Službeni list Europske unije

C 385

Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 63.

13. studenoga 2020.

Sadržaj

III. *Pripremni akti*

REVIZORSKI SUD

2020/C 385/01 Mišljenje br. 9/2020 *(u skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)* o Komisijinu Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu *(COM(2020) 220 final)* 1

HR

III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 9/2020

(u skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)

o Komisijinu Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu *(COM(2020) 220 final)*

(2020/C 385/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	*Stranica*
Uvod	1.-4.	2
Mehanizam Unije za civilnu zaštitu	5.-6.	3
Mišljenje Suda o predloženim izmjenama	7.	4
Primjedbe o financijskim aspektima	8.-9.	4
Ne postoji dovoljno dokaza o tome da su ukupnim povećanjem proračuna osigurana odgovarajuća sredstva	10.-14.	4
Odgovor EU a na krizu mogao bi se ubrzati uvođenjem izravne javne nabave	15.-18.	6
Neizravno upravljanje može donijeti određenu fleksibilnost u pogledu dobrog financijskog upravljanja operacijama u sklopu Mehanizma, ali i određene rizike	19.-22.	7
Zaštita financijskih interesa Unije i provjere na licu mjesta koje provodi Sud	23.-24.	7
Napomene o potencijalu Mehanizma za uspješnost	25.-32.	8
Ne jamči se minimalna razina potrošnje sredstava u okviru svakog od triju strateških stupova (prevencija, pripravnost i odgovor)	25.-28.	8
Postoje nedostatci u praćenju određenih novih aktivnosti koje će se provoditi u okviru Mehanizma	29.-32.	8

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 322. stavak 1. točku (a),

uzimajući u obzir Uredbu (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije ([1]),

uzimajući u obzir Odluku br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu, kako je izmijenjena ([2]),

uzimajući u obzir Komisijin Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu ([3]),

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća od 18. lipnja 2020. za dostavu mišljenja o gore navedenom prijedlogu,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

Uvod

1. Europa se i prije pandemije bolesti COVID-19 suočavala s globalnim zdravstvenim krizama. No posljedice ove pandemije nezapamćenih su razmjera. Pandemija je pokazala da EU treba biti bolje pripremljen za buduće ozbiljne krize. Države članice nisu bile pripremljene za nošenje s galopirajućom krizom takvih razmjera te je došlo do preopterećenja njihovih zdravstvenih sustava. Uslijedila je i nestašica medicinskih potrepština, a pojavio se i problem sa skladišnim kapacitetima ([4]).

2. Odgovornost za prevenciju katastrofa i kriza te povezanu pripravnost i pružanje odgovora na svojim teritorijima snose u prvom redu same države članice. Međutim, Komisija ima pomoćnu nadležnost u području civilne zaštite. To znači da se određene mjere u tom području poduzimaju na razini EU-a te da će sam EU imati određenu ulogu u pružanju odgovora na buduće zdravstvene prijetnje.

3. Europsko vijeće sastalo se 26. ožujka 2020. kako bi raspravljalo o odgovoru EU-a na pandemiju. Objavilo je zajedničku izjavu ([5]) u kojoj ističe da se nada da će se iz krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 izvući određene pouke. U izjavi se navodi i da je došlo vrijeme da se u EU-u uspostavi „ambiciozniji i opsežniji sustav za upravljanje krizama" te je Europsko vijeće pozvalo Komisiju da iznese prijedloge koji bi se odnosili na uspostavu takvog sustava. Komisija je tako 2. lipnja 2020. iznijela prijedlog o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu ([6]) (u daljnjem tekstu: Prijedlog).

4. Vijeće Europske unije zatražilo je 18. lipnja 2020. od Europskog revizorskog suda da što prije dostavi mišljenje o Prijedlogu. Ovim se mišljenjem o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu ispunjava taj zahtjev i nadopunjavaju druga

([1]) SL L 193, 30.7.2018., str. 1.
([2]) SL L 347, 20.12.2013., str. 924., kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2018/1475 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. listopada 2018. (SL L 250, 4.10.2018., str. 1.) i Odlukom (EU) 2019/420 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2019. (SL L 77I, 20.3.2019., str. 1.).
([3]) (COM(2020) 220 final), (2020/0097 (COD)), 2.6.2020.
([4]) Za detaljne informacije vidjeti „Obrazloženje" prijedloga (COM(2020) 220 final), odjeljak 3., 4. točka: „Primjerenost propisa i pojednostavnjivanje", str. 4.
([5]) Zajednička izjava članova Europskog vijeća, 26. ožujka 2020.
([6]) SL L 347, 20.12.2013., str. 924.

