



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 23.12.2005
KOM(2005) 710 končno

POROČILO KOMISIJE SVETU
O PRIHODNOSTI EVROPSKE AGENCIJE ZA OBNOVO

KAZALO

1.	Ozadje	3
2.	politični vidiki	4
3.	prihodnje izvajanje predpristopne pomoči v okviru IPA (2007–2013)	4
4.	prehodno obdobje.....	6
4.1.	Pravni in finančni vidiki.....	6
4.2.	Upravne, kadrovske in proračunske zadeve.....	7
5.	Sklep.....	7

POROČILO KOMISIJE SVETU

O PRIHODNOSTI EVROPSKE AGENCIJE ZA OBNOVO

1. OZADJE

Evropska agencija za obnovo (v nadaljevanju „EAR“ – The European Agency for Reconstruction) je bila ustanovljena z Uredbo Sveta (ES) št. 2667/2000 z dne 5. decembra 2000¹. Zasnovana je bila kot instrument za podporo prizadevanjem ES za obnovo na Kosovu po krizi leta 1999 in kot program za nujno pomoč v Srbiji po padcu Miloševićevega režima leta 2000². Mandat EAR je bil razširjen na Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo leta 2001 za podporo pri izvajanju Ohridskega sporazuma.

Sedež EAR je v Solunu, operativni centri pa v Beogradu (Srbija in Črna gora – Srbija), Podgorici (Srbija in Črna gora – Črna gora), Prištini (Srbija in Črna gora – Kosovo v skladu z Resolucijo VSZN 1244) in Skopju (Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija). Skupno število osebja v EAR leta 2005 je 312, od tega je 114 začasnih uslužbencev in 198 lokalnih uslužbencev, plače vseh uslužbencev pa so financirane iz operativnih proračunskih vrstic.

EAR ima upravni odbor, v katerem so predstavniki vseh držav članic, dva predstavnika Komisije, en predstavnik Komisije je hkrati tudi predsednik odbora, in opazovalec iz Evropske investicijske banke. Zunanji nadzor izvaja Računsko sodišče.

Na splošno je bil EAR uspešen in učinkovit pri zagotavljanju pomoči za obnovo na zahodnem Balkanu. Je na splošno priznan učinkovit in prožen instrument, s katerim se je uspešno zagotavljala znatna pomoč.

Uredba (ES) št. 2667/2000 je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 2068/2004 z dne 29. novembra 2004, da bi se med drugim uporaba te uredbe podaljšala do 31. decembra 2006.

¹ UL L št. 306, 7.12.2000, str. 7. Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 2068/2004 (UL L 358, 3.12.2004, str. 2).

² Naloge, ki jih mora Agencija izvesti, so določene v odstavku 1 člena 2 Uredbe: Člen 2

1. Agencija za doseganje cilja iz drugega pododstavka člena 1 v mejah svojih pristojnosti in v skladu s sklepi Komisije izvaja naslednje naloge:

(a) zbiranje, analiziranje in posredovanje podatkov Komisiji o:

(i) škodi, potrebah glede obnove in vračanja beguncev in razseljenih oseb in sorodnih pobudah, danih s strani vlad, lokalnih ali regionalnih organov ter mednarodne skupnosti;

(ii) nujnih potrebah prizadetega prebivalstva ob upoštevanju razseljevanj prebivalstva in možnosti za vrnitev razseljenih oseb;

iii) prednostnih sektorjih in geografskih območjih, ki potrebujejo nujno pomoč mednarodne skupnosti;

(b) pripravljane osnutkov programov za obnovo Zvezne republike Jugoslavije in za vračanje beguncev in razseljenih oseb v skladu s smernicami Komisije;

(c) izvajanje pomoči Skupnosti iz člena 1, če je le mogoče v sodelovanju z lokalnim prebivalstvom in po potrebi z uporabo storitev z razpisom izbranih izvajalcev.

To poročilo izhaja iz pravne obveznosti Komisije, da Svetu pred 31. decembrom 2005 poroča o prihodnosti mandata EAR, kakor je določeno v členu 14 Uredbe 2667/2000³.

2. POLITIČNI VIDIKI

EU je začela uresničevati stabilizacijsko-pridružitveni proces za podporo hitrejšemu pridruževanju in končnemu pristopu držav zahodnega Balkana k EU. Solunska agenda iz junija 2003 je potrdila, da bo raznovrsten stabilizacijsko-pridružitveni proces, vključno s stabilizacijsko-pridružitvenimi sporazumi, del splošnega okvira evropske usmerjenosti držav zahodnega Balkana vse do njihovega pristopa v prihodnosti.

