

Opinia Komitetu Regionów „Wdrażanie europejskiej polityki sąsiedztwa, a w szczególności inicjatywy partnerstwa wschodniego: modernizacja, reformy i potencjał administracyjny samorządu terytorialnego w Republice Mołdowy”

(2011/C 15/09)

KOMITET REGIONÓW

- Z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie programu ambitnych reform w celu umocnienia demokracji, gospodarki rynkowej i zasad państwa prawa, rozpoczęcie negocjacji w sprawie nowej umowy o stowarzyszeniu i rozpoczęcie rozmów na temat liberalizacji systemu wizowego.
- Odnotowuje, że stosowne byłoby rozszerzenie udziału KR-u na dwie pozostałe platformy, gdyż obejmują one działania wymagające bezpośredniego udziału samorządów lokalnych i regionalnych (zwłaszcza platforma 2 – integracja gospodarcza i konwergencja z polityką sektorową UE).
- Zaleca, by konsultować się z samorządami lokalnymi i regionalnymi i by włączyć je do negocjacji w sprawie nowej umowy o stowarzyszeniu, w opracowanie regionalnych pilotażowych programów rozwoju oraz w proces monitorowania i oceny wdrażania polityki rozwoju regionalnego. Dlatego też KR pragnie odegrać konstruktywną rolę w negocjowaniu i podpisaniu protokołu ustaleń między Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej a Ministerstwem Budownictwa i Rozwoju Regionalnego.
- Zauważa, że wzmocnienie niezależności finansowej samorządów lokalnych i regionalnych ma kluczowe znaczenie dla zarządzania funduszami UE w przyszłości i dla zacieśniania współpracy regionalnej i transgranicznej.
- Podkreśla znaczenie stałej wymiany doświadczeń poprzez umowy partnerskie między instytucjami i społecznościami, edukację, wizyty studyjne i udział mołdawskich samorządów lokalnych i regionalnych w zgromadzeniach przedstawicielskich samorządu terytorialnego UE (w charakterze członków lub obserwatorów). Powinno to stać się standardową praktyką.

Sprawozdawca: Alin Adrian NICA (RO/ALDE), burmistrz gminy Dudeștii Noi

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

1. Zauważa, że w następstwie przyspieszonych wyborów parlamentarnych w lipcu 2009 r. i zmiany rządu Republika Mołdawy (Mołdawia) zainicjowała program ambitnych reform w celu umocnienia demokracji, gospodarki rynkowej i zasad państwa prawa, a pośrednio także w celu zapoczątkowania stopniowego zbliżenia z UE. Nowa sytuacja polityczna i rządowa oraz wizja procesu reform mających zaowocować dostosowaniem do standardów europejskich, otwierają nowe perspektywy współpracy między samorządami lokalnymi i regionalnymi UE i Mołdawii.

2. Z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie w styczniu 2010 r. negocjacji w sprawie nowej umowy o stowarzyszeniu, która podniesie rangę współpracy między UE a Mołdawią i zbliży obie strony. Nowa umowa będzie bardziej ambitna i wykroczy poza granice tradycyjnej współpracy UE – Mołdawia. Przyczyni się do postępów dialogu politycznego, do rozwoju gospodarczego oraz do wzrostu dobrobytu obywateli Mołdawii. Umowa stowarzyszeniowa obejmować będzie utworzenie pełnej i pogłębionej strefy wolnego handlu, co doprowadzi do gospodarczej integracji Mołdawii z rynkiem UE dzięki intensywniejszym kontaktom handlowym i inwestycjom; tym samym dojdzie do rozwoju współpracy między podmiotami gospodarczymi na szczeblu lokalnym i regionalnym.

3. Z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie rozmów na temat liberalizacji systemu wizowego, co w perspektywie długoterminowej oznacza dla obywateli mołdawskich możliwość podróżowania bez wiz w obszarze Schengen. Uważa również za szczególnie pozytywne podpisanie umowy o małym ruchu granicznym między Rumunią a Mołdawią, która weszła w życie w marcu 2010 r.; pozwala ona obywatelom mołdawskim zamieszkałym w strefie do 50 km od granicy mołdawsko-rumuńskiej na podróże w strefie o tym samym zasięgu na obszarze Rumunii. Komitet jest zdania, że przyczyni się to do intensywniejszych kontaktów międzyludzkich i stosunków między organami administracji lokalnej wzdłuż zewnętrznej granicy UE z Mołdawią. Jest to istotny postęp na drodze do przezwyciężenia przeszkód administracyjnych w rozwoju partnerstw transgranicznych.