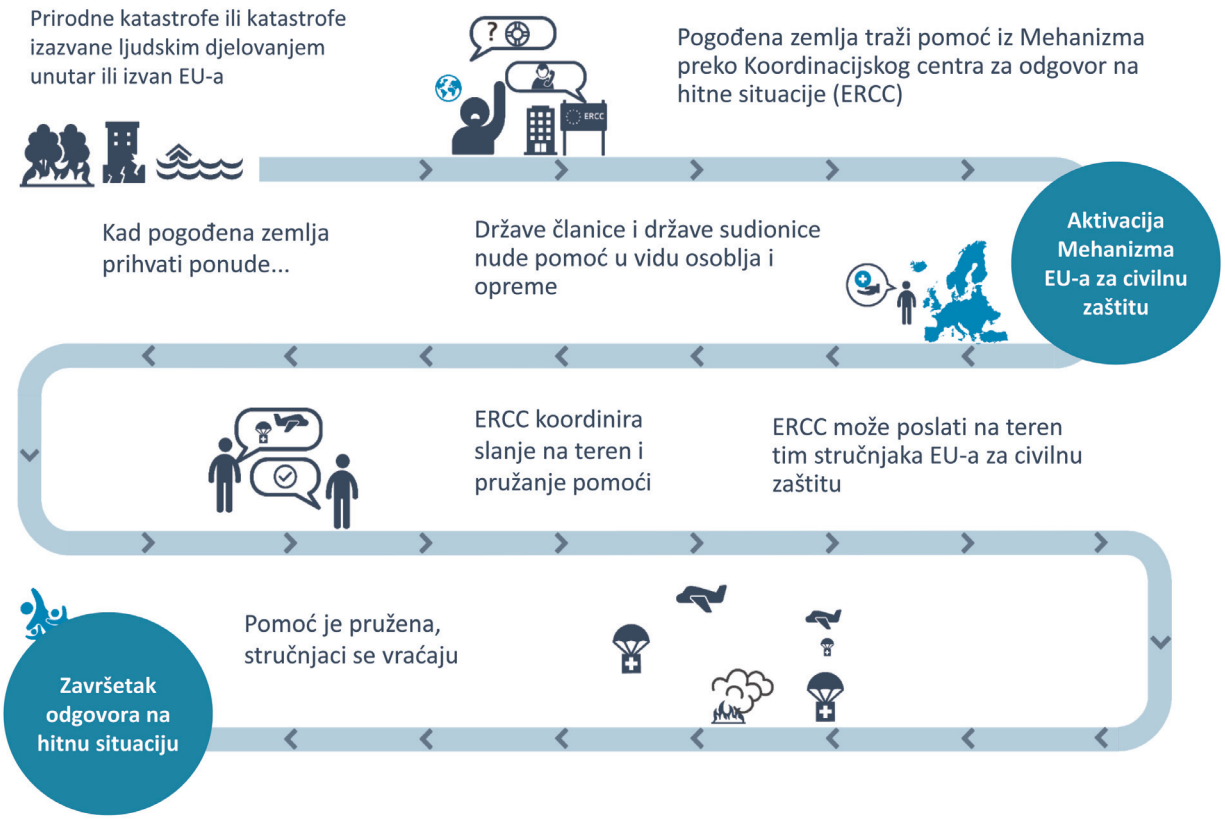
mišljenja koja je Sud prethodno objavio na temu iznimne fleksibilnosti u primjeni europskih strukturnih i investicijskih fondova ([7]), instrumenta REACT-EU, Uredbe o zajedničkim odredbama ([8]), Fonda za pravednu tranziciju ([9]) te mehanizma za oporavak i otpornost ([10]).

