

III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 9/2020

[prezentat în temeiul articolului 322 alineatul (1) litera (a) din TFUE]

care însoțește propunerea Comisiei de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Deciziei nr. 1313/2013/UE privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii
[COM(2020) 220 final]

(2020/C 385/01)

CUPRINS

	<i>Puncte</i>	<i>Pagina</i>
Introducere	1-4	2
Mecanismul de protecție civilă al Uniunii	5-6	3
Avizul Curții cu privire la modificările propuse	7	4
Observații privind aspectele financiare	8-9	4
Caracterul adecvat al creșterii bugetare globale nu este demonstrat în mod suficient	10-14	4
Introducerea achizițiilor directe are potențialul de a accelera răspunsul UE la criză	15-18	6
Gestiunea indirectă poate oferi flexibilitate pentru buna gestiune financiară a operațiunilor Mecanismului de protecție civilă al Uniunii, dar poate genera și riscuri	19-22	7
Protejarea intereselor financiare ale Uniunii și verificările la fața locului realizate de Curte	23-24	7
Observații privind potențialul de performanță al Mecanismului de protecție civilă al Uniunii	25-32	8
Nu se garantează un nivel minim de cheltuieli în fiecare dintre cei trei piloni: prevenire, pregătire și răspuns	25-28	8
Există lacune în monitorizarea unora dintre noile activități ale Mecanismului de protecție civilă al Uniunii	29-32	8

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 322 alineatul (1) litera (a),

având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii ⁽¹⁾,

având în vedere Decizia nr. 1313/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 decembrie 2013 privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii ⁽²⁾,

având în vedere propunerea Comisiei de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Deciziei nr. 1313/2013/UE privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii ⁽³⁾,

având în vedere solicitarea adresată de Consiliu la 18 iunie 2020 în vederea formulării unui aviz cu privire la propunerea menționată anterior,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

Introducere

1. Pandemia de COVID-19 nu este prima criză sanitară mondială căreia Europa a trebuit să îi facă față, dar consecințele ei sunt fără precedent. Această pandemie a pus în evidență faptul că UE trebuie să fie mai bine pregătită pentru viitoarele crize de mare anvergură. Statele membre au fost prinse nepregătite de amploarea crizei și de rapiditatea cu care a evoluat aceasta, iar capacitățile sistemelor lor de sănătate au fost supuse unor presiuni uriașe. Echipamentele și consumabilele medicale au devenit insuficiente și au existat probleme legate de capacitatea de stocare ⁽⁴⁾.

2. Responsabilitatea principală pentru prevenirea, pregătirea și răspunsul în caz de dezastru și de criză revine în continuare statelor membre atunci când aceste evenimente survin pe teritoriile lor. Dar Comisia are o competență de sprijinire în domeniul protecției civile, ceea ce înseamnă că anumite acțiuni în acest domeniu sunt întreprinse la nivelul UE și că aceasta va juca un rol în reacția la amenințările viitoare la adresa sănătății.

3. La 26 martie 2020, Consiliul European s-a întrunit pentru a dezbate cu privire la reacția UE la pandemie și a publicat o declarație comună ⁽⁵⁾, precizând că dorește să se desprindă învățăminte de pe urma crizei provocate de pandemia de COVID-19. Consiliul a afirmat, de asemenea, că a venit momentul să se instituie „un sistem mai ambițios și mai amplu de gestionare a crizelor” în cadrul UE și a invitat Comisia să prezinte propuneri în acest sens. Comisia a publicat, la 2 iunie 2020, o astfel de propunere de modificare a Deciziei nr. 1313/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii (UCPM) ⁽⁶⁾ (denumită în continuare „propunerea”).

4. La 18 iunie 2020, Consiliul Uniunii Europene a solicitat Curții să prezinte un aviz cu privire la propunere cât mai curând posibil. Curtea dă curs acestei solicitări prin adoptarea prezentului aviz. Acesta completează alte avize publicate de

⁽¹⁾ JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

⁽²⁾ JO L 347, 20.12.2013, p. 924, modificată prin Regulamentul (UE) 2018/1475 al Parlamentului European și al Consiliului din 2 octombrie 2018 (JO L 250, 4.10.2018, p. 1) și prin Decizia (UE) 2019/420 a Parlamentului European și a Consiliului din 13 martie 2019 (JO L 77I, 20.3.2019, p. 1).

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

⁽⁴⁾ Pentru informații detaliate, a se vedea Expunerea de motive a propunerii [COM(2020) 220 final], secțiunea 3, al patrulea punct: „Adecvarea reglementărilor și simplificare”, p. 5.

⁽⁵⁾ Declarația comună a membrilor Consiliului European, 26 martie 2020.

⁽⁶⁾ JO L 347, 20.12.2013, p. 924.

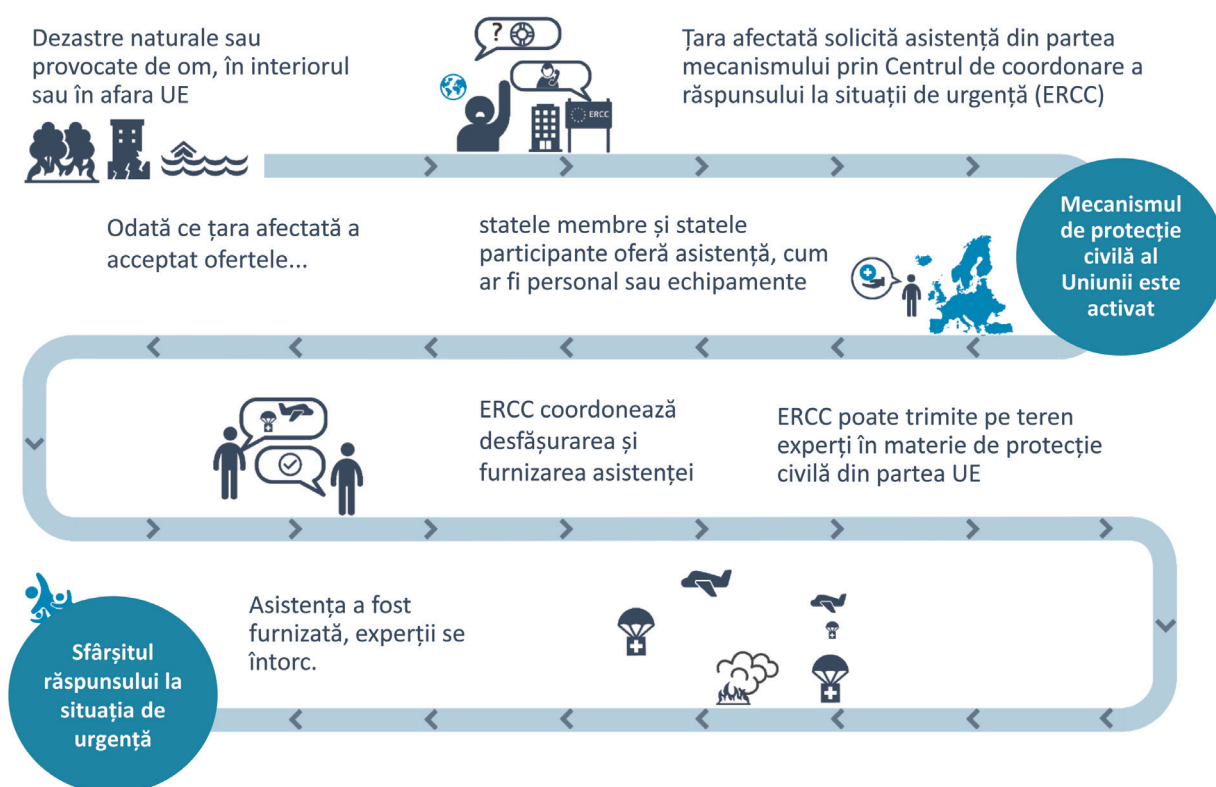
Curte cu privire la flexibilitatea excepțională în utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ⁽⁷⁾, la REACT-EU și Regulamentul privind dispozițiile comune ⁽⁸⁾, la Fondul pentru o tranziție justă ⁽⁹⁾, precum și la Mecanismul de redresare și reziliență ⁽¹⁰⁾.

Mecanismul de protecție civilă al Uniunii

5. Mecanismul de protecție civilă al Uniunii a fost instituit prin Decizia nr. 1313/2013/UE. Scopul era ca acest mecanism să contribuie la punerea în aplicare a articolului 196 (privind protecția civilă) și a articolului 222 (privind solidaritatea dintre statele membre ale UE) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Mecanismul a fost creat cu scopul de a îmbunătăți cooperarea dintre Uniunea Europeană (UE) și statele participante ⁽¹¹⁾ pentru a preveni dezastrele naturale și pe cele provocate de om, pentru a se pregăti și pentru a furniza un răspuns mai eficace la acestea. Orice țară din lume poate solicita asistență în cadrul acestui mecanism. În **caseta 1** se ilustrează modul în care funcționează Mecanismul de protecție civilă al Uniunii.

Caseta 1

Cum funcționează Mecanismul de protecție civilă al Uniunii?



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

6. Cadrul juridic care stă la baza Mecanismului de protecție civilă al Uniunii a fost modificat de două ori. Prima modificare a fost adusă de Regulamentul (UE) 2018/1475 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽¹²⁾, iar cea de

⁽⁷⁾ Avizul nr. 3/2020, adoptat la 14.4.2020, publicat la 15.4.2020.

⁽⁸⁾ Avizul nr. 4/2020, adoptat la 13.7.2020, publicat la 14.7.2020.

⁽⁹⁾ Avizul nr. 5/2020, adoptat la 20.7.2020, publicat la 22.7.2020.

⁽¹⁰⁾ Avizul nr. 6/2020, adoptat la 7.9.2020, publicat la 9.9.2020.

⁽¹¹⁾ La Mecanismul de protecție civilă al Uniunii participă și Islanda, Macedonia de Nord, Muntenegru, Norvegia, Serbia și Turcia.

⁽¹²⁾ Regulamentul (UE) 2018/1475 al Parlamentului European și al Consiliului din 2 octombrie 2018 de stabilire a cadrului juridic al Corpului european de solidaritate și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1288/2013, a Regulamentului (UE) nr. 1293/2013 și a Deciziei nr. 1313/2013/UE (JO L 250, 4.10.2018, p. 1).

a doua de Decizia (UE) 2019/420 a Parlamentului European și a Consiliului⁽¹³⁾, care a instituit mecanismul „rescEU” în ceea ce privește incendiile forestiere transfrontaliere și inundațiile care survin pe teritoriile statelor membre ale UE. Cea mai recentă revizuire⁽¹⁴⁾ a introdus, de asemenea, dispoziții⁽¹⁵⁾ care vizau atenuarea riscurilor cu probabilitate redusă de producere și cu impact major. Măsuri substanțiale în acest sens urmau să fie luate până în decembrie 2020. Cu toate acestea, întrucât pandemia de COVID-19 a izbucnit înainte ca aceste dispoziții să intre în vigoare, nu a fost posibil să se evalueze potențialul lor maxim.

Avizul Curții cu privire la modificările propuse

7. Obiectivul general al propunerii⁽¹⁶⁾ este de a asigura că Uniunea poate oferi cetățenilor săi un sprijin îmbunătățit în situații de urgență și criză, în Europa și dincolo de granițele acesteia. Avizul Curții conține observații cu privire la aspectele financiare ale Mecanismului de protecție civilă al Uniunii și la potențialul de performanță al acestuia.

Observații privind aspectele financiare

8. Conform principiilor subsidiarității și proporționalității⁽¹⁷⁾, Comisia ar trebui să acționeze „numai atunci când este necesar la nivelul UE și de așa manieră încât să nu depășească ceea ce este necesar pentru rezolvarea problemei”⁽¹⁸⁾. Aceasta înseamnă că Mecanismul de protecție civilă al Uniunii poate fi utilizat pentru a coordona asistența numai atunci când capacitatea unei țări de a reacționa la o criză riscă să fie copleșită și numai ca răspuns la o solicitare de asistență.

9. Cu alte cuvinte, rolul jucat de Mecanismul de protecție civilă al Uniunii va fi acela de a completa capacitățile proprii ale statelor membre, nu de a le înlocui. Pentru a se respecta principiile susmenționate, trebuie să se procedeze la o evaluare aprofundată pentru a se determina care dintre capacitățile de reacție nu sunt acoperite în mod adecvat de statele membre, cu scopul de a se identifica domeniile în care s-ar putea apela la mecanism pentru a furniza sprijin.

Caracterul adecvat al creșterii bugetare globale nu este demonstrat în mod suficient

10. Propunerea mărește resursele bugetare ale Mecanismului de protecție civilă al Uniunii pentru perioada 2021-2027 la 3,5 miliarde EUR, la prețurile curente. Aceasta reprezintă o creștere de 150 % față de nivelul resurselor inițiale, care erau de 1,4 miliarde EUR, la prețurile curente. O parte din această sumă (1,3 miliarde EUR) va proveni direct din cadrul financiar multianual (CFM) pentru perioada 2021-2027 [noul alineat (1a) de la articolul 19]. O sumă suplimentară de 2,2 miliarde EUR va fi pusă la dispoziție în cadrul noului Instrument de redresare al Uniunii Europene (IRUE) [noul articol 19a]. Resursele din partea acestui instrument vor constitui venituri alocate externe în conformitate cu articolul 21 alineatul (5) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului⁽¹⁹⁾.

11. Această creștere de 150 % a resurselor bugetare ale Mecanismului de protecție civilă al Uniunii pentru perioada 2021-2027 a fost confirmată în cadrul reuniunii extraordinare a Consiliului European care a avut loc în iulie 2020: decizia Consiliului a majorat la 3 miliarde EUR alocarea bugetară globală a mecanismului, care era inițial de 1,2 miliarde EUR, la prețurile din 2018. În termeni reali, suma menționată în propunere și cea din decizia Consiliului sunt aceleași, dar cea dintâi este exprimată la prețurile curente și cea de a doua este exprimată la prețurile din 2018. În plus, o sumă de 1,1 miliarde EUR a fost pusă la dispoziție din CFM 2021-2027, iar o altă sumă de 1,9 miliarde EUR a fost pusă la dispoziție din instrumentul *Next Generation EU*⁽²⁰⁾. De asemenea, Consiliul a creat un nou post bugetar pentru Mecanismul de protecție civilă al Uniunii. Acesta este înscris acum la rubrica 2 „Coeziune, reziliență și valori”, în loc de rubrica 5, care a fost redenumită „Securitate și apărare” (a se vedea **caseta 2**).

⁽¹³⁾ Decizia (UE) 2019/420 a Parlamentului European și a Consiliului din 13 martie 2019 de modificare a Deciziei nr. 1313/2013/UE privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii (JO L 77I, 20.3.2019, p. 1).

⁽¹⁴⁾ JO L 77I, 20.3.2019, p. 1.

⁽¹⁵⁾ Articolele 6 („Managementul riscurilor”), 21 („Acțiuni de prevenire și pregătire eligibile”), 23 („Acțiuni eligibile referitoare la echipamente și operațiuni”) și 32 („Acte de punere în aplicare”).

⁽¹⁶⁾ Pe baza propunerii [COM(2019) 125] Comisiei din 7 martie 2019, în limitele dispozițiilor bugetare ale Deciziei nr. 1313/2013/UE, în conformitate cu propunerea Comisiei privind cadrul financiar multianual pentru perioada 2021-2027 [COM(2018) 321 din 2 mai 2018].

⁽¹⁷⁾ Articolul 5 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (JO C 202, 7.6.2016, p. 1).

⁽¹⁸⁾ Orientările Comisiei pentru o mai bună legislație [SWD(2017) 350], 7.7.2017, p. 4, capitolul 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_ro

⁽¹⁹⁾ JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

⁽²⁰⁾ Un instrument de redresare al Uniunii Europene, denumit acum *Next Generation EU* de către Consiliu, a fost propus de Comisie la 28 mai 2020 [COM(2020) 441] pentru a sprijini redresarea UE în urma pandemiei de COVID-19.

Casetă 2

CFM și Next Generation EU – De la propunerea inițială a Comisiei din mai 2018 la acordul la care a ajuns Consiliul European în iulie 2020

	Propunerile Comisiei				Concluziile Consiliului
	CFM	IRUE (Next Generation EU)	UCPM		CFM și Next Generation EU
	2018	2020			
	mai	mai	iunie	iulie	
(în miliarde EUR)					
	la prețurile curente	la prețurile din 2018	la prețurile din 2018	la prețurile curente	la prețurile din 2018
Rubrica 2					
„Coeziune și valori”	442,4	392,0			
„Coeziune, reziliență și valori”					377,8
UCPM					1,1
Rubrica 5					
„Reziliență, securitate și apărare”	27,5	24,3			
„Securitate și apărare”					13,2
UCPM	1,4	1,2		1,3	
IRUE -> Next Generation EU			750,0		750,0
Protecție civilă/rescEU			2,0	2,2	1,9
Total UCPM/protecție civilă	1,4	1,2		3,5	3,0

Legendă:

Sursa: Curtea de Conturi Europeană. Informații bazate pe documente aflate la dispoziția publicului.

12. Curtea a evaluat dacă propunerea conținea o logică de intervenție clară, care să arate modul în care finanțarea din partea UE va răspunde nevoilor identificate și care să demonstreze valoarea adăugată a sprijinului UE. Comisia a remarcat că „experiențele preliminare acumulate în cursul pandemiei de COVID-19, identificate în strânsă cooperare cu părțile interesate relevante, atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii, au fost incluse în propunere, contribuind astfel la o evaluare aprofundată a impactului politicilor propuse”⁽²¹⁾. În opinia Curții, această afirmație este supraestimată, deoarece propunerea nu a făcut obiectul procedurilor obișnuite de evaluare a impactului sau de consultare a părților interesate din cauza necesității de a se reacționa urgent la izbucnirea pandemiei de COVID-19.

13. Propunerea prevede că Mecanismul de protecție civilă al Uniunii va prelua noi responsabilități⁽²²⁾. Ea nu conține însă nicio informație cu privire la costurile estimate aferente acestor responsabilități. În opinia Curții, aceste informații sunt necesare pentru a justifica creșterea semnificativă propusă a bugetului.

14. Având în vedere cele de mai sus, Curtea nu poate determina dacă bugetul propus este adecvat sau nu pentru atingerea obiectivelor avute în vedere.

⁽²¹⁾ Expunerea de motive a propunerii, secțiunea 3, al treilea punct: „Evaluarea impactului”, p. 5.

⁽²²⁾ De exemplu, activitățile de sprijinire a abordărilor transsectoriale și transfrontaliere, crearea de rezerve strategice de echipamente medicale la nivelul UE, dezvoltarea de capacități de evacuare medicală și formarea de echipe medicale de urgență.

Introducerea achizițiilor directe are potențialul de a accelera răspunsul UE la criză

15. În cadrul Mecanismului de protecție civilă al Uniunii așa cum este stabilit în prezent, Comisia poate sprijini statele membre prin granturi directe sau prin achiziționarea de capacități rescEU în numele statelor membre prin proceduri de achiziții comune⁽²³⁾. Conform Acordului privind achizițiile publice comune⁽²⁴⁾, Comisia Europeană coordonează exercițiul de achiziție. Ea analizează nevoile statelor membre, elaborează specificații tehnice, organizează procedura de achiziție publică, evaluează ofertele și atribuie contractele. Statele membre pot apoi să introducă comenzi individuale și să achiziționeze echipamente medicale în temeiul contractelor respective.

16. În situații de criză, legislația existentă⁽²⁵⁾ autorizează excepții de la constrângerile care trebuie respectate în mod normal în cadrul procedurilor de achiziții publice. În special, procedurile de negociere fără publicare prealabilă pot fi utilizate „în măsura în care este absolut necesar, atunci când, din motive de extremă urgență determinate de evenimente care nu puteau fi prevăzute de către autoritatea contractantă, termenele [...] nu pot fi respectate”⁽²⁶⁾. În mod similar, normele detaliate privind achizițiile prevăzute în anexa I la Regulamentul financiar prevăd că autoritățile contractante pot „utiliza procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, indiferent de valoarea estimată a contractului [...], în măsura în care este absolut necesar, atunci când, din motive de extremă urgență determinate de evenimente care nu pot fi prevăzute, este imposibil să se respecte termenele [...] și atunci când justificarea urgenței extreme nu este imputabilă autorității contractante”⁽²⁷⁾. La 1 aprilie 2020, Comisia a emis orientări⁽²⁸⁾ care prevăd că „pentru situații precum actuala criză COVID-19, care prezintă o urgență extremă și imprevizibilă, directivele UE nu conțin constrângeri procedurale”.

17. Potrivit Comisiei, achiziționarea directă de capacități de către Comisie ar fi făcut posibilă o reacție mai rapidă la nivelul UE, întrucât statele membre, fiind suprasolicitate, au avut nevoie de patru săptămâni pentru a-și lansa primele proceduri de achiziții⁽²⁹⁾. Până în prezent, au fost lansate patru proceduri de achiziții comune în legătură cu pandemia de COVID-19, cu o valoare maximă combinată de 3,5 miliarde EUR⁽³⁰⁾. Legislația în vigoare care reglementează procedurile comune de achiziții publice prezintă însă anumite limitări inerente. Una dintre ele constă în faptul că Comisia este responsabilă de semnarea contractului-cadru, dar numai statele membre pot achiziționa în mod direct echipamentele, în limita unei cote prestabilite. Aceasta înseamnă că Comisia nu poate constitui o rezervă proprie, ceea ce limitează contribuția pe care ea o poate aduce la nivelul general de pregătire al UE.

18. Potrivit propunerii, Comisia va fi autorizată să efectueze achiziții directe în situații de urgență similare crizei provocate de pandemia de COVID-19. În opinia Curții, o astfel de dispoziție ar permite Comisiei să reacționeze mai rapid în viitor în situații similare și ar putea reduce sarcina operațională pentru statele membre. Cu toate acestea, în cazul achizițiilor directe, pentru a se asigura că Mecanismul de protecție civilă al Uniunii își îndeplinește rolul complementar dorit (a se vedea punctul 9), este esențial ca produsele achiziționate de UE să fie pe deplin complementare cu cele achiziționate în statele membre afectate de criză. Există deja anumite instrumente importante pentru garantarea acestei

⁽²³⁾ Articolul 12 alineatul (3) din Decizia (UE) nr. 1313/2013/UE privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii, astfel cum a fost modificată.

⁽²⁴⁾ La articolul 5 „Achizițiile publice comune de contramăsuri medicale” din Decizia nr. 1082/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2013 privind amenințările transfrontaliere grave pentru sănătate și de abrogare a Deciziei nr. 2119/98/CE (JO L 293, 5.11.2013, p. 1), sunt stabilite condițiile care permit angajarea în proceduri comune de achiziții publice precedate de un acord de achiziție comună.

⁽²⁵⁾ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 65) („Directiva privind achizițiile publice”) și Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1) („Regulamentul financiar”).

⁽²⁶⁾ Articolul 32 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2014/24/UE.

⁽²⁷⁾ Punctul 11.1 litera (c) din anexa I la Regulamentul financiar.

⁽²⁸⁾ Orientările Comisiei Europene pentru utilizarea cadrului privind achizițiile publice în situația de urgență legată de criza COVID-19 (JO C 108 I, 1.4.2020, p. 1).

⁽²⁹⁾ „Deși Comisia a reacționat imediat la pandemie prin crearea unei rezerve de echipamente medicale a Uniunii, prima licitație nu a fost lansată decât după aproximativ patru săptămâni de la primele cazuri confirmate de COVID-19 în Europa, întrucât statele membre erau ocupate cu gestionarea situației de urgență și nu au fost în măsură să asigure o achiziționare și o stocare rapide a capacităților rescEU în incintele din statele membre.” Expunerea de motive a propunerii, secțiunea 3, al patrulea punct: „Adecvarea reglementărilor și simplificare”, p. 5.

⁽³⁰⁾ Comisia Europeană, Sprijinul UE în domeniul medical și al sănătății: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_ro

complementarității, și anume: articolele 5 și 6 din Decizia privind Mecanismul de protecție civilă al Uniunii, care prevăd evaluări periodice ale riscurilor ca măsuri preventive; cerința ca statele membre să furnizeze informații cu privire la capacitățile lor operaționale disponibile prin intermediul Centrului de coordonare a răspunsului la situații de urgență; și evaluările capacităților prevăzute la articolul 34 alineatul (2) din Decizia privind Mecanismul de protecție civilă al Uniunii ⁽³¹⁾.

Gestiunea indirectă poate oferi flexibilitate pentru buna gestiune financiară a operațiunilor Mecanismului de protecție civilă al Uniunii, dar poate genera și riscuri

19. Comisia propune să se includă și gestiunea indirectă ⁽³²⁾ ca metodă de execuție bugetară alături de modul de gestiune directă pe care l-a utilizat până în prezent. În practică, aceasta înseamnă că punerea în aplicare a operațiunilor în cadrul Mecanismului de protecție civilă al Uniunii va fi delegată de Comisie organismelor menționate la articolul 62 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul financiar. Modul de gestiune indirectă este deja utilizat de Comisie în situații de urgență și de ajutor umanitar, atât în interiorul, cât și în afara UE. Curtea consideră că aceasta va spori flexibilitatea în situații de criză.

20. În cadrul gestiunii indirecte, partenerii de implementare urmează propriile proceduri administrative atunci când pun în aplicare acțiuni. Prin urmare, eficacitatea acțiunilor puse în aplicare în cadrul acestui mod de gestiune va depinde de capacitatea și de expertiza partenerilor de implementare.

21. În acest scop, pentru a se asigura regularitatea și buna gestiune financiară a operațiunilor Mecanismului de protecție civilă al Uniunii executate în cadrul gestiunii indirecte, va fi esențial să se procedeze la o evaluare prealabilă aprofundată a partenerilor de implementare potențiali. Articolul 154 alineatele (3) și (4) din Regulamentul financiar prevede obligația Comisiei de a efectua o evaluare a normelor și a procedurilor utilizate de partenerii de implementare potențiali înainte de a încheia un contract cu aceștia ⁽³³⁾.

22. În pofida acestor cerințe impuse de Regulamentul financiar, activitățile recente de audit ale Curții au pus în evidență unele erori privind legalitatea și regularitatea în cadrul acțiunilor de urgență implementate în cadrul modului de gestiune indirectă, cum ar fi neeligibilitatea costurilor ⁽³⁴⁾.

Protejarea intereselor financiare ale Uniunii și verificările la fața locului realizate de Curte

23. În general, Curtea consideră că drepturile sale de audit sunt protejate într-o măsură suficientă prin noul considerent 19 și prin trimiterea la aplicarea Regulamentului financiar de la articolele 25 și 27 din propunere. Curtea își exprimă totuși îngrijorarea cu privire la faptul că, la articolul 27, sfera drepturilor de audit ale Curții nu este prezentată într-un mod suficient de clar pentru cititorii din țările din afara UE. Îngrijorarea Curții decurge din faptul că articolul menționează că OLAF are dreptul de a efectua verificări la fața locului, însă nu face nicio referire la dreptul Curții de a realiza astfel de verificări.

24. Lipsa unei astfel de trimeri la drepturile de audit ale Curții constituie o problemă. În tratate și în Regulamentul financiar, este prevăzut dreptul Curții de a efectua audituri la fața locului la toate organismele care administrează venituri sau cheltuieli în numele Uniunii, precum și la sediile destinatarilor fondurilor acordate de Uniune. Acesta este un concept familiar pentru cititorii care cunosc structura instituțională a UE, dar în cazul cititorilor din țări din afara UE și în cazul terților care sunt mai puțin familiarizați cu legislația UE, o menționare în considerente poate să nu fie suficient de clară. Pentru a se remedia această situație, Curtea sugerează ca textul „inclusiv verificări [...] la fața locului” să fie mutat în prima teză a articolului 27. Acest text ar trebui apoi eliminat din a doua teză pentru a se evita repetiția.

⁽³¹⁾ „Comisia transmite Parlamentului European și Consiliului, o dată la doi ani, un raport [...]. Raportul include informații cu privire la progresele înregistrate în direcția îndeplinirii obiectivelor în materie de capacități, precum și la lacunele care persistă [...], luând în considerare instituirea capacităților rescEU [...]. De asemenea, raportul furnizează o imagine de ansamblu a evoluțiilor la nivelul bugetului și al costurilor legate de capacitățile de răspuns și o evaluare a necesității dezvoltării în continuare a acestor capacități.”

⁽³²⁾ Noul articol 25: „Comisia pune în aplicare sprijinul financiar al Uniunii în conformitate cu Regulamentul financiar în cadrul gestiunii directe sau al gestiunii indirecte prin intermediul organismelor menționate la articolul 62 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul financiar.”

⁽³³⁾ „[...] Comisia asigură un nivel de protecție a intereselor financiare ale Uniunii echivalent cu cel prevăzut atunci când Comisia execută bugetul” (modul de gestiune directă). „Comisia asigură acest lucru prin efectuarea unei evaluări a sistemelor, a normelor și a procedurilor persoanelor sau entităților care execută fondurile Uniunii dacă intenționează să se bazeze pe aceste sisteme, norme și proceduri pentru punerea în aplicare a acțiunii sau prin luarea unor măsuri de supraveghere adecvate [...]”

⁽³⁴⁾ Raportul anual pe 2019 (care urmează să fie publicat) (capitolul 7 – CFM) – caseta 7.3 – „Supraestimarea costurilor salariale” și Raportul anual pe 2019 privind FED (care urmează să fie publicat) – caseta 5 – „Exemple de erori cuantificabile”.

Observații privind potențialul de performanță al Mecanismului de protecție civilă al Uniunii***Nu se garantează un nivel minim de cheltuieli în fiecare dintre cei trei piloni: prevenire, pregătire și răspuns***

25. Strategia de reacție a UE în situații de criză are trei piloni: prevenire, pregătire și răspuns. În anexa I la Decizia privind Mecanismul de protecție civilă al Uniunii, sunt stabilite procentaje minime de finanțare (cu o flexibilitate de opt puncte procentuale în oricare din cele două direcții) pentru fiecare dintre acești piloni fundamentali, după cum urmează:

- Prevenire: 20 % +/- 8 puncte procentuale, ceea ce înseamnă între 12 % și 28 %.
- Pregătire: 50 % +/- 8 puncte procentuale, ceea ce înseamnă între 42 % și 58 %.
- Răspuns: 30 % +/- 8 puncte procentuale, ceea ce înseamnă între 22 % și 38 %.

26. Aceste procentaje garantează că fiecărui pilon i se va aloca cu certitudine o sumă minimă. Curtea consideră că acesta este un aspect pozitiv. Cu toate acestea, în propunerea sa, Comisia susține că anexa I a limitat flexibilitatea în reacția la pandemia de COVID-19 și propune, așadar, ca anexa să fie eliminată. În consecință, nu va mai exista o alocare financiară minimă pentru fiecare pilon strategic.

27. Comisia justifică această eliminare pe care o propune afirmând că „procentele prezentate în anexa I nu par să asigure o flexibilitate suficientă, astfel încât Uniunea să poată realiza obiectivele pe care le-a stabilit. În caz de urgență, procentajele din anexa I generează o sarcină administrativă nejustificată și ar putea limita flexibilitatea necesară, într-un an dat, pentru adaptarea la nevoile în caz de dezastru”⁽³⁵⁾.

28. Așa cum se afirmă în expunerea de motive a propunerii, „[p]e termen lung, prevenirea și reducerea la minimum a impactului dezastrelor printr-o mai bună pregătire este mai eficientă din punctul de vedere al costurilor decât răspunsul la criză”. Pregătirea este piatra de temelie a gestionării crizelor și constituie un concept fundamental încă de la crearea Mecanismului de protecție civilă al Uniunii. În opinia Curții, eliminarea anexei I implică faptul că nu se mai garantează o alocare financiară minimă pentru fiecare pilon strategic. Curtea consideră că legislația ar trebui să reamintească faptul că Comisia ar trebui să investească în toți cei trei piloni strategici (prevenire, pregătire și răspuns) ai ciclului de gestionare a dezastrelor.

Există lacune în monitorizarea unora dintre noile activități ale Mecanismului de protecție civilă al Uniunii

29. Propunerea conține doar următorul indicator principal suplimentar: „numărul de capacități rescEU instituite pentru a oferi asistență în situații copleșitoare”⁽³⁶⁾.

30. Pentru unele dintre noile activități și obiective propuse pentru Mecanismul de protecție civilă al Uniunii, nu s-a prevăzut niciun indicator și nicio monitorizare specifică. Printre aceste cazuri, se numără:

- cheltuielile efectuate prin achiziții directe sau prin achiziții comune;
- simplificarea/răspunsul/eficacitatea operațiunilor din cadrul gestiunii indirecte;
- consolidarea pregătirii transsectoriale și a societății;
- noul rol al Centrului de coordonare a răspunsului la situații de urgență (ERCC) în ceea ce privește coordonarea operațională și monitorizarea;
- mai multe investiții în materie de pregătire la nivelul Uniunii.

31. În opinia Curții, propunerea ar trebui să includă indicatori suplimentari care să monitorizeze în mod specific aspectele descrise mai sus.

⁽³⁵⁾ Expunerea de motive a propunerii [COM(2020) 220 final], secțiunea 5, al doilea punct, „Explicații detaliate referitoare la prevederile specifice ale propunerii”, p. 6.

⁽³⁶⁾ Articolul 3 alineatul (2) litera (b) din propunere.

32. În plus, întrucât propunerea nu stabilește un nivel minim de cheltuieli pentru fiecare dintre cei trei piloni strategici principali ai strategiei UE privind operațiunile de reacție la situații de urgență (prevenire, pregătire și răspuns), Curtea consideră că ar fi util să se includă o modalitate de raportare a cheltuielilor efective realizate pentru fiecare dintre acești piloni din Mecanismul de protecție civilă al Uniunii.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, la 28 septembrie 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte
