

Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji — Europejska polityka sąsiedztwa — dokument strategiczny

(2005/C 231/08)

Komitet Regionów,

uwzględniając komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego — Europejska polityka sąsiedztwa — dokument strategiczny (COM(2004) 373 końcowy);

uwzględniając decyzję Komisji z dnia 13 maja 2004 r. o zasięgnięciu jego opinii w tej sprawie zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

uwzględniając decyzję Prezydium z 15 czerwca 2004 r., powierzającą sporządzenie tej opinii Komisji ds. Stosunków Zewnętrznych;

uwzględniając komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie planów działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP) (COM(2004) 795 końcowy);

uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma przyjąć Wspólnota Europejska i jej Państwa Członkowskie w ramach Rady Stowarzyszenia ustanowionej Układem Eurośródziemnomorskim ustanawiającym stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Jordańskim Królestwem Haszymidzkim z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji planu działania UE-Jordania (COM (2004) 796 końcowy);

uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma przyjąć Wspólnota Europejska w ramach Wspólnego Komitetu ustanowionego Przejściowym Układem Stowarzyszeniowym w sprawie wymiany handlowej i współpracy w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji planu działania UE-Autonomia Palestyńska (COM (2004) 789 końcowy);

uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma przyjąć Wspólnota Europejska i jej Państwa Członkowskie w Radzie Stowarzyszenia ustanowionej przez Układ Eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Republiką Tunezyjską, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji planu działania UE/Tunezja (COM (2004) 792 końcowy);

uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie mają przyjąć Wspólnoty i ich Państwa Członkowskie w ramach Rady Współpracy ustanowionej Umową o Partnerstwie i Współpracy ustanawiającą partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji planu działania UE-Ukraina (COM (2004) 791 końcowy);

uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie mają przyjąć Wspólnoty i ich Państwa Członkowskie w Radzie Stowarzyszenia ustanowionej przez Układ Eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Państwem Izrael, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji planu działania UE — Izrael (COM (2004) 790 końcowy);

uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie mają przyjąć Wspólnoty Europejskie i ich Państwa Członkowskie w ramach Rady Współpracy ustanowionej Umową o Partnerstwie i Współpracy ustanawiającą partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Republiką Mołdowa z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji planu działania UE-Mołdowa (COM (2004) 787 końcowy);

uwzględniając komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Budowanie wspólnej przyszłości: wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013 (COM(2004) 101 końcowy);

uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów ogólnych ustanawiających europejski instrument na rzecz sąsiedztwa i partnerstwa, COM(2004) 628 końcowy;

uwzględniając komunikat Komisji „Podstawy nowego instrumentu na rzecz sąsiedztwa”, COM(2003) 393 końcowy;

uwzględniając raport Parlamentu Europejskiego „Szersza Europa — sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami” (COM(2003) 104 — 2003/2018(INI));

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Szersza Europa — sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami” (CdR 175/2003 fin) ⁽¹⁾;

uwzględniając swoją opinię perspektywiczną w sprawie „Partnerstwo Europejsko-Śródziemnomorskie a władze lokalne i regionalne: potrzeba koordynacji i odrębnego instrumentu na rzecz współpracy zdecentralizowanej” (CdR 327/2003 fin) ⁽²⁾;

uwzględniając swoją opinię w sprawie „Samorząd lokalny i regionalny w Rosji a rozwój współpracy UE-Rosja” (CdR 105/2004);

uwzględniając swoją opinię w sprawie „Wymiar północny — drugi plan działania 2004-2006” (CdR 102/2003 fin) ⁽³⁾;

uwzględniając swój projekt opinii w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: *Budowanie wspólnej przyszłości; wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013* (CdR 162/2004 rev. 3) — sprawozdawca: radny Sir Albert Bore, Rada Miasta Birmingham (UK, PES);

uwzględniając swój projekt opinii (CdR 336/2004 rev 1) przyjęty dnia 7 lutego 2005 r. przez Komisję ds. Stosunków Zewnętrznych (sprawozdawca: Lord Paul HANNINGFIELD, Rada Hrabstwa Essex (UK/EPP));

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) w świetle europejskiej polityki sąsiedztwa KR powinien obecnie starać się — w granicach swych zasobów i zadań instytucjonalnych — rozszerzać swą działalność w zakresie stosunków zewnętrznych poza kraje obecnie przystępujące, m.in. o kraje wymienione w ENP;
- 2) w swych kontaktach zagranicznych winien skupiać się na jednostkach samorządu lokalnego i regionalnego obecnych krajów kandydujących;
- 3) KR powinien także nadać wysoki priorytet w ramach ENP dialogowi i współpracy ze wszystkimi krajami graniczącymi z UE od północy, wschodu i południa;

na 59. sesji plenarnej w dniach 13-14 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 kwietnia 2005 r.) przyjął następującą opinię:

1. Stanowisko Komitetu Regionów

1.1 Ogólne uwagi o europejskiej polityce sąsiedztwa

Komitet Regionów

1.1.1 przyjmuje z zadowoleniem ważny i potrzebny dokument Komisji Europejskiej, stwarzający rzeczywistość i prawdziwą szansę na określenie i polepszenie stosunków między Unią Europejską a krajami sąsiadującymi;

⁽¹⁾ Dz.U. C 23 z 27.01.2004, str. 36.

⁽²⁾ Dz.U. C 121 z 30.04.2004, str. 18-25.

⁽³⁾ Dz.U. C 23 z 27.01.2004, str. 27.