Mehanizam Unije za civilnu zaštitu

5. Mehanizam Unije za civilnu zaštitu (u daljnjem tekstu: Mehanizam) uspostavljen je Odlukom br. 1313/2013/EU. Namjera je bila da se Mehanizmom doprinese provedbi članka 196. (o civilnoj zaštiti) i članka 222. (o solidarnosti među državama članicama EU-a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Mehanizam je uspostavljen radi poboljšanja suradnje Europske unije (EU) s državama sudionicama ([11]) u svrhu djelotvornije prevencije prirodnih katastrofa i katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem, pripravnosti za takve katastrofe i pružanje odgovora na njih. Pomoć u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu može zatražiti bilo koja zemlja na svijetu. Djelovanje Mehanizma prikazano je u ***okviru 1.***

Okvir 1.

Kako djeluje Mehanizam EU-a za civilnu zaštitu?



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

6. Pravni okvir na kojem se temelji Mehanizam Unije za civilnu zaštitu dvaput je izmijenjen. Jedna izmjena izvršena je Uredbom (EU) 2018/1475 ([12]). Druga izmjena izvršena je Odlukom (EU) 2019/420 ([13]) kojom je uspostavljen

([7]) Mišljenje br. 3/2020, doneseno 14. travnja 2020., objavljeno 15. travnja 2020.
([8]) Mišljenje br. 4/2020, doneseno 13. srpnja 2020., objavljeno 14. srpnja 2020.
([9]) Mišljenje br. 5/2020, doneseno 20. srpnja 2020., objavljeno 22. srpnja 2020.
([10]) Mišljenje br. 6/2020, doneseno 7. rujna 2020., objavljeno 9. rujna 2020.
([11]) U Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu sudjeluju i Island, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Norveška, Srbija i Turska.
([12]) Uredba (EU) 2018/1475 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. listopada 2018. o utvrđivanju pravnog okvira Europskih snaga solidarnosti i izmjeni Uredbe (EU) br. 1288/2013, Uredbe (EU) br. 1293/2013 i Odluke br. 1313/2013/EU (SL L 250, 4.10.2018., str. 1.).
([13]) Odluka (EU) 2019/420 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2019. o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu (SL L 77I, 20.3.2019., str. 1.).

mehanizam „rescEU" kao odgovor na prekogranične šumske požare i poplave na teritorijima država članica EU-a. U okviru najnovijih izmjena ([14]) uvedene su i odredbe ([15]) čiji je cilj ublažiti rizike od događaja male vjerojatnosti, ali s ozbiljnim posljedicama. U tom su se pogledu do prosinca 2020. trebale provesti znatne mjere. Međutim, s obzirom na to da je prije stupanja na snagu tih odredbi izbila pandemija bolesti COVID-19, nije bilo moguće procijeniti njihov puni potencijal.

Mišljenje Suda o predloženim izmjenama

7. Glavni je cilj Prijedloga ([16]) zajamčiti da Unija može pružiti svojim građanima u Europi i izvan nje kvalitetniju potporu u kriznim i izvanrednim situacijama. Mišljenje Suda sadržava primjedbe o financijskim aspektima i potencijalu Mehanizma za uspješnost.

Primjedbe o financijskim aspektima

8. U skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti ([17]) Komisija bi trebala djelovati „samo u slučajevima kada je to potrebno na razini EU-a, i to na način koji ne nadilazi ono što je potrebno za rješavanje problema" ([18]). Iz toga slijedi da se Mehanizam može upotrebljavati za koordinaciju pomoći samo u slučajevima u kojima postoji opasnost da će kriza preopteretiti kapacitete određene zemlje za pružanje odgovora na nju ili kao odgovor na zahtjev za pomoć.

9. Drugim riječima, uloga Mehanizma bit će nadopuniti, a ne nadomjestiti vlastite kapacitete država članica. U svrhu poštovanja gore navedenih načela potrebno je provesti temeljitu procjenu kako bi se utvrdilo koji kapaciteti za odgovor nisu na odgovarajućoj razini u državama članicama i tako utvrdila područja u kojima bi se mogla zatražiti potpora iz Mehanizma.

Ne postoji dovoljno dokaza o tome da su ukupnim povećanjem proračuna osigurana odgovarajuća sredstva

10. Prijedlogom se proračunska sredstva Mehanizma Unije za civilnu zaštitu za razdoblje 2021.–2027. povećavaju na 3,5 milijardi eura u trenutačnim cijenama. To je povećanje od 150 % u odnosu na izvorna proračunska sredstva u visini od 1,4 milijarde eura u trenutačnim cijenama. Dio tog iznosa (1,3 milijarde eura) izdvojit će se izravno iz višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027. (novi stavak 1.a članka 19.). Dodatne 2,2 milijarde eura stavit će se na raspolaganje u okviru novog europskog instrumenta za oporavak (novi članak 19. točka (a)). Ta sredstva iz Instrumenta Europske unije za oporavak činit će vanjski namjenski prihod u skladu s člankom 21. stavkom 5. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća ([19]).

11. To je povećanje od 150 % u proračunskim sredstvima Mehanizma za razdoblje 2021.–2027. potvrđeno na posebnom sastanku Europskog vijeća održanom u srpnju 2020. Odlukom Vijeća ukupni raspoloživi proračun mehanizma, koji je izvorno iznosio 1,2 milijarde eura u cijenama iz 2018., povećao se na 3 milijarde eura. Iznosi navedeni u Prijedlogu izraženi su u trenutačnim cijenama, a iznosi u odluci Vijeća u cijenama iz 2018., no u stvarnim vrijednostima riječ je o istim iznosima. Naposljetku, 1,1 milijarda eura izdvojena je iz VFO-a za razdoblje 2021.–2027. Dodatnih 1,9 milijardi eura stavljeno je na raspolaganje u okviru instrumenta „EU sljedeće generacije" (engl. *Next Generation EU*) ([20]). Vijeće je također premjestilo proračunsku stavku za Mehanizam. Sada se ona nalazi pod naslovom 2. „Kohezija, otpornost i vrijednosti", a ne pod naslovom 5. koji je preimenovan u „Sigurnost i obrana" (vidjeti ***okvir 2.***).

([14]) SL L 77I, 20.3.2019., str. 1.
([15]) Članci 6. („Upravljanje rizicima"), 21. („Prihvatljiva djelovanja u području prevencije i pripravnosti"), 23. („Prihvatljiva djelovanja povezana s opremom i operacijama"), 32. („Provedbeni akti").
([16]) Na temelju prijedloga Komisije (COM(2019) 125) od 7.3.2019., ograničeno na proračunske odredbe Odluke br. 1313/2013/EU u skladu s prijedlogom Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., (COM(2018) 321) od 2.5.2018.
([17]) Članak 5. stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji, SL C 202, 7.6.2016., str. 1.
([18]) Smjernice za bolju regulativu (SWD(2017) 350, 7.7.2017., str. 4., Poglavlje 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_hr
([19]) SL L 193, 30.7.2018., str. 1.
([20]) Kako bi poduprla oporavak EU-a od pandemije bolesti COVID-19, Komisija je 28. svibnja 2020. predložila uspostavu europskog instrumenta za oporavak, koji je Vijeće u međuvremenu nazvalo „EU sljedeće generacije" (COM(2020) 441).

Okvir 2.

VFO i „EU sljedeće generacije" – od početnog prijedloga Komisije iz svibnja 2018. do dogovora Europskog vijeća u srpnju 2020.

	Prijedlozi Komisije				Zaključci Vijeća
	VFO		Europski („EU sljedeće generacije")	Mehanizam Unije za civilnu zaštitu	VFO i „EU sljedeće generacije"
	2018.		2020.		
	svibanj		svibanj	lipanj	srpanj
(u milijardama eura)	*u trenutačnim cijenama*	*u cijenama iz 2018.*	*u cijenama iz 2018.*	*u trenutačnim cijenama*	*u cijenama iz 2018.*
Naslov 2.					
„Kohezija i vrijednosti"	442,4	392,0			
„Kohezija, otpornost i vrijednosti"					377,8
Mehanizam Unije za civilnu zaštitu					1,1
Naslov 5.					
„Otpornost, sigurnost i obrana"	27,5	24,3			
„Sigurnost i obrana"					13,2
Mehanizam Unije za civilnu zaštitu	1,4	1,2		1,3	
Europski instrument za oporavak -> „EU sljedeće generacije"			750,0		750,0
Civilna zaštita / rescEU			2,0	2,2	1,9
Ukupno Mehanizam / civilna zaštita	**1,4**	**1,2**		**3,5**	**3,0**

Tumač: *izmjene proračunskih stavki koje je uvelo Vijeće*
promjene nakon pandemije bolesti COVID-19 u odnosu na stanje prije pandemije (u trenutačnim cijenama / cijenama iz 2018.)

