

III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 9/2020

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla)

liitteeksi komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta (COM(2020) 220 final)

(2020/C 385/01)

SISÄLLYS

	Kohta	Sivu
Johdanto	1-4	2
Unionin pelastuspalvelumekanismi	5-6	3
Tilintarkastustuomioistuimen lausunto ehdotetuista muutoksista	7	4
Taloudellisia näkökohtia koskevat huomiot	8-9	4
Talousarvion kokonaisuusjärjestyksen riittävyyttä ei ole perusteltu riittävästi	10-14	4
Suorien hankintojen käyttöönotto voi nopeuttaa EU:n avustustoimia kriiseissä	15-18	6
Välillinen hallinnointi voi tuoda unionin pelastuspalvelumekanismiin toimissa noudatettavaan moitteettomaan varainhoitoon joustavuutta, mutta myös riskejä	19-22	7
Unionin taloudellisten etujen suojaaminen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset paikan päällä	23-24	7
Huomioita unionin pelastuspalvelumekanismiin tuloksellisuuspotentiaalista	25-32	8
Takuu siitä, että mekanismin kunkin osa-alueen (ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet) menoilla olisi vähimmäistaso, puuttuu	25-28	8
Joidenkin unionin pelastuspalvelumekanismiin uusien toimintojen seurannassa on puutteita	29-32	8

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

ottaa huomioon unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 18 päivänä heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 ⁽¹⁾,

ottaa huomioon unionin pelastuspalvelumekanismista 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1313/2013/EU, sellaisena kuin se on muutettuna ⁽²⁾,

ottaa huomioon komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta ⁽³⁾,

ottaa huomioon edellä mainittua ehdotusta koskevan, neuvoston 18 päivänä kesäkuuta 2020 esittämän lausuntopyynnön,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

Johdanto

1. Covid-19-pandemia ei ole ensimmäinen maailmanlaajuinen terveyskriisi, jonka Eurooppa on kohdannut. Pandemian seuraukset ovat kuitenkin olleet ennennäkemättömiä. Covid-19 on osoittanut, että EU:n on valmistauduttava paremmin tuleviin laajamittaisiin kriiseihin. Kun kriisi puhkesi, sen laajuus ja nopeus yllättivät jäsenvaltiot, joiden terveydenhuoltojärjestelmien valmiuksiin kohdistui ankaria paineita. Lääkintätarvikkeista tuli pulaa, ja varastointikapasiteettiin liittyi ongelmia ⁽⁴⁾.

2. EU:n jäsenvaltiot ovat edelleen päävastuussa siitä, että niiden alueella tapahtuvia katastrofeja ja kriisejä ehkäistään ja niihin varaudutaan ja niihin reagoidaan. Komissiolla on kuitenkin toimivalta tukea pelastuspalvelutoimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että joitakin tämän alan toimia toteutetaan EU:n tasolla ja että EU:lla itsellään tulee olemaan tehtäviä tuleviin terveysuhkiin vastattaessa.

3. Eurooppa-neuvosto kokoontui 26. maaliskuuta 2020 keskustelemaan EU:n toimista, joilla pyrittiin vastaamaan pandemiaan. Se antoi yhteisen julkilausuman ⁽⁵⁾, jossa se toivoi, että covid-19-kriisistä voitaisiin ottaa oppia. Eurooppa-neuvosto totesi lisäksi, että oli aika perustaa kunnianhimoisempi ja laaja-alaisempi kriisinhallintajärjestelmä EU:hun, ja kehotti Euroopan komissiota tekemään tähän liittyviä ehdotuksia. Komissio antoi 2. kesäkuuta 2020 ehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1313/2013/EU ⁽⁶⁾ muuttamiseksi ('ehdotus').

4. Euroopan unionin neuvosto pysyi 18. kesäkuuta 2020 Euroopan tilintarkastustuomioistuinta antamaan ehdotuksesta lausunnon mahdollisimman pian. Tällä lausunnolla täytetään neuvoston pyyntö. Lisäksi lausunto täydentää

⁽¹⁾ EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 924. Päätöstä on muutettu 2 päivänä lokakuuta 2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/1475 (EUVL L 250, 4.10.2018, s. 1) ja 13 päivänä maaliskuuta 2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2019/420 (EUVL L 77 I, 20.3.2019, s. 1).

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

⁽⁴⁾ Lisätietoja, ks. ehdotuksen (COM(2020) 220 final) perusteluiden kohta 3, neljäs luetelmakohta *Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen*, s. 4.

⁽⁵⁾ Eurooppa-neuvoston jäsenten yhteinen julkilausuma, 26.3.2020.

⁽⁶⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 924.

