

III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 9/2020

(podle čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU)

k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění rozhodnutí č. 1313/2013/EU o mechanismu civilní ochrany Unie (COM(2020) 220 final), který předložila Komise

(2020/C 385/01)

OBSAH

| | Body | Strana |
|--|-------|--------|
| Úvod | 1-4 | 2 |
| Mechanismus civilní ochrany Unie | 5-6 | 3 |
| Naše stanovisko k navrhovaným změnám | 7 | 4 |
| Připomínky k finančním aspektům | 8-9 | 4 |
| Přiměřenost celkového zvýšení rozpočtu není dostatečně podložena | 10-14 | 4 |
| Zavedení přímého zadávání veřejných zakázek může reakci EU na krize zrychlit | 15-18 | 6 |
| Nepřímé řízení může vnést do řádného finančního řízení operací mechanismu civilní ochrany Unie flexibilitu, ale také určitá rizika | 19-22 | 7 |
| Ochrana finančních zájmů Unie a kontroly na místě prováděné EÚD | 23-24 | 7 |
| Připomínky k výkonnostnímu potenciálu mechanismu civilní ochrany Unie | 25-32 | 8 |
| Není zaručeno minimální finanční krytí pro jednotlivé pilíře (prevence, připravenost, reakce) mechanismu civilní ochrany Unie | 25-28 | 8 |
| Monitorování některých nových činností mechanismu civilní ochrany Unie má nedostatky | 29-32 | 8 |

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 322 odst. 1 písm. a) této smlouvy,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie ⁽¹⁾,

s ohledem na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1313/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 o mechanismu civilní ochrany Unie ⁽²⁾,

s ohledem na návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění rozhodnutí č. 1313/2013/EU o mechanismu civilní ochrany Unie, který předložila Komise ⁽³⁾,

s ohledem na žádost Rady o stanovisko k výše uvedenému návrhu ze dne 18. června 2020,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

Úvod

1. Pandemie COVID-19 není první celosvětovou zdravotní krizí, které Evropa čelí. Její důsledky jsou však bezprecedentní. Ukazuje se, že je potřeba, aby EU byla na budoucí rozsáhlé krize lépe připravena. Členské státy byly rozsahem a rychlostí postupující krize zaskočeny a jejich systémy zdravotní péče se dostaly pod značný tlak. Chyběl dostatek zdravotnické vybavení a vyskytly se problémy se skladovací kapacitou ⁽⁴⁾.

2. Hlavní odpovědnost za prevenci katastrof a krizí na svém území a za přípravu a reakci na ně stále nesou členské státy EU. Komise má však v oblasti civilní ochrany podpůrnou úlohu. To znamená, že některá opatření v této oblasti se přijímají na úrovni EU a že i samotná EU bude hrát v reakci na budoucí zdravotní hrozby určitou roli.

3. Dne 26. března 2020 Evropská rada projednala reakci EU na tuto pandemii. Vydala společné prohlášení ⁽⁵⁾, v němž uvedla, že je třeba se z krize způsobené onemocněním COVID-19 poučit. Dále uvedla, že „nastal čas zavést v rámci EU ambicióznější a rozsáhlejší systém krizového řízení“ a vyzvala Komisi, aby v tomto směru předložila návrhy. Komise následně dne 2. června 2020 předložila návrh, kterým se mění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1313/2013/EU o mechanismu civilní ochrany Unie ⁽⁶⁾ („návrh“).

4. Dne 18. června 2020 požádala Rada Evropské unie Účetní dvůr, aby k návrhu co nejdříve vydal své stanovisko. Toto stanovisko je reakcí na tuto žádost a doplňuje naše další stanoviska, která jsme zveřejnili k mimořádné flexibilitě pro

⁽¹⁾ Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 924, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1475 ze dne 2. října 2018 (Úř. věst. L 250, 4.10.2018, s. 1), a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/420 ze dne 13. března 2019 (Úř. věst. L 771, 20.3.2019, s. 1).

⁽³⁾ (COM (2020) 220 final), (2020/0097 (COD)), 2.6.2020.

⁽⁴⁾ Podrobnější informace viz důvodová zpráva k návrhu (COM(2020) final), třetí oddíl, čtvrtá odrážka: „Účelnost právních předpisů a zjednodušení“, s. 4.

