III

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΓΝΩΜΗ αριθ. 9/2020

[υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 322, παράγραφος 1, στοιχείο α), ΣΛΕΕ]

που συνοδεύει την πρόταση της Επιτροπής για απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 1313/2013/ΕΕ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης [*COM(2020) 220 final*]

(2020/C 385/01)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημείο	*Σελίδα*
Εισαγωγή	1-4	2
Μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης	5-6	3
Η γνώμη μας σχετικά με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις	7	4
Παρατηρήσεις σχετικά με τις δημοσιονομικές πτυχές	8-9	4
Δεν καταδεικνύεται επαρκώς ο πρόσφορος χαρακτήρας της συνολικής αύξησης του προϋπολογισμού	10-14	4
Η εισαγωγή της δυνατότητας απευθείας προμηθειών μπορεί να επιταχύνει την αντίδραση της ΕΕ έναντι μιας κρίσης	15-18	6
Η έμμεση διαχείριση μπορεί να προσφέρει ευελιξία στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πράξεων του ΜΠΠΕ, αλλά ενέχει και κινδύνους	19-22	7
Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και επιτόπιοι έλεγχοι του ΕΕΣ	23-24	7
Παρατηρήσεις σχετικά με τις δυνατότητες του ΜΠΠΕ από την άποψη των επιδόσεων	25-32	8
Δεν διασφαλίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο δαπανών σε καθέναν από τους πυλώνες της πρόληψης, της ετοιμότητας και της αντιμετώπισης	25-28	8
Υπάρχουν κενά στην παρακολούθηση ορισμένων από τις νέες δραστηριότητες του ΜΠΠΕ	29-32	8

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α),

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης ([1]),

Έχοντας υπόψη την απόφαση αριθ. 2013/1313/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης, όπως τροποποιήθηκε ([2]),

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Επιτροπής για απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 2013/1313/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης ([3]),

Έχοντας υπόψη το αίτημα που υποβλήθηκε από το Συμβούλιο στις 18 Ιουνίου 2020 για έκδοση γνώμης σχετικά με την ανωτέρω πρόταση,

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕ ΩΣ ΑΚΟΛΟΥΘΩΣ:

Εισαγωγή

1. Η πανδημία της COVID-19 δεν αποτελεί την πρώτη φορά που η Ευρώπη έρχεται αντιμέτωπη με μια παγκόσμια κρίση στον τομέα της υγείας. Ωστόσο, οι συνέπειες της νόσου COVID-19 είναι πρωτοφανείς. Η πανδημία αποκάλυψε την ανάγκη καλύτερης ετοιμότητας της ΕΕ σε περίπτωση μελλοντικών κρίσεων μεγάλης κλίμακας. Τα κράτη μέλη αιφνιδιάστηκαν από το μέγεθος και την ταχύτητα της εξελισσόμενης κρίσης, και τα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης των κρατών μελών δέχθηκαν σοβαρές πιέσεις. Τα ιατρικά εφόδια άρχισαν να σπανίζουν και υπήρχαν προβλήματα στην ικανότητα αποθήκευσης ([4]).

2. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για την πρόληψη καταστροφών και κρίσεων που συμβαίνουν στην επικράτειά τους, για την ετοιμότητά τους έναντι τέτοιου ενδεχομένου, καθώς και για την αντιμετώπισή τους. Ωστόσο, στον τομέα της πολιτικής προστασίας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υποστηρικτική αρμοδιότητα. Αυτό σημαίνει ότι ορισμένες δράσεις στον τομέα αυτό αναλαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ και ότι στο πλαίσιο της αντιμετώπισης μελλοντικών υγειονομικών απειλών η ΕΕ θα κληθεί να διαδραματίσει τον ρόλο της.

3. Στις 26 Μαρτίου 2020, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδρίασε για να συζητήσει την ανταπόκριση της ΕΕ στην πανδημία της COVID-19. Εξέδωσε κοινή δήλωση ([5]), στην οποία δηλώνει ότι επιθυμεί να αντληθούν διδάγματα από την κρίση της νόσου COVID-19. Δήλωσε επίσης ότι έφτασε η στιγμή να τεθεί σε εφαρμογή στην ΕΕ ένα «πιο φιλόδοξο και ευρύτερο σύστημα διαχείρισης κρίσεων» και κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει σχετικές προτάσεις. Η Επιτροπή εξέδωσε σχετική πρόταση στις 2 Ιουνίου 2020 για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 1313/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης ([6]) («η πρόταση»).

4. Στις 18 Ιουνίου 2020, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ζήτησε από το ΕΕΣ να εκδώσει το συντομότερο δυνατόν γνώμη σχετικά με την πρόταση. Η παρούσα γνώμη εκπληρώνει το αίτημα αυτό και συμπληρώνει τις άλλες γνώμες που

([1]) ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1.
([2]) ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 924, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1475 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 2ας Οκτωβρίου 2018 (ΕΕ L 250 της 4.10.2018, σ. 1), και από την απόφαση (ΕΕ) 2019/420 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Μαρτίου 2019 (ΕΕ L 77I της 20.3.2019, σ. 1).
([3]) [COM(2020) 220 final], [2020/0097 (COD)], 2.6.2020.
([4]) Για λεπτομερείς πληροφορίες, βλέπε αιτιολογική έκθεση της πρότασης [COM (2020) 220 final], τρίτη ενότητα, τέταρτο σημείο («Καταλληλότητα και απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου»), σελίδα 4.
([5]) Κοινή δήλωση των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 26 Μαρτίου 2020.
([6]) ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 924.

