



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.11.2011
KOM(2011) 696 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Sprawozdanie z oceny stosowania mechanizmu ochrony ludności i Instrumentu
Finansowego Ochrony Ludności w latach 2007-2009**

{SEK(2011) 1311 wersja ostateczna}

1. WPROWADZENIE

1. Dyrekcja generalna Komisji ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO) przeprowadziła ocenę następujących działań w dziedzinie ochrony ludności w latach 2007-2009:
 - decyzji Rady 2007/162/WE, Euratom z dnia 5 marca 2007 r. ustanawiającej Instrument Finansowy Ochrony Ludności („CPFI” lub „instrument finansowy”¹);
 - decyzji Rady 2007/779/WE, Euratom z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie) („mechanizm ochrony ludności” lub „decyzja dotycząca mechanizmu” lub „przekształcenie mechanizmu”²);
 - działań przygotowawczych w rozumieniu art. 49 ust. 6 lit. b) rozporządzenia finansowego³, w związku z unijnymi siłami szybkiego reagowania w budżetach na 2008 r., 2009 r. i 2010;
 - projektów pilotażowych, w rozumieniu art. 49 ust. 6 lit. a) rozporządzenia finansowego, dotyczących współpracy transgranicznej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych i pożarów lasów, odpowiednio w budżecie na 2006 r. i 2008 r.
2. Mechanizm ochrony ludności ma ułatwiać wzmocnioną współpracę w zakresie interwencji wspierających ochronę ludności w przypadku wystąpienia poważnej katastrofy lub jej bezpośredniej groźby. Ochrona, jaką ma zapewnić mechanizm, obejmuje przede wszystkim ludzi, ale także środowisko i mienie, w tym dziedzictwo kulturowe, w przypadku klęski żywiołowej i katastrofy spowodowanej przez człowieka, ataków terrorystycznych oraz katastrofy technologicznej, radiologicznej lub ekologicznej, w tym przypadkowego zanieczyszczenia mórz, która występuje na terytorium UE lub poza nią, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb odizolowanych, najbardziej oddalonych i innych regionów lub wysp na terenie UE.
3. Obecnie w mechanizmie ochrony ludności uczestniczy 31 państw (które tym samym kwalifikują się do wsparcia również w ramach instrumentu finansowego): 27 państw członkowskich UE, Norwegia, Islandia, Liechtenstein oraz Chorwacja („państwa uczestniczące”)⁴.

¹ Dz.U. L 71 z 10.3.2007, s. 9.

² Dz.U. L 314 z 1.12.2007, s. 9.

³ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 343 z 27.12.2007, s. 9).

⁴ Państwa inne niż państwa uczestniczące mogą zwrócić się o interwencję wspierającą ochronę ludności w ramach mechanizmu, nawet jeżeli nie kwalifikują się do wsparcia finansowego w ramach instrumentu finansowego.

4. Artykuł 14 decyzji dotyczącej mechanizmu nakłada na Komisję wymóg dokonania oceny stosowania tej decyzji do końca 2010 r. i przekazania wniosków z tej oceny Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
5. Pomoc finansowa udzielana jest w ramach CPFI na:
 - a) działania w ramach mechanizmu;
 - b) środki zapobiegające skutkom sytuacji nadzwyczajnej lub ograniczające te skutki; oraz
 - c) działania mające na celu zwiększenie gotowości Wspólnoty do reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym działania służące poprawie świadomości obywateli UE.
6. Ponadto CPFI wprowadza specjalne przepisy mające na celu finansowanie niektórych środków transportu w przypadku wystąpienia poważnej sytuacji nadzwyczajnej, w celu ułatwienia szybkiego i skutecznego reagowania na taką sytuację.
7. Artykuł 15 ust. 2 lit. b) CPFI zobowiązuje Komisję do śródkresowej oceny uzyskanych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów wdrażania CPFI⁵.
8. Działania przygotowawcze w związku z unijnymi siłami szybkiego reagowania, które rozpoczęto w 2008 r., miały na celu zwiększenie ogólnej zdolności UE do reagowania w przypadku katastrof na terenie UE i poza nią poprzez dopilnowanie, by zasoby państw uczestniczących były w stałej gotowości do wykorzystania w operacjach UE dotyczących ochrony ludności. Komisja/MIC zostały upoważnione do uruchamiania tych zasobów będących w stałej gotowości, aby zaspokoić praktyczne potrzeby w terenie.
9. Ponadto w 2008 r. rozpoczęto projekt pilotażowy dotyczący zacieśnionej współpracy między państwami uczestniczącymi w zakresie zwalczania pożarów lasów z zamiarem usprawnienia mobilizacji zasobów operacyjnych oraz wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych w celu udzielenia pomocy państwu uczestniczącemu w zwalczaniu pożarów lasów, które są zbyt liczne i zbyt intensywne, aby mogły zostać opanowane w ramach własnych możliwości logistycznych i kadrowych danego państwa. Cele projektu pilotażowego zostały włączone w działania przygotowawcze w związku z unijnymi siłami szybkiego reagowania w ramach zaproszenia do składania wniosków na 2009 r. W tej formie wspomniane działania przygotowawcze kontynuowano w trzecim i ostatnim roku, czyli 2010 r. (wdrożenie niektórych projektów będzie trwało do połowy 2012 r.).
10. Wreszcie, projekt pilotażowy dotyczący współpracy transgranicznej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych zapewnił dotacje wspierające działania na rzecz współpracy i rozwoju bliższej współpracy w dziedzinie środków ochrony ludności, w

⁵ Ocena ta będzie obejmować cały instrument finansowy ochrony ludności, w tym jego przepisy dotyczące transportu. Pierwszą ocenę przepisów dotyczących transportu zlecono zgodnie z art. 15 ust. 2 lit. a) CPFI, ale w ustalonym terminie (31 grudnia 2008 r.) nie zdobyto wystarczającego doświadczenia umożliwiającą dokonanie rzeczowej oceny.

celu podnoszenia świadomości oraz zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych lub minimalizowania tych skutków poprzez opracowanie transgranicznych instrumentów wczesnego ostrzegania, instrumentów koordynacji i instrumentów logistycznych.

11. Artykuł 21 ust. 2 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego⁶ zobowiązuje do oceny działań przygotowawczych i projektów pilotażowych pod względem przydzielonych zasobów ludzkich i finansowych oraz uzyskanych wyników, w celu weryfikacji, czy są one zgodne z wyznaczonymi celami.

