

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki UE-Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?”

(2008/C 120/19)

Podczas sesji plenarnej w dniu 15 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Stosunki UE-Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?”

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 listopada 2007 r. (Sprawozdawczynią była **Evelyne PICHENOT**).

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 2 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął niniejszą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Uprzywilejowana rola społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE-Mołdawia

1.1.1 Rok 2005 był **przełomowy** w stosunkach między Unią Europejską i Mołdawią. Wraz z przyjęciem planu działania UE-Mołdawia (2005–2008), otwarciem przedstawicielstwa UE w stolicy kraju i mianowaniem wysokiego przedstawiciela ds. negocjacji w konflikcie naddniestrzańskim warunki realizacji umowy o partnerstwie i współpracy znacznie się poprawiły. W tym kontekście ta pierwsza opinia EKES-u w sprawie współpracy UE z Mołdawią ma na celu podkreślenie roli społeczeństwa obywatelskiego dla umocnienia dynamiki tej współpracy oraz zaproponowanie wspólnego harmonogramu dzięki podjęciu w najbliższej przyszłości szeregu inicjatyw.

1.1.2 Pogłębiona współpraca między Unią Europejską i Mołdawią musi opierać się na jednakowym zrozumieniu wspólnych wartości, zwłaszcza w zakresie poszanowania podstawowych swobód, działania na rzecz demokratycznego społeczeństwa otwartego na wszystkich, akceptacji zasady dialogu opierającego się na niezależności partnerów wywodzących się ze społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie stanowi wszak element przyszłej tożsamości Mołdawii. Opiera się ono na bogactwie ludzkim zgromadzonym na ziemiach, gdzie spotykają się różne kultury i języki. Bogactwo to stanowi znaczący atut.

1.1.3 Należy jednakże stwierdzić, że podobnie jak w większości innych krajów WNP, które dzielą takie same doświadczenia historyczne, nie istnieje tam tradycja i doświadczenie niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak w świetle obecnych przemian Komitet uważa, iż nieodzowne jest nawiązanie kontaktów w celu wyłonienia partnerów gotowych przyjąć podejście postępowe przy poszanowaniu tych wspólnych wartości.

1.1.4 EKES przypomina i podkreśla, jak bardzo sukces planu działania UE-Mołdawia ⁽¹⁾ w ramach polityki sąsiedztwa zależy od zdolności **włączenia w jego realizację organizacji społeczeństwa obywatelskiego** oraz spowodowania ich udziału w nim. Wskazane byłoby zatem, żeby Komisja wysłała jasny sygnał, proponując kryteria, procedury i instrumenty umożliwiające lepsze włączenie społeczeństwa obywatelskiego. EKES

⁽¹⁾ Zob. Załącznik B.

uznaje jednak wysiłki przedstawicielstwa europejskiego w Kiszyniowie służące poznaniu mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi to korzystny warunek formalnego włączenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do podsumowania w kwietniu 2008 r. planu działań oraz do kolejnych etapów zacieśnionego partnerstwa.

1.1.5 EKES zaleca zbudowanie trwałych stosunków z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim w oparciu o postępowe działania, poczynając od ukształtowania naszych relacji. W tym względzie należałoby zorganizować w roku 2008 **konferencję** poprzedzoną wyłonieniem partnerów wykazujących wolę prowadzenia przejrzystych działań. Operacja ta, w której uczestniczyć będą podmioty lokalne i regionalne, będzie miała za cel opracowanie planu pracy w oparciu o wyszczególnione poniżej propozycje:

- ocena mechanizmów **informowania i zasięgnięcia opinii**, istniejących w Mołdawii zarówno po stronie rządu, jak i po stronie UE, w tym bilans realizacji planu działania (2005–2008);
- przygotowanie i **przeszkolenie społeczeństwa obywatelskiego** do dalszego prowadzenia współpracy partnerskiej po roku 2008;
- przyswojenie sobie przez organizacje mołdawskie **mechanizmów europejskiego instrumentu finansowego**.

Tego rodzaju plan pracy wymaga zobowiązania do finansowania inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego przez programy Unii Europejskiej.

1.1.6 Po przeprowadzeniu podsumowania konferencji w 2008 r. z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim stosowne będzie podjęcie nowych inicjatyw oraz kontynuowanie w ramach „grupy Komitetu ds. Sąsiedztwa” kontaktów w oparciu o **podejście postępowe**, tzn. takie, które uwzględnią w naszych stosunkach zasady stanowiące o dobrym sprawowaniu rządów i rozwoju zrównoważonym. Jądrzem tego podejścia będą zasady zawarte już w porozumieniu „GSP Plus”, tzn.:

- 16 podstawowych konwencji ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy ⁽²⁾ dotyczących podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych;

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady wprowadzającego plan ogólnych preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. przygotowana przez sprawozdawcę M. Pezziniego, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 9–10 lutego 2005 r. (Dz.U. C 221/15 z 8 września 2005 r.).

— 11 podstawowych konwencji dotyczących środowiska naturalnego oraz zasad dobrego zarządzania ⁽³⁾.

1.1.7 Unia Europejska odegra w ten sposób rolę zachęcającą organizacje mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego do przyczynienia się do działań na rzecz stosowania europejskich norm niezależności, reprezentatywności i przejrzystości. Przy okazji każdego śródrokresowego raportu krajowego planu działania Komisja powinna opracować specjalny rozdział poświęcony poszanowaniu praw podstawowych, łącznie z wolnością zrzeszania się i wolnością wypowiedzi i uzupełnić go o analizę praw związkowych.

1.1.8 Zdaniem EKES-u należy nadać priorytet stopniowemu ponownemu przejęciu przez samych Mołdawian narzędzi i fachowej wiedzy udostępnionych im przez instytucje międzynarodowe czy europejskie. EKES popiera wezwanie Rady Europy do wsparcia społeczeństwa obywatelskiego w walce z korupcją (zasada zawarta w działaniach GRECO ⁽⁴⁾). Wzywa też do współpracy transgranicznej w zwalczaniu poważnej przestępczości.