Zelo pomembna je tesnejša povezava med političnim procesom, vključno s političnim dialogom, ter finančno pomočjo in izvajanjem te pomoči. Priprave na prihodnje članstvo so tudi priprave držav upravičenk na to, da prevzamejo finančno odgovornost za izvajanje pomoči ES s postopnim približevanjem decentraliziranim sistemom izvajanja, pri čemer so za pripravo in izvajanje programov odgovorne predvsem nacionalne institucije, in sicer jih pri tem najprej nadzoruje Komisija (predhodni nadzor), nato pa so za to v celoti odgovorne same.

Poleg tega mora ES zagotoviti skladnost z instrumenti in mehanizmi za izvajanje, ki jih vzpostavi, in uskladiti izvajanje pomoči ES z obstoječimi praksami v drugih možnih državah kandidatkah in državah kandidatkah ter z izkušnjami z nedavno širitvijo. Treba je opozoriti, da iz zgodovinskih razlogov EAR deluje samo v Srbiji in Črni gori, vključno s Kosovom v skladu z Resolucijo VSZN 1244, in v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, pomoč Skupnosti za druge države, npr. Hrvaško, Bosno in Hercegovino ter Albanijo, pa trenutno izvajajo delegacije Komisije na neposredno centraliziran, vendar dekoncentriran način. Po pričakovanjih pa bo Komisija v prvem četrtletju leta 2006 hrvaške organe pooblastila za decentralizirano upravljanje pomoči.

V okviru priprav na prihodnje članstvo ni nobenega razloga za ohranitev različne obravnave. Zaradi ohranjanja obstoječega stanja se vzpostavlja razlikovanje, ki ga je pri državah težko upravičiti, in državam v regiji ne daje jasne slike.

3. PRIHODNJE IZVAJANJE PREDPRISTOPNE POMOČI V OKVIRU IPA (2007–2013)

Najnovejši proces širitve je pokazal, da je bil prenos pristojnosti (dekoncentracija, postopna decentralizacija) na delegacije Komisije in nacionalne uprave držav upravičenk do obstoječih predpristopnih instrumentov uspešen. Pomoč državam upravičenkam na njihovi poti k pristopu je bila učinkovita, saj so bile postopno vključene v politike EU in poučene o samostojnem upravljanju finančne pomoči EU kot bistvenem delu priprav na prihodnjo udeležbo pri strukturnih skladih in skladih za razvoj podeželja po pristopu.

Za izvajanje pravnega reda Skupnosti in upravljanje pomoči je odgovoren samo en sogovornik v okviru dekoncentriranih delegacij, kar je pomembna prednost. Na poti k tesnejšemu povezovanju z EU in možnemu članstvu so potrebni vsakodnevni stiki na lokalni ravni in poučitev o metodah Skupnosti. To je možno samo z neposrednimi stiki in podporo za

³ Člen 14 Uredbe Sveta (ES) št. 2068/2004: Komisija bo do 31. decembra 2005 Komisija Svetu poročala o prihodnosti mandata Evropske agencije za razvoj. Predlog za podaljšanje mandata Agencije po 31. decembru 2006 mora Komisija predložiti Svetu do 31. marca 2006.

prevzem odgovornosti s strani držav. S postopnim prenosom pristojnosti države prevzamejo polno odgovornost za upravljanje skladov EU, kar je potrebno, ko te države postanejo države članice in so odgovorne za upravljanje strukturnih skladov in skladov za razvoj podeželja. V preteklosti je bilo to uspešno izvedeno v okviru programa Phare s pomočjo dekoncentriranih delegacij. Posebej za ta namen je zasnovana Uredba IPA.

Glede na pretekle izkušnje in ob upoštevanju predhodnih priporočil Računskega sodišča je Komisija glede na obstoječe določbe v okviru Uredbe PHARE izboljšala določbe predloga za Uredbo IPA, da bi podprla in spodbudila države upravičenke pri približevanju k decentraliziranemu upravljanju pomoči EU in prilagoditvi njihovih struktur upravljanja strukturam, ki jih bodo potrebovale po pristopu. Instrument predpristopne pomoči sestavljajo trije posebni elementi, in sicer regionalni razvoj, razvoj človeških virov in razvoj podeželja (podobno kot pri strukturnih skladih in skladih za razvoj podeželja v primeru držav članic). Ti elementi so na voljo samo državam kandidatkam in se lahko izvajajo samo v okviru decentraliziranega upravljanja. Zato bo to spodbudilo države, ki izpolnjujejo pogoje v okviru IPA, da ob podpori Komisije nadgradijo svoje strukture upravljanja, da bodo do teh elementov upravičene v najkrajšem možnem času po dodelitvi statusa države kandidatke.