⁽⁵⁾ Společné prohlášení členů Evropské rady, 26. března 2020.

⁽⁶⁾ Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 924.

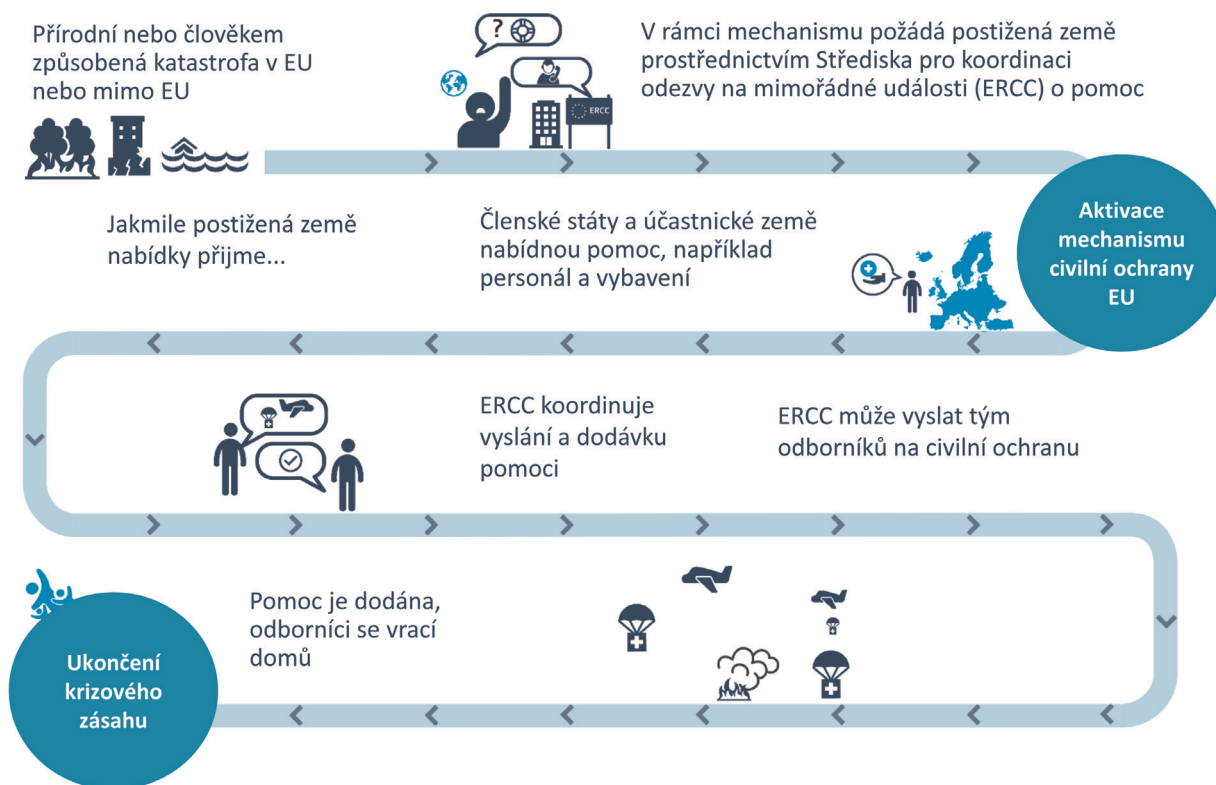
využití evropských strukturálních a investičních fondů ⁽⁷⁾, k iniciativě REACT-EU a nařízení o společných ustanoveních ⁽⁸⁾, k Fondu pro spravedlivou transformaci ⁽⁹⁾ a k facilitě na podporu oživení a odolnosti ⁽¹⁰⁾.

Mechanismus civilní ochrany Unie

5. Mechanismus civilní ochrany Unie (UCPM) byl zřízen rozhodnutím č. 1313/2013/EU. Záměrem bylo mít mechanismus, který bude přispívat k provádění článku 196 (o civilní ochraně) a článku 222 (o solidaritě mezi členskými státy EU) Smlouvy o fungování Evropské unie. Cílem mechanismu je zlepšit spolupráci mezi Evropskou unií (EU) a účastnickými státy ⁽¹¹⁾, a pomoci tak účinněji předcházet přírodním a člověkem způsobeným katastrofám, připravit se na ně a reagovat na ně. O pomoc v rámci mechanismu civilní ochrany Unie může požádat kterákoliv země na světě. **Rámeček 1** znázorňuje, jak mechanismus civilní ochrany Unie funguje.

