EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 23.12.2005
KOM(2005) 710 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE

EUROOPA ÜLESEHITUSAMETI TULEVIKU KOHTA

SISUKORD

1. Taust 3
2. Poliitilised aspektid 4
3. Ühinemiseelse abi edaspidisest rakendamisest IPA raames (2007–2013) 4
4. Üleminekuaspektid 6
4.1. Õiguslikud ja finantskaalutlused 6
4.2. Halduse, töötajate ja eelarvega seotud küsimused 7
5. Järeldus 7

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE

EUROOPA ÜLESEHITUSAMETI TULEVIKU KOHTA

1. TAUST

Euroopa Ülesehitusamet (*European Agency for Reconstruction* – edaspidi „EAR") loodi nõukogu 5. detsembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 2667/2000[1]. Ameti loomise eesmärk oli toetada ELi ülesehitustegevust Kosovos pärast 1999. aasta kriisi ja Serbia hädaabiprogrammi pärast Milosevici režiimi lõppemist aastal 2000.[2] Aastal 2001 laiendati ameti volitusi endisele Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile, et toetada Ohridi lepingu rakendamist.

EAR asub Thessalonikis ja sellel on rakenduskeskused Belgradis (Serbia ja Montenegro-Serbia keskus), Podgoricas (Serbia ja Montenegro-Montenegro keskus), Pristinas (Serbia ja Montenegro-Kosovo keskus vastavalt resolutsioonile UNSCR 1244) ja Skopjes (endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi keskus). EARi töötajate koguarv aastal 2005 on 312 inimest, neist 114 on ajutised ja 198 alalised töötajad, kellele makstakse palka tegevusassigneeringute eelarverealt.

EARi juhatusse kuuluvad kõikide liikmesriikide esindajad, kaks komisjoni esindajat, kellest üks on juhatuse esimees ja teine Euroopa Investeerimispanga vaatleja. Väliskontrolli eest vastutab Euroopa Kontrollikoda.

Üldiselt on EARi tegevus Lääne-Balkani piirkonnas ülesehitusabi andmisel olnud edukas ja tulemuslik. Seda on tunnustatud kui tõhusat ja paindlikku vahendit, mille kaudu antud abi hulk on olnud märkimisväärne.

Määrust (EÜ) 2667/2000 on viimati muudetud 29. novembri 2004. aasta määrusega (EÜ) 2068/2004, millega muu hulgas pikendati selle kehtivust kuni 31. detsembrini 2006.

---

1 EÜT L 306, 7.12.2000, lk 7. Määrust on viimati muudetud määrusega (EÜ) nr 2068/2004 (ELT L 358, 3.12.2004, lk 2).

2 Vastavalt määruse artikli 2 lõikele 1 peab amet täitma järgmisi ülesandeid:
Artikkel 2
1. Artikli 1 teises lõigus sätestatud eesmärgi saavutamiseks täidab amet oma volituste piires ja vastavalt komisjoni otsustele järgmisi ülesandeid:
a) kogub, analüüsib ja edastab komisjonile teavet:
i) kahjude, ülesehituse ning pagulaste ja ümberasustatud isikute tagasipöördumisega seotud vajaduste kohta ning vastavate valitsuse, kohaliku või piirkondliku asutuse ja rahvusvahelise üldsuse algatuste kohta;
ii) asjaomase elanikkonna edasilükkamatute vajaduste kohta, võttes arvesse mitmeid elanikkonna ümberasustamisi ja nende ümberasustatute tagasipöördumise võimalusi;
iii) esmatähtsate valdkondade ja geograafiliste alade kohta, mis vajavad rahvusvahelise üldsuse edasilükkamatut abi;
b) valmistab ette programmide eelnõusid Jugoslaavia Liitvabariigi ülesehitamiseks ning pagulaste ja ümberasustatute tagasipöördumiseks vastavalt komisjoni sätestatud suunistele;
c) rakendab artiklis 1 osutatud ühenduse abi, võimaluse korral koostöös kohaliku elanikkonnaga ja vajaduse korral kasutades pakkumismenetlusega valitud ettevõtjate teenuseid.

