



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 28.11.2001
COM(2001) 647 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΡΙΣΕΩΝ

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΡΙΣΕΩΝ

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται περισσότερο αποτελεσματικές και αξιόπιστες διαδικασίες για την ταχεία χρηματοδότηση των δράσεων πολιτικής διαχείρισης κρίσεων συμπεριλαμβανομένων δράσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

Η χρηματοδότηση παρόμοιων δράσεων μέσω του τακτικού προϋπολογισμού υπήρξε ιδιαίτερα δυσκίνητη κατά το παρελθόν. Ο προϋπολογισμός της ΕΚ αποτελεί ακόμα την καλύτερη βάση γιατί αντιπροσωπεύει το καλύτερα προσαρμοσμένο πλαίσιο για να εξασφαλίζει τις αρχές της χρηστής διαχείρισης, της διαφάνειας και της συνοχής των δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που υπάγονται τόσο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, όσο και της Κοινότητας). Για να χρησιμοποιηθεί, ωστόσο, ο τακτικός προϋπολογισμός είναι απαραίτητο να ξεπεραστούν οι περιορισμοί τόσο όσον αφορά τους πόρους, όσο και εκείνοι που αφορούν τις διαδικασίες.

Όσον αφορά τους πόρους: μπορεί να γίνεται προσφυγή σε ένα νέο μέσο ευελιξίας για τις πολιτικές παρεμβάσεις σε περίπτωση κρίσης, συμπεριλαμβανόμενης της δράσης της ΚΕΠΠΑ καθώς και στο υπάρχον αποθεματικό για την παροχή επείγουσας βοήθειας του προϋπολογισμού. Η δημιουργία ενός νέου μέσου ευελιξίας θα επιτρέψει τη χρησιμοποίηση πρόσθετων πιστώσεων για εξωτερικές δράσεις, παραμένοντας πάντα στο πλαίσιο των συνολικών δημοσιονομικών προοπτικών που συμφωνήθηκαν στο Βερολίνο. Η προσφυγή στο αποθεματικό για την παροχή επείγουσας βοήθειας σε περιπτώσεις ιδιαίτερα έκτακτης ανάγκης, τηρώντας πάντα την προτεραιότητα που δίνεται στην ανθρωπιστική δράση, θα παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία και συμπληρωματικούς πόρους για τη διαχείριση των κρίσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όσον αφορά τις διαδικασίες: οι τρέχοντες μηχανισμοί χρηματοδότησης στο πλαίσιο του προϋπολογισμού πρέπει να βελτιωθούν και να ανανεωθούν. Αυτό ισχύει επίσης για τις διαδικασίες χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ και τα συνήθη κοινοτικά μέσα. Για τη διαχείριση του νέου μέσου ευελιξίας θα πρέπει να αναζητηθεί μία διάφανη και γρήγορη διαδικασία.

Η συνεχής χρήση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις περισσότερες δράσεις διαχείρισης των κρίσεων δεν αποκλείει τη δυνατότητα προσφυγής σε συνεισφορές των κρατών μελών, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 3 της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μέσω της εξωτερικής της πολιτικής, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα συμμετείχε πάντα στην πρόληψη των συγκρούσεων και στη διαχείριση των κρίσεων. Οι συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ εισήγαγαν νέα μέσα για πολιτική/διπλωματική και στρατιωτική δράση και δράση ασφάλειας βάσει των ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ. Παράλληλα με τις εξελίξεις αυτές, η διεθνής εμπειρία κατά τη διαχείριση των κρίσεων την τελευταία δεκαετία έδειξε μία αλλαγή

του χαρακτήρα και της κλίμακας των κρίσεων τις οποίες καλείται να αντιμετωπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο συνδυασμός αυτός των δύο εξελίξεων θέτει μία διπλή πρόκληση στην Επιτροπή:

- βελτίωση των κοινοτικών μέσων και διαδικασιών ώστε να καταστούν περισσότερο ευέλικτα και να προσαρμοστούν στις ανάγκες αντιμετώπισης των κρίσεων και
- εξασφάλιση συντονισμένης και συνεπούς ανάπτυξης μεταξύ των κοινοτικών μέσων και των νέων μέσων που διατίθενται βάσει της ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ.

Η υπάρχουσα δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βάσει πυλώνων, μπορεί να μην είναι η καλύτερη για μια πλήρως ολοκληρωμένη προσέγγιση και ίσως, η επόμενη διακυβερνητική διάσκεψη θα πρέπει να αντιμετωπίσει το θέμα αυτό. Αλλά αυτό αφορά το μέλλον. Το έργο μας τώρα είναι να αναπτυχθούν αποτελεσματικοί και ολοκληρωμένοι μηχανισμοί βάσει της υπάρχουσας συνθήκης. Τα τελευταία λίγα χρόνια υπάρχουν πολλά παραδείγματα συνεπούς και συντονισμένης αλληλεπίδρασης των μέσων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο των υπάρχουσών δομών και, πιο πρόσφατα, όσον αφορά την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας.

Η Επιτροπή συμμετέχει πλήρως στις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη συνολικών και αποτελεσματικών ικανοτήτων διαχείρισης των κρίσεων και πρόληψης των συγκρούσεων. Κατά την εμφάνιση μιας κρίσης, η Ένωση πρέπει να είναι σε θέση να παρεμβαίνει γρήγορα. Δεν θα πρέπει να υπάρχει σύγχυση κατά την κατανομή των καθηκόντων.

Για να βελτιώσει την ικανότητά της ώστε να ανταποκρίνεται γρήγορα και αποτελεσματικά στις κρίσεις, η Επιτροπή ανέπτυξε μηχανισμούς προκειμένου να κινητοποιεί περισσότερο γρήγορα τα κοινοτικά μέσα. Ο πρόσφατα υιοθετηθείς μηχανισμός ταχείας αντίδρασης (ΜΤΑ)¹ αποτελεί ένα παράδειγμα. Επιτρέπει τη γρήγορη πρόσβαση στους απαραίτητους πόρους του προϋπολογισμού, χάρη στη διάθεση χωριστών κονδυλίων του τακτικού προϋπολογισμού. Η Επιτροπή προσπαθεί επίσης να εξασφαλίσει ότι τα προγράμματα τα οποία χρηματοδοτούνται βάσει των κοινοτικών μέσων, θα σχεδιάζονται κατά τρόπο που θα επιτρέπει την ευέλικτη και ταχεία αντιμετώπιση των κρίσεων².

Οι στρατιωτικές πτυχές των παρεμβάσεων σε περίπτωση κρίσεως δεν μπορούν να καλυφθούν από τον τακτικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Για το λόγο αυτό, έχουν αναπτυχθεί νέες δομές³ στο πλαίσιο της Γραμματείας του Συμβουλίου και έχουν καθορισθεί ρυθμίσεις ad-hoc για τη χρηματοδότηση δράσεων με στρατιωτικές επιπτώσεις.

Το άρθρο 28 της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει, ως γενικό κανόνα, ότι οι δαπάνες που απορρέουν από τις δράσεις της ΚΕΠΠΑ σε καταστάσεις κρίσεων πρέπει να επιβαρύνουν τον τακτικό προϋπολογισμό. Αυτό βοηθά στο να εξασφαλίζεται η συνοχή και η συνέχεια των εξωτερικών δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνθήκη, ωστόσο, αφήνει ανοιχτή τη δυνατότητα παρέκκλισης από τον κανόνα αυτό.

¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.381/2001 για τη δημιουργία μηχανισμού ταχείας αντίδρασης, *EE L 57, της 27.2.2001, σ. 5.*

² Όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής για την πρόληψη των συγκρούσεων COM (2001) 211 τελικό.

³ Βλέπε συμπεράσματα της Προεδρίας κατά τη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας στις 7, 8 και 9 Δεκεμβρίου 2000, παράρτημα VI.

3. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ ΒΑΣΕΙ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ

Στις δύο πρόσφατες εκθέσεις του, η μία σχετικά με την ΚΕΠΠΑ και η άλλη σχετικά με την ευρωπαϊκή υπηρεσία για την ανασυγκρότηση στο Κοσσυφοπέδιο, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέληξε σε πολύ διαφορετικές εκτιμήσεις: ενώ εκθειάζεται η επιμέλεια και αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής υπηρεσίας για την ανασυγκρότηση, η διαχείριση της ΚΕΠΠΑ θεωρείται ως δυσκίνητη και, συχνά, ως ιδιαίτερα αργή. Στην περίπτωση της ΚΕΠΠΑ, αναφέρεται ως ανεπαρκής η παρέμβαση της Επιτροπής κατά την προκαταρκτική φάση των δράσεων όπως και προβλήματα συντονισμού και άλλες δυσκολίες στο πλαίσιο της Επιτροπής. Μεταξύ άλλων συστάσεων, συμπεριλαμβανομένου του αιτήματος για πιο διάφανη διαχείριση της ΚΕΠΠΑ, το Ελεγκτικό Συνέδριο ζητάει μια περισσότερο ταχεία λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου ενώ πρέπει να παραταθούν οι υπάρχουσες δράσεις και να χρησιμοποιούνται όλες οι δυνατότητες για γρηγορότερη διαχείριση εκ μέρους της Επιτροπής.

Η Κοινότητα διαθέτει σημαντική πείρα σε θέματα πρόληψης των συγκρούσεων, διαχείρισης των κρίσεων και επίλυσής τους. Παραδείγματος χάριν, στη Νότιο Αφρική, η Κοινότητα υποστήριξε ενεργά τα κράτη της πρώτης γραμμής και τους ΜΚΟ κατά την εποχή του apartheid. Από το 1994 και μετά, έχει παρέμβει για να υποστηρίξει τη διαδικασία μετάβασης και έχει βοηθήσει τις προσπάθειες για τη διεξαγωγή εκλογών και τη δημιουργία θεσμικής υποδομής. Στη Γουατεμάλα, η Κοινότητα βοήθησε στην εφαρμογή της ειρηνευτικής συμφωνίας και συνέβαλε στη δημιουργία θεσμικής υποδομής σε βασικούς τομείς, όπως είναι το κράτος δικαίου και η αστυνομία. Στο Ανατολικό Τιμόρ, η Επιτροπή υποστήριξε τη διοίκηση της UNTAET. Στα Βαλκάνια, η Κοινότητα καθοδήγησε έναν από τους βασικούς πυλώνες των Ηνωμένων Εθνών στο Κοσσυφοπέδιο, συμμετείχε στις προσπάθειες ανασυγκρότησης καθώς και στην υποστήριξη της τοπικής διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira προσδιόρισε τέσσερις τομείς προτεραιότητας για την παρέμβαση πολιτικής διαχείρισης των κρίσεων: *αστυνομία, κράτος δικαίου, προστασία των πολιτών και πολιτική διοίκηση*. Αυτοί οι τομείς προτεραιότητας υπάγονται σε μία περισσότερο ευρεία σειρά παρεμβάσεων πολιτικής διαχείρισης των κρίσεων, για τις οποίες η Κοινότητα έχει σαφώς την αρμοδιότητα, συμπεριλαμβανομένων, παραδείγματος χάριν, του εμπορίου, των οικονομικών κινήτρων, των ανθρωπιστικών παρεμβάσεων, της αποκατάστασης και της δημιουργίας θεσμικής υποδομής. Για πολλές ενέργειες, οι οποίες ενδεχομένως υπεισέρχονται στους τέσσερις τομείς προτεραιότητας που καθορίστηκαν στη Feira, η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα και διαθέτει αξιόλογη εμπειρογνομosύνη.

Ο στόχος και το περιεχόμενο μιας προβλεπόμενης ενέργειας καθορίζουν τη σχετική νομική βάση⁴ και, κατά συνέπεια, την πηγή χρηματοδότησης βάσει του προϋπολογισμού (Κοινότητα ή ΚΕΠΠΑ). Το εύρος των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας όσον αφορά την πολιτική διαχείριση των κρίσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι πάντα σαφώς αντιληπτό. Το παράρτημα I διευκρινίζει εν μέρει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα.

⁴ Βλέπε τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, που επιβεβαιώθηκε πρόσφατα στην περίπτωση C-376/98, Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου [2000] Συλλογή I-8419.

Σε όρους του προϋπολογισμού, υπάρχουν τρεις κατηγορίες για τις ενέργειες διαχείρισης των κρίσεων:

- α) ενέργειες που διεξάγονται βάσει ενός κοινοτικού μέσου⁵, και χρηματοδοτούνται βάσει του σχετικού κονδυλίου του κοινοτικού προϋπολογισμού.
- β) ενέργειες της ΚΕΠΠΑ που δεν έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις⁶, και χρηματοδοτούνται βάσει του κονδυλίου του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ.
- γ) ενέργειες της ΕΠΑΑ που έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις, και οι οποίες δεν εμπίπτουν στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Όσον αφορά το α) – ενέργειες βάσει των κοινοτικών μέσων – αξίζει να σημειωθεί ότι για ορισμένες από τις ενέργειες αυτές μπορεί, εκ πρώτης όψεως, να θεωρηθεί ότι υπάγονται στην "ΚΕΠΠΑ", όπως, παραδείγματος χάριν, η εκκαθάριση ναρκοπεδίων, η μη στρατιωτική βοήθεια έκτακτης ανάγκης, η παρέμβαση παροχής βοήθειας για την προστασία των πολιτών, τα ανθρώπινα δικαιώματα, η δημιουργία θεσμικής υποδομής, η παρακολούθηση των εκλογών, η παγιοποίηση της δημοκρατίας και του κανόνα δικαίου, η επισιτιστική βοήθεια, η διασφάλιση του βιοπορισμού και της ασφάλειας των προσφύγων, η αποκατάσταση, η ανασυγκρότηση, η ανάπτυξη των υποδομών καθώς και η οικονομική βοήθεια εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών μέσων.

Όσον αφορά το β) – ενέργειες της ΚΕΠΠΑ χωρίς στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις – ο δημοσιονομικός κανονισμός εφαρμόζεται πλήρως όταν οι ενέργειες αυτές επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό (πράγμα που είναι ο γενικός κανόνας βάσει του άρθρου 28 - αν και υπάρχει επίσης έκτακτη διαδικασία για την επιβάρυνση των δαπανών στα κράτη μέλη). Το Συμβούλιο αποφασίζει σχετικά με μία κοινή δράση και σχετικά με την παροχή των πόρων του προϋπολογισμού ενώ η Επιτροπή δεσμεύει τους πόρους, συνάπτει συμβάσεις και εκταμιεύει τους πόρους που χορηγούνται για τη δράση αυτή. Οι δαπάνες αυτές υπόκεινται σε εξωτερικούς ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε νόμιμο έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και στη διαδικασία απαλλαγής σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Κατά τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η διάφανη και η δημοκρατικά υπεύθυνη διαδικασία χρηματοδότησης των ενεργειών της ΚΕΠΠΑ - αν και η διαδικασία αυτή είναι, προς το παρόν, ιδιαίτερα δυσκίνητη.

