

## III

(Akty przygotowawcze)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 9/2020

(przedstawiona na mocy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)

**towarzysząca wnioskowi Komisji dotyczącemu decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności [COM(2020) 220 final]**

(2020/C 385/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
Wstęp	1–4	2
Unijny Mechanizm Ochrony Ludności	5–6	3
Opinia Trybunału na temat proponowanych zmian	7	4
Uwagi dotyczące aspektów finansowych	8–9	4
Brak wystarczającego uzasadnienia dla proponowanego zwiększenia łącznego budżetu	10–14	4
Wprowadzenie możliwości bezpośredniego zamawiania zasobów może przyspieszyć reagowanie UE w obliczu kryzysów	15–18	6
Zarządzanie pośrednie może zwiększyć elastyczność należytego zarządzania finansami w odniesieniu do operacji w ramach Mechanizmu, ale może też być źródłem ryzyka	19–22	7
Ochrona interesów finansowych Unii i kontrole na miejscu przeprowadzane przez Trybunał	23–24	7
Uwagi dotyczące wyników możliwych do osiągnięcia w ramach Mechanizmu	25–32	8
Nie zagwarantowano minimalnego poziomu wydatków w ramach poszczególnych filarów dotyczących zapobiegania, zapewniania gotowości i reagowania	25–28	8
Istnieją braki w zakresie monitorowania niektórych nowych działań realizowanych w ramach Mechanizmu	29–32	8

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a),

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii <sup>(1)</sup>,

uwzględniając zmienioną decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności <sup>(2)</sup>,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności <sup>(3)</sup>,

uwzględniając wniosek Rady z dnia 18 czerwca 2020 r. o wydanie opinii na temat wyżej wspomnianego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

## Wstęp

1. Pandemia COVID-19 nie jest pierwszym światowym kryzysem w dziedzinie zdrowia, przed jakim stanęła Europa, lecz po raz pierwszy w historii skutki kryzysu są aż tak dalekosiężne. Pandemia wykazała, że konieczne jest, aby UE była lepiej przygotowana na sytuacje kryzysowe na dużą skalę, które mogą wystąpić w przyszłości. Zasięg obecnego kryzysu i prędkość, z jaką narastał, zaskoczyły państwa członkowskie i wystawiły na dużą próbę wydolność ich systemów ochrony zdrowia. Brakowało środków medycznych i wystąpiły trudności związane ze zdolnościami w zakresie przechowywania <sup>(4)</sup>.

2. Odpowiedzialność za zapobieganie klęskom, katastrofom i sytuacjom kryzysowym, zapewnienie gotowości na wypadek ich wystąpienia oraz reagowanie na nie na swoim terytorium nadal ponoszą przede wszystkim państwa członkowskie. Komisja jest jednak uprawniona do wspierania ich wysiłków w zakresie ochrony ludności, co oznacza, że niektóre działania w tym obszarze są podejmowane na szczeblu unijnym, a UE będzie miała w przyszłości rolę do odegrania, jeśli chodzi o reagowanie na sytuacje zagrożenia zdrowia publicznego.

3. 26 marca 2020 r. odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej, na którym jej członkowie przedyskutowali reakcję UE na pandemię COVID-19 oraz wydali wspólne oświadczenie <sup>(5)</sup>, wyrażając w nim nadzieję, że z kryzysu związanego z pandemią COVID-19 wyciągnięte zostaną odpowiednie wnioski. Stwierdzili również, że nadszedł czas na wprowadzenie w UE „ambitniejszego, szeroko zakrojonego systemu zarządzania kryzysowego”, i zwrócili się do Komisji o opracowanie przedmiotowych wniosków. 2 czerwca 2020 r. Komisja przedstawiła w odpowiedzi wniosek zmieniający decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności <sup>(6)</sup> (dalej zwany „wnioskiem”).

4. 18 czerwca 2020 r. Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o jak najszybsze przedłożenie opinii na temat wniosku. Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na prośbę Rady oraz uzupełnienie

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924. Zmiany wprowadzono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1475 z dnia 2 października 2018 r. (Dz.U. L 250 z 4.10.2018, s. 1) i decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/420 z dnia 13 marca 2019 r. (Dz.U. L 77 I z 20.3.2019, s. 1).

<sup>(3)</sup> COM(2020) 220 final, procedura legislacyjna 2020/0097 (COD), 2.6.2020.

<sup>(4)</sup> Szczegółowe informacje na ten temat można znaleźć w sekcji 3 podpunkt czwarty uzasadnienia wniosku [COM(2020) 220 final] – „Sprawność regulacyjna i uproszczenie”, s. 5.

<sup>(5)</sup> Wspólne oświadczenie członków Rady Europejskiej, 26 marca 2020 r.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924.

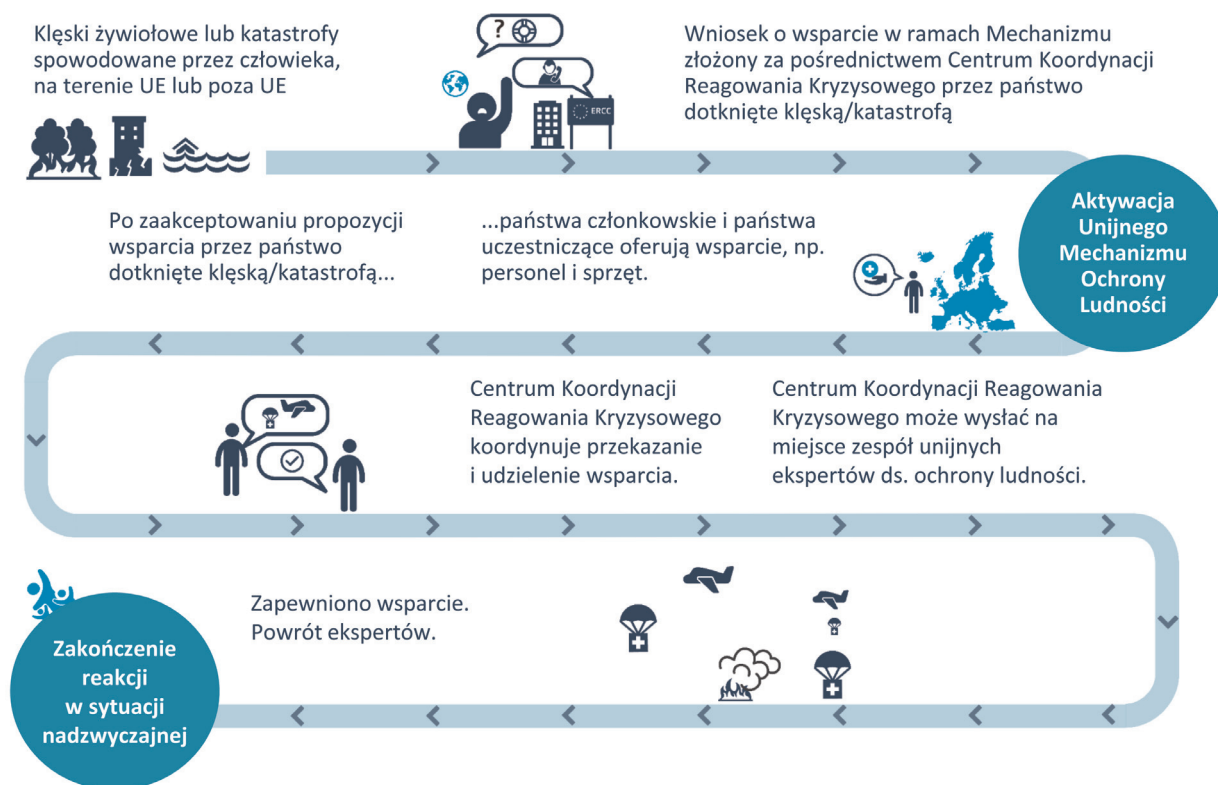
innych opinii wydanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Dotyczyły one: wyjątkowej elastyczności na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych <sup>(7)</sup>, inicjatywy REACT-EU i rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów <sup>(8)</sup>, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji <sup>(9)</sup> oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności <sup>(10)</sup>.

### Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

5. Na mocy decyzji nr 1313/2013/UE ustanowiony został Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. W zamyśle Mechanizm miał przyczynić się do wdrożenia art. 196 (dotyczącego ochrony ludności) i art. 222 (dotyczącego solidarności między państwami członkowskimi UE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności utworzono z myślą o zacieśnieniu współpracy między Unią Europejską (UE) i uczestniczącymi w nim państwami <sup>(11)</sup>, co miało prowadzić do skuteczniejszego zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka, zapewniania gotowości na wypadek ich wystąpienia i reagowania na nie. O wsparcie w ramach Mechanizmu może wystąpić każde państwo świata. W **ramce 1** przedstawiono sposób działania.

Ramka 1

#### Jak działa Unijny Mechanizm Ochrony Ludności?



Źródło: [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en).

6. Ramy prawne regulujące działanie Mechanizmu dwukrotnie zmieniono. Za pierwszym razem zmiany wprowadzono na mocy rozporządzenia (UE) 2018/1475 <sup>(12)</sup>. Kolejnych modyfikacji dokonano decyzją (UE) 2019/420 <sup>(13)</sup> i obejmowały

<sup>(7)</sup> Opinia nr 3/2020, przyjęta 14 kwietnia 2020 r. i opublikowana 15 kwietnia 2020 r.

<sup>(8)</sup> Opinia nr 4/2020, przyjęta 13 lipca 2020 r. i opublikowana 14 lipca 2020 r.

<sup>(9)</sup> Opinia nr 5/2020, przyjęta 20 lipca 2020 r. i opublikowana 22 lipca 2020 r.

<sup>(10)</sup> Opinia nr 6/2020, przyjęta 7 września 2020 r. i opublikowana 9 września 2020 r.

<sup>(11)</sup> W Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności uczestniczą także Islandia, Północna Macedonia, Czarnogóra, Norwegia, Serbia i Turcja.

<sup>(12)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1475 z dnia 2 października 2018 r. ustanawiające ramy prawne Europejskiego Korpusu Solidarności oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1288/2013, rozporządzenie (UE) nr 1293/2013 i decyzję nr 1313/2013/UE (Dz.U. L 250 z 4.10.2018, s. 1).

<sup>(13)</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/420 z dnia 13 marca 2019 r. zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. L 771 z 20.3.2019, s. 1).

one ustanowienie mechanizmu rescEU w kontekście transgranicznych pożarów lasów i powodzi na terytorium państw członkowskich UE. W ramach tych ostatnich zmian<sup>(14)</sup> przyjęto także przepisy<sup>(15)</sup> mające na celu ograniczenie mało prawdopodobnego ryzyka o poważnych skutkach. Konkretnie działania w tym obszarze miały zostać podjęte do grudnia 2020 r. Jako że zanim przepisy te weszły w życie, wybuchła pandemia COVID-19, ocenienie ich pełnego potencjału nie było możliwe.

### Opinia Trybunału na temat proponowanych zmian

7. Ogólnym celem wniosku<sup>(16)</sup> jest zagwarantowanie obywatelom lepszego wsparcia udzielanego przez Unię w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych w Europie i poza nią. W niniejszej opinii Trybunał przedstawił uwagi dotyczące aspektów finansowych Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i wyników możliwych do osiągnięcia w jego ramach.

### Uwagi dotyczące aspektów finansowych

8. Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności<sup>(17)</sup> Komisja powinna podejmować działanie „wyłącznie wówczas, gdy działanie to jest konieczne na szczeblu unijnym, i w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, aby rozwiązać zaistniały problem”<sup>(18)</sup>. Z powyższej informacji wynika, że Unijny Mechanizm Ochrony Ludności można wykorzystać do koordynowania wsparcia tylko wówczas, gdy istnieje ryzyko, że rozwiązanie sytuacji kryzysowej przekroczy zdolności danego państwa, i jedynie wtedy, gdy państwo to zwróci się o wsparcie.

9. Innymi słowy, zadaniem Mechanizmu będzie uzupełnianie zdolności państw członkowskich, nie zaś ich zastępowanie. Aby zapewnić przestrzeganie powyższych zasad, konieczne jest przeprowadzenie wnikliwej oceny mającej na celu ustalenie, w przypadku jakich zdolności reagowania możliwości państw członkowskich nie są wystarczające. Celem tej oceny będzie wskazanie obszarów, w których konieczne być może zapewnienie wsparcia w ramach Mechanizmu.

### Brak wystarczającego uzasadnienia dla proponowanego zwiększenia łącznego budżetu

10. We wniosku przewidziano zwiększenie zasobów budżetowych Mechanizmu na lata 2021–2027 do 3,5 mld euro, w cenach bieżących. Stanowi to wzrost o 150% w porównaniu z ustalonym pierwotnie poziomem zasobów w kwocie 1,4 mld euro, w cenach bieżących. Część tej kwoty (1,3 mld euro) ma pochodzić bezpośrednio z wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 (nowy ust. 1a w art. 19). Z kolei 2,2 mld euro planuje się udostępnić w ramach nowego Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (nowy art. 19a). Wspomniane zasoby z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy będą stanowić zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel zgodnie z art. 21 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046<sup>(19)</sup>.

11. Na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się w lipcu 2020 r., potwierdzono, że zasoby budżetowe na okres programowania 2021–2027 mają wzrosnąć o 150%. Decyzją Rady ogólną kwotę środków budżetowych przeznaczonych na Mechanizm zwiększono z pierwotnie zaplanowanego poziomu 1,2 mld euro do 3 mld euro, w cenach z 2018 r. W ujęciu realnym kwota, o której mowa we wniosku, i kwota podana w decyzji Rady są identyczne, przy czym pierwsza została wyrażona w cenach bieżących, a druga – w cenach z 2018 r. Ostatecznie zatem z WRF na lata 2021–2027 miałyby zostać udostępnione środki w kwocie 1,1 mld euro, natomiast 1,9 mld euro pochodziłoby z instrumentu Next Generation EU<sup>(20)</sup>. Na potrzeby Mechanizmu Rada utworzyła ponadto nową pozycję w budżecie – obecnie będzie się ona znajdowała w dziale 2 „Spójność, odporność i wartości”, a nie w dziale 5, przemianowanym na dział „Bezpieczeństwo i obrona” (zob. **ramka 2**).

<sup>(14)</sup> Dz.U. L 771 z 20.3.2019, s. 1.

<sup>(15)</sup> Art. 6 („Zarządzanie ryzykiem”), art. 21 („Kwalifikowalne działania w obszarze zapobiegania i zapewniania gotowości”), art. 23 („Kwalifikowalne działania powiązane ze sprzętem i operacjami”), art. 32 („Akty wykonawcze”).

<sup>(16)</sup> Na podstawie wniosku Komisji [COM(2019) 125 z 7.3.2019], z zastrzeżeniem do przepisów budżetowych zawartych w decyzji nr 1313/2013/UE zgodnie z wnioskiem Komisji [COM(2018) 321 z 2.5.2018] dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

<sup>(17)</sup> Art. 5 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1).

<sup>(18)</sup> Dokument SWD(2017) 350 z 7.7.2017 pt. „Better Regulation Guidelines”, s. 4, rozdział 1.2, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pl).


<sup>(19)</sup> Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

<sup>(20)</sup> Europejski Instrument na rzecz Odbudowy, nazwany przez Radę „Next Generation EU”, został zaproponowany przez Komisję we wniosku z dnia 28 maja 2020 r. [COM(2020) 441] w celu wsparcia odbudowy UE w następstwie pandemii COVID-19.

## Ramka 2

## WRF i Next Generation EU: od pierwotnego wniosku Komisji z maja 2018 r. po porozumienie Rady Europejskiej w lipcu 2020 r.

	Wnioski Komisji				Konkluzje Rady
	WRF	Europejski Instrument na rzecz Odbudowy (Next Generation EU)	Unijny Mechanizm Ochrony Ludności		WRF & Next Generation EU
	2018	2020			
	maj	maj	czerwiec	lipiec	
(w mld euro)	w cenach bieżących	w cenach z 2018 r.	w cenach z 2018 r.	w cenach bieżących	w cenach z 2018 r.
<b>Dział 2</b>					
„Spójność i wartości”	442,4	392,0			
„Spójność, odporność i wartości”					377,8
Unijny Mechanizm Ochrony Ludności					1,1
<b>Dział 5</b>					
„Odporność, bezpieczeństwo i obrona”	27,5	24,3			13,2
„Bezpieczeństwo i obrona”					
Unijny Mechanizm Ochrony Ludności	1,4	1,2		1,3	
<b>Europejski Instrument na rzecz Odbudowy -&gt; Next Generation EU</b>			750,0		750,0
Ochrona ludności / rescEU			2,0	2,2	1,9
<b>Ogółem Unijny Mechanizm Ochrony Ludności / ochrona ludności</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>		<b>3,5</b>	<b>3,0</b>

Legenda:  zmiany w pozycjach budżetowych wprowadzone przez Radę  
zmiany między propozycjami przedstawionymi przed wybuchem pandemii COVID-19 i po jej wybuchu (ceny bieżące / ceny z 2018 r.)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów dostępnych do publicznej wiadomości.

12. Trybunał ocenił, czy we wniosku przedstawiono przejrzystą logikę interwencji, która wyjaśniałaby, w jaki sposób środki unijne pozwolą na zaspokojenie stwierdzonych potrzeb, oraz czy wykazano wartość dodaną unijnego wsparcia. Komisja zaznaczyła, że „[w] przygotowaniu niniejszego dokumentu wykorzystano [...] wstępne wnioski wyciągnięte z pandemii COVID-19, sformułowane w ramach ścisłej współpracy z właściwymi zainteresowanymi stronami na poziomie krajowym i unijnym, co przyczyniło się do przeprowadzenia gruntownej oceny skutków przedstawionej polityki” (21). Zdaniem Trybunału powyższe stwierdzenie jest wyolbrzymione, gdyż ze względu na pilny charakter wniosku, który miał umożliwić reakcję na wybuch pandemii COVID-19, nie przeprowadzono oceny skutków ani konsultacji z zainteresowanymi stronami zgodnie z zazwyczaj stosowanymi procedurami.

13. We wniosku przewidziano, że w ramach Mechanizmu wykonywane będą dodatkowe zadania (22), nie podano jednak żadnych informacji na temat szacowanych kosztów związanych z takimi zadaniami. W przekonaniu Trybunału informacje te są niezbędne, aby uzasadnić proponowane znaczące zwiększenie budżetu.

14. Biorąc pod uwagę powyższe kwestie, Trybunał nie jest w stanie stwierdzić, czy zaproponowany budżet będzie odpowiedni do tego, by osiągnąć zaplanowane cele.

(21) Sekcja 3 podpunkt trzeci uzasadnienia wniosku – „Ocena skutków”, s. 5.

(22) Przykładowo: działania na rzecz wsparcia podejścia międzysektorowego i transgranicznego, utworzenie strategicznych rezerw sprzętu medycznego na poziomie UE, rozwój zdolności przeprowadzania ewakuacji medycznej i powoływanie zespołów ratownictwa medycznego.

## Wprowadzenie możliwości bezpośredniego zamawiania zasobów może przyspieszyć reagowanie UE w obliczu kryzysów

15. Zgodnie z obecnie obowiązującymi rozwiązaniami w ramach Mechanizmu Komisja może wesprzeć państwa członkowskie z wykorzystaniem dotacji bezpośrednich lub procedury wspólnych zamówień w zakresie zdolności rescEU w imieniu państw członkowskich<sup>(23)</sup>. Komisja Europejska koordynuje udzielanie zamówień w oparciu o umowę w sprawie wspólnych zamówień<sup>(24)</sup>. Zbiera ona informacje na temat potrzeb państw członkowskich, opracowuje specyfikacje techniczne, organizuje postępowanie, ocenia oferty i udziela zamówienia. Następnie poszczególne państwa członkowskie mają możliwość złożenia indywidualnych zamówień i nabycia sprzętu medycznego w ramach udzielonego zamówienia.

16. Obowiązujące prawodawstwo<sup>(25)</sup> dopuszcza – w przypadku sytuacji kryzysowych – zastosowanie wyjątków od wymogów, których co do zasady należy przestrzegać w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W szczególności procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji można zastosować „w zakresie, w jakim jest to absolutnie niezbędne, jeżeli – ze względu na wystąpienie wyjątkowo pilnej konieczności spowodowanej wydarzeniami, których instytucja zamawiająca nie mogła przewidzieć – terminy [...] nie mogą być dotrzymane”<sup>(26)</sup>. Podobne brzmienie mają szczegółowe przepisy dotyczące zamówień zawarte w załączniku I do rozporządzenia finansowego, które stanowią, że „[i]nstituacja zamawiająca może korzystać z procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, niezależnie od wartości szacunkowej zamówienia [...] w zakresie, w jakim jest to absolutnie niezbędne, w przypadku gdy – ze względu na wystąpienie wyjątkowo pilnej konieczności spowodowanej wydarzeniami niemożliwymi do przewidzenia – niemożliwe jest dotrzymanie terminów [...] oraz gdy uzasadnienia takiej wyjątkowo pilnej konieczności nie można przypisać instytucji zamawiającej”<sup>(27)</sup>. 1 kwietnia 2020 r. Komisja opublikowała wytyczne<sup>(28)</sup>, w których stwierdziła, że „[n]a wypadek sytuacji dokładnie takiej jak obecny kryzys wywołany epidemią COVID-19, który stanowi wyjątkowo pilną okoliczność, której nie można było przewidzieć, w dyrektywach UE przewidziano brak ograniczeń proceduralnych”.

17. Zdaniem Komisji możliwość bezpośredniego udzielenia przez nią zamówienia umożliwiłaby szybszą reakcję na poziomie UE, jako że złożenie pierwszego zamówienia zajęło państwom członkowskim – nadmiernie obciążonym zadaniami – cztery tygodnie<sup>(29)</sup>. Dotychczas rozpoczęto cztery procedury wspólnych zamówień związane z pandemią COVID-19, o łącznej maksymalnej wartości 3,5 mld euro<sup>(30)</sup>. Niemniej jednak obowiązujące obecnie prawodawstwo dotyczące wspólnego udzielania zamówień cechują pewne ograniczenia. Jednym z nich jest zasada, zgodnie z którą Komisja odpowiada za podpisanie umowy ramowej, ale wyłącznie państwa członkowskie mogą dokonać bezpośredniego zakupu sprzętu, na podstawie ustalonych uprzednio kwot. Oznacza to, że Komisja nie ma możliwości samodzielnego gromadzenia zapasów, co sprawia, że w mniejszym stopniu może przyczynić się do zapewnienia ogólnego poziomu gotowości UE.

18. Zgodnie z wnioskiem Komisja miałaby zostać uprawniona do bezpośredniego udzielenia zamówienia w sytuacjach nadzwyczajnych podobnych do kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Zdaniem Trybunału takie rozwiązanie może dać Komisji możliwość szybszego reagowania w tego typu sytuacjach w przyszłości oraz zmniejszyć obciążenie operacyjne spoczywające na państwach członkowskich. Jeżeli jednak w przypadku bezpośredniego zamówienia Mechanizm ma pełnić funkcję uzupełniającą (zob. pkt 9), kluczowe jest, aby UE zamawiała zasoby stanowiące w pełnym zakresie uzupełnienie zasobów zamówionych w państwach członkowskich dotkniętych kryzysem. Niektóre ważne narzędzia

<sup>(23)</sup> Zmieniony art. 12 ust. 3 decyzji nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności.

<sup>(24)</sup> W art. 5 „Wspólne zamówienia na medyczne środki zapobiegawcze” decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1082/2013/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz uchylającej decyzję nr 2119/98/WE (Dz.U. L 293 z 5.11.2013, s.1) ustanowiono warunki, które muszą być spełnione, aby przeprowadzić procedurę wspólnych zamówień poprzedzoną umową w sprawie wspólnych zamówień.

<sup>(25)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65 (dyrektywa w sprawie zamówień publicznych) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (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 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1) (rozporządzenie finansowe).

<sup>(26)</sup> Art. 32 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2014/24/UE.

<sup>(27)</sup> Pkt 11.1 lit. c) załącznika I do rozporządzenia finansowego.

<sup>(28)</sup> Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie stosowania ram dotyczących zamówień publicznych w sytuacji nadzwyczajnej związanej z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19 (Dz.U. C 1081 z 1.4.2020, s. 1).

<sup>(29)</sup> „Mimo że Komisja natychmiast zareagowała na wybuch pandemii, gromadząc unijne zapasy środków medycznych, pierwsze zamówienie złożono dopiero po około czterech tygodniach od czasu, gdy w Europie potwierdzono pierwsze przypadki COVID-19, podczas gdy państwa członkowskie były zajęte radzeniem sobie z sytuacją nadzwyczajną i nie były w stanie przeprowadzić przyspieszonej procedury zamówienia i przechowywania zdolności rescEU w obiektach państw członkowskich.” Sekcja 3 podpunkt czwarty uzasadnienia wniosku – „Sprawność regulacyjna i uproszczenie”, s. 5.

<sup>(30)</sup> Komisja Europejska, Wsparcie UE dla sektora opieki zdrowotnej: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support\\_pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_pl).

gwarantujące tę dodatkowość zostały już stworzone, mianowicie: art. 5 i 6 decyzji w sprawie Mechanizmu stanowią, że należy przeprowadzać regularne oceny ryzyka w charakterze środka zapobiegawczego; państwa członkowskie są zobowiązane do podawania informacji na temat swoich dostępnych zdolności operacyjnych za pośrednictwem Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego; na mocy art. 34 ust. 2 decyzji w sprawie Mechanizmu należy sporządzać oceny zdolności <sup>(31)</sup>.

### **Zarządzanie pośrednie może zwiększyć elastyczność należytego zarządzania finansami w odniesieniu do operacji w ramach Mechanizmu, ale może też być źródłem ryzyka**

19. Komisja proponuje, aby zarządzanie pośrednie <sup>(32)</sup> uznać za jedną z metod wykonywania budżetu obok zarządzania bezpośredniego, które było dotychczas wykorzystywane do tego celu. W praktyce oznacza to, że Komisja powierzyłaby wdrażanie operacji w ramach Mechanizmu organom, o których mowa w art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego. Komisja stosuje już tryb zarządzania pośredniego w sytuacjach nadzwyczajnych i w przypadku pomocy humanitarnej, zarówno na terenie UE, jak i poza nią. Trybunał jest zdania, że takie rozwiązanie zwiększy elastyczność reagowania w przypadku kryzysów.

20. W ramach zarządzania pośredniego partnerzy zaangażowani w realizację działań postępują zgodnie z własnymi procedurami administracyjnymi. W konsekwencji skuteczność działań zrealizowanych w tym trybie zarządzania będzie zależała od zdolności i wiedzy eksperckiej partnerów.

21. W związku z powyższym, aby zapewnić prawidłowość i należyte zarządzanie finansami w przypadku operacji realizowanych w ramach Mechanizmu w trybie zarządzania pośredniego, konieczna jest uprzednia wnikliwa analiza dotycząca potencjalnych przyszłych partnerów zaangażowanych w działania. Na mocy art. 154 ust. 3 i 4 rozporządzenia finansowego Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia oceny zasad i procedur stosowanych przez potencjalnych partnerów, którzy mieliby być zaangażowani w działania, przed podpisaniem z nimi umowy <sup>(33)</sup>.

22. Mimo że wspomniane wymogi są przewidziane w rozporządzeniu finansowym, w ramach przeprowadzonych niedawno prac kontrolnych Trybunał wykrył pewne błędy w zakresie legalności i prawidłowości w przypadku działań w sytuacjach nadzwyczajnych zarządzanych pośrednio, takie jak niekwalifikowalne koszty <sup>(34)</sup>.

### **Ochrona interesów finansowych Unii i kontrole na miejscu przeprowadzane przez Trybunał**

23. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał jest zdania, że przysługujące mu uprawnienia kontrolne są wystarczająco zabezpieczone w nowym motywie 19 oraz poprzez odniesienie do stosowania przepisów rozporządzenia finansowego zawarte w art. 25 i 27 wniosku. Trybunał wyraża jednak zaniepokojenie, czy w art. 27 zakres przysługujących mu uprawnień kontrolnych został wyjaśniony wystarczająco przejrzysto dla czytelników w państwach spoza UE. Wątpliwości Trybunału wynikają z faktu, że w art. 27 wspomniano o uprawnieniach OLAF do przeprowadzania kontroli na miejscu, nie zaznaczono natomiast, że Trybunał również jest uprawniony do ich przeprowadzania.

24. Ów brak odniesienia do uprawnień kontrolnych Trybunału stanowi kwestię problematyczną. Na mocy Traktatów i rozporządzenia finansowego Trybunał jest uprawniony do przeprowadzania kontroli na miejscu we wszystkich organach zarządzających dochodami lub wydatkami w imieniu Unii oraz w siedzibach odbiorców środków finansowych Unii. O zasadzie tej wiedzą wszystkie osoby, którym dobrze znane są unijne rozwiązania instytucjonalne. Odniesienie zawarte w motywach wniosku może jednak nie być wystarczająco przejrzyste dla czytelników w państwach spoza UE oraz dla stron trzecich mniej zaznajomionych z prawodawstwem unijnym. W celu zapobieżenia tym niejasnościom Trybunał sugeruje, aby wtrącenie w brzmieniu „w tym kontroli na miejscu” przenieść do pierwszego zdania art. 27 oraz aby wykreślić je jednocześnie ze zdania drugiego z myślą o uniknięciu powtórzenia.

<sup>(31)</sup> „Komisja co dwa lata przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie [...]. Sprawozdanie zawiera informacje dotyczące postępów w osiąganiu celów w zakresie zdolności oraz dotyczące pozostałych braków [...], z uwzględnieniem ustanowienia zdolności rescEU [...]. Sprawozdanie zawiera również przegląd zmian budżetu i kosztów odnoszących się do zdolności reagowania oraz ocenę potrzeby dalszego rozwoju tych zdolności”.

<sup>(32)</sup> Nowy art. 25: „Komisja wdraża wsparcie finansowe Unii zgodnie z rozporządzeniem finansowym w ramach zarządzania bezpośredniego lub zarządzania pośredniego z udziałem organów, o których mowa w art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego”.

<sup>(33)</sup> „[...] Komisja zapewnia poziom ochrony interesów finansowych Unii równoważny poziomowi ochrony przewidzianemu w przypadku wykonywania przez Komisję budżetu [...]” [tj. w trybie zarządzania bezpośredniego]. „Komisja dokonuje tego, przeprowadzając ocenę systemów, zasad i procedur osób lub podmiotów wykonujących środki finansowe Unii – jeżeli zamierza polegać na takich systemach, zasadach i procedurach w odniesieniu do realizacji działania – lub podejmując odpowiednie środki nadzoru [...]”.

<sup>(34)</sup> Sprawozdanie roczne za 2019 r. (jeszcze nieopublikowane), rozdział 7 – dział 3 WRF, ramka 7.3 „Zawyżone koszty wynagrodzenia” oraz sprawozdanie roczne dotyczące EFR za 2019 r. (jeszcze nieopublikowane), ramka 5 „Przykłady błędów kwantyfikowalnych”.

### Uwagi dotyczące wyników możliwych do osiągnięcia w ramach Mechanizmu

#### **Nie zagwarantowano minimalnego poziomu wydatków w ramach poszczególnych filarów dotyczących zapobiegania, zapewniania gotowości i reagowania**

25. Na unijną strategię reagowania kryzysowego składają się trzy filary: zapobieganie, zapewnianie gotowości i reagowanie. W załączniku I do decyzji w sprawie Mechanizmu ustalono minimalny odsetek środków finansowych, który ma zostać przeznaczony na każdy z tych podstawowych filarów strategii (z możliwością jego zmniejszenia lub zwiększenia o osiem punktów procentowych). Wartości te przedstawiono poniżej.

- Zapobieganie: 20 % +/- 8 punktów procentowych, a zatem przedział 12–28 %.
- Zapewnianie gotowości: 50 % +/- 8 punktów procentowych, a zatem przedział 42–58 %.
- Reagowanie: 30 % +/- 8 punktów procentowych, a zatem przedział 22–38 %.

26. Powyższy podział procentowy daje gwarancję, że na każdy filar przeznaczona zostanie określona minimalna pula środków, co w opinii Trybunału jest właściwym rozwiązaniem. W swoim wniosku Komisja twierdzi jednak, że przepisy przewidziane w załączniku I zmniejszyły elastyczność reakcji na wybuch pandemii COVID-19, w związku z czym proponuje jego uchylenie. W rezultacie brak będzie minimalnych przydziałów finansowych dla poszczególnych filarów strategicznych.

27. Komisja następująco uzasadnia swoją propozycję uchylenia wspomnianych przepisów: „[...] wydaje się, że podział procentowy określony w załączniku I nie zapewnia wystarczającej elastyczności, która pozwoliłaby Unii osiągnąć wyznaczone cele. W sytuacji nadzwyczajnej podział procentowy określony w załączniku I prowadzi do nadmiernych obciążeń administracyjnych i może ograniczać elastyczność potrzebną do dostosowania się do potrzeb w zakresie klęsk i katastrof w danym roku”<sup>(35)</sup>.

28. W uzasadnieniu wniosku stwierdzono, że „[w] perspektywie długoterminowej zapobieganie klęskom i katastrofom oraz minimalizowanie ich skutków dzięki lepszej gotowości jest bardziej opłacalne niż reagowanie na nie”. Zapewnianie gotowości stanowi podstawę zarządzania kryzysowego i począwszy od etapu opracowywania koncepcji Mechanizmu uznawane było za kluczowe zagadnienie. Zdaniem Trybunału uchylenie załącznika I sprawi, że minimalna pula środków finansowych dla poszczególnych filarów strategicznych przestanie być gwarantowana. Trybunał wyraża przekonanie, że w prawodawstwie należy przypomnieć o konieczności inwestowania przez Komisję we wszystkie trzy filary strategiczne cyklu zarządzania klęskami żywiołowymi (zapobieganie, zapewnianie gotowości i reagowanie).

#### **Istnieją braki w zakresie monitorowania niektórych nowych działań realizowanych w ramach Mechanizmu**

29. We wniosku przewidziano dodanie jedynie następującego głównego wskaźnika: „liczba zgromadzonych zdolności rescEU przeznaczonych do udzielania pomocy w sytuacji przeciążenia”<sup>(36)</sup>.

30. Nie określono wskaźników ani ukierunkowanego monitorowania w odniesieniu do niektórych nowych działań i celów proponowanych do realizacji w ramach Mechanizmu. Sytuacja ta dotyczy następujących elementów:

- wydatki w ramach bezpośrednich lub wspólnych zamówień;
- uproszczenie/reagowanie/skuteczność w ramach operacji objętych zarządzaniem pośrednim;
- wzmocnienie gotowości międzysektorowej i społecznej;
- nowa rola Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) w zakresie koordynacji operacyjnej i monitorowania;
- zwiększenie inwestycji na rzecz zapewniania gotowości na poziomie Unii.

31. Zdaniem Trybunału we wniosku należy zawrzeć dodatkowe wskaźniki, które umożliwią monitorowanie wyżej wymienionych elementów.

<sup>(35)</sup> Sekcja 5 podpunkt drugi uzasadnienia wniosku [COM(2020) 220 final] – „Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku”, s. 7.

<sup>(36)</sup> Art. 3 ust. 2 lit. b) decyzji, której dotyczy wniosek.



32. Ponadto, biorąc pod uwagę, że we wniosku nie określono minimalnego poziomu wydatków na rzecz każdego z trzech filarów strategicznych unijnej strategii reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych (zapobieganie, zapewnianie gotowości, reagowanie), Trybunał uważa, że użyteczne byłoby wprowadzenie mechanizmu sprawozdawczego dotyczącego faktycznych wydatków poniesionych na każdy z tych filarów w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu w dniu 28 września 2020 r.

*W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner LEHNE

*Prezes*

---