4. Z aprobatą przyjmuje program „Rethink Moldova” ogłoszony 24 marca br. w Brukseli i zawierający strategiczną wizję reform w kluczowych dziedzinach w Mołdawii, a także określający priorytety rozwoju w perspektywie średnioterminowej (2011–2013) w oparciu o trzy filary: odpowiedzialne sprawowanie rządów, naprawa i rozwój gospodarki, inwestycje w kapitał ludzki.

5. Odnotowuje, że Komisja Europejska zaprosiła go do udziału w działaniach w ramach Platformy 1 (demokracja, dobre rządy, stabilność) i 4 (kontakty międzyludzkie). Jednakże

stosowne byłoby rozszerzenie konsultacji na dwie pozostałe platformy, gdyż obejmują one działania wymagające bezpośredniego udziału samorządów lokalnych i regionalnych. Znaczącym przykładem jest tu współpraca z Mołdawią w dziedzinie polityki regionalnej, oparta na wzorcowych rozwiązaniach w zakresie polityki spójności UE (Platforma 2 – integracja gospodarcza i konwergencja z polityką sektorową UE).

6. Pragnie, by niniejsza opinia z inicjatywy własnej przyczyniła się do wsparcia demokracji lokalnej i regionalnej w Mołdawii i nadała nowy impuls konkretnym wysiłkom podejmowanym w ramach inicjatyw europejskiej polityki sąsiedztwa, a szczególnie w ramach Partnerstwa Wschodniego. Niniejsza opinia zasadniczo dotyczy możliwości znalezienia rozwiązań wspólnych problemów poprzez zacieśnienie współpracy regionalnej i transgranicznej między jednostkami samorządu terytorialnego UE i Mołdawii.

7. Zauważa, że w porównaniu z odpowiednimi strukturami w innych krajach Partnerstwa Wschodniego mołdawskie jednostki samorządu terytorialnego posiadają przewagę konkurencyjną, jeśli chodzi o stosunki z UE, dzięki temu, że Mołdawia graniczy bezpośrednio z Unią oraz dzięki rozmiarom terytorium tego kraju i otwartości jego rządu centralnego na europejską współpracę terytorialną. Zgodnie z praktyką ustaloną w trakcie wdrażania poszczególnych instrumentów europejskiej polityki sąsiedztwa (np. programu współpracy transgranicznej Mołdawia-Rumunia-Ukraina 2007–2013), a także ze względu na niewielki obszar kraju, cała Mołdawia oraz wszystkie jej samorządy lokalne i regionalne kwalifikują się do realizacji projektów finansowanych w ramach partnerstw transgranicznych. Dotychczasowa praktyka powinna być kontynuowana, również w stosunku do inicjatyw dotyczących spójności terytorialnej wzdłuż granic zewnętrznych UE, w ramach Partnerstwa Wschodniego.

8. Stwierdza z zadowoleniem, że w programie prac rządu Mołdawii na lata 2009–2013 pt. „Integracja europejska: wolność, demokracja, dobrobyt” decentralizacja władzy oraz samorząd lokalny stanowią jeden z pięciu strategicznych priorytetów. Wyraża nadzieję, że decentralizacja to proces polityczny, którego już nie da się pominąć w programie reform wewnętrznych Mołdawii.

9. Uważa, że jest sprawą zasadniczą, by powszechne wybory samorządowe przewidziane latem 2011 r. zostały zorganizowane zgodnie z europejskimi zasadami demokracji lokalnej, aby stopniowo i wymiennie poprawić wyniki rządu i organów wyborczych w stosunku do wyborów lokalnych z 2007 r., które zostały uznane przez wspólnotę międzynarodową za wolne, ale w trakcie których doszło do uchybień.

Proces decyzyjny i kluczowe priorytety na szczeblu lokalnym i regionalnym

10. Przyjmuje do wiadomości, że rząd Mołdawii zainicjował szeroko zakrojoną refleksję nad potrzebami w zakresie modernizacji i reformy samorządu lokalnego i regionalnego. Celem jest dokonanie rzeczywistej decentralizacji administracyjnej i podatkowej, doskonalenie działań w dziedzinie równowagi finansowej i przydzielania środków na szczeblu lokalnym i regionalnym, poszerzenie podstawy dochodów podatkowych administracji lokalnej, zachęcanie do zawiązywania partnerstw publiczno-prywatnych na rzecz rozwoju usług publicznych oraz wzmacnianie potencjału administracyjnego władz publicznych poniżej szczebla krajowego.

