

**Advies van het Comité van de Regio's over „De tenuitvoerlegging van het Europese nabuurschapsbeleid en in het bijzonder het nieuwe oostelijke partnerschapsinitiatief: modernisering, hervormingen en bestuurscapaciteit van de lokale en regionale overheden in de Republiek Moldavië”**

(2011/C 15/09)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- juicht het toe dat er een ambitieus hervormingsprogramma in gang is gezet om de democratie, de markteconomie en de beginselen van de rechtstaat te consolideren en dat een begin is gemaakt met de onderhandelingen over het associatieverdrag en de gesprekken over versoepeling van de visumplicht;
- zou het een goede zaak vinden als het Comité ook bij de twee andere platforms (en met name platform 2 – economische integratie en convergentie met het sectorale beleid van de EU) wordt betrokken, omdat die activiteiten behelzen die de lokale en regionale overheden direct aangaan;
- acht het raadzaam om de lokale en regionale overheden als adviserende organen te betrekken bij de onderhandelingen over het nieuwe associatieverdrag, de lancering van pilotprogramma's voor regionale ontwikkeling, en het toezicht op en de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het regionale ontwikkelingsbeleid. Het CvdR zou daarom ook een constructieve bijdrage willen leveren aan de onderhandelingen over en de afronding van een memorandum van overeenstemming tussen DG Regio en het ministerie van Bouw en Regionale Ontwikkeling;
- wijst erop dat het voor het toekomstige beheer van de Europese financiële middelen en voor de intensivering van de regionale en grensoverschrijdende samenwerking cruciaal is dat de lokale en regionale overheden op financieel vlak meer autonomie krijgen;
- vindt het belangrijk dat er een voortdurende uitwisseling van ervaringen plaatsvindt door middel van twinning tussen instellingen en gemeenschappen, scholing, studiereizen en deelname (als lid of waarnemer) van Moldavische lokale en regionale overheden aan bijeenkomsten van vertegenwoordigers van territoriale gemeenschappen uit de EU.

**Rapporteur:** Alin Adrian Nica (RO/ALDE), burgemeester van Dudeștii Noi

## I. BELEIDSAANBEVELINGEN

### HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. constateert dat in de republiek Moldavië na de vervroegde parlementsverkiezingen van juli 2009 en de daarop volgende regeringswisseling een ambitieus hervormingsprogramma in gang is gezet om de democratie, de markteconomie en de beginselen van de rechtstaat te consolideren en daarmee geleidelijk aan toenadering te zoeken tot de EU. De veranderde politieke situatie en de visie van de Moldavische regering op het hervormingsproces en de daarmee beoogde aanpassing aan de Europese normen bieden nieuwe aanknopingspunten voor samenwerking tussen lokale en regionale overheden in de EU en Moldavië.

2. Het Comité juicht het toe dat in januari 2010 een begin is gemaakt met de onderhandelingen over het associatieverdrag, waarin het belang van samenwerking tussen de EU en Moldavië zal worden benadrukt, en dat beide partijen dichter tot elkaar zal brengen. Dit nieuwe verdrag zal ambitieus zijn en verder gaan dan de traditionele samenwerking tussen de EU en Moldavië. Ook zal het een impuls geven aan de politieke dialoog, de economische ontwikkeling en de verbetering van welvaart en welzijn in Moldavië. Het zal voorzien in een diepgaande en uitgebreide vrijhandelszone, hetgeen uiteindelijk zal resulteren in de economische integratie van Moldavië in de interne markt van de EU, doordat handel en investeringen zullen toenemen en daarmee de samenwerking tussen de economische actoren op lokaal en regionaal niveau zal worden verbeterd.

3. Het is goed dat er gesprekken zijn begonnen over versoepeling van de visumplicht, hetgeen er toe moet leiden dat Moldavische burgers zonder visum kunnen afreizen naar het Schengen-gebied. In dat verband is het buitengewoon zinvol dat Roemenië en Moldavië een verdrag hebben getekend over het kleine grensverkeer tussen beide landen. Dankzij dit verdrag, dat in maart 2010 in werking is getreden, mogen Moldavische burgers die binnen een strook van 50 km van de Moldavisch-Roemeense grens wonen, in Roemenië binnen dezelfde afstand vrij reizen. Het is positief dat dit het intermenselijk contact, maar ook de betrekkingen tussen lokale overheden langs de EU-buitengrens met Moldavië zal helpen versterken. Bovendien is het een belangrijke stap vooruit in de strijd tegen de administratieve belemmeringen voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende partnerschappen.

4. Het Comité is ingenomen met het programma „Rethink Moldova”, dat op 24 maart jl. in Brussel werd gelanceerd en een strategische visie vormt op de hervorming van de cruciale beleidsterreinen in Moldavië. In het programma zijn de prioriteiten vastgelegd voor de ontwikkeling op middellange termijn (2011-2013) op basis van de volgende drie pijlers: verantwoord bestuur, herstel en economische ontwikkeling, en investeringen in menselijk kapitaal.

5. De Europese Commissie heeft het Comité gevraagd om deel te nemen aan de activiteiten in het kader van platform 1 (democratie, goed bestuur en stabiliteit) en 4 (intermenselijk contact). Toch zou de Commissie er goed aan doen om het Comité eveneens te raadplegen over de andere twee platforms, omdat die activiteiten behelzen die de lokale en regionale overheden direct aangaan. Een voorbeeld is de samenwerking met Moldavië op het gebied van regionaal beleid op basis van goede praktijkvoorbeelden uit het EU-cohesiebeleid (platform 2 – economische integratie en convergentie met het sectorale beleid van de EU).

6. Het Comité hoopt dat dit initiatiefadvies zal bijdragen tot de bevordering van de lokale en regionale democratie in Moldavië en een nieuwe impuls zal geven aan de concrete inspanningen in het kader van de initiatieven van het Europees nabuurschapsbeleid en meer in het bijzonder het Oostelijk partnerschap. Dit advies richt zich op de oplossingen voor de gemeenschappelijke problemen die door middel van nauwere regionale en grensoverschrijdende samenwerking tussen de lokale en regionale overheden uit de EU en Moldavië zouden kunnen worden gevonden.

7. Wat de betrekkingen met de EU betreft, hebben de lokale en regionale overheden in Moldavië, dankzij de directe nabijheid van de Unie, de grootte van het nationale grondgebied en de bereidheid van de centrale regering tot territoriale samenwerking in Europa, een concurrentievoordeel ten opzichte van hun evenknieën in de andere bij het Oostelijk partnerschap aangesloten landen. Vanwege de beperkte oppervlakte van het grondgebied komt heel Moldavië, dus ook de lokale en regionale overheden, sinds de tenuitvoerlegging van de diverse instrumenten van het Europees nabuurschapsbeleid (bijv. het grensoverschrijdend samenwerkingsprogramma Moldavië–Roemenië–Oekraïne 2007-2013) traditiegetrouw in aanmerking voor de verwezenlijking van steunprojecten in het kader van grensoverschrijdende partnerschappen. Het ligt voor de hand dat deze traditie wordt voortgezet bij de initiatieven in het kader van het Oostelijk partnerschap, dat moet zorgen voor territoriale cohesie langs de buitengrenzen van de EU.

8. Het Comité stelt tot zijn genoegen vast dat decentralisatie en lokaal zelfbestuur tot de vijf strategische prioriteiten behoren die de Moldavische regering in haar programma voor 2009-2013 – „Europese integratie: vrijheid, democratie en welvaart” – heeft vastgesteld. Het is te hopen dat decentralisatie een vaste plaats krijgt in de hervormingsagenda van Moldavië.

9. Bij de gemeenteraadsverkiezingen, die naar alle waarschijnlijkheid in de zomer van 2011 in het hele land zullen worden gehouden, moeten de Europese beginselen op het gebied van lokale democratie in acht worden genomen. De regering en de verkiezingsautoriteiten moeten daarmee laten zien dat ze zichtbaar vorderingen hebben geboekt ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen van 2007, die volgens de internationale gemeenschap vrij maar niet helemaal vlekkeloos verliepen.

### Het besluitvormingsproces en de voornaamste prioriteiten op lokaal en regionaal niveau

10. De Moldavische regering is druk doende met het in kaart brengen van de behoeften op het gebied van modernisering en hervorming van het lokale en regionale zelfbestuur. Het Comité wacht met belangstelling de inspanningen af die moeten leiden tot een echte administratieve en fiscale decentralisering, aanscherping van de maatregelen op het gebied van financiële verevening en toekenning van middelen op lokaal en regionaal niveau, vergroting van de fiscale basis van het lokale bestuur, meer publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van openbare diensten en versterking van de bestuurscapaciteit van de subnationale overheden.

11. Gezien de recente ontwikkelingen in de betrekkingen met de EU is het raadzaam om de lokale en regionale overheden in aanloop naar het nieuwe associatieverdrag tussen Moldavië en de EU te raadplegen en ook officieel uit te nodigen aan de onderhandelingstafel. Deze raadpleging zou kunnen bestaan uit een niet-hiërarchisch, structureel en permanent overleg met verenigingen van lokale en regionale overheden gedurende de onderhandelingen over die hoofdstukken van het toekomstige associatieverdrag die directe participatie van de lokale en regionale overheden vergen (d.w.z. de hoofdstukken binnenlandse hervormingen, toerisme, landbouw en plattelandsontwikkeling, onderwijs, scholing en jeugd, grensoverschrijdende en regionale samenwerking, institutionele capaciteitsopbouw enz.). In het organigram van de officiële deelnemers aan de onderhandelingen, dat de betrokken partijen gezamenlijk zijn overeengekomen, ontbreken tot dusver de lokale en regionale overheden en hun verenigingen.

12. Het Comité juicht het toe dat er op 20 mei 2010 een speciale parlementaire commissie in het leven is geroepen voor de aanpassing en aanvulling van de wetgeving inzake de decentralisatie en consolidatie van het lokaal zelfbestuur. Deze commissie moet er vooral op toezien dat er, geheel overeenkomstig het Europees Handvest inzake lokale autonomie, wordt doorgegaan met de tenuitvoerlegging van de grondwettelijke principes van lokaal zelfbestuur en decentralisatie van overheidsdiensten. Ook is het positief dat de commissie het wettelijk kader wil onderwerpen aan een uitgebreid onderzoek waarin alle aspecten van de door de lokale en regionale overheden ontplooidde activiteiten aan bod moeten komen. Dit moet, ook op sectoraal niveau, een volledige tenuitvoerlegging van de decentralisatie op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale bescherming, milieu, ordehandhaving enz. mogelijk maken. Het is te hopen dat de hervormingsmaatregelen voor verbetering van het lokaal zelfbestuur tijdig zullen worden doorgevoerd, zodat alle uitvoeringsmechanismen vóór de gemeenteraadsverkiezingen in de zomer van 2011 operationeel zullen zijn.

13. Om met alle betrokken partijen overeenstemming te bereiken over het te volgen traject, moet er binnenkort een open en structurele dialoog worden gevoerd met de nationale verenigingen van lokale en regionale overheden. Het Comité verwelkomt de recente inspanningen om de lokale en regionale overheden in Moldavië te verenigen in één nationale organisatie zonder politieke kleur die in de contacten met de centrale overheid als spreekbuis van de steden en gemeenten fungeert. Het dringt er bij de centrale overheid op aan om te onderzoeken in hoeverre aan lokale en regionale overheden het recht kan

worden toegekend om wetsvoorstellen in te dienen. De hervorming van het landsbestuur en die van de lokale en regionale overheden zouden op elkaar moeten worden afgestemd. Dit is immers een goede gelegenheid om te bepalen welke bevoegdheden in handen moeten blijven van de centrale regering en welke, met financiële dekking, aan de lokale en regionale overheden kunnen worden gedelegeerd of, bij voldoende bestuurscapaciteit, zelfs helemaal kunnen worden overgedragen.

14. Daar de lokale en regionale overheden niet structureel en op gedegen wijze hun eigen financiële middelen mogen beheeren, zijn ze ook minder goed in staat zijn om de volledige verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het beheer van de Europese middelen. Dit laatste vereist bestuurlijke slagkracht, het vermogen om een goede strategische planning op te stellen en voldoende middelen voor de eigen lokale financiële bijdrage. Nu programma's voor lokale en regionale gemeenschappen in de buurlanden van de EU een steeds belangrijkere rol spelen, moeten de Moldavische lokale en regionale overheden op financieel vlak meer autonomie krijgen, zodat ze via de regionale en grensoverschrijdende samenwerking met decentrale overheden uit de EU kunnen helpen bij het formuleren van oplossingen voor gemeenschappelijke problemen.

15. Het Comité ziet met belangstelling de invoering tegemoet van een transparant, billijk en geloofwaardig systeem voor het beheer van de lokale financiën, dat een einde moet maken aan de starre praktijken en het cliëntelisme waarmee een onevenwichtig systeem van willekeurige verdeling van begrotingsmiddelen onder lokale gemeenschappen in stand werd gehouden. Ook moet het ervoor zorgen dat de door andere bestuursniveaus gegenereerde inkomsten ongemoeid blijven, dat de onafhankelijkheid van het lokale begrotingsproces wordt versterkt door het genereren van voldoende inkomsten en eigen belastinginning (zodat de eigen middelen zelfstandig kunnen worden beheerd en er indirect ook een lokaal economisch ontwikkelingsbeleid kan worden uitgestippeld), dat de lokale gemeenschappen voldoende financiële middelen krijgen aangereikt voor de uitoefening van de door de staat gedelegeerde bevoegdheden, dat de procedures voor financiële verevening worden omgezet in echte steuninstrumenten voor achtergestelde gemeenschappen, dat er een transparante toekenning van middelen ontstaat en alle lokale gemeenschappen overgaan tot een voorspelbaar financieel beheer, en dat de lokale financiële autonomie wordt beschermd tegen inmenging van andere bestuursniveaus.

16. Het Comité constateert dat het decentralisatieproces spaak loopt, omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de bevoegdheden van de lokale overheden en de centrale overheid. De overlapping van de bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus is bovendien niet goed voor de kwaliteit van de openbare dienstverlening. Het Comité hoopt dat de daartoe ingezette hervormingen zullen zorgen voor een beter evenwicht tussen de beschikbare middelen en de toegekende bevoegdheden. Een absolute voorwaarde voor het toekennen van bevoegdheden aan de lokale overheden is dat alle partijen op voet van gelijkheid verkeren, dat alle kosten worden gedekt en dat het lokale zelfbestuur wettelijk is beschermd. De bestuurlijke controle op de uitoefening van de door de staat aan de lokale overheden toegekende bevoegdheden mag er niet toe leiden dat het lokale bestuur onder toezicht van de centrale overheid komt te staan.

### Grensoverschrijdende en regionale samenwerking

17. Moldavië zou de discussies over de toekomst van het Europese beleid op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, die de laatste tijd door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de expliciete vermelding van territoriale cohesie als nieuwe doelstelling zijn te horen, nauwgezet moeten volgen. Dit beleid, dat een symbiose vormt van het territoriale en cohesiebeleid van de EU, zou na 2013 wel eens concrete gevolgen kunnen hebben voor de partnerlanden en kunnen bijdragen tot een nauwere extraterritoriale samenwerking tussen lokale en regionale overheden in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid.

18. Het Comité juicht het toe dat Moldavië onlangs de laatste hand heeft gelegd aan een wettelijk en institutioneel kader voor regionale ontwikkeling, zoals de EU-lidstaten dat ook kennen. Het is positief dat er ontwikkelingsregio's in het leven zijn geroepen. Deze functionele territoriale eenheden vormen een raamwerk voor de planning, evaluatie en tenuitvoerlegging van het regionale ontwikkelingsbeleid, dat aansluit bij de nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek van de EU (NUTS). Ook is het goed dat er op nationaal niveau een nationale raad voor de coördinatie van regionale ontwikkeling en een nationaal fonds voor regionale ontwikkeling in het leven zijn geroepen, die jaarlijks 1 % van de overheidsinkomsten ontvangen (circa 8 miljoen euro in 2010). Het is belangrijk dat de verdeling van de middelen uit het fonds is gebaseerd op een transparant en duurzaam systeem voor de financiering van regionale ontwikkeling.

19. Het Comité is benieuwd naar de rol van de agentschappen voor regionale ontwikkeling, die onlangs in de ontwikkelingsregio's zijn opgezet om de inspanningen op het gebied van regionale ontwikkeling te coördineren en om uitvoering te geven aan ontwikkelingsprojecten ter bevordering van duurzame economische groei op regionaal niveau. Het pleit voor versterking van de operationele capaciteiten van de regionale ontwikkelingsraden, die een gelijke verdeling kennen tussen vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden enerzijds en vertegenwoordigers van de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld anderzijds. Ook is het belangrijk dat de lokale en regionale overheden volledig betrokken worden bij het toezicht op en de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het regionale ontwikkelingsbeleid.

20. Nu Moldavië de beschikking heeft over een mechanisme en een institutioneel kader voor regionale ontwikkeling die aan de Europese maatstaven voldoen, zouden er, naar het voorbeeld van het cohesiebeleid van de EU, pilotprogramma's voor regionale ontwikkeling moeten worden opgezet die zich vooral richten op de koppeling van energie- en vervoersnetwerken (waaronder de spoorwegen), de lokale infrastructurele behoeften, menselijk kapitaal en het mkb. Bij deze projecten dient voorrang te worden verleend aan achtergestelde gebieden en regio's waar de behoefte aan ontwikkeling en economische groei het grootst zijn.

21. Aangezien de met regionale ontwikkeling belaste instanties al volledig operationeel zijn, zou Moldavië een deel van de

begrotingssteun voor plattelandsontwikkeling die het in 2010 van de EU ontvangt, in het nationale fonds voor regionale ontwikkeling moeten steken.

22. Volgens het Comité zijn de initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van zowel de instrumenten van het Europees nabuurschapsbeleid (grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma Moldavië–Roemenië–Oekraïne 2007-2013, gemeenschappelijk operationeel programma in het Zwarte Zeebekken 2007-2013) als de samenwerkingsverbanden van de Euregio's waarin Moldavië participeert, zoals voor de benedenloop van de Donau (Roemenië–Moldavië–Oekraïne), Siret–Prut–Dnjestr (Roemenië–Moldavië) en de bovenloop van de Prut (Roemenië–Moldavië–Oekraïne), een belangrijke financieringsbron voor de projecten voor regionale ontwikkeling. Om meer vertrouwen te wekken is onlangs een initiatief gelanceerd voor de Euregio Dnjestr (Moldavië–Oekraïne), waaraan ook de lokale overheden aan de linkeroever van de Dnjestr, d.w.z. het gebied dat niet door Chişinău wordt gecontroleerd, deelnemen. Op enkele uitzonderingen na vallen de grenzen van de ontwikkelingsregio's Centrum, Noord en Zuid samen met die van de territoriale bestuurseenheden van Moldavië die deel uitmaken van de drie Euregio's. De problemen die met grensoverschrijdende partnerschappen moeten worden aangepakt, houden verband met administratieve belemmeringen (belastingen, visumbelief) en beperkte capaciteit op lokaal en regionaal niveau voor het vaststellen en ontwikkelen van kwaliteitsprojecten.

23. De drukke hervormingsagenda van de lokale en regionale overheden voor de komende periode dient te worden geflankeerd door voortdurende uitwisseling van ervaringen, zodat de goede praktijken van de lokale en regionale overheden in de lidstaten kunnen worden overgenomen. Lokale en regionale overheden moeten worden aangemoedigd om de onderlinge banden verder aan te halen, zodat ze via speciale samenwerkingsvormen kennis kunnen overdragen. Daarbij valt te denken aan twinning tussen instellingen en gemeenschappen, scholing, studiereizen en deelname (als lid of waarnemer) van Moldavische verenigingen van lokale en regionale overheden aan bijeenkomsten van vertegenwoordigers van territoriale gemeenschappen uit de EU. Hoewel dergelijke activiteiten sinds kort al op ad-hocbasis plaatsvinden, moeten ze een structureel karakter krijgen en dus worden ingebed in een breed opgezet programma voor institutionele capaciteitsversterking en invoering van goede praktijken door lokale en regionale overheden. Tegelijkertijd is het verheugend dat er plannen zijn voor een kaderovereenkomst voor samenwerking tussen lokale en regionale overheden uit Moldavië en de EU op basis van de bepalingen uit het nieuwe associatieverdrag.

24. Het Comité steunt de onderhandelingen over en de afronding van een memorandum van overeenstemming tussen het directoraat-generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie en de instantie die met de uitvoering van het regionale ontwikkelingsbeleid van Moldavië (het ministerie van Bouw en Regionale Ontwikkeling) is belast. Daarmee moet een stimulans worden gegeven aan de dialoog over het regionale beleid en de regionale samenwerking (in het kader van het Oostelijk partnerschap) en moet de bestuurscapaciteit van nationale en regionale overheden op het gebied van regionale ontwikkeling worden versterkt.

25. Het Comité pleit voor verdere institutionele capaciteitsopbouw en de ontwikkeling van een twinningprogramma voor de pas opgerichte agentschappen voor regionale ontwikkeling in Moldavië en hun evenknieën in de EU en bij niet-gouvernementele organisaties (zoals de Europese Vereniging van agentschappen voor regionale ontwikkeling – EURADA) en verenigingen van lokale en regionale overheden, zoals het pas opgerichte

congres van lokale overheden CALM (Congres van lokale overheden in Moldavië). Voorts zou moeten worden nagegaan in hoeverre de Moldavische lokale en regionale overheden de status van waarnemer kunnen krijgen bij EU-instellingen die zich bezighouden met regionaal beleid (het Comité van de Regio's, het Europees Economisch en Sociaal Comité).

Brussel, 6 oktober 2010

*De voorzitter  
van het Comité van de Regio's*  
Mercedes BRESSO

---