1.1.2 przyznaje, że — biorąc pod uwagę niedawne rozszerzenie Unii Europejskiej oraz związane z nim zmiany jej zewnętrznych granic — polityka ta jest dokonaniem w dobrym momencie i mile widzianym krokiem naprzód, który ma na celu podzielenie się korzyściami płynącymi z rozszerzenia UE z krajami sąsiadującymi poprzez wzmacnianie stabilności, bezpieczeństwa i ogólnego dobra wszystkich zainteresowanych stron;

1.1.3 zgadza się, że europejska polityka sąsiedztwa dostarcza środków, które umożliwią zacieśnienie stosunków między Unią Europejską a krajami sąsiadującymi oraz zapobiegą powstaniu między nimi nowych podziałów;

1.1.4 podkreśla, że europejska polityka sąsiedztwa, jakkolwiek zapewnia poprawę stosunków między UE a krajami sąsiadującymi, pozostaje jednocześnie oddzielona od samego procesu rozszerzenia i w takim kontekście powinna być ona postrzegana;

1.1.5 podkreśla istotne znaczenie władz lokalnych i regionalnych w tym procesie i z niepokojem zauważa brak jakichkolwiek znaczących wzmianek o władzach regionalnych i lokalnych oraz ich roli w zakresie tej polityki;

1.1.6 zgadza się, że polityka ta zachęcać będzie kraje sąsiadujące do uczestnictwa w różnych działaniach UE, poprzez wzmoczoną współpracę w zakresie polityki, bezpieczeństwa, gospodarki i kultury;

1.1.7 uważa, że europejska polityka sąsiedztwa ma na celu wspieranie wysiłków na rzecz osiągnięcia większego poszanowania dla lepiej egzekwowanych praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego oraz tworzenie dobrych praktyk sprawowania rządów w tych krajach;

1.1.8 w związku z tym, z zadowoleniem odnosi się do ostatnich wydarzeń politycznych na Ukrainie i w Gruzji. Europejska polityka sąsiedztwa musi aktywnie wspierać postępy czynione przez te państwa w kierunku osiągnięcia większej demokracji i gospodarki rynkowej;

1.1.9 zgadza się, że europejska polityka sąsiedztwa ma na celu polepszenie stosunków handlowych i sytuacji gospodarczej między UE a krajami sąsiadującymi;

1.1.10 przyznaje, że europejska polityka sąsiedztwa ma istotne znaczenie dla wspierania ściślejszej współpracy między państwami objętymi tą polityką a UE w zakresie zwalczania terroryzmu, nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej, takiej jak handel narkotykami i handel ludźmi;

1.1.11 wspiera wysiłki podejmowane w państwach objętych ENP, zamieszkiwanych przez różne mniejszości etniczne, mające na celu znalezienie nowatorskich rozwiązań sprzyjających współistnieniu różnych grup etnicznych i przestrzeganiu powszechnie uznawanych podstawowych zasad.

1.2 Lokalny i regionalny wymiar europejskiej polityki sąsiedztwa

Komitet Regionów

1.2.1 podkreśla, że władze lokalne i regionalne w państwach objętych ENP muszą odgrywać większą rolę w procesie demokracji i decentralizacji;

1.2.2 podkreśla, że — zgodnie z zasadą pomocniczości, jedną z głównych zasad Unii, pozwalającą na wybranie najbar-

ziej odpowiedniego szczebla zarządzania — władze lokalne i regionalne odgrywają w tym kontekście kluczową i wyjątkową rolę, zapewniając trwale i właściwie ukierunkowane relacje;

1.2.3 dostrzega skuteczność podejścia typu „dół-góra” w zakresie wspierania procesu demokracji;

1.2.4 dodaje, że w praktyce władze lokalne i regionalne służą jako dobra szkoła demokracji dla obywateli, dlatego też są ważnym ogniwem, zapewniającym dobrze funkcjonujące mechanizmy demokracji;

1.2.5 podkreśla znaczenie rozwijania i umacniania samorządu lokalnego poprzez współpracę transgraniczną, jak również znaczenie większego wykorzystania wymiany i dzielenia się wiedzą z istniejącymi euroregionami jako sposobu osiągnięcia celów wyznaczonych w planie działania dla każdego z państw;

1.2.6 dostrzega trudności, jakich doświadczają władze lokalne i regionalne państw określonych w ENP w zakresie podejmowania niezbędnych kroków w celu dostosowania istniejących w nich struktur administracyjnych do struktur europejskich;

1.2.7 wyraża chęć podzielenia się z państwami wymienionymi w ENP doświadczeniami nabytymi przez członków w wyniku ich kontaktów z władzami lokalnymi i regionalnymi państw kandydujących podczas procesu rozszerzenia;

1.2.8 uważa, że władze regionalne i lokalne stanowią najważniejszy szczebel zdecentralizowanej współpracy z krajami partnerskimi;

1.2.9 przypomina, że władze lokalne i regionalne mogą zaoferować tym krajom swoje doświadczenie w następujących dziedzinach:

- a. planowanie regionalne i przestrzenne;
- b. planowanie przestrzenne miast;
- c. rolnictwo, rybołówstwo i rozwój obszarów wiejskich,
- d. ochrona środowiska, zarządzanie zasobami i obrona cywilna;
- e. podregionalny wymiar polityki transportowej i energetycznej;
- f. polityka wspierania małych i średnich przedsiębiorstw;
- g. polityka wspierania zatrudnienia;
- h. inicjatywy w zakresie kultury i sportu;
- i. polityka ochrony i wspierania dziedzictwa kulturowego;

- j. polityka na rzecz zbliżenia społecznego;
- k. edukacja i szkolenia;
- l. zdrowie i opieka społeczna;
- m. kontrola przepływu imigrantów, polityka w zakresie przyjmowania i integracji imigrantów;
- n. mieszkalnictwo;
- o. środki bezpieczeństwa.
- p. zamówienia publiczne;

1.2.10 przypomina, że istnieją możliwości działania, podejmowanego przez władze lokalne i regionalne, które uzupełni i przekroczy tradycyjne granice współpracy na centralnym szczeblu władzy. To właśnie na tym szczeblu proponowana przez Komisję ENP może być w pełni skuteczna;

1.2.11 wskazuje na fakt, że praktyki w zakresie zdecentralizowanej współpracy, które rozwinęły się w ostatnich latach, podkreślały odpowiedzialność spoczywającą na władzach regionalnych i lokalnych w zakresie pełnionej przez nie roli katalizatora nowych procesów współpracy.

1.3 Zasięg geograficzny

Komitet Regionów

1.3.1 dostrzega fakt, że kraje objęte ENP są zróżnicowane pod względem stopnia rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego, a ponadto znajdują się w innym położeniu, jeśli chodzi o ich relacje z UE;

1.3.2 uważa, iż silne regionalne i lokalne instytucje wybierane przez naród i odpowiedzialne przed nim są konieczne w prawdziwie demokratycznych społeczeństwach i oczekuje na wejście w życie w 2006 r. ustawodawstwa federalnego dotyczącego zakresu uprawnień i działania rosyjskich samorządów lokalnych i regionalnych oraz spodziewa się, że będzie to krok w kierunku nawiązania potencjalnej współpracy pomiędzy zdecentralizowanymi władzami w UE i Rosji, szczególnie poprzez bardziej przejrzysty podział kompetencji w dziedzinie współpracy transgranicznej;

1.3.3 jest zaniepokojony faktem, że w ENP nie zamieszczono wyraźnej wzmianki o bieżących problemach dotyczących Obwodu Kaliningradzkiego, chociaż przyznaje, że zagadnieniu temu poświęcono odpowiednią uwagę w innych dokumentach i w pracy Komisji;

1.3.4 z zadowoleniem przyjmuje decyzję objęcia europejską polityką sąsiedztwa krajów Kaukazu Południowego — Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji;

1.3.5 z zadowoleniem przyjmuje ponadto zobowiązanie UE do „podjęcia wiarygodnych, konkretnych i stałych wysiłków reformatorskich, zwłaszcza w zakresie wyżej wymienionych obszarów priorytetowych, za pośrednictwem dodatkowych środków pomocowych”⁽¹⁾.

1.4 Plany działania

Komitet Regionów

1.4.1 popiera ideę całościowego planu działania uzgodnionego wspólnie przez kraje partnerskie i UE jako najskuteczniejszą metodę osiągnięcia celów europejskiej polityki sąsiedztwa;

1.4.2 zgadza się, że o ambicji i tempie rozwoju relacji UE z każdym z krajów partnerskich decydować będzie stopień jego zaangażowania we wspólne wartości, jak również chęć i zdolność wdrożenia priorytetów uzgodnionych w ramach planu działania;

1.4.3 podkreśla istotne znaczenie silnego skoncentrowania się na zmniejszeniu ubóstwa oraz znaczenie zwalczania korupcji, opisanej jako „znacząca przeszkoda na drodze reform w wielu krajach objętych ENP”;

1.4.4 jest przekonany, że korzystne byłoby umieszczenie w każdym planie działania szczególnego działu, poświęconego roli władzy lokalnej i regionalnej w kraju partnerskim, wyznaczenie jasnych celów w zakresie roli władz lokalnych w danym kraju partnerskim, jak również metod, za pośrednictwem których kraj partnerski zamierza decentralizować władze i wzmacniać szczebel lokalny i regionalny. Zagadnienie to powinno zostać zasygnalizowane Komisji w celu umieszczenia takiego zapisu w kolejnych planach działania;

1.4.5 jest przekonany, że jego członkowie mają do odegrania ważną rolę w zakresie analizy i dyskusji nad środkami finansowymi, przeznaczonymi dla każdego z krajów partnerskich, zwłaszcza w świetle deklaracji zamieszczonej w opracowaniu strategicznym w sprawie ENP: „Komisja zaproponowała znaczące zwiększenie funduszy istniejących lub funduszy, które mają je zastąpić w ramach nowych perspektyw finansowych, mając na uwadze pierwszeństwo zagwarantowane ENP przez UE”. Nowy uproszczony mechanizm finansowania, który ma zostać przyjęty w 2007 r., dodatkowo czyni taką analizę i debatę zadaniem priorytetowym.

1.5 Europejski instrument na rzecz sąsiedztwa

Komitet Regionów

1.5.1 z zadowoleniem przyjmuje propozycję nowego, uproszczonego systemu finansowania w postaci europejskiego instrumentu na rzecz sąsiedztwa;

1.5.2 uważa, że Komisja musi przede wszystkim dostarczyć więcej informacji i szczegółów technicznych dotyczących praktycznego działania instrumentu i tego, w jaki sposób będzie on zarządzany i kontrolowany.

⁽¹⁾ Europejska polityka sąsiedztwa - opracowanie strategiczne, 12.05.2004 r., str. 11.

2. Zalecenia Komitetu Regionów

Komitet Regionów

2.1 uważa, że wykorzystanie doświadczenia członków Komitetu może przyczynić się do rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym, co jest warunkiem koniecznym stabilności politycznej w krajach, o których mowa;

2.2 zaleca, aby Komitet opracował odpowiednie mechanizmy zachęcające do bezpośredniego dialogu i przekazywania informacji w celu pokonania trudności stojących przed władzami lokalnymi i regionalnymi w tych krajach w ramach ENP;

2.3 zaleca, by kraje, które podejmują reformy niezbędne dla wprowadzenia ich na drogę ku demokracji oraz wolnym i uczciwym wyborom, mogły w pełni korzystać z ENP;

2.4 zaleca, aby europejska polityka sąsiedztwa oferowała perspektywę nowych umów kontraktowych z krajami partnerskimi, które to umowy mogłyby przyjąć formę europejskich umów o sąsiedztwie. Ich zakres przedmiotowy byłby określony z uwzględnieniem postępów w kierunku osiągnięcia celów przedstawionych w planach działania;

2.5 sugeruje, aby plany działania były monitorowane przy użyciu istniejących struktur w ramach różnych układów o partnerstwie i współpracy/stowarzyszeniu i aby towarzyszyły im formalne sprawozdania z postępów, sporządzane w okresie od dwóch do pięciu lat po przyjęciu planów działania;

2.6 zaleca Komisji Europejskiej, by członkowie Komitetu Regionów, podobnie jak w poprzednim procesie rozszerzenia, odgrywali wiodącą rolę w ocenie realizacji planów działania, skupiając się głównie na posunięciach zmierzających do zwiększenia zakresu kompetencji i modernizacji władz lokalnych i regionalnych;

2.7 zaleca zamieszczenie w następnej transzy planów działania dla każdego kraju sąsiadującego specjalnej części poświęconej roli samorządu lokalnego i regionalnego w danym kraju partnerskim; w części tej wskazać należałoby jasne cele dotyczące zarówno roli samorządu lokalnego i regionalnego, jak i sposobu, w jaki dany kraj partnerski zamierza przekazać

te uprawnienia samorządom, w tym jasny i przejrzysty kalendarz realizacji tego celu;

2.8 uważa, że każdy plan działania winien stanowić „wspólną własność” obu stron, a zawarte w nim priorytety winny opierać się na jasnych i wiarygodnych bodźcach ekonomicznych, sprzyjających zmianom na lepsze, przyczyniając się w ten sposób do lepszego ukierunkowania pomocy technicznej;

2.9 jest przekonany, że istnieje pilna i zasadnicza potrzeba poprawy i modernizacji struktur władz lokalnych i regionalnych, w krajach określonych w ENP, w tym radykalnej poprawy w odniesieniu do kwestii sprawiedliwych i wolnych wyborów, poszanowania wartości demokratycznych i wolności politycznych na szczeblu lokalnym i zaleca, aby Komisja zainicjowała specjalny program, będący częścią planu działania dla każdego kraju sąsiadującego, zmierzający do realizacji tego celu (por. załącznik 1);

2.10 zaleca poważne rozważenie w ramach nowego, uproszczonego systemu finansowania, jaki stanowi europejski instrument na rzecz sąsiedztwa, ustanowienia odrębnego instrumentu finansowego dostosowanego do potrzeb współpracy zdecentralizowanej, z możliwością wykorzystania go przez samorządy lokalne i regionalne na cele modernizacji i reformowania sposobu ich funkcjonowania w krajach sąsiadujących;

2.11 zaleca, aby Komisja Europejska dała Komitetowi i jego członkom możliwość odgrywania wiodącej i aktywnej roli w ocenie i dyskusji nad instrumentami na rzecz europejskiego sąsiedztwa;

2.12 zaleca, w celu usprawnienia tego procesu, aby w roku 2006 odbyła się konferencja, która byłaby okazją do spotkania przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych ze wszystkich państw, tak jak to przewiduje ENP, z możliwością zorganizowania czterech odrębnych konferencji zajmujących się kolejno regionem Morza Śródziemnego, regionem Morza Bałtyckiego oraz państwami Europy Wschodniej i państwami Bliskiego Wschodu.

Bruksela, 14 kwietnia 2005 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Peter STRAUB

ZAŁĄCZNIK

Władze lokalne i regionalne w krajach objętych ENP

Białoruś

Kraj podzielony jest na 6 obwodów (obłasti) i jeden obwód stołeczny. Na Białorusi występuje trójszczeblowy system administracji lokalnej. Istnieje następujący podział: sowiety (rady) regionalne, obwodowe, miejskie, wiejskie i osiedlowe. Rady regionalne stoją najwyżej w hierarchii i kierują działaniami rad obwodowych, które z kolei kierują działaniami rad miejskich, wiejskich i osiedlowych. Przedstawiciele rad wybierani są co 4 lata. Rady „koordynują funkcjonowanie całego systemu samorządu lokalnego; stanowią konstrukcję publiczną, gospodarczą i społeczno-kulturalną w ramach swoich kompetencji; dbają o zasoby naturalne, własność publiczną, ochronę środowiska itd.”⁽¹⁾.

Mołdowa

Życie polityczne Mołdowy zdominowane jest przez napięcia między władzą centralną a separatystami w regionie Naddniestrza i regionie Gagauzji. Różnice etniczne, społeczne, gospodarcze i kulturowe między Mołdawianami, Rosjanami, Ukraincami i Gagauzami osiągnęły punkt krytyczny w 1990 r., kiedy językiem narodowym ogłoszono język mołdawski. Oba regiony ogłosiły swoją niezależność od Mołdowy. Gagauzji przyznano szczególny status konstytucyjny, co położyło kres głównemu konfliktowi między separatystami a władzami centralnymi. Konfliktu między regionem Naddniestrza a Mołdową nie zdołały rozwiązać negocjacje, w których pośredniczyły Rosja, OBWE i Ukraina.

Ostatnie wybory do władz lokalnych i regionalnych odbyły się w maju i listopadzie 2003 r. i uznane zostały za zgodne ze standardami międzynarodowymi.

Ustawodawstwo przyjęte w marcu 2003 r. doprowadziło do reorganizacji władz lokalnych, przywracając organizację z okresu sowieckiego. Kraj jest obecnie podzielony na 33 rejony, które zastąpiły dwanaście regionalnych „judeti” (powiatów), a dokładniej 9 „judeti”, 1 miasto wydzielone, 1 autonomiczną jednostkę terytorialną oraz 1 jednostkę terytorialną. Propozycja reorganizacji znalazła się w programie wyborczym Partii Komunistycznej w 2001 r. odzwierciedlającym regionalną organizację tej partii. Wiele kręgów skrytykowało krok Partii Komunistycznej w zakresie reorganizacji władz lokalnych, który miał na celu umocnienie jej pozycji jako większościowej partii rządzącej i zapewnienie przewagi w wyborach do władz lokalnych⁽²⁾.

Ukraina

Ukraina podzielona jest na 24 obwody (obłasti), 1 republikę autonomiczną oraz 2 miasta wydzielone o statusie obwodów. Podziały te są przestarzałe i pochodzą jeszcze z okresu sowieckiego. Obszary dzielą się następnie na „rady”. Członkowie rad wybierani są w okręgach jednomandatowych. Wybory te nie zawsze są sprawiedliwe — przewodniczący obwodów i administracji regionalnych, wyznaczani przez Prezydenta, często ingerują w wybory. Partie opozycyjne zażądały wprowadzenia systemu proporcjonalnego w wyborach regionalnych i obwodowych w celu zapobieżenia dominacji biurokracji „niepartyjnej”⁽³⁾.

Wybory do władz regionalnych, które odbyły się po wyborach parlamentarnych w 2002 r., nie spełniały standardów międzynarodowych, ale zauważyć można stopniową poprawę. Na przykład „podczas wyborów burmistrza Mukaczewa w kwietniu 2004 r. przedstawiciele OBWE odnotowali atak na lokal wyborczy, zastraszanie oraz atak fizyczny na obserwatora, który zakończył się jego hospitalizacją. Donoszono również o innych problemach, takich jak kradzież kart do głosowania, zaś wynik wyborów był powszechnie postrzegany jako oszustwo”⁽⁴⁾. Podczas wyborów do władz lokalnych w Odessie i Połtawie w maju i czerwcu 2004 r. zauważyć można było poprawę, pomimo problemów z rejestracją wyborców. Oczywiście jest, że władze lokalne nie są wybierane w sposób całkowicie demokratyczny.

Rosja

Rosja podzielona jest na 49 obwodów, 21 republik, 10 okręgów autonomicznych, 6 krajów, 2 miasta wydzielone i 1 obwód autonomiczny. Lub też jest podzielona na 89 podmiotów, 21 narodowych jednostek administracyjnych (republik narodowe), 66 jednostek terytorialnych i 2 miasta federalne⁽⁵⁾. Samorząd lokalny w Federacji Rosyjskiej nadal boryka się z problemami decentralizacji, która nastąpiła po rozpadzie Związku Radzieckiego. W wyniku przekształcenia w państwo federacyjne, wiele krajowych republik zyskało więcej uprawnień niż inne jednostki federalne. Przykładem tego jest fakt, że ustawodawstwo wielu republik często pozostaje sprzeczne z ustawodawstwem Federacji.

⁽¹⁾ Local Government and Regional Development Initiative, Report on Belarus 1994 r., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN003979.htm> 25.10.2004 r.

⁽²⁾ FCO Country Profile, <http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019672579768>, 25.10.2004 r.

⁽³⁾ UNPAN Nations in Transit 2004: Country Report Ukraine, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN017053.pdf>, 25.10.2004 r.

⁽⁴⁾ FCO Country Profile, <http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019745009984>, 25.10.2004 r.

⁽⁵⁾ UNPAN Modernising the Relationship between Levels of Government Russia, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009033.pdf>, 25.10.2004 r.

W 2000 r. prezydent Putin wprowadził program reform, mających na celu zlikwidowanie niewydolności organizacyjnych na szczeblu władz lokalnych. Zgodnie z tym programem Rosja podzielona została na 7 głównych regionów, poprzez konsolidację różnorodnych jednostek federalnych. Dla każdego okręgu federalnego stworzono instytucję Pełnomocnego Przedstawiciela Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Głównym celem tego programu jest zwiększenie efektywności działania władz publicznych oraz administracji oraz rozwijanie władz lokalnych „jako głównego organu społeczeństwa obywatelskiego oraz utrzymania odpowiedzialnej administracji” (1).

Po ataku terrorystycznym w Biesłanie we wrześniu 2004 r. prezydent Putin zapowiedział radykalne reformy w zakresie wyborów 89 regionalnych przedstawicieli w kraju. W przyszłości będą oni nominowani przez prezydenta, a następnie zatwierdzani przez regionalne ciała ustawodawcze, nie zaś wyłaniani w wyborach bezpośrednich. Plan ten został poparty przez Dumę w październiku 2004 r.

Algieria

Algieria podzielona jest na 48 prowincji (zwanymi wilayas, l. poj. — wilaya). W każdej z nich istnieje wyłaniana za pośrednictwem wyborów rada lokalna, która jest głównym ciałem zarządzającym. Ostatnie wybory na szczeblu lokalnym odbyły się w październiku 2002 r. Frekwencja w wyborach zazwyczaj kształtuje się na poziomie ok. 50 % i wpływa na nią negatywnie znaczna liczba regionalnych konfliktów między władzą centralną a rebeliantami berberyjskimi (2). Brak jest autonomii lokalnej; gubernatorzy podlegają bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Na szczeblu prowincji decentralizacja została wprowadzona w życie w dziedzinie zarządzania lokalną infrastrukturą i usługami (3).

Egipt

Egipt podzielony jest na 26 gubernatorstw (muhafazat, l. poj. — muhafazah). Rząd centralny utrzymuje znaczny wpływ na lokalne organy administracyjne poprzez uwarunkowany politycznie system odgórnego mianowania ich członków. „Na każdym szczeblu istniała struktura administracyjna, łącząca w sobie przedstawicieli rad oraz organów wykonawczych wyznaczanych przez rząd, na czele których stali odpowiednio gubernatorzy, przedstawiciele okręgów oraz burmistrzowie” (4). Władze lokalne nie sprawdzają się w dziedzinie usług publicznych.

Proces decentralizacji nabrał rozpędu za rządów prezydenta Sadata. Władze lokalne zyskały uprawnienia w zakresie podnoszenia podatków, jednak zmuszone były wydawać znaczne środki na plany rządowe, przez co często popadały w zadłużenie. Zachęcano je również do zawierania układów partnerskich z przedsiębiorstwami prywatnymi, co zacieśniało związki między władzą centralną a krajową elitą bogaczy. Za rządów prezydenta Mubaraka proces decentralizacji był kontynuowany i obecnie władze lokalne w większym stopniu dbają o problemy lokalne a w mniejszym o politykę centralną. Władza lokalna traktowana jest również jako środek kontroli. „Okręgowy komisariat policji układał się z notablami, zaś system władz lokalnych (burmistrz i rada) integrował ich z systemem władzy” (5).

Izrael

Izrael podzielony jest na 6 okręgów (mehozot, l. poj. — mehoz). Okręgi dzielą się następnie na 14 podokręgów, na czele każdego z nich stoją komisarze wyznaczani przez premiera. Komisarze odpowiadają za nadzorowanie polityki rad okręgowych oraz wprowadzanie krajowego ustawodawstwa na poziomie okręgu. Członkowie rad miejskich i lokalnych wybierani są według zasady proporcjonalności i list partyjnych, zaś burmistrz wybierany jest bezpośrednio przez wyborców w poszczególnych gminach miejskich. Władze lokalne odpowiedzialne są za administrowanie dobrami publicznymi oraz pobieranie podatków lokalnych (6).

Jordania

Władze lokalne Jordanii są odzwierciedleniem faktu, że władza spoczywa w rękach króla i jego rządu. Kraj podzielony jest na 12 gubernatorstw, na czele każdego z nich stoi wyznaczony komisarz. Gubernatorstwa dzielą się następnie na podregiony administracyjne. Do podregionów należą miasta, wsie oraz gminy. Większe gminy posiadają wyłaniane w wyborach rady okręgowe oraz wybieranych burmistrzów. Władze okręgowe są właściwie narzędziem wdrażania polityki i ustawodawstwa rządu centralnego (7). Władze gminne i regionalne uzależnione są od władzy centralnej w zakresie alokacji środków oraz administracji usługami publicznymi i infrastrukturą, co ogranicza ich możliwość reagowania na problemy lokalne. Szybko postępujące procesy urbanizacyjne zmuszają władze lokalne i gminne do zapewnienia odpowiednich usług. Decentralizacja, jaka ma miejsce ostatnio, przyjmuje głównie formę prywatyzowania przemysłu państwowego (8).

(1) UNPAN Modernising the Relationship between Levels of Government Russia, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009033.pdf>, 25.10.2004 r.

(2) FCO Country Profile, <http://www.fco.gov.uk/servelet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019745009984>, 26.10.04 r.

(3) UNDP-Programme On Governance in the Arab Region (POGAR), <http://www.pogar.org/countries/algieria/decentralisation.html>, 28.10.2004 r.

(4) US Library of Congress Country Studies, <http://countrystudies.us/egypt/113.htm>, 27.10.2004 r.

(5) US Library of Congress Country Studies, <http://countrystudies.us/egypt/113.htm>, 27.10.2004 r.

(6) US Library of Congress Country Studies, <http://countrystudies.us/egypt/85.htm>, 27.10.2004 r.

(7) Narodowa strona Jordanii, <http://www.kinghussein.gov.jo/government2.html>, 27 X 2004 r.

(8) UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 28.10.2004 r.

Liban

Władze lokalne Libanu nie zostały jeszcze w pełni zdefiniowane, ponieważ władza centralna próbuje odbudować państwo po 16 latach wojny domowej. Władza centralna przejęła administrację szczebla lokalnego, posługując się nią jako środkiem utrzymania kontroli podczas wojny. W kolejnych latach na rozwój władz lokalnych wpływ będzie miała niewątpliwie debata, dotycząca wyboru między dwiema opcjami: zachowaniem silnej władzy centralnej lub stworzeniem państwa zdecentralizowanego⁽¹⁾. Długotrwałe zaangażowanie Syrii w Libanie wzmocniło władzę centralną. Decentralizacja w praktyce otrzymuje niewielkie wsparcie ze strony rządu z uwagi na polityczną niestabilność kraju⁽²⁾.

Liban podzielony jest na 6 gubernatorstw, które są następnie podzielone na administracyjne okręgi miejskie. W 1998 r. odbyły się pierwsze od 35 lat wybory do władz lokalnych. „Frekwencja była wysoka, średnio 60-70 %. W Bejrucie wyniosła jedynie 30 %, jednak postrzegane to było jako rezultat powszechnego przekonania wyborców, że wynik wyborów był przesądzony. Nie odnotowano znaczących dowodów zaistnienia oszustw lub przemocy. Wybory są kolejnym etapem w procesie odbudowy państwa po konflikcie”⁽³⁾. Władze lokalne uzależnione są od władzy centralnej w zakresie alokacji środków, co ogranicza ich zdolność reagowania na problemy lokalne.

Libia

Libia historycznie składała się z odrębnych regionów, które zostały zintegrowane w federację za rządów króla Idrisa. Federację tę w 1963 r. zastąpił jednolity system. Dziesięć gubernatorstw stanowiło głównie rozszerzenie władzy centralnej. Po rewolucji Kadafigo w 1969 r. przeprowadzono dalszą integrację lokalnych podziałów w celu umożliwienia większego stopnia nadzoru ze strony władzy centralnej. „W znacznej części, samorząd terytorialny nadal funkcjonował raczej jako hierarchiczny system powiązań administracyjnych z rządem centralnym a nie środek powszechnego przedstawicielstwa i uczestnictwa”⁽⁴⁾. Obecna administracja lokalna, według CIA World Fact Book, składa się z 25 prowincji (uwaga: może zostać wprowadzony nowy podział, na 13 regionów).

Proces decentralizacji napotyka wiele przeszkód. Główną częścią gospodarki Libii jest eksport ropy naftowej, przychody z tego źródła pomagają utrzymać rząd. „Wysoce scentralizowany charakter dystrybucji przychodów z ropy naftowej w Libii podkopał wszelkie wysiłki, zmierzające do decentralizacji”⁽⁵⁾. Chociaż według prawa libijskiego władze lokalne odpowiedzialne są za edukację, przemysł i społeczności lokalne, w praktyce lokalną politykę dyktuje rząd centralny. „Według litery prawa, Libia posiada jeden z najbardziej zdecentralizowanych pod względem politycznym systemów w regionie państw arabskich. Instytucje władz lokalnych obecne są w szkolnictwie, przemyśle i społecznościach, jednak w praktyce to władza centralna dyktuje zakres ich uprawnień. Społeczeństwo obywatelskie i wszystkie pozarządowe organizacje polityczne podlegają silnym ograniczeniom, przez co nie mogą się rozwijać oddolnie inicjatywy polityczne. Wielu członków elity, którzy zgodnie z oczekiwaniami powinni zajmować stanowiska na czele struktur lokalnych, pozostaje poza granicami kraju”⁽⁶⁾.

Maroko

Proces decentralizacji rozpoczął się w latach sześćdziesiątych w odpowiedzi na rosnące naciski ze strony społeczeństwa. „Głównymi przeszkodami na drodze do decentralizacji pozostają przede wszystkim brak koordynacji między poszczególnymi szczeblami władzy, a następnie słabości organizacyjne społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych”⁽⁷⁾. Największą przeszkodą na drodze rozwoju struktur lokalnych jest silna władza centralna w Maroku i brak demokracji na szczeblu lokalnym. Monarchia konstytucyjna jest nadal silna i kraj bardzo powoli ewoluuje w stronę systemu parlamentarnego. Parlament wybierany jest w demokratycznych wyborach, zaś ostatnie wybory, które odbyły się w 2002 r., określić można jako w największym stopniu wolne i sprawiedliwe w porównaniu ze wszystkimi państwami tego regionu⁽⁸⁾.

Kraj posiada 37 prowincji i 2 wilajaty, ponadto „częściowo na mocy uchwalonego w 1997 r. ustawodawstwa w zakresie decentralizacji/regionalizacji utworzono 16 nowych regionów (określonych poniżej)”. Każda prowincja kierowana jest przez zgromadzenie, wybierane przez rady miejskie. Okręgi miejskie nadzorują infrastrukturę i usługi lokalne. Ogranicza je często brak funduszy, ponieważ nie są autonomiczne pod względem fiskalnym. Ostatnie wybory do okręgów miejskich miały miejsce w 1997 r. i zostały skrytykowane przez partie opozycyjne jako sfalszowane⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ World Bank: Municipalities in Lebanon, <http://www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/munici.htm>, 27.10.2004 r.

⁽²⁾ UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 28.10.2004 r.

⁽³⁾ FCO Country Profile, <http://www.fco.gov.uk/servlet/ServletFront?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019745009984>, 27.10.04 r.

⁽⁴⁾ US Library of Congress Country Studies, <http://countrystudies.us/egypt/70.htm>, 27.10.2004 r.

⁽⁵⁾ UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 27.10.04 r.

⁽⁶⁾ UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 27.10.04 r.

⁽⁷⁾ UN case studies, <http://www.ciesin.org/decentralisation/English/CaseStudies/morocco.html>, 27.10.2004

⁽⁸⁾ FCO Country Profile, <http://www.fco.gov.uk/servlet/ServletFront?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019745009984>, 27.10.04

⁽⁹⁾ UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 28.10.2004

Syria

Syria podzielona jest na 14 prowincji, „na czele których stoją gubernatorzy wyznaczeni przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Gubernatorzy ci podlegają bezpośrednio prezydentowi. Gubernatorzy kontrolują biura rządowe w poszczególnych prowincjach, jak również lokalne biura ministrów oraz przedsiębiorstwa państwowe. Poniżej prowincji znajdują się, w porządku kolejnych szczebli władzy, okręgi, powiaty oraz wsie. Wybierane lokalnie rady administracyjne zarządzają tymi szczeblami, chociaż w praktyce pozostają wysoce uzależnione od władzy centralnej”⁽¹⁾. Przeszkodą na drodze Syrii do rozwoju lokalnych struktur administracyjnych jest bardzo rozbudowana służba cywilna oraz mająca korzenie historyczne silna władza centralna. W procesie decyzyjnym administracja uzależniona jest od wąskiej grupy jednostek znajdującej się na szczycie hierarchii. Ostatnie wybory lokalne odbyły się w październiku 1999 r.⁽²⁾. Za rządów premiera Miru zainicjowano pewne programy w zakresie decentralizacji, ale proces ten będzie prawdopodobnie przebiegał powoli, o ile nie będzie mu jednocześnie towarzyszył rozwój demokracji na szczeblu lokalnym.

Tunezja

W Tunezji istnieje wysoce scentralizowana władza, która nie jest skłonna poddać się procesowi decentralizacji. Polityka zdominowana jest przez partię rządzącą — Zgromadzenie Demokratyczno-Konstytucyjne (RCD) i prezydenta Alego, który sprawuje władzę od roku 1987. Tradycje centralnego planowania obejmują również sprawowanie przez rząd kontroli nad gospodarką. Pewnym krokiem w kierunku decentralizacji było ustanowienie rad miejskich, jednak idea ta nie jest rozwijana konsekwentnie na obszarze całego kraju i rady te pozostają głównie instrumentem władzy centralnej.

Tunezja podzielona jest na 24 gubernatorstwa, na czele każdego z nich stoją gubernatorzy wyznaczeni przez rząd. W gubernatorstwach istnieją zgromadzenia ustawodawcze, składające się zarówno z członków wyłanianych w wyborach, jak i mianowanych. Na większości obszarów wiejskich nie ma lokalnych struktur administracyjnych, zaś władza centralna sprawuje kontrolę nad polityką fiskalną i opodatkowaniem. „Wiele miast cierpi na brak funduszy. Brak jednolitej lub standardowej struktury miejskiej w Tunezji doprowadził do sytuacji, w której niektóre władze lokalne wybiły się naprzód, inne zaś pozostały z tyłu”⁽³⁾. Ostatnie wybory lokalne miały miejsce w 2002 r., kiedy to większość miejsc zdobyli kandydaci partii RCD.

Idea dalszego rozwoju władz lokalnych cieszy się poparciem zarówno ze strony szczebla lokalnego, jak i centralnego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego dążą do uzyskania większego wpływu na kwestie lokalne. Rząd postrzega to jako szansę na zmniejszenie napięć politycznych i zachowanie stabilności politycznej. Wdrożył również regionalne plany rozwoju, mające na celu stworzenie nowej infrastruktury i zdecentralizowanie zarządzania infrastrukturą⁽⁴⁾.

Armenia

Życie polityczne Armenii jest zdominowane przez spór z Azerbejdżanem o region Górnego Karabachu, zamieszkały głównie przez ludność pochodzenia armeńskiego. Armenia dzieli się na 11 prowincji. Ostatnie wybory lokalne odbyły się w listopadzie 1996 r. Pomimo faktu, że wybory prezydenckie były obiektem znacznej krytyki i określano je jako nieuczciwe oraz towarzyszyły im gwałtowne starcia protestujących z policją, obserwatorzy Rady Europy uznali, że wybory te były uczciwe i wolne⁽⁵⁾. Władze lokalne są jedynie przedłużeniem władzy centralnej i realizują jej politykę⁽⁶⁾. Szerząca się korupcja i słaby system polityczny ograniczyły rozwój lokalnych struktur samorządowych.

Azerbejdżan

Azerbejdżan znajduje się w trudnej sytuacji politycznej i gospodarczej ze względu na trwający konflikt z Armenią o region Górnego Karabachu. Jego zasoby zostały znacznie ograniczone ze względu na utratę terytorium oraz potrzebę zatroszczenia się o ponad 800 tys. uchodźców. Chociaż na obszarze Azerbejdżanu istnieją znaczne rezerwy ropy, nie są one obecnie w pełni zagospodarowane. Ze względu na występowanie dużych problemów związanych z władzą krajową, włączając oszustwa wyborcze, korupcję oraz rozprawianie się z partiami opozycyjnymi i środkami przekazu, władze lokalne wydają się ogólnie słabo rozwinięte i nieefektywne. Azerbejdżan jest podzielony na 59 rejonów, 11 miast wydzielonych i 1 republikę autonomiczną.

Gruzja

Klimat polityczny w okresie ostatnich dziesięciu lat był bardzo burzliwy. Jednak pomimo znacznej liczby zabójstw wysokich urzędników i ponawianych prób zabójstwa prezydenta Szewardnadze wybory, które odbyły się w 1992 r. i 2004 r., generalnie postrzegane były jako wolne i sprawiedliwe. Gruzja wkracza na drogę demokracji i w ostatnich latach panowała tam większa stabilność polityczna. Podział administracyjny Gruzji obejmuje 9 regionów, 9 miast i 2 republiki autonomiczne.

(1) UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 27.10.04

(2) FCO Country Profile, <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019745009984>, 28.10.04

(3) UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 28.10.2004 r.

(4) UNDP-POGAR, <http://www.pogar.org/countries/jordan/decentralisation.html>, 28.10.2004 r.

(5) FCO World Book, <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019672579768>, 28.10.04 r.

(6) US Library of Congress Country Studies, <http://countrystudies.us/armenia/47.htm>, 28.10.04 r.