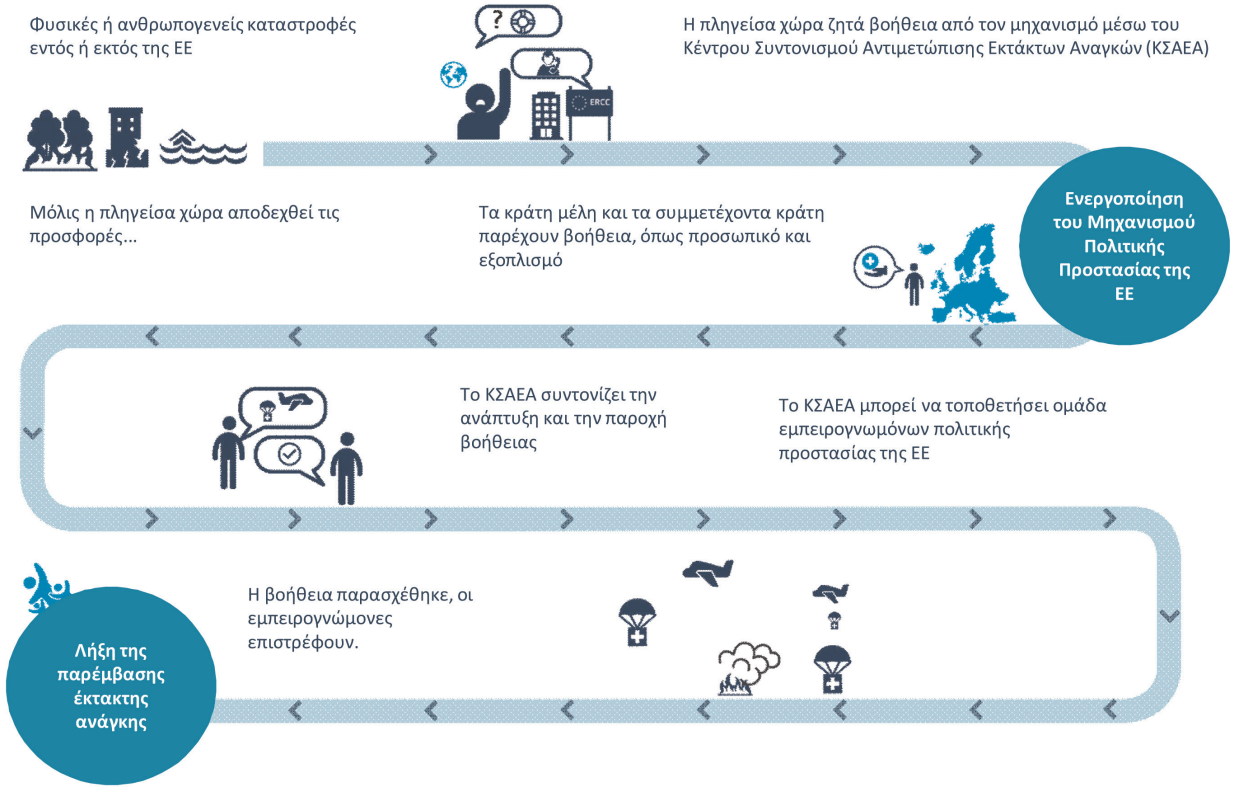
δημοσιεύσαμε πρόσφατα σχετικά με την παροχή έκτακτης ευελιξίας στη χρήση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων ([7]), την πρωτοβουλία REACT-EU και τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) ([8]), το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης ([9]) και τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ([10]).

Μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης

5. Ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης (ΜΠΠΕ) θεσπίστηκε με την απόφαση αριθ. 1313/2013/ΕΕ. Στόχος του ΜΠΠΕ είναι να συμβάλει στην εφαρμογή του άρθρου 196 (σχετικά με την πολιτική προστασία) και του άρθρου 222 (σχετικά με την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ΜΠΕΕ δημιουργήθηκε για τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των συμμετεχόντων κρατών ([11]), ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότερη πρόληψη, ετοιμότητα και αντιμετώπιση φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών. Οποιαδήποτε χώρα του κόσμου μπορεί να ζητήσει βοήθεια στο πλαίσιο του ΜΠΠΕ. Στο ***πλαίσιο 1*** παρουσιάζεται ο τρόπος λειτουργίας του ΜΠΠΕ.

Πλαίσιο 1

Πώς λειτουργεί ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ;



Πηγή: https://ec.europa.eu/echo/what/civil_protection/mechanism_en

6. Το νομικό πλαίσιο στο οποίο βασίζεται ο ΜΠΠΕ τροποποιήθηκε δύο φορές. Η πρώτη τροποποίηση έγινε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1475 ([12]). Η δεύτερη τροποποίηση έγινε με την απόφαση (ΕΕ) 2019/420 ([13]), με την οποία θεσπίστηκε ο μηχανισμός