Rámeček 1

Jak funguje mechanismus civilní ochrany EU?



Zdroj: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en.

6. Právní rámec mechanismu civilní ochrany Unie byl dvakrát pozměněn. Jedna změna byla provedena nařízením (EU) 2018/1475 ⁽¹²⁾. Druhá pak rozhodnutím (EU) 2019/420 ⁽¹³⁾, kterým byl v návaznosti na přeshraniční lesní požáry

⁽⁷⁾ Stanovisko č. 3/2020, přijaté dne 14.4.2020, zveřejněné dne 15.4.2020.

⁽⁸⁾ Stanovisko č. 4/2020, přijaté dne 13.7.2020, zveřejněné dne 14.7.2020.

⁽⁹⁾ Stanovisko č. 5/2020, přijaté dne 20.7.2020, zveřejněné dne 22.7.2020.

⁽¹⁰⁾ Stanovisko č. 6/2020, přijaté dne 7.9.2020, zveřejněné dne 9.9.2020.

⁽¹¹⁾ Účastnickými státy mechanismu civilní ochrany Unie jsou také Island, Severní Makedonie, Černá Hora, Norsko, Srbsko a Turecko.

⁽¹²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1475 ze dne 2. října 2018, kterým se stanoví právní rámec Evropského sboru solidarity a kterým se mění nařízení (EU) č. 1288/2013, nařízení (EU) č. 1293/2013 a rozhodnutí č. 1313/2013/EU (Úř. věst. L 250, 4.10.2018, s. 1).

⁽¹³⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/420 ze dne 13. března 2019, kterým se mění rozhodnutí č. 1313/2013/EU o mechanismu civilní ochrany Unie (Úř. věst. L 771, 20.3.2019, s. 1).

a povodně na území členských států EU zřízen mechanismus „rescEU“. Při poslední revizi⁽¹⁴⁾ byla také zavedena ustanovení⁽¹⁵⁾ zaměřená na zmírnění rizik, která mají nízkou pravděpodobnost výskytu, ale vysoký dopad. V tomto ohledu měly být do prosince 2020 učiněny zásadní kroky. Avšak vzhledem k tomu, že pandemie COVID-19 vypukla dříve, než ustanovení nabyla účinku, nebylo možné posoudit jejich celkový potenciál.

Naše stanovisko k navrhovaným změnám

7. Celkovým cílem návrhu⁽¹⁶⁾ je zajistit, aby Unie mohla svým občanům v Evropě i mimo ni poskytovat lepší podporu v případě krize či mimořádné situace. Naše stanovisko obsahuje připomínky k finančním aspektům a výkonnostnímu potenciálu mechanismu civilní ochrany Unie.

Připomínky k finančním aspektům

8. V souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality⁽¹⁷⁾ by Komise měla na úrovni EU jednat jen v případech, kdy je to nezbytné, a způsobem, který nepřekračuje rámec toho, co je potřeba k vyřešení problému⁽¹⁸⁾. Z toho vyplývá, že mechanismus civilní ochrany Unie lze využít ke koordinaci pomoci pouze tehdy, když krize ohrožuje schopnost země na ni reagovat, a když země požádá o pomoc.

9. Jinými slovy úlohou mechanismu civilní ochrany Unie je doplňovat vlastní kapacity členských států, nikoliv je nahrazovat. Aby byly splněny výše uvedené zásady, je třeba důkladně posoudit, které kapacity pro odezvu v členských státech chybí, a na základě toho určit oblasti, v nichž by bylo možné žádat o podporu v rámci mechanismu civilní ochrany Unie.

Přiměřenost celkového zvýšení rozpočtu není dostatečně podložena

10. Návrh zvyšuje rozpočtové zdroje pro mechanismus civilní ochrany Unie na období 2021–2027 na 3,5 miliardy EUR v běžných cenách. To je oproti původnímu rozpočtu 1,4 miliardy EUR v běžných cenách nárůst o 150 %. Část těchto prostředků (1,3 miliardy EUR) bude poskytnuta přímo z víceletého finančního rámce na období 2021–2027 (nový odst. 1 písm. a) v článku 19). Dalších 2,2 miliardy EUR bude uvolněno z nového evropského nástroje na podporu oživení (ERI) (nový článek 19a). Zdroje z nástroje pro podporu oživení budou představovat vnější účelově vázané příjmy v souladu s čl. 21 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046⁽¹⁹⁾.

11. Uvedený 150% nárůst rozpočtových prostředků mechanismu civilní ochrany Unie na období 2021–2027 byl potvrzen na mimořádném zasedání Evropské rady v červenci 2020: rozhodnutím Rady se zvýšil celkový rozpočet mechanismu civilní ochrany na 3 miliardy EUR z původních 1,2 miliardy EUR v cenách roku 2018. V reálných hodnotách jsou částky v návrhu a v rozhodnutí Rady shodné, vyjádřené v prvním případě v běžných cenách a ve druhém v cenách roku 2018. Celkem 1,1 miliardy EUR bylo poskytnuto z víceletého finančního rámce na období 2021–2027. Dalších 1,9 miliardy EUR bylo vyčleněno z nástroje Next Generation EU (NGEU)⁽²⁰⁾. Rada rovněž vytvořila pro mechanismus civilní ochrany Unie novou rozpočtovou položku. Nyní spadá pod okruh 2 „Soudržnost, odolnost a hodnoty“ namísto okruhu 5, který byl přejmenován na „Bezpečnost a obrana“ (viz **rámeček 2**).

⁽¹⁴⁾ Úř. věst. L 771, 20.3.2019, s. 1.

⁽¹⁵⁾ Články 6 („Zvládání rizik“), 21 („Způsobila opatření v oblasti prevence a připravenosti“), 23 („Způsobila opatření související s vybavením a operacemi“), 32 („Prováděcí akty“).

⁽¹⁶⁾ Který staví na návrhu Komise (COM(2019) 125) ze dne 7.3.2019, jenž se omezuje pouze na rozpočtová ustanovení rozhodnutí č. 1313/2013/EU v souladu s návrhem víceletého finančního rámce na období 2021–2027 předloženým Komisí (COM(2018) 321) ze dne 2.5.2018.

⁽¹⁷⁾ Čl. 5 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 1).

⁽¹⁸⁾ Pokyny ke zlepšování právní úpravy (SWD(2017) 350), 7.7.2017, s. 4, kapitola 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_cs.

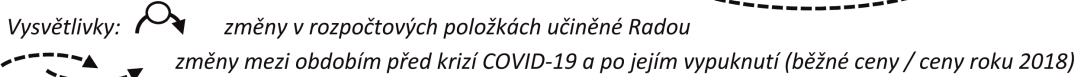
⁽¹⁹⁾ Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁰⁾ Evropský nástroj na podporu oživení, označovaný nyní Radou jako Next Generation EU, byl navržen Komisí dne 28. května 2020 (COM(2020) 441) na podporu oživení EU po pandemii COVID-19.

Rámeček 2

Víceletý finanční rámec a nástroj NGEU – Od původního návrhu Komise v květnu 2018 k dohodě Evropské rady v červenci 2020

| | Návrhy Komise | | | | | Závěry Rady |
|--------------------------------------|---------------|----------------|----------------|------------|----------------|-------------|
| | VFR | ERI (NGEU) | | UCPM | | VFR & NGEU |
| | 2018 | 2020 | | 2020 | | |
| | květen | květen | červen | červen | červenec | |
| (v mld. EUR) | běžné ceny | ceny roku 2018 | ceny roku 2018 | běžné ceny | ceny roku 2018 | |
| Okruh 2 | | | | | | |
| „Soudržnost a hodnoty“ | 442,4 | 392,0 | | | | |
| „Soudržnost, odolnost a hodnoty“ | | | | | | 377,8 |
| UCPM | | | | | | 1,1 |
| Okruh 5 | | | | | | |
| „Odolnost, bezpečnost a obrana“ | 27,5 | 24,3 | | | | |
| „Bezpečnost a obrana“ | | | | | | 13,2 |
| UCPM | 1,4 | 1,2 | | 1,3 | | |
| ERI -> NGEU | | | 750,0 | | 750,0 | |
| Civilní ochrana / rescEU | | | 2,0 | 2,2 | 1,9 | |
| UCPM / civilní ochrana celkem | 1,4 | 1,2 | | 3,5 | 3,0 | |

