

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki między UE a Bośnią i Hercegowiną: rola społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 317/03)

Sprawozdawca: **Patrik ZOLTVÁNY**

Pismem z dnia 2 września 2008 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margot Wallström i komisarz ds. rozszerzenia Olli Rehn na mocy art. 9 protokołu o współpracy pomiędzy Komisją Europejską a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym zwrócili się do Komitetu o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Stosunki między UE a Bośnią i Hercegowiną: rola społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Patrik ZOLTVÁNY.

Na 455 sesji plenarnej w dniach 15-16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Najważniejsze zalecenia opinii

1.1. Zalecenia dla instytucji i organów Unii Europejskiej (UE):

- Wspieranie rządu Bośni i Hercegowiny w pracach nad strategią rozwoju społeczeństwa obywatelskiego ⁽¹⁾.
- Zwiększenie wsparcia, także finansowego, dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie w celu utrzymania ich niezależności od rządu oraz zagwarantowania trwałości realizowanych przez nie projektów.
- Stworzenie bardziej odpowiednich i skuteczniejszych programów pomocy finansowej w celu skrócenia długotrwałych procedur rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji. Dotyczy to także nowego instrumentu ustanowionego przez Komisję Europejską (KE) na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu. Szeroki krąg zainteresowanych organizacji także powinien mieć dostęp do wsparcia dostosowanego do ich potrzeb.
- Przyspieszenie negocjacji w sprawie zniesienia obowiązku wizowego oraz aktywna pomoc w spełnianiu standardów technicznych i innych.
- Rozróżnienie pomiędzy organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w kontekście tworzenia i przyjęcia strategii wsparcia.
- Wspieranie programów dotyczących budowania potencjału partnerów społecznych z myślą o umocnieniu ich zdolności prowadzenia skutecznego dialogu społecznego.

- Czynne wspieranie dialogu społecznego i obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie.
- Uczestnictwo, w roli aktywnego pośrednika, w procesie tworzenia nowej konstytucji.
- Domaganie się wdrożenia ratyfikowanych dokumentów międzynarodowych oraz konstytucji Bośni i Hercegowiny, jak również zapewnienie związkom zawodowym i organizacjom pracodawców możliwości rejestracji zgodnie z określoną podstawą prawną, która umożliwiłaby im sprawne działanie.
- Systematyczne wspieranie prowadzonych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego projektów koncentrujących się na promowaniu idei integracji europejskiej w całym społeczeństwie. W systematycznej debacie na temat kwestii dotyczących integracji europejskiej powinny uczestniczyć wszystkie grupy społeczne, w tym społeczeństwo obywatelskie.
- Wspieranie projektów mających na celu transfer wiedzy specjalistycznej i doświadczenia z państw członkowskich UE do Bośni i Hercegowiny. Prawdziwą wartość dodać mogłby stanowią wkład „nowych” państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej. Instytucje europejskie powinny bardziej docenić znaczenie projektów współpracy bliźniaczej i wspierać je. Ustanowiony niedawno instrument służący promowaniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu może stanowić wsparcie dla tego typu działalności.
- Umożliwianie przedstawicielom organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Bośni i Hercegowiny przyjazdów do instytucji UE i bezpłatnego udziału w konferencjach i wydarzeniach organizowanych przez UE.
- Wzmocnienie wsparcia dla regionalnych sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich i opracowanie programów regionalnych.

⁽¹⁾ Zgodnie z definicją Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego termin „społeczeństwo obywatelskie” obejmuje organizacje pracodawców, organizacje pracowników, a także inne organizacje pozarządowe i grupy interesów.

- Utrzymywanie systematycznego dialogu z pozostałymi podmiotami udzielającymi wsparcia finansowego, tak aby organizacjom społeczeństwa obywatelskiego Bośni i Hercegowiny oraz całych Bałkanów Zachodnich zapewnić właściwie ukierunkowane oraz skuteczne i rzeczywiste wsparcie w odpowiednim czasie.
- Organizowanie regularnych spotkań z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby umożliwić bardziej elastyczne reagowanie na ich oczekiwania i potrzeby.

1.2. Zadania dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u):

- Stworzenie wspólnego komitetu konsultacyjnego EKES-u i organizacji społeczeństwa obywatelskiego Bośni i Hercegowiny w celu promowania i wspierania dialogu obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie.
- Czynny udział w nowym programie bezpośredniego dialogu, którym kieruje Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia KE: Komitet mógłby przygotować i zorganizować wizyty studyjne w UE (zwłaszcza w Brukseli) dla przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego Bośni i Hercegowiny.
- Umożliwianie przedstawicielom organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Bośni i Hercegowiny wizyt w EKES-ie i zapoznania się z jego działalnością.

