

Bruksela, dnia 10.3.2021 r.
COM(2021) 110 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie operacji humanitarnych UE: nowe wyzwania, te same zasady

1. Wprowadzenie: nowe i stare wyzwania dla pomocy humanitarnej UE

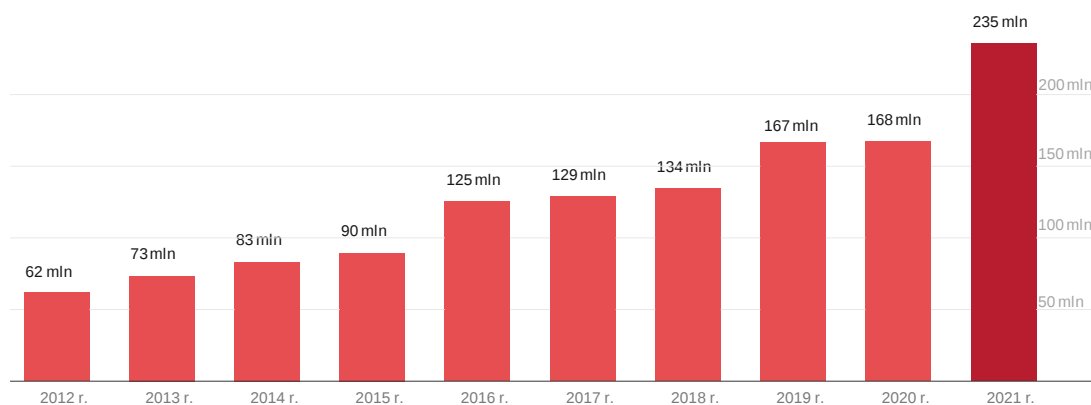
Unia Europejska – wraz z jej państwami członkowskimi – jest **wiodącym darczyńcą pomocy humanitarnej na świecie**, zapewniając około 36 % globalnej pomocy humanitarnej¹. W świecie, w którym zasięg konfliktów i klęsk żywiołowych stale się zwiększa, pomoc humanitarna stanowi najważniejszy filar działań zewnętrznych UE oraz istotny element jej zdolności do propagowania swoich wartości w skali globalnej.

Pomoc humanitarna będzie teraz jednak musiała zmierzyć się z niespotykanymi dotychczas wyzwaniami spotęgowanymi przez pandemię COVID-19. **Potrzeby humanitarne są na rekordowo wysokim poziomie**, co w dużej mierze spowodowane jest wznowieniem państwowych konfliktów² w połączeniu z oddziaływaniem zmian klimatu, degradacją środowiska, wzrostem liczby ludności na świecie oraz nieudolnymi rządami. **Rośnie jednak luka między potrzebami humanitarnymi a dostępnymi na świecie zasobami. Podstawowe normy i zasady są kwestionowane** na skalę rzadko spotykaną w przeszłości, przez co udzielanie pomocy jest trudniejsze i bardziej niebezpieczne.

W niniejszym komunikacie określono, w jaki sposób UE, współpracując z różnymi swoimi partnerami w zakresie pomocy humanitarnej oraz innymi darczyńcami, może sprostać temu wyzwaniu.

Potrzeby humanitarne: krzywa rosnąca, która gwałtownie wzbiła się w górę na skutek COVID-19 i wpływu zmiany klimatu

Liczba osób znajdujących się w potrzebie (lata 2012–2021)



Wartości liczbowe z chwilą rozpoczęcia światowego przeglądu pomocy humanitarnej. Nastąpiły zmiany pod względem liczby ludności i wymagań finansowych dotyczących regionalnych planów działań w sprawie uchodźców wynikające z częściowego pokrywania się z planami działań w zakresie pomocy humanitarnej.

Wykres: światowy przegląd pomocy humanitarnej ONZ z 2021 r. • Źródło: Humanitarian InSight

¹ W 2020 r. UE i państwa członkowskie przeznaczyły na ten cel łącznie środki w wysokości 7,577 mld EUR (<https://fts.unocha.org/>).

² Peace Research Institute Oslo, „Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2019” [„Tendencje w zakresie konfliktów: globalny przegląd. Lata 1946–2019”].

Od czasu wybuchu **pandemii COVID-19** globalna odpowiedzialność UE jako podmiotu działającego w dziedzinie pomocy humanitarnej stała się bardziej wyraźna niż kiedykolwiek wcześniej. Prognozuje się, że w 2021 r. na skutek pandemii w skrajne ubóstwo popadnie 150 mln osób³. Pandemia COVID-19 spowodowała nasilenie istniejących wcześniej słabości i nierówności oraz dodatkowe zwiększenie potrzeb humanitarnych. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) szacuje, że w 2021 r. pomocy humanitarnej będzie potrzebowało niemal 235 mln osób – jedna na 33 osoby na całym świecie. Jest to wzrost o 40 % w stosunku do szacowanych potrzeb z 2020 r. (przed pandemią COVID-19), a od 2014 r. wzrost ten jest niemal trzykrotny. Od 2010 r. liczba wysiedleńców wzrosła dwukrotnie, a do końca 2019 r. ich liczba wyniosła 79,5 mln osób⁴. Przeciętny kryzys humanitarny trwa teraz ponad dziewięć lat, a wiele z nich, w tym w krajach sąsiadujących z Europą, trwa znacznie dłużej. W efekcie zbyt wiele kryzysów humanitarnych zostaje „zapomnianych”⁵.

UE i jej państwa członkowskie zareagowały, uruchamiając – od kwietnia 2020 r. – pakiet działań „**Drużyna Europy**”⁶ o wartości 38,5 mld EUR, z czego kwotę 3,49 mld EUR przeznacza się na reagowanie w sytuacjach wyjątkowych oraz spełnianie potrzeb humanitarnych wynikających z pandemii.

Zmiana klimatu pogłębia degradację środowiska i potęguje konsekwencje niezrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, zwiększając jednocześnie potrzeby humanitarne. Poza coraz częstszymi i coraz bardziej poważnymi zagrożeniami naturalnymi, które powodują klęski żywiołowe, zmiana klimatu i degradacja środowiska są jednymi z przyczyn leżących u podstaw konfliktów, braku bezpieczeństwa żywnościowego i przymusowego wysiedlania. W 2018 r. około 108 mln osób wymagało międzynarodowej pomocy humanitarnej w wyniku burz, powodzi, susz i pożarów roślinności⁷. Do 2050 r. wskutek klęsk żywiołowych związanych ze zmianą klimatu oraz z powodu skutków społeczno-ekonomicznych wywoływanych przez zmianę klimatu pomocy humanitarnej będzie mogło potrzebować co roku ponad 200 mln osób⁸.

Rosnąca luka w finansowaniu i uporczywie wąska baza darczyńców

W 2020 r. kwota wszystkich apeli ONZ o pomoc humanitarną wzrosła do niemal 32,5 mld EUR – jest ona najwyższa w historii, co wynika również z pandemii COVID-19. Ponadto istnieje luka w finansowaniu w wysokości 17,5 mld EUR – kwota ta stanowi ponad połowę

³ Bank Światowy, „Global Economic Prospects” [„Globalne perspektywy gospodarcze”], styczeń 2021 r.

⁴ Biuro UNHCR, „Global Trends, Forced Displacement in 2019” [„Globalne tendencje. Przymusowe wysiedlanie w 2019 r.”], <https://www.unhcr.org/globaltrends2019>

⁵ Kryzysy humanitarne naznaczone ograniczoną odpowiedzialnością darczyńców, ogólnymi niedoborami środków finansowych oraz niewielkim zainteresowaniem mediów.

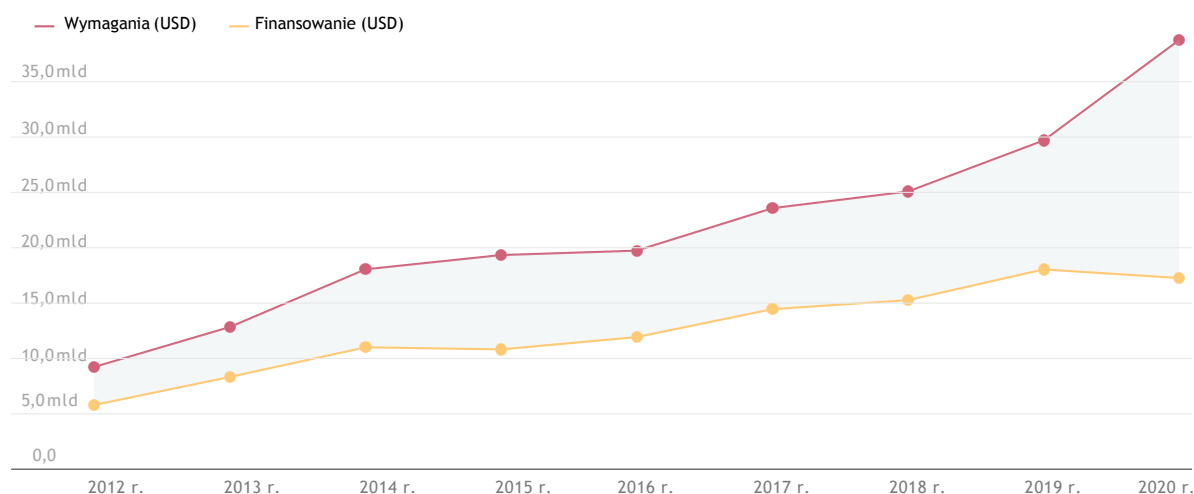
⁶ W skład „Drużyny Europy” wchodzi UE, jej państwa członkowskie, ich sieci dyplomatyczne, instytucje finansowe, w tym krajowe banki rozwoju i agencje wykonawcze, a także Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR). Więcej informacji: https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/eu-global-response-covid-19_en#header-2844

⁷ Światowa Organizacja Meteorologiczna, „State of Climate Services 2020 Report” [„Sprawozdanie za 2020 r. dotyczące stanu usług klimatycznych”].

⁸ Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza, „The Cost of Doing Nothing” [„Koszt braku działania”], wrzesień 2019 r.

całości. Według ONZ na pokrycie jej apeli o pomoc humanitarną w 2021 r. potrzeba na początek 29 mld EUR⁹. Mimo że UE i niektórzy inni darczyńcy znacznie zintensyfikowali w ostatnich latach swoje działania, a globalne środki finansowe na pomoc humanitarną przeznaczone na apele ONZ o pomoc humanitarną wzrosły z 4,1 mld EUR w 2012 r. do 15 mld EUR w 2020 r., **globalna luka w finansowaniu pomocy humanitarnej szybko się powiększa. Luka ta stanie się prawdopodobnie jeszcze większa**, ponieważ gospodarki darczyńców pozostaną pod presją w związku z gospodarczymi i społecznymi skutkami COVID-19. Niektórzy najwięksi darczyńcy ogłosili już cięcia w swoich budżetach na pomoc humanitarną lub zmniejszenie swojego wkładu w działania służące przewyżczeniu poważnych kryzysów. Niepokojący jest fakt, że globalne środki finansowe na pomoc humanitarną w dalszym ciągu zależą w dużej mierze od bardzo ograniczonej liczby darczyńców: w 2020 r. dziesięciu największych darczyńców zapewniało 83 % zgłoszonego finansowania¹⁰. To samo ma miejsce wewnątrz UE, gdzie przeważająca część ogółu unijnych środków finansowych na pomoc humanitarną pochodzi z budżetu bardzo niewielkiej liczby państw członkowskich oraz budżetu UE¹¹. Nie jest to zrównoważony sposób finansowania.

Luka w finansowaniu (lata 2012-2020)



Wykres: światowy przegląd pomocy humanitarnej ONZ z 2021 r. • Źródło: system monitorowania finansowego

Utrudnienia w dostępie do pomocy humanitarnej oraz jej udzielaniu

⁹ Organizacja Narodów Zjednoczonych, „Global Humanitarian Overview 2021” [„Globalny przegląd pomocy humanitarnej w 2021 r.”].

¹⁰ Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, System monitorowania finansowego, <https://fts.unocha.org/>.

¹¹ <https://fts.unocha.org/>

W wielu konfliktach coraz częściej zdarzają się bezpośrednie i często świadome ataki kombatanów, których celem jest ludność cywilna, szpitale i szkoły, co stanowi naruszenie międzynarodowego prawa humanitarnego. W 2019 r. zgłoszono 277 ataków przeciwko pracownikom humanitarnym, w których zginęło 125 osób¹². W wielu przypadkach kryzysów agencje udzielające pomocy muszą również mierzyć się z przeszkodami administracyjnymi oraz innymi ograniczeniami, które mogą zmniejszać ich możliwości, jeżeli chodzi o dostęp do osób dotkniętych kryzysem. Środki izolacji związane z COVID-19 oraz wynikające z nich ograniczenia w przemieszczaniu się spowodowały powstanie kolejnej warstwy wyzwań w udzielaniu pomocy społecznościom dotkniętym kryzysem.

W kontekście tych tendencji i wyzwań UE musi nadać swojej polityce w zakresie pomocy humanitarnej nowego tempa, aby mogła bardziej skutecznie zaspokajać rosnące potrzeby humanitarne oraz wspierać środowisko bardziej sprzyjające udzielaniu opartej na zasadach pomocy humanitarnej. Jednocześnie będzie ona w dalszym ciągu ściśle współpracować z podmiotami działającymi w dziedzinie rozwoju i budowania pokoju na rzecz promowania długoterminowych rozwiązań.

2. Budowanie na solidnych podstawach: wypróbowane i sprawdzone zasady pomocy humanitarnej

Pomoc humanitarna UE opiera się na solidnych podstawach prawnych oraz zestawie podstawowych zasad i wspólnych celów. W dalszym ciągu będzie ona ściśle przestrzegać uniwersalnych zasad humanitarnych, tj. zasad humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności, zapisanych w prawie międzynarodowym. Zapewnienie poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego przez państwowe i niepaństwowe podmioty pozostanie kluczowym celem unijnej polityki w zakresie pomocy humanitarnej.

Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej¹³ pozostaje ramami odniesienia dla operacji humanitarnych UE. Wraz z rozporządzeniem dotyczącym pomocy humanitarnej¹⁴ konsensus określa szczególny charakter i zadania pomocy humanitarnej: pomoc humanitarną UE świadczy się wyłącznie na podstawie potrzeb zgodnie z zasadami dobrej pomocy humanitarnej¹⁵. Jak przypomniano także w unijnym zintegrowanym podejściu do konfliktów i kryzysów zewnętrznych¹⁶, na pomoc humanitarną UE nie mają wpływu żadne cele polityczne, strategiczne, wojskowe ani gospodarcze. Ma to także kluczowe znaczenie w kontekście zapewnienia, aby pomocy można było udzielać osobom dotkniętym kryzysem w warunkach skomplikowanej sytuacji politycznej i w zakresie bezpieczeństwa.

Choć pomoc humanitarna stanowi kluczowy element ogólnej reakcji UE na kryzys, UE chroni wyjątkowy charakter świadczonej przez siebie pomocy humanitarnej, pogłębiając

¹² Humanitarian Outcomes, Baza danych na temat bezpieczeństwa pracowników humanitarnych, <https://aidworkersecurity.org/incidents/report>

¹³ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130(01))

¹⁴ W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/96 określa się sposób udzielania pomocy humanitarnej UE; rozporządzenie stanowi, że pomoc humanitarna UE powinna docierać do osób dotkniętych klęską żywiołową lub konfliktem niezależnie od ich rasy, grupy etnicznej, do której należą, religii, płci, wieku, narodowości czy przynależności politycznej, a także że pomoc ta nie może kierować się względami politycznymi ani im podlegać.

¹⁵ <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>

¹⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/pl/pdf>

jednocześnie powiązanie z unijnymi inicjatywami w zakresie pomocy na rzecz rozwoju, rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju.

Działania UE w zakresie pomocy humanitarnej w dalszym ciągu będą realizowane zgodnie z zasadą „**nie szkodzić**” w odniesieniu do społeczności dotkniętych kryzysem oraz środowiska¹⁷; zostaną także dołożone wszelkie starania, aby działania te były też **uwrażliwione na konflikty** i aby nie przyczyniały się nieumyślnie do eskalacji konfliktu. W ramach działań w zakresie pomocy humanitarnej w dalszym ciągu będzie promowana i wzmacniana skuteczna humanitarna **koordynacja cywilno-wojskowa**, tak aby chronić przestrzeń humanitarną.

Pomoc humanitarna stanowi często główną formę pomocy udzielanej osobom dotkniętym kryzysem. W obliczu coraz większych potrzeb i napiętych do granic możliwości budżetów na pomoc bardzo realne staje się ryzyko, że niektóre osoby i społeczności zostaną pozostawione samym sobie. **UE w dalszym ciągu będzie zapewniać zrównoważoną reakcję na potrzeby** oraz przeznaczać 15 % swojego pierwotnego budżetu na pomoc humanitarną na „**zapomniane kryzysy**”.

Ciągle włączanie **ochrony** dla osób, które znalazły się w sytuacjach kryzysowych, w tym poprzez zapobieganie przemocy seksualnej, przemocy ze względu na płeć oraz seksualnemu wykorzystywaniu, niegodziwemu traktowaniu w celach seksualnych oraz molestowaniu seksualnemu, a także ograniczanie tych zjawisk i reagowanie na nie, pozostanie zasadniczym elementem pomocy humanitarnej UE zgodnie z unijnym planem działania w sprawie równości płci¹⁸. UE będzie w dalszym ciągu popierać globalne **Wezwanie do działania w celu ochrony przed przemocą uwarunkowaną płcią w sytuacjach nadzwyczajnych**¹⁹. Dochowa także swoich zobowiązań do szybkiego reagowania na wszelkiego rodzaju uchybienia w sektorze pomocy międzynarodowej oraz do zwiększenia odpowiedzialności²⁰.

W centrum pomocy humanitarnej UE pozostaną zdecydowanie ludzie, a **beneficjenci pomocy będą mogli mieć znaczący udział** w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą. UE jest zobowiązana także do zaspokajania potrzeb i przestrzegania praw poszczególnych grup, w tym kobiet, dzieci, osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Jest to wkład w realizację ogólnej unijnej agendy na rzecz równości²¹, która należy do głównych priorytetów Komisji Europejskiej.

¹⁷ W Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej wzywa się do włączenia kwestii środowiskowych do polityk sektorowych i interwencji w zakresie pomocy humanitarnej.

¹⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/gender-action-plan-putting-women-and-girls-rights-heart-global-recovery-gender-equal-world_en

¹⁹ UE przewodniczyła Wezwaniu do działania (<https://www.calltoactiongbv.com/>) od czerwca 2017 r. do grudnia 2018 r. oraz wydała wytyczne operacyjne na temat włączenia osób z niepełnosprawnościami w operacje humanitarne finansowane ze środków unijnych: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2019-01_disability_inclusion_guidance_note.pdf

²⁰ UE zatwierdziła „Zobowiązania podjęte przez darczyńców w celu zwalczania seksualnego wykorzystywania, niegodziwego traktowania w celach seksualnych i molestowania seksualnego w sektorze pomocy międzynarodowej” oraz „Zalecenie Komitetu Pomocy Rozwojowej dotyczące położenia kresu seksualnemu wykorzystywaniu, niegodziwemu traktowaniu w celach seksualnych i molestowaniu we współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej” z 2019 r.

²¹ „Równouprawnienie dla wszystkich i równość we wszystkich jej aspektach” to zasadniczy priorytet polityki Komisji Europejskiej. Aby zrealizować ten cel, od marca 2020 r. Komisja przedstawiła szereg specjalnych inicjatyw i strategii na rzecz równości dotyczących zwłaszcza kwestii równouprawnienia płci, niepełnosprawności oraz walki z różnymi formami dyskryminacji. Obejmują one w szczególności trzeci unijny plan działania w sprawie równości płci w stosunkach zewnętrznych; europejską strategię na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025; unijną strategię w sprawie praw osób z niepełnosprawnościami; unijną strategię na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025; unijny plan działania

Dostęp dzieci znajdujących się w sytuacji kryzysowej do bezpiecznego i konsekwentnego kształcenia ma kluczowe znaczenie, choć jest to założenie dalekie od rzeczywistości wszędzie na świecie. Placówki edukacyjne – oraz sami uczniowie – coraz częściej stają się świadomym celem brutalnych ataków, zwłaszcza w Sahelu. W międzyczasie – mimo że w wielu miejscach rozwiązania cyfrowe i rozwiązania zdalne pomogły w zapewnieniu pewnego stopnia ciągłości dla uczniów podczas pandemii COVID-19 – dostęp do tych możliwości jest poza zasięgiem wielu odbiorców pomocy humanitarnej, przy czym szczególne trudności w dostępie do edukacji odczuwają dzieci uchodźców i dzieci wewnętrznie przesiedlone. ONZ szacuje²², że w przypadku niemal 24 mln dzieci i osób młodych znajdujących się w sytuacji kryzysu humanitarnego istnieje ryzyko, że nie powrócą one do szkoły w związku z pandemią COVID-19. Na większe ryzyko narażone są dziewczęta, gdyż nieuczęszczanie do szkoły w wielu przypadkach prowadzi do wczesnych i przymusowych małżeństw²³. UE będzie w dalszym ciągu kłaść mocny nacisk na wspieranie **ochrony dzieci i edukację w sytuacjach nadzwyczajnych**, w szczególności na dostęp do edukacji dla dziewcząt w kontekstach pomocy humanitarnej. W dalszym ciągu będzie też przydzielać na ten priorytet co najmniej 10 % swojego rocznego budżetu na pomoc humanitarną (wzrost z 1 % w 2015 r.) oraz w pełni zaangażuje się w realizację deklaracji w sprawie bezpiecznych szkół²⁴.

Ponadto skuteczny **multilateralizm**²⁵ i **koordynacja prowadzona przez ONZ** dalej będą miały zasadnicze znaczenie dla unijnych operacji humanitarnych jako kluczowe czynniki umożliwiające realizację opartych na zasadach i spójnych działań w zakresie pomocy humanitarnej. Ponadto UE w dalszym ciągu będzie polegać na solidnej sieci różnych partnerów, w tym organizacji pozarządowych, agencji ONZ, funduszy i programów oraz innych organizacji międzynarodowych, a także na specjalistycznych agencjach państw członkowskich UE. Współpraca z tymi różnymi partnerami ma kluczowe znaczenie, jeżeli chodzi o poprawę sytuacji i osiągnięcie dobrych wyników w terenie.

przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025; unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów na lata 2020–2030. (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli/announcements/union-equality-first-year-actions-and-achievements_en). Zob. także Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024 (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>).

²² Organizacja Narodów Zjednoczonych, „Global Humanitarian Overview 2021” [„Globalny przegląd pomocy humanitarnej w 2021 r.”].

²³ Zob. przegląd polityki Sekretarza Generalnego ONZ „The impact of COVID-19 on women” [„Skutki COVID-19 dla kobiet”]: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>; można także odwiedzić stronę internetową Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn poświęconą skutkom COVID-19: <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality>

²⁴ Deklaracja w sprawie bezpiecznych szkół (z 2015 r.) to międzyrządowa inicjatywa prowadzona przez Norwegię i Argentynę, której celem jest wzmocnienie ochrony edukacji przed atakiem oraz zapewnienie ciągłości bezpiecznej edukacji podczas konfliktów zbrojnych.

²⁵ Wspólny komunikat dotyczący zwiększenia wkładu UE w multilateralizm oparty na zasadach: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf

3. Zaspokajanie rosnących potrzeb oraz ograniczanie luki w finansowaniu

3.1 Lepsze świadczenie pomocy: zwiększanie skuteczności i wydajności oraz wykorzystywanie innowacji i zdolności

Już w 2016 r. podczas Światowego Szczytu Humanitarnego główni darczyńcy i organizacje niosące pomoc humanitarną uznały strukturalne wyzwania związane z rosnącymi potrzebami i ograniczoną bazą zasobów. Podmioty te uzgodniły tzw. „wielki układ” (ang. „Grand Bargain”) mający na celu dostosowanie praktyk pracy darczyńców i organizacji pomocowych w celu zwiększenia do maksimum skuteczności i siły oddziaływania²⁶. Dziś przewodnie idee leżące u podstaw wielkiego układu mają większe znaczenie i pilniejszy charakter niż kiedykolwiek wcześniej: **elastyczność po stronie darczyńcy** w celu umożliwienia partnerom w zakresie pomocy humanitarnej szybkiego i adekwatnego reagowania przy jednoczesnej harmonizacji często uciążliwych wymogów poszczególnych darczyńców w zakresie sprawozdawczości. W zamian organizacje pomocowe **odnowiły swoje zobowiązanie do przeprowadzania skoordynowanej oceny potrzeb, odpowiedzialności** względem beneficjentów i podatników, **przejrzystości i widoczności** pomocy darczyńców przy jednoczesnym zapewnieniu, aby jak największa część środków dotarła do osób potrzebujących pomocy. Równocześnie kluczowe znaczenie ma fakt, aby można było szybko pozyskać finansowanie w ramach reakcji na nieprzewidziane sytuacje wyjątkowe (co udowodniła pandemia COVID-19) i częściej występujące nagłe klęski żywiołowe, takie jak te spowodowane zmianą klimatu. UE będzie dążyła do dalszej modernizacji swoich mechanizmów finansowania w celu zaoferowania swoim partnerom w zakresie pomocy humanitarnej **większej elastyczności operacyjnej** przy jednoczesnym zwiększeniu **wartości dodanej i widoczności pomocy UE**.

Mimo że większość pomocy humanitarnej UE jest przydzielana w ujęciu rocznym, Komisja Europejska przeprowadziła pilotaż wieloletnich i obejmujących wiele krajów „partnerstw programowych”, w tym we współpracy z Międzynarodowym Komitetem Czerwonego Krzyża²⁷. Celem tych partnerstw jest zapewnienie większej elastyczności partnerom w zakresie pomocy humanitarnej oraz ograniczenie obciążenia administracyjnego zarówno dla partnerów w zakresie pomocy humanitarnej, jak i dla Komisji przy jednoczesnym zwiększeniu do maksimum wpływu finansowania unijnego i poprawie widoczności UE. To pilotażowe podejście będzie rozszerzane na podmioty i agencje ONZ oraz inne organizacje międzynarodowe.

W bardziej ogólnym ujęciu **UE będzie w dalszym ciągu promować rozwój i przyjmowanie innowacyjnych rozwiązań**, które umożliwiają świadczenie bardziej wydajnej, efektywnej pod względem kosztów, ekologicznej i odpornej na zmiany klimatu pomocy²⁸.

Wykorzystywanie transferów **gotówkowych** jest obecnie powszechnie uznawane za najbardziej sprawny i skuteczny sposób przekazywania pomocy osobom dotkniętym

²⁶ Zob. Panel Wysokiego Szczebla ONZ ds. Finansowania Działań Humanitarnych: „Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap” [„Zadanie zbyt ważne, by mu nie podołać – rozwiązywanie problemu istniejącej luki w finansowaniu pomocy humanitarnej”] oraz <https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

²⁷ Pozostałe podmioty to m.in.: ACTED z Francji, Save The Children z Danii, Concern z Irlandii oraz Międzynarodowy Komitet Ratunkowy z Niemiec.

²⁸ Na przykład za pomocą nagrody Europejskiej Rady ds. Innowacji dla przystępnej cenowo zaawansowanej technologii dla pomocy humanitarnej, dzięki której sfinansowano projekty zapewniające m.in. inteligentne rozwiązania służące zapewnieniu społecznościom i uchodźcom dostępu do energii, służby zdrowia i opieki medycznej po przystępnej cenie. Szczegółowe informacje można uzyskać pod adresem: https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_aid

konfliktami lub klęskami żywiołowymi. UE już dawno zobowiązała się do wykorzystywania pomocy gotówkowej w kontekście pomocy humanitarnej zawsze wtedy, gdy jest to możliwe i właściwe²⁹. Współpracuje ona także z kluczowymi partnerami w celu zapewnienia, aby możliwie największa część finansowania przekazywanego na program pomocy gotówkowej docierała do beneficjentów końcowych.

Środki cyfrowe mają kluczowe znaczenie dla bezpiecznego dostarczenia transferów gotówkowych. W miarę dostępności mogą one także odegrać istotną rolę we wprowadzaniu nauki na odległość do edukacji w sytuacjach nadzwyczajnych zgodnie z Planem działania w dziedzinie edukacji cyfrowej³⁰ oraz we wdrożeniu systemów wczesnego ostrzegania o klęskach żywiołowych, monitorowania przymusowego wysiedlania oraz ocen potrzeb przeprowadzanych na odległość. UE będzie dalej **rozszerzać wykorzystywanie w swoich operacjach humanitarnych bezpiecznych i skutecznych narzędzi cyfrowych**, w szczególności w ramach **programów siatek bezpieczeństwa socjalnego umożliwiających reagowanie na wstrząsy**, takich jak siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych³¹ w Turcji (największy program humanitarny w historii UE), a także w celu **umożliwienia konektywności odbiorców pomocy** z pełnym poszanowaniem wymogów ochrony danych³².

Wsparcie dla lokalnych służb interwencyjnych

Lokalne społeczności i organizacje pełnią zwykle rolę służb interwencyjnych w sytuacji kryzysu, odgrywając kluczową rolę w udzielaniu potrzebną szybkiej i efektywnej pod względem kosztów pomocy. Podczas pandemii COVID-19 lokalne podmioty były często pierwszymi, które podejmowały działania, wypełniając lukę pozostawioną przez wyjeżdżających pracowników międzynarodowych podmiotów. Pandemia uwydatniła także znaczenie lokalnej wiedzy i rozumienia kontekstu dla zapewnienia, aby pomoc była chętniej przyjmowana, a także dla przyspieszenia zdolności do podejmowania interwencji.

Wielki układ obejmował także zdecydowane zobowiązanie ze strony darczyńców i międzynarodowych agencji pomocy do **kierowania większej części zasobów bezpośrednio do lokalnych służb interwencyjnych**. Przepływ środków finansowych do podmiotów lokalnych i krajowych organizacji pozarządowych został jednak zakłócony, ponieważ wielu darczyńców musiało pogodzić to zobowiązanie z wymogami regulacyjnymi oraz wymogami w zakresie przejrzystości i odpowiedzialności, zwłaszcza w sytuacjach konfliktu, gdzie monitorowanie finansowe może stanowić wyzwanie.

Komisja będzie dążyła do zintensyfikowania wsparcia UE dla lokalizacji, uwzględniając specyfikę poszczególnych państw oraz kontekst, a także korzystając z różnych instrumentów w sposób uwzględniający powiązanie między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi, w podziale na cztery osie:

- a) inwestowanie we wzmocnienie lokalnych zdolności, budowanie na ich doświadczeniu w zakresie realizacji takich inicjatyw, jak turecki fundusz inicjatyw lokalnych (ang. Local Initiative Fund in Turkey, LIFT), który zapewnia techniczne i finansowe

²⁹ Konkluzje Rady w sprawie pomocy gotówkowej: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10184-2015-INIT/pl/pdf>

³⁰ https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf

³¹ https://ec.europa.eu/echo/essn_en

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

wspieranie dla lokalnych służb interwencyjnych, aby pomoc docierała do uchodźców oraz społeczności ich przyjmujących;

- b) sprzyjanie przyjaznym środowisku i pochodzącym z lokalnych źródeł zamówieniom na dostawę pomocy humanitarnej;
- c) wspieranie lokalnych modeli finansowania, takich jak wielostronne mechanizmy finansowania zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem lokalnych służb interwencyjnych;
- d) zachęcanie międzynarodowych i lokalnych służb interwencyjnych do tworzenia konsorcjów opartych na równych partnerstwach, wspólnych obowiązkach i finansowaniu.

Zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w ramach wielkiego układu UE wnosi wkład do krajowych funduszy finansowania zbiorowego ONZ³³ w Sudanie Południowym i na Ukrainie na zasadzie pilotażu. Dzięki tym funduszom międzynarodowi darczyńcy mogą pośrednio wspierać lokalne i krajowe organizacje pozarządowe, w tym poprzez promowanie ich udziału w mechanizmach koordynacji pomocy humanitarnej na szczeblu krajowym.

Cel: *Promowanie elastycznych i skutecznych operacji humanitarnych oraz mechanizmów finansowania.*

Główne działania:

- *Rozszerzenie wieloletnich i elastycznych ustaleń dotyczących finansowania poczynionych z partnerami w zakresie pomocy humanitarnej – z wykorzystaniem instrumentów na rzecz rozwoju w przypadkach, w których można przewidzieć możliwość zastosowania podejścia opartego na powiązaniach – oraz uproszczenie/zharmonizowanie wymogów w zakresie sprawozdawczości zgodnie z wielkim układem, przy jednoczesnym zapewnieniu koordynacji ocen potrzeb między poszczególnymi agencjami oraz zwiększeniu odpowiedzialności, skuteczności i widoczności wsparcia UE.*
- *Zwiększenie wsparcia UE dla lokalnych służb interwencyjnych, w tym poprzez szersze wykorzystanie krajowych funduszy finansowania zbiorowego i innych mechanizmów finansowania, w których priorytetowo traktuje się podmioty lokalne.*
- *Opracowanie wytycznych dotyczących promowania równych partnerstw z lokalnymi służbami interwencyjnymi.*
- *Zachęcanie partnerów w zakresie pomocy humanitarnej do dalszego korzystania z narzędzi cyfrowych, w tym poprzez wspólne działania na rzecz tworzenia sprzyjających warunków.*
- *Opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących rozszerzonego wykorzystywania cyfrowego pieniądza oraz zapewnienie odbiorcom pomocy dostępu do rozwiązań cyfrowych w kontekście przeglądu polityki tematycznej UE w zakresie transferów gotówkowych.*
- *Wspieranie, zwiększanie skali i promowanie inwestycji w sprawdzone, opłacalne*

³³ <https://www.unocha.org/our-work/humanitarian-financing/country-based-pooled-funds-cbpf>

i oparte na technologii rozwiązania w zakresie pomocy humanitarnej, również w oparciu o przykład nagród Europejskiej Rady ds. Innowacji przyznanych w 2020 r.³⁴.

3.2 Wypełnianie luk: potencjał europejskich działań w zakresie pomocy humanitarnej

Chociaż UE będzie nadal dostarczać pomoc humanitarną przez swoich partnerów w tym zakresie, **mogą zaistnieć sytuacje, w których interwencja bezpośrednia UE będzie przynosić wyraźną wartość dodaną**, na przykład w celu zniwelowania tymczasowej luki, gdy zwyczajowe mechanizmy dostarczania pomocy lub dostępny potencjał organizacji humanitarnych lub organów krajowych mogą być nieskuteczne lub niewystarczające³⁵. W takich przypadkach **potencjał europejskich działań w zakresie pomocy humanitarnej**, zgodny z rozporządzeniem dotyczącym pomocy humanitarnej UE i finansowany z budżetu UE na pomoc humanitarną, umożliwiłby UE wspieranie państw członkowskich i swoich partnerów w zakresie pomocy humanitarnej w szybkim niesieniu pomocy.

Potencjał ten opierałby się na doświadczeniach zdobytych podczas pandemii COVID-19, w tym na wykorzystaniu lotów repatriacyjnych do transportu ładunków ze środkami pomocy humanitarnej oraz utworzeniu unijnego humanitarnego mostu powietrznego³⁶, w ramach podejścia „Drużyna Europy”, aby wspierać dostarczanie niezbędnej pomocy humanitarnej.

W okresie od maja do października 2020 r. UE z powodzeniem zrealizowała 67 operacji w ramach **unijnego humanitarnego mostu powietrznego** skierowanych do 20 państw na czterech kontynentach. W ramach tej inicjatywy, finansowanej z budżetu UE przeznaczonego na pomoc humanitarną, wysłano 1 150 ton ładunku w postaci niezbędnych środków pomocy medycznej i humanitarnej oraz 1 700 przedstawicieli personelu medycznego i pracowników humanitarnych, a także innych pasażerów.

Potencjał ten będzie funkcjonował jako uzupełnienie **Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności** i będzie opierał się na gotowości operacyjnej **Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego UE**³⁷. Jego celem będzie dalsze umożliwianie prowadzenia operacji humanitarnych przez partnerów UE i państwa członkowskie, a jego wdrażanie będzie przebiegać w ścisłej koordynacji z państwami członkowskimi. W razie potrzeby potencjał zostanie wykorzystany do ułatwienia logistyki, w tym transportu, umożliwiając łączenie zasobów i ułatwiając ich rozmieszczanie oraz podejmowanie pierwszych działań w terenie. W jego ramach można by na przykład oferować oceny logistyczne, wsparcie dla początkowego rozmieszczenia, wsparcie dla zarządzania zaopatrzeniem, gromadzenia zapasów, transportu lub dystrybucji artykułów pierwszej potrzeby, w tym szczepionek na COVID-19, oraz dostarczania ich w krajach, w których panuje niestabilna sytuacja³⁸. Mógłby on również jeszcze bardziej zwiększyć potencjał UE w zakresie udzielania pomocy medycznej w przypadku sytuacji stanu zagrożenia zdrowia w przyszłości, w oparciu o istniejący europejski korpus medyczny, w stosownych przypadkach we współpracy

³⁴ https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_aid

³⁵ Na działania w zakresie pomocy humanitarnej znaczny wpływ miały zakłócenia w transporcie i łańcuchu dostaw, a także ograniczenia związane z podróżą i ograniczenia w przemieszczaniu się narzucone na całym świecie na wczesnym etapie pandemii COVID-19.

³⁶ https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge_en

³⁷ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

³⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-united-front-beat-covid-19_en.pdf

40 https://europa.eu/youth/solidarity_pl

3.3. Większy nacisk na wpływ zmiany klimatu i czynniki środowiskowe: rzecznictwo, gotowość i działania antycypacyjne

Gotowość na wypadek klęsk żywiołowych stanowi już integralną część unijnych działań w zakresie pomocy humanitarnej, na którą przeznaczona jest specjalna budżet, i jest kluczowym elementem długoterminowego programu działań UE na rzecz ograniczania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Coraz większy wpływ zmiany klimatu i degradacji środowiska zagraża jednak powodzeniu samych operacji humanitarnych⁴¹. Zmiana klimatu nie tylko powoduje nasilenie klęsk żywiołowych, ale stanowi również czynnik zwielokrotniający zagrożenie⁴², który komplikuje i przedłuża sytuacje konfliktowe, zwiększając tym samym potrzeby humanitarne. Duże znaczenie ma zatem zapewnienie, aby w operacjach humanitarnych – niezależnie od czasu i miejsca ich prowadzenia – uwzględniać kwestie związane z klimatem i środowiskiem (w tym świadomość ryzyka), ze szczególnym naciskiem na wspieranie przystosowania się do zmiany klimatu i odporności środowiska w ramach opracowywania programów pomocy humanitarnej w krajach i regionach najbardziej narażonych na występowanie klęsk żywiołowych.

W szczególności **podejścia antycypacyjne⁴³ do operacji humanitarnych mogą pomóc wzmocnić odporność społeczności, w tym grup objętych przymusowym wysiedleniem, w regionach podatnych na zagrożenia związane z klimatem oraz na inne zagrożenia.** Skuteczność takich podejść zależy od dostępu do wystarczająco wiarygodnych informacji za pośrednictwem systemów wczesnego ostrzegania⁴⁴, w tym wskaźników lub innych kryteriów umożliwiających podjęcie działań. Opierając się na większej liczbie partnerstw ze społecznościami działaczy na rzecz klimatu i społecznościami naukowymi, UE będzie **zwiększać skalę wykorzystania tych podejść**. UE wykorzysta również swoje przewodnictwo w platformie reagowania na wysiedlenia wywołane klęskami żywiołowymi w 2022 r. do promowania globalnych starań na rzecz ochrony osób przymusowo wysiedlonych wskutek klęsk żywiołowych i zmiany klimatu.

W lipcu 2020 r. prognozy dostarczone przez globalny system informacji o powodziach w ramach unijnej usługi programu Copernicus w zakresie zarządzania kryzysowego (narzędzie dostępne w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności) umożliwiły partnerom w zakresie pomocy humanitarnej w Bangladeszu⁴⁵ podjęcie szybkich działań w odpowiedzi na silne powodzie, zapewniając pomoc w postaci świadczeń pieniężnych dla 3 300 rodzin na obszarach, które najbardziej ucierpiały.

⁴¹ W pierwszej połowie 2020 r. około 10 mln osób objęto przymusowym wysiedleniem, głównie z powodu zagrożeń i klęsk żywiołowych związanych z pogodą, przede wszystkim w Azji Południowej i Południowo-Wschodniej oraz w Rogu Afryki – Światowa Organizacja Meteorologiczna, 2020.

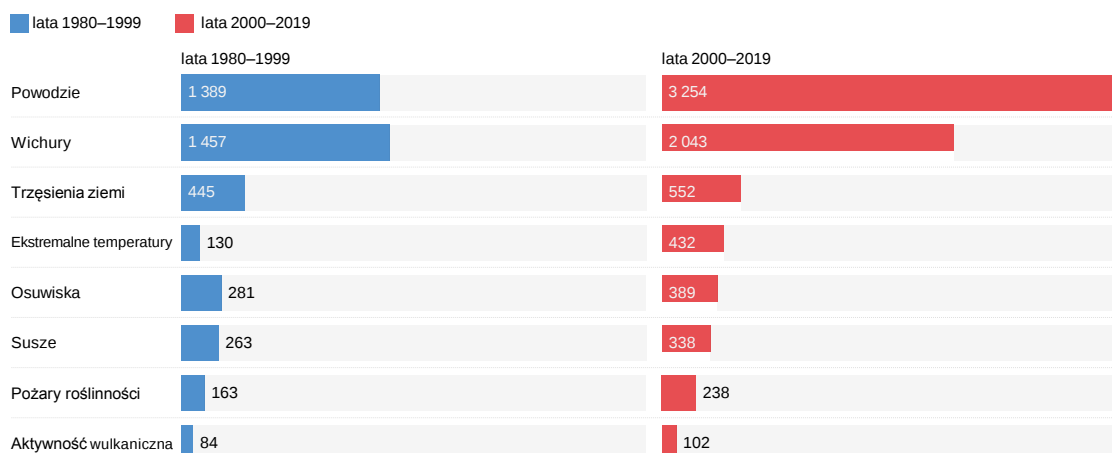
⁴² Konkluzje Rady w sprawie dyplomacji klimatycznej i energetycznej – <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>, Plan działania dotyczący zmiany klimatu i obronności – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12741-2020-INIT/en/pdf>

⁴³ Działania antycypacyjne obejmują wstępne planowanie wczesnych działań, na podstawie których można szybko uruchomić środki finansowe, zanim nastąpi klęska żywiołowa lub katastrofa spowodowana przez człowieka lub zanim wystąpi jakikolwiek inny bodziec do działania. Mają one również zastosowanie do innych rodzajów przewidywanych sytuacji kryzysowych, nie tylko tych związanych ze zmianą klimatu.

⁴⁴ <https://www.undrr.org/terminology/early-warning-system>

⁴⁵ Działania wdrożone przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyc, Czerwony Półksiężyc w Bangladeszu i Światowy Program Żywnościowy.

Rodzaje klęsk żywiołowych (lata 1980–2019)



Wykres: światowy przegląd pomocy humanitarnej ONZ z 2021 r. • Źródło: CRED/UNDRR

Pomimo rosnących humanitarnych skutków zmiany klimatu do państw najbardziej podatnych na zagrożenia dociera zbyt mało światowych środków finansowych przeznaczonych na działania związane z klimatem⁴⁶. Należy pilnie zapewnić dodatkowe finansowanie na szczeblu międzynarodowym na rzecz działań służących przystosowaniu się do zmiany klimatu, korzystając zarówno ze źródeł publicznych, jak i ze źródeł prywatnych. Aby uniknąć większego obciążenia systemu pomocy humanitarnej, UE będzie nadal **opowiadać się za skierowaniem znacznie większej ilości funduszy na rzecz klimatu na zwiększenie odporności i stopnia przystosowania w miejscach, w których jest to najbardziej potrzebne**. Skuteczność tego działania można zapewnić jedynie poprzez przyjęcie zintegrowanego podejścia do budowania odporności na zmianę klimatu i w obszarze środowiska, które to podejście obejmuje współpracę podmiotów prowadzących działania w dziedzinie pomocy humanitarnej, rozwoju i budowania pokoju, koncentrując się na zapobieganiu i gotowości oraz korzystając z wiedzy specjalistycznej zawartej w politykach na rzecz klimatu i środowiska oraz uzyskanej od społeczności naukowych⁴⁷.

Chociaż w wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2021–2027 pomocy humanitarnej nie objęto celem dotyczącym uwzględniania kwestii klimatu polegającym na przeznaczaniu 30 % środków na cele związane z klimatem, przyczynia się ona jednak do realizacji działań w dziedzinie klimatu. W ramach wkładu w ogólne starania w zakresie monitorowania wydatków UE na cele związane z klimatem Komisja dobrowolnie zastosuje takie **monitorowanie do unijnej pomocy humanitarnej**.

⁴⁶ Ze sprawozdania „World Disasters Report 2020” Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca wynika, że żaden z 20 krajów najbardziej podatnych na zagrożenia związane ze zmianą klimatu i wynikające z niej klęski żywiołowe nie znalazł się wśród 20 największych odbiorców funduszy na przystosowanie się do zmiany klimatu w przeliczeniu na mieszkańca.

⁴⁷ Na przykład w kontekście współpracy UE ze Światową Organizacją Meteorologiczną.

Darczyńcy i podmioty udzielające pomocy humanitarnej powinni dawać przykład. UE będzie zatem również **wspierać podejmowane przez partnerów w zakresie pomocy humanitarnej działania na rzecz zmniejszenia ich śladu środowiskowego**. Jednocześnie Komisja będzie **kontynuować proces „ekologizacji” swojej sieci humanitarnej w terenie (ECHOField) i swojej siedziby głównej**⁴⁸ w ramach wspierania Europejskiego Zielonego Ładu⁴⁹.

***Cel:** Dalsze uwzględnianie wpływu zmiany klimatu i czynników środowiskowych w polityce i praktyce w zakresie pomocy humanitarnej oraz wzmocnienie koordynacji z podmiotami prowadzącymi działania na rzecz rozwoju, bezpieczeństwa oraz klimatu lub środowiska w celu budowania odporności społeczności szczególnie podatnych na zagrożenia.*

Główne działania:

- Znaczne zwiększenie udziału funduszy na rzecz klimatu przeznaczonych na zwiększenie odporności i przystosowania w krajach i regionach najbardziej narażonych na występowanie klęsk żywiołowych, zgodnie z nową strategią UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz w ramach podejścia opartego na powiązaniu między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi.
- Zwiększenie odporności na zmianę klimatu i w obszarze środowiska wśród słabszych grup społecznych poprzez podejście oparte na powiązaniu między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi oraz zapewnienie rozpowszechniania i wdrażania nowych wytycznych dotyczących gotowości na wypadek klęsk żywiołowych wśród partnerów UE w zakresie pomocy humanitarnej, w ścisłej koordynacji z podmiotami prowadzącymi działania na rzecz rozwoju i klimatu.
- Dalsze rozwijanie i stosowanie podejść opartych na analizie ryzyka, w tym finansowania ryzyka, oraz zwiększanie skali działań antycypacyjnych w różnych kontekstach związanych z pomocą humanitarną i objętych nią regionach.
- Przygotowanie wytycznych i szkoleń dla partnerów UE w zakresie pomocy humanitarnej dotyczących ekologizacji pomocy humanitarnej w celu zmniejszenia śladu środowiskowego i klimatycznego pomocy humanitarnej.
- Monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem w ramach rozporządzenia w sprawie pomocy humanitarnej UE.

3.4 Wspólne działania: rozszerzanie bazy zasobów, eliminowanie przyczyn leżących u podstaw kryzysów i ostatecznie zmniejszanie potrzeb

Eliminowanie przyczyn leżących u podstaw i rozwijanie powiązania między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi

Celem pomocy humanitarnej jest **zapewnienie pomocy doraźnej osobom dotkniętym kryzysem**. Sama pomoc humanitarna nie rozwiązuje i nie może rozwiązać złożonych problemów leżących u podstaw konfliktów i innych kryzysów, czy byłyby to kwestie społeczno-gospodarcze, związane ze sprawowaniem rządów czy też środowiskowe. Wszystkimi tymi czynnikami należy nadal zajmować się w sposób całościowy – poprzez **podjęcie wyzwań w zakresie sprawowania rządów, poszanowanie praw podstawowych**

⁴⁸ Część zobowiązań Komisji w zakresie neutralności dla klimatu.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl

ludności, uwzględnienie nierówności, zapewnienie dostępu do podstawowych usług, do wymiaru sprawiedliwości, możliwości gospodarczych i bezpieczeństwa, a także poprzez stawienie czoła wyzwaniom związanym z klimatem i środowiskiem. Międzynarodowe wsparcie w każdej sytuacji kryzysowej będzie miało trwały wpływ tylko wówczas, gdy będzie szło w parze ze zdecydowanym zobowiązaniem organów krajowych i lokalnych do umieszczenia ludzi w centrum tych wysiłków – poprzez zwalczanie wykluczenia, ochronę praw i zapewnienie odpowiedzialności. Założenie to musi stanowić podstawę podejścia UE do konfliktów i kryzysów.

W ramach tych starań UE **zintensyfikuje swoje działania mające na celu powiązanie pomocy humanitarnej z rozwojem i budowaniem pokoju.** Pomoc humanitarna nie ma stanowić długoterminowego rozwiązania potrzeb ludzi, którzy ucierpieli w wyniku kryzysu. W ramach powiązania między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi UE uruchomi wszystkie instrumenty potrzebne nie tylko do zaspokojenia krótkoterminowych potrzeb, ale również do zapewnienia długoterminowych rozwiązań, a w przypadku konfliktów – do przyczynienia się do budowania trwałego pokoju. Wiąże się to z **przeprowadzeniem wspólnej analizy i opracowaniem ram reagowania operacyjnego,** a także z **przyjęciem podejścia uwrażliwionego na konflikty,** tak aby pomoc zewnętrzna nie przyczyniała się nieumyślnie do eskalacji konfliktu.

Podejście oparte na powiązaniach stanowi obecnie rzeczywistość w pomocy zewnętrznej UE w wielu krajach niestabilnych i podatnych na konflikty. Obejmuje to zarówno sześć wyznaczonych przez UE w 2017 r. krajów pilotażowych (Czad, Irak, Mjanma/Birma, Nigeria, Sudan i Uganda), jak i inne konteksty (np. wspólne ramy uwzględniające aspekty humanitarne oraz rozwojowe i pokojowe w odpowiedzi na kryzys w Syrii, które wprowadzono w Libanie i Jordanii). Przykłady obejmują:

- wspieranie siatki bezpieczeństwa socjalnego opracowanej z zachowaniem ścisłej koordynacji między podmiotami świadczącymi pomoc humanitarną i rozwojową;
- skoordynowane wsparcie na rzecz gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i odporności na nie w ramach środków finansowych na pomoc humanitarną i rozwojową (zwłaszcza w regionach, w których występują poważna degradacja gruntów, niedobór wody i zmiana klimatu, takich jak Sahel);
- poświęcanie coraz większej uwagi ochronie ludności cywilnej;
- dążenie do reform strukturalnych w celu wyeliminowania przyczyn przemocy;
- promowanie długoterminowych rozwiązań w kontekście przymusowych wysiedleń, zgodnie z komunikatem UE z 2016 r. pt. „Godne życie”⁵⁰ oraz Globalnym porozumieniem w sprawie uchodźców⁵¹.

Nieprzerwanie toczące się konflikty oraz społeczno-gospodarcze skutki COVID-19 jedynie zwiększają potrzebę rozszerzenia tych działań – głównie poprzez jeszcze intensywniejszą współpracę między UE, jej państwami członkowskimi, ich sieciami dyplomatycznymi, instytucjami finansowymi (w tym krajowymi bankami rozwoju i agencjami wykonawczymi, a także Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Europejskim Bankiem Odbudowy

⁵⁰ „Godne życie” https://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/Communication_Forced_Displacement_Development_2016.pdf

⁵¹ <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

i Rozwoju), **opierającą się na podejściu „Drużyna Europy”**⁵². Szczególne wysiłki zostaną podjęte w obszarach bezpieczeństwa żywnościowego, zdrowia i edukacji, zważywszy na dramatyczny wpływ pandemii w tych obszarach. Opierając się na pozytywnych doświadczeniach z okresu programowania 2014–2020, **UE będzie nadal wzmacniać synergie i komplementarność między poszczególnymi podmiotami i służbami UE**, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad humanitarnych.

***Cel:** Zapewnienie, by polityki w zakresie pomocy humanitarnej, rozwojowej i budowania pokoju oraz polityki z innych dziedzin współgrały ze sobą w celu lepszego powiązania pilnie potrzebnej pomocy doraźnej z rozwiązaniami długoterminowymi, mającymi na celu zmniejszenie potrzeb i wyeliminowanie przyczyn leżących u podstaw konfliktów i kryzysów.*

Główne działania:

- *Przeprowadzanie systematycznych wspólnych unijnych analiz ryzyka, potrzeb, podatności na zagrożenia i czynników strukturalnych leżących u podstaw kryzysów, a także, w stosownych przypadkach, wspólne programowanie i planowanie polityk UE w sposób uwzględniający powiązanie między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi.*
- *Wzmocnienie mechanizmów koordynacji w terenie w ramach działań UE w zakresie pomocy humanitarnej, rozwojowej i budowania pokoju w celu zapewnienia połączonych i spójnych wyników, przy wsparciu delegatur Unii i biur terenowych ECHO. W tych ramach należy ściśle współpracować z państwami członkowskimi UE, stosując podejście „Drużyna Europy”.*
- *Wdrożenie skutecznego powiązania między różnymi działaniami humanitarnymi, rozwojowymi i w zakresie budowania pokoju oraz wykorzystanie istniejących narzędzi takich jak dialog merytoryczny w celu wzmocnienia zdolności krajowych i lokalnych – w tym zdolności organów niepaństwowych – do świadczenia podstawowych usług i wspierania budowania odporności.*
- *Rozszerzenie wsparcia dla siatek bezpieczeństwa socjalnego opartych na środkach pieniężnych i reagujących na wstrząsy.*
- *Wykorzystanie politycznego i dyplomatycznego zaangażowania UE oraz wszystkich dostępnych instrumentów w celu zapobiegania kryzysom, rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju, przy jednoczesnym zintensyfikowaniu rzecznictwa na rzecz operacji humanitarnych, tak aby ułatwić dostęp do zasad humanitarnych, ochrony ludności cywilnej i międzynarodowego prawa humanitarnego oraz ich poszanowanie.*
- *Promowanie skutecznej koordynacji cywilno-wojskowej w zakresie pomocy humanitarnej we wszystkich istotnych kontekstach jako ram dotyczących ochrony przestrzeni humanitarnej, unikania powielania działań, minimalizowania niespójności i maksymalizowania potencjalnych synergii z podmiotami prowadzącymi działania w obszarze bezpieczeństwa i obrony.*
- *Tworzenie synergii z działaniami UE w zakresie mediacji pokojowej i zapobiegania konfliktom, przy pełnym poszanowaniu zasad humanitarnych, w celu zwiększenia wysiłków na rzecz łagodzenia cierpienia.*
- *Włączenie edukacji do obszarów priorytetowych w ramach powiązania między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi – obok takich sektorów jak*

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_communication_global_eu_covid-19_response_en.pdf

zdrowie, bezpieczeństwo żywnościowe, gotowość na wypadek klęsk żywiołowych i odporność na zmianę klimatu – aby pomóc wypełnić globalną lukę w dziedzinie edukacji.

Rozszerzenie bazy zasobów – zarówno w Europie, jak i poza jej granicami.

Dramatyczny wzrost zakresu i dotkliwości kryzysów humanitarnych, jaki miał miejsce w ostatnich latach, stanowi wyzwanie dla całej ludzkości. Pandemia COVID-19 uwypukliła duże znaczenie zasady, że „nikt nie może zostać pozostawiony samemu sobie”. Kluczowe zalecenia sformułowane przez Panel Wysokiego Szczebla ds. Finansowania Działań Humanitarnych powołany przez Sekretarza Generalnego ONZ w 2015 r. są jeszcze bardziej aktualne w 2021 r.⁵³: istnieje **pilna potrzeba zwiększenia zasobów w celu zaspokojenia znacznie większych potrzeb humanitarnych.**

Pomimo tego **baza zasobów na potrzeby pomocy humanitarnej pozostaje niepokojąco wąska.** W 2020 r. trzej najwięksi darczyńcy (Stany Zjednoczone, Niemcy i Komisja Europejska) zapewniły 62 % zgłoszonych środków finansowych na pomoc humanitarną. W UE tylko cztery państwa członkowskie i Komisja Europejska zapewniają około 90 % środków na finansowanie unijnej pomocy humanitarnej⁵⁴. Chociaż w ostatnich latach wiele krajów, w tym niektóre państwa członkowskie UE, zwiększyło środki finansowe na pomoc humanitarną, istnieją znaczne możliwości w zakresie rozszerzenia listy darczyńców i zwiększenia wkładu obecnych, aby odpowiedzieć na pilną potrzebę wspólnych globalnych działań.

W tym kontekście UE powinna **zintensyfikować swoje rzecznictwo na rzecz znacznego zwiększenia wysiłków w zakresie finansowania pomocy humanitarnej** oraz lepszego podziału odpowiedzialności między darczyńcami, w tym państwami członkowskimi UE. UE – współpracując ze swoimi państwami członkowskimi, a także z innymi zaangażowanymi darczyńcami pomocy humanitarnej takimi jak Stany Zjednoczone – powinna wykorzystać swoje dwustronne, regionalne i wielostronne zaangażowanie zarówno wobec istniejących, jak i nowych darczyńców (w szczególności tych, których znaczenie w gospodarce światowej znacznie wzrosło w ostatnich latach, takich jak Chiny i państwa Zatoki Perskiej), aby zachęcić do zwiększenia poziomu finansowania i bardziej systematycznego wspierania światowego systemu pomocy humanitarnej. Zaangażowanie to powinno opierać się na istniejącym celu polegającym na przeznaczaniu 0,7 % dochodu narodowego brutto⁵⁵ na oficjalną pomoc rozwojową oraz przypominać o tym celu, jak również powinno zachęcać do zwiększenia zobowiązań w zakresie środków finansowych na pomoc humanitarną proporcjonalnie do gwałtownego wzrostu potrzeb i wymagań humanitarnych, który nastąpił w ostatnich latach. Wysiłki te powinny iść w parze z pozyskiwaniem poparcia dla poszanowania zasad humanitarnych, zasad dobrej pomocy humanitarnej i międzynarodowego prawa humanitarnego.

UE i USA łączą silne stosunki partnerskie w dziedzinie pomocy humanitarnej, oparte na dialogu i współpracy w zakresie konkretnych kryzysów i kwestii tematycznych. Opierając się na tych silnych relacjach, UE i Stany Zjednoczone mogą również wspólnie pracować nad lepszym podziałem

⁵³ <https://reliefweb.int/report/world/high-level-panel-humanitarian-financing-report-secretary-general-too-important-fail>

⁵⁴ <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2020>

⁵⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

odpowiedzialności między darczyńcami w zakresie wspierania światowego systemu pomocy humanitarnej zgodnie z nową agendą transatlantycką⁵⁶.

UE powinna również zbadać sposoby lepszego promowania i angażowania **sektora prywatnego** w świadczenie usług na rzecz osób dotkniętych kryzysem humanitarnym w stosownych przypadkach. W ostatnich latach podmioty działające w dziedzinie pomocy humanitarnej podjęły szereg innowacyjnych inicjatyw służących wprowadzeniu takich narzędzi jak obligacje humanitarne. Poczyniono znaczne postępy w zakresie stosowania ubezpieczeń i reasekuracji w odniesieniu do ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. UE może jednak zrobić więcej, aby pozyskać dodatkowe fundusze poprzez większe zaangażowanie sektora prywatnego we wsparcie działań w zakresie pomocy humanitarnej.

W oparciu o szeroko zakrojone prace nad określeniem zakresu, do których Komisja przyczyniła się w kontekście wielostronnym⁵⁷, będzie ona dążyć do wprowadzenia innowacyjnych metod finansowania do swojego zestawu narzędzi humanitarnych i będzie aktywnie promować zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie działań humanitarnych.

***Cel:** Znaczne zwiększenie bazy zasobów na potrzeby operacji humanitarnych.*

Główne działania:

- Przypomnienie o zobowiązaniu UE do przeznaczania 0,7 % dochodu narodowego brutto na oficjalną pomoc rozwojową, współpraca z państwami członkowskimi na rzecz zwiększenia zobowiązań w zakresie środków finansowych na pomoc humanitarną proporcjonalnie do gwałtownego wzrostu potrzeb i wymagań humanitarnych, który nastąpił w ostatnich latach.
- Zwiększenie zaangażowania UE w kontakty z państwami, które udzielają pomocy od dawna, oraz tymi, które dopiero zaczynają jej udzielać, aby przypomnieć o wspólnej odpowiedzialności za wspieranie działań w zakresie pomocy humanitarnej i bardziej systematycznie włączać je do dialogu politycznego UE z odpowiednimi państwami niebędącymi członkami UE; wzmocnienie lub zawarcie sojuszy na szczeblu globalnym z państwami o podobnych poglądach w celu promowania globalnego programu pomocy humanitarnej.
- Uruchomienie pilotażowej inicjatywy na rzecz łączenia środków z budżetu UE na pomoc humanitarną w celu pozyskania dodatkowych funduszy z sektora prywatnego w kontekście pomocy humanitarnej w 2021 r.

4. Wspieranie lepszego środowiska sprzyjającego pomocy humanitarnej

4.1 Promowanie poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego

Międzynarodowe prawo humanitarne (MPH) to zbiór uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym i powszechnie uznawanych zasad mających na celu ograniczenie skutków

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf

⁵⁷ Przykładowo w kontekście jej współprzewodnictwa w ramach inicjatywy na rzecz dobrej pomocy humanitarnej (Good Humanitarian Donorship) (lata 2018–2021) lub jako członka inicjatywy na rzecz inwestowania w działania humanitarne i odporność – Humanitarian and Resilience Investing Initiative (<https://www.weforum.org/projects/humanitarian-investing-initiative?emailType=Newsletter>)).

konfliktów zbrojnych oraz ochronę osób cywilnych i innych osób niebiorących udziału w działaniach wojennych. **Poszanowanie MPH** samo w sobie stanowi istotny cel; jest również warunkiem wstępnym skutecznej pomocy humanitarnej i może w ogóle zapobiec potrzebie takiej pomocy. Obecnie naruszanie tych zasad jest powtarzającym się zjawiskiem. Kombatanci zbyt często obierają za cel osoby cywilne, w tym pracowników pomocy humanitarnej lub służby zdrowia.

UE ustanowiła wytyczne w sprawie przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego⁵⁸ oraz zapewnia wsparcie na rzecz szkolenia personelu wojskowego, sił bezpieczeństwa i dyplomatycznego. Dalsze działania będą podejmowane w ramach nowych instrumentów zewnętrznych UE (na lata 2021–2027). **UE powinna nadal konsekwentnie stawiać w centrum swoich działań zewnętrznych promowanie i stosowanie MPH.** W tym kontekście UE będzie w dalszym ciągu zdecydowanie wspierać rolę Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża wykonującego swój mandat na rzecz skutecznego stosowania MPH.

Poważne naruszenia MPH należy konsekwentnie potępiać w ramach skoordynowanego podejścia UE. Należy wzmocnić środki służące zapewnieniu przestrzegania MPH jako elementu instrumentów zewnętrznych UE, m.in. poprzez przeprowadzanie analiz należytej staranności. UE powinna również wykorzystać swoje znaczenie polityczne i gospodarcze do promowania przestrzegania MPH przez kraje partnerskie, na przykład w ramach prowadzonego dialogu politycznego oraz dialogu dotyczącego praw człowieka, a także w stosownych przypadkach w ramach stosunków handlowych i pomocowych z krajami partnerskimi.

Coraz częstsze stosowanie sankcji – zwłaszcza jednostronnych sankcji państw niebędących członkami UE, z których niektóre mają zasięg eksterytorialny – również komplikuje niesienie pomocy humanitarnej i utrudnia prowadzenie opartych na zasadach operacji humanitarnych. Ponieważ banki i inne instytucje finansowe starają się zmniejszyć swoją ekspozycję poprzez ograniczenie lub zakończenie działalności w jurysdykcjach objętych sankcjami, transakcje humanitarne stają się coraz trudniejsze, a niekiedy i niemożliwe. Chociaż środki ograniczające UE są ukierunkowane i nie mają na celu utrudnienia dostarczania pomocy humanitarnej, wiążą się one z szeregiem **obowiązków**, których naruszenie może prowadzić do podjęcia działań prawnych, w tym do sankcji karnych na szczeblu krajowym.

UE podjęła działania informacyjne mające na celu ułatwienie świadczenia pomocy humanitarnej w środowiskach objętych sankcjami, takie jak wytyczne Komisji w kontekście pandemii COVID-19⁵⁹. **UE powinna utrzymać i dalej zwiększać wsparcie dla swoich partnerów w zakresie pomocy humanitarnej w odniesieniu do ich praw i obowiązków w ramach poszczególnych systemów sankcji UE**⁶⁰. Jednocześnie UE powinna dążyć do konsekwentnego włączania **wyjątków humanitarnych** do systemów sankcji UE⁶¹. Zgodnie z

⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=LEGISSUM:ah0004>

⁵⁹ Wytyczne Komisji dotyczące udzielania pomocy humanitarnej w celu walki z pandemią COVID-19 na określonych obszarach objętych unijnymi środkami ograniczającymi: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_pl.pdf

⁶⁰ Przykładowo w komunikacie „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności” przewidziano przegląd istniejących systemów sankcji m.in. w celu oceny ich wpływu na udzielanie pomocy humanitarnej <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0032&qid=1611728656387>

⁶¹ Spośród 42 obecnie obowiązujących systemów sankcji UE 7 zawiera pewnego rodzaju wyjątki humanitarne.

„Call for Action to strengthen respect for international humanitarian law and principled humanitarian action” [„Wezwanie do działania na rzecz większego poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego i opartych na zasadach operacji humanitarnych”], do którego niedawno przyłączyła się UE⁶², pracownicy pomocy humanitarnej i służby zdrowia zaangażowani w działania prowadzone zgodnie z MPH i zasadami humanitarnymi nie powinni podlegać ściganiu karnemu. UE powinna również rozważyć uwzględnienie **naruszeń MPH jako kryterium umieszczania osób lub podmiotów na liście w odpowiednich systemach sankcji UE.**

Cel: *Uznanie przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego (MPH) za główny element działań zewnętrznych UE, aby chronić ludności cywilne, wspierać oparte na zasadach operacje humanitarne oraz chronić pracowników pomocy humanitarnej i służby zdrowia.*

Główne działania:

- Ustanowienie mechanizmu koordynacji w zakresie MPH na szczeblu UE, aby zapewnić lepsze monitorowanie naruszeń MPH na świecie, ułatwić koordynację odpowiednich podmiotów UE i wspierać silniejszą dyplomację humanitarną UE.
- Dalsze wzmocnienie ram przestrzegania MPH m.in. jako elementu instrumentów zewnętrznych UE, w tym poprzez przeprowadzanie analiz należytej staranności oraz w ramach prowadzonego dialogu politycznego, dotyczącego bezpieczeństwa i praw człowieka, a także, w stosownych przypadkach, poprzez umowy handlowe z krajami partnerskimi.
- Rozważenie uwzględnienia poważnych naruszeń MPH jako podstawy do umieszczenia na liście w systemach sankcji UE, gdy jest to właściwe i gdy można będzie zagwarantować uniknięcie jakiegokolwiek negatywnego wpływu na działania humanitarne.
- Dalsze dopilnowanie, aby MPH było w pełni odzwierciedlone w polityce sankcji UE, w tym poprzez konsekwentne włączanie wyjątków humanitarnych do systemów sankcji UE; praca nad stworzeniem skutecznych ram dotyczących korzystania z takich wyjątków przez organizacje humanitarne otrzymujące finansowanie unijne; zapewnianie dalszego praktycznego wsparcia dla organizacji humanitarnych w odniesieniu do ich praw i obowiązków w ramach poszczególnych systemów sankcji UE.
- Dalsze promowanie dialogu między wszystkimi stronami zaangażowanymi w pomoc humanitarną (darczyńcami, regulatorami, organizacjami pozarządowymi i bankami) w celu ułatwienia niesienia pomocy humanitarnej wszystkim potrzebującym.

4.2 Wzmocnienie zaangażowania i przywództwa UE

Działanie jako „Drużyna Europy”

⁶² Zainicjowane przez ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec w Nowym Jorku dnia 26 września 2019 r. UE wyraziła poparcie w grudniu 2020 r. (<https://onu.delegfrance.org/Strengthening-respect-for-international-humanitarian-law>).

Pomoc humanitarna UE cieszy się dużym poparciem opinii publicznej⁶³ jako jeden z najbardziej widocznych aspektów działań zewnętrznych UE. Zgodnie z traktatami UE zarówno państwa członkowskie, jak i UE mają do odegrania ważną i odrębną rolę w zakresie pomocy humanitarnej. Istnieje potencjał wykorzystania tego wspólnego wpływu poprzez koordynację wysiłków i zapewnienie komplementarności oraz poprzez promowanie podejścia opartego na powiązaniu między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi.

W szczególności **wspólne przesłania UE w sprawie najważniejszych kryzysów humanitarnych** mogą podtrzymywać inicjatywy „dyplomacji humanitarnej” na szczeblu dwustronnym, regionalnym i międzynarodowym. **Skonsolidowane zobowiązania UE** (wraz z krajowymi zobowiązaniami państw członkowskich) mogą zwiększyć widoczność zaangażowania UE na międzynarodowych konferencjach darczyńców.

W ramach podejścia „Drużyna Europy” państwa członkowskie i Komisja mogą również odnieść korzyści z jeszcze ściślejszej **wymiany i gromadzenia analiz** w sytuacjach kryzysowych. Komisja będzie zatem nadal udostępniać państwom członkowskim wiedzę fachową ze swojej humanitarnej sieci terenowej⁶⁴, a także wiedzę fachową delegatur Unii. Będzie to obejmować bardziej systematyczne oferowanie możliwości wykorzystania części ich finansowania w konkretnych sytuacjach kryzysowych jako **zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel** za pośrednictwem bezpośredniego wkładu na rzecz unijnych instrumentów budżetowych.

Łączenie zasobów może również pomóc zmaksymalizować wpływ interwencji UE i państw członkowskich, jednocześnie dając państwom członkowskim możliwość rozszerzenia zasięgu ich pomocy humanitarnej. Rzecz jasna działania takie będą miały charakter uzupełniający względem istniejących mechanizmów finansowania zbiorowego i nie powinny z nimi konkurować.

Na szczeblu operacyjnym Komisja wniesie własną wiedzę fachową i zasoby, zarówno w zakresie pomocy humanitarnej, jak i ochrony ludności, w tym swoją sieć terenowych ekspertów ds. humanitarnych oraz unijną sieć wiedzy w zakresie ochrony ludności⁶⁵. Jednocześnie UE będzie nadal opracowywać polityki i wytyczne w odpowiednich obszarach pomocy humanitarnej, korzystając z wpływu, jaki jej polityki tematyczne wywarły w takich dziedzinach, jak: ochrona, płeć, niepełnosprawność, żywność, odżywianie, zdrowie – w tym zdrowie psychiczne i wsparcie psychospołeczne – schronienie, woda, dezynfekcja i higiena, edukacja w sytuacjach nadzwyczajnych, środowisko i metody udzielania pomocy (np. pomoc pieniężna).

W ramach aktywnego przyczyniania się do dialogu dotyczącego kwestii humanitarnych na szczeblu wielostronnym w 2021 r. Komisja zorganizuje **Europejskie Forum Humanitarne**, aby promować **bardziej zrównoważoną dyskusję i dialog, w tym na temat kwestii polityki humanitarnej poruszonych w niniejszym komunikacie**, w duchu podejścia

⁶³ Według danych Eurobarometru z grudnia 2020 r. 91 % ankietowanych obywateli Unii twierdzi, że finansowanie przez UE działań z zakresu pomocy humanitarnej jest ważne lub bardzo ważne

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2265>

⁶⁴ Humanitarna sieć terenowa Komisji (ECHOField) składa się z 49 biur w 41 państwach, w których około 450 ekspertów zapewnia pomoc techniczną i monitorowanie pomocy humanitarnej UE.

⁶⁵ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/knowledge-network_en

„Drużyna Europy”. Wezmą w nim udział najważniejsze zainteresowane strony z państw członkowskich, instytucje Unii, w tym Parlament Europejski, oraz podmioty działające w dziedzinie pomocy humanitarnej.

Komisja będzie ponadto kontynuować swoje wysiłki na rzecz promowania **widoczności pomocy humanitarnej UE**. Komisja zaktualizuje wytyczne i monitorowanie zobowiązań w zakresie widoczności, dając swoim partnerom w zakresie pomocy humanitarnej większe możliwości inwestowania w zwiększanie świadomości na temat pomocy humanitarnej UE. Działania komunikacyjne Komisji będą wspierać ogólne zasady przejrzystości, rozliczalności i dialogu z obywatelami.

Wzmocnienie zaangażowania UE w pomoc humanitarną na szczeblu wielostronnym

W pełnym wyzwaniu środowisku geopolitycznym UE jest zdecydowana wspierać główną rolę koordynacyjną ONZ w reagowaniu na kryzysy humanitarne oraz w ustanawianiu i utrzymywaniu międzynarodowych ram normatywnych i prawnych. Z myślą o skutecznym wspieraniu ONZ konieczne jest, aby UE i jej państwa członkowskie **systematycznie dążyły do konsolidacji stanowisk** na forach międzynarodowych i wielostronnych, w tym w ośrodkach ONZ w Nowym Jorku, Genewie i Rzymie. UE będzie nadal odgrywać aktywną rolę w międzynarodowych dialogach dotyczących kwestii humanitarnych, w tym w ramach Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ. UE **będzie nadal zwiększać swoje zaangażowanie w organach zarządzających agencjami, funduszami i programami ONZ**⁶⁶.

Cel: Wzmocnienie zaangażowania i przywództwa UE w kwestii pomocy humanitarnej w celu zmaksymalizowania jej wpływu.

Główne działania:

- Zachęcanie UE i jej państw członkowskich do opracowywania wspólnych przesłań w sprawie najważniejszych kryzysów humanitarnych oraz zachęcanie do podejmowania skonsolidowanych zobowiązań UE i państw członkowskich podczas międzynarodowych humanitarnych konferencji darczyńców (towarzyszących zobowiązaniom krajowym) w ramach podejścia „Drużyna Europy”; dążenie do konsolidacji stanowisk UE i państw członkowskich na odpowiednich forach międzynarodowych i wielostronnych.
- Rozwinięcie możliwości wykorzystania przez państwa członkowskie UE zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel w celu skorzystania z obecności i wiedzy fachowej UE w terenie w dziedzinie pomocy humanitarnej.
- Zorganizowanie w 2021 r. Europejskiego Forum Humanitarnego w celu promowania dialogu dotyczącego kwestii polityki humanitarnej.
- Promowanie dalszego dialogu z najważniejszymi zainteresowanymi stronami na

⁶⁶ Wspólny komunikat dotyczący zwiększenia wkładu UE w multilateralizm oparty na zasadach: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf

temat kontynuacji najważniejszych proponowanych działań określonych w niniejszym komunikacie oraz angażowanie się w ten dialog.

5. Wnioski

Pomoc humanitarna stanowi konkretny wyraz solidarności UE oraz wartość podstawową, niezwykle potrzebną w tych trudnych czasach. W obliczu rosnących potrzeb humanitarnych i ograniczonych zasobów, a także zgodnie ze swoimi zasadami i wartościami towarzyszącymi jej założeniu, UE musi nadal dawać przykład w tej dziedzinie. Ambitny program przedstawiony w niniejszym komunikacie można zrealizować jedynie w ścisłej koordynacji z państwami członkowskimi UE oraz partnerami UE w zakresie pomocy humanitarnej. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do przyłączenia się do wspierania i kontynuowania działań proponowanych w niniejszym komunikacie.

Dodatek: Przegląd głównych działań

Główne działania dla UE

***Cel:** Promowanie elastycznych i skutecznych operacji humanitarnych oraz mechanizmów finansowania.*

- Rozszerzenie wieloletnich i elastycznych ustaleń dotyczących finansowania poczynionych z partnerami w zakresie pomocy humanitarnej – z wykorzystaniem instrumentów na rzecz rozwoju w przypadkach, w których można przewidzieć możliwość zastosowania podejścia opartego na powiązaniach – oraz uproszczenie/zharmonizowanie wymogów w zakresie sprawozdawczości zgodnie z wielkim układem, przy jednoczesnym zapewnieniu koordynacji ocen potrzeb między poszczególnymi agencjami oraz zwiększeniu odpowiedzialności, skuteczności i widoczności wsparcia UE.
- Zwiększenie wsparcia UE dla lokalnych służb interwencyjnych, w tym poprzez szersze wykorzystanie krajowych funduszy finansowania zbiorowego i innych mechanizmów finansowania, w których priorytetowo traktuje się podmioty lokalne.
- Opracowanie wytycznych dotyczących promowania równych partnerstw z lokalnymi służbami interwencyjnymi.
- Zachęcanie partnerów w zakresie pomocy humanitarnej do dalszego korzystania z narzędzi cyfrowych, w tym poprzez wspólne działania na rzecz tworzenia sprzyjających warunków.
- Opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących rozszerzonego wykorzystywania cyfrowego pieniądza oraz zapewnienie odbiorcom pomocy dostępu do rozwiązań cyfrowych w kontekście przeglądu polityki tematycznej UE w zakresie transferów gotówkowych.
- Wspieranie, zwiększanie skali i promowanie inwestycji w sprawdzone, opłacalne i oparte na technologii rozwiązania w zakresie pomocy humanitarnej, również w oparciu o przykład nagród Europejskiej Rady ds. Innowacji przyznanych w 2020 r.

***Cel:** Zagwarantowanie szybkiego i skutecznego dostarczenia pomocy humanitarnej UE potrzebującym.*

- Stworzenie potencjału europejskich działań w zakresie pomocy humanitarnej, aby w razie potrzeby wypełnić luki, umożliwiając państwom członkowskim UE i partnerom w zakresie pomocy humanitarnej szybkie dostarczanie pomocy humanitarnej, w sposób skoordynowany i komplementarny w stosunku do Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności.

***Cel:** Dalsze uwzględnianie wpływu zmiany klimatu i czynników środowiskowych w polityce i praktyce w zakresie pomocy humanitarnej oraz wzmocnienie koordynacji z podmiotami prowadzącymi działania na rzecz rozwoju, bezpieczeństwa oraz klimatu lub środowiska w celu budowania odporności społeczności szczególnie podatnych na zagrożenia.*

- Przygotowanie wytycznych i szkoleń dla partnerów UE w zakresie pomocy humanitarnej dotyczących ekologizacji pomocy humanitarnej w celu zmniejszenia śladu środowiskowego i klimatycznego pomocy humanitarnej.
- Monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem w ramach rozporządzenia w sprawie pomocy humanitarnej UE.

Cel: Zapewnienie, by polityki w zakresie pomocy humanitarnej, rozwojowej i pokoju oraz polityki z innych dziedzin współgrały ze sobą w celu lepszego powiązania pilnie potrzebnej pomocy doraźnej z rozwiązaniami długoterminowymi, mającymi na celu zmniejszenie potrzeb i wyeliminowanie przyczyn leżących u podstaw konfliktów i kryzysów.

- Przeprowadzanie systematycznych wspólnych unijnych analiz ryzyka, potrzeb, podatności na zagrożenia i czynników strukturalnych leżących u podstaw kryzysów, a także, w stosownych przypadkach, wspólne programowanie i planowanie polityk UE w sposób uwzględniający powiązanie między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi.
- Wdrożenie skutecznego powiązania między różnymi działaniami humanitarnymi, rozwojowymi i w zakresie budowania pokoju oraz wykorzystanie istniejących narzędzi takich jak dialog merytoryczny w celu wzmocnienia zdolności krajowych i lokalnych – w tym zdolności organów niepaństwowych – do świadczenia podstawowych usług i wspierania budowania odporności.
- Rozszerzenie wsparcia dla siatek bezpieczeństwa socjalnego opartych na środkach pieniężnych i reagujących na wstrząsy.
- Promowanie skutecznej koordynacji cywilno-wojskowej w zakresie pomocy humanitarnej we wszystkich istotnych kontekstach jako ram dotyczących ochrony przestrzeni humanitarnej, unikania powielania działań, minimalizowania niespójności i maksymalizowania potencjalnych synergii z podmiotami prowadzącymi działania w obszarze bezpieczeństwa i obrony.
- Tworzenie synergii z działaniami UE w zakresie mediacji pokojowej i zapobiegania konfliktom, przy pełnym poszanowaniu zasad humanitarnych, w celu zwiększenia wysiłków na rzecz łagodzenia cierpienia.
- Włączenie edukacji do obszarów priorytetowych w ramach powiązania między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi – obok takich sektorów jak zdrowie, bezpieczeństwo żywnościowe, gotowość na wypadek klęsk żywiołowych i odporność na zmianę klimatu – aby pomóc wypełnić globalną lukę w dziedzinie edukacji.

Cel: Znaczne zwiększenie bazy zasobów na potrzeby operacji humanitarnych.

- Uruchomienie pilotażowej inicjatywy na rzecz łączenia środków z budżetu UE na pomoc humanitarną w celu pozyskania dodatkowych funduszy z sektora prywatnego w kontekście pomocy humanitarnej w 2021 r.

Cel: Uznanie przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego (MPH) za główny element działań zewnętrznych UE, aby chronić ludności cywilne, wspierać oparte na

zasadach operacje humanitarne oraz chronić pracowników pomocy humanitarnej i służby zdrowia.

- Ustanowienie mechanizmu koordynacji w zakresie MPH na szczeblu UE, aby zapewnić lepsze monitorowanie naruszeń MPH na świecie, ułatwić koordynację odpowiednich podmiotów UE i wspierać silniejszą dyplomację humanitarną UE.
- Dalsze wzmocnienie ram przestrzegania MPH m.in. jako elementu instrumentów zewnętrznych UE, w tym poprzez przeprowadzanie analiz należytej staranności oraz w ramach prowadzonego dialogu politycznego, dotyczącego bezpieczeństwa i praw człowieka, a także, w stosownych przypadkach, poprzez umowy handlowe z krajami partnerskimi.
- Dalsze promowanie dialogu między wszystkimi stronami zaangażowanymi w pomoc humanitarną (darczyńcami, regulatorami, organizacjami pozarządowymi i bankami) w celu ułatwienia niesienia pomocy humanitarnej wszystkim potrzebującym.

Cel: *Wzmocnienie zaangażowania i przywództwa UE w kwestii pomocy humanitarnej w celu zmaksymalizowania jej wpływu.*

- Zorganizowanie w 2021 r. Europejskiego Forum Humanitarnego w celu promowania dialogu dotyczącego kwestii polityki humanitarnej.
- Promowanie dalszego dialogu z najważniejszymi zainteresowanymi stronami na temat kontynuacji najważniejszych proponowanych działań określonych w niniejszym komunikacie oraz angażowanie się w ten dialog.

Główne działania dla UE i państw członkowskich

Cel: *Dalsze uwzględnianie wpływu zmiany klimatu i czynników środowiskowych w polityce i praktyce w zakresie pomocy humanitarnej oraz wzmocnienie koordynacji z podmiotami prowadzącymi działania na rzecz rozwoju, bezpieczeństwa oraz klimatu lub środowiska w celu budowania odporności społeczności szczególnie podatnych na zagrożenia.*

- Znaczne zwiększenie udziału funduszy na rzecz klimatu przeznaczonych na zwiększenie odporności i przystosowania w krajach i regionach najbardziej narażonych na występowanie klęsk żywiołowych, zgodnie z nową strategią UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz w ramach podejścia opartego na powiązaniu między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi.
- Zwiększenie odporności na zmianę klimatu i w obszarze środowiska wśród słabszych grup społecznych poprzez podejście oparte na powiązaniu między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi oraz zapewnienie rozpowszechniania i wdrażania nowych wytycznych dotyczących gotowości na wypadek klęsk żywiołowych wśród partnerów UE w zakresie pomocy humanitarnej, w ścisłej koordynacji z podmiotami prowadzącymi działania na rzecz rozwoju i klimatu.

- Dalsze rozwijanie i stosowanie podejść opartych na analizie ryzyka, w tym finansowania ryzyka, oraz zwiększanie skali działań antycypacyjnych w różnych kontekstach związanych z pomocą humanitarną i objętych nią regionach.

Cel: Zapewnienie, by polityki w zakresie pomocy humanitarnej, rozwojowej i budowania pokoju oraz polityki z innych dziedzin współgrały ze sobą w celu lepszego powiązania pilnie potrzebnej pomocy doraźnej z rozwiązaniami długoterminowymi, mającymi na celu zmniejszenie potrzeb i wyeliminowanie przyczyn leżących u podstaw konfliktów i kryzysów.

- Wzmocnienie mechanizmów koordynacji w terenie w ramach działań UE w zakresie pomocy humanitarnej, rozwojowej i budowania pokoju w celu zapewnienia połączonych i spójnych wyników, przy wsparciu delegatur Unii i biur terenowych ECHO. W tych ramach należy ściśle współpracować z państwami członkowskimi UE, stosując podejście „Drużyna Europy”.
- Wykorzystanie politycznego i dyplomatycznego zaangażowania UE oraz wszystkich dostępnych instrumentów w celu zapobiegania kryzysom, rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju, przy jednoczesnym zintensyfikowaniu rzecznictwa na rzecz operacji humanitarnych, tak aby ułatwić dostęp do zasad humanitarnych, ochrony ludności cywilnej i międzynarodowego prawa humanitarnego oraz ich poszanowanie.

Cel: Znaczne zwiększenie bazy zasobów na potrzeby operacji humanitarnych.

- Przypomnienie o zobowiązaniu UE do przeznaczania 0,7 % dochodu narodowego brutto na oficjalną pomoc rozwojową, współpraca z państwami członkowskimi na rzecz zwiększenia zobowiązań w zakresie środków finansowych na pomoc humanitarną proporcjonalnie do gwałtownego wzrostu potrzeb i wymagań humanitarnych, który nastąpił w ostatnich latach.
- Zwiększenie zaangażowania UE w kontakty z państwami, które udzielają pomocy od dawna, oraz tymi, które dopiero zaczynają jej udzielać, aby przypomnieć o wspólnej odpowiedzialności za wspieranie działań w zakresie pomocy humanitarnej i bardziej systematycznie włączać je do dialogu politycznego UE z odpowiednimi państwami niebędącymi członkami UE; wzmocnienie lub zawarcie sojuszy na szczeblu globalnym z państwami o podobnych poglądach w celu promowania globalnego programu pomocy humanitarnej.

Cel: Uznanie przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego (MPH) za główny element działań zewnętrznych UE, aby chronić ludności cywilne, wspierać oparte na zasadach operacje humanitarne oraz chronić pracowników pomocy humanitarnej i służby zdrowia.

- Rozważenie uwzględnienia poważnych naruszeń MPH jako podstawy do umieszczenia na liście w systemach sankcji UE, gdy jest to właściwe i gdy można

będzie zagwarantować uniknięcie jakiegokolwiek negatywnego wpływu na działania humanitarne.

- Dalsze dopilnowanie, aby MPH było w pełni odzwierciedlone w polityce sankcji UE, w tym poprzez konsekwentne włączanie wyjątków humanitarnych do systemów sankcji UE; praca nad stworzeniem skutecznych ram dotyczących korzystania z takich wyjątków przez organizacje humanitarne otrzymujące finansowanie unijne; zapewnianie dalszego praktycznego wsparcia dla organizacji humanitarnych w odniesieniu do ich praw i obowiązków w ramach poszczególnych systemów sankcji UE.

Cel: *Wzmocnienie zaangażowania i przywództwa UE w kwestii pomocy humanitarnej w celu zmaksymalizowania jej wpływu.*

- Zachęcanie UE i jej państw członkowskich do opracowywania wspólnych przesłań w sprawie najważniejszych kryzysów humanitarnych oraz zachęcanie do podejmowania skonsolidowanych zobowiązań UE i państw członkowskich podczas międzynarodowych humanitarnych konferencji darczyńców (towarzyszących zobowiązaniom krajowym) w ramach podejścia „Drużyna Europy”; dążenie do konsolidacji stanowisk UE i państw członkowskich na odpowiednich forach międzynarodowych i wielostronnych.
- Rozwinięcie możliwości wykorzystania przez państwa członkowskie UE zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel w celu skorzystania z obecności i wiedzy fachowej UE w terenie w dziedzinie pomocy humanitarnej.