Vysvětlivky:  změny v rozpočtových položkách učiněné Radou
změny mezi obdobím před krizí COVID-19 a po jejím vypuknutí (běžné ceny / ceny roku 2018)

Zdroj: EÚD. Informace na základě veřejně dostupných dokumentů.

12. Posuzovali jsme, zda návrh obsahuje jasnou intervenční logiku, která ukazuje, jakým způsobem bude financování EU řešit zjištěné potřeby, a přidanou hodnotu podpory EU. Komise uvedla, že návrh „vycházel z předběžných poznatků získaných na základě rozšíření onemocnění COVID-19, které byly identifikovány v úzké spolupráci s příslušnými zúčastněnými stranami na vnitrostátní úrovni i na úrovni Unie, což přispělo k důkladnému vyhodnocení dopadu navrhovaných politik“⁽²¹⁾. Považujeme takové tvrzení za přehnané, protože kvůli naléhavosti, s jakou bylo třeba reagovat na pandemii COVID-19, nebylo k návrhu vypracováno obvyklé posouzení dopadů ani neproběhly konzultace se zúčastněnými stranami.

13. Podle návrhu budou v rámci mechanismu civilní ochrany Unie plněny další úkoly⁽²²⁾. Návrh však neobsahuje žádné informace o odhadovaných nákladech, které jsou s nimi spojeny. Podle našeho názoru jsou tyto informace nezbytné k odůvodnění navrhovaného výrazného zvýšení rozpočtu.

14. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nemůžeme určit, zda je navrhovaný rozpočet pro dosažení stanovených cílů přiměřený.

⁽²¹⁾ Důvodová zpráva k návrhu, třetí oddíl, třetí odrážka: „Posouzení dopadů“, s. 4.

⁽²²⁾ Například činnosti na podporu meziodvětvových a přeshraničních přístupů, vytváření strategických rezerv zdravotnického vybavení na úrovni EU, rozvoj kapacit pro zdravotní evakuaci a vytváření zdravotnických záchranných týmů.

Zavedení přímého zadávání veřejných zakázek může reakci EU na krize zrychlit

15. V rámci mechanismu civilní ochrany Unie v jeho současné podobě může Komise podpořit členské státy formou přímých grantů nebo prostřednictvím společného zadávacího řízení na pořízení kapacit rescEU jménem členských států⁽²³⁾. Podle dohody o společném zadávání veřejných zakázek⁽²⁴⁾ koordinuje zadávání veřejných zakázek Komise. Ta sleduje potřeby členských států, vypracovává technické specifikace, organizuje zadávací řízení, posuzuje nabídky a zadává zakázky. Členské státy pak mohou v rámci těchto zakázek zadávat individuální objednávky a nakupovat zdravotnické vybavení.

16. Stávající právní předpisy umožňují⁽²⁵⁾ učinit v krizových situacích výjimky z omezení, která se jinak musí při zadávání veřejných zakázek dodržovat. Například jednací řízení bez předchozího uveřejnění lze použít „pokud je to nezbytně nutné, když z důvodů krajní naléhavosti způsobené událostmi, které veřejný zadavatel nemohl předvídat, nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení [...]“⁽²⁶⁾. Podobně podrobná pravidla pro zadávání zakázek stanovená v příloze I finančního nařízení stanoví, že veřejný zadavatel „může jednací řízení bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení použít bez ohledu na odhadovanou hodnotu veřejné zakázky, [...] pokud je to nezbytně nutné, když z důvodů krajní naléhavosti způsobené nepředvídatelnými událostmi nelze dodržet lhůty [...] a pokud okolnosti odůvodňující tuto krajní naléhavost nelze přičítat veřejnému zadavateli“⁽²⁷⁾. Dne 1. dubna 2020 vydala Komise pokyn⁽²⁸⁾, v němž uvádí, že „pro situaci, jako je současná krize COVID-19, která představuje krajní a nepředvídatelnou naléhavost, neobsahují směrnice EU procesní omezení“.