Izvor: Sud. Informacije se temelje na javno dostupnoj dokumentaciji.

12. Sud je procijenio sadržava li Prijedlog jasnu logiku intervencije na temelju koje je jasno kako će se financijskim sredstvima EU-a odgovoriti na utvrđene potrebe i na temelju koje se dokazuje dodana vrijednost potpore EU-a. Komisija je istaknula da su „preliminarna saznanja stečena u pandemiji bolesti COVID-19, utvrđena u bliskoj suradnji s relevantnim dionicima na nacionalnoj razini i na razini Unije, uzeta […] u obzir u prijedlogu i tako pridonose temeljitoj procjeni učinka predloženih politika" ([21]). Sud se ne slaže u potpunosti s tom tvrdnjom jer za prijedlog nisu provedeni uobičajeni postupci procjene učinka ni savjetovanja s dionicima zbog žurnosti odgovora na pandemiju bolesti COVID-19.

13. U skladu s Prijedlogom, u okviru Mehanizma obavljat će se dodatni zadatci ([22]). Međutim, Prijedlog ne sadržava nikakve informacije o procijenjenim troškovima povezanima s tim zadatcima. Prema mišljenju Suda te su informacije potrebne kako bi se opravdalo predloženo znatno povećanje proračuna.

14. S obzirom na gore navedeno, Sud nije u mogućnosti utvrditi je li predloženi proračun prikladan za postizanje željenih ciljeva.

([21]) Obrazloženje Prijedloga, odjeljak 3., 3. točka: „Procjena učinka", str. 4.
([22]) Na primjer, rad na podupiranju međusektorskih i prekograničnih pristupa, stvaranje strateških pričuva medicinske opreme na razini EU-a, razvoj kapaciteta za medicinsku evakuaciju i uspostava zdravstvenih timova za hitne slučajeve.

Odgovor EU-a na krizu mogao bi se ubrzati uvođenjem izravne javne nabave

15. U okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu kako je trenutačno uspostavljen Komisija može podupirati države članice pružanjem izravnih bespovratnih sredstava ili zajedničkom nabavom resursa (tzv. „kapaciteta") sustava rescEU u ime država članica ([23]). U skladu sa Sporazumom o zajedničkoj nabavi ([24]) Europska komisija zadužena je za koordinaciju postupaka javne nabave. Ona provodi istraživanje u pogledu potreba država članica, izrađuje nacrte tehničkih specifikacija, organizira postupke javne nabave, ocjenjuje ponude i odlučuje o dodjeli ugovora. Države članice zatim mogu slati pojedinačne narudžbe i kupovati medicinsku opremu u okviru tih ugovora.

16. U kriznim situacijama postojećim se zakonodavstvom ([25]) dopuštaju određena odstupanja od ograničenja koja se obično moraju poštovati u postupcima javne nabave. Konkretno, pregovarački postupci bez prethodne objave mogu se upotrebljavati „ u onoj mjeri u kojoj je to nužno potrebno ako, iz razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje javni naručitelji ne mogu predvidjeti, nije moguće pridržavati se rokova […]" ([26]). Slično tome, u detaljnim pravilima o nabavi utvrđenima u Prilogu I. Financijskoj uredbi navodi se da javni naručitelj „može primjenjivati pregovarački postupak bez prethodne objave obavijesti o nadmetanju, bez obzira na procijenjenu vrijednost ugovora […] u mjeri u kojoj je to nužno ako, iz razloga iznimne žurnosti izazvane nepredviđenim događajima, nije moguće poštovati rokove […] i ako se opravdanje takve iznimne žurnosti ne može pripisati javnom naručitelju" ([27]). Komisija je 1. travnja 2020. izdala smjernice ([28]) u kojima navodi da „za situacije poput aktualne krize uzrokovane bolešću COVID-19, u kojoj je potrebna iznimna i nepredvidiva žurnost, u direktivama EU-a ne postoje postupovna ograničenja".