1.1.9 EKES popiera inicjatywę europejskich i międzynarodowych darczyńców dotyczącą uzgodnień mających na celu ujednoczenie ich działań. Zaleca priorytetowe podejmowanie działań na rzecz podstawowych usług socjalnych w programach ograniczania ubóstwa i kładzie szczególny nacisk na poprawę warunków życia w sierocińcach, obniżenie cen leków antyretrowirusowych oraz pomoc przy reintegracji społecznej ofiar handlu ludźmi.

1.1.10 Przedłużająca się susza latem 2007 r. pogrążyła kraj w trudnej sytuacji wynikającej ze złych zbiorów, co doprowadziło do upadłości i nadmiernego zadłużenia. Rząd zwrócił się o międzynarodową pomoc żywnościową oraz o wsparcie techniczne ze strony FAO. Komitet przywiązuje duże znaczenie do nawiązania stosunków z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego aktywnie działającymi w sektorze rolno-spożywczym. Komisja Europejska przyznała, jako środek krótkoterminowy, pomoc humanitarną w wysokości trzech milionów euro środowiskom wiejskim, które są najbardziej podatne na zagrożenia.

1.1.11 EKES uważa za niezwykle ważne istnienie sieci i wspólnych projektów grupujących wszystkich Mołdawian i uwzględniających organizacje skupiające mieszkańców Naddniestrza. Komitet zachęca UE do kontynuowania wysiłków mających na celu znalezienie dla tego konfliktu rozwiązania utrzymującego jedność terytorialną oraz misje pomocy na granicach (EUBAM).

1.1.12 EKES zaleca działania na rzecz wymiany praktyk demokratycznych między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego poprzez udostępnianie partnerom mołdawskim znajdujących się w Internecie publikacji EKES-u (zwłaszcza w języku rumuńskim), a także prac krajowych rad społeczno-gospodarczych za pośrednictwem linku CES. EKES zachęca krajowe RSG poszczególnych państw członkowskich (a w szczególności Rumunii i Bułgarii) oraz AICESIS ⁽⁵⁾ do wspólnego działania na rzecz przybliżenia społeczeństwu mołdawskiemu narzędzi i praktyk europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

⁽³⁾ Lista w załączniku.

⁽⁴⁾ Grupa Państw przeciwko Korupcji przy Radzie Europy.

⁽⁵⁾ Międzynarodowe Stowarzyszenie Rad Społeczno-Gospodarczych i Analogicznych Instytucji (AICESIS).

1.1.13 EKES pragnie, by mołdawskie społeczeństwo obywatelskie w większym stopniu uczestniczyło w dialogu z krajami leżącymi w regionie Bałkanów Zachodnich i Morza Czarnego, zwłaszcza poprzez transregionalną i transgraniczną współpracę w tej strefie o strategicznym znaczeniu dla bliskiej przyszłości. Współpraca Unii Europejskiej i Mołdawii wpisuje się w ramy skonsolidowanej współpracy z krajami sąsiednimi, szczególnie z Rosją.

1.2 Umocnienie poparcia dla organizacji ważnych dla przyszłości i pojednania

1.2.1 Nawiązanie konstruktywnego dialogu społecznego

Wobec słabości stosunków pracowniczych EKES przypomina o zobowiązaniu Mołdawii do przestrzegania nie tylko konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, ale także Karty społecznej Rady Europy oraz o wykorzystywaniu jej mechanizmu odwoławczego. Zaleca, by MOP zaoferowała pomoc techniczną przy rozwiązywaniu sporów pracowniczych za pośrednictwem specjalnych sądów.

1.2.2 Skonkretyzowanie zobowiązania do stworzenia korzystnych warunków dla kontaktów ze społeczeństwem europejskim

EKES stanowczo popiera podpisanie umów w sprawie wiz i w sprawie readmisji, przewidujące utworzenie systemu ułatwiającego uzyskiwanie wiz, zwłaszcza w celu zwiększenia wymiany wśród obywateli mających znaczny wpływ na kształtowanie przyszłości, np. nauczycieli akademickich, naukowców, dziennikarzy i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Zaleca większe otwarcie programów wspólnotowych, zwłaszcza dla młodzieży za pośrednictwem programu Erasmus Mundus. Umowy w sprawie ułatwienia uzyskiwania wiz oraz w sprawie readmisji, które podpisano w październiku 2007 r. ⁽⁶⁾, mogą także przyczynić się do rozwiązania kwestii masowego napływu wniosków składanych przez obywateli mołdawskich, którzy usiłują uzyskać obywatelstwo rumuńskie.

EKES wzywa rząd mołdawski do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w wydarzenia europejskie i międzynarodowe (WTO, OBWE, Rada Europy i Frankofonia). Komitet zachęca państwa członkowskie do poszukiwania i finansowania kontaktów i wymiany z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim (stypendia uniwersyteckie, miasta bliźniacze, współpraca transgraniczna).

1.2.3 Uwzględnienie bilansu ekologicznego

EKES zaleca popieranie organizacji związanych z ochroną środowiska starających się doprowadzić do zniszczenia zasobów broni i amunicji nienadających się do transportu, odpadów wojskowych, wysypisk przemysłowych, a także zająć się oczyszczeniem wód.

⁽⁶⁾ Ratyfikacja tych umów ma nastąpić przed końcem 2007 r.

2. Ogólna charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej Mołdawii

2.1 Z PKB wynoszącym około 1000 dolarów na mieszkańca Mołdawia jest najbiedniejszym krajem na kontynencie europejskim i jedynym, który figuruje w klasyfikacji krajów o niskim dochodzie sporządzonej przez Bank Światowy. Liczba ludności Mołdawii maleje (poniżej 4 mln w 2004 r.) na skutek wzrostu śmiertelności (zwłaszcza mężczyzn), spadku urodzeń i znacznej migracji.