11. Biorąc pod uwagę ostatnie zmiany w stosunkach z UE, zaleca, by samorządy lokalne i regionalne zostały włączone do negocjacji w sprawie nowej umowy o stowarzyszeniu między Mołdawią a UE, przynajmniej na zasadzie konsultacji lub nawet w formie udziału o charakterze instytucjonalnym. Konsultacje te mogłyby się odbyć w formie niehierarchicznego, zorganizowanego i stałego dialogu ze stowarzyszeniami samorządów lokalnych i regionalnych w trakcie negocjacji dotyczących każdego rozdziału przyszłej umowy o stowarzyszeniu, który wiąże się z bezpośrednim zaangażowaniem szczebla lokalnego administracji publicznej (rozdziały: „Reforma wewnętrzna”, „Turystyka”, „Rolnictwo i rozwój wsi”, „Szkolnictwo, kształcenie i młodzież”, „Współpraca transgraniczna i regionalna”, „Konsolidacja potencjału instytucjonalnego” itd.). Obecnie na liście instytucji uczestniczących w negocjacjach, zgodnie ze schematem organizacyjnym uzgodnionym przez obie strony, nie figurują ani samorządy lokalne i regionalne, ani ich stowarzyszenia.

12. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że 20 maja 2010 r. utworzono specjalną komisję parlamentarną odpowiedzialną za zmianę i uzupełnienie ram prawnych dotyczących procesu decentralizacji i umocnienia samorządu lokalnego; jej konkretnym zadaniem jest zapewnienie ciągłości środków mających zagwarantować rzeczywiste stosowanie konstytucyjnych zasad samorządu lokalnego i decentralizacji usług publicznych, ze ścisłym poszanowaniem Europejskiej karty samorządu lokalnego. Popiera wyrażony przez tę komisję zamiar przeprowadzenia pełnej oceny ram prawnych, obejmującej wszystkie aspekty działań samorządów lokalnych i regionalnych. Przedsięwzięcie to umożliwi zintegrowane wdrożenie decentralizacji – także na poziomie sektorowym – w dziedzinie kształcenia, zdrowia, ochrony socjalnej, środowiska, porządku publicznego itd. Wyraża nadzieję, że środki reformy zmierzające do wzmacnienia samorządu lokalnego zostaną w porę wprowadzone w życie, tak aby wszystkie mechanizmy wdrażania były gotowe na powszechne wybory samorządowe latem 2011 r.

13. Uważa, że jest niezbędne, by wkrótce zainicjowany został otwarty i regularny dialog z krajowymi stowarzyszeniami samorządów lokalnych i regionalnych, aby osiągnąć konsens co do właściwego sposobu postępowania między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami. Z uznaniem odnosi się do podjętych niedawno wysiłków, by zgromadzić samorządy lokalne i regionalne w jednym stowarzyszeniu krajowym bez sztyldu politycznego w celu reprezentowania społeczności lokalnych wobec władz centralnych. Komitet wnosi, by władze Mołdawii

rozważyły możliwość przyznania jednostkom samorządu terytorialnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Zaleca, by centralne organa administracji publicznej i samorządy lokalne i regionalne koordynowały wysiłki w zakresie reform, co stworzyłoby okazję do określenia, jakie kompetencje pozostają w gestii rządu centralnego, a jakie mogą być – z uwzględnieniem przekazania odpowiednich środków – delegowane lub, jeśli istnieje odpowiedni potencjał administracyjny, przekazane jednostkom samorządu terytorialnego.

14. Zauważa, że fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego nie mają systematycznej i solidnej praktyki w zakresie niezależnego zarządzania własnymi finansami lokalnymi, pociąga za sobą nieuniknione zmniejszenie ich zdolności do pełnego podjęcia swoich obowiązków w zakresie zarządzania funduszami europejskimi, które wymagają odpowiedniego potencjału administracyjnego i umiejętności planowania strategicznego oraz wystarczających środków na pokrycie kwoty lokalnego wkładu finansowego. Komitet stwierdza, że biorąc pod uwagę coraz większą rolę programów adresowanych do samorządów lokalnych i regionalnych sąsiadujących z UE, wzmocnienie niezależności finansowej lokalnych władz publicznych stanowi zasadniczy element procesu poszukiwania możliwych rozwiązań wspólnych problemów w drodze współpracy regionalnej i transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego Unii Europejskiej i Mołdawii.