2. CELE I METODYKA OCENY

12. Wyniki oceny dostarczają Komisji i innym zainteresowanym podmiotom najważniejsze ustalenia i wnioski, jakie można wyciągnąć z doświadczeń zdobytych podczas realizacji wyżej wymienionych działań w dziedzinie ochrony ludności. Pozwoli to Komisji na dalsze skuteczne wdrażanie mechanizmu i instrumentu finansowego.
13. Ponadto wyniki oceny zostaną uwzględnione w procesie opracowywania kompleksowego pakietu strategii politycznych przygotowywanego w 2011 r., który będzie stanowił przegląd współpracy w dziedzinie zarządzania kryzysowego w UE, ze szczególnym uwzględnieniem dwóch głównych tematów: (1) zobowiązania wszystkich zaangażowanych podmiotów do podjęcia odpowiednich środków zapobiegawczych i ochronnych, i (2) solidarności i pomocy w ramach UE i między państwami uczestniczącymi znajdującymi się w danej chwili w potrzebie.
14. Wreszcie, ocena zostanie uwzględniona przy opracowywaniu komunikatu w sprawie kontynuacji instrumentu finansowego, który zostanie przedstawiony najpóźniej dnia 31 grudnia 2011 r. (zgodnie z art. 15 ust. 2 lit. c) CPFI) i który praktycznie będzie stanowił część wniosku dotyczącego nowego Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności.
15. Na podstawie dostępnych wewnętrznie informacji i własnego doświadczenia służby Komisji przygotowały dokumenty dotyczące wstępnego przeglądu wewnętrznego. Następnie zewnętrznym konsultantom (COWI A/S we współpracy z Aguaconsult) zlecono dokonanie niezależnej oceny działań Komisji Europejskiej w dziedzinie ochrony ludności oraz przeprowadzenie szeroko zakrojonych i kompleksowych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami⁷, w tym wywiadów i internetowej ankiety. Konsultanci opracowali sprawozdanie oceniające, które uwzględnia również ustalenia zawarte w dokumentach dotyczących wstępnego przeglądu wewnętrznego. Sprawozdanie jest dostępne w portalu internetowym Komisji⁸. Wszystkie departamenty Komisji zainteresowane oceną przyczyniły się do jej opracowania i uczestniczyły w pracach specjalnej grupy sterującej. Ponadto służby Komisji

⁶ Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1). Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 478/2007 z dnia 23 kwietnia 2007 r. (Dz.U. L 111 z 28.4.2007, s. 13).

⁷ Zakres uprawnień dla prac zewnętrznej firmy konsultingowej jest załączony do jej sprawozdania.

⁸ Zob.: http://ec.europa.eu/echo/policies/evaluation/thematic_en.htm.

skonsultowały się z państwami uczestniczącymi, w tym podczas spotkania dyrektorów generalnych krajowych organów odpowiedzialnych za ochronę ludności, w celu zebrania ich opinii na temat funkcjonowania mechanizmu instrumentu finansowego oraz działań przygotowawczych i pilotażowych.

16. Konsultantom zewnętrznym zlecono przeprowadzenie niezależnej oceny wdrażania działań Komisji Europejskiej w dziedzinie ochrony ludności, przeprowadzonych w latach 2007-2009 r.⁹, w szczególności:
- funkcjonowania Centrum Monitorowania i Informacji (MIC), o którym mowa w art. 2 ust. 5 decyzji dotyczącej mechanizmu, oraz usług świadczonych przez to centrum;
 - funkcjonowania przepisów CPFI dotyczących transportu (art. 4 ust. 2 lit. b) i lit. c) i ust. 3));
 - wdrożenia tzw. „podejścia modułowego” i uzgodnień testowanych w ramach projektów pilotażowych i działań przygotowawczych w celu rozszerzenia dostępności zasobów wykorzystywanych podczas reagowania na sytuacje nadzwyczajne;
 - programu szkolenia, o którym mowa w art. 5 ust. 5) decyzji dotyczącej mechanizmu (w tym programu ćwiczeń oraz programu wymiany ekspertów).

3. WYNIKI OCENY

3.1. Centrum Monitorowania i Informacji

17. MIC jest głównym ogniwem unijnego mechanizmu ochrony ludności, które ma na celu ułatwienie ściślejszej współpracy między UE i państwami członkowskimi w zakresie interwencji wspierających ochronę ludności w przypadku poważnych sytuacji nadzwyczajnych.
18. Ocena jego działań w latach 2007-2009 wyraźnie pokazuje, że MIC spełnia postawiony przed nim cel polegający na wspieraniu państw członkowskich, Komisji i ogólnie całej UE, z coraz częstszym udziałem w działaniach w zakresie ochrony ludności w Europie i na całym świecie. MIC jest dostępny i zdolny do natychmiastowej reakcji 24 godziny na dobę, jak określono w art. 2 ust. 5 przekształconej wersji decyzji dotyczącej mechanizmu. MIC jest powszechnie doceniany za świadczenie przydatnych usług, które są istotne dla uczestniczących państw w interwencjach wspierających ochronę ludności przeprowadzanych w UE lub poza jej granicami, poprzez udzielanie im praktycznych porad w sprawie potrzeb w terenie, ułatwianie ściślejszej współpracy między państwami uczestniczącymi i koncentrowanie zasobów. Szczególną cechą MIC w tym kontekście jest charakterystyczna dla jego działalności zasada „pojedynczego punktu kontaktowego”. Pozwala to na zaoszczędzenie cennego czasu państwom, które muszą zwrócić się o pomoc międzynarodową, a także państwom uczestniczącym, które jej udzielają. W interwencjach wspierających poza terytorium UE MIC

⁹

W stosownych przypadkach uwzględniono informacje dotyczące 2010 r.

sprawował funkcje koordynacji operacyjnej oraz integrowania europejskiego systemu reagowania w ramach skoordynowanych wysiłków ONZ. Liczba przypadków uruchomienia mechanizmu stale wzrasta z roku na rok, co świadczy o jego wartości dodanej.

19. Rozszerzona współpraca między MIC a innymi służbami udzielającymi pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, w szczególności agencjami ONZ, została odnotowana i pochwalona we wspomnianej ocenie zewnętrznej, aczkolwiek należy poczynić dalsze wysiłki w odniesieniu do innych podmiotów, takich jak wspólnota pozarządowych organizacji humanitarnych i podmioty wojskowe (np. NATO), w stopniu, w jakim udział tych ostatnich mógłby być należycie uzasadniony w świetle odnośnych wytycznych ONZ (wytycznych z Oslo i wytycznych MCDA).
20. W swoim komunikacie z 2008 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia zdolności Unii do reagowania w przypadku katastrof¹⁰ Komisja odnotowała kilka kwestii, w których jej zdaniem możliwe jest wprowadzenie dalszych usprawnień:
 - (1) poprawa skuteczności jej działań we współpracy z państwami członkowskimi, zainteresowanymi podmiotami międzynarodowymi, krajowymi i lokalnymi, w szczególności poprzez wykorzystanie efektów synergii i lepszą koordynację szkoleń, oceny potrzeb, planowania i działań;
 - (2) dalsza optymalizacja koordynacji „horyzontalnej” między Komisją, prezydencją, państwami członkowskimi oraz wysokim przedstawicielem, w szczególności w przypadku klęsk żywiołowych na większą skalę, zarówno w Brukseli, jak i w terenie, w sytuacjach kryzysowych obejmujących zarówno mechanizm ochrony ludności, jak i instrumenty WPZiB.
 - (3) poprawa koordynacji „wertykalnej” między szczeblem UE a państwami członkowskimi. Koordynacja ta powinna być zoptymalizowana, ponieważ różnice w odnośnych upoważnieniach poszczególnych państw członkowskich oraz służb/agencji humanitarnych mają wpływ na reakcję Komisji.