Όσον αφορά το γ) – ενέργειες της ΚΕΠΠΑ που έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις – οι μόνιμες πολιτικές και στρατιωτικές διαρθρώσεις οι οποίες έχουν δημιουργηθεί τα τελευταία δύο χρόνια, έχουν σχεδιαστεί κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζουν τη συνέργια μεταξύ των πολιτικών και των στρατιωτικών πτυχών. Για μια ακόμα φορά, είναι ο στόχος και το περιεχόμενο μιας προβλεπόμενης ενέργειας και όχι ο χαρακτήρας του φορέα εφαρμογής,

⁵ Βλέπε το μη πλήρη κατάλογο των ενδεχομένων ενεργειών διαχείρισης των κρίσεων στο πλαίσιο της Κοινότητας (πρώτος πυλώνας) στο παράρτημα Ι.

⁶ Οι ενέργειες της ΚΕΠΠΑ που δεν έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις είναι, παραδείγματος χάριν, διαρθρωτικά και μακροπρόθεσμα θέματα όπως η μη διάδοση των όπλων, ο αφοπλισμός, η παρακολούθηση της ασφάλειας, η υποστήριξη της ασφάλειας για τις ειρηνευτικές διαδικασίες και οι προσπάθειες σταθεροποίησης, προγράμματα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η πολιτική διευκόλυνση και εργασίες που πραγματοποιούν οι ειδικοί αντιπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και οι σχετικές προκαταρκτικές διερευνητικές αποστολές. Η περαιτέρω πρόοδος της ΕΠΑΑ βάσει της ΚΕΠΠΑ θα επιτρέψει στην Ευρωπαϊκή Ένωση να διεξαγάγει ενδεχομένως στρατιωτικές δράσεις, συμβάλλοντας έτσι στην συνολική ικανότητα διαχείρισης των κρίσεων. Αλλά η στρατιωτική διάσταση της διαχείρισης των κρίσεων αποτελεί μόνο ένα τμήμα της συνολικής δράσης της ΚΕΠΠΑ στις περιπτώσεις συγκρούσεων και κρίσεων.

που καθορίζει τη σχετικά νομική βάση και την πηγή χρηματοδότησής της. Όσον αφορά μία μελλοντική χρήση της δύναμης ταχείας αντίδρασης ή άλλης στρατιωτικής ενέργειας, η κατάσταση είναι σαφής: η χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας υπό οποιονδήποτε τίτλο, αποκλείεται. Ωστόσο ένας στρατιωτικός φορέας μπορεί να εκτελέσει καθήκοντα διαχείρισης κρίσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ χωρίς να καθιστά αυτομάτως την ενέργεια "στρατιωτική"⁷. Αυτή μπορεί να είναι η περίπτωση, παραδείγματος χάριν, για ορισμένες αποστολές παρακολούθησης ή για αστυνομικές αποστολές.

4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ

Είναι σαφές ότι οι σημερινές διαδικασίες που αφορούν τις ενέργειες της ΚΕΠΠΑ στο πλαίσιο του προϋπολογισμού είναι ιδιαίτερα δυσκίνητες για καταστάσεις κρίσεων. Επιπλέον, ο σημερινός προϋπολογισμός της ΚΕΠΠΑ δεν θα επαρκούσε εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσιζε, παραδείγματος χάριν, να παρατείνει την αποστολή παρακολούθησης στα Βαλκάνια ή να αναλάβει σημαντική αστυνομική ενέργεια. Με άλλα λόγια, τόσο οι διαδικαστικοί, όσο και οι δημοσιονομικοί περιορισμοί, απειλούν να μειώσουν τις δυνατότητες και την αξιοπιστία του νέου παγκόσμιου ρόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.1. Εξάλειψη των διαδικαστικών περιορισμών

Για να μπορέσει η ΚΕΠΠΑ να συνεχίσει να χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του προϋπολογισμού, είναι ουσιαστικής σημασίας να αναπτύξει νέες διαδικασίες πιο προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες ανάγκες της διαχείρισης των κρίσεων, και, ιδιαίτερα, να αυξήσει την ταχύτητα και την ευελιξία των πληρωμών. Η πρακτική εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ δεν είναι ακόμα στο ύψος των πολιτικών προσδοκιών. Οι κανόνες του προϋπολογισμού δεν προβλέπουν έναν μηχανισμό έκτακτης ανάγκης για την ταχεία εφαρμογή των ενεργειών της ΚΕΠΠΑ. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με την κατάσταση που επικρατεί σε άλλους τομείς. Για το λόγο αυτό, είναι σημαντικό η αρμόδια για το προϋπολογισμό αρχή να εγκρίνει τις διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ και τη διαχείριση των κρίσεων που προβλέπονται στην πρόταση⁸ για έναν νέο δημοσιονομικό κανονισμό (όπως υιοθετήθηκε από την Επιτροπή στις 30 Οκτωβρίου).

Η Επιτροπή διοργανώνει σήμερα τη διαχείριση των πράξεων στο πλαίσιο του προϋπολογισμού με άλλους τρόπους. Έχει συντομεύσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων⁹. Έχει μεταθέσει τις αρμοδιότητες της δημοσιονομικής διαχείρισης στις εξωτερικές

⁷ Ας σημειωθεί, παραδείγματος χάριν, σύμφωνα με την αρχή ότι ο στόχος και το περιεχόμενο μιας προβλεπόμενης ενέργειας καθορίζει τη νομική βάση, το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ.1257/96 σχετικά με την ανθρωπιστική βοήθεια, *EE L 163, της 2.7.1996, σ. 1*. Αυτό το κοινοτικό μέσο επιτρέπει τη χρηματοδότηση εξωτερικού προσωπικού, ακόμα και στρατιωτικού, για την αποθήκευση, τη μεταφορά, την υλικοτεχνική στήριξη και τη διανομή της ανθρωπιστικής βοήθειας. Το εν λόγω κοινοτικό μέσο αποτελεί επίσης μία από τις οικονομικές πηγές βοήθειας για την προστασία πολιτών.

⁸ Μεταξύ των προτεινόμενων διατάξεων ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν :

- (i) η παρέκκλιση από την αρχή ότι οι βοήθειες προς τρίτες χώρες πρέπει να προγραμματίζονται εκ των προτέρων·
- (ii) μία ενδεχόμενη παρέκκλιση στην υποχρεωτική ex-post δημοσίευση της βοήθειας που χορηγείται για λόγους εμπιστευτικούς και για λόγους ασφαλείας (άρθρο 109 της πρότασης νέου κανονισμού)·
- (iii) παρέκκλιση από την αρχή της μη αναδρομικότητας για βοήθειες που προορίζονται για καταστάσεις διαχείρισης κρίσης ή ανθρωπιστικής βοήθειας (άρθρο 111 της πρότασης νέου κανονισμού)·
- (iv) απλοποιημένες διαδικασίες όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις.

⁹ Προβλέπεται η εξουσιοδότηση ενός μέλους της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 13 του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής C (2000) 3614, *EE L 308, της 8.12.2000, σ. 26*.

αντιπροσωπείες, οι οποίες θα είναι σε θέση να αντιδρούν περισσότερο γρήγορα όταν τους ζητείται να αναλάβουν την ευθύνη για την εκτέλεση μίας παρέμβασης ΚΕΠΠΑ. Πρέπει επίσης, να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της διαχείρισης της εξωτερικής της βοήθειας, η Επιτροπή εμπιστεύτηκε τη διαχείριση του συνόλου του κύκλου του προγράμματος σε μία και μόνη εκτελεστική ενότητα, πράγμα που θα έχει επίσης θετικές επιπτώσεις για την ΚΕΠΠΑ.

4.2. Παροχή δημοσιονομικής ευελιξίας

Οι δαπάνες για τις πολιτικές ενέργειες που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της ΚΕΠΠΑ για τη διαχείριση των κρίσεων, επιβαρύνουν, κατά κανόνα, τον προϋπολογισμό που χορηγείται στην ΚΕΠΠΑ¹⁰. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, το Συμβούλιο, μπορεί να αποφασίσει με ομοφωνία να εγγράψει τις δαπάνες αυτές στα κράτη μέλη¹¹. Οι δαπάνες με στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις επιβαρύνουν πάντα τα κράτη μέλη. Η δυνατότητα της επιβάρυνσης των κρατών μελών για τις λειτουργικές δαπάνες περιορίζεται, ωστόσο, στις δράσεις της ΚΕΠΠΑ. Δεν είναι νομικά δυνατό, ούτε θα ήταν από οικονομική άποψη ορθό, να επιβαρύνονται τα κράτη μέλη με τις δαπάνες των κοινοτικών μέσων.

