

ES finansavimas kovai su miškų gaisrais

Prevencinių priemonių padaugėjo, tačiau nepakanka įrodymų dėl rezultatų ir ilgalaikio tvarumo



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

Dalis

01–16 | **Pagrindiniai aspektai**

01–05 | Kodėl ši sritis svarbi

06–16 | Ką nustatėme ir rekomenduojame

17–65 | **Mūsų pastabos išsamiau**

17–33 | Valstybės narės finansavimą vis dažniau naudojo prevencijai, tačiau Komisijos informacija apie su miškų gaisrais susijusias išlaidas buvo neišsami

19–23 | Nuoseklumas tarp kiekvieno fondo remiamų veiksmų apskritai buvo užtikrintas, tačiau programavimo dokumentuose nebuvo išsamaus poreikių vertinimo

24–26 | Valstybės narės vis dažniau ES finansavimą renkasi prevencijai

27–28 | Komisija neturėjo išsamios apibendrintos informacijos apie visą ES lėšų sumą, kuri buvo išleista su miškų gaisrais susijusioms priemonėms

29–33 | EGADP finansavimas miškų gaisrams kartais buvo skiriamas skubotai, be tinkamų konsultacijų ar aiškių prioritetų

34–43 | **Atrankos procesas valstybių narių lygmeniu turėjo trūkumų**

35–37 | Kartais projektai būdavo atrenkami remiantis pasenusiais gaisrų rizikos vertinimais

38–39 | Dviejuose aplankytuose regionuose pirmenybė buvo teikiama geografinėi aprėpčiai, o ne projektų kokybei

40–41 | Valstybių narių kvietimai teikti paraiškas dėl miškų atkūrimo po gaisrų sulaukė menko susidomėjimo

42–43 | „Natura 2000“ kriterijams suteikta didesnė svarba

44–65 | Nebuvo nuosekliai užtikrinamas ilgalaikis tvarumas, o vykdant stebėseną gauta nedaug informacijos apie rezultatus

44–49 | Nebuvo nuosekliai užtikrinamas ilgalaikis finansuojamų veiksmų tvarumas

50–53 | Į imtį įtraukti mokslinių tyrimų arba parodomieji projektai buvo nesėkmingi, įgyvendinti vėluojant ar neįgyvendinti platesniu mastu

54–63 | Į išdirbius orientuota stebėseną suteikia mažai informacijos apie rezultatus

64–65 | Vertinant veiksmingumą nebuvo visapusiškai pasinaudota esamais duomenimis

Priedai

I priedas. Apie auditą

II priedas. Pagrindiniai aplankytų valstybių narių nacionaliniai ir regioniniai planai

III priedas. Išlaidų programavimo procesas

Santrumpos

Žodynėlis

Komisijos atsakymai

Chronologija

Audito grupė

01

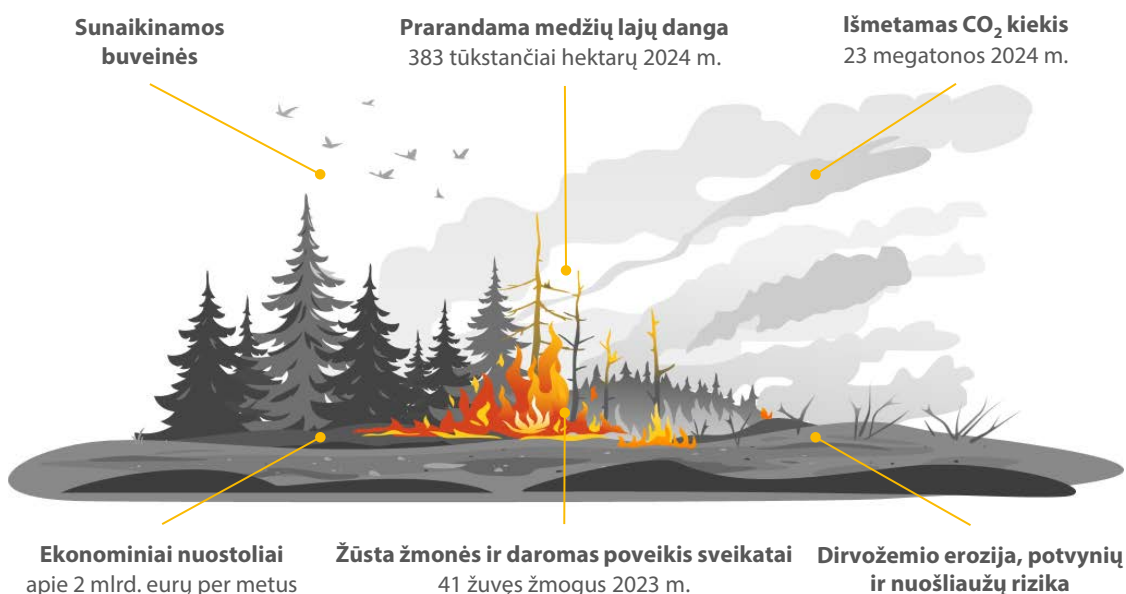
Pagrindiniai aspektai

Kodėl ši sritis svarbi

- 01** Europos Sąjungoje bendras miškų ir kitų miškingų vietovių plotas sudaro apie 160 milijonų hektarų, t. y. apie 39 % viso ES žemės ploto¹. Remiantis Europos miškų gaisrų informacijos sistema, Europos Sąjungoje kasmet kyla daugiau kaip tūkstantis miškų gaisrų. Šiuose gaisruose per metus išdega vidutiniškai apie 353 000 hektarų plotas, o į atmosferą išskyręs CO₂ prisideda prie klimato kaitos. Miškų gaisrai taip pat gali lemti biologinės įvairovės nykimą ir daryti neigiamą poveikį žmonių sveikatai. Gaisrai nusineša žmonių gyvybių ir pridaro ekonominių nuostolių (žr. [1 diagramą](#)).

¹ Eurostatas, 2024 m., *Key figures on Europe – 2024 edition*, p. 76.

1 diagrama | Neigiamas Europos miškų gaisrų poveikis



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis [EFFIS statistikos portalu](#); „Copernicus“, *European State of the Climate 2023*; San-Miguel-Ayanz, J., et al., 2024 m., *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2023*, p. 6.

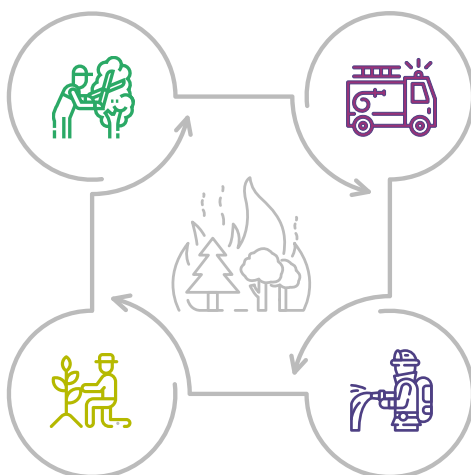
- 02** Padidinti miškų atsparumą gaisrams gali padėti tokia veikla kaip tinkamas rizikos valdymas, tinkama miškotvarka ir kraštovaizdžio planavimas. Galima išskirti keturis skirtingus miško gaisrų valdymo etapus (žr. [2 diagramą](#)).

2 diagrama | Miškų gaisrų valdymo ciklas

1. Prevencija

Bet kokie veiksmai, kuriais siekiama sumažinti žmonėms, aplinkai ir turtui kylančią nelaimių riziką arba sušvelninti neigiamus nelaimių padarinius.

Pavyzdžiui: priešgaisrinės juostos, augalijos mažinimas.



2. Pasirengimas

Išankstiniais veiksmais pasiektas žmoniškųjų ir materialinių išteklių, struktūrų, bendruomenių ir organizacijų pasirengimas ir gebėjimai, kuriais galima užtikrinti veiksmingą greitą reagavimą į nelaimę.

Pavyzdžiui: keliai, kuriais priešgaisrinės transporto priemonės galėtų pasiekti miškus, transporto priemonės.

4. Atkūrimas

Nualintos, pažeistos ar sunaikintos ekosistemos atkūrimas.

Pavyzdžiui: miško atsodinimas, darbai siekiant išvengti dirvožemio erozijos ir potvynių po gaisrų.

3. Reagavimas

Bet kokie veiksmai, kurių imamasi gresiant miško gaisrui, gaisro metu ar po jo, siekiant likviduoti tiesioginius neigiamus jo padarinius.

Pavyzdžiui: miškų gaisrų gesinimas.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis [Sprendimu Nr. 1313/2013/ES](#) ir [SER](#), 2004 m.

- 03** Miškininkystės politika priklauso valstybių narių kompetencijai, tačiau ES turi kompetenciją tokiose srityse kaip žemės ūkis ir aplinka, kurios gali apimti su miškais susijusius klausimus. Su miškų gaisrais susijęs Komisijos vaidmuo – remti valstybių narių veiklą teikiant finansavimą pagal ES kaimo plėtros ir sanglaudos politiką. Atsakomybė už patikimą finansų valdymą ES biudžeto išlaidų kaimo ir regioninei plėtrai srityje dalijasi Komisija ir valstybės narės.
- 04** Šį auditą atlikome atsižvelgdami į ES miškų ekonominę ir ekologinę svarbą, kovai su miškų gaisrais skirtą ES finansavimą, taip pat į pastaruoju metu išplėstas bei [numatomas plėsti gaisringas zonas](#) ir gaisrų sezonus daugumoje ES regionų. Mūsų [ankstesnė ataskaita dėl miškų gaisrų](#) buvo paskelbta daugiau nei prieš 10 metų. Tikimės, kad šiuo nauju auditu bus remiamasi vertinant dabartinių finansavimo programų rezultatus ir rengiant būsimas programas.
- 05** Šio audito tikslas buvo įvertinti, kaip Komisija ir valstybės narės naudojo ES finansavimą miškų gaisrų problemai ES spręsti. Tikrinome, kaip valstybės narės parengė priemones ir atrinko projektus, taip pat kaip Komisija koordinavo šias priemones bei stebėsenos įrankius. Audito metu daugiausia dėmesio skirta Europos struktūriniais ir investicijų fondams (Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai, Europos regioninės plėtros fondui ir Sanglaudos fondui), taip pat Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonei (EGADP). Tikrinome 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. programavimo laikotarpių projektus Graikijoje, Ispanijoje, Lenkijoje ir Portugalijoje. Mūsų nustatytas ES finansavimas, skirtas su miškų gaisrais susijusiems projektams, šiose keturiose valstybėse narėse 2014–2020 m. laikotarpiu sudarė apie vieną milijardą eurų. 2021–2027 m. laikotarpiui planuojamos panašios sumos. Be to, 2020–2026 m. iš EGADP skirta dar 1,5 milijardo eurų. Mes nenagrinėjome reagavimo funkcijos ir ES civilinės saugos mechanizmo – tai bus būsimo audito objektas. Išsamesnė aiškinamoji informacija ir duomenys apie auditą apimtą ir metodą pateikti [I priede](#).

Ką nustatėme ir rekomenduojame

- 06** Nustatėme, kad ES lėšas, kuriomis pagal įvairias politikos sritis finansuojami su miškų gaisrais susiję veiksmai, valstybės narės vis dažniau naudoja prevencijai. Vis dėlto, informacijos apie ES finansuojamų projektų rezultatus buvo mažai, o jų ilgalaikis tvarumas ne visada buvo užtikrinamas. Be to, nustatėme trūkumų atrenkant projektus.

- 07** Valstybės narės **miškų gaisrų problemai spręsti naudoja įvairias ES finansavimo priemones**. Jų projektai paprastai finansuojami pagal kaimo plėtros ir sanglaudos politiką. Nustatėme, kad veiksmai, kuriems buvo skirta lėšų pagal kiekvieną iš šių politikos sričių, iš esmės buvo nuoseklūs. Be to, kai kurios valstybės narės su miškų gaisrais susijusiems projektams 2020–2026 m. laikotarpiui skyrė dideles EGADP lėšų sumas (**19–23** dalys).
- 08** Išanalizavę, kaip į mūsų imtį įtrauktos valstybės narės paskirstė ES lėšas miškų gaisrų prevencijai, pasirengimui jiems ir atsigavimui po jų, nustatėme, kad trys iš keturių valstybių narių **ES lėšas naudojo didesnę prioritetą teikdamos prevencinėms priemonėms**. Ekspertų nuomone, tai būtina siekiant sumažinti būsimų gaisrų tikimybę ir poveikį (**24–26** dalys).
- 09** Nustatėme, kad **Komisija neturėjo išsamios apibendrintos informacijos apie visą ES lėšų sumą, kuri buvo išleista su miškų gaisrais susijusioms priemonėms**. Miškų gaisrai yra tik viena iš gaivalinių nelaimių rūšių, ir ne visada reikalaujama, kad teikdamos ataskaitas Komisijai valstybės narės su šia gaivaline nelaime susijusias sumas pateiktų atskirai nuo sumų, susijusių su kitų rūšių gaivalinėmis nelaimėmis (**27 ir 28** dalys).
- 10** Trys iš keturių mūsų aplankytų valstybių narių naudojosi Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone (EGADP), kad suteiktų papildomą finansavimą su miškų gaisrais susijusiai veiklai. Valstybės narės turėjo greitai i) nuspręsti, kurią veiklą finansuoti, ir ii) šią veiklą vykdyti. **Kartais sprendimai buvo priimami skubotai, o atitinkamos institucijos nedalyvavo sprendžiant, kokią veiklą finansuoti**. Pagal EGADP, finansavimą leidžiama perskirstyti, tačiau dėl to lieka mažiau laiko projektams įgyvendinti ir EGADP lėšoms įsisavinti (**29–34** dalys).
- 11** Nustatėme **projektų atrankos trūkumų valstybių narių lygmeniu**. Dėl šių trūkumų kyla rizika, kad parama gali būti neskirta projektams, kuriais geriausiai tenkinami nustatyti miškų priešgaisrinės apsaugos poreikiai.
- 12** Visų pirma nustatėme, kad nors valstybės narės gaisro riziką nuolat naudojo kaip tinkamumo finansuoti arba projektų atrankos kriterijų, dviejų iš keturių aplankytų valstybių narių žemėlapiai, kuriuose pateikti šie **rizikos vertinimai, buvo pasenę**. Taip pat nustatėme du regionus, kuriuose vykdant projektų atranką buvo siekiama užtikrinti vienodą geografinę aprėptį (pavyzdžiui, kiekviename administraciniame vienetuose remiant vienodą projektų skaičių), o ne pirmenybę teikti rizikos veiksniams ar poreikiams. Manome, kad, **naudojant geografinę aprėptį kaip pagrindinį atrankos kriterijų, projektai gali būti atrinkti neoptimaliai**. Be to, nustatėme, kad kvietimai teikti paraiškas dėl miškų atkūrimo projektų sulaukė menko susidomėjimo. Siekdamas užtikrinti, kad ES lėšos būtų panaudotos, valstybės narės turėjo išplėsti tinkamumo kriterijus ar pratęsti paraiškų teikimo terminą, kartais gana smarkiai (**35–41** dalys).

- 13** Nustatėme, kad **ilgalaikis finansuojamų veiksmų tvarumas nebuvo nuosekliai užtikrinamas**, pavyzdžiui, kiek tai susiję su priešgaisrinių juostų priežiūra arba augalijos šalinimu – tam reikalingas reguliarus darbas ir finansavimas. Tai visų pirma pasakytina apie EGADP finansuojamus prevencijos projektus, nes jie yra susiję su viena kartą panaudojamomis didelėmis ES finansavimo sumomis, dėl kurių, siekiant tvarumo, reikia priimti atitinkamai didesnius būsimus finansavimo iš nacionalinių biudžetų įsipareigojimus (**44–49** dalys).



1 rekomendacija

Skatinti gerąją praktiką ES lėšas tikslingai skiriant projektams, turintiems didžiausią galimą poveikį

Komisija turėtų skatinti gerąją projektų atrankos praktiką, konkrečiai:

- a) naudoti aiškius ir atnaujintus rizikos žemėlapius;
- b) atsižvelgti į ilgalaikį tvarumą;
- c) derinti geografinės aprėpties kriterijų, kai jis taikomas, su rizika grindžiamais kriterijais.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2026 m.

- 14** ES lėšomis ne tik finansuojami įvairūs darbai ir įranga, bet ir remiami mokslinių tyrimų bei parodomieji projektai. Nustatėme, kad kai kurių mūsų tikrintų projektų rezultatai buvo nuviliantys ir kad vienas sėkmingai įgyvendintas parodomasis projektas nebuvo atkartotas didesniu mastu. Tai reiškia, kad **institucijos nepasinaudojo galimybe padidinti ES finansavimo poveikį** pasisemiant patirties iš parodomųjų projektų (**50–53** dalys).
- 15** Pagal bendrus ES lygmens miškų gaisrų rodiklius, apie kuriuos valstybės narės praneša Komisijai, **negalima įvertinti programų veiklos rezultatų arba jie nėra tam skirti**. Valstybės narės taip pat nustato nacionalinius rodiklius, tačiau apie juos Komisijai nėra pranešama ir jie daugiausia yra išdirbių, o ne rezultatų rodikliai. Dėl visų šių faktų mažėja Komisijos galimybės susidaryti bendrą vaizdą apie visos Europos mastu naudojant ES lėšas gautus išdirbius, rezultatus ir poveikį (**54–63** dalys).

- 16** Komisija yra atsakinga už Europos miškų gaisrų informacijos sistemą (EFFIS), kurioje pateikiama informacija apie gaisrų skaičių, vietą ir plotą. Nustatėme, kad, nepaisant didelių EFFIS duomenų išteklių, **šia informacija buvo nepakankamai naudojama vertinant ES finansuojamus projektus**, skirtus miškų gaisrų prevencijai, pasirengimui jiems ir atsigavimui po jų. Nei Komisija, nei į imtį įtrauktos valstybės narės EFFIS duomenų išteklių nenaudojo ES finansuojamų gaisrų prevencijos projektų veiksmingumui vertinti. Remdamiesi Komisijos Jungtinio tyrimų centro bandymo atveju, susijusiu su vienu iš mūsų imties projektų, padarėme išvadą, kad derinant projektų lygmens duomenis su EFFIS duomenimis būtų galima gauti papildomos informacijos apie ES finansavimo veiksmingumą (64 ir 65 dalys).



2 rekomendacija

Įvertinti rezultatus ir skleisti informaciją apie veiksmingus veiksmus

Komisija turėtų:

- a) pasinaudoti ES lygmeniu turima informacija (pavyzdžiui, EFFIS), ją derindama su valstybių narių pateiktais duomenimis, kad būtų galima susidaryti bendrą vaizdą apie ES finansavimo veiksmingumą;
- b) atitinkamoms valstybių narių institucijoms skleisti informaciją apie veiksmingus su miškų gaisrais susijusius mokslinių tyrimų ir parodomuosius projektus;
- c) remiantis pirmiau nurodyta informacija, valstybėms narėms pateikti priemonių rengimo gerosios praktikos pavyzdžių.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2026 m.

Mūsų pastabos išsamiau

Valstybės narės finansavimą vis dažniau naudojo prevencijai, tačiau Komisijos informacija apie su miškų gaisrais susijusias išlaidas buvo neišsami

17 Miškininkystės politika priklauso valstybių narių kompetencijai ir joms tenka atsakomybė nuspręsti, ar reikia rengti nacionalines miškų strategijas ir planus. Valstybių narių pozicijos dėl nacionalinių kovos su miškų gaisrais strategijų ir planų skiriasi (žr. [II priedą](#)).

18 Komisija turėtų:

- bendradarbiauti su valstybėmis narėmis siekdama užtikrinti, kad ES būtų tinkamai pasirengusi užkirsti kelią dideliems miškų gaisrams ir į juos reaguoti²;
- patikrinti, ar su įvairiais ES fondais susijusiuose nacionaliniuose programavimo dokumentuose yra nurodyti su miškų gaisrais susiję poreikiai, jiems patenkinti skirti veiksmai ir atitinkamas biudžetas³;

² COM(2020) 380 *final* „2030 m. ES biologinės įvairovės strategija“.

³ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 27 ir 29 straipsniai, Reglamento (ES) 2021/1060 22 ir 23 straipsniai, Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 8 straipsnis ir Reglamento (ES) 2021/2115 V antraštinė dalis.

- tais atvejais, kai paramą galima gauti iš daugiau nei vieno fondo, patikrinti bendrą valstybių narių programavimo dokumentų, susijusių su įvairiomis ES finansavimo priemonėmis, nuoseklumą⁴;
- prevencijos ir pasirengimo politiką traktuoti kaip visumą, o ne atskirai vertinti priemonės, veiksmus ir biudžetą⁵;
- turėti tinkamų duomenų apie ES išlaidas su miškų gaisrais susijusioms priemonėms⁶.

Nuoseklumas tarp kiekvieno fondo remiamų veiksmų apskritai buvo užtikrintas, tačiau programavimo dokumentuose nebuvo išsamaus poreikių vertinimo

19 Analizavome pagal įvairias ES finansavimo priemones remiamų projektų rūšis. Mūsų aplankytose valstybėse narėse nustatėme tokią tendenciją: Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis daugiausia remiama miškų gaisrų prevencija ir atsigavimas po jų, o sanglaudos politikos lėšomis – pasirengimas gaisrams. Yra išimčių – pavyzdžiui, gaisro aptikimo sistemos ir miško keliai finansuojami pagal abi priemones. Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (EGADP) buvo papildomas finansavimo šaltinis, kuris taip pat galėtų būti naudojamas priešgaisrinei miškų apsaugai. Trijose iš keturių mūsų aplankytų valstybių narių (Graikijoje, Ispanijoje ir Portugalijoje) nustatėme, kad EGADP lėšos yra naudojamos visų rūšių projektams: prevencijai, pasirengimui ir atsigavimui (miškų atkūrimui). **3 diagramoje**, remiantis mūsų sudaryta 62 projektų imtimi, pateikiama supaprastinta pagrindinių ES lygmens finansavimo priemonių, kurių lėšos naudojamos miškų gaisrų prevencijai, pasirengimui jiems ir atsigavimui po jų, apžvalga.

⁴ Reglamento (ES) 2021/241 62 konstatuojamoji dalis.

⁵ ENV GD, 2021 m., *Land-based wildfire prevention – Principles and experiences on managing landscapes, forests and woodlands for safety and resilience in Europe*, p. 9.

⁶ Geresnio reglamentavimo priemonių rinkinio 5 ir 6 skyriai.

3 diagrama | Projektų pavyzdžiai ir pagrindinės ES finansavimo priemonių sritys

	 Prevencija	 Pasirengimas	 Atsigavimas / atkūrimas
Projektų pavyzdžiai	• Augalijos retinimas ir šalinimas • Kontroluojamas deginimas • Miško keliai kaip priešgaisrinės juostos • Stebėsena, gaisro aptikimo sistemos • Pastatų statyba • Projektų rengimas, tyrimai	• Priešgaisrinės transporto priemonės ir įranga • Patrulinės transporto priemonės • Vandens rezervuarai ir tvenkiniai • Miško keliai, kuriais užtikrinama prieiga priešgaisrinėms transporto priemonėms • Stebėsena, gaisro aptikimo sistemos • Pastatų statyba, renovacija	• Miško atkūrimas • Sudegusių medžių šalinimas • Hidrologiniai darbai
Pagrindinės finansavimo priemonės	• EŽŪFKP	• ERPF (įsk. INTERREG) • Sanglaudos fondas	• EŽŪFKP
Laikinos arba vienkartinės priemonės	• EGADP	• EGADP	• EGADP • ESSF

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis į imtį įtrauktų 62 projektų analize.

- 20** Valstybės narės rengia ES fondų programavimo dokumentus, kuriuose nurodo: i) kokius su miškų gaisrais susijusius veiksmus jos norėtų finansuoti iš ES fondų ir ii) kiek pinigų norėtų skirti šioms priemonėms įgyvendinti (žr. [III priedą](#)). Tikrinome, kaip Komisija peržiūrėjo mūsų atrinktų keturių valstybių narių programavimo dokumentus prieš juos patvirtindama.
- 21** Komisija buvo įdiegusi vidaus koordinavimo mechanizmus, pagal kuriuos atsakingas generalinis direktoratas konsultavosi su kitais atitinkamais generaliniais direktoratais. Tai palengvino dialogą su valstybėmis narėmis dėl jų kaimo plėtros programų ir bendros žemės ūkio politikos strateginių planų pritaikymo siekiant geresnės miškų gaisrų prevencijos (pavyzdžiui, dėl miško kelių tankumo Ispanijoje) ir geresnio įvairių fondų koordinavimo (pavyzdžiui, EŽŪFKP ir EGADP finansavimo Portugalijoje).

- 22** Komisijos pastabos dėl įvairių finansavimo priemonių buvo nuoseklios. Pavyzdžiui, ir dėl EGADP, ir dėl EŽŪFKP Komisija paprašė Ispanijos institucijų užtikrinti, kad finansavimas nebūtų skiriamas eukaliptų plantacijoms, nes jose kyla gaisrų pavojus.
- 23** Nacionalinėse kaimo plėtros programose, strateginiuose planuose ir veiksmų programose yra skirsnis apie poreikių vertinimą. Nors šiuose dokumentuose iš esmės nustatyti su miškų gaisrais susiję poreikiai, išsamesnė šių poreikių analizė juose nepateikiama. Todėl Komisija neturi apibendrintos informacijos apie tai, kokią dalį sudaro su miškų gaisrais susiję finansiniai poreikiai, dėl kurių teikiamos finansavimo paraiškos ir kurie vėliau finansuojami iš ES fondų.

Valstybės narės vis dažniau ES finansavimą renkasi prevencijai

- 24** **Nuolatinio gaisrų gesinimo pinklės** – tai metafora, naudojama trumpalaikiam problemų sprendimo ciklui apibūdinti, t. y. gaisras gesinamas, ar problema sprendžiama, tada, kai kyla, tačiau nėra pašalinama pagrindinė priežastis, todėl padidėja tikimybė, kad ta pati problema kils ir ateityje. Kad to būtų išvengta, svarbu pirmenybę teikti prevencinei veiklai, nes daugiausia dėmesio skiriant gaisrų gesinimui neatsižvelgiama į tokias problemas kaip žemės ūkio paskirties žemės apleidimas ir besiplečiantis netinkamai tvarkomų miškų plotas, o tai yra veiksniai, dėl kurių susidaro degiosios medžiagos⁷.
- 25** Yra įrodymų, kad trijose iš mūsų aplankytų valstybių narių pereinama prie prevencijos. Tai pagrindžia EBPO tyrimas Graikijoje po ekstremalių gaisrų, kilusių šio amžiaus trečiojo dešimtmečio pradžioje⁸. Didesnį dėmesį prevencijai taip pat patvirtina kai kurie duomenys dėl Portugalijos ir dviejų Ispanijos regionų (žr. **1 langelį**). Prie šio perėjimo prisidėjo ES finansavimas.

⁷ Francisco Moreira et al. (2020 m.), [Wildfire management in Mediterranean-type regions: paradigm change needed](#), *Environmental Research Letters*, 15, p. 3.

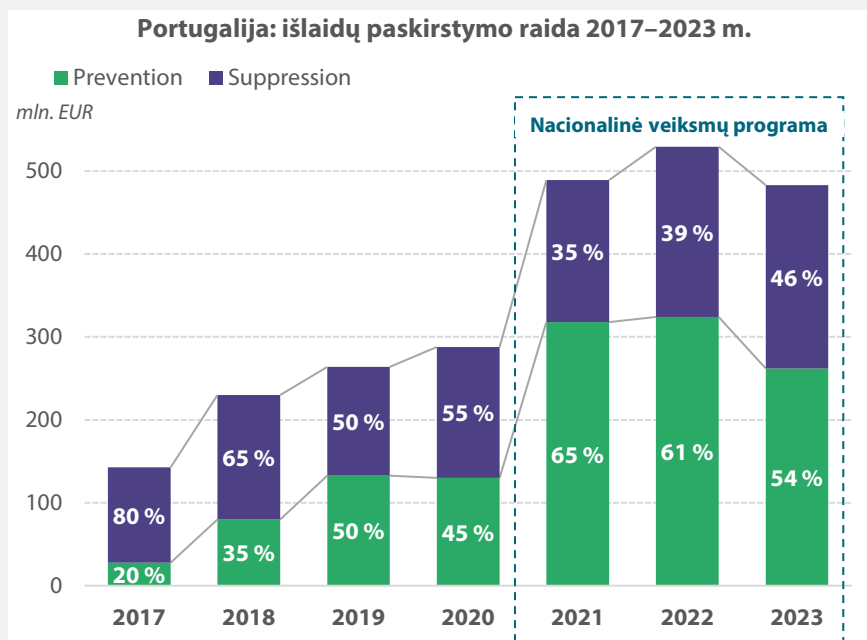
⁸ EBPO (2024 m.), [Taming wildfires in the context of climate change: The case of Greece](#), *OECD Environment Policy Papers*, Nr. 43, p. 13.

1 langelis

Bandymai išvengti gaisrų gesinimo pinklių

Portugalija savo prevencines priemones atnaujino po 2017 m. kilusių ekstremalių gaisrų⁹. Iš nacionalinės integruotos kaimo vietovių gaisrų valdymo sistemos 2023 m. veiklos ataskaitos¹⁰ matyti, kad investicijos į prevenciją nuo 2020 m. viršija investicijas į gaisrų gesinimą. Prevencijai išleista procentinė dalis padidėjo nuo 20 % 2017 m. iki 61 % 2022 m., taip išvengiant gaisrų gesinimo pinklių.

Gaisrų gesinimo pinklių vengia ir Galisija su Andalūzija Ispanijoje. Nuo 2018 m. Galisijoje prevencijai skirtas biudžetas viršija reagavimui ir atkūrimui skirtą biudžetą. Andalūzijoje 2025 m. plane 56,8 % skirta prevencijai, o 43,2 % – gaisrų gesinimui.



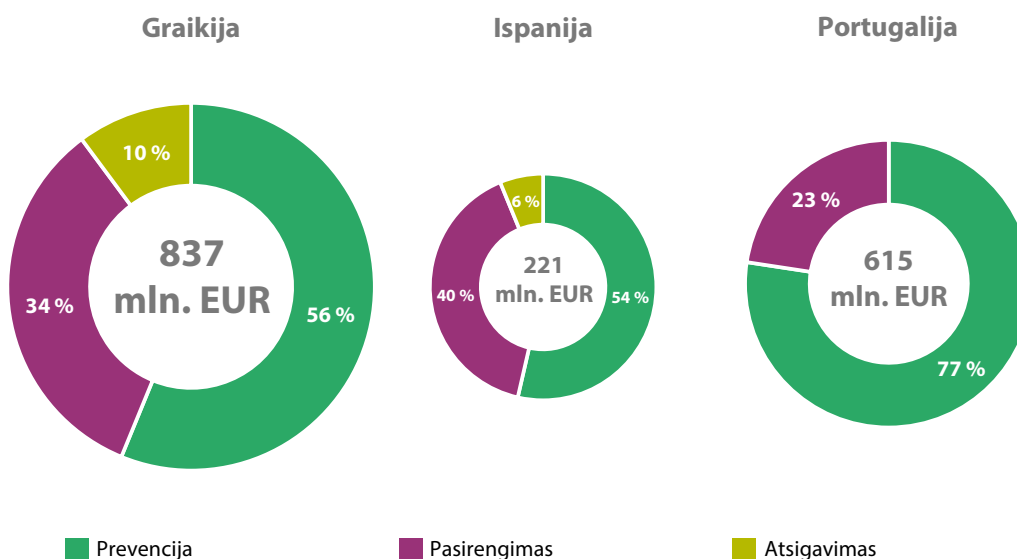
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis AGIF (2024 m.), *Relatório de Atividades 2023*, p. 3 ir 92, taip pat Galisijos ir Andalūzijos institucijų pateikta informacija.

- 26** Trys mūsų aplankytos valstybės narės, naudojantys EGADP lėšas su miškų gaisrais susijusioms priemonėms, pirmenybę teikė prevencijai (**4 diagrama**). Savo analizę grindėme vizitų metu galiojusiais valstybių narių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planais (GAP).

⁹ EBPO (2023 m.), *Taming wildfires in the context of climate change: The case of Portugal*, *OECD Environment Policy Papers*, Nr. 37, p. 26.

¹⁰ AGIF (2024 m.), *Relatório de Atividades 2023*, p. 91.

4 diagrama | EGADP lėšų pasiskirstymas prevencijai ir pasirengimui



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis peržiūrėtais GAP ir valstybių narių pateiktais duomenimis.

Komisija neturėjo išsamios apibendrintos informacijos apie visą ES lėšų sumą, kuri buvo išleista su miškų gaisrais susijusioms priemonėms

27 Miškų gaisrai yra tik viena iš gaivalinių nelaimių rūšių, ir ne visada reikalaujama, kad teikdamos ataskaitas Komisijai valstybės narės su šia gaivaline nelaime susijusias sumas pateiktų atskirai nuo sumų, susijusių su kitų rūšių gaivalinėmis nelaimėmis. Taigi Komisija neturi tikslios apibendrintos informacijos apie ES lėšų sumą, kuri buvo išleista su miškų gaisrais susijusioms priemonėms. Remdamiesi mūsų aplankytų valstybių narių pateikta informacija, parengėme lentelę, kurioje nurodytos orientacinės ES paramos sumos, skirtos su miškų gaisrais susijusiems veiksams (žr. [1 priedo 2 lentelę](#)). Mūsų skaičiavimai rodo, kad daugiau kaip du trečdaliai 2014–2022 m. EŽŪFKP finansavimo priemonėms, skirtoms su miškais susijusioms gaivalinėmis nelaimėmis Graikijoje, Portugalijoje ir trijuose Ispanijos regionuose, buvo susiję su miškų gaisrais.

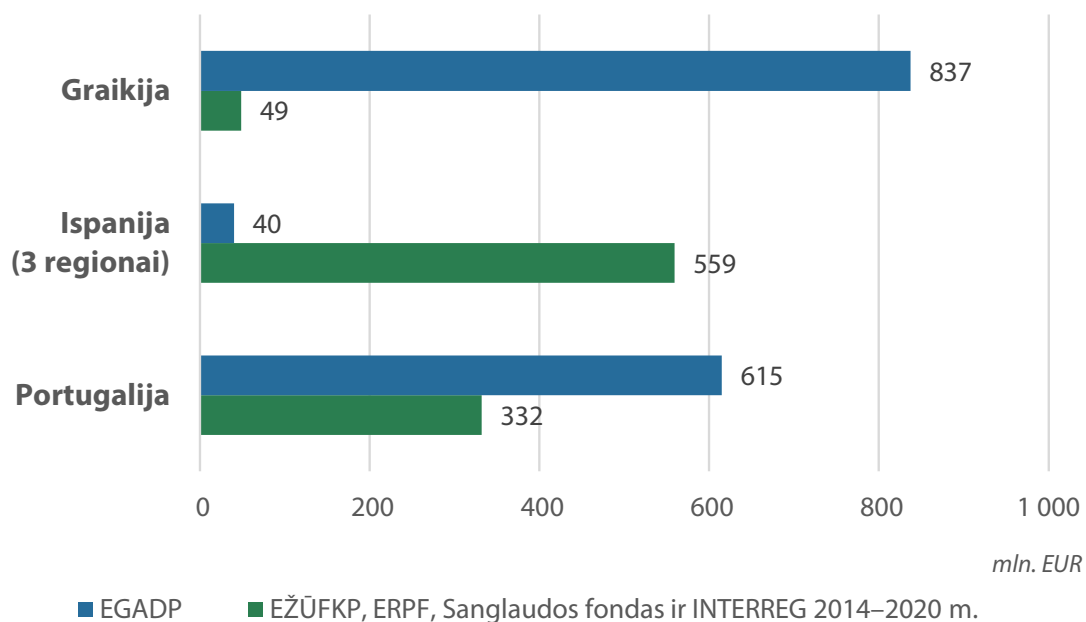
28 Komisijos ekspertų grupės posėdyje pripažinta, kad tai, jog neturima apibendrintos informacijos, kiek lėšų pagal ES finansavimo priemones galima skirti miškų gaisrų prevencijai, yra problema. 2023 m. rugsėjo mėn. Komisija pradėjo bandomąjį padėties vertinimą, kuriame daugiausia dėmesio skiriama ES priemonėms, susijusioms su miškų gaisrais dviejose valstybėse narėse: Graikijoje ir Italijoje. Tai buvo vidinis vertinimas, kurio rezultatai nebus skelbiami.

EGADP finansavimas miškų gaisrams kartais buvo skiriamas skubotai, be tinkamų konsultacijų ar aiškių prioritetų

- 29** EGADP yra laikina priemonė, kuria ES finansavimas susiejamas su valstybių narių nuo 2020 m. vasario 1 d. pradėtomis vykdyti reformomis ir investicijomis, suteikiant galimybę išmokėti lėšas iki 2026 m. gruodžio 31 d. Pārāma pagal EGADP papildoma parama, teikiama pagal kitas ES programas ir priemones¹¹.
- 30** Trys iš keturių atrinktų valstybių narių (Portugalija, Ispanija ir Graikija) į savo atitinkamus GAP įtraukė su miškų gaisrais susijusias priemones. Dideles sumas su miškų gaisrais susijusioms priemonėms visų pirma skyrė Portugalija ir Graikija (atitinkamai 615 milijonų eurų ir 837 milijonus eurų, remiantis naujausiais GAP, galiojusiais 2024 m. pabaigoje). Visos Ispanijos mastu su miškų gaisrais susijusioms priemonėms pagal EGADP skirta suma sudaro 221 milijoną eurų, o trims į imtį įtrauktiems Ispanijos regionams – 40 milijonų eurų.
- 31** Graikijos ir Portugalijos atveju papildomas vienkartinis finansavimas pagal EGADP yra reikšmingas, palyginti su visu finansavimu pagal įprastas finansavimo priemones (EŽŪFKP, Europos regioninės plėtros fondą (ERPF) ir Sanglaudos fondą) 2014–2020 m. laikotarpiu (žr. [5 diagramą](#)). [5 diagramoje](#) matyti, kad Graikijoje EŽŪFKP dalis yra maža, nes pirmieji mokėjimai buvo atlikti tik 2020 m., o iki 2024 m. gegužės mėn. buvo išmokėta šiek tiek mažiau nei 10 % suplanuotų lėšų. Graikijos institucijos mažai naudoja EŽŪFKP lėšomis iš dalies dėl galimybės gauti EGADP lėšų ir iš dalies dėl nepakankamo Energetikos ir aplinkos ministerijos darbuotojų skaičiaus, taip pat dėl sunkumų, kylančių naudojantis kaimo plėtros programos projektų platformomis ir dėl to, kad miškų tarnybos nėra susipažinusios su konkursų procedūromis.

¹¹ Reglamento (ES) 2021/241 9 straipsnis.

5 diagrama | Pagal EGADP (suplanuotų) ir iš Europos struktūrinių ir investicijų fondų (išmokėtų) sumų palyginimas 2014–2020 m. laikotarpiu (mln. EUR)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis valstybių narių institucijų pateiktais duomenimis.

- 32** Valstybės narės EGADP priemonių atranką turėjo atlikti per trumpą laikotarpį¹². Nustatėme, kad Portugalijoje finansavimo sprendimai kartais būdavo priimami nepasikonsultavus su atitinkamomis agentūromis ar institucijomis, o konsultacijų laikotarpis kartais būdavo labai trumpas (žr. [2 langelį](#)).

¹² Reglamento (ES) 2021/241 18 straipsnio 3 dalis.

2 langelis

EGADP priemonių, kurios buvo atrinktos skubotai, nedalyvaujant visoms atitinkamoms institucijoms, pavyzdžiai

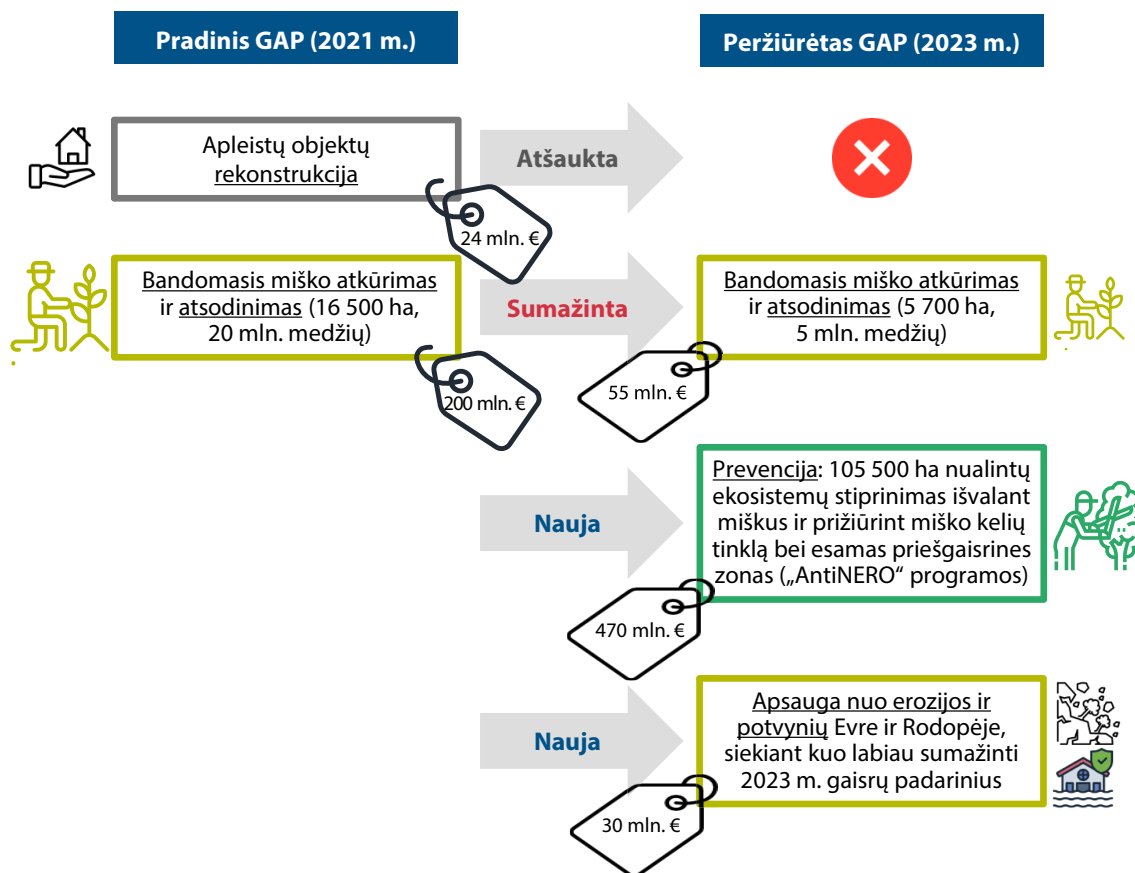
Portugalijoje yra speciali kaimo vietovių gaisrų valdymo agentūra, tačiau ji nedalyvavo priimant sprendimus dėl jokių su miškų gaisrais susijusių EGADP išlaidų. Pavyzdžiui, su ja nesikonsultuota dėl 270 milijonų eurų vertės priemonės „Kraštovaizdžio transformacija pažeidžiamose miškų teritorijose“. Ši priemonė apėmė mažiau nei 5 % visų pažeidžiamų teritorijų. Agentūros teigimu, nors ši priemonė atitiko nacionalinį planą, ji nėra suderinta su strateginiuose dokumentuose nustatytais prioritetais, nes ji neapima kai kurių itin pažeidžiamų teritorijų.

Pagal kitą priemonę buvo vykdomas 55 priešgaisrinių transporto priemonių pirkimas. Institucija, kuriai turėjo atitekti transporto priemonės, turėjo tik apie 48 valandas poreikių sąmatai (transporto priemonių, infrastruktūros ir kt.) pateikti. Šis nacionalinių institucijų nustatytas terminas buvo per trumpas pagrįstai poreikių sąmatai pateikti. Todėl galiausiai dėl transporto priemonių rūšies, biudžeto ir skaičiaus buvo nuspręsta politiniu lygmeniu.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Portugalijos institucijų pateikta informacija.

- 33** Be to, nustatėme, kad, atsižvelgiant į persvarstytus prioritetus ir praktinius įgyvendinimo sunkumus, buvo gerokai pakoreguotas Graikijos GAP. 2023 m. peržiūrėdama planą Graikija pakeitė ir padidino asignavimus miškų gaisrų prevencijos veiksmams. Lyginant pradinį ir peržiūrėtą GAP, dėl šio pakeitimo daugiau nei dvigubai padidėjo asignavimai Aplinkos ir energetikos ministerijos valdomai miškų ūkio veiklai. Nors miško atkūrimo veiksmams skirtos lėšos sumažėjo keturis kartus, prevencijos priemonėms buvo skirtas naujas 470 milijonų eurų biudžetas (žr. [6 diagramą](#)).

6 diagrama | Vienos Graikijos GAP priemonės pakeitimai



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis pradinio ir peržiūrėto GAP ir Graikijos institucijų pateikta informacija.

Atrankos procesas valstybių narių lygmeniu turėjo trūkumų

- 34** Vykdam projektų atrankos procesą, valstybių narių lygmeniu turėtų būti užtikrinta, kad parama būtų skiriama projektams, kurie geriausiai atitinka nustatytus poreikius ir kuriais siekiama geriausių rezultatų miškų priešgaisrinės apsaugos srityje. Atranka turėtų būti grindžiama miškų gaisrų rizika ir projekto privalumais. Taip pat svarbu sutelkti dėmesį į veiksmus tose srityse, kuriose finansavimo poveikis bus didžiausias priešgaisrinės apsaugos ir biologinės įvairovės aspektais.

Kartais projektai būdavo atrenkami remiantis pasenusiais gaisrų rizikos vertinimais

- 35** Miškų gaisrų rizikos vertinimas sudaro pamatą ne tik rengiant prevencijos, rizikos mažinimo ir pasirengimo planus¹³, bet ir priimant su finansavimu susijusius sprendimus. Anksčiau ES lygmens taisyklėse dėl EŽŪFKP paramos¹⁴ buvo nurodyta, kad su miškų gaisrų prevencija susijusi parama gali būti teikiama tik miško plotams, kurie pagal valstybės narės nustatytą miškų apsaugos planą yra priskiriami vidutinio ar didelio gaisringumo klasei. 2023–2027 m. laikotarpiui Komisija šiuos reikalavimus panaikino. Tačiau kai kurios valstybės narės, pavyzdžiui, Ispanija ir Graikija, skirdamos paramą šį tinkamumo kriterijų toliau taiko. Be to, jis dažnai naudojamas kaip atrankos kriterijus.
- 36** Teisiškai privalomų ES lygmens reikalavimų ar sąlygų, susijusių su teritorijų klasifikavimu pagal miškų gaisrų riziką, nėra. Nustatydamos vidutinės ir didelės rizikos zonas valstybės narės gali naudoti skirtingus kintamuosius ir metodikas, kad kuo geriau atspindėtų skirtingas nacionalines sąlygas ir poreikius.
- 37** Išanalizavę 62 į mūsų imtį įtrauktų projektų atrankos procesą, nustatėme, kad gaisro rizikos kriterijus buvo reguliariai naudojamas kaip tinkamumo arba atrankos kriterijus. Nustatėme, kad dviejose mūsų aplinkytose valstybėse narėse pagrindiniuose rizikos žemėlapiuose ir (arba) sąrašuose neparodyta pati naujausia padėtis gaisro rizikos požiūriu. Graikijoje teritorijos, kuriose kyla miškų gaisrų rizika, nustatytos Prezidento dekretu Nr. 575/1980. Graikijos institucijos rizikos žemėlapis nėra atnaujinusios nuo 1980 m. ir jį tebenaudoja miškų gaisrų rizikos valdymo priemonėms nustatyti. 2024 m. gruodžio mėn. Graikijos institucijos rengė atnaujintą dekretą. Portugalijoje grėsmių žemėlapis grindžiamas istorine informacija apie miškų gaisrus, žemės naudojimą ir kraštovaizdžio ypatumus. Nagrinėdamos miškų gaisrų tendencijas, institucijos atsižvelgia į 1975–2018 m. išdegusius plotus. Atsižvelgiant į per 44 ataskaitinius metus išdegusius plotus, laikoma, kad didelė arba labai didelė gaisro rizika kyla iš viso 33,4 % Portugalijos miškų ir žemės ūkio teritorijai. Portugalijos institucijų vertinimu, nepaisant ilgo ataskaitinio laikotarpio, žemėlapis iš esmės yra tikslus. Kaip matyti iš **3 langelyje** pateiktų pavyzdžių, su žemėlapio susijusios problemos gali turėti įtakos projektų atrankai.

¹³ Oom, D., et al., 2022 m., *Pan-European wildfire risk assessment*, p. 6.

¹⁴ Reglamento (EB) Nr. 1698/2005 48 straipsnis ir Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 24 straipsnio 2 dalis.

3 langelis

Pasenę rizikos vertinimai gali turėti įtakos projektų atrankai

Graikijoje vienas iš mūsų imties projektų buvo susijęs su teritorija, kuri 1980 m. nebuvo priskirta teritorijai, kurioje kyla miškų gaisrų rizika. Todėl vietos miškų tarnyba turėjo papildomai pagrįsti siūlomas priemones, nepaisant to, kad 2019 m. miškotvarkos komiteto ataskaitoje ši teritorija įvertinta kaip labai nukentėjusi nuo gaisro.

Kitoks buvo į mūsų imtį įtrauktas Portugalijos projektas, kuriam per atrankos procesą buvo skirta papildomų taškų. Papildomų taškų skirta dėl to, kad atitinkama teritorija buvo nukentėjusi nuo gaisro, o priemonės tikslas – pertvarkyti pažeidžiamas miško teritorijas. Tačiau sužinojome, kad paskutinis didelis gaisras ten kilo 2013 m. ir kad dalis šios teritorijos yra po vandeniu dėl neseniai pastatytos užtvankos. Atrenkant projektus į šią informaciją nebuvo atsižvelgta.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis nacionalinių institucijų pateikta informacija.

Dviejuose applančiuose regionuose pirmenybė buvo teikiama geografinėi aprėpti, o ne projektų kokybei

- 38** Pagrindiniai EŽŪFKP ir sanglaudos politikos projektų tinkamumo kriterijų elementai yra susiję su kaimo plėtros programomis, strateginiais planais arba veiksmų programomis, todėl juos turi patvirtinti Komisija. Tačiau nustatyti atrankos kriterijus yra valstybių narių (arba regioninių) vadovaujančiųjų institucijų kompetencija.
- 39** Savo imtyje nustatėme du regionus, kuriuose projektų atranka pirmiausia buvo siekiama užtikrinti vienodą **geografinę aprėptį**, o ne spręsti miškų gaisrų rizikos ar poreikių klausimus. Todėl projektai gali būti atrinkti neoptimaliai (žr. [4 langelį](#)).

4 langelis

Geografinėi aprėčiai teikiamas didesnis prioritetas nei kitiems kriterijams

Ispanijoje dviejuose iš mūsų analizuotų regionų EŽŪFKP projektams pagal 2014–2022 m. programą buvo taikoma atrankos procedūra, kuria siekta užtikrinti geografinę aprėtį.

- Viename regione kiekviena provincija pateikė po šešis projektus. Taikant atrankos kriterijus finansuoti trys projektai iš kiekvienos provincijos. Tai reiškia, kad, priklausomai nuo projektų įgyvendinimo vietos, gali būti finansuojami žemesnį balą surinkę projektai, o projektai, kurių balas aukštesnis, finansavimo gali negauti.
- Kitame regione vertinta, kad didelė miškų gaisrų rizika kyla visai teritorijai, todėl Kaimo plėtros programos lėšos kasmet skiriamos visoms provincijoms.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis projektų analize ir atrinktų regionų pateikta informacija.

Valstybių narių kvietimai teikti paraiškas dėl miškų atkūrimo po gaisrų sulaukė menko susidomėjimo

- 40** Patikrinę 11 EŽŪFKP lėšomis finansuotų miškų atkūrimo po gaisrų ir miškų atsodinimo projektų, nustatėme, kad 10 iš 11 projektų buvo atrinkti esant **ribotai konkurencijai arba be jokios konkurencijos**. Dėl nepakankamai konkurencingos atrankos sumažėja tikimybė, kad bus finansuojami tik tie projektai, kurių galimas poveikis yra didžiausias.
- 41** Portugalijoje kvietimai teikti paraiškas dėl miškų atkūrimo (penki projektai) sulaukė menko susidomėjimo, todėl finansavimas skirtas visoms reikalavimus atitinkančioms paraiškoms, kurios atitiko minimalius reikalaujamus kriterijus. Kadangi šiems kvietimams nebuvo panaudotos visos turimos lėšos, siekiant užtikrinti didesnę aktyvumą, buvo paskelbtas dar vienas kvietimas teikti paraiškas dėl projektų, apimančių teritorijas, kurios nuo gaisrų nukentėjo 2003–2019 m. Panaši padėtis susidarė Graikijoje (dėl dviejų projektų), kai paraiškų pateikimo terminas dėl menko susidomėjimo turėjo būti pratęstas kelis kartus. Ispanijoje (dėl trijų projektų) vieninteliai finansavimo pagal miškų atkūrimo priemones gavėjai buvo regioninės vyriausybės.

„Natura 2000“ kriterijams suteikta didesnė svarba

- 42** Tinkle „Natura 2000“ saugomos teritorijos apima vertingiausias ir nykstančias Europos rūšis ir buveines. Savo [ankstesnėje ataskaitoje dėl miškų gaisrų](#) valstybėms narėms rekomendavome pirmenybę teikti veiksams, vykdomiems aplinkos požiūriu vertingiausiuose miškuose, pavyzdžiui, tinklui „Natura 2000“ priskirtose miško teritorijose.
- 43** Analizuodami projektų atranką nustatėme, kad „Natura 2000“ buvo naudojamas kaip atrankos kriterijus. 11-os EŽŪFKP lėšomis finansuojamų prevencijos ir (arba) pasirengimo projektų atveju „Natura 2000“ teritorijoms skirtų taškų lyginamasis svoris sudarė 7,5–15 %. Andalūzijoje su „Natura 2000“ teritorijomis susijusiam kriterijui teko lemiama reikšmė tais atvejais, kai reikėdavo pasirinkti iš kelių lygiaverčių projektų. Tai padėjo užtikrinti, kad finansavimas būtų skiriamas tose srityse, kurios daro didžiausią poveikį biologinei įvairovei.

Nebuvo nuosekliai užtikrinamas ilgalaikis tvarumas, o vykdant stebėseną gauta nedaug informacijos apie rezultatus

Nebuvo nuosekliai užtikrinamas ilgalaikis finansuojamų veiksmų tvarumas

- 44** Paramos gavėjai privalo užtikrinti, kad veiksmai, susiję su investicijomis į infrastruktūrą, būtų vykdomi penkerius metus po to, kai jie gavo galutinį mokėjimą, arba, kai taikytina, per valstybės pagalbos taisyklėse nustatytą laikotarpį¹⁵. Siekiant ilgalaikio poveikio, kai kuriems projektams, pavyzdžiui, priešgaisrinių juostų įrengimui ar miško valymui, reikalingas nuolatinis darbas ir kas 3–4 metus skiriamas finansavimas, priklausomai nuo klimato sąlygų (žr. [5 langelį](#)). Kalbant apie prevencijos ir pasirengimo projektus (47 iš 62 mūsų imties projektų), tikrinome, ar yra kokių nors įrodymų, kad yra planuojami tolesni darbai siekiant išlaikyti rezultatus, pasiektus naudojant ES finansavimą, ir ar ilgalaikis tvarumas buvo atrankos kriterijus.

¹⁵ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 71 straipsnis.

5 langelis

Išlaikyti išvalytas teritorijas yra sudėtinga ir brangu, nes augmenija vėl sparčiai atauga

Toliau pateiktoje nuotraukoje parodytas Portugalijoje įrengtos priešgaisrinės juostos pavyzdys, kai augalija ataugo (šviesesnis žalias plotas šalia kelio). Būtina atlikti papildomus darbus, kad būtų išlaikytos priešgaisrinės juostos funkcijos.



Šaltinis: Audito Rūmai.

- 45** Kaip parodyta [5 diagramoje](#), valstybėms narėms pagal EGADP buvo skirtas didelis papildomas vienkartinis finansavimas. Graikijoje prevenciniai darbai, įskaitant miškų valymą, miško kelių ir esamų priešgaisrinių zonų priežiūrą ir mišrių priešgaisrinių juostų įrengimą, turėtų apimti daugiau kaip 100 000 ha (jų vertė – 470 milijonų eurų). Portugalijoje 390 milijonus eurų numatoma išleisti kraštovaizdžio pertvarkymui ir pirminiam priešgaisrinių juostų tinklui sukurti. Mūsų audito metu šios dvi valstybės narės dar nebuvo užsitikrinusios ES ar nacionalinio biudžeto, reikalingo šiems prevenciniams veiksams tęsti ilguoju laikotarpiu.

- 46** Pagal ES taisykles, EŽŪFKP parama gali būti skiriama ir priešgaisrinių juostų įrengimui, ir jų priežiūrai¹⁶. Mūsų aplankytuose Ispanijos regionuose įrengtų priešgaisrinių juostų priežiūra priklauso nuo ES finansavimo, o kai kuriuose regionuose EŽŪFKP finansavimo šioms išlaidoms padengti nepakanka. Galisijoje priešgaisrinių juostų priežiūra turi būti atliekama kas trejus metus, tačiau 2024 m. institucijos darbus atlikti planavo mažiau nei trečdalyje esamų priešgaisrinių juostų.
- 47** 19-os mūsų peržiūrėtų prevencijos projektų atveju nustatėme, kad atrankos procese nebuvo atsižvelgta į atitinkamus ilgalaikio tvarumo kriterijus. Tačiau, kalbant apie pasirengimo projektus, nustatėme gerosios praktikos pavyzdžių, susijusių su ES lėšomis įsigytų priešgaisrinių automobilių techninės priežiūros išlaidomis. Dėl ERPF lėšomis finansuojamų lėktuvų ir sausumos transporto priemonių įsigijimo, tvirtindama veiksmų programas, Komisija paprašė valstybių narių pateikti šią informaciją:
- a) išsamius duomenis apie paramos gavėjo administracinį ir finansinį pajėgumą užtikrinti nenutrūkstamą veiklą;
 - b) įrodymus, kad vykdant pirkimus buvo patikrinta, ar nėra dubliavimosi su panašiomis investicijomis ar dvigubo finansavimo pagal GAP, ES civilinės saugos mechanizmą ar kitas ES priemones.
- 48** Taip pat nustatėme gerosios praktikos pavyzdį, kaip Portugalijoje įgyvendinama EGADP: pagal sutartį dėl projekto, kuris apėmė 55 transporto priemonių įsigijimą, buvo reikalaujama, kad pardavėjas pirmuosius dešimt metų tiekėtų atsargines dalis. Tai prisideda prie ilgalaikio investicijų tvarumo.
- 49** Valstybės narės naudojo EGADP lėšas prevenciniams veiksams įgyvendinti didesniu mastu nei anksčiau. Tačiau neradome įrodymų, kad valstybės narės būtų turėjusios planą, kaip jos finansuos priežiūros darbus, kai EGADP įgyvendinimas baigsis. Tai reiškia, kad ES finansavimo poveikis galėtų apsiriboti 3–4 metais. Taip pat kyla rizika, kad ilgalaikis iš Europos struktūrinių ir investicijų fondų finansuojamų prevencinių priemonių tvarumas gali pernelyg priklausyti nuo ES finansavimo.

¹⁶ Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 24 straipsnio 1 dalies a punktas.

Į imtį įtraukti mokslinių tyrimų arba parodomieji projektai buvo nesėkmingi, įgyvendinti vėluojant ar neįgyvendinti platesniu mastu

50 Nedidelio masto ir parodomieji projektai gali būti įgyvendinami platesniu mastu naudojant sanglaudos ir kaimo plėtros finansavimą, jei paaiškėtų, kad jie yra veiksmingi ir efektyvūs. Mūsų imtis apėmė penkis pagal ERPF įgyvendinamus mokslinių tyrimų projektus, vieną novatorišką EGADP projektą ir vieną programos LIFE projektą, taip pat tikrinome, ar jie buvo įgyvendinti praktiškai ir ar įgyvendinti platesniu mastu.

51 Keturių iš septynių mūsų tikrintų projektų rezultatai buvo nuviliantys:

- Vienas iš ERPF mokslinių tyrimų projektų Portugalijoje buvo susijęs su kuriama pusiau autonomine robotine sistema, skirta miško valymui ir gaisrų prevencijai; ES parama sudarė – 0,66 milijono eurų. Įgyvendinant projektą kilo įvairių iššūkių, jis nebuvo įgyvendintas taip, kaip planuota, ir nebus pasiektas jo tikslas – iki 2025 m. pateikti prototipą rinkai.
- Du ERPF mokslinių tyrimų projektai buvo susiję su gaisro ar dūmų aptikimo sistemų kūrimu Lenkijoje. Neaišku, koku mastu šios technologijos teikia papildomos naudos, palyginti su produktais, kuriuos galima įsigyti rinkoje. Lenkijos institucijos nurodė, kad viena iš finansuojamų sistemų buvo bandoma, tačiau negalėjo mums pateikti testavimo vietų skaičiaus.
- Graikija naudoja EGADP lėšas finansuoti parodomajam miško atkūrimo projektui, kuris įgyvendinamas penkių hektarų plote taikant technologijas, padedančias nustatyti geriausią medžių laistymo tvarkaraštį pirmuosius kelerius metus po sodinimo. Projekto tikslas – padidinti sėkmingo miško atkūrimo rodiklį. Kai apsilankėme projekto vietoje, sodinimas buvo baigtas, tačiau nesitikima, kad sistema bus parengta iki 2025 m. pabaigos.

52 Kita vertus, Portugalijoje nustatėme projektą, kuris pasitvirtino kaip sėkmingas (žr. [6 langelį](#)), tačiau, be mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros etapo, nebuvo vystomas plačiau. Mūsų nuomone, programos LIFE projektas galėtų būti įgyvendintas platesniu mastu, siekiant padidinti jo poveikį.

6 langelis

Portugalijoje įgyvendinamas programos LIFE projektas

Įgyvendinant programos LIFE projektą „Landscape Fire“ parengta ir įgyvendinta veiksminga gaisrų prevencijos metodika Vizėjaus Dauno Lafoinse (Portugalijoje), Siera de Gatoje ir Las Hurdese (Ekstremadūroje, Ispanijoje).

Pagal šią metodiką buvo naudojamos prevencijos strategijos, grindžiamos gyvulininkystės būdų išsaugojimu ir įgyvendinimu, taip pat žemės ūkio ir miškininkystės veikla. Šie būdai apėmė prevencinį kontroliuojamo deginimo naudojimą, taip pat girdyklų įrengimą vietovėse, kuriose gyvūnai galėjo ganytis, o tai prisidėjo prie miško degių medžiagų tvarkymo.

Įrengus naują girdyklą karvės prisideda prie veiksmingo degių medžiagų tvarkymo



Šaltinis: Audito Rūmai.

- 53** Keturių mūsų aplankytų valstybių narių institucijų teiravomės, ar plėtros potencialą turinčiais sėkmingais programos LIFE projektais buvo remiamasi rengiant finansavimo iš Europos struktūrinių ir investicijų fondų priemones. Nė viena iš institucijų, su kurių atstovais kalbėjome keturiose valstybėse narėse, apie tokius atvejus nežinojo. Tai reiškia, kad siekdamos padidinti ES finansavimo poveikį institucijos nepasinaudojo sėkmingų programos LIFE projektų įgyvendinimo patirtimi.

Į išdirbius orientuota stebėseną suteikia mažai informacijos apie rezultatus

- 54** Stebėsenos ir vertinimo sistemomis turėtų būti sudarytos sąlygos programos įgyvendinimo rezultatams stebėti, pranešti ir vertinti, taip prisidedant prie bendrų ES fondų veiklos rezultatų vertinimo. Tikslų įgyvendinimo pažangą turi būti stebima remiantis veiklos rezultatų rodikliais¹⁷.
- 55** ES parengė specialias sistemas, skirtas iš ERPF, Sanglaudos fondo, EŽŪFKP, INTERREG programų ir EGADP finansuojamų veiksmų rezultatams stebėti, pranešti ir vertinti. Šiomis sistemomis, kurios nustatytos reglamentais¹⁸, stebėsenos pareigos priskiriamos Komisijai ir valstybėms narėms ir pabrėžiamas poreikis stebėti rodiklius pasitelkiant valstybių narių institucijų reguliariai teikiamas ataskaitas. Šie rodikliai turėtų apimti ne tik indėlį ir išdirbius, bet ir rezultatus bei poveikį.
- 56** **Sanglaudos politikos programose** vienintelis su miškų gaisrais susijęs bendras 2014–2020 m. laikotarpio rodiklis yra „Gyventojų, kuriems yra naudingos miškų gaisrinės saugos priemonės, skaičius“. 2021–2027 m. programavimo laikotarpiu šis rodiklis yra toliau taikomas ir pridėtas rodiklis „Teritorijos, kurioms taikomos apsaugos nuo miškų gaisrų priemonės“. Tačiau tai yra išdirbio rodikliai, todėl jų nepakanka finansuojamų priemonių veiksmingumui įvertinti.
- 57** Nustatėme, kad valstybės narės rodiklį „Gyventojų, kuriems yra naudingos miškų gaisrinės saugos priemonės, skaičius“ aiškino ir taikė nenuosekliai. Pavyzdžiui, iš kai kurių Lenkijos ataskaitų matyti, kad paramos gavėjai yra visi regionų gyventojai, nors apsaugos priemonės buvo sutelktos konkrečiose regiono dalyse. Taip padidinant pranešamus skaičius išpučiami sėkmingumo rodikliai ir gali būti pateikiami per dideli ES įvertinimai dėl finansavimo veiksmingumo.
- 58** Kalbant apie **EŽŪFKP**, bendroje stebėsenos ir vertinimo sistemoje nėra jokių rodiklių, kuriais būtų konkrečiai stebimos su miškų gaisrais susijusios priemonės ar jų veiksmingumas. Pagal šią sistemą stebimas tik su gaivalinėmis nelaimėmis susijusių priemonių indėlis, pavyzdžiui, bendros viešosios išlaidos, ir išdirbiai, pavyzdžiui, paramos gavėjų skaičius ir remiamas plotas.

¹⁷ Geresnio reglamentavimo priemonių rinkinys, 5 skyrius.

¹⁸ Reglamentas (ES) Nr. 1306/2013 dėl EŽŪFKP, Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 dėl ERPF ir Sanglaudos fondo, Reglamentas (ES) Nr. 1299/2013 dėl INTERREG ir Reglamentas (ES) 2021/241 dėl EGADP.

- 59 EGADP** sistemoje yra vienas bendras su miškų gaisrais susijęs rodiklis: „Gyventojai, galintys pasinaudoti apsaugos nuo potvynių, miškų gaisrų ir kitų su klimatu susijusių gaivalinių nelaimių priemonėmis“. Šiuo rodikliu siekiama įvertinti pažangą, padarytą siekiant nacionaliniuose planuose nustatytų tikslų.
- 60** Nors sanglaudos politikos rodikliai mums teikia daugiau naudingos informacijos apie aprėptį ar panaudotas lėšas nei EŽŪFKP rodikliai (ypač dabartiniu programavimo laikotarpiu), abu šie rodikliai yra orientuoti į išdirbius, o ne į rezultatus.
- 61 Valstybės narės** Komisijai privalo pateikti visą informaciją, būtiną atitinkamoms priemonėms stebėti ir vertinti¹⁹. Analizuodami Komisijai pateiktas valstybių narių ataskaitas nustatėme, kad nebuvo reikalavimo teikti informaciją projektų lygmeniu. Pavyzdžiui, duomenys apie miškų gaisrų riziką ir parengties rodiklius buvo apibendrinti priemonės ar programos lygmeniu, o tai neleido gauti su konkrečiu projektu susijusios informacijos apie rezultatus.
- 62** Be bendrų ES rodiklių, valstybės narės gali nustatyti savo rodiklius. Peržiūrėjome su miškų gaisrais susijusius papildomus rodiklius, kuriuos aplinkytos valstybės narės naudojo EŽŪFKP ir sanglaudos politikos srityje. Nustatėme, kad daugumą šių rodiklių tebesudarė išdirbio rodikliai, nors buvo ir keletas rodiklių, pagal kuriuos buvo vertinami rezultatai (žr. [7 langelį](#)).

7 langelis

Vienoje INTERREG programoje buvo naudojamas rezultato rodiklis

2014–2020 m. Ispanijoje ir Portugalijoje įgyvendinamoje programoje POCTEP buvo naudojamas rezultato rodiklis, pagrįstas (didesnių nei 1 ha) miškų gaisrų skaičiumi.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis [POCTEP veiksmų programa](#).

- 63** Tai, kad finansavimo šaltiniai (ERPF, EŽŪFKP, Sanglaudos fondas, INTERREG) neturi bendrų palyginamųjų rodiklių, neleidžia visapusiškai suprasti miškų gaisrų prevencijos sėkmingumo ES ir valstybių narių lygmenimis. Esant didesniai įvairių programų stebėsenos sistemų nuoseklumui būtų galima geriau įvertinti investicijas į atsparumą miškų gaisrams.

¹⁹ Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 110 straipsnio 4 dalis; Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 111 straipsnis.

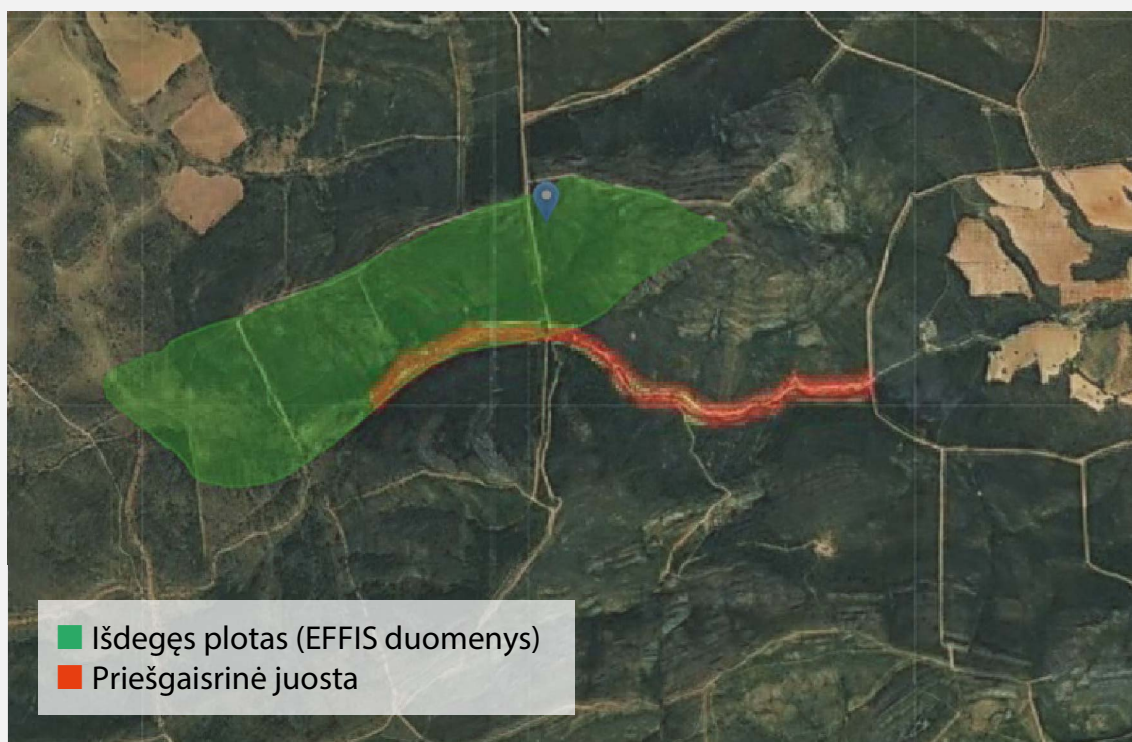
Vertinant veiksmingumą nebuvo visapusiškai pasinaudota esamais duomenimis

- 64 Jungtinis tyrimų centras (JRC)** stebi miškų gaisrus ES per Europos miškų gaisrų informacijos sistemą (EFFIS), kurioje renkami išsamūs duomenys apie gaisrus, išdegusius plotus ir gaisrų rizikos lygius visose valstybėse narėse.
- 65** Nustatėme, kad, nepaisant didelių EFFIS duomenų išteklių, šia informacija buvo nepakankamai naudojama vertinant ES finansuojamus projektus, skirtus miškų gaisrų prevencijai, pasirengimui jiems ir atsigavimui po jų. JRC patvirtino, kad jų modeliai ir surinkti išsamūs duomenys galėtų būti derinami su projektų duomenimis, kad būtų galima padaryti išvadas dėl finansavimo poveikio. Siekdami patikrinti EFFIS naudingumą, pasiūlėme JRC patikrinti vieną iš mūsų imties projektų, kuris įgyvendinamas Ispanijoje (žr. [8 langelį](#)). Nei Komisija, nei į mūsų imtį įtrauktos valstybės narės EFFIS duomenų išteklių nenaudojo ES finansuojamų gaisrų prevencijos projektų veiksmingumui vertinti.

8 langelis

EFFIS duomenys gali būti naudojami projektų veiksmingumui vertinti

Padedami JRC galėjome įvertinti 2019 m. Kastilijoje-La Manchoje atliktų ES finansuojamų prevencinių darbų veiksmingumą. Iš EFFIS duomenų matyti, kad priešgaisrinė juosta (raudona linija žemėlapyje) 2022 m. padėjo sėkmingai suvaldyti gaisrą Konsuegroje, Toledė. Remiantis JRC duomenimis, tikėtina, kad skyrus gaisrų gesinimo išteklius prevenciniams darbams padėta užkardyti gaisro plitimą į pietus.



Šaltinis: Audito Rūmai, EFFIS (JRC).

Šią ataskaitą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Joëlle Elvinger, 2025 m. balandžio 29 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Tony Murphy

Priedai

I priedas. Apie auditą

Miškų gaisrai ES

- 01** ES bendras miškų ir kitų miškingų vietovių plotas sudaro apie 160 milijonų hektarų, t. y. apie 39 % viso ES žemės ploto¹. Europos miškams kyla vis didesnė grėsmė – iš dalies dėl natūralių procesų, taip pat dėl intensyvesnės žmogaus veiklos ir atitinkamo neigiamo poveikio².
- 02** Terminas „miško gaisras“ paprastai vartojamas, kai nekontroliuojamas gaisras paveikia ne mažesnę kaip 0,5 hektaro miško žemės plotą ir yra sunaikinamos medžių dalys³, nors ploto kriterijus įvairiose šalyse gali skirtis. Remiantis Europos miškų gaisrų informacijos sistema (EFFIS), ES kasmet kyla daugiau kaip tūkstantis miškų gaisrų, kurių kiekvienas paveikia ne mažesnę kaip 30 hektarų žemės plotą. Dėl šių gaisrų kasmet vidutiniškai išdega 353 000 hektarų. Gaisrai taip pat nusineša žmonių gyvybių ir pridaro apie 2 milijardus eurų ekonominių nuostolių⁴. Nors dauguma išdegusių plotų yra pietinėse valstybėse narėse, ypač Viduržemio jūros regiono šalyse, miškų gaisrų kyla beveik visose valstybėse narėse, įskaitant šiauresnes šalis (žr. [1 diagramą](#)).

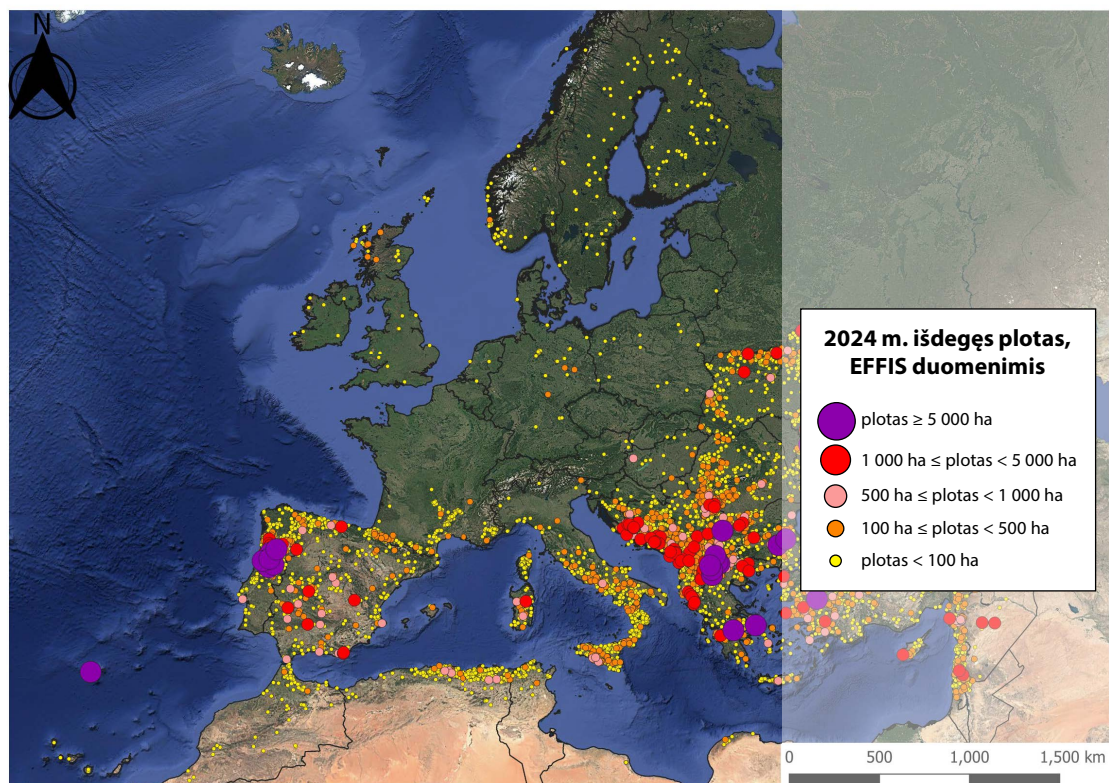
¹ Eurostatas, 2024 m., *Key figures on Europe – 2024 edition*, p. 76.

² COM(2021) 572 „Nauja 2030 m. ES miškų strategija“.

³ ENV GD, 2021 m., *Land-based wildfire prevention – Principles and experiences on managing landscapes, forests and woodlands for safety and resilience in Europe*, p. 10.

⁴ JRC, *Fires* (2025 m. kovo 25 d.).

1 diagrama | 2024 m. Europoje išdegęs plotas

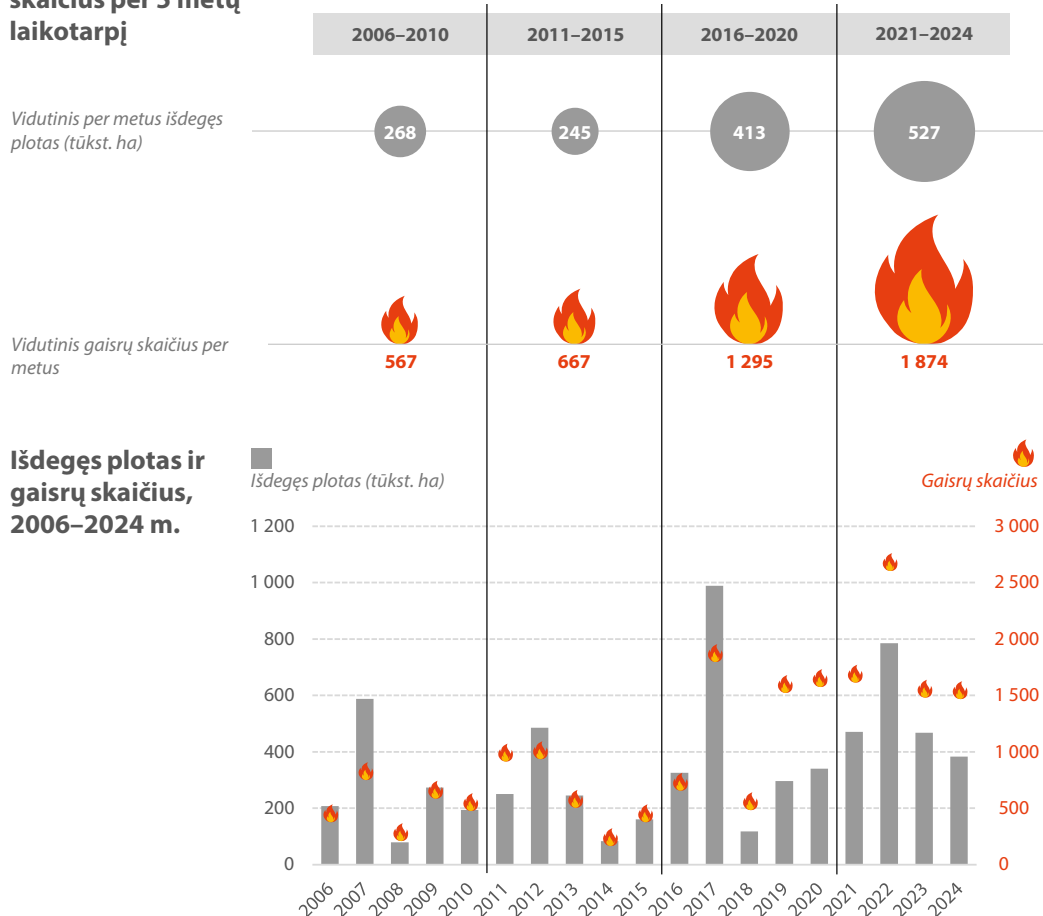


Šaltinis: JRC pateiktas žemėlapis, pagrįstas EFFIS duomenimis.

03 2 diagramoje parodyti gaisrų skaičiaus ir išdegusio ploto pokyčiai. Iš EFFIS turimų pradinių preliminarinių 2024 m. duomenų matyti, kad išdegė 383 tūkstančių hektarų plotas ir kilo 1 520 gaisrų.

2 diagrama | Su išdegusiu plotu ir gaisrų skaičiumi susijusios bendros tendencijos (30 ha arba daugiau), 2006–2024 m.

Vidutinis išdegęs plotas ir gaisrų skaičius per 5 metų laikotarpį



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis EFFIS.

04 Miškų gaisrų riziką lemia įvairūs išorės veiksniai (pavyzdžiui, žemėtvarka, orai, žmonės, klimato kaita) ir su miškais susiję veiksniai (pavyzdžiui, miško struktūra ir būklė, topografija, susikaupusios degiosios medžiagos)⁵. Dėl klimato kaitos miškų gaisrų rizika visoje Europoje didėja⁶. Savo ruožtu dėl miškų gaisrų į atmosferą išsiskyręs CO₂ prisideda prie klimato kaitos.

⁵ ENV GD, 2021 m., *Land-based wildfire prevention – Principles and experiences on managing landscapes, forests and woodlands for safety and resilience in Europe*, p. 16.

⁶ EAA, 2021 m., *Forest fires in Europe*.

- 05** Europoje nuo XX a. septintojo dešimtmečio dėl migracijos iš kaimo į miestą buvo apleista žemė. Tai lėmė degios biomasės (kuro) susidarymą ir vienesnio kraštovaizdžio susiformavimą, todėl padidėjo gaisrų rizika, taip pat gaisrų dažnis, mastas ir intensyvumas⁷. JRC tyrimo duomenimis, tais atvejais, kai miškų gaisrų priežastis yra žinoma (pusė atvejų), maždaug 96 % atvejų jie paprastai kyla dėl žmogaus tyčia ar dėl neatsargumo padarytų veiksmų ir tik 4 % dėl gamtinių priežasčių, pavyzdžiui, žaibų⁸.

Politikos sistema ir atsakomybės sritys

- 06** Miškininkystės politika iš esmės priklauso valstybių narių kompetencijai. Komisijos komunikatu „2030 m. ES miškų strategija“ siekiama koordinuoti su miškais susijusią politiką ir užtikrinti jos nuoseklumą. Komunikate taip pat kalbama apie miškų apsaugą kovojant su klimato kaita. Miškų gaisrų srityje Komisijos vaidmuo – remti valstybių narių veiklą, susijusią su miškų gaisrais, teikiant finansavimą pagal ES kaimo plėtros ir sanglaudos politiką.

⁷ Mantero, G., et al., 2017 m., *The influence of land abandonment on forest disturbance regimes: a global review*, Landscape Ecology, 35, p. 2723–2744; IEEP, 2008 m., *Forest fires: causes and contributing factors in Europe*, p. 6.

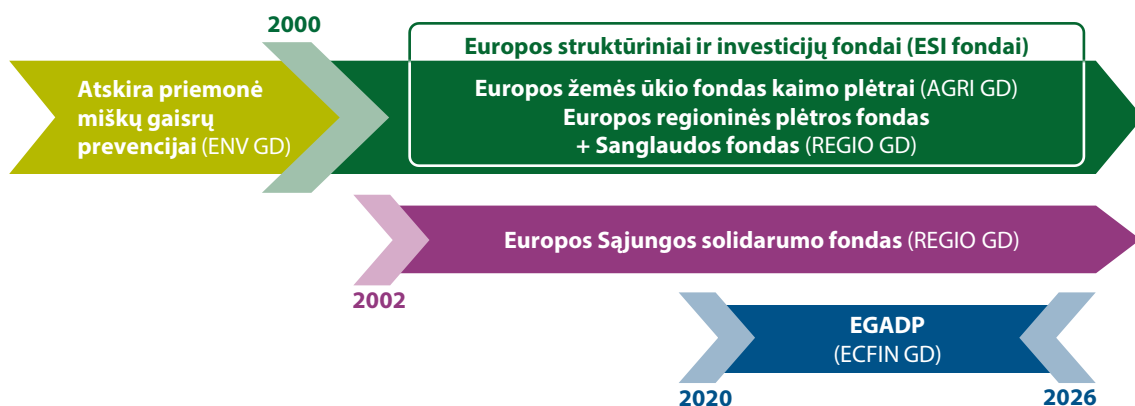
⁸ De Rigo, D., et al., 2017 m., *Forest fire danger extremes in Europe under climate change: variability and uncertainty*, p. 34.

- 07** Su miškų gaisrais susijusi Komisijos valdymo ir finansavimo atsakomybė padalyta keliems generaliniams direktoratams (GD):

GD / tarnyba	Atsakomybės sritis
AGRI GD	Miškų gaisrų prevencijos ir miškų atkūrimo finansavimas iš Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai.
CLIMA GD	Prisitaikymo prie klimato kaitos politika.
ECFIN GD	Finansavimas pagal EGADP.
ECHO GD	ES civilinės saugos mechanizmas, įskaitant Reagavimo į nelaimes koordinavimo centrą.
ENV GD	Teisės aktų pasiūlymai (pavyzdžiui, dėl stebėsenos sistemos Europos miškų atsparumui didinti, Gamtos atkūrimo teisės akto ir tinklo „Natura 2000“) ir miškotvarkos praktikos gairės. Programa LIFE.
REGIO GD	Finansavimas pagal sanglaudos politiką (Europos regioninės plėtros fondą, Sanglaudos fondą ir INTERREG) ir ES solidarumo fondą.
JRC	Išankstinio perspėjimo ir stebėsenos sistemos ir informacijos apie vykstančius miškų gaisrus teikimas laiku. Duomenų apie miškų gaisrus teikimas ir analizė. EFFIS valdymas įgyvendinant programą „Copernicus“. Padeda nustatyti bendrus miškų gaisrų rizikos ES vertinimo kriterijus.

- 08** Nuo 2003 m. su miškų gaisrais susijusios priemonės finansuojamos iš Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP), Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) ir Sanglaudos fondo, o nuo 2020 m. papildomas finansavimas teikiamas pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę (EGADP) (žr. **3 diagramą**). Europos Sąjungos solidarumo fondas (ESSF) buvo įsteigtas 2002 m. siekiant reaguoti į ekstremaliąsias situacijas ir gali būti naudojamas nuo gaisrų nukentėjusios infrastruktūros atkūrimui remti, jei gaisras kilo ne dėl žmogaus veiksmų. Be **3 diagramoje** nurodytų priemonių, pagal programas „Europos horizontas“ ir LIFE finansuojami atitinkamai mokslinių tyrimų projektai ir novatoriški klimato ar aplinkos sričių projektai.

3 diagrama | Pagrindinės miškų gaisrų prevencijos, pasirengimo ir atkūrimo finansavimo priemonės



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis atitinkamais teisės aktais.

09 Remiantis Komisijos duomenimis, turima informacija apie visą su miškų gaisrais susijusių priemonių finansavimą yra tokia:

- 2014–2022 m. 19 valstybių narių su miškais susijusias prevencijos ir atkūrimo priemones buvo įtraukusios į savo kaimo plėtros programas: 2,2 milijardo eurų – gaivalinių nelaimių, įskaitant miškų gaisrus, prevencijai ir 0,7 milijardo eurų – atkūrimui. 2023–2027 m. laikotarpiu bent 13 valstybių narių su miškais susijusias prevencijos ir atkūrimo priemones įtraukė į savo strateginius planus, tačiau visų šioms priemonėms skirtų sumų nustatyti neįmanoma.
- Iš Sanglaudos fondo, ERPF ir INTERREG programų pritaikymui prie klimato kaitos ir klimato rizikos prevencijai planuojama ES parama sudarė 6,6 milijardo eurų. Dalis šios sumos buvo skirta miškų gaisrų prevencijai ir miškų gaisrų valdymui. 2021–2027 m. planuojamas ES įnašas į priemones „su klimatu susijusios rizikos prevencija ir valdymas: gaisrai“ sudaro apie 2,1 milijardo eurų.
- 2014–2023 m. Solidarumo fondo lėšos buvo naudojamos atsigavimui po keturiuose valstybėse narėse kilusių penkių gaisrų (Kipre, Ispanijoje, Rumunijoje ir dviejų gaisrų Portugalijoje). Visa suma sudarė 99 milijonus eurų.
- Nustatėme, kad pagal EGADP intervencinę priemonę „Pritaikymo prie klimato kaitos priemonės ir su klimatu susijusios rizikos prevencija ir valdymas: gaisrai (įskaitant informuotumo didinimą, civilinės saugos ir nelaimių valdymo sistemas, infrastruktūrą ir ekosistemomis grindžiamus metodus)“ planuojama parama, kaip nustatyta pradinuose ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose (GAP), 27 valstybėse narėse iš viso sudarė 1,47 milijardo eurų: Kipro GAP – 23 milijonai eurų, Graikijos – 640 milijonų eurų, Ispanijos – 170 milijonų eurų, Portugalijos – 634 milijonai eurų ir Slovėnijos – 0,3 milijono eurų.

Todėl, nors dabartinio laikotarpio kaimo plėtros finansavimo suma nežinoma, galime nustatyti, kad 2021–2027 m. laikotarpiu kovai su miškų gaisrais skirta bent 3,5 milijardo eurų ES parama (2,1 milijardo eurų pagal sanglaudos politiką ir 1,47 milijardo eurų pagal EGADP).

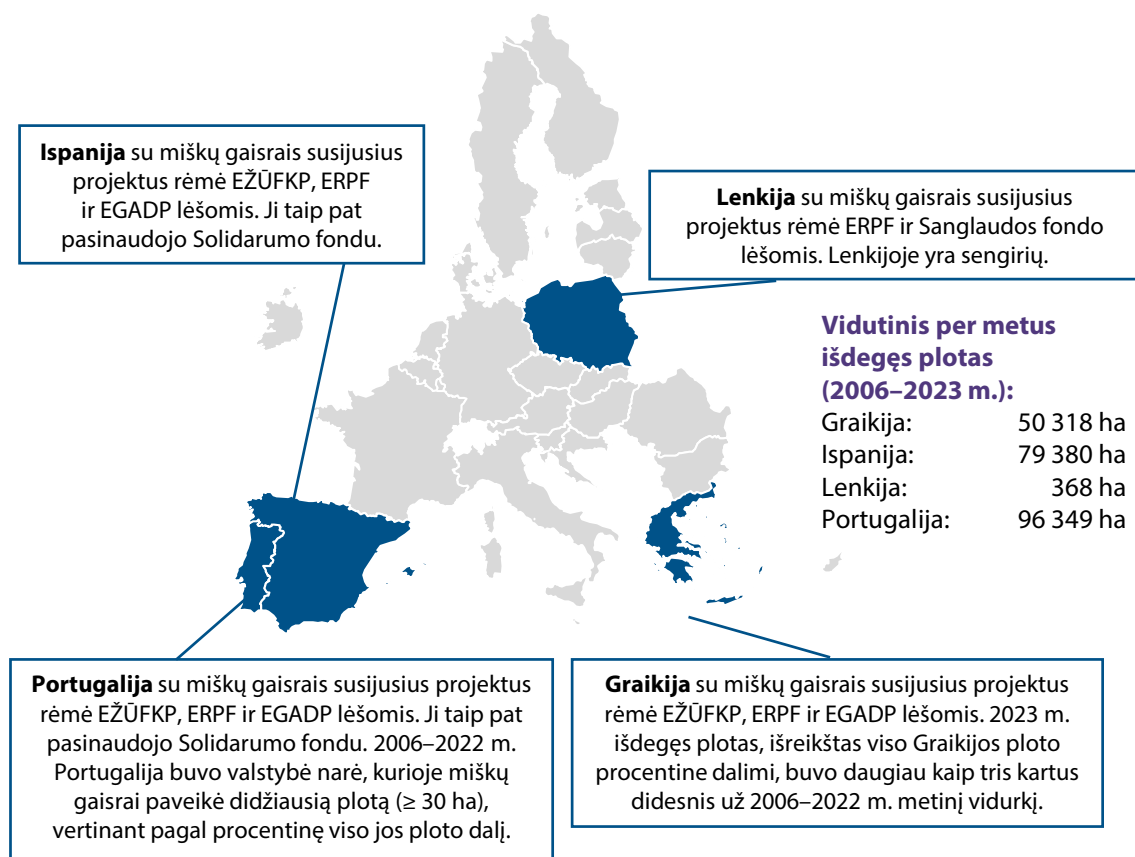
- 10** Atsakomybe už patikimą finansų valdymą ES biudžeto išlaidų kaimo plėtrai ir sanglaudos politikai srityje dalijasi Komisija ir valstybės narės. Valstybės narės yra atsakingos už programavimo dokumentų (kaimo plėtros programų, kaimo plėtros finansavimo strateginių planų ir sanglaudos politikos fondų veiksmų programų) parengimą, jų pateikimą Komisijai tvirtinti ir jų įgyvendinimą. Valstybės narės atranka finansuotinus projektus ir teikia Komisijai su projektais ir priemonėmis susijusius finansinius ir veiklos duomenis. Komisija ir valstybės narės miškų gaisrų stebėsenos ir prevencijos srityje bendradarbiauja Miškų gaisrų ekspertų grupėje.

Audito apimtis ir metodas

- 11** Šio audito tikslas buvo įvertinti, kaip Komisija ir valstybės narės naudoja ES finansavimą miškų gaisrų problemai ES spręsti. Tikrinome, ar:
- ES finansuojamos priemonės buvo gerai parengtos ir koordinuojamos;
 - pagal atrankos procedūrą buvo atrinkti projektai, kurie padėjo veiksmingai kovoti su miškų gaisrais;
 - valstybių narių ir Komisijos stebėsenos priemonės buvo tinkamos ilgalaikiam priemonių tvarumui ir veiksmingumui vertinti.
- 12** Šį auditą atlikome atsižvelgdami į ES miškų ekonominę ir ekologinę svarbą, kovai su miškų gaisrais skirtą ES finansavimą, taip pat į [numatomą gaisringų zonų išplėtimą](#) ir ilgesnius gaisrų sezonus daugumoje ES regionų. Mūsų [ankstesnė ataskaita dėl miškų gaisrų](#) buvo paskelbta daugiau nei prieš 10 metų.

- 13** Auditas apėmė Europos struktūrinius ir investicijų fondus, Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę ir ribotos apimties darbą, susijusį su Europos Sąjungos solidarumo fondu ir programa LIFE, kad būtų galima susidaryti išsamų vaizdą apie ES finansavimą su miškų gaisrais susijusioms priemonėms. Tikrinome 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. programavimo laikotarpių projektus, daugiausia dėmesio skirdami Graikijai, Ispanijai (apimdami Andalūzijos, Kastilijos-La Mančos ir Galisijos regionus), Lenkijai ir Portugalijai. Šias valstybes nares pasirinkome dėl didelės miškų gaisrų rizikos ir didelių ES investicijų. Taip pat atsižvelgėme į geografinę aprėptį (žr. **4 diagramą**): atrinkome tris valstybes nares, kuriose vyksta daug didelių miškų gaisrų, ir vieną, kurioje gaisrų skaičius mažesnis (Lenkiją). Neįtraukėme programos „Europos horizontas“, pagal kurią finansuojami mokslinių tyrimų projektai.

4 diagrama | Keturių valstybių narių pasirinkimo priežastys



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis savo analize ir EFFIS.

- 14** Kiekvienoje valstybėje narėje atrinkome po 15–16 įgyvendintų projektų ir kiekvienoje valstybėje narėje apsilankėme 5–7 projektų įgyvendinimo vietose. Pagrindiniai projektų atrankos kriterijai buvo plati visų pagrindinių finansavimo šaltinių ir įvairių projektų rūšių (prevencija, pasirengimas ir atkūrimas) aprėptis. **1 lentelėje** pateikiama atrinktų projektų apžvalga.

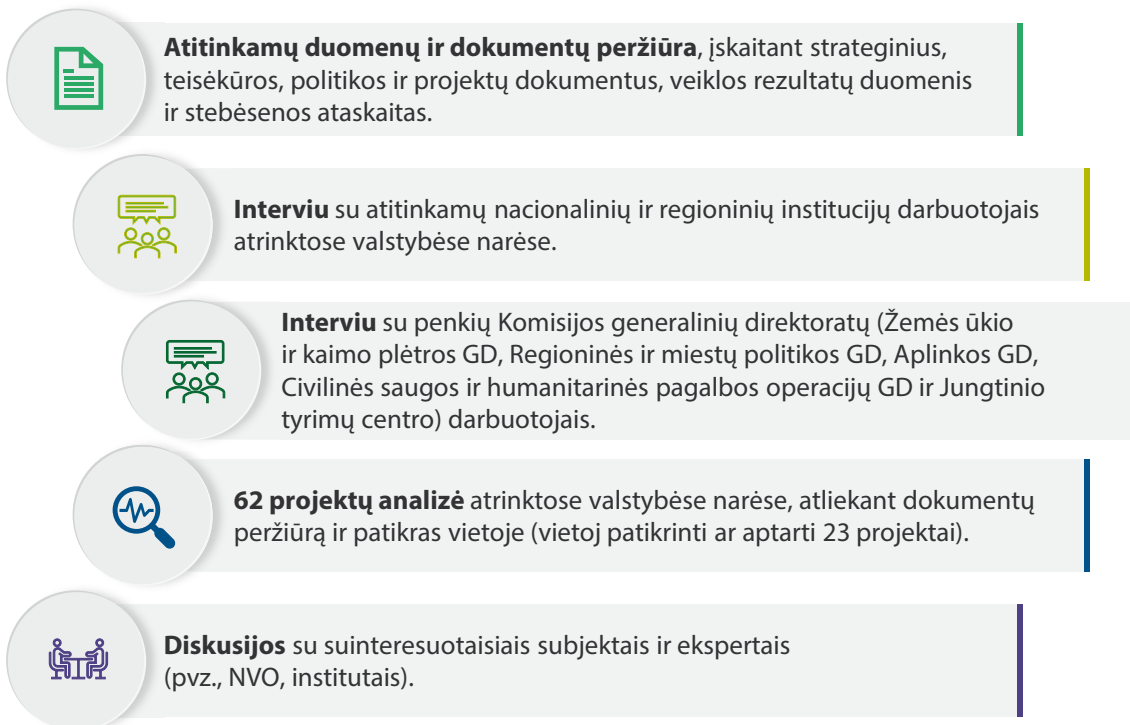
1 lentelė | Išanalizuoti projektai pagal fondus ir sritis

	Prevenција	Prevenција / pasirengimas	Pasirengimas	Atkūrimas
EŽŪFKP	9		3	11
ERPF	5	1	14	
INTERREG			7	
Sanglaudos fondas	1	1		
EGADP	3	1	1	2
ESSF				2
LIFE	1			
<i>Bendras projektų skaičius</i>	19	3	25	15

Šaltinis: Audito Rūmai.

- 15** Mes nenagrinėjome reagavimo funkcijos ir ES civilinės saugos mechanizmo – tai bus būsimo audito objektas. Į audito apimtį taip pat neįtraukti miškų būklės stebėsenos duomenys, nes vyksta teisėkūros procesas, kurio tikslas – parengti naują reglamentą.
- 16** Pagal mūsų audito metodą buvo derinama bendra dokumentų peržiūra, duomenų analizė ir darbas vietoje. *5 diagramoje* parodyta, kaip gavome įrodymų savo pastaboms pagrįsti.

5 diagrama | Mūsų audito metodas: atliktas darbas



Šaltinis: Audito Rūmai.

17 2 lentelėje pateikiamas orientacinis ES įnašų, skirtų su miškų gaisrais susijusioms priemonėms keturiose aplankytose valstybėse narėse, paskirstymas.

2 lentelė | Orientacinis ES įnašų, skirtų su miškų gaisrais susijusioms priemonėms keturiose aplankytose valstybėse narėse, paskirstymas (EUR)

	Graikija	Ispanija (3 regionai)	Lenkija	Portugalija (žemyninė dalis)	Visos 4 VN
2014–2020					
EŽŪFKP (prevencija)	65 161 127	453 192 282	-	124 038 423	682 840 910
EŽŪFKP (atkūrimas)	7 638 835 ^a	32 810 243	-		
ERPF	35 021 419	45 928 653	878 370	65 108 131	146 936 573
Sanglaudos fondas	-	-	11 690 796	92 514 996	104 205 792
INTERREG	1 452 985	10 262 804	6 051 275	50 380 994	68 148 058

	Graikija	Ispanija (3 regionai)	Lenkija	Portugalija (žemyninė dalis)	Visos 4 VN
2021–2027					
EŽŪFKP (prevencija)	50 000 000 ^b	239 652 757 ^b	-	32 592 497 ^b	381 009 619
EŽŪFKP (atkūrimas)		14 697 862 ^b	-	44 066 503 ^b	
ERPF	27 046 632 ^c 261 809 112 ^d	33 247 244	60 000 000	110 284 220	492 387 208
Sanglaudos fondas	12 373 762	-	-	20 000 000	32 373 762
INTERREG	Nėra duomenų			28 623 086	28 623 086
Vienkartinis finansavimas					
EGADP (2020–2026)	837 306 318	39 561 221	-	614 999 950	1 491 867 489
ESSF	-	3 228 675	-	54 598 132	57 826 807

Pastaba: a = visos tinkamos finansuoti išlaidos, b = bendra suma, skirta įvairioms su miškais susijusioms gaivalinėms nelaimėms, c = regioninės veiksmų programos, d = nacionalinė civilinės saugos veiksmų programa. EŽŪFKP laikotarpiai yra 2014–2022 m. ir 2023–2027 m.; sanglaudos politikos fondų – 2014–2020 m. ir 2021–2027 m.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis nacionalinių institucijų pateiktais projektų sąrašais (2014–2020 m.) ir nacionalinėmis ir (arba) regioninėmis veiksmų programomis [Europos Sąjungos fondų valdymo sistemoje \(SFC\)](#) (2021–2027 m.) 2024 m. gruodžio mėn.

II priedas. Pagrindiniai aplankytų valstybių narių nacionaliniai ir regioniniai planai

VN	Strategijos pavadinimas	Pastabos
Graikija	Apsaugos nuo miškų gaisrų planas (2015 m.)	Daugiausia dėmesio skiriama prevencijai. Išvardyti konkretūs veiksmai, kuriuos reikėjo įgyvendinti 2014–2020 m., nenurodant jų masto (pvz., ha) ar išlaidų. Veiksmų planas neatnaujintas nuo 2020 m. Vykdant tolesnę veiklą, regioniniai miškų apsaugos planai pagal GAP turi būti užbaigti iki 2025 m.
	2018–2038 m. nacionalinė miškų strategija	Nustatyti konkretūs miškų priešgaisrinės apsaugos tikslai ir apsaugos nuo miškų gaisrų veiksmų kryptys. Ją papildė 2019–2021 m. veiksmų planas, kuris apima veiksmus, stebėseną ir biudžetą; nuo to laiko nebuvo priimta jokių kitų veiksmų planų.
Ispanija*	2022–2032 m. nacionalinis miškininkystės planas	Apima veiksmų kryptis ir priemones, susijusias su gaisrų prevencija.
	Andalūzija: 1) Miškų gaisrų ekstremaliųjų situacijų planas (2010 m., atnaujintas 2023 m.); 2) 2024 m. miškų gaisrų prevencijos, stebėjimo ir gesinimo planas.	Ekstremaliųjų situacijų valdymo planas: daugiausia dėmesio skiriama miškų gaisrų aptikimui ir gesinimui. Nustatoma reagavimo organizavimo sistema. Neaprašomi finansavimo poreikiai. Metų planas (2024 m.): išvardijami darbai, kurie turi būti atlikti 2024 m., nenurodant konkrečių išlaidų ar finansavimo poreikių.
	Kastilija-La Manča: 1) Pagrindinis apsaugos nuo miškų gaisrų planas (2015 m.); 2) 2023 m. miškų gaisrų prevencijos, stebėjimo ir gesinimo planas.	Pagrindinis planas: nustatomi pagrindai, pagal kuriuos apibrėžiamos rizikos zonos. Pateikiamos gairės, kaip rengti žemesnio lygmens apsaugos planus ir imtis įvairių prevencinių veiksmų. Metinis planas (2023 m.): išvardijami veiksmai ir jiems skirtas 2023 m. biudžetas. Nurodyti prevencinių veiksmų finansavimo šaltiniai (75 % iš EŽŪFKP, 7,5 % iš nacionalinio biudžeto ir 17,5 % iš regiono).
	Galisija: Miškų gaisrų prevencijos ir apsaugos nuo jų planas (metinis)	Apima prevencijos, apsaugos, informuotumo didinimo, stebėsenos, nustatymo, likvidavimo, mokslinių tyrimų ir plėtros, kartografinės paramos, koordinavimo ir mokymo planus. Numato metinį biudžetą ir kiekybinius tikslus.
Lenkija	Nacionalinio ar regioninio plano nėra. Miškai tvarkomi tiesiogiai pagal miškotvarkos planus.	

VN	Strategijos pavadinimas	Pastabos
Portugalija	2020–2030 m. nacionalinis kaimo vietovių gaisrų integruoto valdymo planas ir Nacionalinė veiksmų programa	Nacionalinis planas: daugiausia dėmesio prevencijai. Apibrėžiamos strateginės gairės ir tikslai, nustatomos siektinos reikšmės ir įvedamas naujas bendrojo valdymo ir rizikos valdymo būdas, tačiau nenurodomos susijusios išlaidos. Veiksmų programa: apima 2020–2030 m. biudžetą, kurio vidutinis metinis biudžetas yra daugiau nei du kartus didesnis už 2019 m. biudžetą. Kad padengtų didžiąją šio padidėjimo dalį, Portugalijos institucijos numato panaudoti ES finansavimą ir kitus į nacionalinį biudžetą neįtrauktus finansavimo šaltinius.

Pastaba: * mūsų vizito metu institucijos rengė nacionalinį ateinančių 15 metų miškų gaisrų prevencijos planą.

Šaltinis: Audito Rūmai.

III priedas. Išlaidų programavimo procesas

PROCESAS	SANGLAUDOS POLITIKA	EŽŪFKP	EGADP
RENGIMAS Valstybės narės rengia savo programavimo dokumentų projektus.	Keli nacionaliniai ir regioniniai kontaktiniai punktai valstybėse narėse	Vienas nacionalinis kontaktinis punktas valstybėse narėse; strateginiame plane numatyti bendrieji veiksmai, vadinami priemonėmis	Vienas subjektas valstybėse narėse, veikiantis kaip nacionalinis koordinatorius ir ryšių su Komisija punktas
PATEIKIMAS Valstybės narės pateikia savo programavimo dokumentus Komisijai.	Vienas nacionalinio lygmens partnerystės susitarimas ir viena ar kelios programos (nacionalinės arba regioninės)	Po vieną strateginį planą kiekvienai valstybei narei	Vienas pagrindinis programavimo dokumentas – GAP
VERTINIMAS Komisija vertina programavimo dokumentus ir juos aptaria su kiekviena valstybe nare.	Komisija teikia savo pastabas dėl partnerystės susitarimo ir programų.	Komisija teikia savo pastabas dėl strateginio plano projekto.	Komisija vertinimo procesą turi užbaigti per du mėnesius (terminas gali būti pratęstas); Tarybai skirtas vienas mėnėsis jam patvirtinti.
PRIĖMIMAS Priimami programavimo dokumentai.	Komisija partnerystės susitarimą ir programą priima įgyvendinimo aktais.	Komisija priima strateginį planą.	Komisijos patvirtinimas ir priėmimas Taryboje priimant Tarybos įgyvendinimo sprendimą
PAPILDOMOS PASTABOS	Nacionalinės arba regioninės institucijos skelbia kvietimus teikti pasiūlymus, kad atrinktų finansuotinus projektus.	Nacionalinės arba regioninės institucijos skelbia kvietimus teikti pasiūlymus, kad atrinktų finansuotinus projektus.	Tam tikra GAP numatyta veikla jau vykdoma kaip projektai, o dėl kitos veiklos nacionalinės institucijos gali skelbti kvietimus teikti paraiškas, kad atrinktų projektus.

Santrumpos

EFFIS: Europos miškų gaisrų informacijos sistema

EGADP: Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė

ERPF: Europos regioninės plėtros fondas

EŽŪFKP: Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai

GAP: ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas

JRC: Jungtinis tyrimų centras

Žodynėlis

Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas: dokumentas, kuriame išdėstytos valstybės narės reformos ir investicijos, kurias planuojama įgyvendinti pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę.

Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė: ES finansinės paramos mechanizmas, kuriuo siekiama švelninti COVID-19 pandemijos ekonominį ir socialinį poveikį, skatinti ekonomikos atsigavimą ir įveikti iššūkius, kylančius siekiant žalesnės ir labiau skaitmenizuotos ateities.

Europos regioninės plėtros fondas: ES fondas, kuriuo stiprinama ES ekonominė ir socialinė sanglauda, finansuojant investicijas regioniniams skirtumams mažinti.

Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai: ES fondas, skirtas ES įnašui į kaimo plėtros programas ir (arba) strateginius planus finansuoti.

Priešgaisrinė juosta: kraštovaizdžio ruožas, kuriame nėra degimų miško gaisrų metu skatinančių medžiagų, todėl sumažėja gaisro kilimo tikimybė ar jo plitimo greitis.

Programa LIFE: finansinė priemonė, kuria remiamas ES aplinkos ir klimato politikos įgyvendinimas bendrai finansuojant projektus valstybėse narėse.

Komisijos atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/sr-2025-16>

Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/sr-2025-16>

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų narės Joëlle Elvinger vadovaujama I audito kolegija „Tausus gamtos išteklių naudojimas“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Nikolaos Milionis, jam padėjo kabineto vadovas Kristian Sniter, kabineto atašė Katarzyna Radecka-Moroz, pagrindinis vadybininkas José Parente, užduoties vadovė Liia Laanes, auditoriai Zuzana Gullova, Kinga Kanadys, Jonas Kathage, Asimina Petri, Jarosław Śmigiel ir Antonella Stasia. Diagramas parengti padėjo Zvonimir Novoselić. Sekretoriavimo pagalbą teikė Eleonora Dimitrova.



Iš kairės į dešinę: Katarzyna Radecka-Moroz, Eleonora Dimitrova, Kristian Sniter, Antonella Stasia, Zuzana Gullova, Nikolaos Milionis, Zvonimir Novoselić, Liia Laanes, Jarosław Śmigiel, Asimina Petri, José Parente.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2025

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6-2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, negali iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

1 diagrama: © stock.adobe.com/Oceloti.

2, 3, 6 diagramos ir I priedo 2, 5 diagramos (piktogramos ir paveikslai) parengtos naudojant [Flaticon.com](#) išteklius. © Freepik Company S.L. Visos teisės saugomos.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiesiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

HTML	ISBN 978-92-849-5278-6	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/9533293	QJ-01-25-032-LT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5279-3	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/8573497	QJ-01-25-032-LT-N

KAIP CITUOTI

Europos Audito Rūmai, [Specialioji ataskaita 16/2025](#) „ES finansavimas kovai su miškų gaisrais. Prevencinių priemonių padaugėjo, tačiau nepakanka įrodymų dėl rezultatų ir ilgalaikio tvarumo“, Europos Sąjungos leidinių biuras, 2025.

Europos Sąjungoje kasmet kyla daugiau kaip tūkstantis miškų gaisrų. Šiuose gaisruose per metus išdega vidutiniškai daugiau nei 350 000 hektarų ploto.

Vertiname, kaip Komisija ir valstybės narės naudojo ES lėšas ES miškų gaisrų prevencijai, pasirengimui jiems ir atsigavimui po jų. Nustatėme, kad Komisijos turima informacija apie ES paramos sumą, kuri buvo išleista su miškų gaisrais susijusioms priemonėms, ir apie pasiektus rezultatus, buvo neišsami. Valstybės narės ES lėšas vis labiau naudojo miškų gaisrų prevencijai, tačiau ne visada užtikrintas ilgalaikis rezultatų tvarumas.

Komisijai rekomenduojame i) skatinti gerąją projektų atrankos praktiką ir ii) įvertinti rezultatus ir skleisti informaciją apie veiksmingus veiksmus.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: eca.europa.eu/lt/contact
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Socialiniai tinklai: @EUauditors