie porozumienia doprowadziło do rozmieszczania na północy wielu blokad. Wystąpiły też akty przemocy. Wobec wydarzeń w północnym Kosowie strona serbska odstąpiła od rozmów we wspomnianym dialogu moderowanym przez UE pod koniec września i powróciła do negocjacji dopiero w listopadzie 2011 r.

## 4. Sytuacja gospodarcza Kosowa

### 4.1 Sytuacja po zakończeniu konfliktu

4.1.1 Oficjalna stopa bezrobocia w Kosowie wynosi przeszło 40 %, jest najwyższa w regionie i plasuje się dużo powyżej średniej w Unii Europejskiej. Wobec szerokiej szarej strefy w kosowskiej gospodarce dane te należy traktować z ostrożnością, jako niższe niż rzeczywiste. Wśród kobiet stopa bezrobocia jest wyższa i szczególnie dotyka młodszej części ludności. Co roku na rynek pracy wchodzi 30 tys. młodych osób. Przy obecnym wzroście gospodarczym takie tempo jest nie do utrzymania. Równie istotnym problemem jest ubóstwo, jako że około 20 % ludności żyje za mniej niż jedno euro dziennie.

4.1.2 Gospodarka w dalszym ciągu w dużym stopniu uzależniona jest od przekazów pieniężnych od emigrantów i pomocy z zewnątrz. Wpływ na nią mają problemy związane z powojenną niepewnością, zerwanymi kontaktami handlowymi i niewystarczającymi inwestycjami w infrastrukturę. W pierwszych latach tego stulecia odnotowano dwucyfrowy wzrost gospodarczy, napędzany ogromnymi nakładami na odbudowę i działaniami nadzwyczajnymi prowadzonymi w ramach międzynarodowej pomocy. Ze względu na niezwykle wysoki deficyt handlowy i brak bezpośrednich inwestycji zagranicznych wzrost okazał się niestabilny. Od 2007 roku wielkość inwestycji zagranicznych netto w Kosowie systematycznie malała, z 19 % do 7,1 % PKB. Szara strefa jest wszechobecna, a ściągłość podatków słaba.

4.1.3 Mimo że światowy kryzys finansowy i gospodarczy stosunkowo w niewielkim stopniu wpłynął na gospodarkę ze względu na ograniczoną integrację międzynarodową Kosowa,

jego negatywne skutki były odczuwalne głównie przez mniejsze przekazy pieniężne od emigrantów, słabszy eksport i spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

4.1.4 Gospodarka Kosowa w przeważającej części opiera się na sektorze usług (68 %), a pozostałe dziedziny mają stosunkowo niski udział: przemysł (20 %) i rolnictwo (12 %). Większość ludności Kosowa mieszka na wsi. Rolnictwo charakteryzuje się dużą fragmentacją na niewielkie pola, co prowadzi zwykle do niskowydajnej uprawy na potrzeby własne. Taka sytuacja nie pozwala również na rozwój silnego i reprezentatywnego społeczeństwa obywatelskiego, zajmującego się problemami rolnictwa i dbającego o rozwój obszarów wiejskich.

4.1.5 W dalszym ciągu szerzy się korupcja, która w dużej mierze wpływa na perspektywy rozwoju gospodarczego kraju. We wskaźniku postrzegania korupcji publikowanym przez Transparency International Kosowo zajmuje 110. pozycję i jest oceniane jako jeden z najbardziej skorumpowanych krajów w Europie.

4.1.6 Rząd nie ma krajowej strategii rozwoju gospodarczego, którą należałoby sporządzić w konsultacji z partnerami społecznymi i innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

## 5. Obecna sytuacja i rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego

### 5.1 Dialog społeczny

5.1.1 Szacuje się, że łączna liczba członków związków zawodowych wynosi około 60 tysięcy. Popularność związków w sektorze publicznym jest bardzo wysoka; szacuje się, że 90 % urzędników państwowych należy do związków<sup>(2)</sup>. Obecnie prawo pozwala tworzyć związki zawodowe w sektorze prywatnym, więc zakładanie organizacji w przedsiębiorstwach będzie najważniejszym zadaniem dla związków zawodowych w nadchodzącym okresie. Z sondaży wynika, że 5,09 % ludności deklaruje przynależność do związków zawodowych<sup>(3)</sup>.

