



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 23.12.2005
KOM(2005) 710 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY
W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPEJSKIEJ AGENCJI ODBUDOWY

SPIS TREŚCI

1.	Historia	3
2.	Czynniki Polityczne	4
3.	Przyszłość wdrożenia wsparcia przedakcesyjnego w ramach programu IWP (2007-2013).....	5
4.	Aspekty przejściowe	7
4.1.	Czynniki prawne i finansowe	7
4.2.	Sprawy administracyjne, kadrowe i budżetowe	7
5.	Wniosek.....	8

1. HISTORIA

Europejska Agencja Odbudowy (dalej zwana „Agencją”) została ustanowiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 2667/2000 z dnia 5 grudnia 2000 r.¹ Agencję tę powołano w celu wspierania wysiłków WE w kierunku odbudowy Kosowa w następstwie kryzysu w roku 1999 oraz Programu Wsparcia w Sytuacjach Kryzysowych w Serbii po zakończeniu reżimu Miloszewicza w roku 2000.² Jej uprawnienia poszerzono w roku 2001 o Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii w celu wsparcia wprowadzenia w życie porozumienia z Ohrid.

Siedzibą Agencji są Saloniki, a jej ośrodki operacyjne znajdują się w Belgradzie (Serbia i Czarnogóra-Serbia), Podgoricy (Serbia i Czarnogóra-Czarnogóra), Prisztinie (Serbia i Czarnogóra-Kosowo zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244) oraz Skopje (Była Jugosłowiańska Republika Macedonii). Całkowita liczba pracowników Agencji w roku 2005 wynosi 312, z czego 114 to agenci tymczasowi, a 198 to agenci lokalni, wszyscy są opłacani z operacyjnej części budżetu.

Agencja posiada także Radę Zarządzającą składającą się z przedstawicieli wszystkich Państw Członkowskich i z dwóch przedstawicieli Komisji, z których jeden jest przewodniczącym Rady Zarządzającej, oraz z obserwatora z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Kontrola zewnętrzna leży w gestii Trybunału Obrachunkowego.

Ogólnie rzecz biorąc, działania Agencji w zakresie wsparcia przy odbudowie Bałkanów Zachodnich były skuteczne i kompetentne. Agencja stanowi efektywne i elastyczne narzędzie, które spotyka się z uznaniem wszystkich posiadających doświadczenie w niesieniu pomocy na dużą skalę.

Rozporządzenie (WE) 2667/2000 zostało ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) 2068/2004 z dnia 29 listopada 2004 r., między innymi przedłużającym jego zastosowanie do 31 grudnia 2006 r.

¹ Dz.U. L 306, 7.12.2000, str. 7. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 2068/2004 (Dz.U. L 358 z 3.12.2004, str. 2).

² Zadania Agencji określono w art. 2 ust. 1 rozporządzenia, w następujący sposób:

Artykuł 2

1. Aby zrealizować cel ustanowiony w art. 1 akapit drugi, Agencja przeprowadza następujące zadania w ramach swoich uprawnień oraz zgodnie z decyzjami podjętymi przez Komisję:

a) zbieranie, analizowanie i przekazywanie Komisji informacji dotyczących:

(i) zniszczeń, wymogów odbudowy oraz powrotu uchodźców i wysiedleńców, oraz inicjatyw pokrewnych podejmowanych przez rządy, władze lokalne i regionalne oraz wspólnotę międzynarodową;

(ii) pilnych potrzeb danych społeczności, z uwzględnieniem różnych wysiedleń ludności oraz możliwości powrotu wysiedleńców;

(iii) sektorów priorytetowych oraz obszarów geograficznych wymagających pilnej pomocy ze strony wspólnoty międzynarodowej;

b) przygotowanie projektów programów odbudowy Federalnej Republiki Jugosławii oraz powrotu uchodźców i wysiedleńców zgodnie z wytycznymi Komisji;

c) realizacja pomocy Wspólnoty, o której mowa w art. 1, jeśli to możliwe, we współpracy ze społecznością lokalną, a w razie potrzeby, poprzez korzystanie z usług podmiotów wybranych w drodze przetargu.

Niniejsze sprawozdanie wynika z art. 14 rozporządzenia 2667/2000³, który nakłada na Komisję obowiązek prawny złożenia sprawozdania odnośnie do przyszłości mandatu Agencji przed 31 grudnia 2005 r.

2. CZYNNIKI POLITYCZNE

Unia Europejska uruchomiła Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP), mający na celu wsparcie procesu ściślejszego stowarzyszenia i ostatecznego przystąpienia krajów zachodniobałkańskich. Agenda z czerwca 2003 r. ustalona w Salonikach potwierdziła, że wzbogacona polityka stabilizacji i stowarzyszenia, włączając porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu, stanowić będzie ogólne ramy przyjętego kursu polityki europejskiej wobec krajów zachodniobałkańskich, który w przyszłości poprowadzi je aż do akcesji.

Kluczowe znaczenie zyskało ściślejsze powiązanie procesów politycznych, włączając dialog polityczny oraz pomoc finansową i jej realizację. Przygotowanie do przyszłego członkostwa oznacza także przygotowanie krajów beneficjentów do własnej odpowiedzialności finansowej za realizację programów pomocy WE poprzez stopniowe dążenie do zdecentralizowanych systemów realizacji, wskutek czego odpowiedzialność za przygotowanie i wdrożenie programu spoczywać będzie przede wszystkim na instytucjach państwowych, najpierw pod nadzorem Komisji (kontrola *ex-ante*), a ostatecznie w pełni na nich samych.

Ponadto WE musi zachować spójność odnośnie do zastosowanych instrumentów i mechanizmów wdrożeniowych i dostosować realizację programów pomocy WE do praktyk obecnie stosowanych w innych krajach kandydujących lub będących potencjalnymi kandydatami oraz do doświadczeń uzyskanych w związku z ostatnim rozszerzeniem. Należy zauważyć, iż z przyczyn historycznych Agencja działa jedynie w Serbii i Czarnogórze, włączając Kosowo zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244, oraz w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, podczas gdy pomoc Wspólnoty dla innych krajów, Chorwacji, Bośni i Hercegowiny oraz Albanii realizowana jest w sposób bezpośrednio scentralizowany, lecz zarazem zdekoncentrowany, przez delegacje Komisji. Poza tym Komisja ma upoważnić władze chorwackie do zarządzania pomocą w sposób zdecentralizowany w pierwszym kwartale roku 2006.

W świetle przygotowań do przyszłego członkostwa nie ma powodu, dla którego należałoby utrzymać istniejące rozróżnienie. Utrzymanie teraźniejszego *status quo* utrudnia wyjaśnienie zróżnicowanego podejścia do tych krajów i stanowi niejasny sygnał wysyłany w kierunku krajów tego regionu.

³ Art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 2068/2004
Do dnia 31 grudnia 2005 r. Komisja złoży Radzie sprawozdanie o przyszłości mandatu Europejskiej Agencji Odbudowy. Wszelkie propozycje rozszerzenia mandatu Agencji poza 31 grudnia 2006 r. Komisja powinna złożyć Radzie do dnia 31 marca 2006 r.

3. PRZYSZŁOŚĆ WDROŻENIA WSPARCIA PRZEDAKCESYJNEGO W RAMACH PROGRAMU IWP (2007-2013)

Proces ostatniego rozszerzenia wykazał, iż przekazywanie (dekoncentracja, stopniowa decentralizacja) istniejących instrumentów przedakcesyjnych delegacjom Komisji oraz administracjom krajowym państw beneficjentów zakończyło się sukcesem. Jest to skuteczny sposób wspierania krajów beneficjentów znajdujących się na drodze do akcesji poprzez stopniowe włączanie ich w politykę UE i uczenie ich zarządzania finansową pomocą unijną w sposób autonomiczny, co stanowi integralną część przygotowań do przyszłego uczestnictwa w funduszach strukturalnych i funduszach rozwoju obszarów wiejskich po akcesji.

Istnieją istotne zalety pojedynczego interlokutora w procesie zdekoncentrowanego przekazywania uprawnień we wdrażaniu *acquis* i zarządzaniu pomocą. Wypracowywanie ściślejszych więzi z UE i perspektywa przystąpienia do niej wymaga codziennego utrzymywania kontaktów na poziomie lokalnym oraz otwartego podejścia do przyswajania metod Wspólnoty. Jest to możliwe tylko pod warunkiem utrzymania bliskich stosunków i wsparcia dla tworzenia własności w tych krajach. Poprzez stopniowe przekazywanie obowiązków kraje zdobywają umiejętności pozwalające im podjąć pełną odpowiedzialność za zarządzanie funduszami UE, co będzie konieczne, kiedy staną się Państwami Członkowskimi i będą musiały nadzorować zarządzanie funduszami strukturalnymi i funduszami rozwoju obszarów wiejskich. Z powodzeniem dokonano tego w przeszłości w związku z programem Phare w drodze zdekoncentrowanego przekazania uprawnień. Rozporządzenie ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej w szczególności miało na uwadze ten cel.

Korzystając z doświadczeń z przeszłości i biorąc pod uwagę poprzednie zalecenia Trybunału Obrachunkowego, Komisja poprawiła przepisy projektu rozporządzenia o instrumencie pomocy przedakcesyjnej, zmieniając je w stosunku do aktualnych przepisów wynikających z rozporządzenia PHARE, aby wesprzeć starania krajów beneficjentów w kierunku zdecentralizowanego zarządzania pomocą UE i przybliżyć struktury zarządzania do takich, z którymi kraje te będą miały do czynienia po przystąpieniu. W ramach Instrumentu Wsparcia Przedakcesyjnego (IWP) stworzono trzy konkretne komponenty, a mianowicie: rozwoju regionalnego, rozwoju zasobów ludzkich oraz rozwoju obszarów wiejskich (podobne do funduszy strukturalnych oraz funduszy rozwoju wsi dla Państw Członkowskich). Te komponenty, dostępne wyłącznie dla krajów kandydujących, można realizować jedynie w drodze zdecentralizowanego zarządzania. Tym samym kraje kwalifikujące się do korzystania z pomocy w ramach Instrumentu Wsparcia Przedakcesyjnego będą miały motywację do tego, by – z pomocą ze strony Komisji – przebudować swoją administrację w sposób umożliwiający im skorzystanie z tych komponentów tak szybko, jak to możliwe po uzyskaniu statusu kraju kandydującego.

Potencjał administracji krajowych w poszczególnych państwach zachodniobałkańskich jest bardzo zróżnicowany, co stanowi kolejny powód szczególnej obecności i bliskości Komisji i udzielania im pomocy poprzez przekazywanie uprawnień w budowaniu instytucji i kompetencji wymaganych dla celów zdecentralizowanego zarządzania, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki każdej sytuacji.

Warto też podkreślić, iż Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że w ciągu ostatnich lat poprawiły się systemy nadzoru i kontroli pomocy przedakcesyjnej, co zaowocowało pozytywnym oświadczeniem o wiarygodności ze strony Trybunału w odniesieniu do wsparcia przedakcesyjnego w kontekście absolutorium budżetowego za rok 2004. W raporcie Trybunału Obrachunkowego w tym kontekście można przeczytać, że „systemy na poziomie centralnych służb, delegacji i organów certyfikujących Komisji były zasadniczo solidne i działały w praktyce.”

Proces dążący do pełnej decentralizacji pomocy UE skierowanej do państw beneficjentów stanowi jeden z głównych celów Instrumentu Wsparcia Przedakcesyjnego (tak jak w przypadku PHARE w przeszłości). Dla krajów beneficjentów będzie to wieloletni proces uczenia się przez cały okres trwania IWP 2007/2013. Aby się powiódł, proces ten musi najpierw przejść częściową decentralizację (pod kontrolą *ex ante* ze strony delegacji w zakresie przetargów i udzielania zamówień), co stanowić będzie fazę pośrednią trwającą wiele lat. Częściowa decentralizacja z kontrolą *ex ante* jest możliwa do osiągnięcia w stosunkowo krótkim okresie od 1 do 2 lat, co miało miejsce w przypadku poprzednich krajów kandydujących. Na przykład Chorwacja, gdzie Komisja obecnie wdraża program pomocy zarządzanej w sposób zdekoncentrowany poprzez swoją delegację, zacznie działać w trybie częściowej decentralizacji już w roku 2006 po 18 miesiącach przygotowań.

Taki proces uczenia się ukierunkowany na pełne zarządzanie pomocą przedakcesyjną przez kraje beneficjentów nie może być realizowany przy pomocy Agencji z kilku powodów:

Po pierwsze realizację wsparcia przez Agencję należy uważać za formę „pośredniego zarządzania scentralizowanego,” w rozumieniu art. 53 ust. 2 rozporządzenia finansowego, co oznacza, że nie może ona dalej przekazać uprawnień otrzymanych od Komisji.

Po drugie Agencja została ustanowiona przed datą wejścia w życie obecnego rozporządzenia finansowego (1 stycznia 2003 r.) i nie odpowiada ona dokładnie żadnej z jednostek, której Komisja może powierzyć pewne zadania zgodnie z art. 54 rozporządzenia finansowego. Agencję w rzeczywistości ustanowiono rozporządzeniem Rady w taki sposób, jak gdyby była organem Wspólnoty w rozumieniu art. 185 rozporządzenia finansowego, ale funkcjonuje ona raczej jako „agencja wykonawcza”, która zgodnie z art. 55 rozporządzenia finansowego, powinna zostać ustanowiona przez Komisję zgodnie ze statutem agencji wykonawczych. Takiej sytuacji nie można utrzymywać na dłuższą metę i w razie podjęcia decyzji o przedłużeniu działalności Agencji, należałoby ją przekształcić w agencję wykonawczą. Jednakże agencja wykonawcza stanowi również formę pośredniego scentralizowanego zarządzania i tym samym nie byłoby to właściwe rozwiązanie.

Proces decentralizacji to proces uczenia się trwający wiele lat, który należy rozpocząć natychmiast w ramach IWP. Zgodnie z aktualnymi ramami prawnymi, jedynym dostępnym instrumentem służącym temu celowi jest zdekoncentrowana realizacja programu pomocy Wspólnoty przez delegację Komisji.

Dlatego Komisja proponuje, by przyszły Instrument Wsparcia Przedakcesyjnego (IWP) od początku realizował program pomocy zgodnie z modelem wykorzystanym w

poprzednim procesie akcesyjnym, tzn. realizował program wsparcia poprzez zdekoncentrowane delegacje Komisji i równolegle przygotowywał kraje do przyszłej zdecentralizowanej realizacji w takim momencie, kiedy ich systemy kontroli i zarządzania będą dostatecznie rozwinięte, by spełnić kryteria określone w art. 164 rozporządzenia finansowego, najpierw pod kontrolą *ex ante* ze strony delegacji Komisji, a ostatecznie w sposób w pełni autonomiczny. W przypadku Turcji i Chorwacji stanie się to z dniem wejścia w życie IWP w roku 2007, ponieważ Turcja już dziś funkcjonuje w sposób zdecentralizowany, natomiast Chorwacja już wkrótce działać będzie w tym trybie.

Obecnie Agencji powierzono zadanie realizacji Wspólnotowego Programu Odbudowy i Rozwoju (CARDS), który obowiązuje do roku 2006. W rezultacie w niniejszym kontekście wskazana byłaby stopniowa likwidacja Agencji w stosunkowo krótkim okresie po roku 2006, żeby pozwolić Agencji na zakończenie zadania (lub przynajmniej większej jego części); wymagałoby to przedłużenia istnienia Agencji o dwa lata, do 31 grudnia 2008 r.

4. ASPEKTY PRZEJŚCIOWE

4.1. Czynniki prawne i finansowe

Zadaniem Agencji jest realizacja programu pomocy Wspólnoty zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Wspólnotowego Programu Odbudowy i Rozwoju (CARDS) na rzecz Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii oraz Serbii i Czarnogóry, włączając Kosovo zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244, w zakresie, w jakim Komisja przekazała Agencji zadanie realizacji odpowiednich programów CARDS. Wraz z zakończeniem działalności Agencji dezaktualizacji ulegną również uprawnienia przekazane Agencji przez Komisję. W rezultacie, jeśli w ostatnim dniu istnienia Agencji realizacja stosownych programów CARDS nie będzie jeszcze zakończona, Komisja zobowiązana będzie do kontynuowania procesu ich realizacji.

Odnosnie do osób trzecich, ponieważ Agencja działa w imieniu Wspólnoty Europejskiej, do Wspólnoty Europejskiej będzie należało bezpośrednie egzekwowanie wszystkich praw i przejęcie wszystkich zobowiązań. Jako że Wspólnota Europejska reprezentowana jest przez Komisję (art. 282 Traktatu WE), we wszelkich postępowaniach sądowych do Komisji należeć będzie reprezentowanie Agencji jako strony pozywającej lub pozwanej.

Faktyczna likwidacja Agencji (rozwiązanie umów pracowniczych i likwidacja majątku) będzie zadaniem dla samej Agencji. Niezbędne decyzje będzie musiał podjąć Dyrektor Agencji lub Rada Zarządzająca, zgodnie z uprawnieniami.

Szczegółowe ustalenia co do faktycznego przekazania akt i archiwów służbom Komisji dokonane zostaną niezwłocznie w drodze ustaleń administracyjnych pomiędzy służbami Komisji a Dyrektorem Agencji.

4.2. Sprawy administracyjne, kadrowe i budżetowe

Stopniowej likwidacji Agencji będzie musiało towarzyszyć stopniowe wprowadzanie w zainteresowanych krajach realizacji programu pomocy wspólnotowej w sposób zdekoncentrowany przez delegacje Komisji. Przeniesienie obowiązków finansowych na

Komisję wymagać będzie zwiększenia uprawnień Delegacji w Serbii i Czarnogórze oraz w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Wymagałoby to również utworzenia biur w Podgoricy i Prisztinie.

Biorąc pod uwagę to dwutorowe podejście, trwają przygotowania do utworzenia biura łącznikowego z WE w Podgoricy, które pełnić będzie rolę przekaźnika dla Delegacji WE w Belgradzie.

Od września 2004 roku w Kosowie zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 działa Biuro Łącznikowe WE na terenie obiektu Europejskiej Agencji Odbudowy w Prisztinie.

Oszczędności wynikające z zakończenia działalności Agencji w Bałkanach Zachodnich pod koniec fazy przejściowej tzn. w roku 2009, byłyby podobne dodatkowych wydatków administracyjnych na delegacje/biura, gdyż zrobiono by oszczędności w zakresie wydatków operacyjnych po całkowitej likwidacji Agencji. Jednakże nieznaczny wzrost wydatków administracyjnych będzie miał miejsce w latach 2007 i 2008, ponieważ wtedy istnieć będą zarówno delegacje/biura, jak i Agencja. W roku 2009 wydatki administracyjne obniżą się do poziomu z roku 2006.

5. WNIOSEK

Na podstawie powyższych rozważań, do 31 marca 2006 r. Komisja zamierza przedłożyć Radzie projekt rozporządzenia mającego na celu:

Likwidację Europejskiej Agencji Odbudowy, jednakże po uprzednim przedłużeniu jej działalności na następne dwa lata, do 31 grudnia 2008 r., przy utrzymaniu jej dotychczasowego mandatu i statusu, aby stopniowo zakończyć działalność Agencji w zakresie Wspólnotowego Programu Odbudowy i Rozwoju.

Jednocześnie Komisja przygotowałaby realizację w trybie zdekoncentrowanym przyszłego rozporządzenia w sprawie IWP poprzez swoje delegacje w zainteresowanych krajach, począwszy od roku 2007.

Tym samym przedłużenie mandatu Agencji ma na celu jedynie umożliwienie zakończenia programów CARDS, którymi Agencja obecnie zarządza. Głównym celem jest umożliwienie kontynuacji niesienia pomocy bez zakłóceń, w sposób jak najbardziej skuteczny i rentowny.

Stopniowa likwidacja Agencji do dnia 31 grudnia 2008 r. oraz równoczesne tworzenie zdekoncentrowanych delegacji/biur, które od początku przyjmą odpowiedzialność za realizację IWP sprawi, że obecność UE będzie w tych krajach bardziej przejrzysta i bardziej efektywna. Ma to szczególne znaczenie w przypadku Kosowa, gdzie w przyszłości obecność UE będzie bardziej widoczna po ostatecznym ustaleniu jego statusu.

Przedłużenie mandatu na następne dwa lata pozwoliłoby na uporządkowane przeniesienie obowiązków z Agencji na służby Komisji, w szczególności na jej delegacje. Powinno to pozwolić Agencji na zamknięcie większości z otwartych programów CARDS i maksymalne uniknięcie przekazywania spraw otwartych Komisji.