Käesolev aruanne järgib komisjoni juriidilist kohustust nõukogule EARi edasiste volituste kohta aruande esitamise kohta enne 31. detsembrit 2005, nagu on sätestatud määruse 2667/2000 artiklis14.[3]

2. POLIITILISED ASPEKTID

EL on käivitanud stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi (SAP), mille eesmärgiks on toetada Lääne-Balkani riikide tihedamat assotsieerumist ja tulevikus ka ühinemist. 2003. aasta juunikuu Thessaloniki tegevussuunistes kinnitati, et täiustatud stabiliseerimis- ja assotsiatsioonipoliitika koos stabiliseerimis- ja assotsiatsioonilepingutega moodustab üldise raamistiku Euroopa Lääne-Balkani riikide integreerimisel kuni nende riikide ühinemiseni tulevikus.

Tihedam seos poliitilise protsessi, sealhulgas poliitilise dialoogi ning rahalise abi ja selle rakendamise vahel on omandanud otsustava tähtsuse. Ettevalmistus eesseisvaks ühinemiseks tähendab ka abi saavate riikide ettevalmistamist ELi abi rakendamise rahalise vastutuse ülevõtmiseks. Selleks peavad nad järk-järgult liikuma detsentraliseeritud rakendussüsteemide suunas, mille puhul vastutus programmi ettevalmistamise ja rakendamise eest lasub peamiselt riikide institutsioonidel – esmalt toimub see komisjoni järelevalve all (eelkontroll) ja lõpuks täielikult nende endi vastutusel.

EÜ peab olema ühtne ka kehtestatud vahendite ja rakendusmehhanismide osas ning korraldama EÜ abi rakendamist selliselt, et võetaks arvesse muudes potentsiaalsetes kandidaatriikides ja kandidaatriikides kehtivaid tavasid ning hiljutisi laienemiskogemusi. Tuleb märkida, et seoses ajalooliste põhjustega tegutseb EAR ainult Serbias ja Montenegros, sealhulgas Kosovos vastavalt resolutsioonile UNSCR 1244, ning endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis; komisjoni delegatsioonid rakendavad komisjoni abi Horvaatiale, Bosniale ja Hertsegoviinale ning Albaaniale praegu tsentraliseeritult, ent hajutatult. Siiski oodatakse, et 2006. aasta esimeses kvartalis annab komisjon Horvaatia valitsusele üle volitused abi haldamiseks detsentraliseeritud viisil.

Ei ole mingit põhjust, miks liikmelisuseks valmistumist silmas pidades peaks selline diferentseeritus säilima. Praeguse olukorra säilimisel on keeruline põhjendada sellist vahetegemist riikide vahel ning piirkonna riikidele edastatakse seega eksitavat teavet.

3. ÜHINEMISEELSE ABI EDASPIDISEST RAKENDAMISEST IPA RAAMES (2007–2013)

Viimane laienemisprotsess näitas, et olemasolevate ühinemiseelsete vahendite suunamine (dekontsentreerimine, jätkuv detsentraliseerimine) komisjoni delegatsioonidele ja abi saavate riikide haldusasutustele on olnud edukas. Abi saavatele riikidele ühinemisabi andmise tõhusaks viisiks on nende järk-järguline integreerimine ELi poliitikasse ja ELi finantsabi iseseisva haldamise juhendamine, mis on lahutamatuks osaks ettevalmistustel nende tulevaseks ühinemisjärgseks osalemiseks struktuuri- ja maaelu arendamise fondides.

---

[3] Nõukogu määruse (EÜ) nr 2068/2004 artikkel 14
31. detsembriks 2005 esitab komisjon nõukogule aruande Euroopa Ülesehitusameti edasiste volituste kohta. Kõik ettepanekud ameti volituste pikendamise kohta pärast 31. detsembrit 2006 peab komisjon nõukogule esitama enne 31. märtsi 2006.

Dekontsentreeritud delegatsioonide näol ühe vahendaja kasutamisel *acquis'* rakendamiseks ja abi haldamiseks on olulised eelised. Tihedamad sidemed ELiga ja võimalik liikmelisus eeldavad igapäevast suhtlemist kohalikul tasandil ja valmisolekut õppida tundma ühenduse meetodeid. See on saavutatav vaid läheduse ja toe pakkumisega omandisuhete loomisel. Vastutuse järk-järgulise ülekandmisega õpivad riigid ELi rahaliste vahendite haldamise eest täielikult vastutama, sest liikmesriikidena tuleb neil endil struktuuri- ja maaelu fondide haldamise eest hea seista. Sedasama on varem dekontsentreeritud delegatsioonide kaudu edukalt teostatud Phare puhul. IPA määrus ongi suunatud eeskätt selle eesmärgi saavutamiseks.

Toetudes omandatud minevikukogemustele ja võttes arvesse kontrollikoja varasemaid soovitusi, on komisjon olemasolevate PHARE määruse sätetega võrreldes IPA määruse ettepaneku sätteid parandanud, et toetada ja ergutada abi saavate riikide liikumist ELi abi detsentraliseeritud haldamise suunas ning lähendada olemasolevaid haldusstruktuure nendele, millega riigid ühinemisjärgselt silmitsi peavad seisma. IPA raames on välja töötatud kolm konkreetset komponenti, mis on suunatud regionaalarenguks, inimressursside arenguks ja maaelu arenguks (sarnaselt liikmesriikide struktuuri- ja maaelufondidele). Need komponendid, mis on avatud vaid liikmesriikidele, on rakendatavad ka detsentraliseeritud halduse korral. Nii stimuleeriks see riike, kes on IPA suhtes abikõlblikud, komisjoni toel arendama oma ametiasutusi selliselt, et need oleksid pärast kandidaatriikideks nimetamist nende komponentide suhtes abikõlblikud nii kiiresti kui võimalik.

Riiklike ametiasutuste suutlikkus on Lääne-Balkani riikides erinev, mis on veel üheks põhjenduseks komisjoni kohalolekule ja lähedusele, aidates neid delegatsioonide kaudu institutsioonide ja suutlikkuse loomisel, mida läheb vaja detsentraliseeritud halduse tagamiseks, võttes arvesse kõikide riikide konkreetset olukorda.

Rõhutada tasub ka kontrollikoja tehtud järeldust, et aastate lõikes on ühinemiseelse abiga seotud järelevalve- ja kontrollisüsteemid paranenud, mis omakorda aitas kaasa kontrollikoja poolt ühinemiseelsele abile positiivse kinnitava avalduse väljaandmisele seoses 2004. aasta eelarve täitmisega. Kontrollikoja aruanne märgib sellega seoses, et komisjoni kesktalitused ja delegatsioonid ning sertifitseerimisasutused olid põhiliselt usaldusväärsed ning töökindlad.

Abi saavatele riikidele suunatud ELi abi järk-järguline täielik detsentraliseerimine on üks IPA peamisi eesmärke (nagu varem PHARE puhul). Abi saavate riikide jaoks kujuneb sellest mitmeaastane õppeprotsess, mis kestab kogu IPA eluea (2007 kuni 2013). Et see korda läheks, tuleb esmalt läbida osaline detsentraliseerimine (koos delegatsioonidepoolse pakkumiste ja lepingute eelkontrolliga), mis kestab vaheetapina mitu aastat. Nagu näitavad kogemused eelmiste kandidaatriikidega, peaks osaline eelkontrolliga detsentraliseerimine olema saavutatav 1 kuni 2 aastaga. Näiteks Horvaatias, kus komisjoni delegatsioon rakendab praegu dekontsentreeritud abisüsteemi, alustatakse osaliselt detsentraliseeritud tegevust juba 2006. aastal, pärast 18kuulist ettevalmistust.

Niisugune õppeprotsess, mis on suunatud ühinemiseelse abi täielikule haldamisele abi saavate riikide endi poolt, ei ole EARi puhul saavutatav järgmistel põhjustel:

Esiteks, abi EARi rakendamise vormi võib finantsmääruse artikli 53 lõike 2 kohaselt pidada „kaudselt tsentraliseeritud halduseks", mis tähendab, et tal ei ole võimalik komisjonilt saadud volitusi edasi delegeerida.

Teiseks, EAR, mis loodi enne praeguse finantsmääruse rakendamise kuupäeva (1. jaanuar 2003), ei vasta päris täpselt ühegi asutuse kirjeldusele, kellele komisjon võib finantsmääruse artikli 54 kohaselt usaldada konkreetseid ülesandeid. Ta on loodud nõukogu määrusega finantsmääruse artikli 185 kohaselt kui ühenduse asutus, kuid tegutseb pigem rakendusasutusena, mis tuleks vastavalt finantsmääruse artiklile 55 asutada komisjoni poolt kooskõlas rakendusasutuste statuudiga. Taoline olukord ei saa kaua kesta ning kui leitakse, et EAR peaks oma tegevust jätkama, tuleks see ümber kujundada rakendusasutuseks. Kuid ka rakendusasutuse näol on tegemist kaudse tsentraliseeritud halduse vormiga ning ka see ei oleks kõige õigem lahendus.

Detsentraliseerimine on mitmeaastane õppeprotsess, mida tuleks algusest peale rakendada otse IPA raames. Praeguse reguleeriva raamistiku kohaselt on komisjoni abi dekontsentreeritud rakendamine komisjoni delegatsioonide poolt ainuke selleks kättesaadav vahend.

Seetõttu soovitab komisjon edaspidi ühinemiseelse abi vahendi IPA puhul kasutada abi andmise algusest peale seda mudelit, mida kasutati eelmise ühinemisprotsessi käigus, st rakendada abi komisjoni dekontsentreeritud delegatsioonide kaudu ning valmistada riike ette detsentraliseeritud rakendamiseks hetkest, mil nende haldus- ja kontrollisüsteemid on piisavalt arenenud ja vastavad finantsmääruse artikli 164 nõuetele, esmalt komisjoni delegatsioonide eelkontrolli toel ja lõpuks täiesti iseseisvalt. Türgi ja Horvaatia puhul saab seda täielikult ellu viia juba IPA rakendamise hetkest 2007. aastal, sest Türgi tegutseb juba praegu detsentraliseeritud süsteemi alusel ja Horvaatia peaks saama akrediteeringu lähimal ajal.

EAR on praegu vastutav programmi CARDS rakendamise eest, mis kestab aastani 2006. Et EAR saaks selle töö (või vähemalt suurema osa sellest) lõpule viia, oleks asjaolusid arvesse võttes sobilik EARi tegevus pärast 2006. aastat suhteliselt lühikese aja jooksul lõpule viia; see eeldaks tegevuse pikendamist kahe aasta võrra, kuni 31. detsembrini 2008.

4. ÜLEMINEKUASPEKTID

4.1. Õiguslikud ja finantskaalutlused

EARi ülesandeks on komisjoni abi rakendamine vastavalt CARDSi määrusele endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis, Serbias ja Montenegros ning resolutsiooni UNSCR 1244 kohaselt ka Kosovos, sedavõrd kui komisjon on EARile asjakohaste CARDSi programmide rakendamise delegeerinud. Koos EARi tegevuse lõpetamisega lõpeb ka komisjoni delegatsioonide töö selles rakendusasutuses. Seega, kui asjakohaste CARDSi programmide rakendamine ei ole EARi tegevuse lõppemise kuupäevaks veel lõpule viidud, peab rakendamist jätkama komisjon.

Kuna EAR tegutseb Euroopa Ühenduse nimel, siis kuuluvad Euroopa Ühendusele kõik EARi õigused ja kohustused. Kuna Euroopa Ühendust esindab komisjon (EÜ asutamislepingu artikli 282 kohaselt), siis osaleb kõikides kohtumenetlustes EARi eest hageja või kostjana komisjon.

EARi tegevuse lõpetamisega seotud praktiliste tegevuste (töölepingute lõpetamise ja varade likvideerimise) eest vastutab EAR ise. Vajalikud otsused peab vastu võtma EARi direktor või juhatus, olenevalt nende volitustest.

Üleminekuga seotud toimikute ja arhiividokumentide komisjoni talitustele üleandmise üksikasjaliku korralduse osas lepitakse komisjoni talituste ja EARi direktori vahel halduskokkuleppe alusel aegsasti kokku.

4.2. Halduse, töötajate ja eelarvega seotud küsimused

Samaaegselt EARi tegevuse lõpetamisega tuleb alustada ühenduse abi dekontsentreeritud rakendamist, mida teostavad komisjoni delegatsioonid asjaomastes riikides. Finantsvastutuse üleminek komisjonile eeldab Serbia ja Montenegro ning endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi delegatsioonide uuendamist. Samuti tuleb rajada kontorid Podgoricasse ja Pristinasse.

Kaheosalist lähenemisviisi silmas pidades valmistatakse praegu ette EÜ kontaktbüroo loomist Podgoricasse, millest peaks kujunema EÜ Belgradi delegatsiooni harukontor.

Juba alates 2004. aasta septembrist tegutseb vastavalt resolutsioonile UNSCR1244 Pristinas Euroopa Ülesehitusameti ruumides Kosovo EÜ kontaktbüroo.

EARi tegevuse lõpetamisega Lääne-Balkani riikides üleminekuetapi lõpus (s.o 2009. aastal) kaasnev sääst on sama suur kui delegatsioonide/kontorite avamise täiendavad halduskulud, sest tegevusassigneeringute eelarvereal nähakse EARi lõpliku sulgemise järel ette kokkuhoidu. Mõningane kulude kasv leiab siiski aset 2007. ja 2008. aastal delegatsioonide/kontorite ja EARi üheaegse tegevuse tõttu. Need kulud vähenevad 2009. aastal ja langevad samale tasemele kui 2006. aastal.

5. JÄRELDUS

Toetudes eespool esitatud kaalutlustele kavatseb komisjon enne 31. märtsi 2006 esitada nõukogule määruse eelnõu, mille eesmärgiks on:

EARi tegevus lõpetada, kuid taotleda kaheaastast olemasolevate volituste ja staatuse pikendamist kuni 31. detsembrini 2008, et amet saaks lõpule viia CARDSiga seotud tegevuse.

Samal ajal peaks komisjon ette valmistama tulevase IPA määruse dekontsentreeritud viisil rakendamist oma delegatsioonide kaudu asjaomastes riikides alates 2007. aastast.

EARi volituste pikendamine on seega mõeldud ainult selleks, et EAR saaks lõpule viia CARDSi programmid, mida see praegu haldab. Peaeesmärgiks on abi kohaletoimetamise takistusteta jätkumine võimalikult tõhusalt ja tasuvalt.

EARi tegevuse järk-järguline lõpetamine 31. detsembriks 2008 ja samaaegne dekontsentreeritud delegatsioonide/kontorite loomine, kes hakkavad vastutama IPA rakendamise eest algusest peale, muudab ELi kohaloleku nähtavamaks ja tõhusamaks. Eelkõige puudutab see Kosovot seoses ELi edaspidise kohaloleku suurendamisega selles piirkonnas pärast Kosovo staatuse lõplikku määratlemist.

Volituste pikendamine kaheks aastaks võimaldaks EARi kohustuste üleandmist komisjoni talitustele, eeskätt delegatsioonidele, nõuetekohasel viisil. See võimaldaks EARil lõpule viia enamiku järelejäänud CARDSi projektidest ja, nii palju kui võimalik, ära hoida pooleliolevate toimikute üleandmist komisjonile.