



Bruksela, dnia 18.2.2015 r.
COM(2015) 61 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
z oceny ex post unijnego mechanizmu ochrony ludności i Instrumentu Finansowego
Ochrony Ludności w latach 2007–2013

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z oceny *ex post* unijnego mechanizmu ochrony ludności i Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności w latach 2007–2013

1. ZAKRES I CEL SPRAWOZDANIA

Europejski mechanizm ochrony ludności (zwany dalej „mechanizmem”) został ustanowiony w 2001 r.¹ w celu ułatwienia wzmocnionej współpracy w przypadku interwencji wspierających ochronę ludności. Aby zapewnić odpowiednią podstawę prawną dla przyszłych działań, w styczniu 2006 r. Komisja zaproponowała przegląd tego mechanizmu w oparciu o zdobyte doświadczenia. Decyzja Rady 2007/779/WE, Euratom² (zwana dalej „decyzją w sprawie mechanizmu”) stanowiła odpowiedź na wzrost częstotliwości oraz skali klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka. Ponadto decyzja Rady 2007/162/WE, Euratom ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności³ (zwana dalej „decyzją w sprawie IFOL”) umożliwiła finansowanie działań mających na celu zapobieganie, utrzymywanie gotowości i skuteczniejsze reagowanie, a w szczególności działań podejmowanych na zasadzie współpracy państw członkowskich i realizowanych w ramach mechanizmu. Na działania i środki finansowane na podstawie decyzji w sprawie IFOL przeznaczono całkowitą kwotę 189,8 mln EUR na okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. Decyzja w sprawie mechanizmu i decyzja w sprawie IFOL zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r., czyli z dniem wejścia w życie decyzji w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności⁴ (zwanej dalej „decyzją z 2013 r.”).

W art. 15 ust. 2 lit. d) decyzji w sprawie IFOL sformułowano wymóg, aby Komisja przedstawiała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny *ex post* działań w zakresie ochrony ludności realizowanych w ramach mechanizmu, które otrzymały pomoc finansową w latach 2007–2013. Ponadto w art. 14 decyzji w sprawie mechanizmu na Komisję nałożono obowiązek dokonania oceny stosowania tego mechanizmu i przekazania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odnośnych wniosków. Komisja przeprowadziła ocenę okresową działań podejmowanych w ramach mechanizmu w odniesieniu do lat 2007–2009, której wyniki zostały przedstawione Parlamentowi Europejskiemu i Radzie pod koniec 2011 r. w formie sprawozdania Komisji⁵, któremu towarzyszył dokument roboczy jej służb⁶ (razem zwanych dalej sprawozdaniem z oceny okresowej).

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono główne ustalenia oceny *ex post* wszystkich działań mechanizmu obejmującej pełny okres, tj. okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31

¹ Decyzja Rady 2001/792/WE, Euratom z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności ([link](#))

² Decyzja Rady 2007/779/WE, Euratom z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie) ([link](#))

³ Decyzja Rady 2007/162/WE, Euratom z dnia 5 marca 2007 r. ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności ([link](#))

⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności ([link](#))

⁵ COM(2011) 696 final ([link](#))

⁶ SEC(2011) 1311 final ([link](#))

grudnia 2013 r. Zadanie przeprowadzenia niezależnej oceny działań zrealizowanych w ramach mechanizmu zlecono konsultantom zewnętrznym w oparciu o szeroki i kompleksowy przegląd dokumentacji, badania przypadków i szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami (z państwami uczestniczącymi, partnerami międzynarodowymi, służbami Komisji) w formie wywiadów i sondaży internetowych.

Zasadnicza koncepcja oceny zewnętrznej była dobra i oparta na rzetelnym podejściu metodologicznym. Ocena opierała się na dużej ilości danych pochodzących z rzetelnych źródeł; można było jednak w szerszym zakresie wykorzystać dane ilościowe. Ogólnie rzecz biorąc, wykorzystanie dowodów uzyskanych dzięki różnym narzędziom metodologicznym było wyważone. W dużym stopniu uwzględniono uwagi zainteresowanych stron innych niż państwa uczestniczące (np. partnerów międzynarodowych, niektórych służb Komisji) mających możliwość porównania mechanizmu z podobnymi systemami międzynarodowymi, co zwiększa wiarygodność wyników. W niektórych szczególnych przypadkach ocena opierała się przede wszystkim na wynikach sondaży i wywiadów, w wyniku czego niektóre osądy wydają się nieco subiektywne. W zakresie danych i analizy należy jednak stwierdzić, że ustalenia są wiarygodne oraz że wnioski są wyważone, stanowią logiczną konsekwencję ustaleń i znajdują odzwierciedlenie w faktach i danych. Pełna ocena zewnętrzna wraz ze szczegółowymi dowodami ilościowymi i jakościowymi znajduje się na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/echo/en/funding-evaluations/evaluations/thematic-evaluations>.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono stanowisko Komisji w odniesieniu do głównych wniosków i zaleceń sformułowanych w wyniku oceny zewnętrznej. W kolejnych rozdziałach przedstawiono główne ustalenia z oceny działań realizowanych w ramach mechanizmu w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. pod względem ich znaczenia, spójności, skuteczności, efektywności i europejskiej wartości dodanej, a następnie przedstawiono wnioski Komisji.

2. KONTEKST DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH W RAMACH MECHANIZMU W LATACH 2007–2013

2.1. Zmiany instytucjonalne UE

Zanim Traktat z Lizbony wszedł w życie w 2009 r., unijne działania i legislacja w zakresie ochrony ludności, m.in. decyzja w sprawie mechanizmu i decyzja w sprawie ILOP, opierały się na ogólnych postanowieniach art. 308 Traktatu WE, upoważniających Radę do działania (jednomyślnie), jeżeli jest to konieczne dla osiągnięcia celu traktatowego, w obszarach, w przypadku których w Traktacie nie przewidziano innej podstawy prawnej. Kiedy w Traktacie z Lizbony wprowadzono art. 196 poświęcony ochronie ludności, stała się ona formalnie uznaną samodzielną dziedziną polityki.

Do początku 2010 r. ochrona ludności wchodziła w zakres obowiązków komisarza ds. środowiska. Następnie została przekazana Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (dalej DG ECHO) w celu lepszego wykorzystania synergii i zwiększenia spójności unijnych działań pomocowych.

2.2. Przegląd mechanizmu

Mechanizm służy mobilizacji pomocy nadzwyczajnej w razie wystąpienia poważnych katastrof – naturalnych lub spowodowanych przez człowieka – wewnątrz UE i poza jej

granicami. Pod koniec 2013 r. uczestniczyły w nim 32 państwa: wszystkie 28 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz była jugosłowiańska republika Macedonii, Islandia, Liechtenstein i Norwegia (razem zwane dalej „państwami uczestniczącymi”).

Główna odpowiedzialność za usuwanie bezpośrednich skutków katastrof spoczywa na państwie uczestniczącym lub kraju dotkniętym klęską. Jeżeli skala katastrofy przekracza krajowe możliwości reagowania, dotknięty nią kraj może się jednak zwrócić o wsparcie w postaci środków ochrony ludności i zespołów udostępnionych przez państwa uczestniczące. Dzięki połączonym zasobom państw uczestniczących mechanizm może zapewnić lepszą ochronę, przede wszystkim ludności, lecz również środowiska naturalnego i mienia, w tym dziedzictwa kulturowego.

Innym głównym celem mechanizmu było wsparcie i uzupełnienie działań państw uczestniczących w zakresie gotowości. Obejmowało to szeroki wachlarz działań w zakresie gotowości takich jak szkolenia, wymiana ekspertów, ćwiczenia symulacyjne i różne rodzaje projektów współpracy. W okresie 2007–2013 odnotowano również zwiększenie liczby działań zapobiegawczych.

2.3. Główne działania podejmowane w ramach mechanizmu

W okresie 2007–2013 mechanizm obejmował szereg elementów, które opisano poniżej. Miały one na celu umożliwienie odpowiedniego zapobiegania katastrofom i utrzymywania gotowości na wypadek ich wystąpienia, jak również umożliwienie skutecznego reagowania na szczeblu UE. Większość z nich była finansowana na podstawie decyzji w sprawie ILOP. Niektóre były finansowane ze środków dodatkowych przyznanych przez Parlament Europejski i Radę⁷ lub udostępnionych w ramach innych instrumentów UE, takich jak Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa.

Ośrodkiem operacyjnym mechanizmu było *centrum monitorowania i informacji* (dalej MIC, z ang. *Monitoring and Information Centre*). Odgrywało ono ważną rolę w trzech dziedzinach: i) monitorowanie (wymiana ostrzeżeń i informacji o nadchodzących katastrofach za pomocą systemu wczesnego ostrzegania⁸ (dalej EWS, z ang. *Early Warning System*)); ii) informowanie ogółu społeczeństwa oraz państw uczestniczących za pomocą wspólnego systemu łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych (dalej CECIS, z ang. *Common Emergency Communication and Information System*) oraz iii) koordynacja i pomoc udzielana za pomocą mechanizmu⁹. Z dniem 15 maja 2013 r. MIC zostało zastąpione przez Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (dalej ERCC, z ang. *Emergency Response Coordination Centre*), które od tego momentu zapewnia całodobowe (24/7) monitorowanie i natychmiastową reakcję na katastrofy na całym świecie. W okresie 2007–2013 MIC/ERCC

⁷ Projekty pilotażowe i działania przygotowawcze zgodnie z art. 49 ust. 6 lit. a) i b) rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002 (rozporządzenia finansowego); budżet UE na 2008 r. – linia budżetowa 07 04 04 i 07 04 05; decyzja Komisji C(2008)1740; budżet UE na 2009 r. – linia budżetowa 07 04 05; decyzja Komisji C(2009)3356; budżet UE na 2010 r. – linia budżetowa 07 04 05; decyzja Komisji C(2010)1206.

⁸ EWS opracowany przez Wspólne Centrum Badawcze (dalej JRC, z ang. *Joint Research Centre*) obejmuje globalny system ostrzegania o katastrofach i koordynacji (GDACS, z ang. *Global Disaster Alerts and Coordination System*), europejski system informacji o pożarach lasów (EFFIS, z ang. *European Forest Fire Information System*) oraz europejski system ostrzegania przed zagrożeniem powodziowym (EFAS, z ang. *European Flood Alert System*).

⁹ MIC/ERCC zapewniało również koordynację operacyjną usługi zarządzania kryzysowego programu „Copernicus” udostępnionej w 2012 r., m.in. w zakresie tworzenia map i interakcji z upoważnionymi użytkownikami.

podjęło 223 interwencje, które wymagały uruchomienia mechanizmu, z czego 132 razy poza państwami uczestniczącymi, łącznie w 69 krajach. Centrum koordynowało ogółem 72 misje, w ramach których oddelegowało 246 ekspertów i 64 oficerów łącznikowych MIC/ERCC.

Opracowano *program szkoleniowy* obejmujący *kursy szkoleniowe, ćwiczenia symulacyjne i program wymiany ekspertów* w celu zapewnienia jednolitego podejścia do współpracy w zakresie ochrony ludności oraz w celu przyspieszenia reakcji w sytuacjach wyjątkowych. W okresie 2007–2013 w kursach szkoleniowych wzięło udział 4 657 ekspertów, zaś w programie wymiany – 882 ekspertów z 29 państw uczestniczących. Ponadto w badanym okresie spośród 58 zgłoszeń otrzymanych w ramach zaproszeń do składania wniosków wybrano 31 ćwiczeń symulacyjnych.

Określono również wstępnie moduły i zespoły wsparcia i pomocy technicznej (dalej zespoły TAST, z ang. *Technical Assistance and Support Teams*), specjalne interoperacyjne grupy reagowania, które w krótkim czasie można rozmieścić w terenie. Do końca 2013 r. państwa uczestniczące zarejestrowały w systemie CECIS 150 modułów i dziesięć zespołów TAST. Finansowano również specjalne ćwiczenia dla modułów z myślą o szkoleniu tych, które mogą się spotkać w razie rzeczywistego zagrożenia.

Projekty w zakresie zapobiegania i gotowości miały na celu podnoszenie świadomości oraz zacieśnienie współpracy państw uczestniczących w dziedzinie ochrony ludności. W latach 2007–2013 określono priorytety projektów w zakresie zapobiegania i przygotowania. Ustalano również – w cyklu rocznym – cele zaproszeń do składania wniosków (z wyjątkiem 2007 r., kiedy to nie opublikowano żadnego zaproszenia do składania wniosków dotyczących projektów w zakresie gotowości, a jedynie projektów w zakresie zapobiegania). Spośród 371 propozycji otrzymanych w ramach zaproszeń do składania wniosków w okresie 2007–2013 wybrano 76 projektów w zakresie zapobiegania i przygotowania.

W celu uzupełnienia unijnych strategii politycznych w zakresie gotowości i reagowania opracowano *ramy polityki w zakresie zapobiegania*. Wszczęto i zrealizowano szereg działań zapobiegawczych w oparciu o działania wskazane w komunikacie Komisji z 2009 r. w sprawie wspólnotowego podejścia do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka.

Państwa uczestniczące mogły zwrócić się o wsparcie oraz o dofinansowanie w przypadku *transportu pomocy w zakresie ochrony ludności* do kraju, gdzie wystąpiła sytuacja wyjątkowa. Komisja odpowiadała za wsparcie państw członkowskich w następujących sytuacjach: i) dzielenie się dobrowolnie udostępnionymi środkami transportu lub łączenie odnośnych zasobów; ii) wyszukiwanie zasobów transportowych dostępnych na rynku komercyjnym lub z innych źródeł (dostawca środków transportu) oraz iii) wykorzystanie unijnych środków finansowych (dotacje lub dostawca środków transportu) do opłacenia niezbędnych zasobów transportowych. W latach 2007–2013 przyznano 122 dotacje na transport, co dopowiada ogólnemu wkładowi Komisji w wysokości 10,9 mln EUR netto. W okresie tym dwanaście razy skorzystano z usług transportowych świadczonych przez pośrednika: dziewięć raz było to rozwiązanie samodzielne, w trzech pozostałych wypadkach połączono je z dotacją.

Ważna część działań ogólnych realizowanych w ramach mechanizmu była związana z *zanieczyszczeniem mórz*. Komisja blisko współpracowała w tym zakresie z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (dalej EMSA, z ang. *European Maritime Safety Agency*).

W okresie 2007–2013 MIC/ERCC brało udział w dziewięciu inicjatywach dotyczących zanieczyszczenia mórz. W cztery z nich zaangażowanych było ogółem 13 ekspertów oraz trzech oficerów łącznikowych MIC/ERCC. W okresie tym współfinansowano pięć projektów w zakresie gotowości i dwa projekty w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu mórz oraz przeprowadzono jedną symulację dotyczącą zanieczyszczenia mórz.

W latach 2008–2010 zrealizowano *projekt pilotażowy i działania przygotowawcze* finansowane z dodatkowych środków przyznanych przez Parlament Europejski i Radę. Działania przygotowawcze wprowadzono w celu zbadania nowych sposobów poprawy zdolności UE do reagowania w przypadku katastrof: w związku z zaproszeniem do składania wniosków z 2008 r. otrzymano 15 propozycji projektów i wybrano z nich pięć, które otrzymały dofinansowanie w wysokości ok. 3,1 mln EUR; w odpowiedzi na zaproszenie do składania wniosków z 2009 r. otrzymano kolejnych 15 propozycji projektów i zatwierdzono siedem, które otrzymały ok. 6 mln EUR; w 2010 r. otrzymano odpowiednio 14 propozycji projektów i zatwierdzono pięć, które otrzymały dofinansowanie w łącznej kwocie ok. 7 mln EUR. Projekt pilotażowy „Taktyczne rezerwy UE na rzecz zwalczania pożarów lasów” (EUFFTR) dotyczył dwóch samolotów do gaszenia pożarów – dodatkowych zasobów mających wzmocnić ogólne zdolności UE w tym zakresie. W ramach projektu interweniowano w sześciu z ogółem dziewięciu sytuacji nadzwyczajnych dotyczących pożarów lasów w 2009 r.

Działania z państwami trzecimi przeprowadzono w celu poprawy koordynacji projektów realizowanych przez państwa uczestniczące i państwa trzecie pod kątem zapobiegania, gotowości i reagowania w przypadku katastrof. Obejmowały one: i) działania realizowane z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, tj. 1. program współpracy w zakresie ochrony ludności prowadzony w ramach IPA obejmujący okres od grudnia 2010 r. do listopada 2012 r., w ramach którego przeprowadzono szkolenia, wymianę ekspertów, ćwiczenia i warsztaty; ii) działania realizowane z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa polegające na współpracy w ramach programu PPRD dotyczącego zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka oraz gotowości i reagowania na takie klęski i katastrofy (PPRD – południe i PPRD – wschód), oraz iii) działania realizowane z innymi państwami trzecimi, np. tymi, z którymi podpisano umowę o partnerstwie, jak również z krajami ASEAN i Chinami.

3. ZNACZENIE DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W RAMACH MECHANIZMU W LATACH 2007–2013

W odniesieniu do znaczenia poszczególnych działań indywidualnych podejmowanych w ramach mechanizmu w niezależnej ocenie zewnętrznej podkreślono w szczególności następujące kwestie.

1. Wszystkie zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono konsultacje w ramach oceny zewnętrznej, uznały *MIC/ERCC* i narzędzia powiązane (systemy CECIS i EWS) za przydatne oraz wyraziły zadowolenie z zapewnionego monitoringu, zarządzania informacjami i koordynacji. Państwa uczestniczące uznały, że *MIC/ERCC* miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznego, efektywnego i szybkiego reagowania kryzysowego, skutecznego rozmieszczenia unijnych zespołów ochrony ludności oraz zagwarantowania komplementarności unijnych interwencji

wobec działań podejmowanych przez państwa członkowskie i działań międzynarodowych. Dzięki przekształceniu MIC w ERCC uporano się z jednym z kluczowych problemów centrum, wskazanym również w ocenie okresowej, który polegał na tym, że nie zapewniało ono całodobowego monitoringu (24/7).

2. Większość państw uczestniczących uznała *kursy szkoleniowe* za dostosowane do potrzeb swoich krajowych organów odpowiedzialnych za ochronę ludności. W okresie 2007–2013 wskaźnik wykorzystania kursów szkoleniowych utrzymywał się na wysokim poziomie: średnio 88,6 % oferowanych miejsc było zajętych. Z zewnętrznej oceny wynika jednak również, że nie oszacowano, ilu ekspertów należy przeszkolić, aby w ramach mechanizmu zapewnić odpowiednią ich liczbę w terenie. Odsetek wyszkolonych ekspertów, którzy faktycznie pracowali w terenie, wyniósł nieco ponad 10 %.
3. *Ćwiczenia symulacyjne* obejmowały bardzo różne scenariusze, które z punktu widzenia państw uczestniczących były bardzo dobrze dobrane. Z wyjątkiem czterech państw wszystkie państwa członkowskie wzięły udział w ćwiczeniach (18 jako główny organizator), co potwierdza przydatność tych działań. W okresie 2007–2013 liczba otrzymanych wniosków i liczba dofinansowanych ćwiczeń utrzymywała się na różnym poziomie i zasadniczo wykazywała tendencję malejącą. W 2008 r. przedstawiono 18 wniosków, a w 2013 r., czyli na koniec ocenianego okresu, jedynie 5. Podobnie w ramach zaproszenia do składania wniosków w 2007 r. i 2008 r. współfinansowano 8 ćwiczeń symulacyjnych, a w 2013 r. – jedynie 2.
4. 99 % badanych w sondażu internetowym przeprowadzonym wśród uczestników programu *wymiany ekspertów* wyraziło opinię, że w wyniku takiej wymiany ich kompetencje i umiejętności uległy poprawie. Zdecydowana większość uczestników i gospodarzy uznała administrację programów za pomocną, przejrzystą i kompetentną w zakresie przekazywania informacji związanych z organizacją wymiany. Niektóre zainteresowane strony stwierdziły, że zakres wymian jest zbyt ograniczony i że program powinien posiadać zasoby umożliwiające finansowanie dodatkowych wymian. Ponadto zauważono wyraźny brak równowagi w udziale państw uczestniczących w tym programie.
5. W przypadku szeregu katastrof na terenie UE i poza nią uruchomiono moduły i zespoły TAST. W samym tylko 2013 r. wysłano w teren 12 modułów. Większość państw uczestniczących potwierdziła, że w okresie 2007–2013 przyjęto i wdrożono odpowiednie wytyczne i obowiązujące procedury działania w odniesieniu do modułów. Konsultacje z innymi zainteresowanymi stronami oraz badanie sytuacyjne wskazują jednak na potrzebę zapewnienia bardziej międzynarodowych i jednolitych wytycznych i norm dotyczących tworzenia modułów, ich funkcjonowania oraz wspólnych procedur. Wiele zainteresowanych stron uznało ćwiczenia za istotne i przydatne do określenia i uzupełnienia luk w działaniu modułów, a tym samym do zacieśnienia współpracy z innymi modułami i poprawy koordynacji działań pomocowych.
6. Wybrane w ramach zaproszenia do składania wniosków na lata 2007–2013 *projekty w zakresie zapobiegania i gotowości* były zgodne z celami szczegółowymi określonymi w tych zaproszeniach i zostały uznane za właściwe do realizacji ogólnych celów

mechanizmu. Proces wyboru projektów uznano za odpowiedni, zaznaczając jednak, że mógłby być krótszy. Proces ich monitorowania oceniono jako przejrzysty i prosty.

7. Państwa uczestniczące, Parlament Europejski i Rada wielokrotnie wzywały do zajęcia się kwestią *zapobiegania*, a w związku z tym poszczególne działania podjęte w celu opracowania ram polityki w zakresie zapobiegania wyraźnie odnosiły się do potrzeb zainteresowanych stron. W sprawozdaniu okresowym stwierdzono, że wspomniane ramy powinny uwzględnić różne aspekty zapobiegania katastrofom w poszczególnych dziedzinach unijnej polityki oraz ułatwiać dalszą współpracę między państwami uczestniczącymi. Zebrane dowody wskazywały, że ochrona ludności została uwzględniona w 13 innych dziedzinach polityki UE i że dzięki licznym spotkaniom ekspertów wzmocniono współpracę w tym zakresie, co umożliwiło wymianę dobrych praktyk. Należy zatem uznać, że zastosowano się do zaleceń. Zainteresowane strony nadal jednak traktowały zapobieganie priorytetowo. Opracowane ramy polityki były bowiem stosunkowo nowe i potrzebowały czasu, aby dojrzeć.
8. Przygotowanie ram prawnych w celu umożliwienia *wsparcia w zakresie transportu* miało duże znaczenie, stanowiło bowiem odpowiedź na uprzednio zidentyfikowane potrzeby. Na początku ocenianego okresu z możliwości takiego wsparcia korzystano stosunkowo rzadko, w trakcie – coraz częściej, a pod koniec wsparcie w zakresie transportu stało się standardowym działaniem. Wykazano również, że Komisja uwzględniła zalecenia z oceny okresowej dotyczące uproszczenia wymogów proceduralnych i w zakresie dokumentacji, aby były mniej uciążliwe. Istnieją dowody na to, że wsparcie w zakresie transportu miało pozytywny wpływ na decyzje o zapewnieniu pomocy w zakresie ochrony ludności.
9. Zaangażowanie w ramach mechanizmu w działania związane z *zanieczyszczeniem mórz* wymagały ścisłej współpracy z agencją EMSA. W wyniku oceny zewnętrznej ustalono, że działania w tym zakresie przyczyniły się do realizacji trzech kluczowych celów mechanizmu: w okresie 2007–2013 MIC/ERCC koordynowało działaniami w przypadku dziewięciu unijnych interwencji podjętych w odpowiedzi na zagrożenia związane z zanieczyszczeniem mórz; ułatwiała również udzielanie pomocy zagrożonym krajom, często we współpracy z agencją EMSA, która zapewniła wiedzę ekspercką i wsparcie logistyczne; wspomniane operacje przyczyniły się do ochrony ludności i środowiska.
10. *Projekt pilotażowy i projekty w zakresie działań przygotowawczych* przyczyniły się do wzmocnienia unijnej zdolności reagowania, zaspokajając najpilniejsze potrzeby powstałe w wyniku poważnych katastrof. Zainteresowane strony, które zapytano o zadanie, stwierdziły, że dostępność i gotowość statków powietrznych Canadair stanowiących część projektu pilotażowego były prawdziwym atutem w walce z pożarami lasów. Podobnie działania przygotowawcze umożliwiły przetestowanie innowacyjnych rozwiązań i utworzenie nowych modułów, które zostały następnie wykorzystane w ramach mechanizmu.
11. *Działania w państwach trzecich* odpowiadały zarówno potrzebom państw trzecich będących beneficjentami, jak i państw uczestniczących. W odniesieniu do państw trzecich działania przyczyniły się do poprawy ich zdolności do reagowania w przypadku katastrof oraz do lepszego rozumienia samego mechanizmu i jego możliwości. W odniesieniu do państw uczestniczących budowanie zdolności w

państwach trzecich, w szczególności w państwach sąsiadujących, mogło przyczynić się do ograniczenia zapotrzebowania na pomoc udzielaną w ramach mechanizmu w przyszłości, zapobiegania (transgranicznemu) rozprzestrzenianiu się niektórych rodzajów klęsk czy też zwiększenia szybkości reagowania.

Biorąc pod uwagę wspólne doświadczenia operacyjne zdobyte w ramach mechanizmu oraz jego pozytywny rozwój, Komisja zasadniczo zgadza się z wynikami niezależnej oceny, zgodnie z którymi wszystkie działania mechanizmu stanowiły istotny element ogólnej polityki i przyczyniły się do poprawy krajowych systemów ochrony ludności i zarządzania katastrofami w Europie oraz poza jej granicami. Ustalenia te znajdują również potwierdzenie w danych ilościowych¹⁰ wskazujących na wzrost liczby przypadków uruchamiania mechanizmu, wniosków o współfinansowanie transportu i przypadków wykorzystania modułów w terenie, jak również na wysoki poziom uczestnictwa w ćwiczeniach, szkoleniach oraz wymianie ekspertów.

4. SPÓJNOŚĆ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W RAMACH MECHANIZMU W LATACH 2007–2013

W niezależnej ocenie zewnętrznej podkreślono w szczególności następujące kwestie.

1. 94 % państw uczestniczących, które wzięły udział w sondażu internetowym, uznało, że *MIC/ERCC* usprawniło koordynację interwencji w zakresie ochrony ludności podejmowanych przez UE i państwa członkowskie. Jest to wyraźny znak, że Komisja zastosowała się do zaleceń oceny okresowej wskazujących na potrzebę poprawy koordynacji działań realizowanych przez *MIC/ERCC*, państwa uczestniczące oraz partnerów międzynarodowych. Na szczeblu UE *MIC/ERCC* było zaangażowane w koordynację wszystkich rodzajów interwencji w przypadku katastrof, zapewniając całkowitą spójność działań służb Komisji i innych instytucji UE (można tu wymienić: współpracę z DG SANCO na Haiti, z DG ENER w Japonii, z ESDZ w Pakistanie i z EMSA w Stanach Zjednoczonych). Wszyscy międzynarodowi partnerzy zapytani o zdanie uznali *MIC/ERCC* za wiarygodnego partnera zdolnego do przekazywania informacji i ukierunkowania wsparcia. *MIC/ERCC* współpracowało w szerokim zakresie z innymi służbami Komisji i międzynarodowymi partnerami: w latach 2007–2013 podjęło współpracę ponad 60 razy.
2. Z uwagi na swoją koncepcję *kursy szkoleniowe* miały spójny charakter: obejmowały kwestie wprowadzające, operacyjne i związane z zarządzaniem i były wzajemnie powiązane. Sformułowano kilka drobnych uwag dotyczących określonych dziedzin (np. zarządzania mediami), które mogłyby zostać spójnie przedstawione w ramach poszczególnych kursów.
3. *Ćwiczenia symulacyjne* były spójne z innymi działaniami przeprowadzonymi w ramach mechanizmu, w szczególności z kursami szkoleniowymi i ćwiczeniami modułowymi, które miały inny punkt ciężkości i sposób działania, dzięki czemu uzyskane wyniki wzajemnie się uzupełniały. Niektóre ćwiczenia symulacyjne, w zależności od swojego scenariusza, umożliwiały również włączenie państw trzecich,

¹⁰ Oficjalne dane statystyczne *MIC/ERCC*; zob. również sprawozdanie z oceny zewnętrznej, s. 32–34, 53–56; 69–71, 77–78, 114–116.

co jeszcze bardziej zwiększyło zewnętrzną spójność mechanizmu. Już w ocenie okresowej stwierdzono jednak, że spójność ćwiczeń symulacyjnych byłaby większa, gdyby ustanowiono nadrzędną strategię lub ramy programu ćwiczeń symulacyjnych. Wspomniane zalecenie jest obecnie wdrażane w wyniku wymogów wprowadzonych decyzją z 2013 r.

4. Państwa uczestniczące postrzegały czasami program *wymiany ekspertów* jako alternatywę dla kursów szkoleniowych, a nie jako działanie uzupełniające i forum wymiany wiedzy i dobrych praktyk. Uważano jednak też, że program daje szansę zdobycia szerszej wiedzy na temat roli mechanizmu oraz oferuje możliwość nawiązania kontaktów, które mogą okazać się istotne w przypadku katastrofy.
5. Interoperacyjne wstępnie zdefiniowane *moduły* stanowiły dodatkowe zasoby, które można było rozmieścić w terenie w krótkim czasie. W związku z tym pełniły ważną rolę w realizacji celu mechanizmu, jakim jest ułatwienie współpracy w dziedzinie ochrony ludności. Ćwiczenia modułowe były spójne w zakresie, w jakim zapewniały niezbędne szkolenia oraz testowały zdolności i procedury w oparciu o bardzo realistyczne scenariusze kryzysowe.
6. *Wybrane projekty w zakresie zapobiegania i gotowości* były zgodne z priorytetami określanymi corocznie w zaproszeniu do składania wniosków. Działania realizowane w ramach wybranych projektów były również spójne z działaniami finansowanymi z innych instrumentów UE. Zasugerowano jednak, że priorytety projektów w zakresie zapobiegania i gotowości określone w zaproszeniach do składania wniosków były dość szeroko zdefiniowane: precyzyjnie zdefiniowane priorytety przyniosłyby większe korzyści mechanizmowi i pozwoliłyby uniknąć powielania wysiłków względem powiązanych unijnych instrumentów finansowania.
7. *Ramy polityki w zakresie zapobiegania* zostały w większym stopniu uwzględnione w innych obszarach unijnej polityki i były także spójne z międzynarodową agendą i strategiami w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Zasugerowano, by w uzupełnieniu do istniejących już działań przewidzieć kolejne, mające na celu dalsze włączanie działań prewencyjnych do krajowych strategii w zakresie ochrony ludności i powiązanie kwestii zapobiegania, gotowości i reagowania.
8. Poszczególne komponenty procesu udzielania *wsparcia w zakresie transportu* (etap łączenia zasobów; identyfikacja możliwości transportowych na rynku komercyjnym; współfinansowanie) przyczyniły się bezpośrednio do realizacji głównych celów mechanizmu, tj. koordynacji działań pomocowych oraz dostarczenia pomocy na miejsce w wymaganych przypadkach.
9. W odniesieniu do *zanieczyszczenia mórz* wyznaczono szereg wspólnych celów na potrzeby współpracy agencji EMSA i Komisji (DG ECHO). Ustanowiono też różne mechanizmy w celu zapewnienia jasnego podziału zadań i dobrej koordynacji. Komisja aktywnie współpracowała również ze stronami czterech porozumień regionalnych dotyczących basenów morskich UE. Zgodnie z oceną zewnętrzną wspomniana współpraca była ścisła i dobrze zorganizowana. Ponadto Komisja wraz z agencją EMSA uczestniczyła w spotkaniach sekretariatów poszczególnych umów regionalnych. Ustalenia te potwierdzają również, że Komisji udało się podjąć odpowiednie kroki w celu wdrożenia zaleceń sformułowanych w ocenie okresowej, a

mianowicie zalecenia w sprawie poprawy koordynacji działań realizowanych z agencją EMSA.

10. Jednym z głównych celów *projektów w zakresie działań przygotowawczych* było udostępnienie wyposażenia i zasobów gotowych do wykorzystania w terenie w przypadku katastrofy, co miało miejsce w kilku przypadkach (np. podczas trzęsienia ziemi na Haiti). *Projekt pilotażowy* przyczynił się natomiast do wzmocnienia ogólnych zdolności UE w zakresie gaszenia pożarów. W ocenie zewnętrznej uznano zatem, że wyniki osiągnięte dzięki projektowi pilotażowemu i działaniom przygotowawczym były zgodne z zakładanymi celami, tj. wypełniły istniejące luki w spójny sposób.
11. W wyniku badania źródeł wtórnych oraz wywiadów z zainteresowanymi stronami przeprowadzonych w ramach oceny zewnętrznej *działań z państwami trzecimi* ustalono, że pomyślnie wdrożenie działań w ramach IPA oraz programów PPRD – południe i PPRD – wschód przyczyniło się do zacieśnienia współpracy między krajami kandydującymi, potencjalnymi krajami kandydującymi i krajami sąsiadującymi a UE, sprzyjając w ten sposób bardziej spójnej współpracy w obszarze zapobiegania, gotowości i reagowania.

Doświadczenia Komisji zgromadzone dzięki operacjom mechanizmu i wnioski wyciągnięte na podstawie informacji zwrotnych i sesji informacyjnych z udziałem właściwych zainteresowanych stron po przeprowadzeniu operacji, ćwiczeń i szkoleń potwierdzają wyniki oceny zewnętrznej, w której stwierdzono, że działania realizowane w ramach mechanizmu były komplementarne względem siebie oraz względem innych działań podejmowanych na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym. Komisja jest jednak zdania, że istnieje możliwość dalszego bardziej kompleksowego ujęcia wszystkich działań mechanizmu oraz zwiększenia możliwości *cross-action learning* i będzie starała się zająć tą kwestią poprzez ustanowienie ogólnych ram strategicznych dotyczących szkoleń, ćwiczeń oraz wyciągniętych wniosków. Wyniki wewnętrznych działań Komisji koordynujących poszczególne służby, jak również kontakty z właściwymi zainteresowanymi podmiotami zewnętrznymi potwierdzają wniosek sformułowany w wyniku oceny zewnętrznej, że ogólne wdrożenie mechanizmu było spójne z powiązanymi działaniami i programami unijnymi oraz międzynarodowymi.

5. SKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W RAMACH MECHANIZMU W LATACH 2007–2013

W niezależnej ocenie zewnętrznej podkreślono w szczególności następujące kwestie.

1. Uznano, że *MIC/ERCC* jest skuteczną platformą, której charakterystyka i zasoby są odpowiednie do osiągnięcia zakładanych celów i realizacji powierzonych zadań. Wszystkie państwa uczestniczące w sondażu internetowym uznały, że *MIC/ERCC* zapewnia skuteczną komunikację między UE a państwami uczestniczącymi, i prawie wszystkie uważały, że *MIC/ERCC* był dostępny i zdolny do niezwłocznego działania w dowolnym momencie (24/7). Różne zainteresowane strony zauważyły, że na przestrzeni lat skrócił się czas, jakiego *MIC/ERCC* potrzebuje na koordynację i uruchomienie działań pomocowych. Padły również słowa krytyki ze strony mniejszej grupy państw uczestniczących i innych zainteresowanych stron. Dotyczyły one: i) wyboru ekspertów wysyłanych w teren w sytuacjach wyjątkowych (dominował

pogląd, że MIC/ERCC powinno odgrywać większą rolę przy ich wyborze, aby lepiej dopasować umiejętności do faktycznych potrzeb w terenie), a także ii) braku praktycznego doświadczenia personelu MIC/ERCC w zakresie działań w terenie.

2. *Kursy szkoleniowe* osiągnęły zakładane cele w zakresie poprawy umiejętności i kompetencji indywidualnych ekspertów oraz w zakresie zapewnienia jednolitego podejścia do współpracy w dziedzinie ochrony ludności. Z oceny wynika, że można by wzmocnić związek między umiejętnościami wymaganymi w terenie oraz doświadczeniami i wnioskami zdobytymi podczas akcji w terenie i szkoleń, i że proces ten mógłby być bardziej systematyczny.
3. *Ćwiczenia symulacyjne* w znacznej mierze osiągnęły założone cele, w szczególności w zakresie usprawnienia koordynacji i skrócenia czasu reakcji. Przyczyniły się też do ogólnej poprawy mechanizmu. Dzięki ćwiczeniom symulacyjnym osiągnięto również kilka szerzej zdefiniowanych celów, takich jak analiza możliwości współpracy między zespołami UNDAC i unijnymi zespołami ochrony ludności, czy też dalszy rozwój współpracy operacyjnej i strategicznej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności na szczeblu krajowym i unijnym.
4. Program *wymiany ekspertów* uznano za skuteczny w zakresie, w jakim umożliwił on realizację celów jego uczestników. Wielu z nich poinformowało, że zdobyło specjalistyczne umiejętności mające bezpośrednie zastosowanie. Jednakże ich oczekiwania, że wezmą udział w działaniach w terenie unijnych zespołów ochrony ludności, w wielu przypadkach nie zostały spełnione. Program spotkał się z dużym uznaniem zarówno uczestników, jak i organizacji przyjmujących. Można by jednak ulepszyć proces gromadzenia opinii zwrotnych, ponieważ ma on zasadnicze znaczenie dla oceny skuteczności programu.
5. W ocenie okresowej przedstawiono zalecenie, zgodnie z którym należy rozwinąć koncepcje modułów, m.in. poprzez specjalistyczne ćwiczenia i opracowanie obowiązujących procedur działania. Zalecenia te zostały w pełni zrealizowane. W latach 2007–2013 r. wzrosła liczba modułów i zespołów TAST zarejestrowanych w CECIS, pod koniec 2013 r. zarejestrowanych było 150 modułów. Spośród 17 wstępnie zdefiniowanych rodzajów modułów zarejestrowano 16. Zainteresowane strony zasugerowały, by opracować dalsze minimalne wymogi i wytyczne dotyczące modułów w celu zwiększenia skuteczności zarejestrowanych modułów. Większość państw uczestniczących, które wzięły udział w sondażu, uznało, że ćwiczenia modułowe spełniły ich oczekiwania w zakresie, w jakim zachęciły personel odpowiedzialny za ochronę ludności do uwzględnienia zdobytych doświadczeń i wyciągniętych wniosków oraz dokonania ulepszeń w funkcjonowaniu modułów. Zasugerowano jednak, że możliwość częstszego przeprowadzania ćwiczeń modułowych, nawet na mniejszą skalę i mniej skomplikowanych, przyczyniłaby się do trwałego rozwoju modułów pod względem zdobywanych umiejętności.
6. Osiągnięte wyniki projektów w zakresie *zapobiegania i gotowości* odpowiadały celom określonym w rocznych programach pracy i doprowadziły do konkretnych działań, takich jak wspieranie rozwoju strategii zapobiegania klęskom żywiołowym i upowszechnianie wiedzy na temat konkretnych problemów. Wpływ i trwałość projektów w zakresie zapobiegania i gotowości były jednak ograniczone. W szczególności wdrożenie wyników na szczeblu krajowym nie było wystarczające,

brakowało systematycznej promocji i eksponowania osiągniętych wyników, a dzielenie się nimi z innymi państwami uczestniczącymi pozostawiało wiele do życzenia.

7. Poszczególne opracowane i wdrożone działania *zapobiegawcze* przyczyniły się do osiągnięcia celów określonych w komunikacie Komisji z 2009 r. oraz konkluzjach Rady w sprawie zapobiegania katastrofom. W szczególności przyczyniły się do wprowadzenia strategii zapobiegania klęskom żywiołowym, które w większym stopniu są oparte na wiedzy. Umożliwiły również powiązanie podmiotów odpowiedzialnych za zapobieganie katastrofom i strategii w tym zakresie z odpowiednimi podmiotami odpowiedzialnymi za gotowość i reagowanie. Przyczyniły się również do uwzględnienia kwestii zapobiegania klęskom żywiołowym w istniejących unijnych instrumentach finansowych i legislacyjnych.
8. 77 % państw uczestniczących, które wzięły udział w sondażu, uznało, że zapewnienie *wsparcia w zakresie transportu* w formie dotacji skutecznie przyczyniło się do poprawy reagowania w sytuacjach wyjątkowych. Kilka zainteresowanych stron stwierdziło, że rozwiązanie polegające na korzystaniu z usług transportowych pośrednika było dostosowane do sytuacji wymagających dużej elastyczności oraz że istnieją możliwości znacznej poprawy jego stosowania. Ponadto doświadczenia z określonych katastrof pokazały, że ograniczenie unijnego współfinansowania do 50 % znacznie ograniczyło skuteczność tego instrumentu. W tym kontekście należy przywołać jedno z zawartych w ocenie okresowej zaleceń, by zbadać możliwości wprowadzenia różnych poziomów współfinansowania. W międzyczasie Komisja poczyniła postępy w tym zakresie: decyzją z 2013 r. wprowadziła nowe wyższe wskaźniki współfinansowania.
9. Skuteczność działań dotyczących *zanieczyszczenia mórz* zależała bezpośrednio od dobrej współpracy z EMSA. We wszystkich operacjach z udziałem EMSA współpraca ta została uznana za skuteczną. Podobnie, za bardzo skuteczne uznano projekty w zakresie gotowości i zapobiegania w dziedzinie zanieczyszczenia mórz; przyniosły one rezultaty, których nie udało się osiągnąć bez wsparcia finansowego Komisji (DG ECHO). Ocena ćwiczenia symulacyjnego dotyczącego zanieczyszczenia mórz nie przyniosła rozstrzygających rezultatów, ponieważ zdania Komisji i agencji EMSA na temat jego skuteczności były podzielone.
10. Większość państw uczestniczących objętych sondażem uznała, że *projekt pilotażowy i działania przygotowawcze* przyczyniły się do poprawy skuteczności reagowania w przypadku katastrof ponieważ uzupełniły istniejące zdolności zamiast powielać dotychczasowe wysiłki i wyniki. Na przykład: w porównaniu z wysiłkami podejmowanymi przez indywidualne państwa uczestniczące projekt pilotażowy oferował kluczowe wsparcie w rzadkich, lecz poważnych przypadkach wystąpienia kilku dużych pożarów lasów jednocześnie. Skuteczność działań przygotowawczych mogła być większa, gdyby szerzej upowszechniano ich wyniki.
11. Zasadniczo zebrane dowody wskazują, że cele *działań z państwami trzecimi*, a mianowicie programu IPA oraz programów PPRD – południe i PPRD – wschód zostały osiągnięte. Niektóre z zainteresowanych stron podkreśliły potrzebę skupienia się na przyszłych działaniach zapobiegawczych, zgodnie z rozwojem mechanizmu.

Komisja jest zdania, że nadrzędny cel polityczny mechanizmu jako całości, tj. ułatwianie zacieśnionej współpracy, został w pełni osiągnięty: potwierdzają to jej doświadczenia operacyjne i obszerne informacje zwrotne z wielu przeprowadzonych i wspartych w okresie 2007–2013 udanych działań zapobiegawczych, działań w zakresie gotowości (takich jak ćwiczenia) oraz operacji reagowania. Czasami powodzenie tych działań jest widoczne natychmiast, jak w przypadku projektu pilotażowego, który umożliwił wsparcie państw uczestniczących w walce z pożarami lasów w sytuacji braku innych dostępnych zdolności reagowania. Czasami jednak wyniki nie są natychmiast widoczne, jak w przypadku szkoleń zespołów pod kątem ich ewentualnej współpracy w przypadku rzeczywistej nagłej sytuacji zagrożenia życia. Stanowisko Komisji znajduje potwierdzenie w wynikach oceny zewnętrznej, w której stwierdzono, że wdrażanie działań mechanizmu było skuteczne, ponieważ wszystkie poszczególne działania osiągnęły przypisane im cele polityczne.

6. EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W RAMACH MECHANIZMU W LATACH 2007–2013

W niezależnej ocenie zewnętrznej podkreślono w szczególności następujące kwestie.

1. W rocznych programach prac na lata 2007–2013 przeznaczono łączną kwotę 20 mln EUR na finansowanie poszczególnych zadań *MIC/ERCC*, w tym na utrzymanie i dalszy rozwój *MIC/ERCC*, *CECIS* i *EWS* oraz na działania w terenie. W ocenie stwierdzono, że *MIC/ERCC* było szczególnie efektywne w ułatwianiu udzielania pomocy w skoordynowany sposób, co pozwoliło na efektywne korzystanie z zasobów. Przejście od *MIC* do *ERCC*, które posiadało personel, a co za tym idzie było bardziej dostępne (24/7), było kolejnym ważnym czynnikiem wzrostu wydajności, zwłaszcza w zakresie planowania i szybkiego reagowania w sytuacjach wyjątkowych. W jednym z ustaleń oceny okresowej wskazano na możliwość ulepszenia systemu *EWS*. Od tego czasu poczyniono znaczne inwestycje w system wczesnego ostrzegania. Budżet przydzielony na *EWS* zwiększono z 0,7 mln EUR w 2009 r. do 1,6 mln EUR w 2013 r. i wykorzystano go do opracowania systemu wczesnego ostrzegania w czasie zbliżonym do rzeczywistego w odniesieniu do pełnego spektrum zagrożeń.
2. W rocznych programach prac na lata 2007–2013 na *kursy szkoleniowe* przeznaczono łączną kwotę 29 mln EUR. Między 2009 a 2010 r. liczba oferowanych kursów szkoleniowych wzrosła dwukrotnie: z sześciu do dwunastu. W latach 2010–2013 odnotowano stały wzrost liczby uczestników tych kursów, podczas gdy nakłady utrzymywały się na stałym poziomie. Uczestnicy kursów, potwierdzili, że udział w szkoleniach umożliwił im osiągnięcie jednolitego rozumienia roli mechanizmu, co z kolei przyniosło wzrost wydajności dzięki lepiej skoordynowanemu i skuteczniejszemu reagowaniu.
3. Całkowity budżet przydzielony na *ćwiczenia symulacyjne* w rocznych programach prac na lata 2007–2013 wyniósł ponad 20 mln EUR. Budżety poszczególnych ćwiczeń znacznie się różniły, w zależności od ich zakresu i złożoności scenariusza. Ze względu na indywidualny charakter każdego scenariusza porównanie efektywności poszczególnych ćwiczeń symulacyjnych było trudne. Jednak według sprawozdań finansowego i z audytu strony trzeciej przeanalizowanych w trakcie

oceny zewnętrznej budżet każdego z ćwiczeń symulacyjnych uznano za odpowiedni i proporcjonalny do zamierzonego celu.

4. Całkowita kwota przeznaczona na program *wymiany ekspertów* w rocznych programach prac na lata 2007–2013 wyniosła 1,75 mln EUR. Z oceny zewnętrznej wynika, że niektóre państwa uczestniczące oceniły ogólną zdolność programu jako ograniczoną i przedstawiły uwagi dotyczące długiego czasu oczekiwania na udział ekspertów w wymianie. Eksperci opisali rzeczywiste zarządzanie wymianami jako dobre, a proces selekcji – jako odpowiedni i prowadzący do realizacji celów programu.
5. W rocznych programach prac na lata 2007–2013 przeznaczono łączną kwotę 13 mln EUR na ćwiczenia *modułowe*. Według oceny zewnętrznej, mimo że ćwiczenia modułowe były ogólnie postrzegane bardzo pozytywnie, niektóre zainteresowane strony wyraziły wątpliwość, czy inwestowanie w przygotowaniu tak dużej liczby modułów było efektywne, biorąc pod uwagę fakt, że w ostatnich latach odsetek modułów faktycznie wykorzystanych w terenie był stosunkowo niski. Zauważono również, że ćwiczenia modułowe nie uwzględniały w równym stopniu wszystkich rodzajów modułów, lecz skupiały się głównie na kilku wybranych.
6. W okresie 2007–2013 ogólny budżet dostępny dla *projektów w zakresie zapobiegania* wyniósł ok. 14 mln EUR, a *projektów w zakresie gotowości* – ok. 10,5 mln EUR. Większość państw uczestniczących objętych sondażem uznała, że wielkość budżetu była odpowiednia oraz że był on proporcjonalny do zakresu planowanych rezultatów. Większość budżetów zakończonych projektów była proporcjonalna w stosunku do konkretnych uzyskanych wyników.
7. Państwa uczestniczące zgodnie twierdziły, że *zapobieganie* jest racjonalnym pod względem kosztów i uzasadnionym sposobem ograniczania ludzkich i gospodarczych kosztów katastrof. Zauważono jednak również, że nie jest jasne, czy działania zapobiegawcze w pełni przyczyniły się do poprawy zdolności zarządzania katastrofami na szczeblu UE oraz w jaki sposób działania zapobiegawcze wchodziły w interakcje z innymi działaniami mechanizmu.
8. W rocznych programach prac na lata 2007–2013 na *wsparcie w zakresie transportu* przeznaczono łączną kwotę 62,9 mln EUR, co oznacza, że w okresie tym wkład netto Komisji wyniósł ok. 11 mln EUR. W wyniku oceny zewnętrznej sformułowano dwie podstawowe uwagi: po pierwsze uznano, że etap łącznia zasobów transportowych przewidziany w ramach prawnych zapewniał efektywne operacje łączenia zasobów i operacje transportowe, jednakże ograniczone rzeczywiste wyniki łączenia zasobów stawały pod znakiem zapytania zasadność tego etapu; po drugie zauważono, że mimo że korzystanie z pośrednika w zakresie usług transportowych było zaplanowane w sposób zapewniający racjonalność pod względem kosztów, wykorzystanie tej możliwości było minimalne.
9. W rocznych programach prac na lata 2007–2013 nie przeznaczono odrębnych środków finansowych na działania związane z zanieczyszczeniem mórz. Jednorazowe działania związane z zanieczyszczeniem mórz zostały uwzględnione w różnych działaniach mechanizmu, a tym samym włączone do różnych linii budżetowych i poddane ocenie w ich ramach.

10. Na lata 2008–2010 władza budżetowa UE przeznaczyła łączną kwotę 22,5 mln EUR na *projekt pilotażowy i działania przygotowawcze*. W ocenie zewnętrznej zauważono, że dostępny budżet był odpowiedni do realizacji planowanych działań oraz że został on wykorzystany do osiągnięcia konkretnych rezultatów, m.in. zwiększenia zdolności reagowania, przygotowania ćwiczeń lub modułów, przeprowadzenia szkoleń i działań informacyjnych.
11. *Działania z państwami trzecimi* były finansowane za pomocą różnych instrumentów finansowych. 1. program współpracy w zakresie ochrony ludności IPA był finansowany w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) na okres 2010–2012. Program PPRD – południe był realizowany w latach 2009–2012, a jego budżet wyniósł 5 mln EUR, natomiast program PPRD – wschód obejmował lata 2010–2014 i dysponował budżetem w wysokości 6 mln EUR. Ponadto w 2012 r. uruchomiono projekt zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi realizowany przez UE i Chiny. Jego całkowity budżet wyniósł 6 mln EUR i został sfinansowany w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. W ocenie zewnętrznej zauważono, że ze względu na różnorodność działań prowadzonych z państwami trzecimi oraz mechanizmów finansowania ogólna efektywność tych działań była prawdopodobnie ograniczona z uwagi na brak nadrzędnych ram w tym zakresie.

Komisja zasadniczo zgadza się z wynikami oceny zewnętrznej, że działania mechanizmu zostały zaprojektowane tak, aby były one racjonalne pod względem kosztów (np. w przypadku kursów szkoleniowych budżet w latach 2010–2013 był stabilny, mimo że wzrosła liczba osób korzystających z programu), oraz że były wdrażane efektywnie. Wychodząc poza ramy oceny zewnętrznej danych ilościowych i jakościowych, doświadczenie operacyjne Komisji zdobyte w związku z mechanizmem pokazuje nieco bardziej zróżnicowany obraz. Na przykład zwiększenie nakładów na EWS było stosunkowo niewielkie w stosunku do budżetu przydzielonego na inne działania mechanizmu, przyniosło jednak mechanizmowi znaczne korzyści operacyjne. Podobnie, inwestycje w szkolenia skutkowały dużą liczbą przeszkolonych ekspertów, którzy niekoniecznie brali jednak udział w operacjach w terenie prowadzonych w ramach mechanizmu; to ustalenie nie odzwierciedla w pełni korzyści płynących z możliwości wykorzystania przeszkolonych ekspertów w operacjach krajowych oraz wynikających z możliwości rozpowszechniania zdobytej przez nich wiedzy.

7. EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W RAMACH MECHANIZMU W LATACH 2007–2013

W niezależnej ocenie zewnętrznej podkreślono w szczególności następujące kwestie.

1. Wartość dodana *MIC/ERCC* była wieloraka. Dla państw uczestniczących *MIC/ERCC* stanowiło „punkt kompleksowej obsługi” w dziedzinie reagowania na katastrofy; w odniesieniu do działań dwustronnych jego wartość dodana była wyraźna. Wszystkie zainteresowane strony uznały *CECIS* za użyteczną scentralizowaną platformę wymiany informacji o wyraźnej europejskiej wartości dodanej. Państwa trzecie i partnerzy międzynarodowi mogli dzięki *MIC/ERCC* zwrócić się o pomoc za pośrednictwem jednej platformy, co ułatwiało współpracę. EWS dało państwom uczestniczącym dostęp do najnowocześniejszych systemów ostrzegania obejmujących

pełne spektrum zagrożeń, jak również lepsze zaplecze naukowe i operacyjne, sprzyjające innowacjom.

2. Europejska wartość dodana w przypadku kursów szkoleniowych była znaczna. Dzięki nim uczestnicy zdobyli umiejętności i wiedzę na temat mechanizmu, rozbudowano również sieć specjalistów zajmujących się ochroną ludności. W ocenie zewnętrznej stwierdzono, że rozbudowanie sieci ułatwiło współpracę i podejmowanie interwencji.
3. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów ustalono, że w co najmniej pięciu z sześciu przypadków *ćwiczenia symulacyjne* nie zostałyby przeprowadzone bez unijnego współfinansowania. Wymiana doświadczeń i wzorowanie się na najlepszych praktykach należały do najważniejszych rezultatów ćwiczeń i zapewniły dużą europejską wartość dodaną. Ponadto ćwiczenia umożliwiały odtworzenie scenariuszy sytuacji wyjątkowych i zainteresowane strony uznały je za uzupełnienie kursów szkoleniowych.
4. Wymiana doświadczeń i wzorowanie się na najlepszych praktykach należały do najważniejszych wyników programu *wymiany ekspertów*. W wyniku programu ustanowiono silne powiązania na szczeblu krajowym i europejskim, co znacznie ułatwiło współpracę. Oceniono, że bez pomocy finansowej UE szanse na realizację takich wymian były niewielkie.
5. Unijna wartość dodana *modułów* i odnośnych ćwiczeń jest oczywista, ponieważ wspierały one bezpośrednio działania krajowe podejmowane w związku z katastrofami. Testowanie umiejętności i procedur w trakcie ćwiczeń modułowych umożliwiło wypracowanie jednolitego podejścia do skoordynowanych działań pomocowych.
6. *Projekty w zakresie zapobiegania i gotowości* przyniosły wyniki, których państwa uczestniczące nie osiągnęłyby, działając w pojedynkę. W większości projektów brało udział wielu partnerów z różnych państw uczestniczących, co sprzyjało pogłębieniu wzajemnej wiedzy i przyczyniło się do budowy zaufania wśród państw uczestniczących.
7. W przypadku działań *zapobiegawczych* europejska wartość dodana jest wyraźna: zanim opracowano strategię w zakresie zapobiegania na szczeblu unijnym nie wszystkie państwa uczestniczące posiadały dobrze rozwinięte strategie zapobiegania katastrofom – działania podjęte na szczeblu UE zmobilizowały je do podjęcia dodatkowych wysiłków zmierzających do opracowania takich strategii. Państwa uczestniczące odniosły również korzyści z wymiany praktyk i spotkań ekspertów na szczeblu UE.
8. Oferowane w ramach mechanizmu *wsparcie w zakresie transportu* przyniosło również europejską unijną wartość dodaną, umożliwiając dostarczenie pomocy do krajów dotkniętych kryzysem. Konkretnie przykłady dotyczyły oszczędności na szczeblu UE i państw uczestniczących dzięki łączeniu zasobów transportowych oraz elastyczności, jeśli wymagała tego sytuacja w terenie.
9. Ustalono, że mechanizm zapewnił wartość dodaną UE w odniesieniu do *zanieczyszczenia mórz*, przede wszystkim poprzez zbliżenie środowisk zajmujących

się ochroną ludności i zanieczyszczeniem mórz oraz poprzez wspieranie współpracy w odpowiednich przypadkach. Projekty w zakresie zapobiegania i gotowości dotyczące zanieczyszczenia mórz wskazano jako kluczową inicjatywę przynoszącą wartość dodaną.

10. *Projekt pilotażowy i działania przygotowawcze* przyczyniły się do rozwoju/dostępności dodatkowych zdolności, których państwa uczestniczące mogły w pojedynkę nie rozwinąć/nie udostępnić. Ponadto zacieśniono współpracę między państwami uczestniczącymi. W niektórych przypadkach wyniki działań przygotowawczych doprowadziły do przeprowadzenia oceny potrzeb w zakresie zdolności oraz do wprowadzenia standardowych procedur.
11. Wszystkie zainteresowane strony potwierdziły europejską wartość dodaną *działań z państwami trzecimi*. Najważniejszym ich wynikiem było ograniczenie skutków katastrof dzięki poprawie zdolności w zakresie ochrony ludności. Uznano również, że udział państw trzecich w tych działaniach miał pozytywny wpływ na rozwój strategii krajowych. Większość zainteresowanych podmiotów z państw trzecich, z którymi przeprowadzono wywiady, również miała bezpośrednie doświadczenia związane z uruchamianiem mechanizmu i potwierdziła, że UE wniosła wartość dodaną w interwencji w państwach trzecich.

Na podstawie wyników oceny zewnętrznej, doświadczeń zdobytych dzięki licznym operacjom przeprowadzonym w ramach mechanizmu w Europie i poza jej granicami oraz na podstawie informacji zwrotnych przekazanych przez kraje, które zwróciły się o pomoc za pośrednictwem mechanizmu Komisja stwierdza, że zapewnia on europejską wartość dodaną na wielu poziomach, m.in. poprzez wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami uczestniczącymi, zajęcie się potrzebą odpowiednich działań zapobiegawczych, ułatwienie rozmieszczania zespołów i pomocy w terenie oraz zapewnienie jednolitego „pakietu” wsparcia, w tym ekspertów w zakresie ochrony ludności, modułów i TAST. Ogólnie rzecz biorąc, mechanizm jest przykładem udanej polityki UE a państwa członkowskie i inne zainteresowane strony coraz częściej z niego korzystają.

8. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę ustalenia ze sprawozdania z oceny zewnętrznej, własne doświadczenia operacyjne i wyciągnięte z nich wnioski, jak również własną ocenę dowodów i danych jakościowych i ilościowych Komisja stwierdza, że działania realizowane w ramach mechanizmu, które uzyskały pomoc finansową w latach 2007–2013, były w wysokim stopniu zadowolające i osiągnęły zamierzone cele. Ogólna ocena wdrażania mechanizmu potwierdziła bardzo dobre wyniki i wyraźnie dowiodła znaczenia, spójności, skuteczności, efektywności i europejskiej wartości dodanej całego mechanizmu oraz jego poszczególnych działań. Działania podejmowane w ramach mechanizmu były udane pod wieloma względami, m.in. poprawiły koordynację i współpracę oraz zwiększyły gotowość państw uczestniczących na wypadek katastrof jak również poprawiły zdolności reagowania, umożliwiły efektywną, szybką i skuteczną reakcję w sytuacjach wyjątkowych oraz zapewniły dostęp do zasobów transportowych niezbędnych do szybkiego reagowania.

Komisja zauważa, że w okresie 2007–2013 poczyniono znaczące postępy, przede wszystkim MIC zastąpiło ERCC, położono większy nacisk na strategię zapobiegania i działania

zapobiegawcze, a także zacieśniono współpracę z państwami trzecimi. Wiele pomysłów, które dopiero formowały się na początku ocenianego okresu, stało się w międzyczasie w pełni rozwiniętymi działaniami mechanizmu przynoszącymi znaczne korzyści państwom uczestniczącym. Mowa tu np. o wsparciu w zakresie transportu i koncepcji modułów. Komisja zwraca również uwagę na znaczne postępy poczynione w ramach mechanizmu od momentu przedstawienia sprawozdania okresowego w związku z przedstawionymi w nim zaleceniami. Wszystkie one zostały uwzględnione przed końcem ocenianego okresu oraz zostały wdrożone lub są w trakcie realizacji, m.in. dzięki decyzji z 2013 r.

W związku z powyższym Komisja stwierdza, że od 2007 r. w zakresie europejskiej współpracy i koordynacji w dziedzinie ochrony ludności poczyniono znaczne postępy oraz zbudowano solidne podstawy dla dalszych pozytywnych zmian. Ocena zewnętrzna zawiera wiele pozytywnych przykładów pokazujących stopień rozwoju mechanizmu i koordynacji na szczeblu UE w obszarze reagowania oraz poprawę ich skuteczności pod względem osiągniętych celów. Środki finansowe IFOL wykorzystane w tym celu zapewniły znaczną europejską wartość dodaną.

Ocena zewnętrzna wyników mechanizmu i wszystkich jego działań była pozytywna, wskazano w niej jednak możliwość wprowadzenia dodatkowych ulepszeń. Najważniejsze zalecenia obejmowały: stworzenie bardziej spójnych ram dla działań w dziedzinie gotowości (w tym ćwiczeń, szkoleń, projektów oraz wymiany ekspertów), lepsze planowanie, udoskonalenie procedur reagowania i podwyższenie wskaźników współfinansowania transportu ze środków UE. Komisja zgadza się, że w wielu obszarach istnieją możliwości dalszego umacniania i rozwijania mechanizmu, i z zadowoleniem przyjmuje zalecenia oceny zewnętrznej.

Decyzja z 2013 r. zapewnia podstawę prawną dla dalszych znacznych podstępów w dziedzinie zapobiegania, gotowości i reagowania. Odnosi się również do wielu kwestii wskazanych w ocenie zewnętrznej (np. decyzja z 2013 r. wzywa do stworzenia strategicznych ram dla ćwiczeń symulacyjnych). Komisja będzie zatem dążyć do uwzględnienia większości wspomnianych zaleceń w ramach trwającego już wdrażania decyzji z 2013 r. Zalecenia dotyczące operacji zostaną uwzględnione w ramach trwających prac nad poprawą procedur (np. dotyczących zaproszeń do składania wniosków) lub nad przebiegiem programów.

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