Na podstawie tych ustaleń Komisja rozpoczęła analizę, w jaki sposób można poprawić funkcjonowanie MIC. W komunikacie w sprawie wzmocnienia zdolności Unii do reagowania w przypadku katastrof Komisja proponuje¹¹: **rozbudowę Centrum Monitorowania i Informacji tak, aby pełniło rolę operacyjnego centrum europejskiej interwencji na rzecz ochrony ludności**. Wymaga to zmiany jakościowej z podejścia obejmującego wymianę informacji i reagowanie na sytuacje nadzwyczajne na podejście obejmujące aktywne przewidywanie i monitorowanie w czasie rzeczywistym sytuacji nadzwyczajnych oraz zaangażowanie operacyjne i koordynację operacyjną. Obejmuje to systemy wczesnego ostrzegania, dokonywanie ocen potrzeb, ustalanie odpowiadających zasobów oraz udzielanie państwom członkowskim porad technicznych na temat środków reagowania; opracowanie scenariuszy wydarzeń, standardowych procedur operacyjnych oraz oceny dotychczasowych doświadczeń; wdrażanie kompetencji Komisji w celu łączenia

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:PL:PDF>

¹¹ Bruksela, 5.3.2008, COM(2008) 130 wersja ostateczna, s. 6, 7; dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:PL:PDF>

dostępnych zasobów transportowych i zapewnienia współfinansowania transportu; większą liczbę szkoleń i ćwiczeń dla państw członkowskich i ekspertów; a także wsparcie państw członkowskich w stworzeniu wspólnych zasobów. Na podstawie tych elementów wynikających z oceny wewnętrznej, oceny zewnętrznej oraz oświadczenia zainteresowanych stron Komisja stwierdza, że MIC z powodzeniem w aktywny i skuteczny sposób spełnił swoją rolę kluczowego elementu mechanizmu ochrony ludności. O ile współpraca między podmiotami europejskimi ulega stałej poprawie, co widać na przykładzie europejskiego programu monitorowania ziemi i jego służb reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, jak również efektów synergii ze wszystkimi obszarami działalności Komisji w dziedzinie ochrony zdrowia, o tyle nadal istnieją jeszcze wyzwania związane z dopilnowaniem, by wszystkie działania były spójne, dobrze skoordynowane i uzupełniające w stosunku do interwencji i działań realizowanych w ramach innych unijnych i międzynarodowych (w szczególności finansowanych przez ONZ) organizacji zarządzania w sytuacjach kryzysowych (w tym w dziedzinie pomocy humanitarnej, ale również w dziedzinie bardziej długofalowej pomocy rozwojowej) oraz w stosunku do interwencji państw uczestniczących. Wydaje się jednak, że europejska współpraca i koordynacja w dziedzinie ochrony ludności wciąż nie wykorzystuje istniejącego potencjału, co może bardziej ułatwić przyszłe Centrum Monitorowania i Informacji.

21. Ponadto w swoim komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej”¹² Komisja określiła dalsze działania zmierzające do zapewnienia bardziej skutecznego, wydajnego, spójnego i widocznego reagowania na szczeblu europejskim. Chodzi między innymi o połączenie MIC ze sztabem kryzysowym DG ECHO w celu utworzenia prawdziwego czynnego 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu *Europejskiego Centrum Reagowania Kryzysowego* będącego jednym z fundamentów tej wizji. Centrum powinno stać się platformą zapewniającą pełne wsparcie państwom uczestniczącym, innym służbom UE i organizacjom międzynarodowym podczas udzielania pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, a także odgrywać kluczową rolę w planowaniu działań UE (w tym w opracowywaniu scenariuszy wydarzeń i planów awaryjnych), jak również w koordynacji zasobów udostępnionych w celu reagowania na szczeblu europejskim.

3.2. Program szkoleń

22. Zarówno wewnętrzne badanie dokumentacji, oświadczenia zainteresowanych podmiotów, ocena zewnętrzna, jak i doświadczenie Komisji wynikające ze szkoleń, wskazują, że program szkoleń jest bardzo cenionym zasobem w zakresie współpracy UE w dziedzinie ochrony ludności. Kursy szkoleniowe okazały się być atutem przy przygotowywaniu krajowych ekspertów do interwencji wspierających ochronę ludności oraz w znacznym stopniu przyczyniły się do poprawy zdolności reagowania UE w zakresie systemu ochrony ludności. Komisja stwierdza, że program szkoleń powinien pozostać ważnym elementem gotowości w kontekście współpracy UE w dziedzinie ochrony ludności.
23. Z ocen jasno wynika, że programy kursów uznawane są za w pełni uzupełniające inne działania szkoleniowe realizowane na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

¹² COM(2010) 600 wersja ostateczna.

Komisja stwierdza, że przyszły rozwój systemu szkoleń UE musi nadal zapewniać spójność pomiędzy różnymi programami na różnych szczeblach, co – jak się wydaje – będzie wymagać ciągłej lub ściślejszej koordynacji między wszystkimi podmiotami świadczącymi usługi szkoleniowe, w szczególności w przypadku, gdyby w przyszłości planowano dalszą integrację programów.