Οι περιορισμοί του προϋπολογισμού μπορούν να εξαλειφθούν είτε με τη συστηματική προσφυγή στη δυνατότητα που προσφέρει το άρθρο 28 της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσφυγής δηλαδή σε συνεισφορές από κράτη μέλη, ή με τη δημιουργία μεγαλύτερης ευελιξίας στο πλαίσιο του τακτικού προϋπολογισμού. Η πρώτη επιλογή συζητείται τώρα στο Συμβούλιο, στο πλαίσιο ενός ενδεχόμενου νέου ταμείου ad-hoc¹². Η δεύτερη επιλογή, η οποία διατηρεί τις δαπάνες ΚΕΠΠΑ για περιπτώσεις κρίσεων στο πλαίσιο των καθιερωμένων δομών του προϋπολογισμού, θα μπορούσε να στηριχτεί είτε σε μία καλύτερη χρήση των αποθεματικών του προϋπολογισμού, ή σε μεγαλύτερη προσφυγή στο νέο μέσο ευελιξίας. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η δεύτερη αυτή επιλογή πρέπει να εξεταστεί σοβαρά.

Η χρηματοδότηση πολιτικών δράσεων της ΚΕΠΠΑ στην περίπτωση κρίσεων μέσω ενός νέου ταμείου ad-hoc μπορεί να φαίνεται ελκυστική λύση. Αλλά θα δημιουργούσε, ενδεχομένως, πολλά προβλήματα:

- η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν παρέχει καμία διάταξη για το θέμα της διαχείρισης και του ελέγχου ενός τέτοιου ταμείου. Σε περίπτωση που η διαχείρισή του αναθέτονταν στην Επιτροπή, όπως ισχύει για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να δημιουργήσουν ένα παράλληλο όργανο στον υπάρχοντα μηχανισμό του προϋπολογισμού, πράγμα που θα ερχόταν σε αντίθεση με την πρόσφατη σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου η οποία τόνιζε την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια κατά τη χρηματοδότηση των δράσεων της ΚΕΠΠΑ¹³.

¹⁰ Άρθρο 28, παράγραφος 3, πρώτη υποπαράγραφος της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

¹¹ Βλέπε παράρτημα II σχετικά με τους κανόνες του προϋπολογισμού που εφαρμόζονται.

¹² Βλέπε έγγραφο του Συμβουλίου για τις οικονομικές ενέργειες για τη διαχείριση κρίσεων 10716/01 με ημερομηνία 01.07.2001, έγγραφο του Συμβουλίου για τη χρηματοδότηση ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ 11910/01 με ημερομηνία 17.09.2001 και το έγγραφο του Συμβουλίου ως προαιρετικό έγγραφο, για τη χρηματοδότηση ενεργειών που έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις 13043/01 με ημερομηνία 19.10.2001.

¹³ Βλέπε σύσταση αριθ.2 (σημείο 69) της Ειδικής Έκθεσης αριθ.13/2001 για τη διαχείριση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), που δημοσιεύτηκε στη θέση web του Ελεγκτικού Συνεδρίου (http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm).

- θα διεύρυνε το διαχωρισμό μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα και θα απειλούσε, με τον τρόπο αυτό, να υπονομεύσει τη συνοχή των εξωτερικών δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- οιοδήποτε νέο όργανο διαχείρισης θα έπρεπε να είναι αρμόδιο για όλες τις πλευρές του κύκλου του προϋπολογισμού, από την προπαρασκευαστική φάση έως τις ενδεχόμενες διαδικασίες απαλλαγής (μέσω της εφαρμογής, του λογιστικού και δημοσιονομικού ελέγχου). Λόγω του ότι οι πόροι προς διαχείριση είναι σχετικά περιορισμένοι σε σχέση με το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα ήταν δύσκολο να επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα σε σχέση με το κόστος των απαραίτητων διοικητικών δομών για την άσκηση των καθηκόντων αυτών.
- η έλλειψη κοινοβουλευτικού ελέγχου για ένα τέτοιο ταμείο, θα μπορούσε να δημιουργήσει σοβαρές ανησυχίες όσον αφορά την ευθύνη και την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο κλάδων της επί του προϋπολογισμού Αρχής. Με δύο παράλληλες πηγές χρηματοδότησης για τις ενέργειες αντιμετώπισης κρίσεων, θα ήταν δύσκολο να αρχίσει ένας πολιτικός διάλογος σχετικά με τις προτεραιότητες.
- ένα ταμείο ad hoc εκτός του τακτικού προϋπολογισμού θα μπορούσε να θεωρηθεί μάλλον ως τρόπος παράκαμψης της διαδικασίας του τακτικού προϋπολογισμού, παρά ως αναζήτηση βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των ισχυόντων μηχανισμών παρέμβασης σε περίπτωση κρίσης, συμπεριλαμβανομένης της δράσης της ΚΕΠΠΑ.

Συνοψίζοντας, η δημιουργία ενός χωριστού ταμείου ad hoc ενδέχεται μάλλον να δημιουργήσει ασυνέπεια, από πολιτική και οικονομική άποψη, παρά να ενισχύσει τη συνοχή.

Αντίθετα, η αναθεώρηση ή η εισαγωγή νέων μηχανισμών του προϋπολογισμού για τη χρηματοδότηση ενεργειών αντιμετώπισης κρίσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, θα μπορούσε να γίνει χωρίς να επέλθουν σημαντικές τροποποιήσεις στις υπάρχουσες δομές διαχείρισης του προϋπολογισμού, και με την τήρηση πάντα των διατάξεων της συνθήκης του Άμστερνταμ σχετικά με την ΚΕΠΠΑ. Οι δαπάνες αυτές θα συνέχιζαν να υπάγονται στο πλαίσιο του τακτικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με την τήρηση των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης και διαφάνειας που τονίζονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ στο πλαίσιο του προϋπολογισμού θα μπορούσαν να βελτιωθούν, αφήνοντας πάντα ανοιχτή τη δυνατότητα προσφυγής, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, στις συνεισφορές των κρατών μελών, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 3 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5. ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΚΡΙΣΗΣ

Τόσο οι κοινοτικές πιστώσεις, όσο και οι πιστώσεις της ΚΕΠΠΑ υπόκεινται στις σημερινές δημοσιονομικές προοπτικές, που ισχύουν μέχρι το 2006. Αυτό εξηγεί το λόγο για τον οποίο οι τρέχοντες διαθέσιμοι πόροι για τη διαχείριση κρίσης δεν είναι στο ύψος των ιδιαίτερα φιλόδοξων στόχων που έχουν εκφραστεί από το 1999 και μετά, και δεν επαρκούν βέβαια για την κάλυψη ενεργειών σε περίπτωση κρίσης, όπως είναι π.χ. η αντικατάσταση τοπικών αστυνομικών δυνάμεων σε τρίτες χώρες. Αν και καταστάσεις αυτού του είδους δεν εμφανίζονται ιδιαίτερα συχνά, πρέπει, ωστόσο, να σκεφτούμε σχετικά με τον τρόπο συγκέντρωσης των απαραίτητων πόρων για την αντιμετώπισή τους.