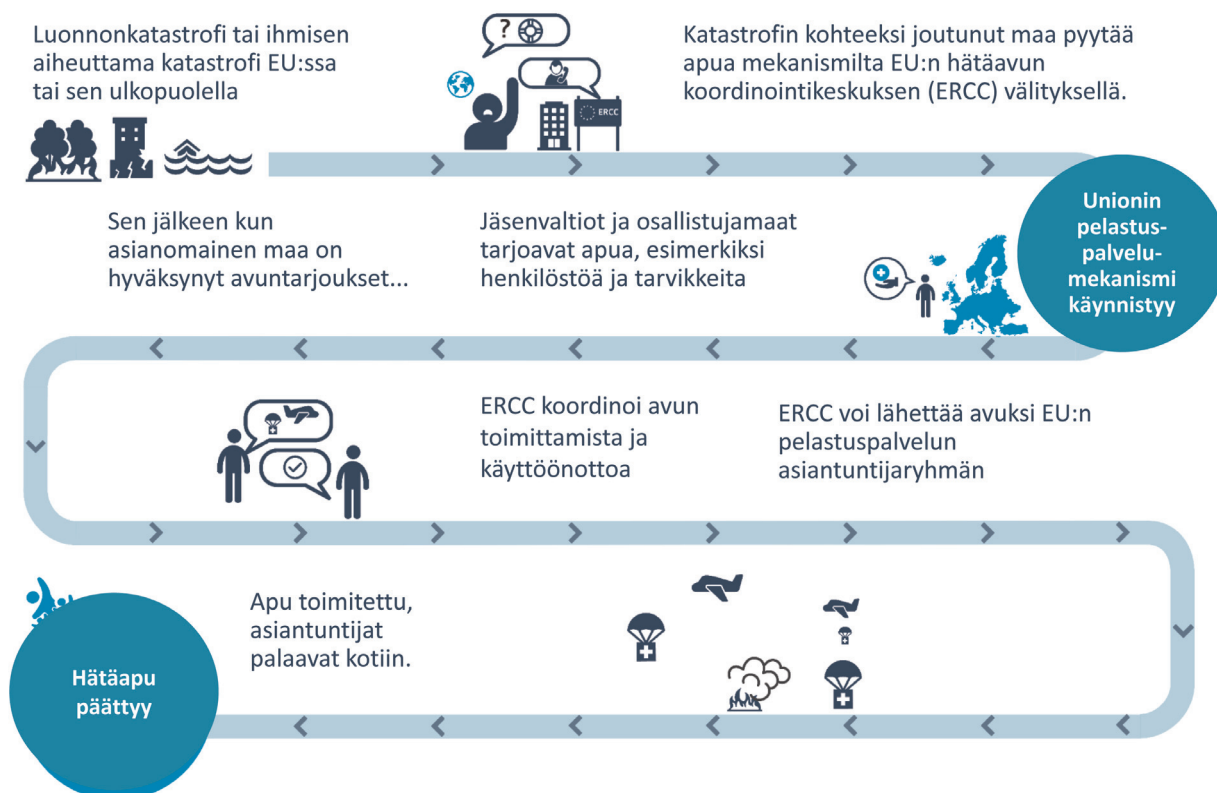
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen antamia muita lausuntoja. Niiden aiheita ovat olleet poikkeuksellinen joustavuus Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa ⁽⁷⁾, koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu (REACT-EU) ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetus ⁽⁸⁾, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ⁽⁹⁾ sekä elpymis- ja palautumistukiväline ⁽¹⁰⁾.

Unionin pelastuspalvelumekanismi

5. Unionin pelastuspalvelumekanismi perustettiin päätöksellä N:o 1313/2013/EU. Tarkoituksena oli, että unionin pelastuspalvelumekanismi edistäisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 196 artiklan (pelastuspalvelu) ja 222 artiklan (EU:n jäsenvaltioiden välinen yhteisvastuu) täytäntöönpanoa. Unionin pelastuspalvelumekanismi perustettiin parantamaan Euroopan unionin (EU) ja osallistujavaltioiden ⁽¹¹⁾ välistä yhteistyötä. Tavoitteena oli tehostaa toimia, joilla ehkäistään luonnonkatastrofeja ja ihmisen aiheuttamia katastrofeja ja varaudutaan ja reagoidaan niihin. Mikä tahansa maailman maa voi pyytää apua unionin pelastuspalvelumekanismin kautta. **Laatikossa 1** esitetään, miten unionin pelastuspalvelumekanismi toimii.

Laatikko 1

Miten unionin pelastuspalvelumekanismi toimii?