24. W 2009 r. utworzono grupę ds. polityki szkoleniowej (której pierwsze posiedzenie odbyło się we wrześniu 2009 r.). Jest to pierwszy krok na drodze do stworzenia europejskiego systemu szkoleń z zakresu działań w przypadku katastrof (DMTA). Oprócz tego dyrektorzy kursów spotykają się do siedmiu razy w jednym cyklu; trzy z tych spotkań są spotkaniami oceniającymi. Coroczne spotkanie koordynatorów szkoleń odbywa się na koniec każdego roku. W tym kontekście dyskusje objęły również poruszone aspekty porównywalności krajowych programów szkoleń, kwestie zarządzania i jakości, jak również możliwości opracowania szkoleń w zakresie zapobiegania i gotowości.
25. W ostatnich latach program szkoleń dotrzymywał kroku rozwojowi wzmocnionego mechanizmu ochrony ludności, który na przestrzeni lat znacznie rozszerzył swoją działalność i zgromadzoną wiedzę specjalistyczną. Ocena ta jasno podkreśliła fakt rozszerzenia zakresu działań szkoleniowych, w tym o nowe rodzaje i większą liczbę kursów. Analiza tego rozwoju w kontekście zwiększonej presji na możliwości finansowania publicznego prowadzi do pytania, jak zapewnić skuteczniejszy program szkoleń w zakresie ochrony ludności, który w przyszłości być może nie będzie się opierał wyłącznie na centralnej organizacji szkoleń w zakresie koordynacji.
26. Kursy szkoleniowe zapewniły doskonałą platformę do wymiany doświadczeń i tworzenia sieci kontaktów między ekspertami w dziedzinie ochrony ludności z państw uczestniczących oraz między innymi partnerami, takimi jak członkowie zespołów ONZ ds. oceny katastrof i koordynacji (UNDAC) i inne służby Komisji. Koszty i korzyści takich formalnych i nieformalnych kontaktów są zasadniczo trudne do oceny w oparciu o obiektywne wskaźniki. Komisja uważa, że w przypadku sytuacji nadzwyczajnej na dużą skalę takie kontakty i sieci mogą zapewnić znaczącą różnicę między najlepszą z możliwych interwencją zapewniającą pomoc a mniej optymalnym scenariuszem wydarzeń, w przypadku którego krytyczny czas traci się na nieefektywne działania koordynacyjne i organizacyjne. Oczywiście wymiana doświadczeń i tworzenie sieci współpracy również generuje koszty dla tego systemu. Jednakże takie efekty sieci można uzyskać jako produkt uboczny przy realizacji głównych celów szkoleniowych, o których mowa powyżej.
27. W tym kontekście Komisja rozważa również, w jaki sposób lepiej organizować wymianę doświadczeń w terenie oraz doświadczeń w dziedzinie ćwiczeń i szkoleń, a także wymianę przyszłych doświadczeń w sposób bardziej uporządkowany¹³.
28. Prowadzony w 2011 r. przegląd prawodawstwa dotyczącego ochrony ludności będzie okazją do dalszego rozważenia tych różnych aspektów. W ramach przeglądu podniesiona zostanie również kwestia, czy w ramach nowego instrumentu

¹³ W przyszłości organizowane będzie coroczne spotkanie w celu ułatwienia wymiany takich doświadczeń.

finansowego można przeznaczyć większe kwoty na działania szkoleniowe lub czy należy znaleźć inne sposoby dalszego pogłębienia korzyści ze ściślejszej współpracy UE w dziedzinie gotowości na wypadek katastrof.

3.3. Program ćwiczeń

29. Jak stwierdzono w ramach przeglądu wewnętrznego Komisji oraz w ustaleniach i wnioskach osób dokonujących ocen zewnętrznych, jak również opiniach państw uczestniczących i innych zainteresowanych podmiotów, ćwiczenia okazały się być skutecznym działaniem w celu wzmocnienia europejskiej gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka. Pomogły one dopracować procedury i ustalenia praktyczne, które muszą być wprowadzone w odniesieniu do interwencji i współpracy w zakresie ochrony ludności, w tym możliwość rozpoczęcia wdrażania ustaleń dotyczących wsparcia ze strony państwa przyjmującego. W szczególności jest jasne, że spełniono cele określone w art. 24 decyzji wykonawczej dotyczącej mechanizmu¹⁴: tj. ulepszenie zdolności reagowania oraz zapewnienie niezbędnej praktyki zespołom, ulepszenie i weryfikacja procedur, ustanowienie wspólnego języka dla koordynacji interwencji wspierających ochronę ludności, skrócenie czasu na reakcję w przypadku poważnych sytuacji nadzwyczajnych, wzmocnienie współpracy operacyjnej między służbami ochrony ludności państw uczestniczących oraz dzielenie się doświadczeniami.
30. Komisja stwierdza, że przeprowadzenie pełnego zakresu ćwiczeń w dziedzinie mechanizmu ochrony ludności współfinansowane przez UE okazało się zasadniczym czynnikiem poprawy poziomu gotowości wszystkich elementów mechanizmu ochrony ludności.
31. Chociaż ogólnie rzecz biorąc ćwiczenia organizowane w tym okresie zapewniły korzystne warunki do realizacji zadeklarowanych celów, niekorzystnie wpłynął na nie fakt, że nie są one włączone do bardziej kompleksowego programu ćwiczeń i stanowią głównie szereg wniosków przedstawianych przez państwa uczestniczące. Ocena ta została podkreślona przez wiele zainteresowanych podmiotów, które poproszono o analizę ogólnej skuteczności, spójności, współpracy i komplementarności programu ćwiczeń. Niektórzy respondenci stwierdzili, że UE powinna wydać wytyczne w celu zapewnienia porównywalnych poziomów i procedur ćwiczeń, np. minimalne normy.
32. Komisja stwierdza, że program ćwiczeń osiągnął już etap, na którym należy dokonać przeglądu konkretnych priorytetów i celów tej polityki w celu zwiększenia gotowości UE, w szczególności zaczynając od oceny obecnie uzgodnionych minimalnych wymogów w odniesieniu do finansowania UE oraz opracowania udoskonalonych wymogów.
33. Pełen zakres ćwiczeń zapewnia szkolenie na krajowym i europejskim szczeblu koordynacji. Stwarza to poważne wyzwania na wszystkich etapach wykonywania cyklu ćwiczeń, zwłaszcza z tego powodu, że uczestniczące państwa przystąpiły na różnych etapach rozwoju swoich systemów ochrony ludności i stosując różne

¹⁴

Decyzja Komisji z dnia 29 grudnia 2003 r. ustanawiająca zasady wdrażania decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom ustanawiającej mechanizm wspólnotowy (2004/277/WE, Euratom).

podejście do planowania, przeprowadzania i oceny ćwiczeń. W związku z tym pojawia się pytanie, czy ściślejsza współpraca między europejskim programem ćwiczeń a krajowymi programami ćwiczeń jest korzystna. Ściślejsza współpraca mogłaby przyczynić się do dalszej poprawy skuteczności, spójności, współpracy i komplementarności programu ćwiczeń, jak również jego efektywności, ale może z kolei oznaczać konieczność przydzielenia dodatkowych zasobów przeznaczonych na potrzeby planowania i koordynacji oraz ustanowienie unijnych ram ćwiczeń.

34. W związku z powyższym Komisja stwierdza, że aby lepiej zrealizować ostateczny cel poprawy działań poprzez zapewnienie lepszej gotowości, należy rozważyć ustanowienie zintegrowanego i kompleksowego programu/ram ćwiczeń. Wymagałoby to kilku etapów, począwszy od opracowania wspólnego glosariusza i uzgodnionych minimalnych wymogów dotyczących metodyki ćwiczeń (planu oceny i udoskonaleń programu, kontroli ćwiczeń, wspólnych zasad bezpieczeństwa itp.), a także nakreślenia stosowanej strategii dotyczącej scenariuszy katastrof. Należy tu w szczególności uwzględnić wykorzystanie wyników ocen ryzyka i scenariusze opracowane w państwach uczestniczących, a także ogólne scenariusze, które mają zostać opracowane na szczeblu UE w najbliższych latach. Ponadto tego rodzaju ramy polityki ćwiczeń mogłyby również obejmować analizę ważnych scenariuszy wdrożenia w przypadku interwencji poza terytorium UE.
35. Jeśli chodzi o unijny program ćwiczeń, Komisja stwierdza, że ogólnie jest on skuteczny, jednak aby w dalszym stopniu podnosić poziom gotowości i współpracy między państwami europejskimi oraz zoptymalizować korzyści dla wszystkich państw uczestniczących może być konieczne opracowanie wzmocnionych ram ćwiczeń.

3.4. Program wymiany ekspertów

36. W europejskim i międzynarodowym kontekście działań UE dotyczących ochrony ludności, rozwinięcie bezpośredniej wiedzy na temat metod pracy i procedur partnerów, takich jak właściwe władze i podmioty z innych państw członkowskich, przynosi wiele korzyści.
37. Komisja stwierdza, że program wymiany ekspertów spełnił postawione przed nim cele określone w art. 25 decyzji wykonawczej dotyczącej mechanizmu¹⁵, tj. umożliwienie ekspertom: (1) uzyskania doświadczenia w innych dziedzinach; (2) zaznajomienia się z różnymi wykorzystywanymi technikami i procedurami operacyjnymi; i (3) przestudiowania podejść stosowanych przez inne uczestniczące służby ratownicze i instytucje. Ogólnie rzecz biorąc, spotkania z kolegami pracującymi nad tymi samymi kwestiami w innych państwach członkowskich znacząco przyczynia się do optymalizacji i ułatwiania komunikacji w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, gdy czas ma decydujące znaczenie.
38. Ponieważ dotychczas przeszkolono jedynie ograniczoną liczbę ekspertów i wydaje się, że nadal istnieją potrzeby w tym zakresie, kontynuacja programu wydaje się korzystna, a nawet można by rozważyć szersze rozpowszechnienie programu.

¹⁵ Decyzja Komisji z dnia 29 grudnia 2003 r. ustanawiająca zasady wdrażania decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom ustanawiającej mechanizm wspólnotowy (2004/277/WE, Euratom).

39. Komisja stwierdza, że program jest przede wszystkim organizowany jako możliwość kształcenia dla ekspertów wysyłanych za granicę. W kontekście zacieśnienia współpracy z państwami uczestniczącymi, warto rozważyć organizację wymian w taki sposób, by eksperci w konkretnych dziedzinach byli dostępni na żądanie dla innych uczestniczących państw.

3.5. Moduły

40. Podejście modułowe jest już mocno rozpowszechnione w Europie w dziedzinie ochrony ludności jako sposób na wzmocnienie interoperacyjności, szybkości wdrażania, przewidywalności reakcji, wsparcia, jakie jest potrzebne od państwa dotkniętego klęską (aby moduł mógł realizować swoje zadania) oraz ogólnej jakości i skuteczności europejskich interwencji w zakresie ochrony ludności. Ustanowienie modułów i utworzenie bazy danych modułów w systemie CECIS¹⁶ również ułatwiło proces zwracania się o pomoc i jej świadczenia wewnątrz UE, ponieważ poprawiło to planowanie zarówno po stronie darczyńcy, jak i odbiorcy (tj. w przypadku powodzi, gdy wniosek dotyczy określonej liczby modułów pompujących o dużej wydajności, wyraźnie określa on wydajność modułu, lokalizację, w której moduł może zostać użyty, niezbędne wsparcie itp.). Komisja uważa, że podejście modułowe wykazało wyraźnie swoją wartość dodaną.
41. Wewnętrzny przegląd Komisji, ustalenia i wnioski z ocen zewnętrznych oraz informacje zwrotne od zainteresowanych podmiotów z państw uczestniczących dowodzą, że moduły ochrony ludności są zasadniczo uważane za skuteczny sposób wzmocnienia europejskiej gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka.
42. Pojęcie modułów musi zostać dodatkowo wzmocnione poprzez uwzględnienie ich w konkretnych ćwiczeniach. Działania w tym kierunku zainicjowano w 2010 r., kiedy to podjęto pierwszy cykl ćwiczeń obejmujących sześć modułów. Ćwiczenia modułowe są szczególnym rodzajem ćwiczeń w terenie służącym szkoleniom w zakresie współpracy i koordynacji między różnymi modułami i unijnym zespołem koordynującym ochronę cywilną podczas sytuacji nadzwyczajnej. Chociaż ćwiczenia modułowe nie są objęte niniejszym sprawozdaniem oceniającym (ze względu na fakt, że postęp odnotowuje się dopiero od końca 2010 r.), początkowe informacje zwrotne na temat tego elementu od państw uczestniczących są bardzo pozytywne.
43. Ponadto odnotowuje się postępy w pracach nad opracowaniem standardowych procedur operacyjnych w odniesieniu do modułów, mających na celu dalszą poprawę interoperacyjności i koordynacji na miejscu i w centrali. Opracowywane są również wytyczne w sprawie wsparcia ze strony państwa przyjmującego. Obie inicjatywy są koordynowane przez Komisję, a państwa uczestniczące są zaangażowane w ramach grupy roboczej ds. modułów.

3.6. Projekty pilotażowe i działania przygotowawcze

44. Szereg projektów mających na celu zapewnienie dostępności zasobów wykorzystywanych w odpowiedzi na sytuacje nadzwyczajne było

¹⁶ CECIS – wspólny system łączności i informacji w sytuacjach kryzysowych, do którego podłączone są wszystkie krajowe organy ochrony ludności państw uczestniczących oraz MIC.

współfinansowanych przez UE w ramach projektów pilotażowych i działań przygotowawczych. Projekty te miały na celu przetestowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami państw uczestniczących (głównie modułów), które są w gotowości do wykorzystania w operacjach UE w ramach wzajemnych uzgodnień między Komisją a odpowiednimi państwami uczestniczącymi, a także dodatkowych zasobów/usług na poziomie UE.

45. Znaczna ilość będących w gotowości zasobów państw uczestniczących, a także dodatkowych możliwości/usług, została wykorzystana w rzeczywistych sytuacjach nadzwyczajnych, z optymistycznymi wynikami, w ramach działań przygotowawczych i projektów pilotażowych, co wskazuje, że przetestowane modele można zastosować w praktyce. O ile w ocenie zewnętrznej stwierdza się, że wydaje się, iż jest zbyt wcześnie na wyciąganie ostatecznych wniosków z ograniczonej liczby wdrożeń, czy reagowanie UE na klęski i katastrofy jest obecnie bardziej skuteczne, uznaje się, że urządzenia te usprawniły proces reagowania UE w przypadku klęsk i katastrof.
46. W ramach działania przygotowawczego w związku z unijnymi siłami szybkiego reagowania, Komisja współfinansowała około 20 projektów, w których bierze udział ponad połowa wszystkich państw uczestniczących z zamiarem opracowania systemów gotowości w odniesieniu do najważniejszych zasobów. Za pośrednictwem tych projektów szereg zasobów przeznaczonych na interwencje (głównie modułów, w tym dotyczących poszukiwania i ratownictwa, oczyszczania wody, zespołów medycznych, gaszenia pożarów lasów¹⁷, wykrywania i usuwania zanieczyszczeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, tymczasowego schronienia, zespołów wsparcia i pomocy technicznej (TAST)) zostały postawione w stan gotowości przez państwa uczestniczące, w celu wykorzystania w operacjach UE w zakresie ochrony ludności. Zasoby te przetestowano podczas ćwiczeń i wykorzystano w rzeczywistych operacjach (na przykład w reakcji na trzęsienie ziemi na Haiti i powódzie w Polsce), skutecznie przyczyniając się do ogólnej reakcji UE. Uruchomienie i wdrożenie tych modułów na wniosek Komisji/MIC przebiegało sprawnie. Niektóre projekty są nadal w toku i będą kontynuowane do połowy 2012 r.
47. Osiągnięcie pełnych korzyści z zasobów postawionych w stan gotowości można by zapewnić dzięki spójnemu systemowi obejmującemu odpowiednią ilość różnego rodzaju zasobów oraz planowaniu z wyprzedzeniem (uwzględniającemu scenariusze odniesienia i plany awaryjne). Można to osiągnąć w szczególności poprzez rozwinięcie europejskiego potencjału reagowania kryzysowego w formie łączenia zasobów państw członkowskich, które dobrowolnie zarezerwowano z wyprzedzeniem na rzecz operacji ratunkowych UE w sytuacjach nadzwyczajnych, o

¹⁷

W odniesieniu do gaszenia pożarów lasów i związanych z tym działań wspieranych przez WE, zgodnie z art. 4 rozporządzenia w sprawie LIFE+ (WE) nr 614/2007 szczegółowe cele komponentu „LIFE+ informacja i komunikacja” programu LIFE+ obejmują działania ukierunkowane na zapobieganie pożarom lasów i szkolenia dotyczące zapobiegania pożarom lasów. Obecnie trwa realizacja trzech projektów na podstawie zaproszenia do składania wniosków z 2008 r. FORESTFIRE (PL) ma na celu ograniczenie ryzyka występowania pożarów lasów w wyniku działalności człowieka poprzez podnoszenie świadomości na temat zapobiegania pożarom lasów. Oczekuje się, że dzięki EEFOREST (PT) zmniejszy się liczba pożarów lasów w gminie Tavira poprzez zwiększenie skuteczności kampanii na rzecz podniesienia świadomości na temat pożarów lasów. FFPE (EE) koncentruje się na kwestii poprawy wdrażania środków zapobiegających pożarom lasów i podnoszących świadomość na temat ochrony przed pożarami lasów na poziomie krajowym.

czym wspomniano w komunikacie Komisji z października 2010 r. (COM (2010) 600 wersja ostateczna).

48. Projekt pilotażowy dotyczący szerszej współpracy między państwami uczestniczącymi w dziedzinie zwalczania pożarów lasów (taktyczne rezerwy UE na rzecz zwalczania pożarów lasów – EUFFTR) rozpoczęto w 2008 r. w celu usprawnienia mobilizacji zasobów operacyjnych oraz struktur pomocy doraźnej z zamiarem wsparcia danego państwa uczestniczącego w opanowaniu pożarów lasów, które są zbyt liczne i zbyt intensywne, aby mogły zostać opanowane w ramach własnych możliwości logistycznych i kadrowych danego państwa. Projekt EUFFTR dotyczył dwóch samolotów do gaszenia pożarów (Canadair CL-215), które były dzierżawione na warunkach komercyjnych i udostępnione na 150 godzin lotów każdy, w okresie od dnia 1 lipca do dnia 30 września 2009 r. Samoloty te były dodatkowymi zasobami europejskimi mającymi na celu wzmocnienie ogólnych zdolności UE w zakresie gaszenia pożarów. Były one dostępne w celu wsparcia państw członkowskich UE zwracających się o powietrzne wsparcie gaszenia pożarów w ramach mechanizmu ochrony ludności.
49. Decyzja o wdrożeniu EUFFTR została podjęta przez Komisję po konsultacjach ze wszystkimi południowymi państwami członkowskimi na temat sytuacji, jeśli chodzi o pożary lasów. W następstwie tej decyzji francuskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (beneficjent projektu) zapewniło wykorzystanie samolotów stacjonujących w Bastii (Korsyka). W ramach projektu EUFFTR dokonano interwencji w sześciu ze wszystkich dziewięciu sytuacji nadzwyczajnych dotyczących pożarów lasów, w odniesieniu do których mechanizm został uruchomiony w 2009 r.: dwukrotnie we Francji na Korsyce i w Portugalii, jednokrotnie we Włoszech oraz jednokrotnie w Grecji. W pozostałych trzech przypadkach uruchomienia mechanizmu (w Albanii, Grecji i Portugalii) wystarczającą i terminową pomoc zapewniły państwa członkowskie, dlatego też nie uruchomiono rezerw EUFFTR.
50. Jak wskazano również w ocenie zewnętrznej, komplementarność działań jest trudniejsza do oceny. Czy niektóre z tych działań zostałyby przeprowadzone bez współfinansowania na poziomie UE? Ankieta internetowa wskazuje wyraźnie, że komplementarność została w pełni osiągnięta (80 % respondentów w porównaniu z 10 % respondentów, zob. powyżej). Odnotowuje się jednak, że niektóre wyniki mogą być również w pewnym stopniu stronne, ponieważ beneficjenci współfinansowanych projektów stanowili dużą część grupy respondentów. Oceniający wyrazili obawy, że finansowanie projektów pilotażowych lub działań przygotowawczych nie jest w pełni komplementarne, lecz jest raczej rozwiązaniem awaryjnym w przypadku niepełnych działań zapobiegawczych lub zapewniających gotowość w danym państwie lub regionie. Ponadto respondenci wyrażali obawy, że w sytuacji, gdy niektóre państwa uczestniczące mają możliwość polegania na pomocy udzielanej za pośrednictwem mechanizmu zamiast samodzielnie dokonywać inwestycji (np. w odniesieniu do środków zapobiegawczych), może dochodzić do pewnego rodzaju „niezamierzonego zniechęcania”. Obiektywna ocena musiałaby być oparta na alternatywnym scenariuszu odniesienia, opisującym, co wydarzyłoby się w przypadku braku współfinansowania UE. W szczególnym kontekście występującym w różnych państwach uczestniczących, analiza taka jest trudna do przeprowadzenia i dostarczałaby tylko niepewne wyniki.

51. Ze względu na te trudności Komisja nie jest w stanie w pełni ocenić komplementarności lub jej braku. Jeśli chodzi o potencjalne „wypieranie” lub zastępowanie krajowych środków zapobiegawczych, takie stwierdzenie musiałoby opierać się na przyjęciu minimalnej normy określającej, jaki poziom prewencji byłby odpowiedni.
52. W ramach oceny można określić, czy którykolwiek z tych wyników, w szczególności osiągnięcie wzmocnionych zdolności szybkiego reagowania, można było osiągnąć po niższym koszcie. Na podstawie obecnie dostępnych danych Komisja nie jest w stanie wyciągnąć ostatecznych wniosków na temat opłacalności tego podejścia. Tym niemniej szereg respondentów ankiety internetowej i osób, z którymi przeprowadzono wywiady w ramach oceny zewnętrznej, wskazało na potrzebę zwiększenia kontroli i oceny.
53. Komisja stwierdza, że dzięki rozwojowi koncepcji modułów ochrony ludności, działań przygotowawczych i projektów pilotażowych wzrósł poziom gotowości w Europie. W przypadku jakiegokolwiek poważnej klęski dostępne będą większe możliwości szybkiego reagowania, a zatem pomocy w ratowaniu życia, ochrony mienia i środowiska, zarówno w Europie, jak i poza jej granicami. Jest jednak również jasne, że korzyści związane z tą zwiększoną gotowością należy zachować w średnim i długim okresie poprzez utrzymywanie i rozwijanie już działających modułów. Komisja zauważa w tym względzie, że oceniający stwierdzili duże zainteresowanie ze strony prawie wszystkich respondentów w utrzymaniu systemu działań przygotowawczych po jego wygaśnięciu w 2010 r. (20 spośród 25 odpowiedzi jest pozytywnych).

3.7. Przepisy dotyczące wsparcia transportu

54. Przepisy dotyczące transportu obowiązują od 2007 r. i zostały wprowadzone w celu zapobieżenia stwierdzonym niedoborom transportowym. Komisja przyczynia się poprzez: (1) przyznawanie bezpośrednich dotacji państwom uczestniczącym (kwalifikują się wszystkie środki transportu: majątek cywilny lub wojskowy, według zapotrzebowania, o ile w pełni przestrzegane są właściwe wytyczne międzynarodowe/ONZ¹⁸) lub (2) korzystanie z usług dostawcy środków transportu („pośrednika”), który wynajmuje środki transportu. W ramach instrumentu finansowego ochrony ludności w latach 2007-2013 na transport można wykorzystać maksymalnie kwotę 90 milionów EUR. Uczestniczące państwo wnioskujące o udzielenie wsparcia finansowego musi spłacić co najmniej 50 % otrzymanych środków UE w ciągu 6 miesięcy od interwencji.
55. Musiało upłynąć trochę czasu, zanim państwa uczestniczące mogły w pełni skorzystać z przepisów dotyczących transportu. Łączna suma współfinansowania w ramach CPFİ wykorzystana od momentu wprowadzenia przepisów dotyczących transportu do końca 2010 r. wynosi około 7,5 mln EUR, przy czym w 2010 r. i 2011 r. odnotowano znaczny wzrost liczby wniosków o łączenie zasobów i wsparcie finansowe¹⁹.

¹⁸ W szczególności tzw. „wytyczne z Oslo” i „wytyczne MCDA”.

¹⁹ W 2007 r. złożono jeden wniosek o sfinansowanie transportu o łącznej wartości około 0,03 mln EUR; łączna wartość współfinansowania transportu w 2008 r. i 2009 r. utrzymała się na poziomie około 0,4

56. Ocena wykazała, że przepisy dotyczące transportu przyczyniły się do ogólnej poprawy w zakresie świadczenia pomocy oraz doprowadziły do skuteczniejszego reagowania na wypadek klęsk i katastrof. Przepisy dotyczące transportu stanowiły również cenny wkład poprzez zapewnienie obecności i zauważalności wszystkich państw uczestniczących w międzynarodowych działaniach podejmowanych w sytuacjach kryzysowych. Ogólnie ustalenia dotyczące transportu okazały się przydatne zarówno w zakresie wspierania państw uczestniczących w łączeniu i wspólnym wykorzystywaniu zasobów transportowych, jak i oferowania dodatkowego wsparcia dzięki rozwiązaniu problemu niedoborów transportowych (poprzez usługi transportowe świadczone przez „pośrednika” lub poprzez wsparcie finansowe). W ankiecie internetowej 40 % respondentów wskazało, że przepisy dotyczące transportu mają decydujący wpływ na decyzję o zaoferowaniu pomocy.
57. Procedury wprowadzone w celu zarządzania pomocą finansową poprzez dotacje bezpośrednie przyznawane państwom uczestniczącym okazały się być przydatne, przyczyniając się do zlikwidowania poważnej luki. Jednocześnie powszechnie uznaje się, że procedury są skomplikowane i uciążliwe i należy je usprawnić, a także zapewnić większą elastyczność.
58. Ważne ustalenia wynikające z oceny wskazują na potrzebę dokładniejszego przeanalizowania różnych poziomów współfinansowania operacji transportowych, w zależności od stopnia pilności lub priorytetowego charakteru dostawy w przypadku niektórych zasobów pomocy humanitarnej, a także poprawy dostępu do zasobów/wariantów transportowych.

3.8. Projekty współpracy

59. Komisja przeprowadziła ocenę tego segmentu bez pomocy oceny zewnętrznej. Konsultantom nie zlecono oceny projektów współpracy dotyczących zapobiegania i gotowości, przede wszystkim dlatego, że ankieta internetowa oraz metodyka wywiadu nie byłaby właściwa do tego celu, gdyż indywidualne wyniki nie są szczegółowo znane szerszej grupie osób.
60. Wydaje się, że projekty współpracy współfinansowane przez instrument finansowy ochrony ludności w zakresie zapobiegania i gotowości osiągnęły zamierzone cele. Ukończone projekty w ramach zaproszenia do składania wniosków z 2007 r. doprowadziły do opracowania wielu interesujących wytycznych i sprawozdań, jak również zorganizowania wielu konferencji. Dla zapewnienia przejrzystości sprawozdania końcowe są publikowane, a indywidualne osiągnięcia każdego projektu zostały uznane przez Komisję poprzez zatwierdzenie sprawozdań końcowych. Na przestrzeni lat można również odnotować wzrost liczby wniosków i liczby projektów otrzymujących wsparcie finansowe, co sugeruje, że nadal istnieją potrzeby do zaspokojenia. Chociaż wielu z projektów nie można ocenić prostymi wskaźnikami finansowymi, jak ogólnie projektów dotyczących badań i rozwoju, każdy z projektów jest jednak uznawany za przydatny wkład w wysiłki na rzecz zapewnienia europejskiego zapobiegania i gotowości, gdyż być może wystąpi nagła

mln EUR rocznie; w 2010 r. osiągnęła ona wartość około 6,6 mln EUR (55 wniosków), a w 2011 r. wzrosła jak dotąd do 10,8 mln EUR (35 wniosków).

potrzeba wykorzystania tych opracowanych projektów w przypadku poważnej sytuacji nadzwyczajnej.

61. Komisja stwierdza, że projekty w zakresie zapobiegania i gotowości przyczyniły się znacząco do uzyskania szeregu udoskonaleń w dziedzinie ochrony ludności i systemu zarządzania kryzysowego w UE, a wspomniane możliwości finansowania powinny być również utrzymane w przyszłości.
62. Konieczna jest jednak odpowiedź na pytanie, czy dodanie poszczególnych doraźnych projektów, których rzeczywiste cele, zamierzeni beneficjenci i rezultaty są bardzo zróżnicowane, może w sposób wystarczający przyczynić się do osiągnięcia podstawowych celów polityki, jeśli nie istnieją ogólne ramy polityki, które mogłyby zostać wykorzystane do celów porównawczych. Udzielanie wsparcia finansowego dla wybranych, niepowiązanych projektów na podstawie kolejnych corocznych zaproszeń do składania wniosków raczej nie zastąpi ram politycznych.
63. Sytuacja różni się nieco w dziedzinie gotowości, gdyż mechanizm w dużym stopniu dotyczy tej kwestii. Jednakże kwestia ogólnych ram politycznych jest nadal ważna, gdyż mechanizm ukierunkowany jest na podmioty w dziedzinie ochrony ludności w ścisłym tego słowa znaczeniu, natomiast gotowość w ramach instrumentu finansowego ochrony ludności dotyczy również innych beneficjentów, np. ogółu społeczeństwa oraz ogólnych działań dotyczących gotowości i podnoszenia świadomości społecznej. Wydaje się, że na rozważenie w przyszłości zasługują kwestie zapewnienia większej komplementarności projektów, zminimalizowania pokrywania się projektów oraz podniesienia trwałości wyników projektów.
64. Mimo że wykracza to poza zakres niniejszej oceny, można by potencjalnie również zwrócić uwagę na zbadanie możliwości ewentualnej synergii z programami i politykami UE obejmującymi instrumenty umożliwiające wsparcie niektórych aspektów działań w zakresie zapobiegania i gotowości.

4. WNIOSKI

65. Komisja zauważa, że wnioski z ocen zewnętrznych są ogólnie pozytywne, gdyż uznają i podkreślają przydatność i istotność działań UE dotyczących ochrony ludności w okresie objętym przeglądem. W szczególności powszechnie uznano, że Centrum Monitorowania i Informacji dostarcza użytecznych usług, które są istotne dla państw uczestniczących w trakcie realizacji interwencji wspierających ochronę ludności w UE lub poza jej granicami.
66. Komisja odnotowała także obawy i pomysły dotyczące możliwych ulepszeń, które zainteresowane podmioty przekazały oceniającym. Przygotowanie wniosków ustawodawczych w 2011 r. stanowi możliwość przeanalizowania wszystkich istotnych zagadnień. Ponadto połączenie jednostek ochrony ludności z Dyrekcją Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), o czym zdecydowano na początku 2010 r., wraz z ustanowieniem nowej Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności²⁰, zapewni dalsze efekty synergii i

²⁰ http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm.

komplementarności, w szczególności w odniesieniu do operacji pomocy humanitarnej w krajach trzecich.

67. Komisja zauważyła także doraźny charakter obecnego reagowania UE na klęski i katastrofy oraz potrzebę przejścia na system, w którym planowanie z wyprzedzeniem pozwoli na natychmiastowe rozmieszczenie najważniejszych zasobów. Planowanie unijnych operacji ochrony ludności zostanie udoskonalone poprzez opracowanie scenariuszy odniesienia, stworzenie map zasobów państw członkowskich oraz opracowanie planów awaryjnych, utworzenie puli zasobów państw członkowskich uprzednio dobrowolnie zarezerwowanych przez te państwa do wykorzystania w operacjach UE, usprawnienie i wzmocnienie przepisów dotyczących transportu wsparcia, a także poprzez inne środki wspomniane w komunikacie z października 2010 r. w sprawie reagowania w przypadku klęsk i katastrof.
68. Szkolenia okazały się cennym wkładem pod względem przygotowania ekspertów krajowych do interwencji wspierających ochronę ludności, poprawiając tym samym ogólną zdolność reagowania w ramach mechanizmu. Niemniej jednak ocena wykazała również, że dalszy rozwój systemu szkolenia jest ograniczony ze względu na brak ogólnych ram politycznych. Podobne wnioski sformułowano w odniesieniu do programu ćwiczeń, który cieszył się ogólnym poparciem, lecz ucierpiał z powodu braku ogólnych ram politycznych. Aby lepiej zrealizować ostateczny cel, tj. udoskonalenie operacji, konieczne jest rozważenie ustanowienia zintegrowanej polityki szkoleń i ćwiczeń.
69. Wydaje się, że obecne przepisy dotyczące wsparcia transportu są solidnie osadzone w mechanizmie, a w ostatnich dwóch latach odnotowano bardzo wysokie wykorzystanie ustaleń dotyczących łączenia zasobów i współfinansowania, aczkolwiek żądano usprawnienia tych procedur, co zostało należycie odnotowane. Poza samym uproszczeniem zasad i procedur administracyjnych, ważne wnioski wypływające z oceny wskazują na potrzebę zbadania różnych poziomów współfinansowania w zależności od stopnia pilności lub priorytetowego charakteru dostawy w przypadku niektórych zasobów pomocy humanitarnej, a także poprawy dostępu do zasobów/wariantów transportowych.
70. Podejście modułowe spotkało się z dużym zainteresowaniem i zostało skutecznie zastosowane przez państwa uczestniczące i należy je dalej rozwijać, w tym poprzez specjalistyczne ćwiczenia i rozwijanie standardowych procedur operacyjnych.
71. Innowacyjne rozwiązania mające na celu zwiększenie dostępności kluczowych zasobów pomocy humanitarnej testowanych w ramach projektów pilotażowych i działań przygotowawczych okazały się skuteczne i powinny być rozwijane. Należy jednak zauważyć, że projekty pilotażowe i działania przygotowawcze są ograniczone czasowo ze względu na swój charakter i nie mogą zastępować bardziej stałej polityki i ram regulacyjnych. Doświadczenia zdobyte podczas opracowywania i realizacji tych projektów zostaną wykorzystane przy sporządzaniu przeglądu legislacyjnego w 2011 r.
72. Komisja stwierdza, że w kwestii europejskiej współpracy i koordynacji w dziedzinie ochrony ludności poczyniono znaczące postępy, ale nadal istnieje niewykorzystany potencjał. Jedną z ważnych kwestii, na temat której wzrasta świadomość i która jest coraz bardziej zauważana, jest potrzeba sformułowania polityki w dziedzinie

zapobiegania klęskom i katastrofom oraz zarządzania kryzysowego. Rozszerzone unijne ramy polityczne w zakresie zapobiegania pozwoliłyby uwzględnić różne aspekty dotyczące zapobiegania w różnych dziedzinach polityki UE (takich jak ochrona środowiska, bezpieczeństwo, ochrona zdrowia i polityka regionalna) oraz ułatwić dalszą współpracę między państwami uczestniczącymi.

73. Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o uwzględnienie powyższych wyników oceny.