1.3. Zalecenia dla władz Bośni i Hercegowiny:

- Opracowanie ram prawnych wspierających społeczeństwo obywatelskie, a więc i organizacje pracodawców oraz związki zawodowe.
- Przygotowanie strategii na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co stworzyłoby podstawy do zaistnienia prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego, które jest niezbędnym elementem dojrzałego społeczeństwa demokratycznego. Strategia ta powinna zostać opracowana w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
- Prowadzenie systematycznego dialogu z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego na temat kwestii dotyczących tych organizacji. Rząd powinien w większym stopniu angażować społeczeństwo obywatelskie.
- Wprowadzenie różnych zachęt, także finansowych, dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu wspierania ich rozwoju i trwałości ich działań. Należy opracować przejrzysty system dotacji, który będzie umożliwiał organizacjom społeczeństwa obywatelskiego ubieganie się o dotacje z budżetu państwa.
- Zwiększenie skali dialogu i współpracy z władzami publicznymi, przy zapewnieniu uznawania roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

- Rozwiązanie kwestii rejestracji Konfederacji Związków Zawodowych Bośni i Hercegowiny (KsBiH).
- Czynne wspieranie ustanowienia Rady Społeczno-Gospodarczej na poziomie państwowym, wraz z postępowaniem w zakresie tworzenia innych instytucji na poziomie państwowym zajmujących się kwestiami gospodarczymi i społecznymi.
- Przyspieszenie prac zmierzających do wypełnienia warunków zniesienia obowiązku wizowego.
- Wprowadzenie edukacji obywatelskiej w dziedzinach objętych działalnością społeczeństwa obywatelskiego.

1.4. Zalecenia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie:

- Pobudzanie podejścia oddolnego i samorządowego wśród społeczeństwa obywatelskiego, które sprzyja większemu utożsamianiu się z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
- Uświadomienie obywatelom roli społeczeństwa obywatelskiego w procesach politycznych.
- Ułatwianie tworzenia sieci kontaktów i budowanie partnerstw, np. poprzez wymianę informacji, wiedzy fachowej i doświadczeń.
- Zwiększanie wiedzy na temat integracji europejskiej, unijnych strategii politycznych i instytucji.
- Wzmocnienie działalności edukacyjnej i szkoleniowej w ramach organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- Zachęcanie do dialogu między różnymi grupami etnicznymi i wyznaniem oraz zwiększanie zasięgu współpracy, kontaktów i projektów bliźniaczych wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2. Kontekst opinii

2.1. Cele Unii Europejskiej na Bałkanach Zachodnich

Bałkany Zachodnie stanowią jeden z najważniejszych priorytetów regionalnych polityki zagranicznej UE. Głównym celem Unii Europejskiej na Bałkanach Zachodnich jest zwiększenie stabilności i dobrobytu w regionie. Za równie ważne można uznać przygotowanie krajów Bałkanów Zachodnich do członkostwa w UE. By osiągnąć ten cel, Unia Europejska wykorzystuje specjalne instrumenty w ramach pomocy przedakcesyjnej.

Proces stabilizacji i stowarzyszenia zainicjowano, by pomóc krajom tego regionu w ich dążeniu do członkostwa w UE. Na proces ten składają się dialog polityczny, znaczne preferencje handlowe oraz wsparcie finansowe. Należy do niego także ustanowienie wszechstronnych stosunków opartych na umowach, które powinny pomóc państwom tego regionu przygotować się do przyszłego wstąpienia do UE. Rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego i demokratyzacja to jedne z celów tego procesu i według oczekiwań powinny przyczynić się do politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej stabilizacji regionu. Podpisanie Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu jest uważane za istotny krok w kierunku uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

2.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny a Bałkany Zachodnie

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny odgrywa istotną rolę we wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich. W 2004 r. utworzono Grupę kontaktową ds. Bałkanów Zachodnich, która jest jedynym stałym, specjalnym organem EKES-u zajmującym się tym konkretnym regionem. Jako jeden z wielu organów UE działających w tym obszarze grupa koncentruje się na wartości dodanej, którą może wnieść do ogólnych prac Unii nad tym zagadnieniem.

Główne cele EKES-u na Bałkanach Zachodnich to: monitorowanie zmian w sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej krajów leżących na Bałkanach Zachodnich i zmian w stosunkach między UE a tym regionem, a ściślej rzecz ujmując – monitorowanie realizacji agendy z Salonik oraz ewolucji procesu stabilizacji i stowarzyszenia; wspieranie współpracy między EKES-em a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z Bałkanów Zachodnich, krajowymi radami społeczno-gospodarczymi lub podobnymi instytucjami oraz zachęcanie do wymiany najlepszych wzorców postępowania między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego UE a ich odpowiednikami na Bałkanach Zachodnich i rozszerzanie takiej wymiany.