17. Komisija je istaknula da bi se izravnom nabavom omogućila brža reakcija na razini EU-a jer je preopterećenim državama članicama bilo potrebno četiri tjedna da pokrenu prvi postupak nabave ([29]). Dosad su pokrenuta četiri zajednička postupka javne nabave povezana s bolešću COVID-19 ukupne maksimalne vrijednosti od 3,5 milijardi eura ([30]). Međutim, važeće zakonodavstvo kojim se uređuju zajednički postupci javne nabave ima određena ograničenja koja proizlaze iz same njegove naravi. Jedno je od tih ograničenja da je Komisija odgovorna za potpisivanje okvirnog ugovora, ali samo države članice mogu izravno kupiti opremu u skladu s prethodno utvrđenim kvotama. To znači da Komisija ne može sama stvarati zalihe, čime se ograničava njezin doprinos općoj razini pripravnosti EU-a.

18. U skladu s Prijedlogom Komisija će imati ovlasti za izravno provođenje javne nabave u hitnim situacijama sličnima krizi uzrokovanoj bolešću COVID-19. Sud smatra da bi takav potez mogao omogućiti Komisiji da u budućnosti brže reagira u sličnim situacijama te bi mogao dovesti do smanjenja operativnog opterećenja država članica. Međutim, kad je riječ o izravnoj javnoj nabavi, kako bi Mehanizam uistinu djelovao kao instrument za nadopunu kapaciteta (vidjeti ***odlomak 9.***), ključno je da se onim što nabavlja EU uistinu nadopunjuje ono što se nabavlja u državama članicama pogođenima krizom. Određeni važni alati za jamčenje takvog nadopunjavanja već postoje; konkretno, riječ je o

([23]) Članak 12. stavak 3. Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu unije za civilnu zaštitu, kako je izmijenjen.

([24]) Člankom 5. „Zajednička nabava zdravstvenih protumjera" Odluke br. 1082/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju i o stavljanju izvan snage Odluke br. 2119/98/EZ (SL L 293, 5.11.2013, str. 1.). utvrđuju se uvjeti za sudjelovanje u zajedničkim postupcima javne nabave kojima prethodi Sporazum o zajedničkoj nabavi.

([25]) Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.) („Direktiva o javnoj nabavi"); i Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.) („Financijska uredba").

([26]) Članak 32. stavak 2. točka (c) Direktive 2014/24/EU.

([27]) Točka 11.1 podtočka (c) Priloga I. Financijskoj uredbi.

([28]) Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19, SL C 108 I, 1.4.2020., str. 1.

([29]) „Iako je Komisija odmah reagirala na pandemiju stvaranjem zaliha lijekova u Uniji, prva nabava pokrenuta je tek četiri tjedna nakon prvih potvrđenih slučajeva bolesti COVID-19 u Europi jer su države članice bile zauzete rješavanjem hitne situacije i nisu bile u stanju osigurati brzu nabavu i skladištenje kapaciteta sustava rescEU u objektima države članice." Obrazloženje Prijedloga, odjeljak 3., 4. točka: „Primjerenost propisa i pojednostavnjivanje", str. 5.

([30]) Europska komisija, Medicinska i zdravstvena potpora EU-a: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_hr

člancima 5. i 6. Odluke o mehanizmu, kojima se kao mjera predostrožnosti zahtijeva redovita procjena rizika; zahtjevu za pružanje informacija država članica o operativnim kapacitetima u okviru Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije; te procjeni kapaciteta propisanoj člankom 34. stavkom 2. Odluke o Mehanizmu ([31]).

Neizravno upravljanje može donijeti određenu fleksibilnost u pogledu dobrog financijskog upravljanja operacijama u sklopu Mehanizma, ali i određene rizike

19. Komisija je predložila da se proračun Mehanizma izvršava ne samo u okviru izravnog upravljanja, kao što je bio slučaj do sada, već i u okviru neizravnog upravljanja ([32]). U praksi to znači da će Komisija delegirati provedbu operacija u sklopu Mehanizma tijelima iz članka 62. stavka 1. točke (c) Financijske uredbe. Komisija se već koristi neizravnim načinom upravljanja u kriznim situacijama i situacijama u kojima je potrebna humanitarna pomoć unutar i izvan EU-a. Prema mišljenju Suda time će se povećati fleksibilnost u kriznim situacijama.