5.1.2 **Prawo pracy**, które weszło w życie w grudniu 2010 r., uważane było w Kosowie za jeden z najważniejszych aktów prawnych, jaki kiedykolwiek został przyjęty<sup>(4)</sup>. Projekt ustawy był szczegółowo omawiany, głównie ze stowarzyszeniami pracodawców i ze związkami zawodowymi, ale także z udziałem specjalnego komitetu zgromadzenia i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Prawo zostało przyjęte jednogłośnie na ostatniej sesji plenarnej trzeciej kadencji, w dniu kiedy zgromadzenie zostało rozwiązane, mimo nieprzerwanego sprzeciwu ze strony rządu, zaniepokojonego związaniem z nim dużym obciążeniem dla budżetu. Związki zawodowe zagroziły bojkotem wyborów, jeśli prawo to nie zostałoby przyjęte.

(2) Kushtrim, Shaipi (2011), Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Kosovo, Regional Project for Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe, Fundacja Friedricha Eberta, styczeń 2011 r.

(3) Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marzec 2011 r.

(4) Labour Law: its implementation in the first six months, GAP Policy Brief, The Institute for Advanced Studies GAP, wrzesień 2011 r.

5.1.3 **Rada Społeczno-Gospodarcza Kosowa (RSG)** została założona w 2009 r. Od momentu powstania jej działalność utrudnia sprzeciw Kosowskiej Izby Handlowej i Federacja Niezależnych Związków Zawodowych Kosowa (BSPK) wobec udziału innych organizacji pracodawców (Kosowskiego Sojuszu Biznesu) i związków zawodowych (Konfederacji Wolnych Związków Zawodowych Kosowa – KSLK). Mimo wewnętrznych sporów RSG odbywa regularne posiedzenia.

5.1.4 Rada Społeczno-Gospodarcza Kosowa nie ma potencjału ani zasobów potrzebnych do skutecznego działania.

5.1.5 **Partnerzy społeczni nie odgrywają istotnej roli w procesie integracji europejskiej i procesie rozwoju gospodarczego.** Rząd Kosowa powinien stworzyć odpowiednią podstawę prawną, aby zwiększyć rolę i reprezentację partnerów społecznych w powyższych procesach.

5.1.6 Ministerstwo Pracy finansuje obecnie projekty partnerów społecznych, jednak nie ustalono przejrzystych kryteriów ani regulaminu w tej sprawie.

## 5.2 Dialog obywatelski

5.2.1 Początki społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie sięgają późnych lat 80. i początku lat 90. ubiegłego wieku, po upadku komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej. Ze względu na bardzo specyficzną sytuację Kosowa w tym czasie społeczeństwo obywatelskie rozwijało się jako ważna część całego systemu równoległego i oporu obywatelskiego wobec reżimu serbskiego. Głównymi dziedzinami działalności społeczeństwa obywatelskiego były pomoc humanitarna i ochrona praw człowieka, a także ruch obywatelski z szerokim poparciem społeczeństwa. W wyniku bojkotu serbskich instytucji przez całą ludność albańską w Kosowie oraz braku usług socjalnych i służby zdrowia, społeczeństwo obywatelskie stało się głównym dostawcą usług<sup>(5)</sup>.

5.2.2 Po zakończeniu wojny społeczeństwo obywatelskie szybko dostosowało się, aby zareagować na nowe potrzeby, takie jak pomoc nadzwyczajna i odbudowa oraz pojednanie międzyetniczne. Znacznie wzrosła liczba organizacji społeczeństwa obywatelskiego w związku z dużą skalą pomocy technicznej i finansowej od międzynarodowych dawców. Obecnie jednak szacuje się, że z przeszło 6 tysięcy organizacji pozarządowych zarejestrowanych w 2010 r., mniej niż 10 % pozostało aktywne lub częściowo aktywne<sup>(6)</sup>.

5.2.3 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie borykają się obecnie z podobnymi problemami, jak organizacje

w innych krajach regionu<sup>(7)</sup>, jako że większość tego sektora pozostaje w wysokim stopniu zależna od finansowania międzynarodowego (szacuje się, że przeszło 70 % zasobów organizacji społeczeństwa obywatelskiego pochodzi od dawców zagranicznych). W tej sytuacji organizacje społeczeństwa obywatelskiego są w większym stopniu sterowane przez darczyńców, słabiej odpowiadają na potrzeby społeczeństwa lokalnego, a ich trwałość stoi pod znakiem zapytania w związku z ewentualnym zmniejszaniem międzynarodowych funduszy na społeczeństwo obywatelskie w przyszłości. Z kolei przez to, że ich związki z lokalnymi społecznościami osłabły, organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają problemy z uzasadnieniem swojej racji bytu.

5.2.4 Wielu darczyńców zaczęło już się wycofywać z Kosowa, a łączna suma funduszy udostępnianych społeczeństwu obywatelskiemu maleje. Trwałość organizacji społeczeństwa obywatelskiego pod względem kadrowym i finansowym jest trudna do osiągnięcia ze względu na to, że pomoc krótkoterminowa, związana z konkretnymi projektami przeważa nad długoterminową pomocą instytucjonalną<sup>(8)</sup>.

5.2.5 W grudniu 2011 r. Komisja Europejska zobowiązała się znaleźć porozumienie w sprawie udziału Kosowa w programach UE, bez względu na stanowiska państw członkowskich w sprawie statusu tego kraju. W związku z tym Komisja Europejska i rząd Kosowa powinny dopilnować tego, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego były angażowane w opracowanie i realizację konkretnych projektów.

5.2.6 Problemy z międzynarodowym uznaniem Kosowa mają bezpośredni wpływ na międzynarodowe powiązania kosowskiego społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre sieci międzynarodowe i europejskie nie akceptują członków z Kosowa. Mimo tych przeszkód kosowskie społeczeństwo obywatelskie jest reprezentowane w różnych regionalnych i europejskich platformach czy forach, i jest bardziej widoczne na arenie międzynarodowej niż jakikolwiek inny sektor tego kraju. Należy ułatwiać udział kosowskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w programach regionalnych.

5.2.7 Konstytucja z 2008 roku chroni wolność słowa i prasy, z wyjątkiem wystąpień prowokujących wrogość między grupami etnicznymi. Społeczeństwo obywatelskie uważa poważnie, że swobodnie może wysuwać krytykę pod adresem rządu, a jedynie kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego zgłaszało nielegalne restrykcje lub ataki ze strony władz lokalnych lub centralnych. Niemniej jednak odnotowano przypadki wykorzystywania mediów bliskich sferom rządowym do zwalczania inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego i osób krytykujących rząd. Mimo że w Kosowie działa wiele różnorodnych mediów tradycyjnych i elektronicznych, dziennikarstwo śledcze występuje rzadko, z obawy przed odwetem. Media są finansowo zależne od reklam rządowych, co poddaje w wątpliwość ich niezależność redakcyjną.

<sup>(5)</sup> Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marzec 2011 r.

<sup>(6)</sup> Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marzec 2011 r.

<sup>(7)</sup> The 2010 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, United States Agency for International Development (USAID).

<sup>(8)</sup> Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marzec 2011 r.

5.2.8 Podstawowa **ustawa w sprawie organizacji pozarządowych** umożliwiła szybką i łatwą rejestrację i ustala podstawowe zasady powoływania, funkcjonowania i rozwiązywania organizacji pozarządowych. Przepisy uzupełniające dotyczące społeczeństwa obywatelskiego uważa się za niesatysfakcjonujące: organizacje użyteczności publicznej korzystają z bardzo ograniczonych przywilejów, niewiele jest zwolnień podatkowych dla potencjalnych darczyńców, a procedury dialogu obywatelskiego wciąż nie zostały sformalizowane. Aby określić korzyści podatkowe dla organizacji pozarządowych użyteczności publicznej potrzebne są przepisy o podatku od wartości dodanej (VAT), cła, podatku dochodowym od przedsiębiorstw i osób fizycznych. Dobroczynność lokalna dopiero się rodzi. Aby nadać dobroczynności istotne znaczenie potrzebne są zmiany w kulturze przedsiębiorstw. Konieczne jest utworzenie środowiska sprzyjającego finansowemu zrównoważeniu organizacji pozarządowych, co umożliwi tym organizacjom dostęp do funduszy publicznych przez przepisy prawne dotyczące sponsorowania, podatków dochodowych od przedsiębiorstw i osób fizycznych.

5.2.9 Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim ogranicza się często do propagowania inicjatyw ustawodawczych, a podejmowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego próby zajęcia się przejrzystością i korupcją kończą się mniejszym powodzeniem. Dostęp do informacji pozostaje przeszkodą we współpracy między organizacjami pozarządowymi a rządem, głównie z powodu słabego poziomu egzekwowania przepisów ustawy o dostępie do dokumentów publicznych.

5.2.10 **Nie ma formalnego dialogu między społeczeństwem obywatelskim a rządem.** Komisja Europejska powinna wspierać rząd kosowski w tworzeniu formalnych struktur współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Władze publiczne powinny ustalić regularne mechanizmy i organy konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim; należy powoływać i szkolić urzędników państwowych do roli łączników z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

5.2.11 W wyniku starań społeczeństwa obywatelskiego rząd zainicjował sporządzanie *strategii współpracy między rządem a społeczeństwem obywatelskim*. Proces ten znajduje się w fazie początkowej i jest koordynowany przez platformę CiviKos, sieć społeczeństwa obywatelskiego.

5.2.12 Nie istnieją szczegółowe mechanizmy zawierania porozumień rządowych ze społeczeństwem obywatelskim ani ramy prawne regulujące przyznawanie organizacjom pozarządowym nielicznych rządowych grantów, które przyznawane są często według osobistych preferencji. Komisja Europejska powinna udzielić rządowi Kosowa pomocy technicznej do tworzenia takich mechanizmów.

5.2.13 Jeśli nie istnieją przepisy regulujące przyznawanie zachęt wolontariuszom, niezwykle trudno jest organizacjom pozarządowym przekonywać osoby prywatne lub grupy do udzielania się w wolontariacie. Rządowi Kosowa można by polecić jako wzór europejskie modele uregulowań prawnych w dziedzinie wolontariatu.

5.2.14 W dziedzinie ochrony środowiska należy wzmocnić współpracę między rządem a społeczeństwem obywatelskim, a organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny być konsultowane i angażowane w zorganizowany sposób w tworzenie polityki i debaty publiczne.

## 6. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie a IPA

### 6.1 Dostęp do środków IPA

6.1.1 W latach 1998–2009 łączna pomoc KE dla Kosowa wyniosła przeszło 2,3 mld EUR, włączając w to finansowanie misji EULEX, SPUE i ICO. Głównymi partnerami Komisji Europejskiej we współpracy dwustronnej były Niemcy, Szwajcaria, Norwegia, Szwecja (Sida), Niderlandy, Zjednoczone Królestwo (DFID) i USAID.

6.1.2 W dokumencie dotyczącym wieloletniego planowania orientacyjnego na lata 2009–2011, przyjętym przez Komisję Europejską w 2009 roku, wskazano cztery główne przekrojowe zagadnienia, którymi należy się zająć w Kosowie: **społeczeństwo obywatelskie**, środowisko, równość szans i dobre sprawowanie rządów. Finansowanie z IPA podzielone jest na trzy główne kierunki: wspieranie osiągania kryteriów politycznych, kryteriów gospodarczych i norm europejskich.

6.1.3 Unia Europejska, jako najbardziej wpływowy donator pod względem skali pomocy i w kategoriach finansowych, może wyznaczać kierunki programów propagowania demokracji i związanej z nimi pomocy. Oznacza to również, że skuteczność interwencji Komisji stanowi kluczowy wyznacznik odbioru i uznania międzynarodowej pomocy w Kosowie.

6.1.4 Zgodnie z kryteriami politycznymi fundusze IPA są przeznaczane na pomoc w zakresie zwiększania potencjału administracyjnego i tworzenia instytucji w Kosowie, praworządności i walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością, propagowanie praw człowieka i ochronę mniejszości serbskiej i innych, przyczynianie się do umacniania społeczeństwa obywatelskiego i mediów publicznych przez nagłaśnianie zagadnień związanych ze społeczeństwem obywatelskim we wszystkich programach. **W okresie 2009–2011 około 2–5 % całkowitej pomocy dla Kosowa przeznaczane było na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego.**

6.1.5 Mimo że pomoc finansowa Unii Europejskiej dla społeczeństwa obywatelskiego stale rosła, złożone procedury administracyjne dotyczące składania wniosków i stosunkowo wysokie minimalne kwoty grantów uniemożliwiają większości organizacji korzystanie z tych funduszy. Warunki te zwiększyły również dystans między dużymi i małymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Język i techniczna strona aplikacji w dalszym ciągu stanowią bariery w dostępie do funduszy UE dla oddolnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz tych działających na poziomie wspólnot lokalnych.

6.1.6 Finansowanie KE dostępne dla społeczeństwa obywatelskiego skierowane jest na działania propagujące demokrację i praworządność, a w mniejszym stopniu na te, które propagują rozwój społeczno-gospodarczy.

6.1.7 W ramach pomocy z IPA nie ma wspieranych inicjatyw partnerów społecznych ani skierowanych do nich programów, które umożliwiłyby im wzmacnianie potencjału.

6.1.8 Pewien niepokój budzą również ograniczone możliwości władz Kosowa w zakresie absorpcji funduszy IPA. Rząd powinien zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego w określanie priorytetów pomocy IPA.

6.1.9 Biorąc pod uwagę fakt, że nie ma w Kosowie zorganizowanego dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a rządem, EKES z zadowoleniem przyjmuje plany Komisji Europejskiej, by w 2012 finansować projekty na rzecz utworzenia sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego po to, by ułatwić dialog z władzami.

6.1.10 EKES zaleca, by w taki sposób zaplanować zaproszenia do składania wniosków w ramach IPA, by uniknąć przerw w finansowaniu.

Bruksela, 28 marca 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---