Zmogljivosti nacionalnih uprav v državah zahodnega Balkana se od države do države razlikujejo, zaradi česar mora Komisija še učinkoviteje delovati v teh državah in jim preko delegacij pomagati vzpostaviti institucije in zmogljivosti, ki so potrebne za decentralizirano upravljanje, ob upoštevanju posebnega položaja posameznih držav.

Poudariti je treba, da je Računsko sodišče ugotovilo, da so se v preteklih letih nadzorni in kontrolni sistemi za zagotavljanje predpristopne pomoči izboljšali, zaradi česar je sodišče v okviru razrešnice za proračun 2004 dalo pozitivno izjavo o zanesljivosti v zvezi s predpristopno pomočjo. V tem okviru je bilo v poročilu Računskega sodišča navedeno, da so bili „na ravni osrednjih služb in delegacij Komisije ter organov, pristojnih za certifikacijo, ti sistemi v glavnem ustrezni in so v praksi delovali“.

Proces za popolno decentralizacijo pomoči EU s strani držav upravičenk je eden od glavnih ciljev IPA (enako kot prej v primeru PHARE). To bo večletni učni proces za države upravičenke v celotnem obdobju trajanja IPA od leta 2007 do 2013. Da bo ta proces uspešen, mora najprej iti skozi vmesno stopnjo delne decentralizacije (s predhodnim nadzorom s strani delegacij pri javnih razpisih in sklepanju pogodb), kar bo trajalo več let. Delna decentralizacija s predhodnim nadzorom se lahko izpelje v razmeroma kratkem časovnem obdobju enega do dveh let, kakor je bilo v primeru prejšnjih držav kandidatk. Hrvaška, kjer Komisija trenutno izvaja pomoč na dekoncentriran način v okviru svoje delegacije, bo na primer začela delovati na delno decentraliziran način že leta 2006, po 18 mesecih priprav.

Tak učni proces za celotno upravljanje predpristopne pomoči s strani držav upravičenk, se ne more izvesti v okviru EAR iz več razlogov:

Prvič, izvajanje pomoči s strani EAR je treba obravnavati kot obliko „posrednega centraliziranega upravljanja“ v smislu člena 53(2) finančne uredbe, kar pomeni, da pristojnosti, ki jih je nanj prenesla Komisija, ni možno prenesti dalje.

Drugič, EAR, ki je bil ustanovljen pred začetkom uporabe obstoječe finančne uredbe (1. januarja 2003), ne ustreza subjektom, ki jim Komisija lahko zaupa nekatere naloge v skladu s členom 54 finančne uredbe. Dejansko je bil EAR ustanovljen z Uredbo Sveta, kot če bi bil organ Skupnosti v smislu člena 185 finančne uredbe, vendar pa deluje kot „izvajalska

agencija“, ki jo mora v skladu s členom 55 finančne uredbe ustanoviti Komisija v skladu s statutom za izvajalske agencije. Tega položaja dolgoročno ni mogoče ohraniti: v primeru odločitve o nadaljnjem obstoju EAR bi bilo dejansko treba EAR preoblikovati v izvajalsko agencijo. Vendar pa je izvajalska agencija tudi oblika posrednega centraliziranega upravljanja in to prav tako ne bi bila ustrezna rešitev.

Proces decentralizacije je večletni učni proces, ki ga je treba nemudoma začeti uresničevati v okviru IPA. Edini razpoložljivi instrument za to v okviru obstoječega regulativnega okvira je dekoncentrirano izvajanje pomoči Skupnosti s strani delegacij Komisije.

Zato Komisija za prihodnji instrument predpristopne pomoči („IPA“) predlaga izvajanje pomoči od začetka dalje, po vzorcu, uporabljenem v pristopnem procesu, tj. izvajanje pomoči v okviru dekoncentriranih delegacij Komisije in hkratna priprava držav na prihodnje decentralizirano izvajanje, ko bodo njihovi sistemi upravljanja in nadzora zadovoljivo razviti, da bodo izpolnjevali merila, določena v členu 164 finančne uredbe, najprej v okviru predhodnega nadzora s strani delegacij Komisije in nato v okviru izključne pristojnosti držav. Za Turčijo in Hrvaško bo to veljalo že od začetka veljavnosti IPA leta 2007, saj Turčija že deluje na decentraliziran način, Hrvaška pa bo za to kmalu pooblaščen.

EAR je sedaj pooblaščen za izvajanje programa CARDS, ki se izteče leta 2006. Zato bi bilo v tem okviru ustrezno postopno odpravo delovanja EAR podaljšati za sorazmerno kratko časovno obdobje po letu 2006, da bi lahko EAR svoje naloge (ali vsaj večino nalog) dokončal; zaradi tega bi moral EAR obstajati še nadaljnji dve leti, do 31. decembra 2008.