20. U okviru neizravnog upravljanja provedbeni partneri pri provedbi mjera primjenjuju vlastite administrativne postupke. Slijedom toga, djelotvornost mjera provedenih u okviru tog načina upravljanja ovisit će o kapacitetima i stručnosti provedbenih partnera.

21. U tu će svrhu detaljna prethodna procjena mogućih provedbenih partnera biti ključna za jamčenje pravilnosti i dobrog financijskog upravljanja operacijama u sklopu Mehanizma koje se provode u okviru neizravnog upravljanja. Člankom 154. stavcima 3. i 4. Financijske uredbe od Komisije se zahtijeva da provede procjenu pravila i postupaka koje primjenjuju potencijalni provedbeni partneri prije sklapanja ugovora s njima ([33]).

22. Unatoč tim zahtjevima iz Financijske uredbe Sud je u okviru nedavnih revizijskih aktivnosti utvrdio određene pogreške u pogledu zakonitosti i pravilnosti provedbe hitnih mjera u okviru neizravnog načina upravljanja, kao što je neprihvatljivost troškova ([34]).

Zaštita financijskih interesa Unije i provjere na licu mjesta koje provodi Sud

23. Sud općenito smatra da su njegove revizijske ovlasti dovoljno zaštićene novom uvodnom izjavom 19. i upućivanjem na primjenu Financijske uredbe u člancima 25. i 27. Prijedloga. Međutim, Sud izražava zabrinutost zbog toga što tekst članka 27. može navesti čitatelje izvan EU-a na pogrešan zaključak o revizijskim ovlastima Suda. Zabrinutost Suda proizlazi iz činjenice da se u članku navodi da OLAF ima pravo provoditi provjere na licu mjesta, ali se ne upućuje na pravo Suda da čini isto.

24. Takvo je neupućivanje na revizijske ovlasti Suda problematično. U Ugovorima i Financijskoj uredbi utvrđeno je da Europski revizorski sud ima pravo provoditi revizije na licu mjesta u svim tijelima koja upravljaju prihodima ili rashodima u ime Unije te u prostorijama primatelja sredstava Unije. Riječ je o konceptu koji je poznat čitateljima upoznatima s institucijskim ustrojem EU-a. Međutim, za čitatelje izvan EU-a i treće strane koje su manje upoznate sa zakonodavstvom EU-a, upućivanje u uvodnim izjavama možda nije dovoljno jasno samo po sebi. Kako bi se to ispravilo, Sud predlaže da se pojašnjenje „među ostalim provjere […] na licu mjesta" prebaci u prvu rečenicu članka 27. U tom bi se slučaju to pojašnjenje trebalo izbrisati iz druge rečenice kako bi se izbjeglo ponavljanje.

([31]) „Komisija svake dvije godine Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće […]. U izvješću se navode informacije o napretku u ostvarivanju ciljeva kapaciteta i uklanjanju preostalih nedostataka, […] pri čemu su uzima u obzir uspostava rescEU kapaciteta […]. U izvješću se ujedno pruža pregled proračunskih i troškovnih kretanja povezanih s kapacitetima za odgovor te procjena potrebe za daljnjim razvojem tih kapaciteta."

([32]) Novi članak 25.: „Komisija provodi financijsku potporu Unije u skladu s Financijskom uredbom u okviru izravnog upravljanja ili neizravnog upravljanja s tijelima navedenima u članku 62. stavku 1. točki (c) Financijske uredbe."

([33]) „[…] Komisija osigurava razinu zaštite financijskih interesa Unije jednakovrijednu onoj koja se osigurava ako Komisija izvršava proračun […]" (izravan način upravljanja). „Komisija to čini tako što provodi ocjenu sustavâ, pravila i postupaka kojima se služe osobe ili subjekti koji izvršavaju sredstva Unije, ako se namjerava osloniti na takve sustave, pravila i postupke pri provedbi djelovanja, ili tako što poduzima odgovarajuće mjere nadzora […]."

([34]) Godišnje izvješće za 2019. (objava se tek očekuje) (poglavlje 7. – 3. naslov VFO-a), okvir 7.3. „Troškovi plaća prikazani su većima od stvarnih" i godišnje izvješće o ERF-ovima za 2019. (objava se tek očekuje), okvir 5. „Primjeri mjerljivih pogrešaka".