15. Z niecierpliwością oczekuje utworzenia przejrzystego, sprawiedliwego i wiarygodnego systemu zarządzania lokalnymi finansami publicznymi, który charakteryzowałyby następujące elementy: zniknięcie sztywnych praktyk i klientelizmu, które leżą u podstaw niezrównoważonego systemu uznaniowego rozdziału zasobów budżetowych między społecznością lokalną; zniesienie możliwości wpływania na strukturę dochodów gromadzonych przez inne poziomy administracji; wzmocnienie niezależności lokalnego procesu budżetowego poprzez zapewnienie szczeblowi lokalnemu odpowiednich źródeł dochodów i wprowadzenie poboru własnych podatków – środki te umożliwią niezależne zarządzanie zasobami własnymi, a pośrednio także wdrożenie strategii lokalnego rozwoju gospodarczego; gwarancja wykonywania kompetencji przekazanych samorządom lokalnym przez państwo dzięki wyposażeniu tych samorządów w odpowiednie środki finansowe; przekształcenie procedur równowagi finansowej w rzeczywiste narzędzia wspierania samorządów znajdujących się w trudnej sytuacji; przejrzyste przydzielanie zasobów, które umożliwi wszystkim samorządom lokalnym przewidywalne zarządzanie finansami; ochrona lokalnej niezależności finansowej przed ingerencjami władz publicznych innych szczebli.

16. Zauważa, że brak jasnego rozgraniczenia odpowiednich kompetencji organów władz lokalnych i centralnych utrudnia postępy procesu decentralizacji, zaś nakładanie się uprawnień różnych poziomów administracji publicznej negatywnie wpływa na jakość usług publicznych. Komitet wyraża nadzieję, że reformy idące w tym kierunku zagwarantują, iż zasoby będą proporcjonalne do przyznanych kompetencji. Podkreśla, że warunkiem delegowania kompetencji lokalnym władzom publicznym powinno być istnienie ram przewidujących równość stron, całkowite pokrycie kosztów oraz prawną ochronę samorządu lokalnego. KR uważa, że administracyjna kontrola wykonywania kompetencji delegowanych przez państwo władzom lokalnym nie może mieć formy nadzoru samorządów lokalnych przez rząd centralny.

Współpraca transgraniczna i regionalna

17. Podziela pogląd, że Mołdawia powinna uważnie śledzić obecne debaty dotyczące europejskiej polityki w zakresie rozwoju przestrzennego w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, w którym zawarto wyraźne odniesienia do nowej koncepcji spójności terytorialnej. Jest prawdopodobne, że polityka ta, będąca kombinacją polityki terytorialnej i polityki spójności UE, będzie miała po 2013 r. konkretne skutki dla krajów partnerskich i przyczyni się do zacieśnienia ponadregionalnej współpracy między samorządami lokalnymi i regionalnymi w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

18. Stwierdza z satysfakcją, że Mołdawia ukończyła niedawno proces tworzenia ram prawnych i instytucjonalnych rozwoju regionalnego, podobnych do tych, które istnieją w państwach członkowskich UE. Pozytywnie ocenia fakt utworzenia regionów rozwoju, tj. funkcjonalnych jednostek terytorialnych stanowiących ramy planowania, oceny i wdrażania polityki rozwoju regionalnego, zgodnie z unijną klasyfikacją jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS). Wyraża zadowolenie, że ustanowiono Krajową Radę Koordynacji Rozwoju Regionalnego i Krajowy Fundusz Rozwoju Regionalnego, na które przeznaczane są rocznie 1% dochodów budżetu państwa (w 2010 r. jest to ok. 8 mln euro). Podkreśla również wagę dystrybucji środków Funduszu, która odbywa się zgodnie z przejrzystym i zrównoważonym mechanizmem finansowania rozwoju regionalnego.

19. Chętnie zobaczy, jaką rolę odgrywać będą utworzone ostatnio w regionach rozwoju agencje rozwoju regionalnego, które mają za zadanie koordynację wysiłków na rzecz rozwoju w regionach i wdrażanie projektów w zakresie rozwoju regionalnego w celu osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego na szczeblu regionalnym. KR zaleca wzmocnienie zdolności operacyjnej regionalnych rad rozwoju, utworzonych na zasadzie paritetu między przedstawicielami samorządów lokalnych i regionalnych z jednej strony i przedstawicielami sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego z drugiej, i podkreśla, jak ważne jest pełne włączenie jednostek samorządu terytorialnego w proces monitorowania i oceny wdrażania polityki rozwoju regionalnego.

20. Jako że Mołdawia posiada już niezbędne dla rozwoju regionalnego mechanizmy i ramy instytucjonalne zgodne ze standardami europejskimi, zaleca opracowanie programów pilotażowych rozwoju regionalnego dotyczących głównie wzajemnych połączeń między siecią energetyczną i transportową, w tym kolejową, z sieciami UE, a także dotyczących lokalnych potrzeb w zakresie infrastruktury, kapitału ludzkiego i MŚP, określonych zgodnie z polityką spójności UE. KR podkreśla, że byłoby korzystne, gdyby projekty te adresowano w pierwszej kolejności do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i regionów o największym niedostatku rozwoju i wzrostu gospodarczego.