([7]) Γνώμη 3/2020, εγκρίθηκε στις 14.4.2020 και δημοσιεύθηκε στις 15.4.2020.
([8]) Γνώμη 4/2020, εγκρίθηκε στις 13.7.2020 και δημοσιεύθηκε στις 14.7.2020.
([9]) Γνώμη 5/2020, εγκρίθηκε στις 20.7.2020 και δημοσιεύθηκε στις 22.7.2020.
([10]) Γνώμη 6/2020, εγκρίθηκε στις 7.9.2020 και δημοσιεύθηκε στις 9.9.2020.
([11]) Η Ισλανδία, η Βόρεια Μακεδονία, το Μαυροβούνιο, η Νορβηγία, η Σερβία και η Τουρκία συμμετέχουν επίσης στον μηχανισμό πολιτικής προστασίας της Ένωσης.
([12]) Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1475 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 2ας Οκτωβρίου 2018, για τη θέσπιση του νομικού πλαισίου του Ευρωπαϊκού Σώματος Αλληλεγγύης και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1288/2013, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1293/2013 και της απόφασης αριθ. 1313/2013/ΕΕ (ΕΕ L 250 της 4.10.2018, σ. 1).
([13]) Απόφαση (ΕΕ) 2019/420 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Μαρτίου 2019, για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 1313/2013/ΕΕ περί μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης. (ΕΕ L 77 I της 20.3.2019, σ. 1).

«rescEU» υπό το πρίσμα των διασυνοριακών δασικών πυρκαγιών και των πλημμυρών στο έδαφος κρατών μελών της ΕΕ. Η τελευταία αναθεώρηση ([14]) εισήγαγε επίσης διατάξεις ([15]) που αποσκοπούν στον μετριασμό κινδύνων χαμηλής πιθανότητας με σημαντικές επιπτώσεις. Για το θέμα αυτό έπρεπε να ληφθούν μέτρα επί της ουσίας έως τον Δεκέμβριο του 2020. Ωστόσο, δεδομένου ότι η πανδημία COVID-19 ξεκίνησε πριν από την έναρξη ισχύος των εν λόγω διατάξεων, δεν κατέστη δυνατή η αξιολόγηση του πλήρους δυναμικού τους.

Η γνώμη μας σχετικά με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις

7. Γενικός στόχος της πρότασης ([16]) είναι να εξασφαλιστεί ότι η Ένωση μπορεί να παρέχει καλύτερη στήριξη σε καταστάσεις κρίσης και έκτακτης ανάγκης στους πολίτες της στην Ευρώπη και πέραν αυτής. Η γνώμη μας περιέχει παρατηρήσεις σχετικά με τις δημοσιονομικές πτυχές και τις δυνατότητες του ΜΠΠΕ από την άποψη επιδόσεων.

Παρατηρήσεις σχετικά με τις δημοσιονομικές πτυχές

8. Σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ([17]), η Επιτροπή θα πρέπει να ενεργεί «μόνο όπου είναι αναγκαίο σε επίπεδο ΕΕ και με τρόπο που δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίλυση του προβλήματος» ([18]). Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο ΜΠΠΕ μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον συντονισμό της βοήθειας μόνον όταν μια κρίση απειλεί να υπερβεί την ικανότητα μιας χώρας να την αντιμετωπίσει, καθώς και ως απόκριση σε αίτημα παροχής βοήθειας.

9. Με άλλα λόγια, ο ρόλος του ΜΠΠΕ είναι να συμπληρώνει τις ικανότητες των κρατών μελών και όχι να τις αντικαθιστά. Προκειμένου να τηρούνται οι προαναφερθείσες αρχές, πρέπει να πραγματοποιείται διεξοδική αξιολόγηση για τον προσδιορισμό των ικανοτήτων αντιμετώπισης που δεν καλύπτονται επαρκώς από τα κράτη μέλη, προκειμένου να προσδιοριστούν οι τομείς στους οποίους ο ΜΠΠΕ ενδέχεται να κληθεί να παράσχει στήριξη.

Δεν καταδεικνύεται επαρκώς ο πρόσφορος χαρακτήρας της συνολικής αύξησης του προϋπολογισμού

10. Η πρόταση αυξάνει τους δημοσιονομικούς πόρους του ΜΠΠΕ για την περίοδο 2021-2027, στο ύψος των 3,5 δισεκατομμυρίων ευρώ σε τρέχουσες τιμές. Πρόκειται για αύξηση σε ποσοστό 150 % σε σχέση με τους αρχικούς πόρους, ύψους 1,4 δισεκατομμυρίων ευρώ σε τρέχουσες τιμές. Μέρος του ποσού αυτού (1,3 δισεκατομμύρια ευρώ) θα προέλθει απευθείας από το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) της περιόδου 2021-2027 [νέα παράγραφος 1, στοιχείο α), στο άρθρο 19]. Επιπλέον ποσό ύψους 2,2 δισεκατομμυρίων ευρώ θα διατεθεί στο πλαίσιο του νέου Ευρωπαϊκού Μέσου Ανάκαμψης [νέο άρθρο 19, στοιχείο α)]. Οι πόροι αυτοί από το Μέσο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αποτελούν εξωτερικά έσοδα για ειδικό προορισμό, σύμφωνα με το άρθρο 21, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ([19]).

11. Η εν λόγω αύξηση κατά 150 % των δημοσιονομικών πόρων του ΜΠΠΕ για την περίοδο 2021-2027 επιβεβαιώθηκε και κατά την έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου του 2020: η απόφαση του Συμβουλίου αύξησε το συνολικό κονδύλιο του ΜΠΠΕ σε 3 δισεκατομμύρια ευρώ, από το αρχικό ποσό των 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ σε τιμές 2018. Σε πραγματικούς όρους, τα ποσά που χρησιμοποιήθηκαν στην πρόταση και στην απόφαση του Συμβουλίου είναι τα ίδια, εκφρασμένα στην πρώτη σε τρέχουσες τιμές και στη δεύτερη σε τιμές του 2018. Τέλος, διατέθηκαν 1,1 δισεκατομμύρια ευρώ από το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027. Επιπλέον ποσό 1,9 δισεκατομμυρίων ευρώ διατέθηκε στο πλαίσιο του μέσου Next Generation EU (NGEU) ([20]). Το Συμβούλιο δημιούργησε επίσης μια νέα θέση στον προϋπολογισμό για τον ΜΠΠΕ, ο οποίος υπάγεται πλέον στον τομέα 2 «Συνοχή, ανθεκτικότητα και αξίες», αντί του τομέα 5, που μετονομάστηκε σε «Ασφάλεια και άμυνα» (βλέπε ***πλαίσιο 2***).

([14]) ΕΕ L 77 I της 20.3.2019, σ. 1.
([15]) Άρθρα 6 («Διαχείριση κινδύνου»), 21 («Επιλέξιμες δράσεις στον τομέα της πρόληψης και της ετοιμότητας»), 23 («Επιλέξιμες δράσεις στον τομέα του εξοπλισμού και των επιχειρήσεων»), 32 («Εκτελεστικές πράξεις»).
([16]) Βάσει της πρότασης [COM(2019) 125] της Επιτροπής, της 7.3.2019, εντός των ορίων των δημοσιονομικών διατάξεων της απόφασης αριθ. 1313/2013/ΕΕ σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, [COM(2018) 321] της 2.5.2018.
([17]) Άρθρο 5, παράγραφος 1, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) (ΕΕ C 202 της 7.6.2016, σ. 1).
([18]) Better Regulation Guidelines, [SWD(2017) 350], 7.7.2017, σ. 4, κεφάλαιο I.2, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
([19]) ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1.
([20]) Στις 28 Μαΐου 2020, η Επιτροπή πρότεινε ένα ευρωπαϊκό μέσο ανάκαμψης, το οποίο ονομάζεται πλέον Next Generation EU από το Συμβούλιο [COM(2020) 441] για τη στήριξη της ανάκαμψης της ΕΕ από την πανδημία COVID-19.

Πλαίσιο 2

ΠΔΠ και NGEU - Από την αρχική πρόταση της Επιτροπής του Μαΐου 2018 έως τη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020

	Προτάσεις της Επιτροπής				Συμπεράσματα του
	ΠΔΠ		Ευρωπαϊκό (NGEU)	ΜΠΠΕ	ΠΔΠ και NGEU
	2018		2020		
	Μάιος		Μάιος	Ιούνιος	Ιούλιος
(σε δισεκατ. ευρώ)	*τρέχουσες τιμές*	*τιμές 2018*	*τιμές 2018*	*τρέχουσες τιμές*	*τιμές 2018*
Τομέας 2					
«Συνοχή και αξίες»	442,4	392,0			
«Συνοχή, ανθεκτικότητα και αξίες»					377,8
ΜΠΠΕ					1,1
Τομέας 5					
«Ανθεκτικότητα, ασφάλεια και άμυνα»	27,5	24,3			
«Ασφάλεια και Άμυνα»					13,2
ΜΠΠΕ	1,4	1,2		1,3	
Ευρωπαϊκό Μέσο Ανάκαμψης -> NGEU			750,0		750,0
Πολιτική προστασία/rescEU			2,0	2,2	1,9
Σύνολο ΜΠΠΕ/Πολιτική προστασία	**1,4**	**1,2**		**3,5**	**3,0**

Υπόμνημα: *αλλαγές που πραγματοποίησε το Συμβούλιο στις θέσεις του προϋπολογισμού*

μεταβολές πριν/μετά την πανδημία της COVID-19 (τρέχουσες τιμές/τιμές του 2018)

Πηγή: ΕΕΣ: Οι πληροφορίες προέρχονται από δημοσιοποιημένα έγγραφα.

12. Αξιολογήσαμε κατά πόσον η πρόταση περιέχει σαφή λογική παρέμβασης, η οποία να καταδεικνύει, αφενός, τον τρόπο με τον οποίο η χρηματοδότηση της ΕΕ θα καλύψει τις προσδιορισμένες ανάγκες, και, αφετέρου, την προστιθέμενη αξία της στήριξης της ΕΕ. Η Επιτροπή επισήμανε ότι «τα προκαταρκτικά διδάγματα που αντλήθηκαν από την έξαρση της νόσου COVID-19, τα οποία προσδιορίστηκαν σε στενή συνεργασία με τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, σε εθνικό και σε ενωσιακό επίπεδο, τροφοδότησαν την πρόταση, συμβάλλοντας έτσι σε μια διεξοδική αξιολόγηση των επιπτώσεων των προτεινόμενων πολιτικών» ([21]). Κατά την άποψή μας, η δήλωση αυτή υπερβάλλει, δεδομένου ότι η πρόταση δεν αποτέλεσε αντικείμενο της συνήθους εκτίμησης επιπτώσεων ή των διαδικασιών διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς, λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της αντιμετώπισης της έξαρσης της νόσου COVID-19.

13. Σύμφωνα με την πρόταση, με τον ΜΠΠΕ θα καλυφθούν περαιτέρω αρμοδιότητες ([22]). Ωστόσο, η πρόταση δεν περιέχει πληροφορίες σχετικά με το εκτιμώμενο κόστος που συνδέεται με τις εν λόγω αρμοδιότητες. Κατά την άποψή μας, οι πληροφορίες αυτές είναι απαραίτητες για να δικαιολογηθεί η προτεινόμενη σημαντική αύξηση του προϋπολογισμού.

14. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, δεν μπορούμε να καθορίσουμε κατά πόσον ο προτεινόμενος προϋπολογισμός είναι κατάλληλος για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

([21]) Αιτιολογική έκθεση της πρότασης, ενότητα 3, σημείο 3 «Εκτίμηση επιπτώσεων», σελ. 4.

([22]) Παραδείγματος χάριν, εργασίες για τη στήριξη διατομεακών και διασυνοριακών προσεγγίσεων, δημιουργία στρατηγικών αποθεμάτων ιατρικού εξοπλισμού σε επίπεδο ΕΕ, ανάπτυξη ικανοτήτων ιατρικής εκκένωσης και σχηματισμός ιατρικών ομάδων έκτακτης ανάγκης.

Η εισαγωγή της δυνατότητας απευθείας προμηθειών μπορεί να επιταχύνει την αντίδραση της ΕΕ έναντι μιας κρίσης

15. Στο πλαίσιο του ΜΠΠΕ, όπως έχει συσταθεί επί του παρόντος, η Επιτροπή μπορεί να στηρίζει τα κράτη μέλη μέσω άμεσων επιχορηγήσεων ή μέσω της από κοινού προμήθειας ικανοτήτων rescEU εξ ονόματος των κρατών μελών ([23]). Στο πλαίσιο της συμφωνίας κοινής προμήθειας ([24]), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συντονίζει τη διαδικασία προμήθειας. Εξετάζει τις ανάγκες των κρατών μελών, καταρτίζει τεχνικές προδιαγραφές, οργανώνει τη διαδικασία προμήθειας, αξιολογεί τις προσφορές και αναθέτει τις συμβάσεις. Στη συνέχεια, τα κράτη μέλη μπορούν να προβαίνουν σε ατομικές παραγγελίες και να αγοράζουν ιατρικό εξοπλισμό στο πλαίσιο των εν λόγω συμβάσεων.

16. Σε καταστάσεις κρίσης, η ισχύουσα νομοθεσία ([25]) επιτρέπει εξαιρέσεις στους περιορισμούς που πρέπει κανονικά να τηρούνται στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων. Ειδικότερα, οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορούν να χρησιμοποιούνται «εφόσον είναι απολύτως αναγκαίο, όταν, λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, οι προθεσμίες […] δεν μπορούν να τηρηθούν» ([26]). Ομοίως, οι λεπτομερείς κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις που προβλέπονται στο παράρτημα Ι του δημοσιονομικού κανονισμού ορίζουν ότι η αναθέτουσα αρχή «χρησιμοποιεί τη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς να έχει προηγηθεί δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, ανεξάρτητα από το εκτιμώμενο ύψος της σύμβασης […] όταν στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο, για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης που οφείλεται σε απρόβλεπτα γεγονότα, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών […] και όταν οι περιστάσεις που δικαιολογούν αυτή την κατεπείγουσα ανάγκη δεν μπορούν να καταλογιστούν στην αναθέτουσα αρχή» ([27]). Την 1η Απριλίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε οδηγίες ([28]) στις οποίες ανέφερε ότι, «για μια κατάσταση όπως ακριβώς είναι η τρέχουσα κρίση της νόσου COVID-19, η οποία διαθέτει εξαιρετικά επείγοντα και απρόβλεπτο χαρακτήρα, οι οδηγίες της ΕΕ δεν περιέχουν διαδικαστικούς περιορισμούς».

17. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αν διέθετε δυνατότητες απευθείας προμηθειών θα ήταν δυνατή η ταχύτερη αντίδραση σε επίπεδο ΕΕ, καθώς τα κράτη μέλη που είχαν επωμιστεί υπερβολικό φόρτο χρειάστηκαν τέσσερις εβδομάδες για να προκηρύξουν την πρώτη τους διαδικασία προμήθειας ([29]). Μέχρι στιγμής, έχουν δρομολογηθεί τέσσερις διαδικασίες κοινής προμήθειας που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19, συνολικής μέγιστης αξίας 3,5 δισεκατομμυρίων ευρώ ([30]). Ωστόσο, η ισχύουσα νομοθεσία που διέπει τις διαδικασίες κοινής προμήθειας έχει ορισμένους εγγενείς περιορισμούς. Ένας τέτοιος περιορισμός είναι ότι η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την υπογραφή της σύμβασης-πλαισίου, αλλά μόνο τα κράτη μέλη μπορούν να αγοράσουν απευθείας τον εξοπλισμό, σύμφωνα με προκαθορισμένη ποσόστωση. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να δημιουργήσει από μόνη της απόθεμα, γεγονός που περιορίζει τη συμβολή της στο συνολικό επίπεδο ετοιμότητας της ΕΕ.

18. Βάσει της πρότασης, η Επιτροπή θα έχει την εξουσία να προβαίνει σε απευθείας προμήθειες σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης παρόμοιες με την κρίση της COVID-19. Κατά την άποψή μας, μια τέτοια κίνηση θα μπορούσε να επιτρέψει στην Επιτροπή να αντιδρά ταχύτερα σε παρόμοιες καταστάσεις στο μέλλον και θα μπορούσε να μειώσει τον επιχειρησιακό φόρτο για τα κράτη μέλη. Ωστόσο, όσον αφορά τις απευθείας προμήθειες, προκειμένου ο ΜΠΠΕ να εκπληρώσει τον συμπληρωματικό του ρόλο (βλέπε σημείο **9**), είναι σημαντικό οι συμβάσεις που συνάπτει η ΕΕ να είναι απολύτως συμπληρωματικές προς εκείνες που συνάπτουν τα κράτη μέλη που πλήττονται από την κρίση. Υπάρχουν ήδη ορισμένα σημαντικά εργαλεία για τη διασφάλιση της εν λόγω συμπληρωματικότητας: συγκεκριμένα, τα άρθρα 5 και 6 της απόφασης για τον ΜΠΠΕ, τα οποία προβλέπουν τη διενέργεια

([23]) Άρθρο 12, παράγραφος 3, της απόφασης αριθ. 1313/2013/ΕΕ για τον ΜΠΠΕ, όπως τροποποιήθηκε.

([24]) Το άρθρο 5 «Κοινή προμήθεια ιατρικών αντιμέτρων» της απόφασης αριθ. 1082/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, σχετικά με σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας και για την κατάργηση της απόφασης 2119/98/ΕΚ (ΕΕ L 293 της 5.11.2013, σ. 1), καθορίζει τους όρους συμμετοχής σε διαδικασίες κοινής προμήθειας των οποίων προηγείται συμφωνία κοινής προμήθειας.

([25]) Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 65) («οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις»)· και κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 (ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1) («δημοσιονομικός κανονισμός»).

([26]) Άρθρο 32, παράγραφος 2, στοιχείο γ), της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

([27]) Παράρτημα Ι, σημείο 11.1, στοιχείο γ), του δημοσιονομικού κανονισμού.

([28]) Οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τη χρήση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης που σχετίζεται με την κρίση της νόσου COVID-19 (ΕΕ C 108 I της 1.4.2020, σ. 1).

([29]) «Παρά την άμεση αντίδραση της Επιτροπής στην έξαρση της νόσου με τη δημιουργία ενωσιακού αποθέματος ιατρικού εξοπλισμού, η πρώτη προμήθεια ξεκίνησε σχεδόν τέσσερις εβδομάδες μετά τα πρώτα επιβεβαιωμένα κρούσματα COVID-19 στην Ευρώπη, καθώς τα κράτη μέλη ήταν απασχολημένα με την αντιμετώπιση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης και αδυνατούσαν να εξασφαλίσουν ταχεία προμήθεια και αποθήκευση ικανοτήτων rescEU στις εγκαταστάσεις τους.» Αιτιολογική έκθεση της πρότασης, ενότητα 3, σημείο 4 («Καταλληλότητα και απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου»), σελίδα 5.

([30]) European Commission, EU medical and health support: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_en

τακτικών εκτιμήσεων κινδύνου ως προληπτικών μέτρων, η απαίτηση να παρέχουν τα κράτη μέλη πληροφορίες σχετικά με τις διαθέσιμες επιχειρησιακές ικανότητές τους μέσω του Κέντρου Συντονισμού Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών, και οι εκτιμήσεις ικανοτήτων που προβλέπονται στο άρθρο 34, παράγραφος 2, της απόφασης για τον ΜΠΠΕ ([31]).

Η έμμεση διαχείριση μπορεί να προσφέρει ευελιξία στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πράξεων του ΜΠΠΕ, αλλά ενέχει και κινδύνους

19. Η Επιτροπή προτείνει να περιληφθεί και η έμμεση διαχείριση ([32]) ως μέθοδος εκτέλεσης του προϋπολογισμού παράλληλα με τον τρόπο άμεσης διαχείρισης που χρησιμοποιείται έως τώρα. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή θα αναθέτει την εκτέλεση πράξεων στο πλαίσιο του ΜΠΠΕ στους οργανισμούς που αναφέρονται στο άρθρο 62, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του δημοσιονομικού κανονισμού. Η έμμεση διαχείριση χρησιμοποιείται ήδη από την Επιτροπή σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και ανθρωπιστικής βοήθειας, τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ. Κατά την άποψή μας, με τον τρόπο αυτό θα ενισχυθεί η ευελιξία στις περιπτώσεις κρίσεων.

20. Στο πλαίσιο της έμμεσης διαχείρισης, οι εταίροι υλοποίησης ακολουθούν τις δικές τους διοικητικές διαδικασίες κατά την υλοποίηση των δράσεων. Κατά συνέπεια, η αποτελεσματικότητα των δράσεων που υλοποιούνται στο πλαίσιο αυτού του τρόπου διαχείρισης θα εξαρτηθεί από την ικανότητα και την εμπειρογνωσία των εταίρων υλοποίησης.

21. Για τον σκοπό αυτό, θα έχει ουσιαστική σημασία να διενεργείται διεξοδική εκ των προτέρων αξιολόγηση των δυνητικών εταίρων υλοποίησης για τη διασφάλιση της κανονικότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των πράξεων του ΜΠΠΕ που υλοποιούνται στο πλαίσιο της έμμεσης διαχείρισης. Το άρθρο 154, παράγραφοι 3 και 4, του δημοσιονομικού κανονισμού απαιτεί από την Επιτροπή να διενεργεί αξιολόγηση των κανόνων και των διαδικασιών που χρησιμοποιούν οι μελλοντικοί εταίροι υλοποίησης πριν από τη σύναψη σύμβασης με αυτούς ([33]).

22. Παρά το γεγονός ότι οι απαιτήσεις αυτές επιβάλλονται από τον δημοσιονομικό κανονισμό, στο πλαίσιο των πρόσφατων ελεγκτικών εργασιών του, το ΕΕΣ εντόπισε ορισμένα σφάλματα νομιμότητας και κανονικότητας σε δράσεις έκτακτης ανάγκης υπό έμμεση διαχείριση, όπως η μη επιλεξιμότητα δαπανών ([34]).

Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και επιτόπιοι έλεγχοι του ΕΕΣ

23. Γενικά, θεωρούμε ότι τα δικαιώματα ελέγχου μας προστατεύονται επαρκώς από τη νέα αιτιολογική σκέψη 19 και την αναφορά στην εφαρμογή του δημοσιονομικού κανονισμού στα άρθρα 25 και 27 της πρότασης. Ωστόσο, εκφράζουμε την ανησυχία ότι το άρθρο 27 ενδέχεται να μην καθιστά επαρκώς σαφή την έκταση των δικαιωμάτων ελέγχου του ΕΕΣ για τους αναγνώστες σε τρίτες χώρες. Οι ανησυχίες μας πηγάζουν από το γεγονός ότι το άρθρο αναφέρει ότι η OLAF δικαιούται να διενεργεί επιτόπιους ελέγχους, χωρίς, ωστόσο, να αναφέρεται το δικαίωμα του ΕΕΣ να πράττει το ίδιο.

24. Αυτή η απουσία αναφοράς στα δικαιώματα ελέγχου του ΕΕΣ συνιστά πρόβλημα. Όπως ορίζεται στις Συνθήκες και στον δημοσιονομικό κανονισμό, το ΕΕΣ έχει το δικαίωμα να διενεργεί επιτόπιους ελέγχους σε όλους τους οργανισμούς που διαχειρίζονται έσοδα ή δαπάνες για λογαριασμό της Ένωσης, καθώς και στις εγκαταστάσεις των αποδεκτών κονδυλίων της Ένωσης. Μολονότι η αρχή αυτή είναι γνωστή στους αναγνώστες που γνωρίζουν το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, μια απλή αναφορά στις αιτιολογικές σκέψεις ενδέχεται να μην είναι επαρκώς σαφής για τους αναγνώστες σε χώρες εκτός ΕΕ και για τρίτους που είναι λιγότερο εξοικειωμένοι με τη νομοθεσία της ΕΕ. Προκειμένου να αποκατασταθεί αυτή η αδυναμία, προτείνουμε η φράση «καθώς και επιτόπιων ελέγχων» να μεταφερθεί στην πρώτη πρόταση του άρθρου 27 και να απαλειφθεί από τη δεύτερη πρόταση για να αποφευχθεί η επανάληψη.

([31]) «Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κάθε δύο χρόνια […]. Η έκθεση περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με την επιτελούμενη πρόοδο όσον αφορά την επίτευξη των στόχων σε επίπεδο ικανοτήτων και τις εναπομένουσες ελλείψεις […], λαμβάνοντας υπόψη τη δημιουργία των ικανοτήτων rescEU […]. Η έκθεση παρέχει επίσης μια επισκόπηση των εξελίξεων που αφορούν τον προϋπολογισμό και το κόστος σχετικά με τις ικανότητες αντιμετώπισης, καθώς και εκτίμηση της ανάγκης για περαιτέρω ανάπτυξη των εν λόγω ικανοτήτων.»

([32]) Νέο άρθρο 25: «Η Επιτροπή υλοποιεί τη χρηματοδοτική συνδρομή της Ένωσης σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό υπό άμεση ή έμμεση διαχείριση με τους οργανισμούς που αναφέρονται στο άρθρο 62, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του δημοσιονομικού κανονισμού.»

([33]) «Η Επιτροπή εξασφαλίζει επίπεδο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης ισοδύναμο με αυτό που προβλέπεται κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού από την Επιτροπή (άμεση διαχείριση). Η Επιτροπή το επιτυγχάνει αυτό με την αξιολόγηση των συστημάτων, κανόνων και διαδικασιών των προσώπων και των οντοτήτων που συμμετέχουν στην εκτέλεση κονδυλίων της Ένωσης εάν προτίθεται να βασιστεί σε τέτοιου είδους συστήματα, κανόνες και διαδικασίες για την υλοποίηση της ενέργειας, ή με την εφαρμογή κατάλληλων μέτρων εποπτείας.»

([34]) Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2019 (προς δημοσίευση) (κεφάλαιο 7 – Τομέας 3 του ΠΔΠ) — Πλαίσιο 7.3 «Υπερεκτίμηση των μισθολογικών δαπανών» και ετήσια έκθεση σχετικά με τα ΕΤΑ για το οικονομικό έτος 2019 (προς δημοσίευση) — Πλαίσιο 5 «Παραδείγματα ποσοτικοποιήσιμων σφαλμάτων».

Παρατηρήσεις σχετικά με τις δυνατότητες του ΜΠΠΕ από την άποψη των επιδόσεων

Δεν διασφαλίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο δαπανών σε καθέναν από τους πυλώνες της πρόληψης, της ετοιμότητας και της αντιμετώπισης

25. Η στρατηγική της ΕΕ για την αντιμετώπιση κρίσεων διαθέτει τρεις πυλώνες: την πρόληψη, την ετοιμότητα και την αντιμετώπιση. Το παράρτημα I της απόφασης για τον ΜΠΠΕ καθορίζει ελάχιστα ποσοστά χρηματοδότησης (με ευελιξία 8 ποσοστιαίων μονάδων προς κάθε κατεύθυνση) για καθέναν από αυτούς τους θεμελιώδεις πυλώνες, ως εξής:

— Πρόληψη: 20 % +/– 8 ποσοστιαίες μονάδες, δηλαδή μεταξύ 12 % και 28 %.

— Ετοιμότητα: 50 % +/– 8 ποσοστιαίες μονάδες, δηλαδή μεταξύ 42 % και 58 %.

— Αντιμετώπιση: 30 % +/– 8 ποσοστιαίες μονάδες, δηλαδή μεταξύ 22 % και 38 %.

26. Τα ποσοστά αυτά εγγυώνται ότι ένα ελάχιστο ποσό θα διατεθεί σίγουρα σε κάθε πυλώνα. Θεωρούμε θετική τη συγκεκριμένη πρόβλεψη. Ωστόσο, στην πρότασή της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το παράρτημα I παρακώλυε την ευελιξία όσον αφορά την αντιμετώπιση της έξαρσης της νόσου COVID-19. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προτείνει την απαλοιφή του παραρτήματος. Επομένως, δεν θα υπάρχει ελάχιστο χρηματοδοτικό κονδύλιο για κάθε στρατηγικό πυλώνα.

27. Η Επιτροπή αιτιολογεί αυτή την προτεινόμενη απαλοιφή δηλώνοντας ότι «τα ποσοστά που αναφέρονται στο παράρτημα I δεν φαίνεται να εξασφαλίζουν επαρκή ευελιξία ώστε να μπορέσει η Ένωση να επιτύχει τους στόχους που έχει θέσει. Σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, τα ποσοστά στο παράρτημα I οδηγούν σε αδικαιολόγητη διοικητική επιβάρυνση και μπορεί να περιορίσουν την ευελιξία που είναι αναγκαία για την προσαρμογή των αναγκών σε περίπτωση καταστροφής σε συγκεκριμένο έτος» ([35]).

28. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης, «μακροπρόθεσμα, η πρόληψη και η ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων των καταστροφών με καλύτερη ετοιμότητα είναι πιο αποδοτική από άποψη κόστους σε σχέση με την αντιμετώπισή τους». Η ετοιμότητα αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της διαχείρισης κρίσεων και αποτελεί εξαρχής θεμελιώδη έννοια για τον ΜΠΠΕ. Κατά την άποψή μας, η απαλοιφή του παραρτήματος I συνεπάγεται ότι δεν είναι πλέον εγγυημένη η ελάχιστη χρηματοδότηση για κάθε στρατηγικό πυλώνα. Θεωρούμε ότι η νομοθεσία πρέπει να υπενθυμίζει ότι η Επιτροπή οφείλει να επενδύει και στους τρεις στρατηγικούς πυλώνες (πρόληψη, ετοιμότητα και αντιμετώπιση) του κύκλου διαχείρισης καταστροφών.

Υπάρχουν κενά στην παρακολούθηση ορισμένων από τις νέες δραστηριότητες του ΜΠΠΕ

29. Η πρόταση περιέχει μόνο τον ακόλουθο πρόσθετο βασικό δείκτη: «[…] του αριθμού των ικανοτήτων rescEU που έχουν δημιουργηθεί για την παροχή βοήθειας σε εξαιρετικά κρίσιμες καταστάσεις·» ([36]).

30. Από τις νέες δραστηριότητες και τους στόχους που προτείνονται για τον ΜΠΠΕ ορισμένοι δεν συνοδεύονται από δείκτες ή ειδική παρακολούθηση. Πρόκειται για τις ακόλουθες περιπτώσεις:

— δαπάνες που αποτελούν αντικείμενο απευθείας και από κοινού προμήθειας,

— απλούστευση/ανταπόκριση/αποτελεσματικότητα των πράξεων έμμεσης διαχείρισης,

— ενίσχυση της διατομεακής και κοινωνικής ετοιμότητας,

— τον νέο ρόλο όσον αφορά τον επιχειρησιακό συντονισμό και την παρακολούθηση του Κέντρου Συντονισμού Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών (ΚΣΑΕΑ),

— περισσότερες επενδύσεις στην ετοιμότητα σε επίπεδο Ένωσης.

31. Κατά την άποψή μας, η πρόταση πρέπει να περιλαμβάνει πρόσθετους δείκτες με τους οποίους θα παρακολουθούνται συγκεκριμένα τα στοιχεία που περιγράφονται ανωτέρω.

([35]) Αιτιολογική έκθεση της πρότασης COM(2020) 220 final, ενότητα 5, δεύτερο σημείο, «Αναλυτική επεξήγηση των επιμέρους διατάξεων της πρότασης», σελ. 6.

([36]) Άρθρο 3, παράγραφος 2, σημείο β), της πρότασης.

32. Επιπλέον, δεδομένου ότι η πρόταση δεν καθορίζει ένα ελάχιστο επίπεδο δαπανών για καθέναν από τους τρεις βασικούς στρατηγικούς πυλώνες της στρατηγικής της ΕΕ για τις επιχειρήσεις αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (πρόληψη, ετοιμότητα και αντιμετώπιση), θεωρούμε ότι θα ήταν χρήσιμο να συμπεριληφθεί ένας μηχανισμός αναφοράς των πραγματικών δαπανών στο πλαίσιο του ΜΠΠΕ για καθέναν από αυτούς τους πυλώνες.

Η παρούσα γνώμη εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, στις 28 Σεπτεμβρίου 2020.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Klaus-Heiner LEHNE
Πρόεδρος