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

6. Oikeudellista kehystä, johon unionin pelastuspalvelumekanismin perustuu, on muutettu kahdesti. Ensimmäinen muutos tehtiin asetuksella (EU) 2018/1475 ⁽¹²⁾. Toinen muutos tehtiin päätöksellä (EU) 2019/420 ⁽¹³⁾. Päätöksellä

⁽⁷⁾ Lausunto 3/2020, annettu 14.4.2020, julkaistu 15.4.2020.

⁽⁸⁾ Lausunto 4/2020, annettu 13.7.2020, julkaistu 14.7.2020.

⁽⁹⁾ Lausunto 5/2020, annettu 20.7.2020, julkaistu 22.7.2020.

⁽¹⁰⁾ Lausunto 6/2020, annettu 7.9.2020, julkaistu 9.9.2020.

⁽¹¹⁾ Myös Islanti, Montenegro, Norja, Pohjois-Makedonia, Serbia ja Turkki osallistuvat unionin pelastuspalvelumekanismiin.

⁽¹²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1475, annettu 2 päivänä lokakuuta 2018, Euroopan solidaarisuusjoukkoja koskevasta oikeudellisesta kehyksestä sekä asetuksen (EU) N:o 1288/2013, asetuksen (EU) N:o 1293/2013 ja päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta (EUVL L 250, 4.10.2018, s. 1).

⁽¹³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2019/420, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2019, unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta (EUVL L 77I, 20.3.2019, s. 1).

perustettiin rescEU-mekanismi, joka katsottiin tarpeelliseksi rajat ylittävien metsäpalojen ja EU:n jäsenvaltioiden alueella tapahtuvien tulvien vuoksi. Viimeisimmässä tarkistuksessa⁽¹⁴⁾ otettiin käyttöön myös säännöksiä⁽¹⁵⁾ sellaisten riskien lieventämiseksi, joiden todennäköisyys on vähäinen mutta joiden vaikutus on suuri. Tältä osin oli määrä ryhtyä konkreettisiin toimiin joulukuuhun 2020 mennessä. Koska covid-19-pandemia kuitenkin puhkesi ennen näiden säännösten voimaantuloa, niiden koko potentiaalia ei ole voitu arvioida.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto ehdotetuista muutoksista

7. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena⁽¹⁶⁾ on varmistaa, että EU voi tarjota kansalaisilleen – olivatpa nämä Euroopassa tai sen ulkopuolella – parempaa tukea kriiseissä ja hätätilanteissa. Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa esitetään huomioita unionin pelastuspalvelumekanismiin taloudellisista näkökohdista ja sen tuloksellisuuteen liittyvästä potentiaalista.

Taloudellisia näkökohtia koskevat huomiot

8. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden⁽¹⁷⁾ mukaisesti komission olisi ryhdyttävä toimiin vain silloin kun EU:n tason toimia tarvitaan. Kyseisillä toimilla ei tällöin saisi mennä pidemmälle kuin mikä on tarpeen ongelman ratkaisemiseksi⁽¹⁸⁾. Tästä seuraa, että unionin pelastuspalvelumekanismia voidaan käyttää avun koordinointiin vain jos kriisi uhkaa ylittää jonkin maan toimintavalmiudet ja jos maa pyytää apua.

9. Toisin sanoen unionin pelastuspalvelumekanismiin tehtävänä on täydentää jäsenvaltioiden omia valmiuksia eikä korvata niitä. Edellä mainittujen periaatteiden noudattamiseksi on arvioitava perusteellisesti, mitkä jäsenvaltioiden toimintavalmiudet ovat puutteellisia, jotta voidaan määrittää, millä aloilla unionin pelastuspalvelumekanismilta saatetaan pyytää apua.

Talousarvion kokonaislisäyksen riittävyyttä ei ole perusteltu riittävästi

10. Ehdotuksella kasvatetaan unionin pelastuspalvelumekanismiin budjettivarojen määrä 3,5 miljardiin euroon (käypinä hintoina) kaudella 2021–2027. Tämä on 150 prosentin lisäys alkuperäisiin 1,4 miljardin euron määrärahoihin (käypinä hintoina). Osa tästä määrästä (1,3 miljardia euroa) saadaan suoraan vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehystä (19 artiklan uusi 1 a kohta). Lisäksi 2,2 miljardia euroa saadaan uudesta Euroopan unionin elpymisvälineestä (uusi 19 a artikla). Nämä Euroopan unionin elpymisvälineestä saatavat määrärahat ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046⁽¹⁹⁾ 21 artiklan 5 kohdan mukaisia ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.

11. Tämä sama 150 prosentin korotus unionin pelastuspalvelumekanismiin budjettivaroihin kaudelle 2021–2027 vahvistettiin Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa heinäkuussa 2020. Eurooppa-neuvoston päätöksessä mekanismin talousarviovarojen kokonaismäärä nostettiin 3 miljardiin euroon alkuperäisestä 1,2 miljardin euron määrästä (vuoden 2018 hintoina). Reaalimääräisesti komission ehdotuksessa ja neuvoston päätöksessä käytetyt määrät ovat samoja, sillä ensin mainitussa määrät ilmaistaan käypinä hintoina ja jälkimmäisessä vuoden 2018 hintoina. Lopulta vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehystä saatiin käytettäväksi 1,1 miljardia euroa. Lisäksi Euroopan unionin elpymisvälineestä⁽²⁰⁾ saatiin 1,9 miljardin euron määrärahat. Neuvosto myös avasi unionin pelastuspalvelumekanismille uuden budjettikohdan. Se kuuluu nyt otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot”. Aiemmin se kuului otsakkeeseen 5, jonka uusi nimi on ”Turvallisuus ja puolustus” (ks. **laatikko 2**).

⁽¹⁴⁾ EUVL L 771, 20.3.2019, s. 1.

⁽¹⁵⁾ Näitä säännöksiä ovat 6 artikla (”Riskinhallinta”), 21 artikla (”Tukikelpoiset ennaltaehkäisy- ja valmiustoimet”), 23 artikla (”Tarvikkeisiin ja operaatioihin liittyvät tukikelpoiset toimet”) ja 32 artikla (”Täytäntöönpanosäädökset”).

⁽¹⁶⁾ Tämä perustuu komission ehdotukseen COM(2019) 125 (7.3.2019), jonka soveltamisala rajoittuu päätöksen N:o 1313/2013/EU talousarviosäännöksiin monivuotisesta rahoituskehystä 2021–2027 koskevan komission ehdotuksen COM(2018) 321 (2.5.2018) mukaisesti.

⁽¹⁷⁾ Euroopan unionista tehty sopimus (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 1), 5 artiklan 1 kohta.

⁽¹⁸⁾ Euroopan komissio, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2017) 350 (7.7.2017), luku I.2, s. 4, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

⁽¹⁹⁾ EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁰⁾ Komissio antoi 28. toukokuuta 2020 ehdotuksen Euroopan unionin elpymisvälineestä (COM(2020) 441). Neuvosto käyttää siitä nyt nimitystä *Next Generation EU* -elpymisväline. Välineen tarkoituksena on tukea EU:n toipumista covid-19-pandemiasta.

Laatikko 2

Monivuotinen rahoituskehys (MRK) ja Next Generation EU -elpymisväline (NGEU) – komission alkuperäisestä ehdotuksesta toukokuussa 2018 Eurooppa-neuvoston sopimukseen heinäkuussa 2020 (muut taulukon lyhenteet: Euroopan unionin elpymisväline = ERI; unionin pelastuspalvelumekanismi = UCPM)

	Komission ehdotukset					Neuvoston päätelmät MRK & NGEU
	MRK	ERI (NGEU)		UCPM		
	2018	2020				
	Toukokuu	Toukokuu	Kesäkuu	Heinäkuu		
	käyppinä hintoina	vuoden 2018	vuoden 2018	käyppinä hintoina	vuoden 2018	
Otsake 2						
☉ Koheesio ja arvot	442,4	392,0				
☉ Koheesio, palautumiskyky ja arvot						377,8
UCPM						1,1
Otsake 5						
☉ Resilienssi, turvallisuus ja puolustus	27,5	24,3				13,2
☉ Turvallisuus ja puolustus						
UCPM	1,4	1,2		1,3		
ERI -> NGEU			750,0			750,0
Pelastuspalvelu/rescEU			2,0	2,2		1,9
Yhteensä UCPM/pelastuspalvelu	1,4	1,2		3,5		3,0

Merkkien selitykset: ☉ muutokset, jotka komissio on tehnyt budjettikohtiin
 - - - - - muutokset ennen covid-19:ää ja sen jälkeen (käyvät hinnat / vuoden 2018 hinnat)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella.

12. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, sisältyykö ehdotukseen sellainen selkeä toimintalogiikka, josta käy ilmi, miten EU-rahoituksella tyydytetään havaitut tarpeet ja saadaanko EU:n tuesta lisäarvoa. Komissio on todennut, että ”Tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa, niin kansallisella kuin unionin tasolla, yksilöidyt alustavat havainnot covid-19-epidemiasta on [...] otettu huomioon ehdotuksessa, mikä edesauttaa ehdotettujen politiikkojen vaikutusten perusteellista arviointia.”⁽²¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä toteamus on liioiteltu, sillä covid-19-epidemiaan oli reagoitava kiireellisesti ja sen vuoksi ehdotuksen yhteydessä ei tehty tavanomaisia vaikutustenarviointeja eikä sidosryhmien kuulemisia.

13. Ehdotuksen mukaan unionin pelastuspalvelumekanismi saa lisää tehtäviä⁽²²⁾. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä lainkaan tietoja näihin tehtäviin liittyvistä arvioiduista kustannuksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nämä tiedot ovat välttämättömiä, jotta ehdotuksen mukainen määrärahojen merkittävä lisäys voidaan perustella.

14. Edellä sanotun vuoksi on mahdotonta sanoa, onko ehdotettu talusarvio tarkoituksenmukainen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁽²¹⁾ Ehdotuksen perustelujen kohta 3, kolmas luetelmakohta *Vaikutustenarviointi*, s. 4.

⁽²²⁾ Esimerkiksi työ eri alat kattavien ja maiden rajat ylittävien lähestymistapojen tukemiseksi, lääkinnällisten laitteiden strategisten reservien luominen EU:n tasolla, lääkinnällisten evakuointivalmiuksien kehittäminen ja hätälääkintäryhmien muodostaminen.

Suorien hankintojen käyttöönotto voi nopeuttaa EU:n avustustoimia kriiseissä

15. Nykymuotoisessa unionin pelastuspalvelumekanismissa komissio voi tukea jäsenvaltioita myöntämällä niille suoria avustuksia tai järjestämällä jäsenvaltioiden puolesta rescEU-valmiuksiin liittyviä yhteishankintamenettelyjä⁽²³⁾. Euroopan komissio koordinoi yhteishankintasopimusten⁽²⁴⁾ mukaista hankintamenettelyä. Se kartoittaa jäsenvaltioiden tarpeita, laatii teknisiä eritelmiä, järjestää hankintamenettelyn, arvioi tarjoukset ja tekee hankintasopimukset. Jäsenvaltiot voivat tämän jälkeen tehdä yksittäisiä tilauksia ja ostaa lääkinällisiä laitteita kyseisten hankintasopimusten nojalla.

16. Voimassa olevassa lainsäädännössä⁽²⁵⁾ sallitaan se, että vaatimuksista, joita julkisissa hankintamenettelyissä on yleensä noudatettava, poiketaan kriisitilanteissa. Varsinkin neuvottelumenettelyä, josta ei julkaista ilmoitusta, voidaan käyttää ”sikäli kuin se on ehdottoman tarpeellista, kun [...] määräaikoja ei voida hankintaviranomaisten kannalta ennalta arvaamattomista tapahtumista aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi noudattaa.”⁽²⁶⁾ Vastaavasti varainhoitoasetuksen liitteessä I olevissa julkisia hankintoja koskeissa yksityiskohtaisissa säännöissä todetaan, että ”Hankintaviranomainen voi käyttää neuvottelumenettelyä julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta sopimuksen arvioidusta arvosta riippumatta seuraavissa tapauksissa: [...] c) siltä osin kuin on ehdottoman tarpeellista, kun ennalta arvaamattomista tapahtumista aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi on mahdotonta noudattaa [...] määräaikoja ja kun tällaisen äärimmäisen kiireen perusteiksi esitetyt seikat eivät johdu hankintaviranomaisesta”.⁽²⁷⁾ Komissio antoi 1. huhtikuuta 2020 ohjeet⁽²⁸⁾, joissa todettiin, että ”Covid-19-kriisi on juuri tällainen äärimmäisen kiireellinen ja ennalta arvaamaton tapaus, joihin ei EU:n direktiiveissä ole kohdistettu menettelyllisiä rajoituksia.”

17. Komission näkemyksen mukaan EU:n tasolla olisi kyetty reagoimaan nopeammin, jos komissiolla olisi ollut valtuudet tehdä hankintoja suoraan. Ylikuormitetuilta jäsenvaltioilta vei nimittäin neljä viikkoa käynnistää ensimmäiset hankintamenettelyt⁽²⁹⁾. Tähän mennessä on käynnistetty neljä covid-19-pandemiaan liittyvää yhteishankintamenettelyä, yhteenlasketulta arvoltaan 3,5 miljardia euroa⁽³⁰⁾. Voimassa olevassa yhteishankintamenettelylainsäädännössä on kuitenkin tiettyjä luontaisia rajoituksia. Yksi tällainen rajoitus on se, että vaikka komissio on vastuussa puitesopimuksen allekirjoittamisesta, vain jäsenvaltiot voivat ostaa laitteita suoraan – ennalta vahvistetun kiintiön mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että komissio ei voi koota varmuusvarastoja itsenäisesti, ja tämä pienentää sen mahdollisuuksia osallistua EU:n yleisen valmiustason ylläpitämiseen.

18. Ehdotuksen mukaan komissiolle annetaan valtuudet toteuttaa hankintoja suoraan covid-19-kriisin kaltaisissa hätätilanteissa. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan komissio voisi tällaisen muutoksen myötä reagoida nopeammin samankaltaisiin tilanteisiin tulevaisuudessa ja jäsenvaltioiden operatiivinen taakka voisi pienentyä. Jotta unionin pelastuspalvelumekanismiin toiminnan luonne pysyisi täydentävänä (ks. kohta 9), on kuitenkin olennaisen tärkeää, että EU:n suoraan tekemät hankinnat täydentävät kaikilta osiltaan niitä hankintoja, joita kriisin koettelat jäsenvaltiot tekevät. Joitakin tärkeitä välineitä täydentävyyden varmistamiseksi on jo olemassa: unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen 5 ja 6 artiklassa edellytetään säännöllisiä riskinarvioiteja ennalta ehkäisevinä toimenpiteinä;

⁽²³⁾ Unionin pelastuspalvelumekanismista annettu päätös N:o 1313/2013/EU, sellaisena kuin se on muutettuna, 12 artiklan 3 kohta.

⁽²⁴⁾ Päätöksen N:o 1082/2013/EU 5 artiklassa (”Lääketieteellisten vastatoimien yhteishankinta”) vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti yhteishankintamenettelyjä voidaan toteuttaa sen jälkeen kun on ensin tehty yhteishankintasopimus (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1082/2013/EU, annettu 22 päivänä lokakuuta 2013, valtioiden rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista ja päätöksen N:o 2119/98/EY kumoamisesta (EUVL L 293, 5.11.2013, s. 1)).

⁽²⁵⁾ Julkisia hankintoja koskeva direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65)) ja varainhoitoasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1)).

⁽²⁶⁾ Direktiivi 2014/24/EU, 32 artiklan 2 kohdan c alakohta.

⁽²⁷⁾ Varainhoitoasetus, liitteessä I olevan 11.1 kohdan c alakohta.

⁽²⁸⁾ Euroopan komission ohjeet julkisten hankintojen järjestelmän käytöstä covid-19-kriisiin liittyvässä hätätilanteessa (EUVL C 108 I, 1.4.2020, s. 1).

⁽²⁹⁾ ”Vaikka komissio reagoi välittömästi epidemiaan luomalla unionin terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden varaston, ensimmäinen hankinta käynnistettiin vasta noin neljä viikkoa sen jälkeen, kun ensimmäiset covid-19-tapaukset oli vahvistettu Euroopassa; jäsenvaltioilla oli kiire hoitaa hätätilannetta eivätkä ne pystyneet varmistamaan rescEU:n valmiuksien hankkimista ja varastointia jäsenvaltioiden laitoksissa.” Ehdotuksen perustelujen kohta 3, neljäs luetelmakohta *Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen*, s. 5.

⁽³⁰⁾ Euroopan komissio, *Terveydenhuollon EU-tukitoimet*: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_fi.

jäsenvaltioiden on annettava tietoa käytettävissään olevista operatiivisista valmiuksista EU:n hätäavun koordinoitokeskukseen kautta; ja unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen 34 artiklan 2 kohdassa edellytetään valmiuksiin liittyvien arviointien tekemistä ⁽³¹⁾.

Välillinen hallinnointi voi tuoda unionin pelastuspalvelumekanismiin toimissa noudatettavaan moitteettomaan varainhoitoon joustavuutta, mutta myös riskejä

19. Komissio ehdottaa, että talousarviota voitaisiin hallinnoida myös välillisen hallinnoinnin ⁽³²⁾ menetelmällä komission tähän asti käyttämän suoran hallinnoinnin menetelmän rinnalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että komissio delegoi unionin pelastuspalvelumekanismiin toimien toteuttamisen varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetuille elimille. Välillisen hallinnoinnin menetelmä on jo käytössä sellaisissa komission toimissa, jotka liittyvät hätäavun ja humanitaarisen avun toimittamiseen sekä EU:hun että sen ulkopuolelle. Tilintarkastustuomioistuimen näemyksen mukaan tämä lisää joustavuutta kriiseissä.

20. Kun toteutuskumppanit panevat toimia täytäntöön välillisen hallinnoinnin menetelmällä, ne noudattavat omia hallinnollisia menettelyjään. Niinpä tämän hallinnointimallin mukaisesti toteutettavien toimien vaikuttavuus riippuu toteutuskumppaneiden valmiuksista ja asiantuntemuksesta.

21. Tätä varten mahdollisista toteutuskumppaneista on tehtävä perusteellinen ennakoarviointi. Tämä on olennaisen tärkeää sen varmistamiseksi, että unionin pelastuspalvelumekanismiin toimet, jotka toteutetaan välillisen hallinnoinnin menetelmällä, ovat säännönmukaisia ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia. Varainhoitoasetuksen 154 artiklan 3 ja 4 kohdassa edellytetään, että komissio arvioi mahdollisten toteutuskumppaneiden soveltamat säännöt ja menettelyt ennen sopimuksen tekemistä niiden kanssa ⁽³³⁾.

22. Vaikka varainhoitoasetuksessa on vahvistettu nämä vaatimukset, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen äskettäin tarkastustyössä on havaittu joitakin laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä – esimerkiksi tukeen oikeuttamattomia kuluja – sellaisissa hätätilanteisiin liittyvissä toimissa, joissa on sovellettu välillistä hallinnointia ⁽³⁴⁾.

Unionin taloudellisten etujen suojaaminen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset paikan päällä

23. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että uusi johdanto-osan 19 kappale ja ehdotuksen 25 ja 27 artiklassa oleva viittaus varainhoitoasetuksen soveltamiseen yleisesti ottaen suojaavat tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeuksia riittävästi. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin huolissaan siitä, että 27 artiklassa ei ehkä tehdä tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeuksien laajuutta riittävän selväksi sellaiselle lukijalle, joka tulee EU:n ulkopuolisesta maasta. Tilintarkastustuomioistuimen huoli johtuu siitä, että artiklassa mainitaan OLAFin oikeus tehdä tarkastuksia paikan päällä, mutta siinä ei ole mitään mainintaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastaavasta oikeudesta.

24. Se, että viittaus Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeuksiin puuttuu, on ongelma. Perussopimuksissa ja varainhoitoasetuksessa säädetään, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on oikeus tehdä tarkastuksia paikan päällä kaikissa elimissä, jotka hallinnoivat tuloja tai menoja unionin puolesta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin voi tehdä tarkastuksia unionin varojen saajien tiloissa. Tämä on tuttu asia lukijoille, jotka ovat perehtyneet EU:n toimielinrakenteeseen. Mutta lukijoille, jotka tulevat EU:n ulkopuolisista maista, sekä sellaisille kolmansille osapuolille, joille EU:n lain-säädäntö on vähemmän tuttua, johdanto-osan kappaleissa oleva viittaus ei kuitenkaan ehkä ole riittävän selkeä. Tämän korjaamiseksi tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että 27 artiklan toisessa virkkeessä oleva täydentävä huomautus ”mukaan lukien paikan päällä suoritettavat tarkastukset ja todentamiset” siirretään 27 artiklan ensimmäiseen virkkeeseen. Sen jälkeen se olisi poistettava toisesta virkkeestä toiston välttämiseksi.

⁽³¹⁾ ”Komissio toimittaa joka toinen vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen [...]. Kertomuksessa on oltava tietoja siitä, miten [...] valmistavoitteiden saavuttamisessa ja jäljellä olevien puutteiden korjaamisessa on edistytty, ottaen huomioon rescEU:n valmiuksien perustamisen [...]. Kertomuksessa on myös esitettävä katsaus avustusvalmiuksiin liittyvästä talousarvio- ja kustannuskehityksestä sekä arvio kyseisten valmiuksien jatkokehittämisen tarpeesta.”

⁽³²⁾ Ehdotuksen uusi 25 artikla: ”Komissio toteuttaa unionin rahoitustuen varainhoitoasetuksen mukaisesti suoralla hallinnoinnilla tai välillisellä hallinnoinnilla, johon osallistuvat varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettut elimet.”

⁽³³⁾ ”Komissio varmistaa [...], että [...] unionin taloudellisten etujen suoja on vastaavan tasoinen kuin silloin, kun komissio toteuttaa talousarviota [suoran hallinnoinnin menetelmällä]. Tätä varten komissio arvioi unionin varoja hoitavien henkilöiden tai yhteisöjen järjestelmiä, sääntöjä ja menettelyjä, jos se aikoo käyttää kyseisiä järjestelmiä, sääntöjä ja menettelyjä toimen toteuttamisen yhteydessä, tai toteuttaa tarvittavat valvontatoimenpiteet [...]”

⁽³⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019 (julkaistaan lähiaikoina), 7. luku, joka koskee monivuotisen rahoituskehityksen otsaketta 3, laatikko 7.3 ”Palkkakulut ilmoitettiin liian suurina”; ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan kehitysrahastoista varainhoitovuodelta 2019 (julkaistaan lähiaikoina), laatikko 5 ”Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä”.

Huomioita unionin pelastuspalvelumekanismin tuloksellisuuspotentiaalista

Takuu siitä, että mekanismin kunkin osa-alueen (ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet) menoilla olisi vähimmäistaso, puuttuu

25. EU:n strategiaan, jolla pyritään vastaamaan kriiseihin, kuuluu kolme osa-aluetta: ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet. Unionin pelastuspalvelumekanismia koskevan päätöksen liitteessä I vahvistetaan rahoituksen vähimmäisprosenttiosuudet (sekä kahdeksan prosenttiyksikön jousto kumpaankin suuntaan) kullekin mainituista keskeisistä osa-alueista seuraavasti:

- Ennaltaehkäisy: 20 prosenttia +/- 8 prosenttiyksikköä (eli rahoitusosuuden vaihteluväli on 12–28 prosenttia).
- Varautuminen: 50 prosenttia +/- 8 prosenttiyksikköä (eli rahoitusosuuden vaihteluväli on 42–58 prosenttia).
- Avustustoimet: 30 prosenttia +/- 8 prosenttiyksikköä (eli rahoitusosuuden vaihteluväli on 22–38 prosenttia).

26. Nämä prosenttiosuudet takaavat, että kullekin osa-alueelle varmuudella osoitetaan tietty vähimmäismäärä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä on hyvä asia. Komissio väittää kuitenkin ehdotuksessaan, että liite I on vaikeutanut joustavaa toimintaa covid-19-epidemian torjunnassa. Sen vuoksi komissio ehdottaa liitteen poistamista. Näin ollen kullekin strategiselle osa-alueelle osoitettavien määrärahojen vähimmäistaso poistuu.

27. Komissio on perustellut ehdotustaan liitteen poistamisesta toteamalla, että ”liitteessä I esitetyt prosenttiosuudet eivät näytä varmistavan riittävää joustavuutta, jotta unioni voisi saavuttaa asettamansa tavoitteet. Liitteessä I esitetyt prosenttiosuudet aiheuttavat hätätilanteessa tarpeetonta hallinnollista rasitetta ja saattavat rajoittaa joustavuutta, jota tarvitaan katastrofitarpeisiin sopeutumiseksi tietyinä vuonna.”⁽³⁵⁾

28. Kuten ehdotuksen perusteluissa todetaan, ”pitkällä aikavälillä katastrofien ehkäisy ja niiden vaikutusten minimoiminen paremmalla valmistautumisella on kustannustehokkaampaa kuin reagointi [...]”. Varautuminen on kriisinhallinnan selkäranka. Tämä on ollut keskeinen periaate unionin pelastuspalvelumekanismin olemassaolon alusta lähtien. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan liitteen I poistaminen merkitsee sitä, että kunkin strategisen osa-alueen vähimmäismäärärahoja ei enää taata. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä lainsäädäntöön olisi sisällytettävä muistutus siitä, että komission olisi investoitava kaikkiin kolmeen katastrofinhallintasyklin strategiseen osa-alueeseen (ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet).

Joidenkin unionin pelastuspalvelumekanismin uusien toimintojen seurannassa on puutteita

29. Ehdotus sisältää ainoastaan seuraavan uuden pääindikaattorin: niiden rescEU:n valmiuksien lukumäärä, jotka on otettu käyttöön avun antamiseksi äärimmäisen vaikeissa tilanteissa⁽³⁶⁾.

30. Unionin pelastuspalvelumekanismille on ehdotettu eräitä uusia toimintoja ja tavoitteita, joille ei ole vahvistettu minkäänlaisia indikaattoreita tai erityisiä seurantamenettelyjä. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- suoraan tai yhdessä tehdyt hankinnat
- yksinkertaistaminen/avustustoimet/vaikuttavuus välillisen hallinnoinnin operaatioissa
- eri alat kattavan ja yhteiskunnallisen varautumisen vahvistaminen
- EU:n hätäavun koordinaatikeskuksen uudet tehtävät operatiivisessa koordinoinnissa ja seurannassa
- lisäinvestoinnit unionin tason varautumistoiimiin.

31. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ehdotukseen olisi sisällytettävä lisäindikaattoreita, joilla seurataan erityisesti edellä kuvattuja seikkoja.

⁽³⁵⁾ Ehdotuksen COM(2020) 220 final perustelut, kohta 5, toinen luetelmakohta *Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset*, s. 6.

⁽³⁶⁾ Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohta.

32. Lisäksi koska ehdotuksessa ei vahvisteta menojen vähimmäistasoa kullekin kolmelle keskeiselle strategiselle osa-alueelle, joista EU:n hätäapuoperaatioita koskeva strategia muodostuu (ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet), tilintarkastustuomioistuin katsoo, että olisi hyödyllistä ottaa käyttöön raportointimekanismi, jonka avulla tehdään selkoa siitä, mitkä unionin pelastuspalvelumekanismien kunkin osa-alueen todelliset menot ovat.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 28. syyskuuta 2020.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

Presidentti
