



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.12.20
SEK(2011) 1630 galutinis

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedama prie dokumento

Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas

dėl Sąjungos civilinės saugos mechanizmo

{KOM(2011) 934 galutinis}

{SEK(2011) 1632 galutinis}

Atsakomybės panaikinimo išlyga: ši ataskaita saisto tik Komisijos tarnybas, kurios dalyvavo ją rengiant, ir ja iš anksto nenustatoma galutinė Komisijos priimtino sprendimo forma.

1. ĮVADAS

ES civilinės saugos (CS) teisės aktą sudaro du Tarybos sprendimai, kuriais atitinkamai sukuriamas Bendrijos mechanizmas¹ ir Finansinė priemonė². Mechanizmu remiamas ir koordinuojamas valstybių narių pasirengimas teikti pagalbą natūra (grupės, ekspertai ir įranga) ir jos teikimas toms šalims, kurios prašo tarptautinės pagalbos visų rūšių didelio masto ekstremalių situacijų atveju – ištikus stichinėms ar žmogaus sukeltoms nelaimėms ES ir už jos ribų.

Nelaimių daugėja, jos darosi vis didesnės ir sunkesnės. Dabartinės prevencijos ir apsaugos nuo nelaimių bei koordinavimo ES mastu sistemos turi būti pritaikytos veiksmingai spręsti tokius uždavinius.

Komisija atliko šį poveikio vertinimą (PV), siekdama padėti vadovauti tam procesui. Ji išnagrinėja ES CS bendradarbiavimo politikos variantus, taip pat visus būsimo civilinės saugos finansinės priemonės pavidalo *ex ante* vertinimo aspektus.

2. KONSULTACIJOS SU SUINTERESUOTOSIOMIS ŠALIMIS

Į PV procesą įtraukta PV iniciatyvinė grupė, kurią sudaro 21 susijusi tarnyba³, ir išsamus išorės tyrimas⁴.

Pagrindinės suinteresuotosios šalys yra CS institucijos, tarptautinės organizacijos, JT agentūros, ekstremalių situacijų valdymo organizacijos ir humanitarinė bendruomenė. Buvo surengtos trys tikslinės konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis⁵ ir keletas renginių suinteresuotosioms šalims⁶. Vadovaujantis PV valdybos nuomone, PV ataskaita peržiūrėta, siekiant atsižvelgti į visas pastabas.

3. SPREŠTINOS PROBLEMOS

Dabartinės civilinės saugos finansinės priemonės galiojimas baigsis 2013 m. pabaigoje. Sprendimas dėl mechanizmo glaudžiai susijęs su civilinės saugos finansinės priemone, tačiau jo galiojimo pabaigos data nenustatyta. ES vykdant CS veiksmus pagal mechanizmą ir civilinės saugos finansinės priemonę, spręstini trys pagrindiniai uždaviniai: 1) nuolat didėjantis nelaimių skaičius, mastas ir sunkumas; 2) biudžeto apribojimai dėl dabartinės ekonominės padėties ir 3) sisteminiai trūkumai, būdingi dabartiniams įgaliojimams pagal mechanizmą, dėl kurių ribojamas ES reagavimo į nelaimės veiksmingumas ir nuoseklumas.

Šiuo metu priemonė turi keletą trūkumų, susijusių su reagavimu į nelaimės, pasiruošimu joms ir jų prevencija:

¹ OL L 314, 2007, p. 9.

² OL L 71, 2007, p. 9.

³ SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO, FPIS, EEAS.

⁴ C priedas.

⁵ Suinteresuotųjų šalių susitikimai vyko nuo 2011 m. balandžio 6 d. iki birželio 17 d., kiekviename iš jų dalyvavo 120 dalyvių.

⁶ 2011 m. gegužės 23–25 d. CS generalinių direktorių susitikimas Budapešte.

- (1) Reagavimo ir ad hoc mechanizmas riboja Europos reagavimo į nelaimės veiksmingumą ir nuoseklumą. Šiuo metu mechanizmu negalima garantuoti, kad prireikus bus galima suteikti pagalbą, taip pat negalima prasmingai planuoti nenumatytų atvejų.
- (2) Su reagavimo ištekliais susijusius esminius trūkumus lemia nepakankamas išteklių kiekis, laiko planavimo arba padalijimo problemos. Trūkumai susiję su ištekliais, kurie skiriami mažai tikėtinais / didelio poveikio rizikai šalinti, specialiais brangiais ištekliais ir „horizontaliais“ ištekliais.
- (3) Riboti transporto sprendimai ir sudėtingos procedūros trukdo optimaliai reaguoti į nelaimes. Dėl gerų transporto galimybių stokos gali būti užkirstas kelias pagalbos tiekimui. Administracinės transportui skirtos ES finansinės paramos prašymo procedūros yra per sudėtingos, kad būtų galima greitai imtis reagavimo veiksmų.
- (4) Ribotas pasirengimas mokymo ir veiklos srityse. Iškilo nesuderinamumo problemų dėl įrangos, bendradarbiavimo procedūrų, individualaus pasiruošimo ir pasitikėjimo partnerių pajėgumais. Dalyvaujančios valstybės be ES pagalbos nesugebės geriau pasirengti didelio masto tarpvalstybiniais įvykiams.
- (5) Prevencijos integravimo stoka. Sektoriais grindžiamai prevencijos politikai trūksta bendros ES rizikos valdymo sistemos, pagal kurią būtų galima sujungti įvairius elementus, siekiant veiksmingiau susieti prevenciją su pasirengimu ir reagavimu.

3.1. Pagrindiniai kriterijai

Pagal pagrindinį scenarijų sprendimas dėl mechanizmo nekeičiamas, o civilinės saugos finansinė priemonė atnaujinama dabartiniu pavidalu. Dėl to reagavimo sistema būtų nepakankamai veiksminga, kad ja būtų galima patenkinti poreikius, nebūtų pasinaudota galimybe gauti ekonominės naudos geriau sutelkiant išteklius ir nebūtų išnaudotos bendradarbiavimo galimybės, siekiant pagerinti prevenciją ir pasirengimą.

Komisijos nuomone, nesiėmus tolesnių veiksmų,

- (1) ES bendradarbiavimui būtų skiriama mažiau išteklių;
- (2) padaugėtų su transportu susijusių problemų ir vėlavimų;
- (3) atskiros valstybės narės pakankamai nepasirengtų;
- (4) bendradarbiavimo prevencijos srityje nauda nebūtų optimali.

3.2. ES veiksmų pagrindimas ir subsidarumas

SESV 196 straipsnyje numatomas specialus teisinis pagrindas, skirtas Sąjungos civilinės saugos veiksams, kuriais siekiama remti ir papildyti valstybių narių veiksmus nacionaliniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, užkertant kelią pavojams, rengiantis stichinėms ir žmogaus sukeltoms nelaimėms bei reaguojant į jas, taip pat skatinti tarptautinio civilinės saugos darbo nuoseklumą.

ES veiksmai šioje srityje apima tarptautinio masto situacijų valdymą, kai reikia bendrai koordinuoti ir derinti veiksmus viršnacionaliniu lygiu. ES papildomos naudos gautų iš masto

ekonomijos, pvz., logistikos, transporto srityje, savanoriškai sutelkiant išteklius, geriau panaudojant menkus išteklius ir sutaupant lėšų imantis prevencinių veiksmų, o ne reaguojant jau įvykus nelaimei.

4. PERŽIŪROS TIKSLAI

Bendrieji tikslai	Konkretūs tikslai
Reagavimas 1) Veiksmingiau ir efektyviau reaguoti, planuojant veiksmus ir didinant galimybes gauti pagalbą.	Pereiti nuo reagavimo ir <i>ad hoc</i> koordinavimo prie išankstinio planavimo, išankstinio organizavimo nuspėjamos sistemos.
2) Šalinti su reagavimo pajėgumais susijusius esminius trūkumus.	Nustatyti su reagavimo pajėgumais susijusius esminius trūkumus ir juos ekonomiškai veiksmingai pašalinti.
Transportas 3) Gerinti reagavimą į didelio masto ekstremalias situacijas, priimant geresnius transporto sprendimus	A) Mažinti kliūtis, išskylančias dėl ribotų logistinių ir finansinių transporto išteklių. B) Paprastinti transporto nuostatas ir modernizuoti administracines procedūras.
Pasirengimas 4) Remti ir papildyti dalyvaujančių valstybių pasirengimo veiksmus nuoseklia ES pasirengimo politikos sistema.	1) Geriau susieti nacionalines pasirengimo sistemas, laikantis didesnio nuoseklumo. 2) Didinti dabartinių ES pasirengimo veiksmų mastą ir juos geriau susieti su nacionalinėmis programomis. 3) Aiškiai apibrėžti pasirengimą kaip vieną iš ES bendradarbiavimo civilinės saugos srityje tikslų ir skirti pakankamai lėšų.
Prevencija 5) Remti ir papildyti dalyvaujančių valstybių nelaimių rizikos valdymo veiksmus nuoseklia ES pasirengimo politikos sistema.	1) Remti nacionalinį nelaimių rizikos valdymo planavimą. 2) Geriau dalytis patirtimi, skatinant bendrą supratimą apie nelaimių rizikos valdymo praktiką, ir skirti lėšų, kad būtų pasiekta aukšto lygio apsauga. 3) Integruoti nelaimių prevencijos politiką. 4) Didinti informuotumą apie prevenciją.

5. ĮVERTINTOS ALTERNATYVOS IR JŲ POVEIKIS

5.1. Galimybė gauti pagalbą

2010 m. Komunikate dėl reagavimo į nelaimes⁷ Komisija siūlo sutelkti *Europos reagavimo į nelaimes pajėgumus* (dalyvaujančių valstybių iš anksto numatyti savanoriškai sutelkti ištekliai), įsteigti *Reagavimo į nelaimes centrą*, palengvinti transportavimą ir ES finansuojamais ištekliais pašalinti pajėgumų trūkumus. Visos suinteresuotosios šalys labai pritaria, kad reikia daugiau planuoti, iš anksto organizuoti ir iš anksto numatyti.

Pagalbos gavimo galimybės politikos alternatyvos: 1) savanoriškai sutelkti ištekliai be ES bendro finansavimo; 2) savanoriškai sutelkti ištekliai su ribotu ES bendru finansavimu (tik dislokavimo sąnaudos); 3) savanoriškai sutelkti ištekliai su didesniu ES bendru finansavimu (dalis vystymo sąnaudų, įskaitant įrangą), parengties sąnaudų ir dislokavimas.

⁷ COM(2010) 600.

1 alternatyva neturėtų poveikio ES biudžetui ir nereiktų jokių teisinių pakeitimų. Tai būtų vien tik politinis įsipareigojimas ir juo nebūtų ilginiui užtikrinta patikima galimybė gauti pakankamai išteklių. 2 alternatyva būtų sumažinti finansiniai apribojimai dalyvaujančioms valstybėms sutelkti išteklius ir ES reagavimas į nelaimes būtų nuoseklesnis ir pagrįstas poreikiais. Taip būtų išvengta dubliavimosi, būtų skatinamas didesnis papildomumas, būtų sparčiau teikiama pagalba ir bendrai padidintas veiksmingumas. Dalyvaujančiai valstybei ir ES tenkanti administracinė našta būtų nedidelė. Remiantis skaičiavimais, biudžeto perskirstymas per metus sudarytų 9 mln. EUR. 3 alternatyvos poveikį galima palyginti su 2 alternatyvos poveikiu, be to, 3 alternatyva būtų toliau didinamas ES reagavimo į nelaimes veiksmingumas, kadangi pagal ją būtų greičiau sutelkiami veiklai skirti ištekliai.

Apskritai 2 ir 3 alternatyvos yra veiksmingesnės, o pagal 3 alternatyvą nauda būtų dar didesnė.

5.2. Esminių trūkumų nustatymas ir šalinimas

2010 m. komunikate paminėti įvairūs reagavimo trūkumų šalinimo būdai, nurodyta galimybė visoje ES dalytis ES finansuojamais ištekliais ir juos panaudoti panašiai, kaip savanoriškai sutelktus išteklius. Kai išteklių nereikia ES veiksmams vykdyti, išteklius valdančios dalyvaujančios valstybės galėtų juos panaudoti vietiniu lygiu.

Esminių trūkumų politikos alternatyvos: 1) dalyvaujančios šalys šalina trūkumus be ES bendro finansavimo; 2) dalyvaujančios šalys šalina trūkumus pasitelkdamos ES bendrą finansavimą; 3) trūkumų šalinimas ES lygio ištekliais.

Pasirinkus 1 alternatyvą, nebūtų didelių ES biudžeto sąnaudų, tačiau ir veiksmingumas būtų ribotas. Dėl nevienodo finansinės naštos ir naudos pasiskirstymo dalyvaujančiose valstybėse greičiausiai kils įtampa. 2 alternatyva būtų veiksmingai šalinami trūkumai ir dalijamasi ištekliais, kadangi pateikiamas teisingesnis ir nuoseklesnis modelis, pagal kurį (iš dalies) dalijamasi našta ir mažinami finansiniai apribojimai dalyvaujančioms valstybėms. 3 alternatyva yra labai veiksminga – Europos Sąjungai leidžiama laiku ir ekonomiškai veiksmingai (atsižvelgiant į turimą biudžetą) šalinti nustatytus trūkumus. Atvejais, kai ES biudžetui daromas didesnis poveikis, subsidiarumo sumetimais gali būti ištirti.

2 alternatyva atrodo itin tinkama ištekliais, kurie skiriami mažai tikėtina / didelio poveikio rizikai šalinti, 3 alternatyva – „horizontaliems“ ištekliais, kuriais gali naudotis visi subjektai, ypač jeigu poveikis biudžetui yra nedidelis.

5.3. Transportas

Ribotų logistinių ir finansinių transporto išteklių politikos alternatyvos: 1) schemos vykdymo nutraukimas; 2) politika nekeičiama; 3) padidinti transportui skirtą didžiausią ES bendrą finansavimą, siekiant patenkinti pačius svarbiausius poreikius; 4) padidinti tarpvalstybiniam vežimui skirtą didžiausią ES bendrą finansavimą.

1 alternatyva būtų trukdoma siekti dalyvaujančių valstybių tikslų, todėl ji atmetama. 2 alternatyva grindžiama privačiais, nieko nekainuojančiais sprendimais ir tuo, kad dalyvaujančios valstybės viena kitai siūlo transportą. 3 ir 4 alternatyvomis būtų sumažintos su transporto finansavimu susijusios kliūtys. Pagal 3 alternatyvą į nelaimes bendrai būtų reaguojama pagal poreikius. Pagal 3 ir 4 alternatyvas išorės partneriams tenkanti administracinė našta greičiausiai liks tokia pati. 4 alternatyva susijusi su rizika, kad dėl mažų

transporto sąnaudų gali būti skatinamas neesminių prekių tiekimas, taigi pirmenybė teikiama 3 alternatyvai.

Administracinių procedūrų modernizavimo politikos alternatyvos: 1) politika nekeičiama; 2) supaprastinimas.

1 alternatyva susijusi su supaprastinimu, kurį turi atlikti Komisija be teisės akto peržiūros. 2 alternatyva susijusi su teisės akto peržiūra ir tikimasi, kad bus dar labiau sumažintos ES ir dalyvaujančių valstybių administracinės sąnaudos ir kad bus labai padedama siekti tikslų. Nemanoma, kad 1 alternatyva yra pakankama, kad būtų galima labai pagerinti padėtį, pirmenybė teikiama 2 alternatyvai.

5.4. Pasirengimas

Suinteresuotosios šalys pareiškė, kad apskritai yra patenkintos dabartine mokymo ir pratybų tvarka. Kai kurios iš jų paprašė, kad būtų išplėsta šių procedūrų taikymo sritis. Pradiniuose etapuose buvo atmetos alternatyvos, kuriomis siūlyta įvesti privalomus teisės aktus, privalomus standartus ar kokybės ženklus, kadangi SESV 196 straipsnio teisinis pagrindas neapima derinimo.

Politikos alternatyvos: 1) neprivalomos mokymo ir veiklos gairės ir nekeičiami civilinės saugos finansinės priemonės išlaidų lygiai; 2) bendra ES pasirengimo politikos sistema be teisiškai privalomų nuostatų, taip pat papildomas ES finansavimas, skirtas mokymo tinklo kūrimui ir kitiems veiksams; 3) ES parama dalyvaujančių valstybių mokymui teikiama su sąlyga, kad dalyvaujančių valstybių mokymo centrai turi atitikti tam tikrus minimalius reikalavimus.

1 alternatyva. Neprivalomos ES gairės, dėl kurių greičiausiai skirsis dalyvaujančių valstybių pasirengimo lygiai, nebūtų veiksmingos. Poveikis ekonomikai, aplinkai ir socialinei sričiai, įskaitant administracinę naštą, būtų nedidelis, kadangi dalyvaujančios valstybės įgyvendintų tik savo standartus.

2 alternatyva. Atsižvelgiant į skirtingus dalyvaujančių valstybių pasirengimo lygius, įgyvendinant neprivalomas ES gaires, skirtingi sąnaudos ir veiksmingumas. Jeigu būtų teikiama ES finansinė parama, sąnaudos būtų (iš dalies) priskiriamos ES biudžetui.

3 alternatyva. Didesnis reagavimo operacijų, kuriose dalyvauja kelios dalyvaujančios valstybės, veiksmingumas pasiekiamas bendrais principais, žiniomis, geresne sąveika ir didesniais sutelktais ištekliais. Su mokymo tinklo įsteigimu susijusios sąnaudos ES mastu yra nedidelės. Dalyvaujančių valstybių patiriamos įgyvendinimo sąnaudos susijusios, pvz., su mokymo programos standartais. Viešiesiems ir privatiesiems veiklos vykdytojams gali tekti didelė administracinė našta, nes laikantis standartų ir reikalavimų greičiausiai bus patiriama su papildomu atsiskaitymu susijusių didelių sąnaudų.

Palyginti su 1 alternatyva, 2 ir 3 alternatyvos būtų veiksmingesnės ir ES turėtų papildomos naudos. 3 alternatyva greičiausiai būtų veiksmingesnė ir nuoseklesnė nei 2 alternatyva, tačiau suinteresuotosios šalys dėl jos turėjo abejonių.

5.5. Prevencija

Suinteresuotosios šalys sutinka, kad prevenciniai veiksmai turi tapti neatsiejama subalansuoto metodo, kuriuo remiama ES civilinė sauga, dalimi.

Politikos alternatyvos: 1) parengiamas ne naujas ES teisės aktas, o gairės dėl minimalių nacionalinių prevencijos standartų ir dėl nacionalinių nelaimių rizikos valdymo planų (RVP), galioja tie patys bendro finansavimo lygiai; 2) bendra ES prevencijos politikos sistema ir neprivalomos gairės bei papildomas rizikos valdymo planams skirtas ES finansavimas; 3) atsižvelgdamos į Komisijos gaires, valstybės narės nustato RVP įgyvendinimo datą.

Pasirinkus 1 alternatyvą, gali būti skirtingai įgyvendinami RVP ir taikomi minimalūs prevencijos standartai – nepavyktų užtikrinti aukštesnio bendro prevencijos standarto ES.

Pasirinkus 2 alternatyvą, būtų greičiau įgyvendinamos gairės su sąlyga, kad dalyvaujančios valstybės kreipiasi dėl ES finansavimo. Sąnaudos priklausytų nuo kiekvienos nacionalinės sistemos pažangos lygio. Su papildomu atsiskaitymu susijusios administracinės sąnaudos būtų nedidelės arba nereikšmingos. Poveikis ekonomikai, aplinkai ir socialinei sričiai būtų geresnis, nei pasirinkus 1 alternatyvą.

3 alternatyva susijusi su nuosekliu, teisingu, ES mastu taikomu metodu, nors jo įgyvendinimas gali užtrukti dėl teisinių procedūrų trukmės. Nedidelė administracinė našta.

Pagal 1 alternatyvą veiksmingumas ir nuoseklumas yra nepakankami, o 2 ir 3 alternatyvos veiksmingumo ir nuoseklumo atžvilgiu būtų naudingos. Pasirinkus 2 alternatyvą, greičiau vyktų įgyvendinimas, o pasirinkus 3 alternatyvą, vidutiniu laikotarpiu būtų galima nuosekliau įgyvendinti nelaimių rizikos valdymo planus, tačiau suinteresuotosios šalys dėl pastarosios turėjo abejonių.

6. SANTRAUKA IR IŠVADOS

PV siūloma įtraukti toliau nurodytus aspektus į pasiūlymą dėl įstatymo galią turinčio akto. Kiek tai susiję su reagavimu, įtraukti esminius elementus ir principus, susijusius su savanorišku išteklių sutelkimu (Galimybė gauti pagalbą, 3 alternatyva) ir su ES finansuojamais ištekliais (Esminiai trūkumai, 2 alternatyva), pateikiant nuorodą į įgyvendinimo taisykles. Kiek tai susiję su transportu, PV siūloma peržiūrėti kai kurias dabartines teises nuostatas, siekiant padidinti transporto operacijoms skirtą didžiausią ES finansavimo normą ir supaprastinti administracines procedūras. Kiek tai susiję su prevencija ir pasirengimu, siūloma bendra ES politikos sistema ir Komisijos gairės. Valstybėms narėms reikėtų nustatyti galutinį RVP parengimo terminą (Prevencija, 3 alternatyva). Papildoma ES finansinė parama būtų remiamas RVP rengimas ir minimalių standartų laikymasis, mokymo tinklas ir kiti veiksmai (Pasirengimas, 2 alternatyva).

Norint skirti papildomų lėšų veiksams remti, reikėtų atitinkamai pakeisti civilinės saugos finansinę priemonę.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Komisija įvertins teisės akto vykdymą ir atliks jo lyginamąją analizę ne anksčiau kaip praėjus trejiems metams nuo jo įsigaliojimo, remdamasi, be kita ko, stebėsenos informacija, kaip antai rezultatų rodikliais ir tokiais pagrindiniais kriterijais, kaip reagavimo laikas ir pasirengimo priemonės.