3. Przemiany polityczne w Bośni i Hercegowinie

3.1. Obecna sytuacja polityczna

Na proces polityczny w Bośni i Hercegowinie w dalszym ciągu wpływa doświadczenie wojny oraz postanowienia układu pokojowego z Dayton, w którym ustanowiono niepodległe państwo Bośni i Hercegowiny w obecnym kształcie. Konkurujące ze sobą ugrupowania polityczne usiłują wyciągnąć korzyści z ustalonej w Dayton struktury konstytucyjnej, a jednocześnie przewyciężyć zawarte w niej ograniczenia. Potrzeba usprawnienia i modernizacji rządów w Bośni i Hercegowinie jest coraz bardziej zauważana przez wspólnotę międzynarodową, jak i w samym kraju, chociaż elity polityczne obu części składowych Bośni i Hercegowiny nie wyrażają jednakowego poparcia dla tego procesu, który jest w dużym stopniu inicjowany przez środowiska międzynarodowe.

Największym wyzwaniem politycznym dla tego kraju w nadchodzących latach będzie reforma konstytucyjna, bez której trudno będzie osiągnąć dalsze postępy na drodze ku bardziej demokratycznemu i sprawnie działającemu państwu, wdrażanie wszechstronnego programu reform czy zbliżenie do UE. Reforma struktury konstytucyjnej zatwierdzonej układem z Dayton nie może zostać narzucona z zewnątrz, nawet jeśli wspólnota międzynarodowa, a Unia Europejska w szczególności, wyraża tu gotowość wsparcia. Reforma ta będzie musiała wynikać z porozumienia pomiędzy zainteresowanymi podmiotami politycznymi Bośni i Hercegowiny oraz uzyskać szerokie poparcie obywateli. Proces ten, który może dotyczyć wszystkich dziedzin, będzie niezwykle złożony i trudny i może wymagać sporo czasu.

Należy zauważyć, że istnieje wiele poglądów na temat przyszłości Bośni i Hercegowiny, a pomiędzy osobami należącymi do różnych grup etnicznych wciąż występuje pewna nieufność. Ogólnie rzecz biorąc, nadal panuje retoryka nacjonalistyczna, a liderzy Bośni i Hercegowiny nie poczynili postępów w tworzeniu, za pomocą reformy ram konstytucjonalnych, bardziej funkcjonalnych i mniej kosztownych struktur państwowych, które służyłyby procesowi integracji europejskiej.

Z powodu obaw co do stabilności politycznej w Bośni i Hercegowinie i w całym regionie, kilkakrotnie przesuwano termin zamknięcia Biura Wysokiego Przedstawiciela w tym kraju. W lutym 2008 r. Rada ds. Zaprowadzania Pokoju postanowiła uzależnić zamknięcie tego urzędu od postępów Bośni i Hercegowiny w osiągnięciu pięciu szczegółowych celów i spełnienia dwóch warunków (podpisania Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz osiągnięcia stabilnej sytuacji politycznej). Poza kwestią ostatecznej decyzji co do przynależności okręgu Brzcko, postępy w osiągnięciu pięciu celów⁽²⁾ były bardzo słabe.

3.2. Stosunki polityczne z UE i krajami sąsiadującymi

3.2.1. Stosunki z Unią Europejską

Negocjacje w sprawie podpisania Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bośnią i Hercegowiną rozpoczęto w listopadzie 2005 r. Układ ten został parafowany 4 grudnia 2007 r. i podpisany 16 czerwca 2008 r., po osiągnięciu postępów w czterech kluczowych obszarach wyznaczonych w 2005 r. przez Komisję Europejską i Radę⁽³⁾. W oczekiwaniu na ratyfikację układu przez wszystkie państwa członkowskie UE, postanowienia układu dotyczące spraw handlowych zostały wprowadzone w życie za pośrednictwem umowy przejściowej, mającej zastosowanie od 1 lipca 2008 r. Układ ten, między innymi, sformalizował preferencje handlowe przyznawane (autonomicznie) przez UE bośniackim produktom od 2000 r. oraz doprowadził do wygaszenia przez BiH ograniczeń handlowych i stopniowej obniżki ceł na produkty pochodzące z UE. Wdrażanie umowy przejściowej przebiega, jak dotąd, w sposób zadowalający.

(2) 1) Możliwe do przyjęcia i trwałe rozwiązanie kwestii podziału majątku między państwo a inne szczeble administracji; 2) możliwe do przyjęcia i trwałe rozwiązanie kwestii własności majątku związanego z obronnością; 3) ostateczna decyzja co do przynależności okręgu Brzcko; 4) stabilność fiskalna (wspierana w oparciu o umowę w sprawie stałej metody ustalania współczynników oraz ustanowienie krajowej rady ds. polityki fiskalnej); 5) umacnianie praworządności (o czym świadczyć ma przyjęcie krajowej strategii dotyczącej zbrodni wojennych, ustawy o obcokrajowcach i azylu oraz krajowej strategii w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości).

(3) 1) Przeprowadzenie reformy policji zgodnie z porozumieniem w sprawie restrukturyzacji policji z października 2005 r.; 2) pełna współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym ds. Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii (ICTY); 3) przyjęcie i wprowadzenie w życie niezbędnego ustawodawstwa dotyczącego nadawania publicznego; 4) opracowanie ram prawnych oraz rozwijanie zdolności administracyjnych umożliwiających właściwą realizację Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Równoległe do negocjacji w sprawie Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu przygotowano umowę dotyczącą ułatwiania procedur wydawania wiz, którą podpisano 17 września 2007 r.; umowa ta weszła w życie w styczniu 2008 r. Dzięki tej umowie obniżono opłaty za wydawanie wiz, a w wypadku niektórych kategorii obywateli nawet zupełnie je zniesiono. Uproszczono także warunki wydawania wiz dla wielu grup obywateli, m.in. dla studentów, przedsiębiorców, dziennikarzy i in. Rozmowy na temat zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Bośni i Hercegowiny zostały rozpoczęte przez Unię Europejską 26 maja 2008 r. Aby móc zamknąć negocjacje, BiH musi wykazać postępy w wypełnianiu wszystkich kryteriów.

Co się tyczy przedakcesyjnej pomocy finansowej, to we wrześniu 2008 r. przyjęto wieloletni plan orientacyjny (MIPD) na lata 2008-2010 dla Bośni i Hercegowiny. Komisja Europejska przyznała temu krajowi łącznie 74,8 mln euro w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na 2008 r. Głównymi obszarami, na które przeznaczono fundusze, są: wzmacnianie praworządności i struktur administracji publicznej, rozwój społeczno-gospodarczy oraz stabilizacja demokracji. W ramach instrumentu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, na rozwój ten przeznaczono 6,5 mln euro za pośrednictwem krajowych programów IPA na lata 2007-2008. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego z Bośni i Hercegowiny korzystają także z działań regionalnych i programów wymiany delegacji finansowanych przez program adresowany do wielu beneficjentów. Ponadto 5,7 mln euro z funduszy Wspólnoty przeznaczono na wsparcie budżetu Biura Wysokiego Przedstawiciela do czerwca 2009 r.

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) oraz pozostałe środki wsparcia z programu regionalnego CARDS są wdrażane przez delegaturę KE w Sarajewie. Średniookresowym celem dotyczącym Bośni i Hercegowiny wciąż pozostaje zarządzanie środkami pomocy w sposób zdecentralizowany. Przygotowania do takiego zdecentralizowanego wdrażania posuwają się nieznacznie do przodu. Nowe stanowiska w Funduszu Krajowym oraz w Centralnym Wydziale ds. Finansów i Zamówień Publicznych w Ministerstwie Finansów i Skarbu Państwa zostały już częściowo obsadzone, a rekrutacja kolejnych pracowników trwa. Złożona struktura instytucjonalna i polityczna Bośni i Hercegowiny doprowadziła do znacznych opóźnień w ratyfikacji Umowy Ramowej IPA. Wdrożenie samej umowy także nie jest jeszcze zapewnione. W związku z tym opóźnieniu ulega także wdrożenie programu IPA na 2007 r.

3.2.2. Stosunki z Chorwacją

Stosunki z Chorwacją znacznie się zmieniły od 2000 r. Oba kraje przyjęły dalsze porozumienia dotyczące powrotu uchodźców przez granicę Bośni i Hercegowiny z Chorwacją oraz podpisały umowę o wolnym handlu, która została wdrożona prawie natychmiastowo. W lutym 2008 r. Zgromadzenie Parlamentarne Bośni i Hercegowiny zatwierdziło porozumienie z Chorwacją o podwójnym obywatelstwie. Szacuje się, że ok. 400 tys. obywateli Bośni i Hercegowiny posiada również obywatelstwo chorwackie. Do rozstrzygnięcia pozostają nadal spory graniczne, istnieją także w dalszym ciągu przeszkody dla transferu spraw sądowych oraz ekstradycji podejrzanych w przypadkach przestępstw oraz zbrodni przeciwko ludzkości między Bośnią i Hercegowiną a Chorwacją.

3.2.3. Stosunki z Serbią

Stosunki z Serbią znacznie się poprawiły od czasu upadku reżimu Miloszevicia, zaś stosunki dyplomatyczne zostały nawiązane 15 grudnia 2000 r. Podczas przewodnictwa Bośni i Hercegowiny w Procesie Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej (SEECP) w latach 2003-2004, ministrowie spraw zagranicznych Byłej Jugosławii spotkali się ze swoimi odpowiednikami z Europy Południowo-Wschodniej, aby wzmocnić zaangażowanie na rzecz stosunków dobrosąsiedzkich, stabilności, bezpieczeństwa i współpracy w Europie Południowo-Wschodniej.

W październiku 2006 r. podczas kampanii wyborczej w Bośni i Hercegowinie otwarcie propagowano wzmocnienie więzi między Republiką Serbską a Serbią, co zaowocowało podpisaniem 26 września 2007 r. w Banja Luce zmienionej specjalnej umowy o stosunkach równoległych. Obie strony podkreśliły jednak, iż umowa nie podważa w żaden sposób suwerenności, integralności terytorialnej czy niezależności politycznej Bośni i Hercegowiny.

Nadal jednak istnieją potencjalne napięcia w stosunkach Bośni i Hercegowiny z Serbią. Po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo nastąpiła intensyfikacja retoryki sprzeciwiającej się układowi z Dayton oraz gróźb secesji w Republice Serbskiej. W dniu 21 lutego 2008 r. Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej uchwaliło rezolucję, w której porównano sytuację Republiki Serbskiej w Bośni i Hercegowinie do sytuacji Kosowa w Serbii i opisano okoliczności, w których Republika Serbska byłaby uprawniona do secesji.

3.2.4. Współpraca regionalna

Stosunki z Czarnogórą są dobre i nadal rozwijają się. Podpisano umowy o współpracy w dziedzinie obrony, współpracy policyjnej, ochrony ludności oraz współpracy transgranicznej.

Stosunki z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii są dobre, zarówno w kontekście dwustronnym, jak i regionalnym. Zawarto umowy o readmisji, współpracy policyjnej i ochronie ludności.

Zacieśniono stosunki z Albanią, zaś Bośnia i Hercegowina postanowiła otworzyć ambasadę w Tiranie.

Bośnia i Hercegowina aktywnie uczestniczy w programach i inicjatywach na rzecz współpracy regionalnej, np. w CEFTA.

4. Przemiany gospodarcze w Bośni i Hercegowinie

4.1. Obecna sytuacja gospodarcza w Bośni i Hercegowinie

Pomimo trudnych warunków politycznych Bośnia i Hercegowina odnotowała cztery lata stabilności gospodarczej, zaś wzrost PKB w 2008 r. szacowano na 5,5 %. Inflacja w pierwszym kwartale 2007 r. wynosiła jedynie 1,5 %, lecz zwiększyła w drugiej połowie 2007 r. ze względu na wzrost cen żywności i transportu

i wyniosła 4,9 % w grudniu, a następnie 9,5 % w sierpniu 2008 r. Deficyt na rachunku bieżącym spadł z 21,3 % PKB w 2005 r. do 11,4 % PKB w 2006 r., lecz zwiększył się znowu do 12,7 % PKB w 2007 r. Deficyt handlowy spadł z 49,6 % PKB w 2005 r. do ok. 37 % PKB w 2006 i 2007 r. Dalsza poprawa jest obecnie mało prawdopodobna, ponieważ rozwój eksportu spowolnił się w 2007 r., import znowu wzrósł, a bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) prawdopodobnie zmniejszą się w związku ze światowym kryzysem gospodarczym. Całkowita nadwyżka fiskalna wyniosła 3 % w 2006 r., co wynikało głównie ze wzrostu wpływów po wprowadzeniu podatku VAT. Nadwyżka zmniejszyła się do 1,3 % PKB w 2007 r. i może w 2008 r. przekształcić się w deficyt, m.in. w związku z wzrostem zwrotów VAT.

Podobnie jak inne kraje będące w okresie transformacji, Bośnia i Hercegowina ma rozwijającą się gospodarkę, lecz stoi w obliczu szeroko rozpowszechnionego ubóstwa i problemów społecznych. Szacunkowe oceny bezrobocia mówią o stopie między 16 % a 44 %. Bośnia i Hercegowina boryka się ze skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego, który stanowi zagrożenie dla sytuacji gospodarczej, społecznej i etnicznej oraz dla stosunków w UE i w regionie.

Struktura rządowa państwa jest nieefektywna i pochłania ponad 50 % PKB. Rozdrobnione struktury, ograniczone zasoby i brak doświadczenia oraz doraźne podejście do wspierania krajowych zdolności administracyjnych podważają możliwości rządu w zakresie kształtowania i wdrażania polityki.

Unia Europejska jest głównym partnerem handlowym Bośni i Hercegowiny (wymiana z UE stanowi ponad 50 % całkowitej wymiany handlowej Bośni i Hercegowiny). Podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz wejście w życie umowy przejściowej prawdopodobnie pogłębią te stosunki i zwiększą integrację handlową z UE. Bośnia i Hercegowina eksportuje głównie do Włoch, Niemiec i Słowenii, import pochodzi także z tych państw oraz w mniejszym stopniu z Austrii. Eksport Bośni i Hercegowiny opiera się zasadniczo na metalach, drewnie i produktach drzewnych, produktach mineralnych i chemikaliach. Import obejmuje w szczególności maszyny, produkty mineralne, spożywcze i chemiczne.

5. Obecna sytuacja i rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Dialog społeczny

5.1.1. Uwarunkowania prawne

Dialog społeczny oficjalnie nie istnieje na szczeblu Bośni i Hercegowiny. Jest to spowodowane faktem, że obecna konstytucja nie zawiera przepisów dotyczących ustanawiania instytucji rządowych na szczeblu państwowym zajmujących się polityką społeczną lub edukacją.

Bośnia i Hercegowina ratyfikowała wszystkie osiem kluczowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Swoboda stowarzyszania się jest zagwarantowana w konstytucjach Bośni i Hercegowiny, Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. Obie jednostki mają odrębne przepisy prawa pracy, podobnie jak dystrykt Brzko.

Ustawa Bośni i Hercegowiny o stowarzyszeniach i fundacjach, przyjęta w grudniu 2001 r., nie zawiera przepisów dotyczących rejestracji federacji związków zawodowych na szczeblu Bośni i Hercegowiny.

Od tej pory, według sprawozdania Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie postępów, nie osiągnięto żadnego postępu w tej dziedzinie. Fakt, iż na szczeblu państwowym nie istnieją kompetencje w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej pozostaje przeszkodą dla rozwoju ogólnokrajowej strategii zatrudnienia. W oparciu o argumenty konstytucyjne Republika Serbska systematycznie sprzeciwia się przyznaniu szczeblowi państwowemu roli w zakresie kwestii związanych z wewnętrznym rynkiem pracy. Strategie w dziedzinie zatrudnienia i projekty aktywnych środków w dziedzinie zatrudnienia zostały opracowane przez obie jednostki i dystrykt Brzko. Jednakże koordynacja między nimi jest niewielka.

Podobnie wygląda sytuacja w dziedzinie dialogu społecznego. Konfederacja Związków Zawodowych nie była w stanie zarejestrować się na szczeblu państwowym. W rozumieniu obecnego prawa rejestracja związków zawodowych jest równoznaczna z ich uznaniem i z akceptacją ich reprezentatywności. Również podstawa prawna i procedura dotyczące partnerów społecznych są takie same jak w przypadku wszelkich innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takich jak organizacje konsumenckie czy stowarzyszenia sportowe, co jest niewspółmierne. Złożona organizacja polityczna i społeczna kraju nadal wpływa na dialog między partnerami społecznymi, nie ma ponadto rozwiązań, które można by było szybko wprowadzić. Brak jasności w zakresie prawnej rejestracji związków zawodowych zablokował dalsze postępy na rzecz ustanowienia negocjacji zbiorowych. Należy opracować nowe przepisy, zastępujące wyżej wymienioną ustawę o stowarzyszeniach i fundacjach, aby ograniczyć uznaniowy charakter decyzji rządu w zakresie rejestracji nowych organizacji.

5.1.2. Partnerzy społeczni

5.1.2.1. Pracodawcy

W przypadku Bośni i Hercegowiny trudno jest mówić o organizacjach pracodawców działających na szczeblu państwowym. Na szczeblu tym nie istnieje ministerstwo pracy, zaś wiele kwestii gospodarczych leży w gestii rządów poszczególnych jednostek, przy braku oficjalnej koordynacji i współpracy na szczeblu państwowym między organizacjami pracodawców.

Dwie główne organizacje pracodawców to Stowarzyszenie Pracodawców Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Stowarzyszenie Pracodawców Republiki Serbskiej. Obie uczestniczą w radach społeczno-gospodarczych na szczeblu każdej jednostki. Główne kwestie, przed którymi stoją organizacje pracodawców zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, to reprezentatywność i skuteczna reprezentacja interesów ich członków wobec władz publicznych.

5.1.2.2. Związki zawodowe

Liczba związków zawodowych w sektorze formalnym jest dość wysoka w Federacji Bośni i Hercegowiny oraz w Republice Serbskiej. Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych (*Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine*, SSSBiH) zrzesza pracowników w Federacji Bośni i Hercegowiny, zaś Konfederacja Związków Zawodowych Republiki Serbskiej (*Savez Sindikata Republike Srpske*, SSRS) pełni taką samą funkcję w Republice Serbskiej. Konfederacje związków zawodowych obu jednostek Bośni i Hercegowiny, mianowicie Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej, utworzyły podczas zgromadzenia założycielskiego w Sarajewie 24 czerwca 2005 r. wspólną organizację patronacką związków zawodowych Bośni i Hercegowiny (KsBiH). KsBiH złożyła wniosek o rejestrację na szczeblu państwowym, jednak jak dotąd sprawy nie rozstrzygnięto.

5.1.3. Ocena istniejących mechanizmów

Na szczeblu państwowym nie ustanowiono żadnej rady społeczno-gospodarczej, głównie ze względu na niechęć do przeniesienia kwestii dialogu społecznego na szczebel państwowy, przede wszystkim ze strony Republiki Serbskiej⁽⁴⁾. Istnieją dwa kodeksy pracy – po jednym w każdej jednostce, nie ma też ministerstwa pracy na szczeblu państwowym. Główne kwestie dotyczące partnerów społecznych, takie jak polityka gospodarcza, prawo pracy czy edukacja należą do kompetencji każdej jednostki i samorządów lokalnych. Właściwy jednolity rynek w Bośni i Hercegowinie (w tym rynek pracy) nie został jeszcze ustanowiony. Rady społeczno-gospodarcze działają jedynie na szczeblu jednostek, a ich działalność finansuje rząd. Pozostała formalną przeszkodą dla ustanowienia RSG na szczeblu państwowym jest kwestia nieuznawania patronackiej organizacji związków zawodowych. Należy również zauważyć, że potencjał partnerów społecznych jest nadal słaby i wymagana jest dalsza wewnętrzna profesjonalizacja ich pracy.

5.2. Dialog obywatelski

5.2.1. Uwarunkowania prawne

Bośnia i Hercegowina mają „ograniczoną” historię rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przed wojną istniał szereg organizacji publicznych, które działały przede wszystkim w dziedzinie kultury i sportu. Podczas wojny i po wojnie większość działań organizacji pozarządowych skupiła się na dystrybucji pomocy humanitarnej i dopiero powoli zaczęła obejmować bardziej standardowe zadania.

Organizacje pozarządowe mogą dokonywać rejestracji na szczeblu państwowym, na szczeblu jednostki, kantonu (dla Federacji Bośni i Hercegowiny) oraz gminy. Od 2002 r. ustawa o stowarzyszeniach i fundacjach pozwala organizacjom pozarządowym na rejestrację w Ministerstwie Sprawiedliwości Bośni i Hercegowiny oraz na działalność w dowolnym miejscu w kraju. Jednakże ze względu na uciążliwe procedury konieczne do uzyskania rejestracji na szczeblu państwowym, a także nieuznawanie rejestracji państwowej na szczeblu jednostki (Republika Serbska), wiele organizacji pozarządowych woli rejestrować się na szczeblu

⁽⁴⁾ Premier Republiki Serbskiej, Milorad Dodik, ogłosił 22 sierpnia 2007 r., że „rząd Republiki Serbskiej nie poprze utworzenia rady społecznej na szczeblu Bośni i Hercegowiny, [ponieważ uważa, że] podstawowe kwestie gospodarcze i społeczne są rozstrzygane na szczeblu jednostki, a utworzenie takiej rady jest kwestią polityczną”.

jednostki. Protokół ustaleń podpisany w 2004 r. w sprawie utworzenia Wspólnego Rejestru Stowarzyszeń i Fundacji w Bośni i Hercegowinie między państwem, rządami obu jednostek oraz dystryktem Brzcko propaguje „zwiększenie swobody przemieszczania się stowarzyszeń i fundacji oraz ustanawia system szybkiego dostępu do informacji o wszystkich fundacjach i stowarzyszeniach”.

Ustawa o stowarzyszeniach i fundacjach została zmieniona i weszła w życie w 2008 r. Nadal obowiązuje regulamin dotyczący rejestracji z 2002 r., co komplikuje proces rejestracji. Władze Bośni i Hercegowiny dążą do zmiany tego regulaminu, aby zmniejszyć liczbę formularzy wymaganych do zarejestrowania się. Planowane jest także wprowadzenie rejestracji on-line.

Zgodnie z analizą opracowaną przez misję ONZ⁽⁵⁾, jedną z ważniejszych kwestii dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest wprowadzony ostatnio system VAT. Ustawa o VAT, która weszła w życie w Bośni i Hercegowinie 1 stycznia 2006 r., wprowadziła jednolitą stawkę podatku w wysokości 17 %, co oznacza wzrost podatku. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą dodatkowo odprowadzać różne składki (na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne itd.) podczas zatrudniania nowych pracowników. Darrowizny podlegają dodatkowemu opodatkowaniu. Panuje ogólne przekonanie, że zwolnienia podatkowe dla sektora społeczeństwa obywatelskiego byłyby wskazane i ułatwiłyby jego pracę.

Inną ważną kwestią jest publiczne finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W większości przypadków organizacje te postrzegają dystrybucję środków publicznych jako niewystarczającą i przezroczystą. Nie zostały jeszcze wdrożone przepisy dotyczące wolontariatu. Rozwiązanie problemu niedostatecznego wdrażania przepisów oraz potrzeba ich harmonizacji mają nadal kluczowe znaczenie. Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego zauważają, że proces opracowywania przepisów prawnych w Bośni i Hercegowinie jest nieprzejrzysty i hermetyczny.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego spotykają się ze słabym poparciem władz politycznych, ponieważ niektóre z tych władz postrzegają sektor społeczeństwa obywatelskiego jako rywala. Wśród władz lokalnych panuje powszechne niezrozumienie wartości i korzyści partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim.

5.2.2. Sytuacja w obrębie różnych grup interesu

Całkowita liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych w Bośni i Hercegowinie wynosi obecnie prawie 8 tys⁽⁶⁾, lecz liczba aktywnych organizacji jest znacznie niższa. Dochody trzeciego sektora szacowane są na 4,5 % PKB, zaś wydatki operacyjne na 2,4 %. Pracownicy zatrudnieni w tym sektorze stanowią 1,45 % ludności czynnej zawodowo⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Główne wnioski dotyczące poziomu współpracy między agencjami ONZ a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie, styczeń 2007 r., dokument roboczy misji ONZ w Bośni i Hercegowinie.

⁽⁶⁾ Stan z lutego 2005 r. – dane zawarte w sprawozdaniu z finansowanego przez UE projektu „Mapping Study of Non-State Actors in Bosnia-Herzegovina”, wrzesień 2005 r.

⁽⁷⁾ „Employment, social service provision and the non-governmental organisation (NGO) sector. Status and prospects for Bosnia and Herzegovina. Analysis and policy implications”, Qualitative Study #3, 2 kwietnia 2005 r.; DFID Labour and Social Policy Project („Zatrudnienie, świadczenie usług społecznych i sektor organizacji pozarządowych. Obecny stan i perspektywy dla Bośni i Hercegowiny. Analiza i wnioski polityczne”), Badanie jakościowe #3, Projekt DFID w zakresie polityki pracy i polityki społecznej.

Głównym obszarem działalności organizacji pozarządowych jest propagowanie praw człowieka. Inne dziedziny, którymi w znaczącym stopniu zajmują się organizacje pozarządowe, to edukacja, równość płci, rozwój gospodarczy, pomoc humanitarna, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zdrowie, młodzież i dzieci oraz rozwój lokalnych społeczności.

5.2.3. Ocena istniejących mechanizmów

Stwierdzono pewne postępy w zakresie instytucjonalizacji stosunków między władzami a sektorem organizacji pozarządowych na szczeblu państwowym. Rada Ministrów Bośni i Hercegowiny, wraz z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego podpisała 7 maja 2007 r. umowę o współpracy między Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny a sektorem pozarządowym w Bośni i Hercegowinie.

Zgodnie z tą umową, w październiku 2007 r. utworzono Radę Społeczeństwa Obywatelskiego. Mimo że Rada nie reprezentuje całego społeczeństwa obywatelskiego, obejmuje 31 podsektorów, co czyni z niej najsilniejsze forum dla organizacji pozarządowych w kraju. Jednakże konieczne są większe wysiłki ze strony władz, by ustanowić regularną i systematyczną komunikację ze społeczeństwem obywatelskim i zachęcić je do udziału w kształtowaniu polityki.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

6. Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w integracji UE

6.1. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a proces integracji europejskiej

Idea integracji europejskiej nie jest szczególnie obecna w działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele postrzegają europejską integrację Bośni i Hercegowiny jako odległy projekt. Większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma ograniczone doświadczenie w pracy z ich odpowiednikami z krajów UE. W Bośni i Hercegowinie debata dotycząca UE dopiero się rozpoczęła. Projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego skupiają się wokół priorytetów określanych przez podmioty zapewniające finansowanie: organizacje międzynarodowe, rządy i lokalnych donatorów. Propagowanie w każdym sektorze idei integracji europejskiej Bośni i Hercegowiny jest praktycznie niewidoczne, z wyjątkiem działalności międzynarodowych organizacji pozarządowych. Mimo to 80 % obywateli popiera przyszłe członkostwo Bośni i Hercegowiny w UE, co stanowi dobry punkt wyjścia dla działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego propagujących spełnienie kryteriów przystąpienia do UE.