17. Podle Komise by možnost, aby zadávala veřejné zakázky přímo, bývala umožnila reagovat na úrovni EU rychleji, neboť přetížným členským státům trvalo čtyři týdny, než zahájily první zadávací řízení⁽²⁹⁾. Prozatím byla v návaznosti na pandemii COVID-19 zahájena čtyři společná zadávací řízení v maximální souhrnné hodnotě 3,5 miliardy EUR⁽³⁰⁾. Právní předpisy upravující společná zadávací řízení však mají určitá přirozená omezení. Jedním z nich je, že Komise odpovídá za podpis rámcové smlouvy, ale přímo pořizovat vybavení mohou pouze členské státy v souladu s předem stanovenou kvótou. To znamená, že Komise nemůže vytvářet zásoby sama, což omezuje její příspěvek k celkové úrovni připravenosti EU.

18. Podle návrhu bude Komise zmocněna k přímému zadávání veřejných zakázek v mimořádných situacích podobných krizi COVID-19. Domníváme se, že takový krok mohl Komisi umožnit rychleji reagovat v podobných situacích v budoucnu a také snížit provozní zátěž členských států. Má-li však mechanismus civilní ochrany Unie plnit v přímém zadávání veřejných zakázek doplňkovou úlohu (viz bod 9), je nutné, aby to, co pořizuje EU, bylo v plné míře komplementární k tomu, co pořizují členské státy postižené krizí. Určité důležité nástroje pro zaručení takové doplňkovosti již existují. Jde o článek 5 a 6 rozhodnutí o civilním mechanismu ochrany Unie, které vyžadují pravidelné posuzování rizik

⁽²³⁾ Čl. 12 odst. 3 rozhodnutí č. 1313/2013/EU o UCPM ve znění pozdějších předpisů.

⁽²⁴⁾ Článek 5 „Společné zadávání veřejných zakázek na lékařská protioopatření“ rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. října 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES (Úř. věst. L 293, 5.11.2013, s. 1) stanoví podmínky pro účast na společných zadávacích řízeních, jimž předcházela dohoda o společném zadávacím řízení.

⁽²⁵⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65) („směrnice o zadávání veřejných zakázek“), a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1) („finanční nařízení“).

⁽²⁶⁾ Čl. 32 odst. 2 písm. c) směrnice 2014/24/EU.

⁽²⁷⁾ Odst. 11.1 písm. c) přílohy I finančního nařízení.

⁽²⁸⁾ Pokyny Evropské komise k používání rámce pro zadávání veřejných zakázek v mimořádné situaci související s krizí COVID-19 (Úř. věst. C 108I, 1.4.2020, s. 1).

⁽²⁹⁾ „Přestože Komise na šíření tohoto onemocnění okamžitě zareagovala vytvořením unijní zásoby zdravotních prostředků, byla první veřejná zakázka zadána až přibližně za čtyři týdny po potvrzení prvních případů COVID-19 v Evropě, protože členské státy byly zaměstnány řešením této mimořádné události a nebyly schopny zajistit rychlý nákup a skladování kapacit rescEU v zařízeních členských států.“ Důvodová zpráva k návrhu, třetí oddíl, čtvrtá odrážka: „Účelnost právních předpisů a zjednodušení“, s. 5.

⁽³⁰⁾ Evropská komise, Zdravotnická a zdravotní podpora ze strany EU: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_cs.

v rámci preventivních opatření, dále požadavek, aby členské státy poskytovaly informace o své provozní kapacitě prostřednictvím Střediska pro koordinaci odezvy na mimořádné události, a posuzování kapacit v souladu s ustanoveními článku 34 odst. 2 rozhodnutí o civilním mechanismu ochrany Unie ⁽³¹⁾.

Nepřímé řízení může vnést do řádného finančního řízení operací mechanismu civilní ochrany Unie flexibilitu, ale také určitá rizika

19. Komise navrhuje vedle přímého řízení, které využívala dosud, plnit rozpočet mechanismu civilní ochrany Unie také v režimu nepřímého řízení ⁽³²⁾. V praxi to znamená, že Komise pověří prováděním operací v rámci mechanismu subjekty uvedené v čl. 62 odst. 1 písm. c) finančního nařízení. Komise režim nepřímého řízení již uplatňuje v mimořádných situacích a situacích humanitární pomoci, a to jak v EU, tak mimo ni. Podle našeho názoru to v krizových situacích přináší větší flexibilitu.

20. V případě nepřímého řízení se prováděcí partneri řídí při provádění opatření svými vlastními administrativními postupy. Účinnost opatření, u nichž se uplatňuje tento způsob řízení, proto závisí na schopnosti a odbornosti prováděcích partnerů.

21. Pro to, aby se zajistila správnost a řádné finanční řízení operací mechanismu civilní ochrany Unie v rámci nepřímého řízení, bude proto zcela zásadní, aby byli předem důkladně posouzeni potenciální prováděcí partneri. Čl. 154 odst. 3 a 4 finančního nařízení vyžaduje, aby Komise před tím, než s potenciálními prováděcími partnery uzavře smlouvu, posoudila jejich pravidla a postupy ⁽³³⁾.

22. Přestože jsou tyto požadavky stanoveny finančním nařízením, EÚD při své nedávné auditní činnosti zjistil určité chyby v legalitě a správnosti v mimořádných opatřeních v rámci nepřímého řízení, jako např. nezpůsobilost nákladů ⁽³⁴⁾.

Ochrana finančních zájmů Unie a kontroly na místě prováděné EÚD

23. Obecně se domníváme, že naše kontrolní pravomoci jsou dostatečně chráněny novým 19. bodem odůvodnění a odkazem na uplatňování finančního nařízení v člancích 25 a 27 návrhu. Obáváme se však, že článek 27 nemusí čtenářům ze zemí mimo EU dostatečně objasňovat rozsah kontrolních pravomocí EÚD. Naše obavy pramení z toho, že v článku se zmiňuje právo úřadu OLAF provádět kontroly na místě, ale o právu EÚD činit totéž se v něm již nehovoří.

24. Skutečnost, že chybí zmínka o kontrolních pravomocích EÚD, je problém. Smlouvy a finanční nařízení stanoví, že EÚD má právo provádět audity na místě u všech subjektů, které spravují příjmy nebo výdaje jménem Unie, a v prostorách příjemců finančních prostředků Unie. Čtenáři obeznámení s institucionálním uspořádáním EU toto pojetí znají. Avšak pro čtenáře ze zemí mimo EU a pro třetí strany, které se v právních předpisech EU orientují méně, nemusí být odkaz v bodech odůvodnění takto jednoznačný. Navrhujeme proto přesunout vsuvku „včetně kontrol na místě“ do první věty článku 27 a z druhé věty článku ji vypustit, aby se text neopakoval.

⁽³¹⁾ „Komise každé dva roky předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu [...]. Tato zpráva obsahuje informace o pokroku při plnění cílů kapacity a o přetrvávajících nedostacích [...], a to s ohledem na vytváření kapacit rescEU [...]. Ve zprávě je rovněž obsažen přehled vývoje rozpočtu a nákladů souvisejících s kapacitami pro odezvu a také posouzení potřeby dále tyto kapacity rozvíjet.“

⁽³²⁾ Nový článek 25: „Komise provádí finanční podporu Unie v souladu s finančním nařízením v přímém nebo nepřímém řízení se subjekty uvedenými v čl. 62 odst. 1 písm. c) finančního nařízení.“

⁽³³⁾ „Komise zajistí úroveň ochrany finančních zájmů Unie, která je rovnocenná úrovni ochrany stanovené v případě plnění rozpočtu Komisí“ (režim přímého řízení). „Komise tak učiní posouzením systémů, pravidel a postupů osob nebo subjektů vynakládajících finanční prostředky Unie, pokud se na tyto systémy, pravidla a postupy hodlá spoléhat při provádění akce, nebo přijetím vhodných dohledových opatření.“

⁽³⁴⁾ Výroční zpráva za rok 2019 (bude zveřejněno) (kapitola 7 – VFR 3) – rámeček 7.3 „Nadhodnocení mzdových nákladů“ a výroční zpráva o ERF za rok 2019 (bude zveřejněno) – rámeček 5 „Příklady vyčíslitelných chyb“.

Připomínky k výkonnostnímu potenciálu mechanismu civilní ochrany Unie

Není zaručeno minimální finanční krytí pro jednotlivé pilíře (prevence, připravenost, reakce) mechanismu civilní ochrany Unie

25. Strategie EU reakce na krizi má tři pilíře, jimiž jsou prevence, připravenost a reakce. Příloha I rozhodnutí o mechanismu civilní ochrany Unie stanoví minimální procentní podíly financování (s flexibilitou 8 procentních bodů v obou směrech) pro každý z těchto základních pilířů takto:

- Prevence: 20 % +/- 8 procentních bodů, tedy mezi 12 % a 28 %.
- Připravenost: 50 % +/- 8 procentních bodů, tedy mezi 42 % a 58 %.
- Reakce: 30 % +/- 8 procentních bodů, tedy mezi 22 % a 38 %.

26. Tyto procentní podíly zaručují, že na každý pilíř bude s jistotou přidělena určitá minimální částka. Podle našeho názoru to je dobrý postup. Komise však ve svém návrhu tvrdí, že příloha I omezuje flexibilitu při řešení pandemie COVID-19, a navrhuje proto tuto přílohu vypustit. Na jednotlivé strategické pilíře tedy již nebudou vyčleněny minimální přídele finančních prostředků.

27. Komise odůvodňuje navrhované vypuštění tím, že „procentní podíly uvedené v příloze I nezajišťují dostatečnou flexibilitu, aby mohla EU dosáhnout cílů, které si stanovila. V případě mimořádné události vedou procentní podíly uvedené v příloze I k nadměrné administrativní zátěži a mohou omezit flexibilitu potřebnou k přizpůsobení se potřebám vyplývajícím z katastrof v kterémkoli daném roce“⁽³⁵⁾.

28. Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu, „[z] dlouhodobého hlediska je prevence a minimalizace dopadu katastrof společně s lepší připraveností nákladově efektivnější než pouhá reakce na ně“. Připravenost je základem krizového řízení. Na tomto předpokladu byl mechanismus civilní ochrany Unie od počátku vystavěn. Podle našeho názoru vypuštění přílohy I znamená, že jednotlivé strategické pilíře již nemají zaručen minimální finanční příděl. Domníváme se, že v právních předpisech je třeba zdůraznit, že Komise by měla investovat do všech tří strategických pilířů (prevence, připravenost a reakce) cyklu zvládnání katastrof.

Monitorování některých nových činností mechanismu civilní ochrany Unie má nedostatky

29. Návrh obsahuje pouze následující doplňkový hlavní ukazatel: „počet kapacit rescEU zřízených za účelem poskytování pomoci v kritických situacích“⁽³⁶⁾.

30. K některým novým činnostem a cílům navrhovaným pro mechanismus civilní ochrany není stanoven žádný ukazatel ani žádné zvláštní monitorování. Jedná se o tyto případy:

- společné výdaje vynakládané přímo,
- zjednodušení/odpověď/účinnost operací nepřímého řízení,
- posílení meziodvětvové a společenské připravenosti,
- nová úloha, pokud jde o operativní koordinaci a monitorování Střediska pro koordinaci odezvy na mimořádné události (ERCC),
- více investic do připravenosti na úrovni Unie.

31. Podle našeho názoru by návrh měl zahrnovat další ukazatele, které by zvláště monitorovaly výše popsané položky.

⁽³⁵⁾ Důvodová zpráva k návrhu COM(2020) 220 final, oddíl 5, druhá odrážka, „Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu“, s. 6.

⁽³⁶⁾ Čl. 3 odst. 2 písm. b) návrhu.

32. Dále se domníváme, že jelikož návrh nestanoví minimální úroveň výdajů pro každý ze tří klíčových strategických pilířů strategie EU pro operace při reakci na mimořádné události (prevence, připravenost a reakce), bylo by na místě zavést pro každý z těchto pilířů mechanismus podávání zpráv o skutečných výdajích v rámci mechanismu civilní ochrany Unie.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku dne 28. září 2020.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda
