



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 23.12.2005
KOM(2005) 710 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ

O BUDOUCNOSTI EVROPSKÉ AGENTURY PRO OBNOVU

OBSAH

1.	Souvislosti	3
2.	Politická hlediska	4
3.	Budoucnost provádění předvstupní pomoci prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci (IPA) (2007-2013).....	4
4.	Aspekty transformace.....	6
4.1.	Právní a finanční hlediska	6
4.2.	Administrativní, personální a rozpočtové záležitosti	7
5.	Závěr	7

ZPRÁVA KOMISE RADĚ

O BUDOUCNOSTI EVROPSKÉ AGENTURY PRO OBNOVU

1. SOUVISLOSTI

Evropská agentura pro obnovu (dále jen „EAR“) byla zřízena nařízením Rady (ES) č. 2667/2000 ze dne 5. prosince 2000¹. Byla ustavena jakožto nástroj podpory úsilí ES při obnově Kosova po krizi z roku 1999 a jakožto nástroj programu mimořádné pomoci v Srbsku po skončení Miloševičova režimu v roce 2000². Mandát agentury byl v roce 2001 rozšířen i na Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii s cílem podpořit provádění dohody z Ochridu.

EAR má sídlo v Soluni a operační střediska v Bělehradě (Srbsko a Černá Hora – Srbsko), v Podgorici (Srbsko a Černá Hora – Černá Hora), v Prištině (Srbsko a Černá Hora – Kosovo, na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244) a ve Skopje (Bývalá jugoslávská republika Makedonie). Celkový počet pracovníků EAR v roce 2005 je 312, přičemž 114 osob jsou dočasní zaměstnanci a 198 osob jsou místní zaměstnanci a všichni jsou placeni z provozních rozpočtových linií.

EAR má správní radu složenou ze zástupců všech členských států, dvou zástupců Komise, z nichž jeden je předsedou rady, a jednoho pozorovatele z Evropské investiční banky. Vnější kontrola přísluší Účetnímu dvoru.

EAR je vcelku úspěšná a účinná v poskytování pomoci při obnově západního Balkánu. Je účinným, pružným a všemi uznávaným nástrojem, skrze něj byly poskytnuty značné objemy pomoci.

Nařízení (ES) č. 2667/2000 bylo naposledy pozměněno nařízením (ES) č. 2068/2004 ze dne 29. listopadu 2004, které mimo jiné prodloužilo jeho použitelnost do 31. prosince 2006.

¹ Úř. věst. L 306, 7.12.2000, s. 7. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 2068/2004 (Úř. věst. L 358, 3.12.2004, s. 2)

² Úlohy agentury jsou vymezeny v čl. 2 odst. 1 nařízení takto:
Článek 2

1. K dosažení cílů stanovených v čl. 1 druhém pododstavci plní agentura v mezích svých pravomocí a v souladu s rozhodnutími přijatými Komisí tyto úkoly:

a) shromažďování, analýza a sdělování informací Komisi, pokud jde o

i) škody, požadavky na obnovu a návrat uprchlíků a vysídlených osob a akce prováděné v této oblasti vládami, místními nebo regionálními orgány a mezinárodním společenstvím,

ii) naléhavé požadavky dotčených obyvatel, přičemž se zohlední různé situace, pokud jde o vysídlení obyvatelstva a možnosti návratu vysídlených osob,

iii) prioritní odvětví a zeměpisné oblasti vyžadující naléhavou pomoc mezinárodního společenství;

b) příprava návrhů programů na obnovu Svazové republiky Jugoslávie a návrat uprchlíků a vysídlených osob v souladu s pokyny Komise;

c) poskytování pomoci Společenství uvedené v článku 1, pokud možno ve spolupráci s místním obyvatelstvem a v nezbytných případech prostřednictvím služeb subjektů vybraných v nabídkovém řízení.

Tato zpráva se předkládá na základě právního závazku Komise podat Radě zprávu o budoucnosti mandátu EAR do 31. prosince 2005, jak je stanoveno v článku 14 nařízení 2667/2000³.

2. POLITICKÁ HLEDISKA

EU zahájila proces stabilizace a přidružení (PSP) s cílem podporovat těsnější přidružení a konečné přistoupení zemí západního Balkánu k EU. Soluňská agenda z června 2003 potvrdila, že rozšířená politika stabilizace a přidružení, včetně dohod o stabilizaci a přidružení, bude tvořit celkový rámec evropského směřování západobalkánských zemí až k jejich budoucímu přistoupení.

Zásadní význam má těsnější propojení politického procesu, včetně politického dialogu, a finanční pomoci i jejího provádění. Příprava na budoucí členství rovněž znamená přípravu zemí, jež jsou příjemci pomoci, na převzetí vlastní finanční odpovědnosti za provádění pomoci ES postupným přechodem na decentralizované prováděcí systémy, takže odpovědnost za přípravu a provádění programů ponesou v první řadě vnitrostátní orgány, nejdříve pod dohledem Komise (kontrola ex ante) a nakonec zcela na vlastní odpovědnost.

Nadto musí ES postupovat soudržně, pokud jde o zaváděné nástroje a prováděcí mechanismy, a sladit provádění pomoci ES se současnou praxí v dalších kandidátských a potenciálních kandidátských zemích a se zkušeností z nedávného rozšíření. Je třeba mít na paměti, že z historických důvodů působí EAR pouze v Srbsku a Černé Hoře, včetně Kosova, podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244, a v Bývalé jugoslávské republice Makedonii, zatímco pomoc Společenství ostatním zemím – Chorvatsku, Bosně a Hercegovině a Albánii – se v současnosti provádí na ústřední úrovni, avšak dekoncentrovaně prostřednictvím delegací Komise. Očekává se však, že v prvním čtvrtletí roku 2006 Komise chorvatské orgány akredituje, aby mohly řídit pomoc decentralizovaně.

Vzhledem k přípravě na budoucí členství neexistuje žádný důvod pro zachovávání popsaného rozlišení. Zachování stávajícího stavu vyvolává obtíže při zdůvodňování rozdílného přístupu k jednotlivým zemím a vysílá nejasné signály zemím dotčené oblasti.

3. BUDOUCNOST PROVÁDĚNÍ PŘEDVSTUPNÍ POMOCI PROSTŘEDNICTVÍM NÁSTROJE PŘEDVSTUPNÍ POMOCI (IPA) (2007-2013)

Nejnovější proces rozšíření ukazuje, že převedení (dekoncentrace, postupná decentralizace) stávajících předvstupních nástrojů na delegace Komise a posléze na vnitrostátní orgány veřejné správy přijímajících zemí je úspěšné. Jedná se o účinný způsob pomoci přijímajícím zemím na cestě k přistoupení prostřednictvím jejich postupného začlenění do politik EU, jakož i tím, že se naučí samostatně řídit finanční pomoc EU, což je nedílná součást přípravy na jejich budoucí účast na strukturálních fondech a fondech pro rozvoj venkova po přistoupení.

³ Článek 14 nařízení Rady (ES) č. 2068/2004:

Do 31. prosince 2005 Komise předloží Radě zprávu o budoucnosti mandátu Evropské agentury pro obnovu. Případný návrh na prodloužení mandátu agentury déle než do 31. prosince 2006 by měla Komise předložit Radě do 31. března 2006.

Provádění *acquis* a řízení pomoci skrze jedině zprostředkovatele, dekoncentrované delegace, má významné výhody. Cesta k těsnějším vazbám s EU a k možnému členství vyžaduje každodenní styk na místní úrovni a ochotu učit se metodám Společenství. Toho je možné dosahovat pouze blízkostí a podporou vlastní odpovědnosti v dotčených zemích. Prostřednictvím postupného převádění odpovědností získávají tyto země způsobilost k převzetí plné odpovědnosti za správu prostředků z fondů EU, což je požadavkem poté, co se stanou členskými státy a musí převzít odpovědnost za správu prostředků ze strukturálních fondů a z fondů rozvoje venkova. To se s úspěchem dařilo v minulosti u programu Phare prostřednictvím dekoncentrovaných delegací. Nařízení o IPA je zejména určeno k naplnění tohoto cíle.

Na základě minulých zkušeností a se zřetelem k předchozím doporučením Účetního dvora zkvalitnila Komise ustanovení návrhu nařízení o IPA v porovnání se stávajícími ustanoveními nařízení o PHARE s cílem podpořit přijímající země v zavádění decentralizovaného řízení pomoci EU a v přibližování řídicí struktury těm, s nimiž se země setká po přistoupení. V rámci IPA byly vytvořeny tři konkrétní složky, a sice pro regionální rozvoj, rozvoj lidských zdrojů a rozvoj venkova (podobně, jako je tomu u strukturálních fondů a fondů rozvoje venkova pro členské státy). Uvedené složky, které jsou k dispozici pouze pro kandidátské země, lze provádět jen v rámci decentralizovaného řízení. To bude – s podporou Komise – motivovat země oprávněné čerpat prostředky v rámci IPA k budování státní správy tak, aby mohly využívat těchto složek co nejdříve poté, co získají status kandidátské země.

Stav státní správy se na západním Balkáně liší od jedné země k druhé, což je dalším důvodem pro přítomnost a blízkost Komise, která dotyčným zemím – prostřednictvím svých delegací – pomáhá při budování institucí a kapacit potřebných pro decentralizované řízení, přičemž bere v úvahu specifické podmínky v jednotlivých zemích.

Za povšimnutí rovněž stojí závěr Účetního dvora, že s léty došlo ke zlepšení systémů dohledu a kontroly v oblasti poskytování předvstupní pomoci, což vedlo ke kladnému prohlášení o věrohodnosti vydanému Účetním dvorem, pokud jde o předvstupní pomoc, v rámci rozpočtového absolutoria za rok 2004. Zpráva Účetního dvora v této souvislosti uvádí, že tyto „systémy [...] na úrovni ústředních útvarů Komise, jakož i na úrovni delegací a certifikačních orgánů byly [...] celkově uspokojivé a v praxi fungovaly“.

Jedním z hlavních cílů IPA (tak jako tomu bylo v minulosti u PHARE) je proces vedoucí ke zcela decentralizovanému řízení pomoci EU ze strany přijímajících zemí. Pro přijímající země to bude představovat mnohaletý proces učení, který potrvá po dobu existence IPA v období 2007-2013. Aby byla zajištěna jeho úspěšnost, musí nejprve v několikaleté přechodné fázi dojít k částečné decentralizaci (kdy budou mít delegace kontrolu ex ante nad nabídkovými řízeními a zadáváním zakázek). Částečné decentralizace s kontrolou ex ante lze dosáhnout v poměrně krátké době 1 až 2 let, jak tomu bylo v případě předchozích kandidátských zemí. Například Chorvatsko, kde Komise právě dekoncentrovaně provádí pomoc prostřednictvím své delegace, začne fungovat v částečně decentralizovaném režimu už v roce 2006 po 18tíměsíční přípravě.

Takového procesu učení, směřujícího k úplnému řízení předvstupní pomoci přijímajícími zeměmi, nelze dosáhnout s EAR z několika důvodů:

Zprv je třeba považovat provádění pomoci prostřednictvím EAR za formu „nepřímého centralizovaného řízení“ ve smyslu čl. 53 odst. 2 finančního nařízení, což znamená, že EAR nemůže dále delegovat pravomoci, které jí svěřila Komise.

Zadruhé EAR, zřízená před dnem použitelnosti stávajícího finančního nařízení (1. leden 2003), přesně neodpovídá žádnému subjektu, kterému může Komise svěřit určité úkoly v souladu s článkem 54 finančního nařízení. Byla zřízena nařízením Rady, jako kdyby byla orgánem Společenství ve smyslu článku 185 finančního nařízení, ale funguje spíše jako „výkonná agentura“, která by měla být – podle článku 55 finančního nařízení – zřízena Komisí v souladu se statutem výkonných agentur. Popsaný stav je dlouhodobě neudržitelný, a pokud by bylo rozhodnuto, že má EAR i nadále existovat, bylo by třeba ji přeměnit na výkonnou agenturu. Výkonná agentura však rovněž představuje formu nepřímého centralizovaného řízení, a proto by ani taková přeměna nebyla náležitým řešením.

Proces decentralizace je dlouholetý proces učení, který musí v rámci IPA neprodleně začít. V souladu se stávajícím regulačním rámcem je pro tento účel jediným dostupným nástrojem dekoncentrované provádění pomoci Společenství prostřednictvím delegací Komise.

Proto Komise navrhuje, aby budoucí nástroj předvstupní pomoci („IPA“) prováděl od začátku pomoc podle modelu pro předchozí proces přistoupení, tj. aby se pomoc prováděla prostřednictvím dekoncentrovaných delegací Komise a aby se dotčené země souběžně připravovaly na budoucí decentralizované provádění, a to ve chvíli, kdy budou jejich řídicí a kontrolní systémy dostatečně rozvinuty tak, aby splňovaly kritéria stanovená v článku 164 finančního nařízení – nejdříve za kontroly ex ante prováděné delegacemi Komise a nakonec v plném rozsahu autonomně. V případě Turecka a Chorvatska bude popsán režim platit od spuštění IPA v roce 2007, protože Turecko již dnes funguje v decentralizovaném režimu a očekává se, že Chorvatsko získá akreditaci v nejbližší době.

EAR je nyní svěřeno provádění programu CARDS, který se realizuje do roku 2006. Proto by bylo v této souvislosti vhodné postupně ukončit činnost EAR v poměrně krátkém časovém období po roce 2006, a tím agentuře umožnit náležité ukončení této práce (nebo alespoň její podstatné části); to by vyžadovalo prodloužení její existence o další dva roky do 31. prosince 2008.

4. ASPEKTY TRANSFORMACE

4.1. Právní a finanční hlediska

Úkolem EAR je provádět pomoc Společenství podle nařízení o CARDS v Bývalé jugoslávské republice Makedonii a v Srbsku a Černé Hoře, včetně Kosova podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244, a to v takovém rozsahu, v jakém ji Komise prováděním příslušných programů CARDS pověřila. S ukončením existence EAR skončí i její pověření udělená Komisí. V důsledku toho platí, že tam, kde provádění příslušných programů CARDS nebude dokončeno k datu ukončení existence EAR, převezme jejich další provádění Komise.

Pokud jde o třetí strany, platí, že protože EAR jedná jménem Evropského společenství, bude na Evropském společenství, aby přímo uplatnilo veškerá svá práva a dostalo veškerým svým povinnostem. Jelikož je Evropské společenství zastupováno Komisí (článek 282 Smlouvy o ES), přebere Komise od EAR úlohu navrhovatele či odpůrce ve všech soudních řízeních.

Vlastní ukončení činnosti (pracovní smlouvy i likvidaci majetku) provede sama EAR. Nezbytná rozhodnutí bude muset přijmout ředitel EAR nebo správní rada v souladu s jejich příslušnými pravomocemi.

Podrobná opatření ve věci vlastního předání spisů a archivu útvarům Komise se dohodnou v náležitém předstihu prostřednictvím správního ujednání mezi útvary Komise a ředitelem EAR.

4.2. Administrativní, personální a rozpočtové záležitosti

Ukončování činnosti EAR bude muset jít ruku v ruce s odpovídajícím postupným zaváděním dekoncentrovaného provádění pomoci Společenství prostřednictvím delegací Komise v dotčených zemích. Převod finanční odpovědnosti na Komisi bude vyžadovat posílení delegací v Srbsku a Černé Hoře a v Bývalé jugoslávské republice Makedonii. Bude rovněž nezbytné zřídit úřadovny v Podgorici a v Prištině.

Se zřetelem k tomuto dvojitému přístupu probíhají přípravy na otevření styčného úřadu ES v Podgorici, který bude sloužit jako detašované pracoviště delegace ES v Bělehradě.

Od září 2004 je již v provozu Styčný úřad ES v Kosovu podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244 v prištinském sídle Evropské agentury pro obnovu.

Úplné ukončení činnosti EAR by znamenalo úspory v provozních liniích; úspory v důsledku ukončení činnosti EAR na západním Balkáně ke konci přechodného období, tj. v roce 2009, by byly přibližně stejné jako dodatečné administrativní výdaje na delegace/úřady. V letech 2007 a 2008 však dojde k mírnému navýšení administrativních výdajů v důsledku souběžné existence delegací/úřadů a EAR. Tyto administrativní výdaje klesnou v roce 2009 na úroveň roku 2006.

5. ZÁVĚR

Na základě shora uvedeného Komise zamýšlí navrhnout Radě do 31. března 2006 předlohu nařízení s cílem:

Zrušit EAR, avšak prodloužit její existenci o dva roky do 31. prosince 2008, a to se stávajícím mandátem a postavením, aby bylo možné postupně ukončit její činnost v programech CARDS.

Zároveň Komise připraví dekoncentrované provádění budoucího nařízení o IPA prostřednictvím svých delegací v dotčených zemích, a to od roku 2007.

Prodloužení mandátu EAR má tedy za cíl pouze umožnit, aby EAR dokončila programy CARDS, které v současné době spravuje. Hlavně jde o to, aby poskytování pomoci pokračovalo bez přerušení, co nejúčinněji a co nejehospodárněji.

Díky postupnému ukončení činnosti EAR do 31. prosince 2008 a souběžnému zřízení dekoncentrovaných delegací/úřadů, které budou od prvopočátku zodpovídat za provádění IPA, bude přítomnost EU transparentnější a účinnější. To platí zejména pro Kosovo v souvislosti s budoucí posílenou přítomností EU na tomto území poté, co bude s konečnou platností vyřešen jeho status.

Prodloužení mandátu o dva roky by umožnilo řádné převedení odpovědnosti z EAR na útvary Komise, a zejména na její delegace. To by mělo umožnit EAR uzavřít většinu zbývajících projektů CARDS a pokud možno se vyhnout tomu, aby Komisi předávala neuzavřené záležitosti.