21. Zaleca, by ze względu na to, że funkcjonują już w pełni instytucje rozwoju regionalnego, uzależnić pomoc budżetową

na rozwój wsi udzielaną Mołdawii przez UE w 2010 r. od przeznaczenia części ogólnych środków na Krajowy Fundusz Rozwoju Regionalnego.

22. Uważa, że ważnym źródłem finansowania projektów rozwoju regionalnego są inicjatywy współpracy transgranicznej, zarówno w ramach instrumentów europejskiej polityki sąsiedztwa (program współpracy transgranicznej Mołdawia-Rumunia-Ukraina 2007–2013, wspólny program operacyjny w basenie Morza Czarnego 2007–2013), jak i współpracy w ramach euroregionów, w której uczestniczy Mołdawia („Dolny Dunaj” (Rumunia-Mołdawia-Ukraina), „Siret-Prut-Dniestr” (Rumunia-Mołdawia), „Górny Prut” (Rumunia-Mołdawia-Ukraina)). Nową inicjatywą, opracowaną w celu budowania wzajemnego zaufania, jest utworzenie euroregionu „Dniestr” (Mołdawia-Ukraina), który obejmowałby samorzady lokalne na lewym brzegu Dniestru, czyli na obszarach niekontrolowanych przez władze w Kiszyniowie. Granice regionów rozwoju Centrum, Północ i Południe zasadniczo odpowiadają granicom mołdawskich jednostek administracyjnych wchodzących w skład trzech euroregionów. Problemami wymagającymi szczególnej uwagi z punktu widzenia partnerów transgranicznych są przeszkody administracyjne (podatki, system wizowy) oraz ograniczone zdolności szczebla lokalnego i regionalnego do wybierania i opracowywania projektów dobrej jakości.

23. Jest zdania, że krótkoterminowy harmonogram reform administracji szczebla lokalnego i regionalnego powinna stale uzupełniać wymiana doświadczeń w celu przejścia wzorcowych rozwiązań od samorządu terytorialnego państw członkowskich UE. Należy wspierać ściślejsze kontakty, aby sprzyjać przekazywaniu wiedzy poprzez konkretne formy współpracy między samorządami lokalnymi i regionalnymi: partnerska wymiana między instytucjami i społecznościami, edukacja, wizyty studyjne, udział krajowych stowarzyszeń mołdawskich samorządów lokalnych i regionalnych w zgromadzeniach przedstawicielskich samorządu terytorialnego UE w charakterze członka lub obserwatora. Choć od niedawna działania takie są podejmowane na doraźnych podstawach, konieczne jest nadanie im systematycznego charakteru za pomocą szerokiego programu umocnienia potencjału instytucjonalnego i przyswajania wzorcowych rozwiązań przez samorzady lokalne i regionalne. Jednocześnie poprzec należy inicjatywę stworzenia ramowej umowy o współpracy między samorządami lokalnymi i regionalnymi Mołdawii i państw członkowskich UE w oparciu o nową umowę stowarzyszeniową.

24. Zachęca do negocjowania i podpisania protokołu ustaleń między Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej (Komisja Europejska) a organem odpowiedzialnym za politykę rozwoju regionalnego w Mołdawii (Ministerstwo Budownictwa i Rozwoju Regionalnego), zmierzającego do wspierania dialogu na temat polityki regionalnej i współpracy regionalnej (w ramach Partnerstwa Wschodniego) oraz do wzmocnienia potencjału administracyjnego w dziedzinie rozwoju regionalnego na poziomie krajowym i regionalnym.

25. Zachęca do umacniania zdolności instytucjonalnych i do opracowania programu bliźniaczej współpracy instytucjonalnej między utworzonymi ostatnio w Mołdawii agencjami rozwoju regionalnego a podobnymi agencjami w UE, a także w ramach struktur pozarządowych (Europejskie Stowarzyszenie Agencji Rozwoju Regionalnego – EURADA) oraz stowarzyszeń samo-

rządów terytorialnych, takich jak utworzony niedawno Kongres Władz Lokalnych Mołdawii (CALM). Sugeruje, by rozważyć możliwość przyznania jednostkom samorządu terytorialnego Mołdawii status obserwatora na forum różnych instytucji europejskich związanych z polityką regionalną (Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny).

Bruksela, 6 października 2010 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