2.2 Utrzymujące się na dramatycznym poziomie w latach 1999–2005 ubóstwo co prawda zmniejszyło się, ale wciąż średni wskaźnik ubóstwa osiąga wysoki poziom ok. 30 %. Poprawa następuje nierównomiernie, co powoduje powstawanie stref skrajnej nędzy (2 dolary dziennie), którego ofiarami są w dużej części dzieci i osoby starsze. Na obszarach wiejskich i w małych miastach wskaźnik ubóstwa wciąż dotyczy 40–50 % ludności.

2.3 Zbyt duża liczba dzieci może stać się przedmiotem wykorzystania z powodu braku stałego miejsca zamieszkania i z racji zatrudniania dzieci, ich przemytu i prostytucji. Wspomniany poziom ubóstwa zwiększył również znacznie zjawisko tzw. „sierot socjalnych”, czyli dzieci oddawanych do sierocińców przez rodziny, które nie mogą finansowo podołać ich wychowaniu.

2.4 Kobiety podlegają dyskryminacji, którą jeszcze zwiększa ich gorsza sytuacja społeczna. To ta grupa dotknięta jest wysokim bezrobociem, nieuznawaniem kwalifikacji, niskimi płacami i pracą sezonową w rolnictwie. Są one bardziej niż mężczyźni narażone na ryzyko ubóstwa, w szczególności z powodu obniżenia świadczeń socjalnych (zdrowotnych, edukacyjnych i rodzinnych) oraz emerytalnych. Sytuacja ta prowadzi do tego, że kobiety, które są już matkami, przyjmują propozycje nielegalne lub niebezpieczne, wystawiając się na ryzyko zostania ofiarami handlu ludźmi. Większość takich ofiar to młode kobiety poszukujące zatrudnienia.

2.5 Mołdawia przyjęła w roku 2004 program na rzecz wzrostu gospodarczego i walki z ubóstwem popierany przez Bank Światowy, UNDP i innych darczyńców. W grudniu 2006 r. darczyńcy z różnych instytucji finansowych oraz z UE stworzyli ramy koordynacyjne, wzorcową metodę mającą na celu osiągnięcie spójności i skuteczności zarządzania uwarunkowaniami oraz zobowiązali się do przekazywania dotacji i udzielania pożyczek w wysokości jednego miliarda euro w ciągu czterech najbliższych lat.

2.6 Gorzej funkcjonujący rynek pracy

2.6.1 Równoległe z załamaniem gospodarczym w latach 90. w Mołdawii znacznie pogorszyła się sytuacja na rynku pracy. W następstwie kryzysu w Rosji w sierpniu 1998 r. zatrudnienie spadło; tendencja ta odwróciła się począwszy od roku 2003. Wskaźnik bezrobocia spadł z 11 % w roku 1999 do około 7,4 % ludności czynnej zawodowo zarejestrowanej pod koniec roku 2006. Około 35 % ludności pracującej wykonuje prace nieformalne (7).

2.6.2 Pomimo że płace realne wciąż wzrastają, średnia płaca pozostaje na bardzo niskim poziomie i w 2006 r. wynosiła 129 dolarów (8). Należy jednak brać pod uwagę inne źródła dochodów. Po pierwsze, duża część rodzin otrzymuje dewizy od

członków przebywających na emigracji. Po drugie, częstym zjawiskiem jest niedeklarowane zatrudnienie: według oficjalnej instytucji statystycznej ponad 200 000 pracowników (a zatem 15 % ludności czynnej zawodowo) jest zatrudnionych w niezarejestrowanych przedsiębiorstwach, natomiast 35 % pracowników oficjalnych przedsiębiorstw nie jest deklarowanych przez pracodawców (zwłaszcza w budownictwie, rolnictwie i leśnictwie).

2.6.3 Wielu obywateli mołdawskich opuściło kraj, aby pracować zagranicą, w większości nielegalnie. Ten częściowo sezonowy odpływ oceniany nawet na milion osób dorosłych stanowi około 30 % ogółu siły roboczej. Utrata kapitału ludzkiego i jej konsekwencje dla finansowania zabezpieczeń społecznych to inne negatywne skutki tej fali migracji. Z uwagi na poziom ubóstwa prawdopodobne jest, że migracja zarobkowa pozostanie elementem rzeczywistości mołdawskiej w najbliższych latach.

2.7 Słabości gospodarki mołdawskiej

2.7.1 Gospodarka zamknięta w strefie wpływów rosyjskich

2.7.2 Niezwykle poważne załamanie PKB Mołdawii w latach 90. wynikało z przyczyn zewnętrznych, takich jak utrata rynków, zależność energetyczna, emigracja wykwalifikowanego personelu i secesja przemysłowego regionu Nadniestrza.

2.7.3 Pomimo odczuwalnego ożywienia wzrostu gospodarczego od 2000 r. (do 6–8 % rocznie), gospodarka nadal jest bardzo krucha (wzrost 4 % w 2006 r.) i zagraża jej dalsze osłabienie w 2007 r. Główną przyczyną tego spowolnienia jest podwojenie cen gazu w 2006 r. narzucone przez dostawcę — Gazprom.

2.7.4 Rosja, niezadowolona z proeuropejskiego nastawienia prezydenta Mołdawii, zastosowała zakaz eksportu mołdawskiego wina na swój rynek jako element presji politycznej. W 2006 r. Mołdawia została pozbawiona jednego z głównych źródeł dochodu z eksportu (wino mołdawskie stanowi 35 % eksportu, z czego 85 % na rynek rosyjski).

2.8 Gospodarka zdominowana przez sektor rolno-spożywczy

2.8.1 Mołdawia nadal jest krajem o przewadze rolnictwa. Sektor rolno-spożywczy dostarcza ponad 30 % PKB (9) i stanowi znaczną część eksportu (65 %), a rodzinna gospodarka rolna zapewnia w decydującej mierze samowystarczalność miast i wsi. Przemysł rolno-spożywczy zajmuje również ważne miejsce w gospodarce. Jakość i wielkość zbiorów wpływa na sektory przemysłu lekkiego na wszystkich etapach (nawozy chemiczne, butelki, opakowania).

2.9 Decydująca rola pieniędzy przekazywanych rodzinom przez migrantów

2.9.1 Po tej głębokiej recesji należy stwierdzić, że nieliczne pozytywne wyniki gospodarcze nie są spowodowane odbudową gospodarki, ale masowym przypływem dewiz (30 % PKB Mołdawii) od Mołdawian pracujących zagranicą: od 600 000 do 1 000 000 z nich pracuje w Europie Zachodniej (19 % we Włoszech) lub w Rosji (60 %). W 2006 r. wysłali oni do swojego kraju 1 miliard euro.

(7) Dane statystyczne władz państwowych Mołdawii.

(8) Dane statystyczne władz państwowych Mołdawii.

(9) Dane statystyczne władz państwowych Republiki Mołdowy.

2.9.2 W obliczu braku sprzyjającego klimatu inwestycyjnego wpływy te nie służą finansowaniu nowej działalności gospodarczej. Ten napływ gotówki powoduje wzrost cen nieruchomości, silny popyt na produkty importowane i w ostatecznym rozrachunku napięcia inflacyjne.

3. Demokracja, poszanowanie praw człowieka i dobre sprawowanie rządów

3.1 Rozwój społeczny

3.1.1 Mołdawia w 2006 r. zajmowała 114. miejsce w klasyfikacji UNDP opartej o wskaźnik rozwoju społecznego, najniższe w Europie, ale także jedno z najniższych wśród republik powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego.

3.1.2 Brak niezależności mediów, poszanowania praw człowieka i problemy związane z funkcjonowaniem systemu sądowego hamują inicjatywy obywateli mołdawskich i możliwości organizacyjne społeczeństwa obywatelskiego.

3.1.3 Niezależność mediów jest jedną z najważniejszych kwestii podkreślanych w niedawnym sprawozdaniu Rady Europy (wrzesień 2007 r.)⁽¹⁰⁾. Reforma prawodawstwa dotyczącego prawa do wypowiedzi jest bez wątpienia ważna, ale nie wystarczy do zapewnienia swobody wypowiedzi w praktyce. Bezstronność oraz deontologia to także niezbędne warunki pracy dziennikarza. To oznacza brak presji ze strony władz politycznych, zwłaszcza w odniesieniu do mediów audiowizualnych.

3.2 Wysoki poziom korupcji

3.2.1 Zorganizowana przestępczość, krępując działania instytucji oraz inwestycje, stanowi główny problem bezpieczeństwa. Działalność przestępcza jest niezwykle szkodliwa: zachęcanie do uchylania się od płacenia podatków, ułatwianie przemytu, korupcja. Ogłoszony przez *Transparency International* wskaźnik korupcji w roku 2006 przyznaje Mołdawii ocenę 3,2 w dziesięciopunktowej skali (81. miejsce), na równi z krajami uznawanymi za bardzo skorumpowane. Nieznaczna poprawa wyniku w tej klasyfikacji dowodzi, że rząd i społeczeństwo obywatelskie wykazują wolę walki z korupcją.

3.3 Kruchość zdobytych demokratycznych wobec władzy o autorytarnych tradycjach

3.3.1 EKES wzywa władze Mołdawii do uwzględnienia wniosków obserwatorów międzynarodowych (silny kontyngent około stu przedstawicieli OBWE) z wyborów do władz lokalnych w czerwcu 2007 r., co pozwoli na poprawę sytuacji w dziedzinach, które nie spełniają europejskich standardów wyborów, tak aby wybory parlamentarne w 2009 r. zostały zorganizowane w bardziej demokratycznych warunkach.

3.3.2 W sprawozdaniach Rady Europy zachęca się Mołdawię do kontynuowania wysiłków, zwłaszcza w zakresie niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości, pluralizmu mediów i umacniania demokracji na szczeblu lokalnym.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdanie w sprawie Mołdawii Komisji ds. Wypełniania Zobowiązań przez Państwa Członkowskie Rady Europy.

Mołdawia skorzystała z pomocy Europejskiej inicjatywy na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR) w ramach projektów regionalnych na lata 2002–2004 oraz od roku 2007. Pomoc została udzielona na realizację inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego mających na celu promowanie demokracji i praw człowieka.

3.4 Naddniestrze jako ważne wyzwanie geopolityczne w stosunkach sąsiedzkich

3.4.1 Naddniestrze, które liczy na wsparcie ze strony Rosji i obecność kontyngentu armii rosyjskiej, pozostaje źródłem napięć i braku bezpieczeństwa na granicach UE, stanowiąc element geopolitycznej układanki w regionie.

3.4.2 Poszukiwanie politycznego rozwiązania dla secesji Naddniestrza również stanowi jeden z priorytetów planu działania UE, która poświęciła wiele uwagi temu sporowi w związku z przystąpieniem Rumunii i Bułgarii do UE, w wyniku czego Mołdawia stała się sąsiadem Unii. W tym kontekście zaangażowanie UE zwiększyło się w 2005 r. za sprawą mianowania Specjalnego Przedstawiciela (od marca 2007 r. Kalman MIZSEI) ze statusem obserwatora w ramach składu negocyjacyjnego określanego jako „5+2”. Obecnie negocjacje te są w impasie.

3.4.3 Ponadto strefa ta ma opinię centrum przestępczości zorganizowanej (handel bronią, materiałami strategicznymi, pranie brudnych pieniędzy, narkotyki i handel ludźmi), która przynosi korzyści zarówno miejscowym organizacjom przestępczym, jak i rosyjskim, ukraińskim czy z innych krajów.

3.5 Europejska misja pomocy na granicach dla Ukrainy i Mołdawii (EUBAM)

3.5.1 Stosunki Mołdawii — enklawy na terytorium ukraińskim — z Ukrainą są skomplikowane z powodu konfliktu w Naddniestrzu i stosunków UE-Rosja, co pozwala określić tę sytuację mianem galimatiasu mołdawskiego. Mołdawia jest zarazem miejscem tranzytu i pochodzenia nielegalnego handlu, ponieważ granice mołdawskie są bardzo nieszczelne i pozwalają na dostęp do Morza Czarnego przez port w Odessie.

3.5.2 Uruchomiona przez UE w grudniu 2005 r., na wspólny wniosek prezydentów Ukrainy i Mołdawii, misja pomocy i nadzoru granic (EUBAM) stanowiły decydujący krok na drodze do stabilizacji kraju i walki z przemytem. Niemal setka celników i pracowników straży granicznej pochodzących z 17 państw UE obserwuje prace kolegów mołdawskich i ukraińskich i pomaga im, wywierając w ten sposób znaczącą presję na samozwańczy rząd Naddniestrza. Misja ta skupia swoje wysiłki na osobach i strefach narażonych na ryzyko i kilkakrotnie przyniosła sukcesy.

3.5.3 W listopadzie 2006 r. misja ta została wzbogacona o zautomatyzowany system wymiany informacji w celu zwiększenia skuteczności kontroli granicznych. Misja właśnie została przedłużona do listopada 2009 r. EKES pragnie, by nadal podejmowano stałe wysiłki w celu zabezpieczenia tej granicy.

4. Ogólna charakterystyka społeczeństwa obywatelskiego w Mołdawii i jego działalności

4.1 Główne uwagi dotyczące misji EKES-u w 2004 r.

4.1.1 W tym trudnym pod względem politycznym i ekonomicznym kontekście okoliczności nie sprzyjały działalności społeczeństwa obywatelskiego. Liczba kobiet i mężczyzn mogących poświęcić się działaniom w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, czy to na szczeblu lokalnym, czy to na szczeblu krajowym, znacznie spadła, między innymi z powodu emigracji, zwłaszcza wśród młodych ludzi o wysokim poziomie wykształcenia. Instytucje państwowe utrzymywały z tymi organizacjami jedynie sporadyczne kontakty. Centralizacja struktur administracyjnych utrudniła rozwój ruchów społecznych. Podsumowując, paternalizm — który najwyraźniej jest zakorzeniony w społeczeństwie — powierza państwu główną odpowiedzialność za dobrobyt ludności. Urząd prezydenta w oczywisty sposób ucieleśnia wolę większości ludności, która pragnie rządów silnej ręki.

4.1.2 Z wyjątkiem statusu partii politycznych konstytucja w ogóle nie wspomina o organizacjach społeczeństwa obywatelskiego ani o prawie gromadzenia się. Pojawia się jednak prawo do „zakładania związków zawodowych i przystępowania do nich” (art. 42), a także uznanie swobody stowarzyszania się (art. 40). Warunki istnienia organizacji pozarządowych poprawiły się wraz z „ustawą o instytucjach publicznych i fundacjach” (1997 r.). W praktyce można było zaobserwować nakładanie się działalności osób sprawujących funkcje w aparacie państwowym i partiach rządzących z jednej strony, a organów reprezentujących interesy gospodarcze i polityczne z drugiej strony.

4.1.3 Według opinii obserwatorów, zwłaszcza z Rady Europy⁽¹¹⁾, przepisy prawne dotyczące aparatu sądowego zostały zmienione, by zapewnić przestrzeganie prawa w ogóle, a w szczególności w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak Mołdawia nadal jest przedmiotem procedur monitorowania ze strony Rady Europy, zwłaszcza w trosce o zapewnienie niezależności sądownictwa.

4.2 Uaktualnienie dotyczące stanu społeczeństwa obywatelskiego w 2007 r. według badań ekspertów⁽¹²⁾

4.2.1 Różne źródła stwierdzają znaczący wzrost ogólnej liczby organizacji pozarządowych. W 2004 r. było ich około 3 000 według szacunku EKES-u, w 2007 r.⁽¹³⁾ jest ich ponad 7 000, przy czym, jak uściślono w badaniu, z 54 % spośród nich nie udało się nawiązać kontaktu. Według tych szacunków obecnie mniej niż 20 % zarejestrowanych organizacji

⁽¹¹⁾ (Rada Europy, 14 września 2007 r.) *Respect des obligations et des engagements de la Moldova*. [Poszanowanie przez Mołdawię swoich zobowiązań].

⁽¹²⁾ Opracowanie na temat mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego: „Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie w Mołdawii” — konkluzje konferencji zorganizowanej przez AETI i ECAS, czerwiec 2006 r.; „Wzmocnienie dialogu między rządem a mołdawskim społeczeństwem obywatelskim w sprawie wdrażania planu działania UE — Mołdawia”, konkluzje konferencji Eurasia Foundation zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Mołdawii oraz US AID w kwietniu 2006 r.; „Wzmocnienie sektora pozarządowego w strefie konfliktu w Republice Mołdowy”, „IMAC” luty 2007 r.; „Opracowanie w sprawie rozwoju organizacji pozarządowych w Mołdawii przygotowane z okazji spotkania donatorów”, projekt PNUD; maj 2007 r. „Ankieta w sprawie działalności społecznej organizacji pozarządowych w Republice Mołdowy”, projekt UE „TRANSTEC” maj-czerwiec 2006 r.; „Wzmocnić trwałość finansową mołdawskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego”, „PUND & SOROS” 2005, „Sondaż w sprawie rozwoju organizacji pozarządowych w Republice Mołdowy”; sprawozdanie monitorujące Rady Europy, wrzesień 2007 r.; „Kraje będące w okresie transformacji 2007: Mołdawia” CEPS, George Dura i Nio Popescu 2007; „Sytuacja w Nadniestrzu”, People In Need CZ, listopad 2006 r.

⁽¹³⁾ Badanie UNDP, maj 2007 r.

prowadzi działalność. Ponadto odnotowuje się znaczny wzrost liczby organizacji pozarządowych na szczeblu lokalnym i regionalnym, w tym w regionie Nadniestrza.

4.2.2 Przeważająca część organizacji pozarządowych skupia się wokół stolicy Kiszyniowa, chociaż ich względna liczba maleje: Jak stwierdzono w badaniu, w ciągu ostatnich czterech lat 67 % zarejestrowanych organizacji pozarządowych rozpoczęło działalność na szczeblu krajowym, a 82 % na szczeblu lokalnym⁽¹⁴⁾. Obszary działalności organizacji pozarządowych dotyczą wszystkich kategorii społeczeństwa mołdawskiego, ale ich główne działania są często wytyczane przez darczyńców zewnętrznych.

4.2.3 Najwyraźniej stosunki między organizacjami związkowymi i organizacjami pracodawców a organizacjami pozarządowymi o różnych obszarach działalności są nadal rzadkie. Jest to spowodowane niedostatecznym poinformowaniem i wzajemnym brakiem zaufania. Wyjątek stanowi Nadniestrze, gdzie nawiązywane są stosunki między kilkoma organizacjami pozarządowymi a grupą przedsiębiorców.

4.2.4 Wejście w życie w 2005 r. planu działania UE-Mołdawia wywołało nowy zryw w społeczeństwie obywatelskim, zwłaszcza jeśli chodzi o stowarzyszenia, by wdrażać liczne projekty pomimo braku konsultacji przy przygotowywaniu tego planu.

5. Zmiana struktury partnerów społecznych

5.1 Prezentacja organizacji pracowników

5.1.1 Izba Przemysłowo-Handlowa pozostająca w kontaktach z Eurochambre jest najważniejszym przedstawicielem przedsiębiorstw od 1999 r. Reprezentuje ona ponad 1 500 przedsiębiorstw wszystkich sektorów. Izba Przemysłowo-Handlowa Mołdawii nie wydaje już świadectw pochodzenia dla produktów wprowadzanych do obrotu w WNP i nie kontroluje już wywozu towarów do UE, który, ze względu na możliwość skorzystania z GSP, zależy od urzędu celnego. Staje się ona przede wszystkim izbą handlową służącą przedsiębiorstwom. Izba Przemysłowo-Handlowa pomaga między innymi w promowaniu eksportu produktów mołdawskich i tworzeniu spółek typu *joint venture* z udziałem przedsiębiorstw zagranicznych. Oferuje ona przedsiębiorstwom liczne usługi⁽¹⁵⁾. Izba Przemysłowo-Handlowa jest częścią oficjalnej reprezentacji w Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i udostępnia swój lokal ośrodkowi informacji europejskiej. Wasilij Tarlew, który jest premierem od 2001 r., wcześniej sprawował ważne funkcje w Izbie Przemysłowo-Handlowej Mołdawii. Małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 30 pracowników zorganizowały się w oddzielne stowarzyszenie dzięki ścisłym kontaktom z Izbą Przemysłowo-Handlową w zakresie organizacyjnym i finansowym.

5.1.2 Obecnie istnieje „Krajowa Konfederacja Pracodawców”, która również stanowi część mołdawskiej reprezentacji na konferencji międzynarodowe MOP i reprezentuje pracodawców podczas konsultacji społecznych zwoływanych przez urząd prezydenta Mołdawii. W 2006 r. rząd umożliwił pracodawcom odpisywanie od podatku składek, które płacą na swoje organizacje, w pozytywny sposób odpowiadając na skargę złożoną do MOP.

⁽¹⁴⁾ Badanie UNDP, 2007 r., s. 3.

⁽¹⁵⁾ Notatka informacyjna Izby Przemysłowo-Handlowej, maj 2007 r.

5.1.3 Partnerzy społeczni zawarli trzy nowe układy zbiorowe na szczeblu krajowym oraz jedenaście branżowych i lokalnych układów zbiorowych. Ich realne skutki ograniczają się do dialogu społecznego, ze względu na fakt, że Izba Przemysłowo-Handlowa — chociaż jest uznana przez MOP — pozostaje przede wszystkim izbą handlową służącą przedsiębiorstwom.

5.2 Podsumowanie rozwoju działalności związkowej

5.2.1 Do 2000 r. pracownicy w Mołdawii byli reprezentowani przez Federację Ogólną Związków Zawodowych Republiki Mołdowy (FOZZRM), jednolitą federację utworzoną w 1990 r. w oparciu o organizację związków zawodowych Związku Radzieckiego. W 2000 r. struktura ta przybrała nazwę konfederacji, stając się Konfederacją Związków Zawodowych Republiki Mołdowy (KZZRM). W organizacji pojawiają się wewnętrzne napięcia, wynikające z rozdzwień między rolnictwem, przemysłem a usługami, między ludnością mołdawskojęzyczną a rosyjskojęzyczną, między nacjonalistyczną prawicą a partią komunistyczną. W 2000 r. pewna liczba federacji zawodowych — 14 federacji przemysłowych, a także federacje pracowników kultury i administracji publicznej — odłączają się od KZZRM i zakładają nową konfederację CSL SOLIDARITATEA. W następstwie dymisji przywódców KZZRM prowadzenie organizacji obejmuje nowy lider, Petru Chiriac. Próba zjednoczenia okazała się niemożliwa pomimo wysiłków mediacyjnych podjętych przez Międzynarodową Konfederację Związków Zawodowych (dawna CISL), do której KZZRM należała od 1997 r. Przyczyną to konflikty personalne, ale również konflikty dotyczące podziału majątku związkowego, a przede wszystkim różnice w sympatiach politycznych między KZZRM, która jest bliższa partiom mołdawskojęzycznym, prawnicowym, chrześcijańskodemokratycznym i demokratycznym, a „Solidaritatea”, która od początku deklarowała swą bliskość z partią komunistyczną, głównie rosyjskojęzyczną.

5.2.2 Podział związkowy stał się bardziej skomplikowany począwszy od 2001 r. wraz z sukcesem wyborczym partii komunistycznej i wyborem jej lidera Władimira Woronina na prezydenta Republiki. Decyzja „Solidaritatea” o współpracy w trosce o utrwalanie postępów społecznych oraz przyjęcie przez KZZRM postawy bardziej krytycznej i roszczeniowej, spowodowały powstanie napięć w stosunkach między władzą i obydwoma organizacjami związkowymi. Rząd, wspomagany przez swoich popleczników w szeregach partii komunistycznej i administracji, zdecydował o systematycznym faworyzowaniu „Solidaritatea” i osłabianiu KZZRM.

5.2.3 Powtarzająca się systematyczna ingerencja organów publicznych doprowadziła KZZRM, wspieraną przez dawną CISL i federacje zawodowe (UITA i ISP) do złożenia w styczniu 2004 r. skargi do Komitetu ds. Wolności Związkowej MOP o pogwałcenie wolności stowarzyszania się. W swoim sprawozdaniu okresowym w 2006 r. Komitet ds. Wolności Związkowej zwrócił się o przeprowadzenie niezależnych dochodzeń w sprawie różnych przypadków zakłóceń wspomnianych przez skarżących oraz zauważył, że Mołdawia nie dysponuje mechanizmami odstraszającymi sankcji za naruszenia praw związkowych i gwarantującymi w ten sposób przestrzeganie międzynarodowych norm w tej dziedzinie. W 2005 r. zorganizowano misję Prezydium MOP. CISL zwróciła uwagę Komisji Europejskiej na panującą w tym kraju sytuację, przedstawiając w 2005 r. krytyczne sprawozdanie w ramach GSP przyznanego Mołdawii. Do chwili obecnej rząd Mołdawii nie podjął żadnych kroków w celu dostosowania swojego ustawodawstwa do obowiązujących przepisów ani zastosowania się do zaleceń Komitetu ds. Wolności Związkowej. Według władz Mołdawii — pomimo

faktów wymienionych w skardze do Komitetu ds. Wolności Związkowej — sytuacja sprowadza się do rywalizacji między dwiema organizacjami związkowymi.

5.2.4 W rzeczywistości władze coraz bardziej otwarcie wzywały (przemowa prezydenta Woronina na kongresie „Solidaritatea” w 2005 r.) do powrotu do jednej centrali związkowej. Od 2005–2006 r. układ sił między obydwoma organizacjami stopniowo się odwrócił (w 2001 r. KZZRM miała 450 000 członków, a „Solidaritatea” 200 000). W 2006 r. „Solidaritatea” wyraźnie stała się najbardziej reprezentatywną organizacją. W czerwcu 2007 r. odbył się kongres jednoczący obydwie organizacje. Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (CSI) oznajmiła już, że nie zamierza przenieść członkostwa KZZRM na nową „zjednoczoną” organizację. Będzie ona musiała najpierw wykazać się niezależnością od władz publicznych i wyraźnie określić swoje zaangażowanie na rzecz zasad wolności stowarzyszania się i prawa do rokowań zbiorowych.

6. Ruch stowarzyszeniowy i organizacje pozarządowe

6.1 Główne wnioski z badania przeprowadzonego przez EKES w 2004 r.

6.1.1 Liczbę organizacji pozarządowych zarejestrowanych na szczeblu lokalnym i krajowym w Mołdawii od uzyskania niepodległości w 1991 r. szacuje się na około 2 800. Wiele z tych organizacji wpisanych do rejestrów państwowych, szczególnie organizacji utworzonych przez podmioty gospodarcze lub przez władze, miało do wypełnienia tymczasową misję na początku przekształceń. Z tego względu nie można ich uznawać za niezależne podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Należy również uwzględnić organizacje, które od 2001 r. wspólnie z opozycją przeprowadzały wielkie manifestacje przeciwko komunistycznemu rządowi.

Tak jak w innych krajach przechodzących przekształcenia, działalność organizacji pozarządowych skupia się na stolicy kraju, dążąc do wywierania wpływu na rządzące władze. W kontekście politycznym rosną trudności, z jakimi muszą borykać się organizacje pozarządowe, szczególnie w nowych dziedzinach działalności, jakimi są polityka na rzecz młodzieży oraz ochrona konsumentów i środowiska naturalnego. W Nadniestrzu ich działalność jest ograniczana przez ścisłą kontrolę polityczną.

6.1.2 Kilku znaczących donatorów (Soros, USAID, Eurasia, Hebo, British Peace Building) podejmuje działania w dziedzinie edukacji, kultury i praw człowieka.

6.1.3 Organizacje młodzieżowe, których możliwości rekrutacyjne zmniejszają się z uwagi na wzrost emigracji, żądają od rządu polityki proeuropejskiej, która nie byłaby jedynie gołosłowna. Pragną, by UE zaoferowała im możliwość uczestnictwa w programach wymian. W opinii większości przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego przyszłe wspólnotowe programy pomocowe nie powinny być negocjowane i omawiane wyłącznie z rządem (jak to miało miejsce w przypadku TACIS), ale również z przedstawicielami działających organizacji pozarządowych.

6.2 Uwagi na temat niedawnej ewolucji sieci stowarzyszeń na podstawie badań ekspertów

6.2.1 Podczas ostatnich wyborów w 2005 r. około 200 organizacji pozarządowych utworzyło po raz pierwszy zjednoczoną i niezależną koalicję, która prowadziła kampanię obserwacyjną w kraju. Ta bardzo widoczna i wpływowa w mediach „Koalicja

obywatelska 2005”⁽¹⁶⁾ pojawiła się podczas wyborów w 2007 r., przyczyniając się do zwiększenia wiarygodności organizacji pozarządowych wśród ludności.

6.2.2 Schematycznie można wyróżnić w Mołdawii trzy oddzielne kategorie organizacji pozarządowych. Pierwsza kategoria skupia duże organizacje, dobrze wyposażone i znane, umiejscowione w stolicy i będące częścią sieci międzynarodowych⁽¹⁷⁾. Druga kategoria obejmuje dużą liczbę mniej rozwiniętych organizacji pozarządowych, będących często „one man show”, z niewielkimi zdolnościami operacyjnymi, ale poszukujące finansowania. Do trzeciej grupy zalicza się kilka organizacji pozarządowych de facto kontrolowanych przez rząd („GONGO”) będących przykrywką dla działalności członków rządu, które tak jak w innych krajach są zakładane i w całości finansowane przez rząd.

6.2.3 W regionie Naddniestrza grupa tego rodzaju organizacji jest wszechobecna z uwagi na fakt, że układ władzy Smirnowa nadal szuka w społeczeństwie obywatelskim sprzymierzeńców, którzy popierają jego strategię, co pozwala mu utrzymać się przy władzy. Niedawne badanie przeprowadzone przez czeską organizację pozarządową wspomina również o dwóch innych kategoriach wśród 900 organizacji pozarządowych w Naddniestrzu⁽¹⁸⁾, mianowicie o organizacjach tradycyjnych, jak ruchy robotnicze, kobiece i młodzieżowe, oraz małych organizacjach pozarządowych otwartych na kontakty z Kiszyniowem i z sieciami międzynarodowymi. Niektóre podejmują decyzję o zarejestrowaniu się u władz mołdawskich i zyskują w ten sposób dostęp do pomocy europejskiej.

6.3 Aktualne mechanizmy zasięgnięcia opinii społeczeństwa obywatelskiego i prowadzenia negocjacji z partnerami społecznymi

6.3.1 Od 2005 r. różne ministerstwa rozpoczęły lub zintensyfikowały dialog z częścią społeczeństwa obywatelskiego, który przybrał następujące formy: comiesięcznego posiedzenia konsultacyjnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej oraz krajowej konferencji w kwietniu 2006 r., która sformułowała 18 wniosków służących poprawie współpracy między rządem a społeczeństwem obywatelskim. Jednocześnie inne ministerstwa, między innymi Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rolnictwa i Ministerstwo Finansów utrzymywały regularne kontakty z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie prowadzi się kilka projektów, w szczególności wspólnie z UNDP, aby ułatwić formalności rejestracyjne i poprawić niepewną sytuację finansową licznych organizacji pozarządowych.

6.3.2 Parlament mołdawski z inicjatywy Mariana Lupu wprowadził od 2006 r. „ideę współpracy między parlamentem a

społeczeństwem obywatelskim” z wysoce ambitnymi celami, proponując szereg mechanizmów i form współpracy, takich jak „stała konsultacja on-line”, posiedzenia ad hoc czy publiczne wysłuchania z udziałem komisji parlamentarnych oraz doroczna konferencja.

6.3.3 Od dwóch lat wiele organizacji pozarządowych — zachęconych pozytywnymi doświadczeniami rumuńskich i ukraińskich sąsiadów — stara się w konkretny sposób uczestniczyć we wdrażaniu planu działania z UE w różnych obszarach działalności. Takiemu sposobowi postępowania sprzyja również Parlament Europejski, który w maju 2007 r. przyjął sprawozdanie na ten temat.

6.3.4 W odniesieniu do relacji zawodowych nie należy się dziwić, że dialog społeczny w Mołdawii jest spowolniony. Istniała Republikańska Komisja Układów Zbiorowych, która pełniła raczej rolę punktu informacyjnego na temat decyzji podejmowanych gdzie indziej niż prawdziwego miejsca dialogu i konsultacji. Partnerzy nie mieli wpływu na porządek obrad tej komisji, wobec czego niemożliwe było rozpatrywanie skarg ani działań, które należałoby podjąć w związku z zaleceniami Komitetu ds. Wolności Związkowej. Komisja nie miała własnego sekretariatu, ani zdecentralizowanej struktury na szczeblu regionalnym i sektorowym. Dodajmy ponadto, że FOZZRM opracowała różne programy współpracy z konfederacją naddniestrzańską przy poparciu byłego CISL i europejskich organizacji związkowych.

6.3.5 W roku 2006 przyjęto ustawę w sprawie organizacji i sposobu działania krajowej komisji ds. układów zbiorowych przewidującą komisje sektorowe i terytorialne. W tej komisji krajowej liczącej 18 osób zasiada 12 członków wyznaczonych przez partnerów społecznych.

Podsumowując, jest jeszcze o wiele za wcześnie na przeprowadzenie oceny rzeczywistego działania niedawno wprowadzonych mechanizmów zasięgnięcia opinii i negocjacji czy też skuteczności zainicjowanej przez rząd współpracy. Z czasem będzie to można zmierzyć, w oparciu o jasno określone zasady i sposoby.

W świetle obecnych przemian w stosunkach UE-Mołdawia oraz uwzględniając fakt, że te nowe formy dialogu społecznego i obywatelskiego stanowią dobry początek, EKES pragnie nawiązania kontaktów z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim.

Komitet zaleca zorganizowanie konferencji już od 2008 r., tak aby początek owej wymiany ze społeczeństwem obywatelskim zbiegł się z przygotowaniem nowych ram kontaktów między UE a Republiką Mołdowy.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Sprawozdanie oceniające fundacji Eurasia (październik 2005 r.).

⁽¹⁷⁾ Patrz przykłady wymienione w sprawozdaniu „Scores for Moldova”, opublikowanym w 2005 r. przez US AID.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, organizacja pozarządowa „People in need”, Praga 2007 r.