4. PREHODNO OBDOBJE

4.1. Pravni in finančni vidiki

Naloga EAR je izvajanje pomoči Skupnosti v okviru Uredbe CARDS za Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo ter Srbijo in Črno goro, vključno s Kosovom v skladu z Resolucijo VSZN 1244, v kolikor je Komisija EAR pooblastila za izvajanje zadevnih programov CARDS. S prenehanjem delovanja EAR preneha veljati tudi pooblastilo, ki ga je tej agenciji dodelila Komisija. Zato bo morala Komisija nadaljevati z izvajanjem programov CARDS, če ti v tem času še ne bodo zaključeni.

Ker EAR deluje v imenu Evropske skupnosti, bo morala Evropska skupnost do tretjih strank neposredno uveljavljati vse pravice in izpolniti vse obveznosti. Ker Evropsko skupnost zastopa Komisija (člen 282 Pogodbe ES), bo morala Komisija pri vseh sodnih postopkih nastopiti kot tožnik ali toženec namesto EAR.

Prenehanje dejavnosti EAR (pogodbe osebja in likvidacija premoženja) bo naloga samega EAR. Direktor ali upravni odbor EAR bosta morala sprejeti potrebne odločitve v skladu s svojimi pristojnostmi.

Podrobnejše ureditve za dejanski prenos dokumentov in arhiva v prostore služb Komisije bodo pravočasno določene z upravnim dogovorom med službami Komisije in direktorjem EAR.

4.2. Upravne, kadrovske in proračunske zadeve

Postopno ukinjanje dejavnosti EAR bo moralo spremljati postopno dekoncentrirano izvajanje pomoči Skupnosti s strani delegacij Komisije v zadevnih državah. Za prenos finančnih odgovornosti na Komisijo bo potrebna okrepitev delegacij v Srbiji in Črni gori ter Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji. Prav tako bo treba vzpostaviti urade v Podgorici in Prištini.

Ob upoštevanju dvojnega pristopa potekajo priprave na vzpostavitev urada ES za zvezo v Podgorici, ki bo predstavništvo delegacije ES v Beogradu.

Od septembra 2004 v prostorih Evropske agencije za obnovo v Prištini že deluje Urad ES za zvezo na Kosovu v skladu z Resolucijo VSZN 1244.

Prihranki zaradi prenehanja dejavnosti EAR na zahodnem Balkanu ob koncu prehodnega obdobja, tj. leta 2009, bi ustrezali dodatnim upravnim stroškom za delegacije/urade, ker se bi po dokončnem prenehanju dejavnosti EAR privarčevalo pri operativnih vrsticah. V letih 2007 in 2008 se bodo upravni stroški nekoliko povečali zaradi hkratnega obstoja delegacij/uradov in EAR. Ti upravni stroški se bodo leta 2009 zmanjšali in znašali približno toliko kot v letu 2006.

5. SKLEP

Na podlagi zgornjih vidikov namerava Komisija Svetu pred 31. marcem 2006 predlagati osnutek uredbe za:

prenehanje dejavnosti EAR s poskusom podaljšanja sedanjega mandata in statusa EAR za dve leti, do 31. decembra 2008, da se postopno zaključijo dejavnosti EAR v okviru CARDS.

Istočasno bi se Komisija v okviru svojih delegacij pripravila na dekoncentrirano izvajanje prihodnje uredbe IPA v zadevnih državah od leta 2007 dalje.

Zato je podaljšanje mandata EAR namenjeno predvsem dokončanju programov CARDS, ki jih EAR trenutno upravlja. Glavni cilj je omogočiti nadaljnje, čim bolj učinkovito in neovirano zagotavljanje pomoči s stroškovno učinkovitostjo.

Zaradi postopnega ukinjanja dejavnosti EAR do 31. decembra 2008 in hkratne vzpostavitve dekoncentriranih delegacij/uradov, zadolženih za izvajanje IPA od začetka dalje, bo delovanje EU preglednejše in učinkovitejše. To je še posebej pomembno v primeru Kosova, ker bo EU po rešitvi vprašanja statusa Kosova svojo prisotnost na tem ozemlju še okrepila.

Dveletno podaljšanje statusa bi omogočilo urejen prenos pristojnosti EAR na službe Komisije, zlasti na njene delegacije. Tako bi EAR lahko zaključil večino preostalih projektov CARDS in Komisiji večinoma ne bi bilo treba prevzeti nezaključenih dokumentov.