Η πλέον λογική λύση θα ήταν η δημιουργία ενός αποθεματικού για τη διαχείριση κρίσεων¹⁴ εκτός από τη γραμμή του προϋπολογισμού "εξωτερικές δράσεις" (γραμμή 4). Αυτό θα ανταποκρινόταν στις πρόσφατες νέες φιλοδοξίες και δυνατότητες της ΕΕ, της Κοινότητας και της ΚΕΠΠΑ, για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης. Αλλά θα απαιτούσε ενδεχομένως αναθεώρηση του ανώτατου ορίου των δημοσιονομικών προοπτικών.

Λόγω της ιδιαίτερης ευαισθησίας ενός τέτοιου θέματος θα ήταν περισσότερο συνετό, να επιτευχθεί μάλλον ο ίδιος στόχος με τη δημιουργία ενός νέου μέσου ευελιξίας για τις πολιτικές παρεμβάσεις σε περίπτωση κρίσης, συμπεριλαμβανόμενης της δράσης της ΚΕΠΠΑ, και με την επέκταση της χρήσης του τρέχοντος αποθεματικού για βοήθεια έκτακτης ανάγκης¹⁵ για τις παρεμβάσεις της ΚΕΠΠΑ σε περίπτωση κρίσης. Μέσω του νέου μέσου ευελιξίας, θα καταστεί δυνατή η αντιμετώπιση, απρόβλεπτων και έκτακτων περιπτώσεων, ενώ θα διατηρείται το ανώτατο όριο της γραμμής 4 στο πλαίσιο της συνολικής δημοσιονομικής προοπτικής που συμφωνήθηκε στο Βερολίνο. Αυτό το μέσο θα πρέπει να δημιουργηθεί με μια νέα διοργανική συμφωνία μεταξύ Συμβουλίου, Κοινοβουλίου και Επιτροπής, με την οποία θα καθοριστούν οι διαδικασίες για την κινητοποίησή του. Όσον αφορά το αποθεματικό για την παροχή επείγουσας βοήθειας, κατά την άποψη της Επιτροπής, και διατηρώντας πάντα την προτεραιότητα στην ανθρωπιστική δράση¹⁶, οι διατάξεις που διέπουν το αποθεματικό αυτό ήδη επιτρέπουν την επέκταση της χρήσης αυτής. Το 2000, παραδείγματος χάριν, το αποθεματικό χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση της ειδικής βοήθειας που χορηγήθηκε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας προκειμένου να σταθεροποιήσει τη νέα δημοκρατική κυβέρνηση κατά την πολιτική κρίση που επακολούθησε μετά την πτώση του Μίλοσεβιτς.

Σε όρους διαχείρισης:

- δεδομένης της προηγούμενης εμπειρίας, είναι αναγκαίο να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο μπορεί να εξασφαλιστεί η ταχύτερη διαδικασία λήψης αποφάσεων για το νέο μέσο ευελιξίας, παραδείγματος χάριν με την επιτάχυνση της υιοθεσίας ενός συμπληρωματικού διορθωτικού προϋπολογισμού (SAB). Παρομοίως, θα πρέπει να γίνει μία αξιολόγηση για τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να απλοποιηθούν και να επιταχυνθούν άλλες διαδικασίες εφαρμογής, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων ευελιξίας στους σχετικούς κανονισμούς, της σύναψης συμφωνιών πλαισίων, κ.λπ.

¹⁴ Παρόμοιο με τα υπάρχοντα αποθεματικά (άρθρο 23 γ της διοργανικής συμφωνίας της 6ης Μαΐου 1999 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού). Ο τίτλος 6 των δημοσιονομικών προοπτικών καλύπτει το νομισματικό αποθεματικό, το αποθεματικό για την εγγύηση των δανείων σε τρίτες χώρες και το αποθεματικό για τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης.

¹⁵ Το άρθρο 23γ της διοργανικής συμφωνίας της 6ης Μαΐου 1999 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού αναφέρει ρητώς: "στόχος του αποθεματικού παροχής βοήθειας έκτακτης ανάγκης είναι να παρέχει μία γρήγορη απάντηση στα ειδικά αιτήματα για βοήθεια εκ μέρους τρίτων χωρών, μετά από γεγονότα τα οποία δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν όταν είχε εκπονηθεί ο προϋπολογισμός πρώτα από όλα και κυρίως για ανθρωπιστικές ενέργειες".

¹⁶ Οι όροι της διοργανικής συμφωνίας αναφέρονται στο άρθρο 16 παράγραφος 1, τελευταία πρόταση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ.2040/2000 για τη δημοσιονομική πειθαρχία, ΕΕ L 244 της 29.9.2000, σ.27 το οποίο αναφέρει ότι "το αποθεματικό αυτό καθιστά δυνατή την ταχεία αντιμετώπιση, σε περίπτωση απρόβλεπτων γεγονότων, συγκεκριμένων αναγκών τρίτων χωρών για την επείγουσα βοήθεια ανθρωπιστικού κατά προτεραιότητα χαρακτήρα".

- η συγκέντρωση των πόρων από το αποθεματικό για την παροχή επείγουσας βοήθειας θα τηρήσει τους ισχύοντες κανόνες, συμπεριλαμβανομένης της πρότασης μεταφοράς που πρόκειται να υιοθετηθεί από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή.

Η προσέγγιση αυτή, στηριζόμενη στο υπάρχον δημοσιονομικό πλαίσιο και στις υπάρχουσες διαδικασίες, έχει τρία πλεονεκτήματα: πρώτον, οι απαραίτητοι πόροι ζητούνται από τα κράτη μέλη μόνο όταν έχει χρησιμοποιηθεί το αποθεματικό. Δεύτερον, δεν απαιτούνται νέοι μηχανισμοί χρηματοδότησης. Και τρίτον, τα γενικά διοικητικά έξοδα διατηρούνται στο ελάχιστο επίπεδο γιατί στηρίζονται στις υπάρχουσες δημοσιονομικές δομές διαχείρισης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αποκτήσει τα απαραίτητα μέσα για τον νέο ρόλο που καλείται να παίξει στην παγκόσμια σκηνή σε περίπτωση κρίσεων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί στο πλαίσιο των δομών του προϋπολογισμού που ήδη υπάρχουν.

Τα κοινοτικά μέσα και τα μέσα της ΚΕΠΠΑ είναι συμπληρωματικά και δεν είναι δυνατό να υποκαθιστά το ένα το άλλο. Το μεγαλύτερο τμήμα της πολιτικής διαχείρισης των κρίσεων μπορεί να αναληφθεί με τη χρήση των κοινοτικών μέσων.

Η ιδέα μιας παράλληλης διαδικασίας του προϋπολογισμού εκτός των δομών που υπάρχουν είναι εκ πρώτης όψεως ελκυστική, αλλά μπορεί να οδηγήσει σε επικαλύψεις· σε μειωμένη αποτελεσματικότητα της διαχείρισης· σε έλλειψη διαφάνειας του προϋπολογισμού· και σε ασυνέπεια στη συνολική δημοσιονομική διαχείριση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αντίθετα, καταβάλλοντας προσπάθειες στο πλαίσιο των δομών που υπάρχουν για να μεγιστοποιηθεί η διαθέσιμη χρηματοδότηση για τη διαχείριση κρίσεων στο πλαίσιο τόσο των κοινοτικών μέσων, όσο και των μέσων της ΚΕΠΠΑ, και βελτιώνοντας τη λειτουργική αποτελεσματικότητα των μηχανισμών αυτών, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα ήταν καλύτερα εξοπλισμένη για να αναπτύξει το ρόλο της κατά την πρόληψη των συγκρούσεων και την διαχείριση των κρίσεων. Η προσέγγιση αυτή αντικατοπτρίζει επίσης τους στενούς δεσμούς, που υπάρχουν, και έχουν κατ'επανάληψη τονιστεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μεταξύ των βραχυπρόθεσμων παρεμβάσεων διαχείρισης των κρίσεων και της μακροπρόθεσμης προλήψης των συγκρούσεων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Κοινοτικά μέσα για την πολιτική διαχείριση των κρίσεων

1. Τα κοινοτικά μέσα καλύπτουν τομείς από το εμπόριο, τα οικονομικά κίνητρα, τις ανθρωπιστικές παρεμβάσεις έως τη δημιουργία θεσμών. Βασίζόμενος στα υπάρχοντα κοινοτικά μέσα, ο μηχανισμός ταχείας αντίδρασης, που συστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ.381/2001, *EE L 57, της 27.2.2000, σ.5*, εξασφαλίζει την αναγκαία ταχύτητα και ευελιξία στην κινητοποίηση οποιουδήποτε κοινοτικού μέσου που χρησιμοποιείται σε περίπτωση κρίσης (με εξαίρεση τα μέσα ανθρωπιστικού χαρακτήρα, τα οποία έχουν ειδικές διαδικασίες έκτακτης ανάγκης). Πράγματι, σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, ο μηχανισμός ταχείας αντίδρασης επιτρέπει στην Επιτροπή να αναλάβει οποιαδήποτε ενέργεια διαχείρισης κρίσης που προβλέπεται στο πλαίσιο των μέσων που απαριθμούνται στο παράρτημα του κανονισμού ΜΤΑ, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική δυνατότητα εφαρμογής του σχετικού κανονισμού (βλέπε 4^ο εκτιμώντας και τα άρθρα 4 και 9 του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΚ) αριθ.381/2001). Για την εφαρμογή του, ο ΜΤΑ προβλέπει την ανάπτυξη συμφωνιών πλαισίων με τα κράτη μέλη (για να επέλθει, παραδείγματος χάριν, συμφωνία σχετικά με διαδικασίες για χρησιμοποίηση πολιτών των κρατών μελών σε ενέργειες διαχείρισης κρίσεων)· την προκήρυξη διαγωνισμών που απευθύνεται σε οργανισμούς του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα προκειμένου να συμπληρωθούν οι υπάρχουσες ειδικές βάσεις δεδομένων στο πλαίσιο της Επιτροπής· και την προετοιμασία συμφωνιών πλαισίων με άλλους διεθνείς οργανισμούς.
2. Ορισμένοι ειδικοί τομείς κοινοτικής αρμοδιότητας υπογραμμίζονται παρακάτω:

Προστασία των πολιτών

Ο καθορισμός ενός συγκεκριμένου στόχου στον τομέα της προστασίας των πολιτών στο πλαίσιο της διαχείρισης κρίσεων, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της Feira/Göteborg, προκάλεσε ορισμένη ασάφεια σχετικά με τις διαδικασίες και το πεδίο δράσης αυτών των παρεμβάσεων. Ωστόσο, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η αρμοδιότητα της Κοινότητας στον τομέα της προστασίας των πολιτών είναι σαφώς καθορισμένη τόσο εντός, όσο και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αρμοδιότητα αυτή απορρέει από τον κοινοτικό μηχανισμό που έχει στόχο να διευκολύνει την ενισχυμένη συνεργασία κατά τις παρεμβάσεις για την προστασία των πολιτών, ο οποίος προβλέπει το συντονισμό των πόρων των κρατών μελών και τη χρηματοδότηση των αποστολών αξιολόγησης·
- Εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αρμοδιότητα απορρέει από δύο πηγές: από τον μηχανισμό της προστασίας πολιτών (που εφαρμόζεται τόσο στις διακοινοτικές, όσο και στις εξωκοινοτικές ενέργειες) και από τον κανονισμό που αφορά την ανθρωπιστική βοήθεια (άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ.1257/96 σχετικά με την ανθρωπιστική βοήθεια, *EE L 163, της 2.7.1996, σ.1*).
- **Ενέργειες της αστυνομίας**

Όσον αφορά την αστυνομία, η Κοινότητα διαθέτει αναγνωρισμένες αρμοδιότητες και τεχνογνωσία σχετικά με την κατάρτιση, τη βοήθεια στις τοπικές δυνάμεις και στη δημιουργία τοπικής θεσμικής υποδομής. Οι αστυνομικές αποστολές μπορεί να

καλύπτουν ποικιλία καθηκόντων. Η Κοινότητα διαθέτει σαφείς αρμοδιότητες όταν ο γενικός στόχος είναι η μεταρρύθμιση και η αναδιάρθρωση, όπως, παραδείγματος χάριν, έχει φανεί στη Γουατεμάλα, στη Νότιο Αφρική, στην Αλγερία και, πιο πρόσφατα, στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Για αυτούς τους ίδιους λόγους, η Επιτροπή έχει κρατήσει σημαντικούς οικονομικούς πόρους στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ.2666/2000 (κανονισμός CARDS), *EE L 206, της 7.12.2000, σ.1* για οτιδήποτε υπάγεται σε τομείς που έχουν σχέση με θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικά θέματα στα Βαλκάνια.

- **Διερευνητικές αποστολές**

Οι διερευνητικές αποστολές σε πολλές περιπτώσεις χρησιμοποιούν ένα συνδυασμό διαφόρων εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη, όπως παραδείγματος χάριν, μηχανικούς ή νομικούς εμπειρογνώμονες. Επιπλέον, οι διερευνητικές αποστολές πρέπει να πραγματοποιούνται μέσα σε πολύ σύντομα χρονικά διαστήματα.

Οι ιδιαιτερότητες αυτές απαιτούν την προσφυγή σε ειδικές ρυθμίσεις: η Επιτροπή μπορεί να κινητοποιεί τον ΜΤΑ για την πραγματοποίηση διερευνητικών αποστολών. Η Επιτροπή προτίθεται τώρα να θέσει σε εφαρμογή ένα μηχανισμό στο πλαίσιο του ΜΤΑ και να προσδιορίσει διαδικασίες στο πλαίσιο των συμφωνιών πλαισίων που πρόκειται να συναφθούν με τα κράτη μέλη, σχετικά με την παροχή εμπειρογνομόνων.

Πολιτικές αποστολές παρακολούθησης

Η Επιτροπή χρησιμοποιεί σε τακτική βάση παρατηρητές, που καλούνται να ελέγξουν τη διεξαγωγή εκλογών και το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου, σε πλήρη συνεργασία με τα κράτη μέλη και άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Οι μη στρατιωτικές αποστολές παρακολούθησης μπορούν να χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο μεγάλης ποικιλίας μέσων, συμπεριλαμβανομένων ιδίως των γεωγραφικών μέσων, των κανονισμών για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον εκδημοκρατισμό (κανονισμός (ΕΚ) αριθ.975/1999, *EE L 120, της 08.05.1999, σ.1* και κανονισμός (ΕΚ) αριθ.976/1999, *EE L 120, της 08.05.1999, σ.8*) και του ΜΤΑ. Ο καλύτερος μηχανισμός για τη χρηματοδότηση πολιτικών αποστολών παρακολούθησης προσδιορίζεται για κάθε περίπτωση χωριστά.

- **Κατάρτιση**

Η Επιτροπή, προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη να επιτύχουν τους στόχους που τέθηκαν στη Feira, εκπόνησε μαζί με τα κράτη μέλη την πρώτη φάση ενός πρότυπου πειραματικού προγράμματος κατάρτισης για το προσωπικό της πολιτικής διαχείρισης των κρίσεων.

Ελπίζεται ότι το πρόγραμμα αυτό, στη δεύτερη φάση, θα καταλήξει στη συμφωνία των κρατών μελών σχετικά με τα τρέχοντα πρότυπα κατάρτισης που πρέπει να εφαρμοστούν από τα ιδρύματα των κρατών μελών. Για το 2001-2002, το πρόγραμμα θα χρηματοδοτηθεί βάσει του προϋπολογισμού που καλύπτει τους κανονισμούς για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον εκδημοκρατισμό. Σε μία δεύτερη φάση, από το 2003 και εξής, η χρηματοδότηση προγραμμάτων κατάρτισης θα απαιτήσει συγκεκριμένους πόρους του προϋπολογισμού.

3. Για περισσότερα παραδείγματα δραστηριοτήτων που καλύπτονται από τα κοινοτικά μέσα, μπορείτε να συμβουλευτείτε το παράρτημα του ΜΤΑ, με τίτλο "γεωγραφικοί" κανονισμοί/αποφάσεις και "τομεακοί" κανονισμοί και αποφάσεις (επισιτιστική βοήθεια, ανασυγκρότηση, ΜΚΟ, κλπ.)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΡΑΣΕΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ

	ΤΥΠΟΣ ΔΡΑΣΗΣ		
Δράσεις διαχείρισης των κρίσεων ¹⁷	<p>Μη στρατιωτικές δράσεις:</p> <p><i>π.χ., ανθρωπιστική βοήθεια, επισιτιστική βοήθεια, διασφάλιση του βιοπορισμού και της ασφάλειας των προσφύγων, παροχή πολιτικής βοήθειας έκτακτης ανάγκης, αποκατάσταση, ανασυγκρότηση, ανάπτυξη έργων υποδομής, οικονομική βοήθεια, εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, ανάπτυξη θεσμών, ανθρώπινα δικαιώματα</i></p>	<p>Πολιτικές αποστολές του Petersberg, που δεν καλύπτονται από την αρμοδιότητα της Κοινότητας¹⁸:</p> <p><i>π.χ., μη διάδοση των πυρηνικών όπλων, αφοπλισμός, παρακολούθηση της ασφάλειας, ορισμένες εκτελεστικές αστυνομικές αποστολές, καθώς και αποστολές υποκατάστασης της τοπικής αστυνομίας και διερευνητικές αποστολές που προηγούνται σχετικής προτεινόμενης δράσης</i></p> <p>↓</p>	<p>Στρατιωτικές δράσεις:</p> <p><i>στρατιωτικές αποστολές του Petersberg, π.χ. αποστολές διατήρησης της ειρήνης και αποστολές ένοπλων δυνάμεων για τη διαχείριση των κρίσεων, συμπεριλαμβανομένων των αποστολών αποκατάστασης της ειρήνης</i></p> <p>↓</p>
Νομική βάση	<p><u>1^{ος} πυλώνας: Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ)</u></p> <p>Βλ. σχετικούς κανονισμούς όπως τον κανονισμό αριθ. 1257/96 (ECHO); τον κανονισμό αριθ. 2666/2000 (CARDS); τον κανονισμό αριθ. 1080/2000 (UNMIK και OHR), τον κανονισμό αριθ. 381/2001 για τη δημιουργία μηχανισμού ταχείας αντίδρασης, και ιδίως το παράρτημα αυτού στο οποίο περιέχονται "Γεωγραφικοί" κανονισμοί/αποφάσεις και "Τομεακοί" κανονισμοί και αποφάσεις (επισιτιστική βοήθεια, ανασυγκρότηση, ΜΚΟ, κ.λπ.).</p>	<p><u>2^{ος} πυλώνας: Τίτλος V (ΚΕΠΠΑ) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)</u></p> <p>Ειδική κοινή δράση που εγκρίθηκε δυνάμει του άρθρου 14 της ΣΕΕ σε συνδυασμό με αντίστοιχη απόφαση χρηματοδότησης της Επιτροπής.</p>	<p><u>2^{ος} πυλώνας: Τίτλος V (ΕΠΑΑ στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)</u></p> <p>ειδική κοινή δράση που εγκρίθηκε δυνάμει του άρθρου 14 της ΣΕΕ βάσει του άρθρου 17 της ΣΕΕ.</p>
Διαδικασία	Αναλόγως του σχετικού κανονισμού: ειδική πλειοψηφία εάν ο κανονισμός βασίζεται στο άρθρο	Αναλόγως της κοινής δράσης: γενικώς ομοφωνία, σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφος 1 της ΣΕΕ,	Η απόφαση κοινής δράσης και η απόφαση εφαρμογής λαμβάνονται πάντοτε με ομοφωνία

¹⁷ Π.Υ.: Ο Τίτλος VI της ΣΕΕ (ΔΕΥ) δεν εφαρμόζεται στο βαθμό που αφορά μόνο τις δράσεις σχετικά με την αστυνομία και το κράτος δικαίου στο εσωτερικό της Ένωσης, και όχι τη διαχείριση των εξωτερικών κρίσεων, ακόμη και αν αυτή πραγματοποιείται από αστυνομικές δυνάμεις των κρατών μελών.

¹⁸ Σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 47 της ΣΕΕ, η χρηματοδότηση των δράσεων πολιτικής διαχείρισης των κρίσεων από την Κοινότητα και η χρηματοδότηση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ είναι συμπληρωματικές, αλλά δεν υποκαθιστά η μία την άλλη ούτε είναι εναλλάξιμες.

<p>Λήψεις αποφάσεων</p>	<p>179 (πρώην άρθρο 130 X) της ΣΕΚ· ομοφωνία, εάν ο κανονισμός βασίζεται στο άρθρο 308 (πρώην άρθρο 235) της ΣΕΚ· η εφαρμογή συνήθως ανατίθεται στην Επιτροπή σύμφωνα με τις αποκαλούμενες διαδικασίες "επιτροπολογίας" όπως καθορίζονται με την απόφαση 1999/468/ΕΚ.</p>	<p>εκτός εάν η δράση βασίζεται σε κοινή στρατηγική, οπότε η απόφαση λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφος 2 πρώτη περίπτωση της ΣΕΕ· η απόφαση εφαρμογής λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφος 2 πρώτη περίπτωση της ΣΕΕ.</p>	<p>σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφοι 1 και 2.</p>
--------------------------------	---	---	---

	Δράσεις (κοινοτικό ↓ 1 ^ο πυλώνα πλαίσιο)	Δράσεις (ΚΕΠΠΑ) ↓ 2 ^ο πυλώνα	Δράσεις (ΕΠΑΑ) ↓ 2 ^ο πυλώνα
Σχετικός προϋπολογισμός	Προϋπολογισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων	Προϋπολογισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ανάληψη των επιχειρησιακών δαπανών από τα κράτη μέλη.	Εκτός προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Οι επιχειρησιακές και οι διοικητικές δαπάνες, οι οποίες δεν καταλογίζονται στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα βαρύνουν τα κράτη μέλη (άρθρο 28 παράγραφος 2 της ΣΕΕ). Οι διοικητικές δαπάνες που συνδέονται με στρατιωτικές επιχειρήσεις αλλά καταλογίζονται στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα βαρύνουν το τμήμα του προϋπολογισμού που αφορά το Συμβούλιο (η Επιτροπή δεν συμμετέχει σε στρατιωτικές επιχειρήσεις).
Διοικητικές δαπάνες	Μέρος Α του τμήματος του προϋπολογισμού που αφορά την Επιτροπή ή ειδικές γραμμές ΒΑ στο πλαίσιο των σχετικών γραμμών του προϋπολογισμού που καταλογίζονται στη νομική βάση που εφαρμόζεται (κανονισμό ή απόφαση).	Εάν οι δαπάνες προκαλούνται για τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα: είτε βαρύνουν το τμήμα του προϋπολογισμού που αφορά το Συμβούλιο (π.χ. ειδικοί αντιπρόσωποι της ΕΕ) είτε, όσον αφορά τις διοικητικές δαπάνες της Επιτροπής, βαρύνουν το μέρος Α του προϋπολογισμού που αφορά την Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 2 της ΣΕΕ.	Εάν οι δαπάνες προκαλούνται για τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα (π.χ., κόστος λειτουργίας - υλικοτεχνική υποστήριξη, ταξίδια, συνεδριάσεις - του προσωπικού του Συμβουλίου στο πλαίσιο στρατιωτικών δράσεων ή της ΕΠΑΑ): όταν οι εν λόγω δαπάνες συνδέονται με την ορθή διοικητική λειτουργία του Συμβουλίου, βαρύνουν μόνο το τμήμα του προϋπολογισμού που αφορά το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 2 της ΣΕΕ. Εάν δεν συνδέονται με την ορθή λειτουργία του Συμβουλίου, όλες οι διοικητικές δαπάνες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα αποκλείονται από τον προϋπολογισμό, κατ' αναλογία του άρθρου 28 παράγραφος 3 της ΣΕΕ, βαρύνουν τα κράτη μέλη.
Λειτουργικές δαπάνες	Οι λειτουργικές δαπάνες βαρύνουν το μέρος Β του προϋπολογισμού που αφορά την Επιτροπή, ιδίως το υποτμήμα Β7, σύμφωνα με το σχετικό τίτλο ή τη γραμμή του προϋπολογισμού που αντιστοιχεί στην αντίστοιχη νομική βάση που εφαρμόζεται (κανονισμός ή απόφαση), π.χ. ιδίως τη Β7-210 (ECHO) και τη Β7-671 (ΜΤΑ).	<u>Κατά γενικό κανόνα:</u> οι λειτουργικές δαπάνες βαρύνουν το υποτμήμα Β8 του προϋπολογισμού σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 3 πρώτη υποπαράγραφος της ΣΕΕ. <u>Κατ' εξαίρεση:</u> Αντίθετη απόφαση του Συμβουλίου που αποφασίζει με ομοφωνία, σύμφωνα με το	Δυνάμει του άρθρου 28 παράγραφος 3 πρώτη υποπαράγραφος της ΣΕΕ, βαρύνουν πάντα τα κράτη μέλη σύμφωνα με την κλείδα Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, εκτός εάν το Συμβούλιο λάβει ομόφωνα διαφορετική απόφαση (π.χ. σύσταση κεφαλαίου) σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 3 δεύτερη υποπαράγραφος της ΣΕΕ.

		<p>άρθρο 28 παράγραφος 3 πρώτη υποπαράγραφος της ΣΕΕ. Συνήθως βαρύνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με την κλείδα Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, εκτός εάν το Συμβούλιο λάβει ομόφωνα διαφορετική απόφαση (π.χ. σύσταση κεφαλαίου) σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 3 δεύτερη υποπαράγραφος της ΣΕΕ.</p>	
<p>Υπεύθυνη διαχειριστική αρχή</p>	<p>Η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 274 (πρώην άρθρο 205) της ΣΕΚ.</p>	<p><u>Για τον προϋπολογισμό:</u> Η Επιτροπή, για τις λειτουργικές δαπάνες, το Συμβούλιο για τις διοικητικές δαπάνες.</p> <p><u>Για τον κατ'εξάίρεσιν καταλογισμό των δαπανών στα κράτη μέλη:</u> Η ΣΕΕ δεν προβλέπει διατάξεις σχετικά με τη διαχειριστική αρχή.</p>	<p>Η ΣΕΕ δεν προβλέπει διατάξεις σχετικά με τη διαχειριστική αρχή.</p>

	Δράσεις (κοινοτικό ↓)	1^ο πυλώνα πλαίσιο)	Δράσεις (ΚΕΠΠΑ) ↓)	2^ο πυλώνα	Δράσεις (ΕΠΑΑ) ↓)	2^ο πυλώνα
Δημοσιονομικοί κανόνες που εφαρμόζονται	Εφαρμογή των δημοσιονομικών διατάξεων των άρθρων 268 έως 280 (πρώην άρθρων 199 έως 209 Α) και του αντίστοιχου παράγωγου κοινοτικού δικαίου όπως του δημοσιονομικού κανονισμού, της 21.12.1977, που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.		<p><u>Για τον προϋπολογισμό:</u> Το άρθρο 28 παράγραφος 4 της ΣΕΕ αφορά την εφαρμογή των δημοσιονομικών διατάξεων της ΣΕΚ, ιδίως των άρθρων 268 έως 280 (πρώην άρθρα 199 έως 209 Α) και του αντίστοιχου παράγωγου κοινοτικού δικαίου όπως του δημοσιονομικού κανονισμού, της 21.12.1977, που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ανεξαρτήτως του εάν υπεύθυνη διαχειριστική αρχή είναι η Επιτροπή ή το Συμβούλιο. Αυτό περιλαμβάνει τη Διοργανική συμφωνία της 6ης Μαΐου 1999, σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαδικασίας, με τη δυνατότητα άντλησης από το απόθεμα έκτακτης ανάγκης και προσφυγής σε ένα νέο μέσο ευελιξίας.</p> <p><u>Για τον κατ' εξαίρεση καταλογισμό των δαπανών στα κράτη μέλη:</u> Η ΣΕΕ δεν προβλέπει διατάξεις σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες, που ακόμη δεν έχουν καθοριστεί.</p>		Η ΣΕΕ δεν προβλέπει διατάξεις σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες, που ακόμη δεν έχουν καθοριστεί.	
Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο	Με βάση το άρθρο 238 (πρώην άρθρο 188 Γ) της ΣΕΚ.		<p><u>Για τον προϋπολογισμό:</u> Με βάση το άρθρο 238 (πρώην άρθρο 188 Γ) της ΣΕΚ, ανεξαρτήτως του εάν υπεύθυνη διαχειριστική αρχή είναι η Επιτροπή ή το Συμβούλιο.</p> <p><u>Για την κατ' εξαίρεση επιβάρυνση των κρατών μελών:</u> Δεν προβλέπεται. Ο έλεγχος των δαπανών είναι δυνατόν να ανατεθεί στα εθνικά Ελεγκτικά Συνέδρια ή σε άλλα εθνικά όργανα ελέγχου.</p>		Δεν προβλέπεται.	
Αρμοδιότητα του Δικαστηρίου	Σύμφωνα με το άρθρο 220 (πρώην άρθρο 164) της ΣΕΚ, αρμοδιότητα επί της ουσίας της νομικής βάσης που εφαρμόζεται (κανονισμού ή απόφασης)		Δυνάμει του άρθρου 46 της ΣΕΕ, δεν υπάρχει αρμοδιότητα επί της ουσίας παρά μόνον για να ελέγχεται ότι τα μέτρα στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ δεν		Δεν προβλέπεται.	

<p>των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων</p>	<p>και της σχετικής χρηματοδότησης, ιδίως στο πλαίσιο των προσφυγών βάσει των άρθρων 230 και 232 (πρώην άρθρα 173 και 175) της ΣΕΚ.</p>	<p>παραβιάζουν τις αρμοδιότητες που περιέχονται βάσει της ΣΕΚ στην Κοινότητα.</p> <p><u>Για τον προϋπολογισμό:</u> Πρόσθετη αρμοδιότητα σχετικά με τις αποφάσεις χρηματοδότησης ανεξαρτήτως του εάν υπεύθυνη διαχειριστική αρχή είναι η Επιτροπή ή το Συμβούλιο, δυνάμει της παραπομπής, από το άρθρο 28 παράγραφος 4 της ΣΕΕ, στις δημοσιονομικές διατάξεις της ΣΕΚ, που καλύπτει την αρμοδιότητα σε συναφή θέματα, ιδίως στο πλαίσιο των προσφυγών που βασίζονται στα άρθρα 230 και 232 (πρώην άρθρα 173 και 175) της ΣΕΚ.</p> <p><u>Για τον κατ' εξαίρεση καταλογισμό των δαπανών στα κράτη μέλη:</u></p> <p>Δεν προβλέπεται.</p>	
---	---	--	--