Napomene o potencijalu Mehanizma za uspješnost

Ne jamči se minimalna razina potrošnje sredstava u okviru svakog od triju strateških stupova (prevencija, pripravnost i odgovor)

25. Strategija EU-a za odgovor na krizu temelji se na trima stupovima: prevenciji, pripravnosti i odgovoru. U Prilogu I. Odluci o Mehanizmu utvrđeni su minimalni postotci za financiranje (uz fleksibilnost od +/– 8 postotnih bodova) za svaki od tih temeljnih stupova, kako slijedi:

— Prevencija: 20 % +/– 8 postotnih bodova, odnosno između 12 % i 28 %.

— Pripravnost: 50 % +/– 8 postotnih bodova, odnosno između 42 % i 58 %.

— Odgovor: 30 % +/– 8 postotnih bodova, odnosno između 22 % i 38 %.

26. Tim se postotcima jamči da će se svakom stupu dodijeliti minimalni udio sredstava, što Sud smatra dobrim pristupom. Međutim, Komisija u svojem Prijedlogu tvrdi da je odredbama Priloga I. narušena fleksibilnost u pružanju odgovora na pandemiju bolesti COVID-19 te stoga predlaže brisanje navedenog priloga. U skladu s time, više se neće jamčiti dodjela minimalnog udjela financijskih sredstava svakom od strateških stupova.

27. Komisija opravdava predloženo brisanje Priloga I. tvrdeći da „postotci navedeni u Prilogu I. ne osiguravaju dovoljnu fleksibilnost kako bi Unija mogla postići ciljeve koje je postavila. Tijekom izvanrednog stanja zbog postotaka navedenih u Prilogu I. nastaje neopravdano administrativno opterećenje i može se ograničiti fleksibilnost potrebna za prilagodbu potrebama nakon katastrofe u bilo kojoj godini.” ([35])

28. Kako se navodi u obrazloženju Prijedloga, „sprječavanje i što veće smanjenje utjecaja katastrofa boljom pripravnošću dugoročno je isplativije od reagiranja”. Pripravnost je okosnica upravljanja kriznim situacijama te je jedan od temeljnih koncepata od same uspostave Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Prema mišljenju Suda brisanje Priloga I. podrazumijeva da se više ne jamči dodjela minimalnog udjela financijskih sredstava za svaki strateški stup. Sud smatra da bi se zakonodavstvom trebalo naglasiti da bi Komisija trebala ulagati u sva tri strateška stupa (prevencija, pripravnost i odgovor) ciklusa upravljanja katastrofama.

Postoje nedostatci u praćenju određenih novih aktivnosti koje će se provoditi u okviru Mehanizma

29. Prijedlog sadržava samo sljedeći dodatni glavni pokazatelj: „broj kapaciteta sustava rescEU uspostavljenih kako bi se pružila pomoć u situacijama s teško savladivim posljedicama” ([36]).

30. Za neke od novih predloženih aktivnosti i ciljeva u okviru Mehanizma nisu utvrđeni nikakvi pokazatelji niti način njihova praćenja. Konkretno, to se odnosi na sljedeće slučajeve:

— rashodi nastali na temelju izravne ili zajedničke nabave;

— pojednostavnjenje/odgovor/djelotvornost operacija u okviru neizravnog upravljanja;

— jačanje međusektorske i društvene pripravnosti;

— nova uloga Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije (ERCC) u pogledu operativne koordinacije i praćenja;

— više ulaganja u pripravnost na razini Unije.

31. Sud smatra da bi Prijedlog trebao sadržavati dodatne pokazatelje kojima bi se posebno pratile prethodno opisane stavke.

([35]) Obrazloženje prijedloga COM(2020) 220 final, odjeljak 5. druga točka, „Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga”, str. 6.
([36]) Članak 3. stavak 2. točka (b) Prijedloga.

32. Osim toga, s obzirom na to da Prijedlogom nije utvrđena minimalna razina financijskih sredstava za svaki od triju ključnih strateških stupova strategije EU-a za odgovor na hitne situacije (prevencija, pripravnost i odgovor), Sud smatra da bi bilo korisno da se uspostavi mehanizam za izvješćivanje o stvarnoj potrošnji sredstava u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu za svaki od tih stupova.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje u Luxembourgu 28. rujna 2020.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
Predsjednik Suda

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)

Ured za publikacije Europske unije
L-2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR