

Sprawozdanie specjalne

**Unijny Mechanizm  
Ochrony Ludności –  
koordynacja reagowania  
na klęski żywiołowe poza  
terytorium UE była  
zasadniczo skuteczna**



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

|       |                        |                 |                    |                   |
|-------|------------------------|-----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-6589-0 | ISSN2 1831-0923 | doi:10.2865/214475 | QJ-AB-16-034-PL-C |
| PDF   | ISBN 978-92-872-6594-4 | ISSN2 1977-5768 | doi:10.2865/682905 | QJ-AB-16-034-PL-N |
| EPUB  | ISBN 978-92-872-6601-9 | ISSN2 1977-5768 | doi:10.2865/699671 | QJ-AB-16-034-PL-E |

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć 1 i 2 należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właściciela praw autorskich.

**Sprawozdanie specjalne****Unijny Mechanizm  
Ochrony Ludności –  
koordynacja reagowania  
na klęski żywiołowe poza  
terytorium UE była  
zasadniczo skuteczna**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, której przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten i która zajmuje się takimi obszarami wydatków, jak działania zewnętrzne, sprawiedliwość i bezpieczeństwo. Kontrolą kierował Hans Gustaf Wessberg, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Peter Eklund, szef gabinetu; Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik; Michiel Sweerts, koordynator zadania, jak również kontrolerzy: Mirko Iaconisi, Kristina Maksinen i Dirk Neumeister.



*Od lewej: M. Iaconisi, D. Neumeister, E.-D. Hellinakis, H. G. Wessberg, K. Maksinen, M. Sweerts, P. Eklund.*

## Punkt

### Wykaz skrótów

### I–VII Streszczenie

### 1–11 Wstęp

### 1–2 Wprowadzenie

### 3–4 Ramy prawne

### 5–9 Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

### 10–11 Finansowanie mechanizmu UCPM

### 12–16 Zakres kontroli i podejście kontrolne

### 17–71 Uwagi

### 17–48 Komisja korzystała z istniejących struktur koordynacyjnych, lecz niektóre z narzędzi można było wykorzystać w większym stopniu

17–19 Komisja dokonywała uruchomienia mechanizmu reagowania na sytuacje nadzwyczajne we właściwym czasie, lecz mogłaby zyskać więcej czasu na zmobilizowanie zasobów, gdyby każdorazowo lepiej wykorzystała etap przed uruchomieniem tego mechanizmu

20–27 Unijne zespoły ds. ochrony ludności usprawniały koordynację działań w terenie, lecz proces wyboru ich członków, jak i sprawozdawczość z działań w terenie wykazywały niedociągnięcia

28–33 W momencie wystąpienia katastrof poddanych analizie dobrowolna pula miała co prawda wciąż ograniczoną przydatność, lecz Komisja aktywnie przyczyniała się do jej poszerzenia

34–37 Unijne zespoły ds. ochrony ludności korzystały ze znacznego wsparcia ze strony delegatur UE

38–40 Komisja korzystała z istniejącej sieci pracowników terenowych DG ECHO, lecz można było dążyć do uzyskania większej synergii w zakresie ochrony ludności

41–46 Komisja działała z poszanowaniem wiodącej roli Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej i przyjęła elastyczne struktury koordynacji spójne z ogólną strukturą ONZ

47–48 Komisja poczyniła kroki w celu zapewnienia płynnego przejścia do etapu odbudowy

- 49–69 **Komisja ustanowiła wprawdzie ramy gromadzenia, rozpowszechniania i wymiany informacji, lecz wciąż można by udoskonalić sprawozdawczość**
- 49–54 **Utworzona przez Komisję platforma komunikacji CECIS stanowi przydatne narzędzie w celu wymiany informacji, potrzebne są jednak dalsze ulepszenia, by zwiększyć jej oddziaływanie**
- 55–57 **Materiały informacyjne i mapy były szeroko udostępniane i wiele wskazuje na to, że były one przydatne**
- 58–60 **Komisja organizowała posiedzenia z udziałem wszystkich zaangażowanych podmiotów, tak aby zapewnić sprawną wymianę informacji z organami UE oraz dostarczać pomoc w spójny sposób**
- 61–66 **Pełniąc rolę forum wymiany informacji, grupa zadaniowa ds. eboli zapewniła co prawda wartość dodaną w ramach podjętych działań, ale powinna była zostać ustanowiona wcześniej**
- 67–69 **Komisja nie wykorzystuje w pełni dostępnych informacji, by informować o swoich osiągnięciach, jak i o wynikach uzyskanych w ramach mechanizmu UCPM**

## 70–74 **Wnioski i zalecenia**

- Załącznik I — Uruchomienie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w przypadku klęsk żywiołowych poza terytorium UE**
- Załącznik II — Unijny Mechanizm Ochrony Ludności – związki pomiędzy poszczególnymi podmiotami według stanu na dzień 31 sierpnia 2016 r.**
- Załącznik III — Ogólne informacje na temat trzech katastrof poddanych analizie**
- Załącznik IV — Oddelegowanie epidemiologów unijnych do Gwinei**
- Załącznik V — Chronologia zdarzeń w trakcie epidemii gorączki krwotocznej Eboli w latach 2014–2015**

## **Odpowiedzi Komisji**

**CECIS:** wspólny system łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych

**DG DEVCO:** Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy

**DG ECHO:** Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej

**DG NEAR:** Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia

**DG SANTE:** Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności

**ECDC:** Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób

**ESDZ:** Europejska Służba Działań Zewnętrznych

**ERCC:** Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego

**EUCP:** unijny zespół ds. ochrony ludności, koordynacji i oceny

**EUFOR:** siły Unii Europejskiej

**FPI:** Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej

**GOARN:** Globalna Sieć Ostrzegania i Interwencji w przypadku Epidemii

**HSC:** Komitet ds. Bezpieczeństwa Zdrowia

**MSF:** Lekarze bez Granic (fr. *Médecins Sans Frontières*)

**OCHA:** Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej

**OSOCC:** Centrum Koordynacji Działań w Terenie

**UCPM:** Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

**UNDAC:** Zespół ONZ ds. Oceny Katastrof i Koordynacji

**WFP:** Światowy Program Żywnościowy

**WHO:** Światowa Organizacja Zdrowia

I Do klęsk żywiołowych może dojść w dowolnej chwili i w dowolnym miejscu. Ich skutki społeczne, środowiskowe i gospodarcze, zarówno w przypadku katastrof naturalnych, jak i tych spowodowanych działalnością człowieka, mogą być poważne. W razie wystąpienia klęski żywiołowej reakcja musi być błyskawiczna. Właściwe zarządzanie w takiej sytuacji pozwala ratować życie, a skuteczna koordynacja działań poszczególnych służb ma kluczowe znaczenie dla odpowiedniego przygotowania na wypadek wystąpienia tego rodzaju zdarzeń i reagowania na nie.

II Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UCPM) został ustanowiony, by wspierać szybką i skuteczną współpracę operacyjną krajowych służb ochrony ludności. Ma on dwa podstawowe cele. Po pierwsze, przyczynia się do wzmocnienia współpracy pomiędzy Unią i państwami uczestniczącymi w mechanizmie UCPM (państwa członkowskie oraz sześć państw spoza UE). Po drugie, ma on na celu usprawnienie koordynacji w dziedzinie ochrony ludności, tak aby zwiększyć skuteczność systemów zapobiegania klęskom żywiołowym, zapewnienia gotowości na ich wystąpienie i reagowania na nie.

III Mechanizmem tym zarządza Komisja Europejska. Trybunał zbadał, czy Komisji udało się usprawnić koordynację reagowania na klęski żywiołowe poza terytorium Unii za pośrednictwem mechanizmu UCPM. W tym celu przeanalizował on przypadki uruchomienia mechanizmu w odpowiedzi na trzy niedawne katastrofy o międzynarodowym zasięgu: powódzie w Bośni i Hercegowinie (2014 r.), wybuch epidemii gorączki krwotocznej Ebola w Afryce Zachodniej (lata 2014–2016) oraz trzęsienie ziemi w Nepalu (2015 r.).

IV Trybunał stwierdził, że od początku 2014 r. Komisja zasadniczo w skuteczny sposób usprawniała koordynację działań podejmowanych w odpowiedzi na klęski żywiołowe poza terytorium Unii.

V W przypadku każdej z trzech przeanalizowanych katastrof mechanizm UCPM został uruchomiony we właściwym czasie, a unijne zespoły ds. ochrony ludności (zespoły EUCP) usprawniały koordynację działań w terenie z zespołami państw uczestniczących. Do właściwego wykonywania przez Komisję zadań koordynacyjnych przyczynia się szerokie rozpowszechnienie materiałów informacyjnych. Koordynacja działań podejmowanych przez poszczególne działy Komisji, jak i inne organy UE i podmioty spoza UE miała otwarty charakter. Komisja działała również z poszanowaniem ogólnej wiodącej roli ONZ i poczyniła kroki w celu zapewnienia płynnego przejścia do etapu odbudowy.



### VI

Niezależnie od tego ogólnego wniosku Trybunał wykrył szereg obszarów wymagających dalszej poprawy, w tym w zakresie: możliwości zaoszczędzenia czasu na wczesnych etapach reagowania na katastrofy, systemu CECIS (stworzona przez Komisję platforma informacyjno-komunikacyjna), koordynacji działań w terenie i uzyskiwania synergii, rozwiązań finansowych i administracyjnych w ramach Komisji i ECDC umożliwiających oddelegowanie epidemiologów na dużą skalę za pośrednictwem mechanizmu UCPM, a także sprawozdawczości z wyników uzyskiwanych w ramach tego mechanizmu.

### VII

W związku z tym Trybunał zaleca, co następuje:

- a) Komisja powinna znaleźć sposoby, jak zyskać więcej czasu na etapie przed uruchomieniem mechanizmu UCPM oraz w trakcie wyboru członków zespołów ds. ochrony ludności i na etapie ich oddelegowywania.
- b) Komisja powinna udoskonalić funkcje systemu CECIS, tak aby zapewnić lepsze informacje zbiorcze na temat wnioskowanej i udzielonej pomocy, a także aby umożliwić lepsze monitorowanie priorytetów i sprawić, by system stał się bardziej przyjazny dla użytkowników.
- c) Komisja powinna wzmocnić koordynację działań w terenie poprzez udoskonalenie sprawozdawczości prowadzonej przez unijne zespoły ds. ochrony ludności, wykorzystanie obecności ekspertów z sieci terenowej DG ECHO i dalsze zaangażowanie delegatur UE.
- d) Komisja, wraz Europejskim Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), powinna rozważyć potencjalne zmiany w procedurach, tak aby ułatwić oddelegowywanie ekspertów ECDC do krajów spoza Unii za pośrednictwem mechanizmu UCPM.
- e) Komisja powinna udoskonalić swoją sprawozdawczość poprzez automatyzację procesu sporządzania statystyk i obliczania wskaźników, co przełoży się na wzmocnienie rozliczalności.

## Wprowadzenie

### 01

Do klęsk żywiołowych może dojść w dowolnej chwili i w dowolnym miejscu. Ich skutki społeczne, środowiskowe i gospodarcze, zarówno w przypadku katastrof naturalnych, jak i tych spowodowanych działalnością człowieka, mogą być poważne. Jak wynika z danych szacunkowych, w latach 1994–2013 na całym świecie doszło do 6 873 katastrof naturalnych, które pochłonęły 1,35 mln ofiar, co oznacza średnio około 68 000 ofiar rocznie<sup>1</sup>. ONZ szacuje, że straty gospodarcze spowodowane przez katastrofy naturalne w latach 2005–2015 wyniosły 1,3 bln dolarów<sup>2</sup>.

### 02

W razie wystąpienia klęski lub katastrofy osoby indywidualne, wspólnoty, rządy oraz organizacje międzynarodowe i darczyńcy muszą bardzo szybko podjąć odpowiednie działania. Właściwe zarządzanie w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych<sup>3</sup> pozwala ratować życie, a skuteczna koordynacja działań różnych służb ma kluczowe znaczenie dla odpowiedniego przygotowania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych i katastrof oraz reagowania na nie.

## Ramy prawne

### 03

Uprawnienia UE w zakresie ochrony ludności są określone w art. 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym działania Unii powinny zmierzać do wspierania szybkiej i skutecznej współpracy operacyjnej krajowych służb ochrony ludności na terenie Unii oraz do wspierania spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności.

### 04

Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UCPM) został pierwotnie powołany do życia w 2001 r. Obecne ramy prawne ustanowiono decyzją nr 1313/2013/UE (zwaną dalej „decyzją”), która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2014 r.<sup>4</sup> Mechanizm ten ma dwa podstawowe cele. Po pierwsze, przyczynia się do wzmocnienia współpracy pomiędzy Unią i państwami uczestniczącymi<sup>5</sup>. Po drugie, ma on na celu usprawnienie koordynacji w dziedzinie ochrony ludności, tak aby zwiększyć skuteczność systemów zapobiegania katastrofom naturalnym i spowodowanym przez człowieka, zapewnienia gotowości na ich wystąpienie oraz reagowania na nie.

- 1 Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, „The Human Cost of Natural Disasters 2015: A global perspective” [Koszty ludzkie katastrof naturalnych w 2015 r. w ujęciu globalnym], 2015.
- 2 Dane szacunkowe na podstawie ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych na lata 2015–2030.
- 3 Zdefiniowane przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca jako organizacja zasobów i obowiązków oraz zarządzanie nimi w celu właściwego uwzględnienia wszystkich aspektów humanitarnych i ochrony ludności cywilnej w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza aspektów takich, jak odporność (przeciwdziałanie, zapobieganie i gotowość), reagowanie (pomoc doraźna i wczesna odbudowa) i usuwanie skutków (odnowa i odbudowa), tak by zminimalizować negatywny wpływ klęsk żywiołowych.
- 4 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924).
- 5 Wszystkie państwa członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia, Czarnogóra, Serbia, była jugosłowiańska republika Macedonii oraz Turcja. Przez Komisję są one określane mianem „państw uczestniczących” i taki termin jest stosowany w pozostałej części niniejszego sprawozdania.

## Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

### 05

Za Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UCPM) odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO) Komisji Europejskiej. Kluczową rolę w ramach mechanizmu UCPM odgrywa Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC), które jest operacyjne całą dobę i w ramach którego siedem dni w tygodniu działa ośrodek analizy sytuacji. Główne zadania operacyjne Centrum polegają na: pełnieniu roli unijnej platformy umożliwiającej Komisji monitorowanie sytuacji kryzysowych i koordynację działań; ułatwianiu komunikacji pomiędzy państwami uczestniczącymi, państwem dotkniętym klęską żywiołową i ekspertami w terenie; opracowywaniu i rozpowszechnianiu materiałów informacyjnych oraz wspieraniu współpracy w zakresie ochrony ludności i pomocy humanitarnej. Przy wykonywaniu tych zadań funkcję pomocniczą pełni aplikacja internetowa pod nazwą CECIS (wspólny system łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych), która służy do ostrzegania i powiadamiania o sytuacjach kryzysowych<sup>6</sup>.

- 6 Obowiązki Komisji w zakresie zarządzania systemem CECIS określono w art. 8 decyzji.
- 7 W ocenie skutków załączonej do wniosku ustawodawczego dotyczącego decyzji w sprawie ustanowienia mechanizmu UCPM (dokument roboczy służb Komisji „Ocena skutków – przegląd ram prawnych w obszarze ochrony ludności z 2011 r., towarzyszący dokumentowi Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i ustanowienia Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności na lata 2014–2020”, SEC(2011) 1632 final z dnia 20.12.2011 r.) wskazano szereg niedociągnięć w zakresie zdolności reagowania UE na klęski żywiołowe, które miały zostać wyeliminowane za sprawą nowych przepisów.

### Zdjęcie 1

#### Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC)



© UE/ECHO/Ezequiel Scagnetti, 2015.

### 06

W swych działaniach Centrum jest wspomagane przez Europejską Zdolność Reagowania Kryzysowego (EERC) mającą formę „dobrowolnej puli” zasobów na potrzeby reagowania na klęski żywiołowe, które zostały zadeklarowane wcześniej przez państwa uczestniczące i mogą zostać wykorzystane jedynie, gdy Komisja uzna to za konieczne. Owa dobrowolna pula to jedno z wielu innowacyjnych rozwiązań przewidzianych w nowej decyzji z myślą o tym, by wyeliminować niedociągnięcia wcześniejszego mechanizmu<sup>7</sup>. Ma ona przyczynić się w szczególności do osiągnięcia celów takich, jak odejście od reaktywnej, doraźnej koordynacji na rzecz zaplanowanego i ustalonego wcześniej, przewidywalnego systemu, a także umożliwić wskazanie i uzupełnienie w sposób racjonalny pod względem kosztów najważniejszych braków w zakresie zdolności reagowania na klęski żywiołowe. Funkcjonowanie tej dobrowolnej puli przedstawiono w **ramce 1**.

## Jak działa dobrowolna pula

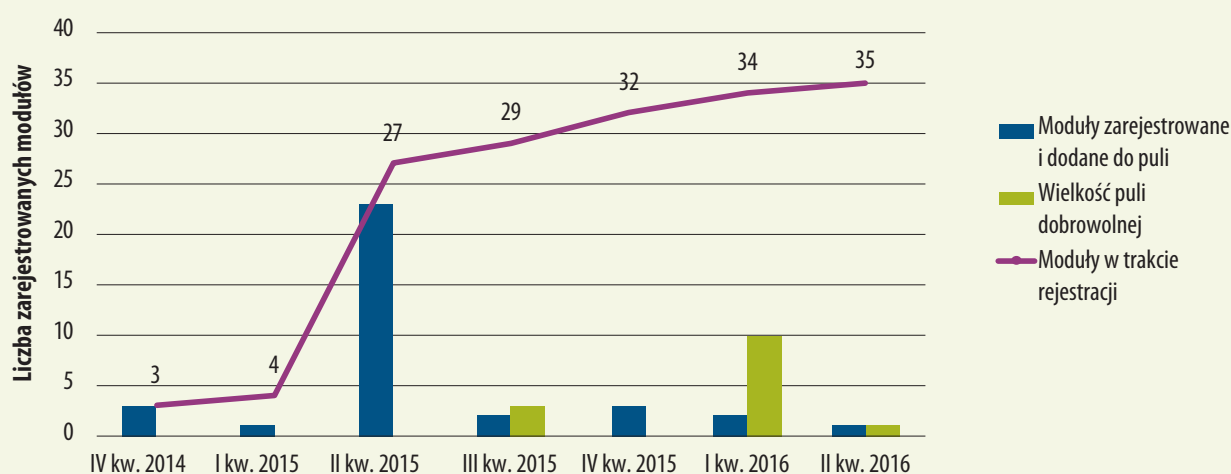
Na Europejską Zdolność Reagowania Kryzysowego (tzw. dobrowolną pulę) składają się zespoły pomocy doraźnej, eksperci oraz sprzęt z wielu państw UE. Zasoby te są w stanie gotowości i zostają udostępnione w ramach unijnych operacji ochrony ludności na całym świecie, jeśli tylko zajdzie taka potrzeba.

Począwszy od uruchomienia tej inicjatywy w październiku 2014 r., zasoby (bądź „zdolności”) zgłosiło do puli 10 krajów. Zarejestrowano 35 jednostek reagowania (tj. modułów), w tym na przykład miejskie zespoły poszukiwawczo-ratownicze, specjalistyczne zasoby medycznej ewakuacji powietrznej, sprzęt do oczyszczania wody, wysokowydajne pompy oraz zespoły do gaszenia pożarów lasów. Kolejne zasoby państw członkowskich są obecnie w trakcie rejestracji.

Państwa uczestniczące w tej inicjatywie mogą skorzystać ze wsparcia finansowego UE w celu modernizacji zadeklarowanych zasobów krajowych, opłacenia kosztów certyfikacji i szkoleń oraz pokrycia maksymalnie 85% kosztów transportu zespołów i sprzętu na obszary dotknięte klęskami żywiołowymi.

## Jak kształtowała się pula dobrowolna

(wyłącznie moduły zarejestrowane – stan na 20 czerwca 2016 r.)



Źródło: Komisja Europejska; analiza dokonana przez Trybunał.

## 07

Mechanizm UCPM może zostać uruchomiony w drodze wniosku o pomoc złożonego przez kraj dotknięty klęską żywiołową lub przez ONZ<sup>8</sup>, a także na wniosek państwa członkowskiego UE występującego o wsparcie przy udzielaniu pomocy konsularnej obywatelom UE dotkniętym klęskami żywiołowymi poza granicami Unii.

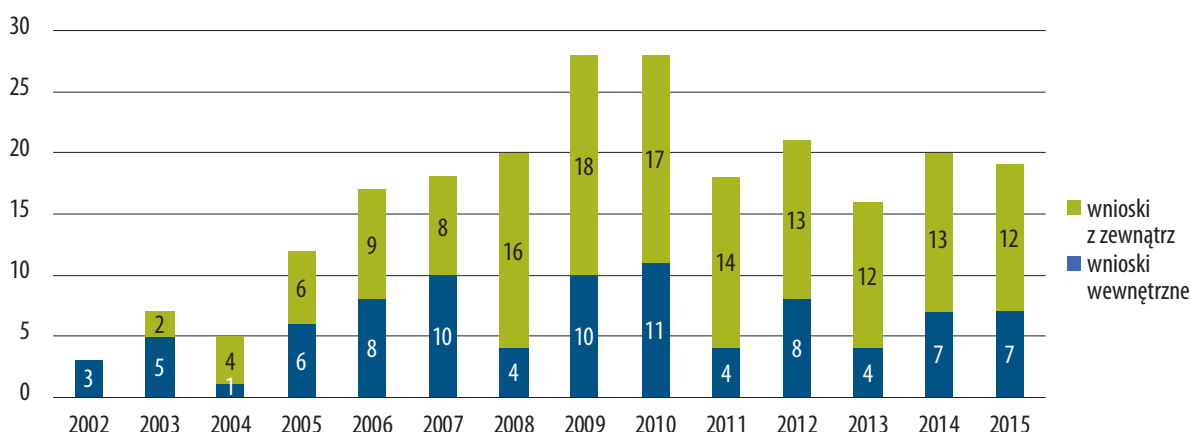
## 08

Działania o charakterze zapobiegawczym i przygotowawczym oraz działania w zakresie reagowania są ukierunkowane na (potencjalne) klęski żywiołowe na terytorium UE, choć mechanizm może również zostać uruchomiony w przypadku katastrof poza granicami Unii. W rzeczywistości, jak wynika z **wykresu 1**, 63% spośród 224 wniosków o pomoc zgłoszonych w latach 2002–2015 dotyczyło klęsk żywiołowych poza UE. Sposób funkcjonowania mechanizmu UCPM przedstawiono w **załączniku I**.

8 Od 2014 r. o pomoc mogą występować również organizacje ONZ oraz pewne inne wyznaczone organizacje międzynarodowe – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (IFRC) oraz Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej (OPCW).

Wykres 1

### Wnioski o pomoc za pośrednictwem mechanizmu UCPM (na terytorium UE i poza jej granicami)



Źródło: Komisja Europejska.

## 09

Państwa uczestniczące ponoszą główną odpowiedzialność za ochronę ludności, a także decydują o poziomie pomocy udzielanej w przypadku klęski żywiołowej, w tym – jaka jej część zostanie zapewniona za pośrednictwem mechanizmu UCPM. Komisja nie ma prawa dysponować ani nie sprawuje kontroli nad zespołami, modułami czy innymi zasobami państw uczestniczących, które są udostępniane na zasadzie dobrowolności. Rola UE polega raczej na wspieraniu państw uczestniczących w ich działaniach w dziedzinie zapobiegania klęskom żywiołowym oraz w zakresie gotowości i reagowania na nie poprzez ułatwianie współpracy i koordynacji. Związki pomiędzy poszczególnymi podmiotami w ramach mechanizmu UCPM przedstawiono w postaci schematu w **załączniku II**.

## Finansowanie mechanizmu UCPM

### 10

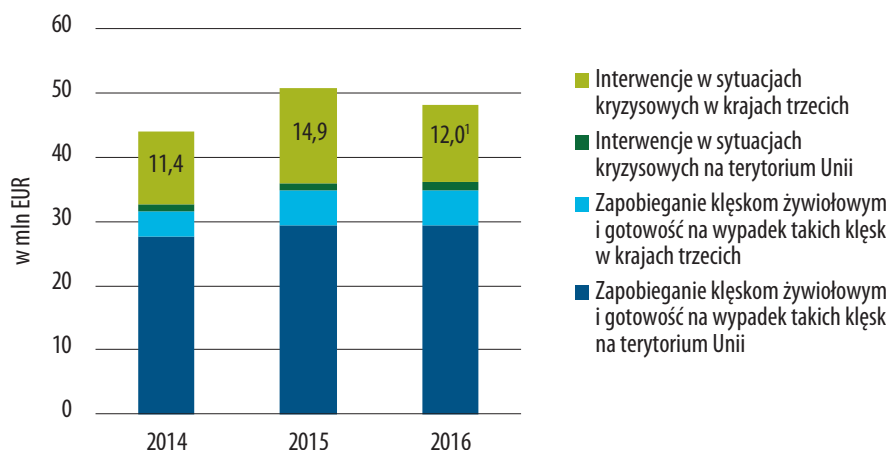
Roczne środki budżetowe na lata 2014–2016 przeznaczone na mechanizm UCPM ukazano na **wykresie 2**. Na funkcjonowanie mechanizmu przeznaczają się rocznie około 50 mln euro, przy czym około jednej trzeciej z tej kwoty rezerwowane jest na interwencje w krajach trzecich. Kwota ta obejmuje współfinansowanie ze środków UE operacji transportu modułów do krajów dotkniętych klęskami żywiołowymi. Koszty działalności zespołów ds. ochrony ludności oraz zasobów ponoszą państwa uczestniczące.

### 11

Komisja przeprowadzi śródkresową ocenę wdrożenia decyzji w 2017 r.

Wykres 2

### Wykonanie budżetu UCPM w latach 2014–2016



1 2016: kwoty zabudżetowane.

Źródło: Komisja Europejska; analiza dokonana przez Trybunał.

# Zakres kontroli i podejście kontrolne

## 12

Celem kontroli była ocena, czy od momentu ustanowienia mechanizmu UCPM w 2014 r. Komisji udało się usprawnić koordynację reagowania na klęski żywiołowe poza terytorium Unii. Ocena ta objęła w szczególności poprawę koordynacji działań podejmowanych przez państwa uczestniczące, inne instytucje i agencje UE, ONZ, kraj dotknięty klęską żywiołową i inne właściwe podmioty. Trybunał zbadał, w jaki sposób koordynacja przebiegała w ramach istniejących struktur i procesów, a także przeanalizował gromadzenie, rozpowszechnianie i wymianę informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami wymienionymi powyżej.

## 13

Kryteria kontroli zostały ustanowione na podstawie przepisów zawartych w decyzji (zob. pkt 4). Kontrolą nie objęto działań zapobiegawczych i przygotowawczych, skuteczności samych interwencji ani koncepcji mechanizmu.

## 14

Do szczegółowej analizy wybrano trzy katastrofy o międzynarodowym zasięgu, w przypadku których uruchomiony został mechanizm UCPM<sup>9</sup>. Zostały one wybrane na podstawie szeregu kryteriów, takich jak rodzaj i skala katastrofy, rola mechanizmu UCPM, zakres działań podjętych przez UE i zasięg geograficzny. Katastrofy przeanalizowane w ramach kontroli to: powódzie w Bośni i Hercegowinie (maj 2014 r.), wybuch epidemii gorączki krwotocznej Ebola w Afryce Zachodniej (marzec 2014 r.–styczeń 2016 r.) oraz trzęsienie ziemi w Nepalu (25 kwietnia 2015 r.). Szczegółowe informacje na ich temat przedstawiono w **załączniku III**.

## 15

Prace kontrolne przeprowadzono między grudniem 2015 r. a majem 2016 r. Kontrolerzy spotkali się z przedstawicielami Komisji Europejskiej<sup>10</sup>, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) – w tym z pracownikami delegatury UE przy ONZ w Genewie – oraz z przedstawicielami Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC). Ponadto zorganizowano spotkania z przedstawicielami Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Światowego Programu Żywnościowego (WFP) oraz organizacji „Lekarze bez Granic”. W Bośni i Hercegowinie przeprowadzono wizytę w terenie, w trakcie której kontrolerzy spotkali się z przedstawicielami delegatury Unii/biura specjalnego przedstawiciela UE, sił Unii Europejskiej (EUFOR), Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, jak również z przedstawicielami władz na poziomie kraju, części składowych, kantonów i gmin zaangażowanych w akcję powodziową oraz z tamtejszym Czerwonym Krzyżem.

- 9 W latach 2014–2015 odnotowano 25 wniosków o udzielenie pomocy poza granicami Unii. W przypadku trzech katastrof poddanych analizie podjęte działania należały do największych pod względem zasięgu i w związku z tym wymagały szeroko zakrojonej koordynacji.
- 10 Byli to przedstawiciele Dyrekcji Generalnych ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (ECHO), ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (SANTE), ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DEVCO) i ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (NEAR).

### 16

Prace Trybunału opierały się głównie na przeglądzie dokumentów przekazanych przez Komisję Europejską i ESDZ. Kontrolerzy mieli dostęp do systemu CECIS. Opinie użytkowników na temat mechanizmu oraz działań podjętych w odpowiedzi na trzy wspomniane sytuacje kryzysowe zebrano za pośrednictwem kwestionariusza rozesłanego do 11 państw członkowskich, które udzieliły na niego odpowiedzi. Kontrolerzy wzięli również udział w konferencji zorganizowanej przez Komisję w Luksemburgu w październiku 2015 r., która dotyczyła doświadczeń i wniosków wyciągniętych po wybuchu epidemii eboli, oraz w sesji informacyjnej na temat przygotowań do ewakuacji medycznej przez luksemburskie powietrzne siły ratownicze w lutym 2016 r.



## **Komisja korzystała z istniejących struktur koordynacyjnych, lecz niektóre z narzędzi można było wykorzystać w większym stopniu**

**Komisja dokonywała uruchomienia mechanizmu reagowania na sytuacje nadzwyczajne we właściwym czasie, lecz mogłaby zyskać więcej czasu na zmobilizowanie zasobów, gdyby każdorazowo lepiej wykorzystała etap przed uruchomieniem tego mechanizmu**

### **17**

W momencie gdy Komisja otrzyma wniosek o udzielenie pomocy, ma obowiązek niezwłocznie poinformować o tym fakcie państwa uczestniczące<sup>11</sup>. W przypadku wszystkich trzech katastrof Komisja opublikowała wniosek w odpowiednim czasie i tym samym wywiązała się z obowiązku bezzwłocznego poinformowania państw uczestniczących.

### **18**

Skoordynowane działania UE w związku z klęską żywiołową rozpoczynają się oficjalnie w momencie uruchomienia mechanizmu UCPM, w następstwie otrzymania wniosku o pomoc. Pewne oznaki, że wkrótce może dojść do katastrofy, mogą się jednak pojawić, zanim taki wniosek zostanie złożony. Komisja może, lecz nie ma obowiązku, zgłosić sytuację nadzwyczajną w systemie CECIS jeszcze przed uruchomieniem mechanizmu, stosując w tym celu tzw. tryb przedalarmowy, co umożliwia państwom uczestniczącym zmobilizowanie zasobów z wyprzedzeniem, przed potencjalnym uruchomieniem mechanizmu UCPM. Tryb przedalarmowy został wykorzystany w przypadku wszystkich trzech katastrof. Jeśli chodzi o powódź w Bośni i Hercegowinie (które można uznać za katastrofę narastającą stopniowo), skala zagrożenia była znana już w momencie, gdy lokalnie ogłoszono stan klęski żywiołowej. Tryb przedalarmowy został jednak uruchomiony dzień później, zaledwie kilka godzin przed oficjalną aktywacją mechanizmu. Tymczasem wcześniejsze uruchomienie tego trybu pozwoliłoby zyskać więcej czasu na zmobilizowanie zasobów.

### **19**

Komisja nie prowadziła pisemnego rejestru nieformalnej wymiany informacji z państwami uczestniczącymi, które miały ścisłe związki z krajem dotkniętym klęską żywiołową i dobre rozeznanie sytuacji. Taki rejestr umożliwiłby prześledzenie wcześniejszych aktywacji, co mogłoby ułatwić wypracowanie systematycznego podejścia, a tym samym pozwoliłoby zaoszczędzić cenny czas na etapie aktywacji i zaangażować w odpowiednim stopniu państwa uczestniczące, które mają dobre warunki, by udzielić pomocy danemu krajowi.

11 Art. 16 ust. 3 lit. a) ppkt (i) decyzji.

## Unijne zespoły ds. ochrony ludności usprawniały koordynację działań w terenie, lecz proces wyboru ich członków, jak również sprawozdawczość z działań w terenie wykazywały niedociągnięcia

### 20

W momencie gdy kraj wnioskujący o pomoc zaakceptuje ofertę wsparcia ze strony państw uczestniczących i pojawi się konieczność koordynacji działań przez UE, Komisja powinna skompletować unijny zespół ds. ochrony ludności (zespół EUCP) zajmujący się koordynacją działań i oceną sytuacji. Zespół ten powinien zostać niezwłocznie oddelegowany do kraju dotkniętego klęską żywiołową<sup>12</sup>. Zadanie takiego zespołu polega na koordynacji prac w terenie poszczególnych zespołów i modułów z różnych państw uczestniczących<sup>13</sup>, udzielaniu doradztwa technicznego oraz usprawnianiu współdziałania z krajem dotkniętym katastrofą. Jak pokazano w **załączniku I**, zespoły są dobierane przez Komisję w następstwie nominacji ekspertów przez państwa uczestniczące, a każdemu zespołowi towarzyszy urzędnik łącznikowy oddelegowany przez Komisję.

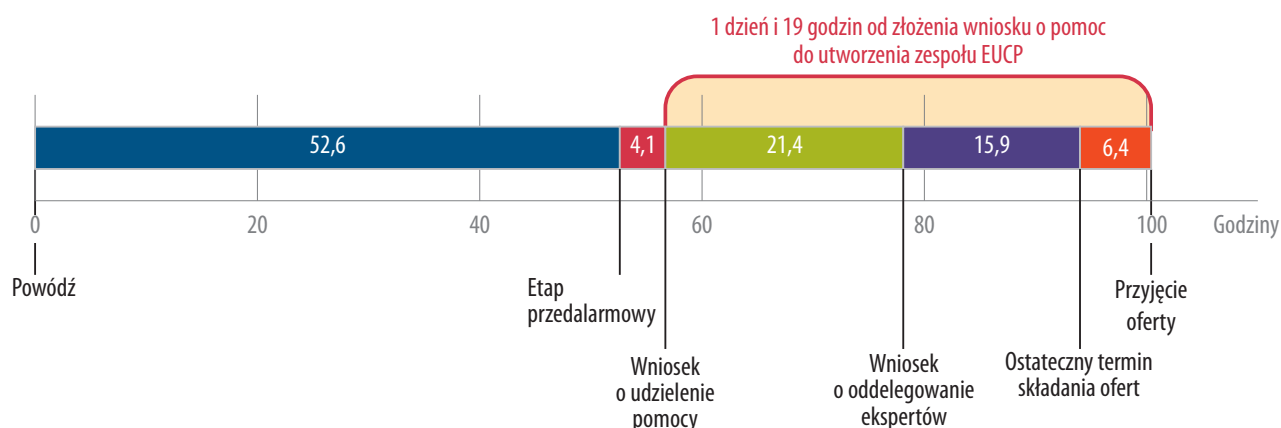
### 21

W przypadku klęsk żywiołowych poza granicami Unii oddelegowanie unijnych zespołów ds. ochrony ludności nie jest uzależnione od zgody kraju wnioskującego o pomoc/dotkniętego takim zdarzeniem. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego może zatem wystąpić do państw uczestniczących o nominację ekspertów natychmiast po otrzymaniu wniosku o pomoc. W przypadku Nepalu oraz Bośni i Hercegowiny pojawiły się wczesne sygnały wskazujące, że katastrofy będą miały duże rozmiary i że w rezultacie najprawdopodobniej konieczna będzie koordynacja ze strony UE. Mimo to czas, jaki upłynął od otrzymania oficjalnego wniosku o pomoc do momentu złożenia wniosku o nominację członków pierwszego zespołu w systemie CECIS, wyniósł 21,4 godziny w przypadku Bośni i Hercegowiny i 22,8 godziny w przypadku Nepalu, jak pokazano na **wykresach 3 i 4**.

12 Art. 16 ust. 3 lit a) ppkt (ii) decyzji.

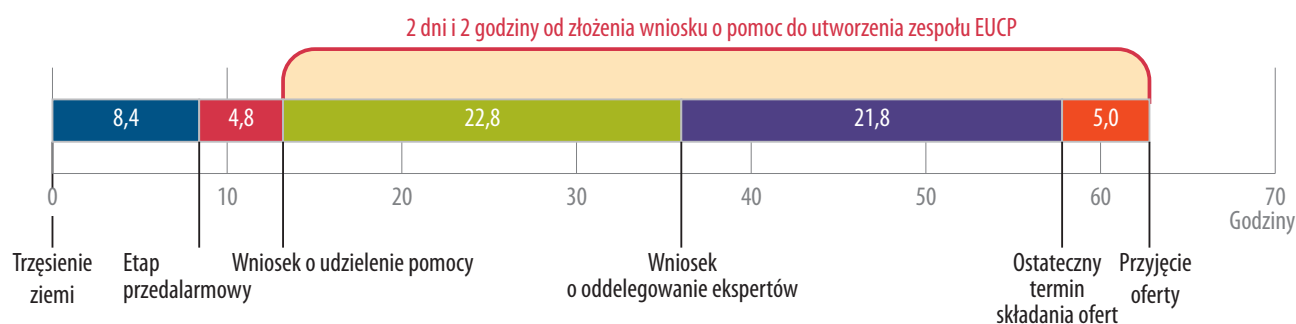
13 COM(2010) 600 final z 26 października 2010 r. „Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej”. Moduły mogą obejmować środki ochrony ludności lub zasoby ludzkie bądź kombinację tych dwóch elementów.

**Wykres 3** Chronologia procesu wyboru ekspertów wchodzących w skład unijnego zespołu ds. ochrony ludności – Bośnia i Hercegowina



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Wykres 4

**Chronologia procesu wyboru ekspertów wchodzących w skład unijnego zespołu ds. ochrony ludności – Nepal**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**22**

Wnioski o nominację ekspertów są przysyłane za pośrednictwem systemu CECIS, przy czym termin na ich wyznaczenie jest ustalany indywidualnie i może się różnić w zależności od przypadku. W Bośni i Hercegowinie wynosił on 15,9 godziny od złożenia wniosku o nominację (katastrofa narastająca stopniowo), natomiast w przypadku Nepalu – 21,8 godziny (katastrofa nagła). Kontrolerzy nie znaleźli żadnych dowodów świadczących o istnieniu wewnętrznych standardów w tym zakresie.

**23**

Po upływie terminu na nominację wybór ekspertów i składu zespołów zajmował kolejne 5–6 godzin. Choć w przepisach określono ogólne kryteria przy wyborze ekspertów, Trybunał stwierdził, że aby ustalić, jakiego rodzaju eksperci w jakiej liczbie są potrzebni, nie stosowano żadnego wypracowanego wcześniej podejścia. Ponadto nie znaleziono żadnych dowodów na istnienie ustalonych wcześniej kryteriów wyboru ekspertów z określonej dziedziny, np. w postaci list kontrolnych, które mogłyby zostać wykorzystane w trakcie procesu wyboru. Brak jasnych kryteriów wyboru potwierdzono w ocenie, jaka została przeprowadzona w grudniu 2014 r.<sup>14</sup> i w której zalecono korzystanie z „profilów ekspertów przy wyborze członków zespołu ds. ochrony ludności”.

**24**

Ustalenie z góry standardowego składu zespołu w zależności od rodzaju katastrofy i regionu pozwoliłoby Komisji zaoszczędzić cenny czas, zanim wyśle ona wstępne wnioski o nominację. Jeśli chodzi o wybór ekspertów spośród nominowanych kandydatów, przejrzysta lista kontrolna mogłaby przyspieszyć cały proces nawet w okresach, gdy Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego funkcjonuje na ograniczoną skalę (np. nocne zmiany, weekendy). Co więcej, takie rozwiązanie mogłoby umożliwić opracowanie list potencjalnych członków zespołów przed ostatecznym terminem nominacji.

14 ICF International, „Ex-post evaluation of Civil Protection Financial Instrument and Community Civil Protection Mechanism (recast) 2007-2013” [Ocena ex post Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności oraz wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności (wersja przeredagowana) za lata 2007–2013], sprawozdanie końcowe, 16 grudnia 2014 r.

## 25

Wyniki pracy poszczególnych ekspertów nie są poddawane ocenie. O ile ocena ekspertów nominowanych przez państwa uczestniczące może być delikatną kwestią, o tyle przyjęcie ustrukturyzowanego podejścia do oceny i dokumentowania wyników ich pracy mogłoby przynieść oszczędności czasu w trakcie procedury wyboru. Za przykład może posłużyć procedura stosowana w finansowanych ze środków UE<sup>15</sup> misjach obserwacji wyborów, w trakcie których obserwatorzy oddelegowani przez państwo członkowskie są poddawani rutynowej ocenie wzajemnej, tak by „udokumentować ich wyniki w pracy oraz zachowanie w trakcie misji obserwacji wyborów i tym samym ułatwić i usprawnić proces selekcji przeprowadzany przez państwa członkowskie i Komisję Europejską”<sup>16</sup>.

## 26

Komisja powinna wspierać wspólne oceny potrzeb dzięki obecności na miejscu ekspertów ds. ochrony ludności lub doradzać co do rodzaju pomocy wymaganej w obliczu potrzeb<sup>17</sup>. Gdy wnioskodawca występujący o pomoc (kraj dotknięty katastrofą lub organ ONZ) zgłosi swoje potrzeby, Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego dopilnowuje, by informacje na ten temat dotarły do wszystkich państw uczestniczących za pośrednictwem systemu CECIS. Nie stwierdzono jednoznacznych dowodów świadczących o udziale członków unijnych zespołów ds. ochrony ludności w różnego rodzaju ocenach przeprowadzanych w terenie. W przypadku gdy członkowie tych zespołów zostają włączeni w skład zespołów UNDAC Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), jak miało to miejsce w Nepalu, wspólne oceny opracowywane są zazwyczaj przez ONZ. Niezamierzoną konsekwencją takiej integracji jest jednak sytuacja, w której istnieją jedynie ograniczone możliwości wykazania, jaki był konkretny wkład UE w te oceny (zob. również pkt 41–45).

- 15 Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka.
- 16 Wytyczne na potrzeby oceny unijnych obserwatorów wyborów (FPI 4), s. 1, akapit 1.
- 17 Art. 16 ust. 3 lit. a) ppkt (ii) i (v) oraz art. 16 ust. 3 lit. b).

### Eksperci UE z wizytą w szpitalu w Katmandu po trzęsieniu ziemi



© UE/ECHO/Pierre Prakash, 2015.

## 27

Nawet w przypadku gdy koordynacja ze strony UE nie była w pełni zintegrowana z koordynacją ze strony ONZ, jak miało to miejsce w Bośni i Hercegowinie, Trybunał wykrył jedynie ograniczone dowody wskazujące na ścisłe powiązanie między ocenami potrzeb przeprowadzonymi w terenie przez członków unijnych zespołów ds. ochrony ludności i szczegółowymi wykazami potrzeb przekazanymi państwom uczestniczącym. Jakość sprawozdawczości różniła się w zależności od zespołu ds. ochrony ludności, lecz ogólnie koncentrowano się na wymianie informacji oraz planowanych i ukończonych działaniach. W codziennych sprawozdaniach brakowało sekcji, w której wskazywano by potrzeby i opisywano konkretne działania podjęte w celu ich zaspokojenia.

**W momencie wystąpienia katastrof poddanych analizie dobrowolna pula miała co prawda wciąż ograniczoną przydatność, lecz Komisja aktywnie przyczyniała się do jej poszerzenia**

**W momencie, gdy doszło do katastrof poddanych analizie, dobrowolna pula miała niewielką przydatność**

## 28

Obowiązki Komisji względem państw uczestniczących obejmują m.in. terminowe formułowanie zaleceń w oparciu o potrzeby w terenie oraz zwracanie się do państw uczestniczących o udostępnienie określonych zasobów<sup>18</sup>. Aby sformułować odpowiednie zalecenia w sprawie rozmieszczenia zasobów, Komisja musi dysponować informacjami, które z tych zasobów mogą zostać udostępnione niezwłocznie.

## 29

W momencie, gdy wystąpiły analizowane katastrofy, w dobrowolnej puli zarejestrowanych było bardzo niewiele zasobów. W rezultacie Komisja nie miała zasadniczo możliwości, by sformułować zalecenia co do ich rozmieszczenia bądź by zwrócić się do państw uczestniczących o udostępnienie zasobów z tej puli.

## 30

W październiku 2015 r., rok od stworzenia dobrowolnej puli, nadal zarejestrowana była w niej jedynie niewielka liczba modułów. Jak wynika z informacji uzyskanych od państw uczestniczących, główną przyczyną powolnego tworzenia puli było duże obciążenie administracyjne w związku z rejestracją i certyfikacją jednostek reagowania/modułów, co w niektórych przypadkach wiązało się z dodatkowymi procedurami administracyjnymi na szczeblu krajowym.

18 Art. 16 ust. 3 lit. b) decyzji.

## Komisja aktywnie przyczyniała się do zwiększenia zasobów w ramach dobrowolnej puli

### 31

W miarę rozprzestrzeniania się epidemii eboli szereg podmiotów zwróciło uwagę na potrzebę umożliwienia ewakuacji medycznej personelu medycznego i pracowników organizacji humanitarnych działających w terenie. W odnośnych przepisach<sup>19</sup> była mowa jedynie o bardziej ogólnej usłudze „powietrznej ewakuacji medycznej ofiar katastrof”<sup>20</sup>, nie przewidziano natomiast usługi ewakuacji (potencjalnie) zainfekowanych pracowników medycznych czy pracowników organizacji humanitarnych. Mimo to Komisja odegrała aktywną rolę w tym zakresie, dążąc do przyjęcia elastycznego podejścia i naciskając na poszerzenie dobrowolnej puli o dodatkowe zasoby. Mimo że jedynym podmiotem upoważnionym do występowania z wnioskiem o ewakuację medyczną była WHO, jednak to Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego wzięło na siebie ważne zadania w tym obszarze, podejmując się koordynacji wymiany informacji, udzielając odpowiedzi na wszelkie pytania od zainteresowanych podmiotów na poszczególnych etapach ewakuacji (WHO, państwa uczestniczące, agencje ONZ, organizacje pozarządowe itd.) oraz udostępniając samoloty z dobrowolnej puli. Wysiłki, jakie podjęto w zakresie koordynacji i współpracy w celu mobilizacji tych zasobów, opisano bardziej szczegółowo w pkt 66.

### 32

Wobec brak personelu medycznego w momencie wybuchu epidemii eboli Komisja ustanowiła europejski korpus medyczny, który wszedł w zakres dobrowolnej puli jako jej nowy komponent. Celem było zmobilizowanie ekspertów z zakresu medycyny i zdrowia publicznego, tak aby stworzyć zespoły na potrzeby zapewnienia gotowości i reagowania na katastrofy na terytorium UE bądź poza jej granicami<sup>21</sup>.

### 33

ECDC wniosło istotny wkład w działania podjęte przez UE w związku z wybuchem epidemii eboli, dokonując tzw. szybkich ocen ryzyka oraz koordynując oddelegowanie ekspertów ds. epidemiologii z ECDC i państw członkowskich do regionu dotkniętego tą katastrofą (choć miało to miejsce głównie po kulminacji liczby przypadków zachorowań, jak pokazano w **załączniku IV**). W rozporządzeniu ustanawiającym ECDC<sup>22</sup> nie zakazano oddelegowywania epidemiologów do krajów spoza UE. Istniejące rozwiązania finansowe i administracyjne zarówno w ramach samego ECDC, jak i między ECDC i Komisją nie są jednak odpowiednie, by umożliwić mobilizację zasobów poza terytorium UE na dużą skalę, zwłaszcza za pośrednictwem mechanizmu UCPM. ECDC nie dysponuje wystarczającym personelem własnym ani procedurami, by wspierać długotrwałe rozmieszczenie zasobów w terenie, a ponieważ jego mandat koncentruje się przede wszystkim na zagrożeniach, które mogą potencjalnie mieć wpływ na UE, nie udostępniono osobnych środków budżetowych na tego rodzaju operacje poza terytorium Unii. Z uwagi na brak stosownego mechanizmu unijnego umożliwiającego oddelegowanie epidemiologów, zostali oni oddelegowani za pośrednictwem Globalnej Sieci Ostrzegania i Interwencji w przypadku Epidemii WHO. Zgodnie z warunkami odbywania takich misji przepływ informacji podlegał pewnym ograniczeniom, w związku z czym eksperci nie mogli składać sprawozdań bezpośrednio do ECDC i Komisji.

19 Decyzja wykonawcza Komisji 2014/762/UE z dnia 16 października 2014 r. ustanawiająca zasady wdrażania decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz uchylająca decyzje Komisji 2004/277/WE, Euratom oraz 2007/606/WE, Euratom (Dz.U. L 320 z 6.11.2014, s. 1).

20 Pkt 10 załącznika II do decyzji wykonawczej.

21 Korpus zaczął funkcjonować z początkiem 2016 r., a w maju 2016 r. utworzono zespół z udziałem epidemiologów z Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), który został wysłany do Afryki w związku z wybuchem epidemii żółtej gorączki.

22 Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (Dz.U. L 142 z 30.4.2004, s. 1).



## Unijne zespoły ds. ochrony ludności korzystały ze znacznego wsparcia ze strony delegatur UE

### 34

Delegatura Unii w kraju dotkniętym katastrofą ma obowiązek udzielić wsparcia logistycznego unijnym zespołom ekspertów ds. ochrony ludności, które z kolei powinny współpracować z delegaturą<sup>23</sup>. W przypadku wszystkich przeanalizowanych sytuacji kryzysowych delegatury – w ramach swych możliwości – zapewniły znaczne wsparcie pod względem logistyki, instruktaży na temat bezpieczeństwa, koordynacji spotkań z władzami lokalnymi, doradztwa oraz tłumaczeń ustnych w kontaktach z pracownikami miejscowymi<sup>24</sup>.

### 35

Kontrolerzy znaleźli dowody świadczące o skutecznej współpracy pomiędzy ekspertami z unijnych zespołów ds. ochrony ludności i delegaturami UE. Zespoły regularnie dzieliły się informacjami z pracownikami delegatur, a także korzystały z siedzib delegatur jako bazy operacyjnej, w której regularnie odbywały się spotkania koordynacyjne.

### 36

Władze krajowe w Bośni i Hercegowinie zwróciły się o zapewnienie wsparcia szybkiego reagowania do misji EUFOR Althea realizowanej w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Komisja od samego początku zadbała, by przedstawiciele EUFOR uczestniczyli w spotkaniach koordynacyjnych organizowanych przez Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, umożliwiając im tym samym dzielenie się informacjami na temat podjętych przez nich działań. Za usprawnianie koordynacji działań w terenie podejmowanych przez unijny zespół ds. ochrony ludności i EUFOR odpowiadała w głównej mierze delegatura UE/biuro specjalnego przedstawiciela UE, które koordynowało również działania różnych podmiotów unijnych i misji państw członkowskich. W tym kontekście unijny zespół ds. ochrony ludności otrzymał bezpośrednie wsparcie ze strony EUFOR, który użyczył mu helikoptera wykorzystanego w celu dokonania oceny sytuacji z powietrza oraz przeprowadzenia wizyty w terenie.

### 37

Delegatury UE w poszczególnych krajach dotkniętych katastrofami dysponowały różną wiedzą na temat tego, jakie zasoby mogą zostać udostępnione w ramach mechanizmu UCPM i w jaki sposób dany kraj może złożyć wniosek o taką pomoc. W delegaturach nie ma osobnych punktów kontaktowych zajmujących się kwestiami ochrony ludności. Na przykład delegatura w Bośni i Hercegowinie miała wcześniejsze doświadczenia w tym obszarze, ponieważ uruchamiała już mechanizm, podczas gdy delegatury w krajach dotkniętych epidemią eboli na początku kryzysu nie zdawały sobie w pełni sprawy z możliwości oferowanych przez mechanizm UCPM, mimo że w 2012 r. DG ECHO rozesłała komunikat w tej sprawie<sup>25</sup>. Na posiedzeniu Komitetu ds. Bezpieczeństwa Zdrowia w sierpniu 2014 r. DG ECHO poinformowała państwa członkowskie, że podjęła inicjatywę skontaktowania się z krajami dotkniętymi epidemią. Kontrolerzy Trybunału nie uzyskali jednak bezpośrednich dowodów wskazujących na podjęcie przez Komisję proaktywnych działań – bezpośrednio bądź za pośrednictwem ESDZ – w celu zachęcenia tych krajów do złożenia wniosku o uruchomienie mechanizmu UCPM.

23 Art. 16 ust. 5 decyzji.

24 Szef delegatury UE w Nepalu zasygnalizował niewystarczający poziom przygotowania delegatury w przypadku, gdyby doszło do najbardziej pesymistycznego scenariusza zdarzeń, dwa miesiące przed trzęsieniem ziemi. Skala katastrofy była wprawdzie ogromna, lecz nie do takiego stopnia, jak przewidziano w tym scenariuszu, w związku z czym delegatura była w stanie zapewnić konieczne wsparcie unijnemu zespołowi ds. ochrony ludności.

25 W 2012 r. i pod koniec 2014 r. Komisja przesłała szefom delegatur UE komunikaty, w których wyjaśniono sposób funkcjonowania mechanizmu UCPM i wytłumaczono, jak dany kraj może wystąpić o pomoc.

## **Komisja korzystała z istniejącej sieci pracowników terenowych DG ECHO, lecz można było dążyć do uzyskania większej synergii w zakresie ochrony ludności**

### **38**

Po uruchomieniu mechanizmu UCPM Komisja powinna dążyć do uzyskania synergii z innymi instrumentami UE, zwłaszcza z unijną pomocą humanitarną<sup>26</sup>. W przepisach wykonawczych do decyzji Komisji nie wspomniano bezpośrednio o takiej synergii, a Komisja nie określiła żadnych praktycznych działań zmierzających do jej osiągnięcia. Analizując trzy katastrofy, Trybunał stwierdził, że podjęto pewne działania mające na celu koordynację i powiązanie z innymi instrumentami, w szczególności z pomocą humanitarną i pomocą rozwojową. Miały one jednak głównie charakter doraźny.

### **39**

We wszystkich trzech przeanalizowanych przypadkach eksperci z sieci terenowej DG ECHO pracowali w terenie równoległe z unijnymi zespołami i modułami ochrony ludności, przekazując informacje do Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego i uczestnicząc w spotkaniach koordynacyjnych. Oznacza to, że Komisja we właściwy sposób korzystała z istniejącej sieci w ramach reagowania na katastrofy.

### **40**

Mimo to nie wykorzystano w pełni pewnych potencjalnych obszarów synergii pomiędzy ochroną ludności i pomocą humanitarną. Pracownicy sieci terenowej DG ECHO są specjalistami, jeśli chodzi o system pomocy humanitarnej ONZ, lecz zazwyczaj nie mają odpowiedniego przygotowania w zakresie ochrony ludności. W sprawozdaniu, w którym przedstawiono doświadczenia i wnioski z Nepalu, Komisja przyznała, że „w zakresie ochrony ludności można było w większym stopniu/szybciej skorzystać z sieci organizacji partnerskich w obszarze pomocy humanitarnej, aby dokonać ocen”.

## **Komisja działała z poszanowaniem wiodącej roli Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej i przyjęła elastyczne struktury koordynacji spójne z ogólną strukturą ONZ**

### **41**

Jak wynika z obowiązujących przepisów<sup>27</sup>, działania koordynacyjne Komisji powinny być ściśle zintegrowane z całościową koordynacją prowadzoną przez Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) i odbywać się z poszanowaniem jego wiodącej roli. Mimo że „ściśła integracja” nie została bliżej zdefiniowana, w projekcie wytycznych operacyjnych dotyczących współpracy w terenie unijnych zespołów ds. ochrony ludności i UNDAC wskazano trzy obszary, w których „ściśła integracja jest możliwa i pożądana”. Są to: ocena, koordynacja oraz zarządzanie informacjami<sup>28</sup>.

26 Art. 16 ust. 11 decyzji.

27 Art. 16 ust. 2 decyzji. Jeśli chodzi o integrowanie działań koordynacyjnych, obowiązkiem tym objęte jest jedynie Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, nie zaś inne organizacje ONZ.

28 Projekt wytycznych operacyjnych dotyczących współpracy w terenie pomiędzy unijnymi zespołami ds. ochrony ludności i zespołami UNDAC, Komitet ds. Ochrony Ludności, wymiana informacji na temat działań w toku, 21–22 października 2009 r.



## 42

W praktyce stopień integracji z systemem ONZ może być bardzo zróżnicowany: prowadzone mogą być wspólne misje oceniające UE/UNDAC, unijne zespoły ds. ochrony ludności mogą zostać włączone w struktury Centrum Koordynacji Działań w Terenie (OSOCC) ustanowionego przez UNDAC, zespoły UE i UNDAC mogą działać równolegle, zespołu UNDAC może też w ogóle nie być na miejscu. W tym zakresie nie ma jednego, uniwersalnego podejścia. To, na ile unijne zespoły ds. ochrony ludności wpasują się w ogólną strukturę organizacyjną, zależy w dużej mierze od kontekstu – im większy wkład UE na rzecz operacji ratunkowych, tym większa potrzeba pełnienia przez UE silnej roli koordynatora.

## 43

Widać to na przykładzie bardzo odmiennych struktur koordynacji działań z ONZ, jakie zostały ustanowione w przypadku trzech katastrof objętych analizą. W Bośni i Hercegowinie, z uwagi na brak zespołu UNDAC, lokalny koordynator ONZ oraz szef delegatury UE/specjalny przedstawiciel UE uzgodnili nieformalnie, że za koordynację napływającej pomocy na rzecz ochrony ludności cywilnej będzie odpowiadać unijny zespół ds. ochrony ludności. Jednocześnie UE działała z poszanowaniem wiodącej roli ONZ w zakresie koordynacji pomocy humanitarnej, sprawowanej za pośrednictwem „systemu klastrow”<sup>29</sup>, który został ustanowiony w Bośni i Hercegowinie w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. W Nepalu unijne zespoły ds. ochrony ludności zostały włączone w struktury Centrum Koordynacji Działań w Terenie ONZ (OSOCC) i w system klastrow. W czasie epidemii eboli eksperci unijni zostali z kolei oddelegowani do zespołów UNDAC jako członkowie stowarzyszeni. Mimo że katastrofy różniły się od siebie, Trybunał ustalił, że we wszystkich trzech przypadkach Komisja działała z poszanowaniem wiodącej roli ONZ.

## 44

Fakt, że eksperci z unijnego zespołu ds. ochrony ludności zostali włączeni w struktury Centrum Koordynacji Działań w Terenie (OSOCC), utrudnił kontrolerom jednoznaczne wyodrębnienie wkładu UE w ogólne działania koordynacyjne i ocenę jego wartości dodanej. Choć w sprawozdaniach z działalności unijnego zespołu ds. ochrony ludności, które stanowiły źródło informacji z pierwszej ręki dla Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego i państw uczestniczących, podkreślano regularne kontakty z modułami udostępnionymi w ramach mechanizmu UCPM, koordynacja tych modułów odbywała się głównie za pośrednictwem systemu ONZ (np. jeśli chodzi o przydział obszarów działań czy konkretnych zadań).

## 45

Urzędnicy łącznikowi i eksperci ds. ochrony ludności z mechanizmów o zasięgu regionalnym, takich jak UCPM, mogą co prawda zostać oddelegowani do Centrów Koordynacji Działań w Terenie ONZ, jednak ich integracja „nie stanowi dla organizacji regionalnych wystarczającej podstawy, by usprawniać koordynację działań swoich członków”<sup>30</sup>. Z tego względu w 2016 r. ONZ zwróciła się do Komisji o doprecyzowanie szczególnej roli mechanizmów koordynacji regionalnej w ramach operacji prowadzonych przez Centra Koordynacji Działań w Terenie. Ma to przełożyć się na lepszą koordynację działań ich własnych członków, a także przyczynić się do większej liczby wspólnych analiz sytuacji i ocen potrzeb<sup>31</sup>.

29 Klastry to grupy organizacji humanitarnych, zarówno w ramach ONZ, jak i poza jej strukturami, w każdym z głównych sektorów pomocy humanitarnej, np. zaopatrzenie w wodę, opieka zdrowotna. Są one ustanawiane w sytuacji, gdy w danym sektorze istnieją wyraźne potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, w ramach poszczególnych sektorów działa wiele podmiotów, a władze krajowe potrzebują wsparcia w dziedzinie koordynacji.

30 DG ECHO, 2016 „A new role for regional coordination mechanisms in the framework of the OSOCC” [Nowa rola mechanizmów koordynacji regionalnej w ramach OSOCC], dokument do dyskusji w trakcie Tygodnia Sieci Współpracy i Partnerstwa w zakresie Pomocy Humanitarnej, Genewa, 2–5 lutego.

31 Ibid.

## 46

Współpraca opiera się w dużej mierze na wysokim poziomie zaufania, ważną rolę odgrywają więc stosunki międzyludzkie. Komisja dostrzegła jednak potrzebę sformalizowania swoich relacji z Biurem ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej i innymi agencjami ONZ, tak aby wzmocnić współpracę i koordynację w zakresie przygotowania na wypadek klęsk żywiołowych i reagowania na nie. W związku z tym poczynawszy od 2015 r. podpisała ona formalne porozumienia o współpracy z Biurem ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) i Światowym Programem Żywnościowym (WFP), w planach są porozumienia z WHO i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM).

### Komisja poczyniła kroki w celu zapewnienia płynnego przejścia do etapu odbudowy

## 47

Pod koniec klęski żywiołowej, w końcowej fazie interwencji pomocowej, Komisja ma obowiązek ułatwić sprawne przekazanie obowiązków przez wszystkie zaangażowane podmioty<sup>32</sup>. W tym celu w przypadku wszystkich trzech katastrof zorganizowano specjalne spotkania, tak aby zapewnić płynne przejście do etapu pomocy humanitarnej/dalszych inwestycji (zob. **ramka 2**).

## 48

W przypadku wszystkich trzech katastrof ONZ, Bank Światowy i Komisja Europejska wspólnie dokonały oceny potrzeb po klęsce żywiołowej. Po przejściu powodzi w Bośni i Hercegowinie Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego aktywnie uczestniczyło w procesie wyboru ekspertów do dokonania oceny potrzeb w zakresie odbudowy i przeprowadziło odnośną misję przygotowawczą. DG ECHO współpracowała również ściśle z DG NEAR w przededniu międzynarodowej konferencji darczyńców, która odbyła się na rzecz tego kraju w lipcu 2014 r.

32 Art. 16 ust. 3 lit. e) decyzji.

### Koordynacja przejścia do etapu odbudowy w Bośni i Hercegowinie

Za ilustrację starannego procesu przekazania obowiązków może posłużyć austriacki moduł oczyszczania wody działający w kantonie Posawina w Bośni i Hercegowinie. W miarę jak stopniowo zaczęto redukować wsparcie, unijny zespół ds. ochrony ludności podjął współpracę z miejscową grupą roboczą, w skład której weszli przedstawiciele władz lokalnych, dostawców wody, zespołów międzynarodowych oraz kilku organizacji pozarządowych. Celem było uzgodnienie, jak zapewnić wodę pitną do momentu, kiedy sprawdzona i w razie potrzeby oczyszczona zostanie wystarczająca liczba studni. W konsekwencji zespół z Austrii musiał wydłużyć swój pobyt na miejscu o dwa miesiące. Tak duże zaangażowanie umożliwiło stopniowe wycofanie innych zespołów. Dopilnowano także, by grupa robocza została dołączona do krajowego klastra WASH<sup>33</sup> prowadzonego przez UNICEF.

33 Woda, urządzenia sanitarne i higiena.

## **Komisja ustanowiła wprowadzić ramy gromadzenia, rozpowszechniania i wymiany informacji, lecz wciąż można by udoskonalić sprawozdawczość**

**Utworzona przez Komisję platforma komunikacji CECIS stanowi przydatne narzędzie w celu wymiany informacji, potrzebne są jednak dalsze ulepszenia, by zwiększyć jej oddziaływanie**

### **49**

Wymiana informacji odgrywa kluczową rolę w mechanizmie UCPM i przyczynia się do skutecznej koordynacji działań. Do tego celu służy system CECIS, główne narzędzie komunikacji Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego. CECIS stanowi centralne forum wymiany najbardziej aktualnych informacji na temat sytuacji kryzysowych w miarę ich rozwoju. Służy również do dystrybucji materiałów informacyjnych oraz umożliwia monitorowanie wnioskowanej, oferowanej oraz zaakceptowanej lub odrzuconej pomocy.

### **50**

Ta ostatnia funkcja ma zasadnicze znaczenie z perspektywy reagowania na klęski żywiołowe, a państwa uczestniczące jednoznacznie wyraziły swoje zadowolenie z jej istnienia. Trybunał stwierdził jednak, że istnieje pole do poprawy, zarówno jeśli chodzi o prezentację informacji zbiorczych, jak i wydajność ich kompilowania. Przykładowo aplikacja umożliwia co prawda wygenerowanie podsumowania wniosków i ofert pomocy, ale nie pokazuje łącznych zaakceptowanych ofert czy niezrealizowanych potrzeb w rozbiciu na poszczególne wnioski ani nie wyświetla statusu wniosku. Choć istnieje możliwość odróżnienia wniosków, które zostały już zrealizowane, od tych, które wciąż oczekują na oferty pomocy, informacje te można wygenerować jedynie ręcznie, co jest kłopotliwe zwłaszcza przy dużej liczbie wniosków. Ograniczenia te sprawiają, że podsumowanie jest mało przejrzyste, a Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego ma niewielkie możliwości zapewnienia państwom uczestniczącym scentralizowanych informacji zbiorczych w czasie rzeczywistym. Państwa uczestniczące potwierdziły, że jest to poważne ograniczenie.

### **51**

Kolejnym wyzwaniem jest monitorowanie wszelkiej pomocy rzeczowej i finansowej w sytuacji kryzysu wielowymiarowego (jakim była na przykład epidemia eboli), gdyż w takim przypadku pomoc w zakresie ochrony ludności i pomoc humanitarna często się na siebie nakładają. W sprawozdaniu, w którym przedstawiono doświadczenia i wnioski z epidemii eboli, Komisja wypunktowała uchybienia w systemie EDRIS<sup>34</sup> i opisała pokrótce działania, jakie podjęto bezzwłocznie w celu ich wyeliminowania. W kwietniu 2016 r. Komisja uruchomiła połączenie pomiędzy systemami EDRIS i CECIS w czasie rzeczywistym, tak aby móc zapewniać skonsolidowane informacje zbiorcze na temat zarówno pomocy w zakresie ochrony ludności, jak i pomocy humanitarnej. Funkcja ta nie była dostępna w momencie przeprowadzania kontroli, w związku z czym Trybunał nie był w stanie ocenić jej przydatności.

34 Europejski System Informacji o Reagowaniu na Sytuacje Nadzwyczajne i Klęski Żywiołowe (EDRIS) to internetowy system wykorzystywany w celu wyszukiwania informacji na temat wkładów UE na rzecz pomocy humanitarnej. Nie jest on częścią mechanizmu UCPM.

## 52

Brak zdalnego dostępu do systemu CECIS stanowi poważne ograniczenie dla zespołów ekspertów ds. ochrony ludności działających w terenie. Tymczasem umożliwienie uproszczonego dostępu do podsumowania wniosków i ofert wyłącznie w trybie do odczytu (zob. pkt 50) mogłoby dać pełen ogląd zaakceptowanych i oczekujących ofert UE, co z kolei ułatwiłoby zespołom koordynację działań w terenie.

## 53

W rejestrze systemu CECIS nie ma łatwego sposobu filtrowania wiadomości wymienianych między Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego i państwami uczestniczącymi, których liczba w trakcie danej klęski żywiołowej może sięgnąć kilkuset. Z analizy rejestru przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że nie dokonuje się rozróżnienia między wiadomościami o charakterze operacyjnym i komunikatami administracyjnymi<sup>35</sup>, co może utrudnić szybką reakcję na ważne kwestie operacyjne. W wewnętrznym audycie systemu CECIS przeprowadzonym w 2012 r. przez Komisję podkreślono, że system filtrowania wiadomości nie jest w pełni wykorzystywany, zwłaszcza przez państwa uczestniczące, i zalecono organizację kampanii informacyjnej skierowanej do urzędników dyżurnych Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego i państw uczestniczących. Pomimo przeprowadzenia takiej kampanii sytuacja zasadniczo się nie zmieniła.

## 54

Obecna procedura składania wniosków o pomoc w zakresie transportu opiera się w dużej mierze na ręcznym przetwarzaniu danych i w związku z tym jest czasochłonna, zarówno dla Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, jak i dla państw uczestniczących. Stanowi to zbędne obciążenie administracyjne, zwłaszcza w przypadku rozwijającego się kryzysu. Co więcej, przydatne informacje dotyczące transportu pomocy (godziny wyjazdu i przyjazdu itp.) nie są rejestrowane w bazie danych CECIS, a jedynie na formularzach papierowych, co sprawia, że nie mogą zostać wykorzystane w systemie przy sporządzaniu sprawozdań czy kompilowaniu informacji zbiorczych na temat transportu.

**Materiały informacyjne i mapy były szeroko udostępnianie i wiele wskazuje na to, że były one przydatne**

## 55

Komisja powinna udostępniać oceny i analizy wszystkim właściwym podmiotom<sup>36</sup>. W przypadku trzech przeanalizowanych katastrof Trybunał znalazł wystarczające dowody świadczące o tym, że Komisja udostępniała oceny i analizy państwom uczestniczącym, zamieszczając regularnie w systemie CECIS komunikaty dotyczące ochrony ludności, meldunki sytuacyjne oraz szybkie analizy sytuacji kryzysowych.

35 Przykładowo równolegle obok siebie rejestrowane są różne rodzaje komunikatów: ważne informacje o charakterze operacyjnym (takie jak wnioski o pomoc czy istotne szczegóły logistyczne), komunikaty administracyjne (takie jak wnioski o dofinansowanie transportu i dotacje), sprawozdania oraz protokoły z posiedzeń.

36 Artykuł 16 ust. 3 lit. a) ppkt (iii) decyzji.

## 56

W odpowiedzi na wszystkie trzy katastrofy skorzystano z usługi zarządzania kryzysowego programu „Copernicus” udostępnionej przez Komisję, która pozwala na uzyskanie informacji geoprzestrzennych za pomocą teledetekcji drogą satelitarną. Mapy opracowano we współpracy z UNOSAT<sup>37</sup>, biurem ONZ odpowiedzialnym za sporządzanie map, a kontrolerzy nie stwierdzili, by doszło do dublowania prac. Mapy opracowane w ramach programu „Copernicus” zostały udostępnione na publicznej stronie internetowej tego programu<sup>38</sup>.

## 57

Na potrzeby każdej przeanalizowanej katastrofy sporządzono dużą liczbę map, z natury trudno jest jednak znaleźć udokumentowane dowody, które świadczyłyby o ich przydatności w trakcie samej interwencji. Mimo to kontrolerzy stwierdzili jeden przypadek, w którym mapa opracowana w ramach programu „Copernicus” miała bezpośrednio pozytywny wpływ na proces podejmowania decyzji w trakcie powodzi w Bośni i Hercegowinie (zob. **ramka 3**).

### **Komisja organizowała posiedzenia z udziałem wszystkich zaangażowanych podmiotów, tak aby zapewnić sprawną wymianę informacji z organami UE oraz dostarczać pomoc w spójny sposób**

## 58

Komisja powinna udostępniać swoje oceny i analizy nie tylko podmiotom partnerskim w obszarze ochrony ludności, ale również ESDZ, tak aby zapewnić spójność między operacjami ochrony ludności a całociowymi stosunkami Unii z dotkniętym państwem<sup>39</sup>. Komisja może również podjąć dodatkowe działania wspierające lub uzupełniające w celu zapewnienia spójności w udzielaniu pomocy<sup>40</sup>. W przypadku trzech przeanalizowanych sytuacji kryzysowych DG ECHO zorganizowała międzyresortowe spotkania koordynacyjne z udziałem wszystkich zainteresowanych dyrekcji generalnych i agencji unijnych oraz ESDZ<sup>41</sup>, wykorzystując w tym celu Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego jako centralne miejsce posiedzeń. Trybunał uzyskał dowody świadczące, że spotkania te miały charakter otwarty, a ich celem było ograniczenie ryzyka powielenia lub nakładania się działań podejmowanych przez UE.

37 Trybunał znalazł dowody potwierdzające dialog między UNOSAT i Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, a także ustalił, że mają one wzajemny dostęp do swoich narzędzi.

38 <http://emergency.copernicus.eu/mapping/>.

39 Art. 16 ust. 3 lit. a) ppkt (iii) i art. 16 ust. 4 decyzji.

40 Art. 16 ust. 8 decyzji.

41 Bośnia i Hercegowina: DG NEAR i EUFOR; epidemia eboli: DG DEVCO, FPI, DG SANTE, DG MOVE, DG RTD, ECDC, Eurocontrol; Nepal: DG DEVCO i FPI.

## Ramka 3

### **Mapa z programu „Copernicus” usprawniła proces podejmowania decyzji w Bośni i Hercegowinie**

W maju 2014 r. miasto Odżak leżące w kantonie Posawina w północnej Bośni i Hercegowinie ucierpiało dotkliwie w wyniku wystąpienia z brzegów rzeki Sawy. 26 maja 2014 r. zespół duński rozmieszczony w miasteczku Modriča zgłosił swą gotowość do wypompowania wody w części miasta Odżak w największym stopniu dotkniętej powodzią. Na późniejszym etapie, po tym jak tamtejsi inżynierowie z pomocą duńskich ekspertów technicznych przywrócili lokalną stację pomp do użytku, zespoły duński i niemiecki dokonały wspólnie oceny terenu, wykorzystując w tym celu mapy zapewnione w ramach unijnego programu „Copernicus”. Mapy zostały opracowane przez unijne centrum koordynacji działań na miejscu, które znajdowało się na terenie stadionu piłkarskiego w Orašje, a wykorzystano je w celu ustalenia głębokości mułu i stanu podłoża. Ostatecznie zdecydowano, że bezpiecznym rozwiązaniem jest wykopanie głębszego odpływu, tak by woda mogła wsiąknąć w grunt, zrezygnowano natomiast z bardziej czasochłonnej opcji wypompowywania. Tym samym wyeliminowano również konieczność odprowadzenia wody po jej wypompowaniu. Bez mapy zespół nie byłby w stanie dokonać prawidłowej oceny sytuacji i najprawdopodobniej nie zdecydowałby się na bardziej ryzykowny w porównaniu z wypompowaniem wariant wykopania odpływu.

## 59

Komisja włączyła w prace ESDZ (zarówno centralę, jak i delegatury UE) od samego początku sytuacji kryzysowych objętych analizą. Przedstawiciele ESDZ uczestniczyli w spotkaniach koordynacyjnych oraz w regularnej wymianie informacji. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego było w kontakcie z ESDZ każdorazowo przed oficjalnym uruchomieniem mechanizmu UCPM. W żadnym z analizowanych przypadków państwa członkowskie UE nie wystąpiły o uruchomienie mechanizmu UCPM, aby uzyskać pomoc konsularną w zakresie ochrony ludności. W przypadku Nepalu ESDZ aktywowała jednak swój elektroniczny system konsularny (CoOL), aby dzielić się informacjami z państwami członkowskimi i Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego. DG ECHO przekazywała ESDZ informacje o połączeniach lotniczych w oparciu o dane z systemu CECIS<sup>42</sup>.

## 60

Współpraca i koordynacja działań między służbami Komisji ogólnie układała się dobrze. W trakcie epidemii eboli DG DEVCO wykazała się elastycznością, udostępniając DG ECHO na wczesnym etapie dodatkową pomoc humanitarną dzięki realokacji środków z rezerwy B Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz umożliwiając szybkie rozmieszczenie mobilnych laboratoriów CBRJ. Ponadto DG ECHO ściśle współpracowała z DG DEVCO przy organizacji konferencji wysokiego szczebla, która odbyła się w marcu 2015 r., w trakcie epidemii eboli.

**Pełniąc rolę forum wymiany informacji, grupa zadaniowa ds. eboli zapewniła co prawda wartość dodaną w ramach podjętych działań, ale powinna być ustanowiona wcześniej**

## 61

Wybuch epidemii eboli w Afryce Zachodniej stanowił nietypową klęskę żywiołową z punktu widzenia mechanizmu UCPM. Komisja i agencje UE zareagowały szybko na pierwsze doniesienia o eboli: Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) rozesłało szybką ocenę ryzyka w marcu 2014 r.; Europejskie Mobilne Laboratorium zostało zainstalowane w regionie w kwietniu; między kwietniem a sierpniem 2014 r. epidemia stanowiła kilkakrotnie przedmiot dyskusji na forum Komitetu ds. Bezpieczeństwa Zdrowia, a szereg głównych podmiotów partnerskich DG ECHO szybko zmobilizowało środki finansowe. Te pierwsze działania nie miały jednak charakteru strategicznego. Nie zdecydowano też, kto miałby pokierować całą operacją. Po eskalacji kryzysu i ogłoszeniu przez WHO w dniu 8 sierpnia 2014 r. stanu zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym zorganizowano spotkania koordynacyjne, które jednak często nie były ukierunkowane na osiągnięcie rezultatów i w związku z tym nie skutkowały przyjęciem jasno określonego planu dalszych działań.

42 W 2013 r. w następstwie misji rozpoznawczej w Nepalu przeprowadzonej przez DG ECHO i ESDZ zalecono opracowanie wspólnego, unijnego planu gotowości mającego na celu zwiększenie koordynacji w kwestiach konsularnych (zalecenie to powtórzono po przeprowadzeniu misji następczej w 2014 r.). O ile proaktywna, ukierunkowana misja stanowi przykład dobrej praktyki, o tyle plan gotowości nie został nigdy sporządzony.



## 62

W październiku, a więc około sześciu tygodni po tym, jak 30 sierpnia 2014 r. Rada Europejska wezwała do większej koordynacji i przyjęcia kompleksowych ram reagowania, powołano do życia grupę zadaniową ds. eboli. Prace nad ramami reagowania trwały przez cały wrzesień, a w ciągu następnych tygodni dokument ten był wielokrotnie modyfikowany. Wszystkie te wydarzenia miały miejsce kilka miesięcy po wybuchu epidemii. Pod koniec października komisarz ds. pomocy humanitarnej i zarządzania kryzysowego został mianowany przez Radę Europejską koordynatorem UE ds. eboli, z zadaniem zapewnienia koordynacji na szczeblu politycznym.

## 63

Ważne zadanie koordynatora polegało na tym, by zwrócić uwagę państw członkowskich na działania o kluczowym znaczeniu i zapewnić wsparcie niezbędne w celu zintensyfikowania pomocy (na przykład poprzez zorganizowanie wspólnej wizyty w Afryce Zachodniej w październiku 2014 r., spotkań na wysokim szczeblu czy konferencji darczyńców w Brukseli w marcu 2015 r.). Jak pokazano w **załączniku V**, działania te, choć istotne, podjęto już po tym, jak doszło do kulminacji liczby przypadków zachorowań.

## 64

Wszystkie podmioty z zadowoleniem przyjęły ustanowienie grupy zadaniowej ds. eboli, działającej w strukturach Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, uznając tę decyzję za ważny krok na rzecz wzmocnienia koordynacji i większego zaangażowania ze strony UE. Działalność tej grupy miała charakter operacyjny i obejmowała zapewnienie komplementarności i poszukiwanie synergii. Przyjęte przez nią podejście zakładało otwartość na współpracę. Oprócz innych służb Komisji w posiedzeniach grupy uczestniczyli przedstawiciele ESDZ, agencji UE, Sekretariatu Rady i państw członkowskich (w tym niektórzy koordynatorzy krajowi ds. eboli), jak również przedstawiciele WHO, OCHA, WFP, UNICEF, IHP<sup>43</sup> i szeregu organizacji pozarządowych świadczących pomoc na pierwszej linii działań. W opinii wielu zainteresowanych podmiotów szczególnie cenne były informacje na temat sytuacji na miejscu aktualizowane w czasie rzeczywistym i przekazywane przez delegatury UE i przedstawicieli sieci terenowej DG ECHO. Trybunał ustalił, że grupa zadaniowa ds. eboli stanowiła nie tyle organ decyzyjny, co platformę wymiany informacji wspierającą koordynację działań.

## 65

Pomimo pewnych uchybień w zarządzaniu informacjami (nadmiar informacji, nie zawsze aktualne listy dystrybucyjne) grupa zadaniowa ds. eboli przyczyniła się do ulepszenia koordynacji i większej spójności w udzielaniu pomocy. Fakt ten ilustrują trzy przykłady poniżej.

- a) W trakcie dyskusji na forum grupy okazało się, że ESDZ i Komisja (DG ECHO, DG DEVCO, DG SANCO i FPI) planują zorganizować dwie osobne misje w terenie pod koniec października 2014 r. W związku z tym poczyniono kroki, by ograniczyć ryzyko nakładania się bądź powielenia prac, i sporządzono wspólne sprawozdanie z misji.

43 Międzynarodowe Partnerstwo Humanitarne (IHP) to sieć współpracy siedmiu europejskich agencji zajmujących się zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych. Państwa członkowskie IHP to jednocześnie państwa uczestniczące w mechanizmie UCPM. Mimo to, podczas prezentacji swoich działań na forum grupy zadaniowej ds. eboli, wystąpiły one jako członkowie IHP.

- b) DG SANTE przekazywała informacje udostępniane na forum grupy zadaniowej do Komitetu ds. Bezpieczeństwa Zdrowia oraz pomogła zaplanować i przygotować warsztaty, które zorganizowała wspólnie z DG ECHO (dotyczące na przykład kwestii bezpieczeństwa i kontroli oraz europejskiego korpusu medycznego).
- c) Pracownicy ECDC oraz epidemiolodzy uczestniczący w programach stypendialnych ECDC zostali oddelegowani za pośrednictwem Globalnej Sieci Ostrzegania i Interwencji w przypadku Epidemii (GOARN) WHO. Ich zadanie polegało na wspieraniu badań epidemiologicznych na szczeblu prowincji, w tym na wykrywaniu zagrożeń i ustalaniu kontaktów zakaźnych. Ogólnie rzecz biorąc, uznano, że współpraca między epidemiologami i WHO układała się poprawnie, choć ECDC zgłosiło grupie zadaniowej, że oddelegowani eksperci zmagali się z poważnymi problemami logistycznymi. W konsekwencji DG ECHO zorganizowała misję w celu ustalenia, w jaki sposób ulepszyć wsparcie dla zespołów.

## 66

Fakt, że w trakcie epidemii eboli nie było gwarancji ewakuacji medycznej (potencjalnie) zainfekowanych międzynarodowych pracowników medycznych i pracowników organizacji humanitarnych, zniechęcił wiele osób do przyjęcia oferty oddelegowania do regionu objętego epidemią. Współpraca na forum grupy zadaniowej ds. eboli, jak również poza jej ramami pomiędzy DG ECHO, DG SANTE i WHO w celu ustanowienia unijnego systemu ewakuacji medycznej stanowi przykład skutecznej koordynacji, choć kwestia ta zajęła dużo czasu, jeśli wziąć pod uwagę jej pilny charakter i kluczowe znaczenie (zob. **ramka 4**).

### Ramka 4

#### Proces ustanowienia unijnego systemu ewakuacji medycznej był złożony i długotrwały

Organizacja Lekarze bez Granic i ONZ zgłosiły pilną potrzebę umożliwienia medycznych ewakuacji pracowników organizacji humanitarnych i personelu medycznego odpowiednio w sierpniu i we wrześniu 2014 r.<sup>44</sup> DG ECHO współpracowała ściśle z DG SANTE i WHO w celu wypracowania standardowych procedur operacyjnych w tym zakresie, które zostały zatwierdzone przez Komitet ds. Bezpieczeństwa Zdrowia 14 października. Jednocześnie Komisja starała się pozyskać środki transportu (samoloty) zarówno w sektorze prywatnym/komercyjnym<sup>45</sup>, jak i wojskowym<sup>46</sup>. Po tym jak nie udało się jej skłonić państw uczestniczących do wyrażenia zgody na udostępnienie zasobów cywilnych na potrzeby ewakuacji medycznej, 5 września 2014 r. DG ECHO zwróciła się do ESDZ z formalnym wnioskiem o uruchomienie komórki UE ds. planowania przemieszczeń (EUMPC) w celu znalezienia rozwiązania z wykorzystaniem zasobów wojskowych. Pomimo ścisłej współpracy pomiędzy DG ECHO i EUMPC państwa członkowskie wykazały jedynie bardzo ograniczoną gotowość do deklarowania zasobów wojskowych. Dodatkowymi poważnymi przeszkodami dla szybkiego ustanowienia systemu był brak wcześniejszego doświadczenia w tym zakresie, brak gotowych rozwiązań technicznych oraz nakłady czasu niezbędne na dostosowanie zasobów i ich rejestrację. Ostatecznie unijny system ewakuacji medycznej został utworzony po tym, jak Luksemburg zadeklarował przekazanie dwóch samolotów do dobrowolnej puli, a dostępny stał się od połowy lutego 2015 r.

44 Organizacja Lekarze bez Granic zgłosiła pilną potrzebę ewakuacji medycznych 11 sierpnia 2014 r. Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej wystąpiło z wnioskiem o udostępnienie zdolności ewakuacyjnych do Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego i NATO 1 września 2014 r.

45 Choć państwa członkowskie mogły dokonywać ewakuacji medycznych na zasadzie dwustronnej, a Komisja miała do dyspozycji opcję komercyjną, zostało to uznane za niewystarczające.

46 Może on zostać uruchomiony na formalny wniosek DG ECHO w sytuacji, gdy nie ma alternatyw cywilnych, które mogłyby zaspokoić potrzeby w ramach danego kryzysu (zasadniczo po rozwiązaniu o charakterze wojskowym należy sięgać jedynie w ostateczności).



**Komisja nie wykorzystuje w pełni dostępnych informacji, by informować o swoich osiągnięciach, jak również o wynikach uzyskanych w ramach mechanizmu UCPM**

**67**

W rocznych planach zarządzania i sprawozdaniach z działalności DG ECHO Komisja określiła jeden wskaźnik dotyczący etapu reagowania na wypadek wystąpienia katastrofy<sup>47</sup>, a konkretnie terminowości podjęcia działań. Wskaźnik ten obejmuje jednak elementy leżące poza kontrolą Komisji<sup>48</sup>, co utrudnia rozliczenie jej z osiągniętych przez nią wyników.

**68**

System CECIS, który stanowi główne narzędzie komunikacji w ramach mechanizmu UCPM, nie pozwala na automatyczne gromadzenie danych na temat osiągniętych wyników w ustrukturyzowany sposób. Trzeba to robić ręcznie, co jest czasochłonne. Ponieważ zbiór danych, które można wykorzystać automatycznie, jest ograniczony, system CECIS nie daje możliwości opracowywania szczegółowych sprawozdań czy informacji zarządczych na temat wydajności operacyjnej poszczególnych etapów działań w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe, bez względu na to, czy etapy te podlegają bezpośredniej kontroli Komisji. Wiele państw uczestniczących życzyłoby sobie, by system CECIS umożliwiał generowanie informacji zbiorczych na temat osiągniętych wyników.

**69**

Brak ilościowych danych statystycznych dotyczących na przykład terminowości czy wniosków o pomoc oczekujących na realizację sprawia, że Komisja i państwa uczestniczące nie dysponują kluczowymi informacjami, które umożliwiłyby pomiar wyników osiągniętych w ramach mechanizmu UCPM i ocenę wypracowanej wartości dodanej. Tymczasem takie informacje mogłyby przyczynić się do umocnienia podmiotów uczestniczących w UCPM w przekonaniu, że mechanizm ten ma w dalszym ciągu rację bytu.

47 Wskaźnik rezultatu 1: średni czas podjęcia interwencji w ramach mechanizmu UCPM (od zaakceptowania oferty po wdrożenie).

48 Na przykład zasoby udostępniane przez państwa uczestniczące lub nominacje ekspertów z państw uczestniczących.

## 70

Trybunał stwierdził, że od początku 2014 r. Komisja zasadniczo w skuteczny sposób usprawniała koordynację działań podejmowanych w odpowiedzi na klęski żywiołowe poza terytorium Unii. Tę ogólną ocenę potwierdzają wszystkie państwa uczestniczące, które odpowiadały na kwestionariusz Trybunału i które wyraziły swoje zadowolenie z roli, jaką pełniła Komisja w zakresie wspierania koordynacji.

## 71

W przypadku każdej z trzech przeanalizowanych katastrof Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UCPM) został uruchomiony we właściwym czasie (zob. pkt 17–19), a unijne zespoły ds. ochrony ludności (zespoły EUCP) usprawniały koordynację działań w terenie z zespołami państw uczestniczących (zob. pkt 26–27). Do właściwego wykonywania przez Komisję zadań koordynacyjnych przyczynia się szerokie rozpowszechnienie materiałów informacyjnych, które zostały uznane za przydatne (zob. pkt 55–57).

## 72

Przyjęte przez Komisję podejście zakładało otwartość na współpracę, zarówno w ramach własnych służb, jak i z innymi organami unijnymi i podmiotami spoza UE (zob. pkt 34–37 i 58–66). Choć stopień, w jakim działania koordynacyjne UE były zintegrowane z systemem ONZ, różnił się w zależności od katastrofy, Trybunał jest zdania, że Komisja działała z poszanowaniem ogólnej wiodącej roli ONZ (zob. pkt 41–46). Komisja odpowiadała za koordynację działań aż do końcowego etapu interwencji i poczyniła kroki w celu zapewnienia płynnego przejścia do etapu odbudowy (zob. pkt 47–48).

## 73

Istotnym innowacyjnym rozwiązaniem w przepisach ustanawiających mechanizm UCPM było utworzenie Europejskiej Zdolności Reagowania Kryzysowego (EERC) mającej formę „dobrowolnej puli” zasobów zadeklarowanych na potrzeby reagowania na klęski żywiołowe. Tworzenie tej puli odbywało się powoli, co oznacza, że w przypadku klęsk żywiołowych przeanalizowanych przez Trybunał Komisja nie miała zasadniczo możliwości, by sformułować zalecenia co do udostępnienia konkretnych zasobów. Mimo to Komisja czynnie przyczyniała się do poszerzenia jej zakresu, gdy zaszła taka potrzeba (zob. pkt 28–32).

### 74

Niezależnie od tego ogólnego wniosku Trybunał wykrył szereg obszarów wymagających dalszej poprawy. Komisja mogłaby zyskać więcej czasu na etapie przed uruchomieniem mechanizmu UCPM oraz w trakcie wyboru członków zespołów ds. ochrony ludności i na etapie ich oddelegowywania (zob. pkt 20–25). Ulepszyć można by również szereg funkcji systemu CECIS – platformy informacyjno-komunikacyjnej stworzonej przez Komisję (zob. pkt 49–54). Wciąż istnieje pole do poprawy, jeśli chodzi o koordynację działań w terenie, a ponadto można było dążyć do uzyskania większej synergii pomiędzy działaniami w zakresie ochrony ludności i pomocy humanitarnej (zob. pkt 38–40). Rozwiązania finansowe i administracyjne w ramach Komisji i ECDC nie były odpowiednie, by umożliwić oddelegowanie epidemiologów na dużą skalę za pośrednictwem mechanizmu UCPM w trakcie epidemii eboli (zob. pkt 33). Co więcej, Komisja mogłaby ulepszyć sprawozdawczość z wyników osiągniętych w ramach mechanizmu UCPM (zob. pkt 67–69). Trybunał przedstawia poniżej pięć zaleceń w celu rozwiązania tych kwestii.

### **Zalecenie 1 – Sposoby na zyskanie czasu na wczesnych, niezmiernie ważnych etapach działań podejmowanych w odpowiedzi na klęskę żywiołową**

Trybunał zaleca, co następuje:

- a) W przypadku katastrof narastających stopniowo Komisja powinna wcześniej – gdy tylko pojawią się pierwsze przesłanki wskazujące na zasięg katastrofy lub potrzeby – wykorzystać etap przedalarmowy w systemie CECIS, tak aby umożliwić państwom uczestniczącym zmobilizowanie zasobów przed uruchomieniem mechanizmu UCPM.
- b) Po otrzymaniu wniosków o udzielenie pomocy Komisja powinna niezwłocznie wystąpić o nominację ekspertów, jeśli można racjonalnie oczekiwać, że państwa członkowskie podejmą działania na znaczną skalę w obliczu poważnej klęski żywiołowej.
- c) Komisja powinna wskazać, w jaki sposób przyspieszyć proces wyboru i oddelegowania unijnych zespołów ds. ochrony ludności, a także zachęcać państwa uczestniczące, by – we współpracy z Komisją – opracowały system wzajemnej oceny wyników pracy ekspertów i organizowały sesje po zakończeniu misji z udziałem członków zespołu i pracowników centrali Komisji w celu przekazania informacji zwrotnych.
- d) Komisja powinna stworzyć pisemny rejestr wszelkiego rodzaju kontaktów z państwami uczestniczącymi, które mają ścisłe związki z krajem dotkniętym klęską żywiołową i które w związku z tym mogą najszybciej udzielić wsparcia.

**Docelowy termin wdrożenia: koniec pierwszej połowy 2017 r.**

### Zalecenie 2 – Udoskonalenie funkcji systemu CECIS

Aby zapewnić lepsze informacje zbiorcze na temat wnioskowanej i udzielonej pomocy, a także aby umożliwić lepsze monitorowanie priorytetów i sprawić, by system stał się bardziej przyjazny dla użytkowników, Komisja powinna zmodyfikować kilka kluczowych funkcji w systemie CECIS, w tym:

- a) zautomatyzować proces analizowania luk między złożonymi i zrealizowanymi wnioskami o udzielenie pomocy oraz wprowadzić opcję sortowania;
- b) zapewnić unijnym zespołom ds. ochrony ludności dostęp do uproszczonej wersji podsumowania wniosków i ofert w czasie rzeczywistym;
- c) zautomatyzować obsługę wniosków o wsparcie w zakresie transportu, tak aby usprawnić ten proces na całej linii i umożliwić generowanie danych statystycznych oraz informacji zbiorczych w czasie rzeczywistym;
- d) podjąć dalsze działania w celu skutecznego filtrowania wiadomości o charakterze operacyjnym i administracyjnym, a także wskazać, jakie kroki należy poczynić w celu zapewnienia szerszego wykorzystania tej funkcji.

**Docelowy termin wdrożenia:**

**Uzgodnienie wymogów i planu działań z zainteresowanymi podmiotami:**

**koniec pierwszej połowy 2017 r.**

**Przetargi, wdrożenie i testowanie: koniec 2018 r.**

### Zalecenie 3 – Wzmocnienie koordynacji i zwiększenie potencjalnej synergii działań w terenie

Trybunał zaleca, co następuje:

- a) Komisja powinna udoskonalić sprawozdawczość unijnych zespołów ds. ochrony ludności z działań w terenie, wprowadzając wymóg bardziej szczegółowego opisu przeprowadzonych ocen potrzeb i konkretnych działań podjętych w celu ich zaspokojenia.
- b) Komisja powinna rozważyć, w jaki sposób w większym stopniu wykorzystać sieć terenową DG ECHO, tak aby wesprzeć unijne zespoły ds. ochrony ludności w ich pracy, a w szczególności uzyskać wsparcie przy dokonywaniu analiz sytuacji i oceny potrzeb.
- c) Komisja powinna wskazać dodatkowe możliwości wzajemnej wymiany wiedzy między podmiotami działającymi w obszarach ochrony ludności i pomocy humanitarnej, w tym między podmiotami objętymi systemem klastrów ONZ.
- d) Komisja powinna ustanowić punkty kontaktowe zajmujące się kwestiami ochrony ludności w krajowych i regionalnych biurach sieci terenowej DG ECHO, a także – w porozumieniu z ESDZ – utworzyć takie punkty w delegaturach UE w krajach wysokiego ryzyka. Pracownicy takich punktów byłiby objęci regularnymi szkoleniami na temat wszelkich kwestii dotyczących mechanizmu UCPM oraz procedur jego uruchomienia.

**Docelowy termin wdrożenia: koniec 2017 r.**

## Wnioski i zalecenia

### Zalecenie 4 – Rozważenie ewentualnych zmian w warunkach oddelegowania epidemiologów

W przypadku przyszłych poważnych sytuacji kryzysowych wywołujących następstwa zdrowotne poza terytorium Unii, na potrzeby których UE zdecyduje się – z uwzględnieniem przewodniej roli WHO w tym zakresie – oddelegować epidemiologów za pośrednictwem mechanizmu UCPM, Komisja i ECDC powinny wspólnie rozważyć ewentualne zmiany w obecnych rozwiązaniach administracyjnych i finansowych, tak aby umożliwić ich szybkie i elastyczne oddelegowanie.

**Docelowy termin wdrożenia: początek 2018 r.**

### Zalecenie 5 – Zapewnienie większej rozliczalności dzięki ulepszonej sprawozdawczości

Aby pozyskiwać informacje na potrzeby własne i państw członkowskich, które mogłyby przyczynić się do uzyskiwania lepszych wyników, większej wartości dodanej oraz szerszej akceptacji mechanizmu UCPM, Komisja powinna:

- a) ustanowić kluczowe wskaźniki wykonania zadań w odniesieniu do tej części działań, która podlega jej kontroli i z której może być rozliczana;
- b) rozwijać generowane automatycznie statystyki i sprawozdania w oparciu o dane z systemu CECIS, tak aby móc porównywać działania podjęte w następstwie poszczególnych przypadków uruchomienia mechanizmu UCPM oraz aby wskazać obszary, w których mechanizm ten może zostać udoskonalony.

**Docelowy termin wdrożenia:**

**Określenie kluczowych wskaźników wykonania zadań: koniec pierwszej połowy 2017 r.**

**Opracowanie statystyk i sprawozdań: koniec 2018 r. (zob. zalecenie 2).**

Niniejsze sprawozdanie specjalne zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 listopada 2016 r.

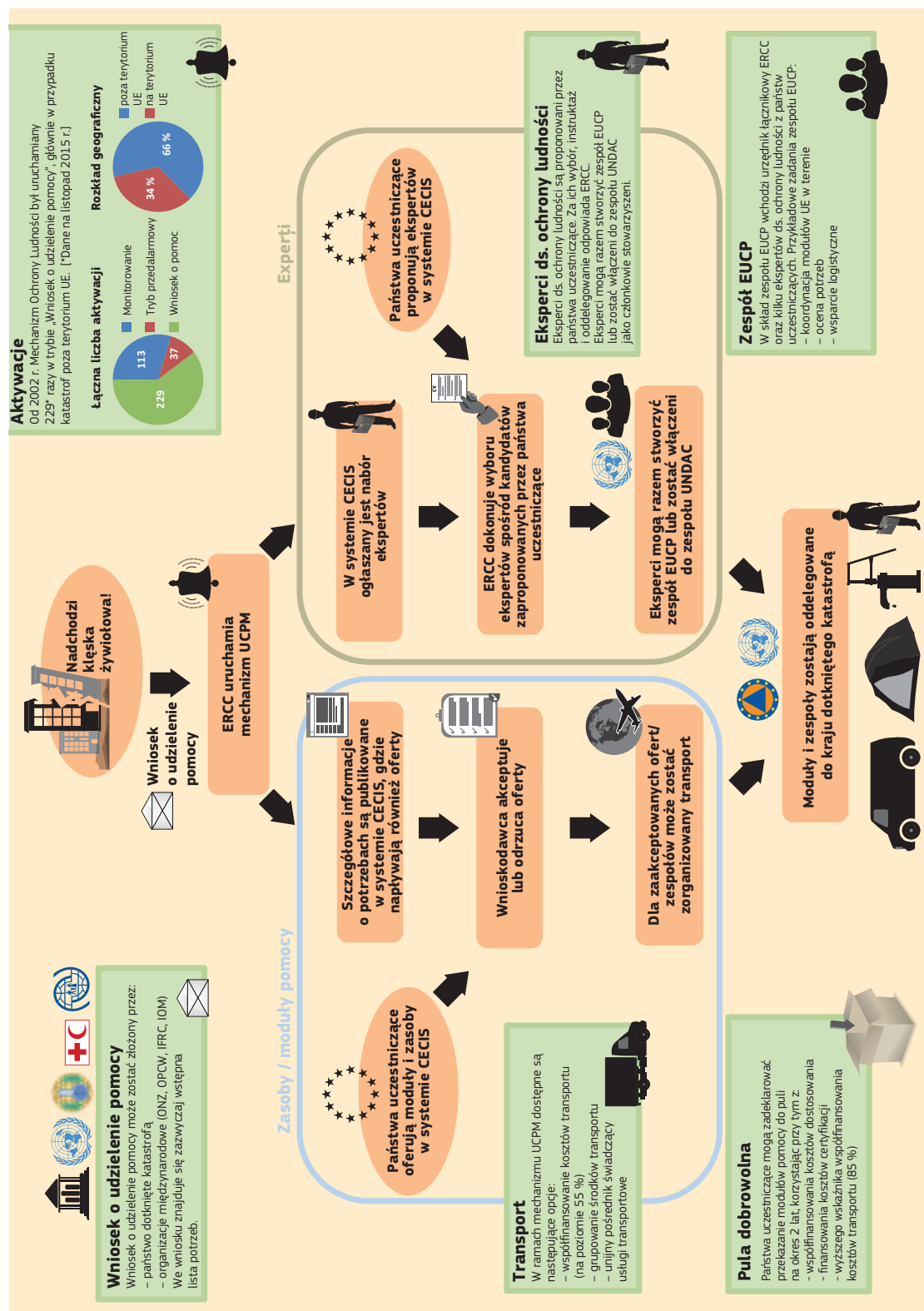
*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Klaus-Heiner LEHNE  
Prezes

## Załącznik I

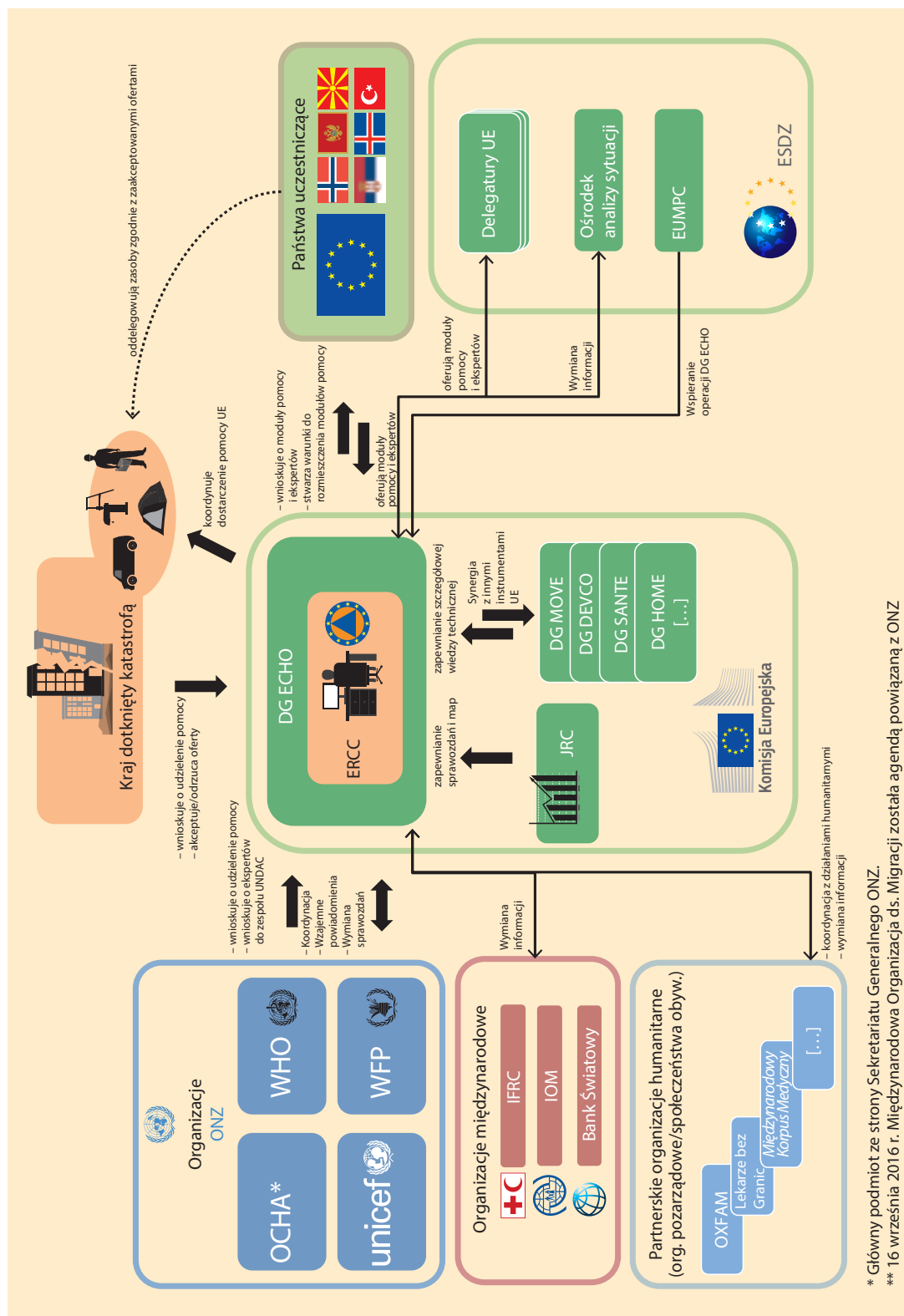
### Uruchomienie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w przypadku klęsk żywiołowych poza terytorium UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Załącznik II

## Unijny Mechanizm Ochrony Ludności – związki pomiędzy poszczególnymi podmiotami według stanu na dzień 31 sierpnia 2016 r.



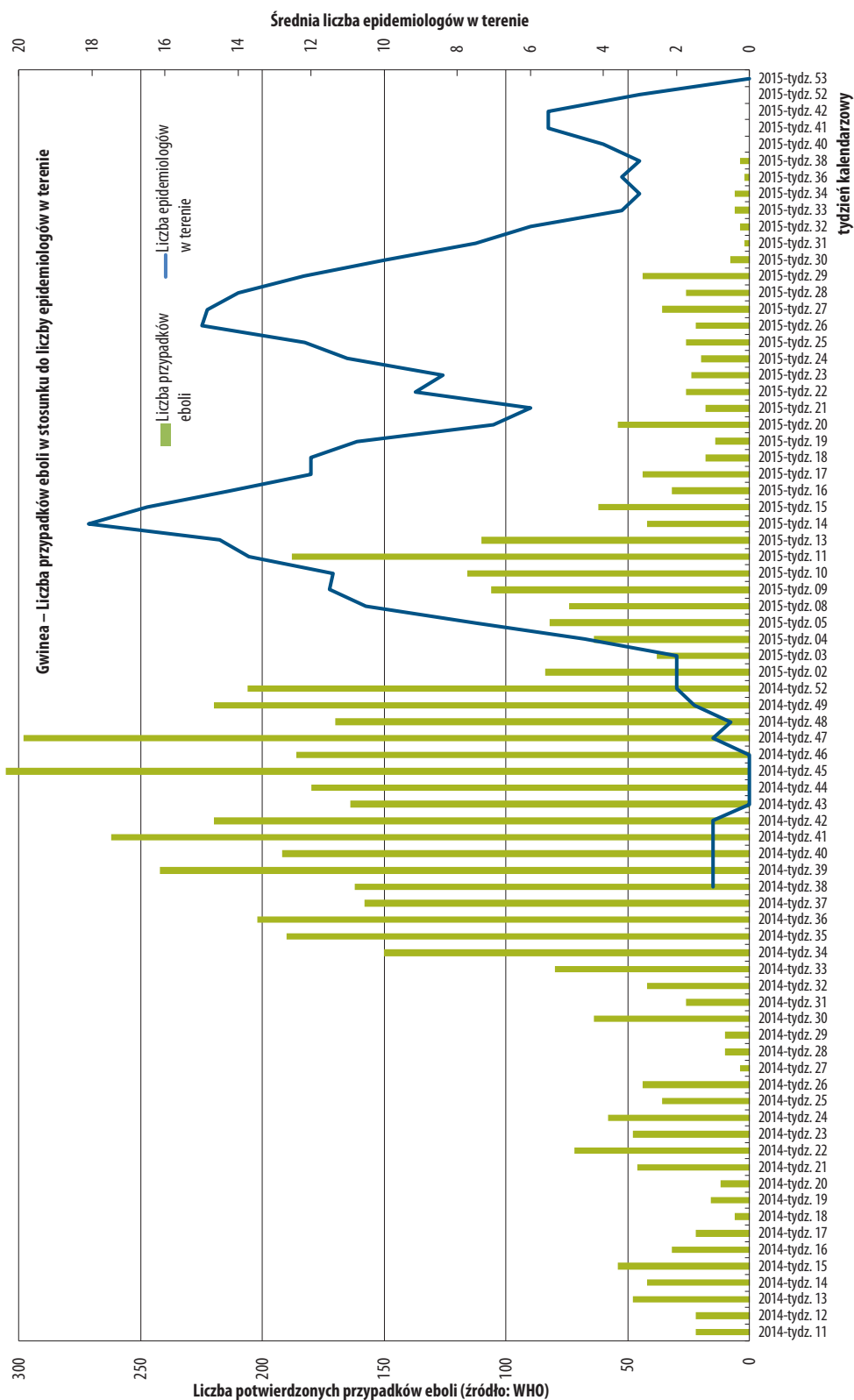
## Ogólne informacje na temat trzech katastrof poddanych analizie

|                                                                          | Epidemia eboli w Afryce Zachodniej                                                                                                                                                                                                                                                                   | Trzęsienie ziemi w Nepalu                                                                                                                                                                                        | Powódzie w Bośni i Hercegowinie                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rodzaj kryzysu</b>                                                    | Epidemia                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Trzęsienie ziemi                                                                                                                                                                                                 | Powódzie/osuwiska                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Początek katastrofy</b>                                               | marzec 2014 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 25 kwietnia 2015 r.                                                                                                                                                                                              | 13–15 maja 2014 r.                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Czas trwania wsparcia w terenie</b>                                   | 22 miesiące                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ok. 3 tygodni                                                                                                                                                                                                    | ok. 2,5 tygodnia                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Populacja dotknięta katastrofą</b>                                    | > 28 000 przypadków zachorowań<br>> 11 200 ofiar śmiertelnych                                                                                                                                                                                                                                        | 800 000 osób<br>8 700 ofiar śmiertelnych<br>2 200 rannych                                                                                                                                                        | 3 000 000 osób<br>76 ofiar śmiertelnych                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Skutki kryzysu</b>                                                    | Katastrofalne skutki z punktu widzenia bezpieczeństwa, zdrowia i gospodarki całego regionu.                                                                                                                                                                                                          | Zniszczonych zostało kilka wsi.<br>> Zniszczonych zostało 510 000 domów.<br>> Uszkodzonych zostało 286 767 domów.                                                                                                | Setki tysięcy osób straciły cały dobytek, ucierpiała kluczowa infrastruktura.                                                                                                                                                                 |
| <b>Podmiot, który wystąpił o uruchomienie mechanizmu UCPM</b>            | Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) za pośrednictwem Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej                                                                                                                                                                                                    | Władze nepalskie                                                                                                                                                                                                 | Ministerstwo Bezpieczeństwa Bośni i Hercegowiny                                                                                                                                                                                               |
| <b>Data uruchomienia mechanizmu UCPM</b>                                 | 14 sierpnia 2014 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 26 kwietnia 2015 r.                                                                                                                                                                                              | 17 maja 2014 r.                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Państwa uczestniczące w mechanizmie UCPM zaangażowane w działania</b> | 14                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 17                                                                                                                                                                                                               | 19                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Rola ONZ</b>                                                          | Działaniami pomocowymi kierowała WHO, wspierana przez UNMEER, UE, USA, Zjednoczone Królestwo i Francję. Obecny był zespół UNDAC.                                                                                                                                                                     | Obecny był zespół UNDAC, aktywowano system kłastr ONZ.                                                                                                                                                           | Brak zespołu UNDAC. System kłastr nie został oficjalnie aktywowany, lecz funkcjonowały podobne struktury.                                                                                                                                     |
| <b>Główne podmioty międzynarodowe</b>                                    | WHO, UNMEER, unijna grupa zadaniowa ds. eboli (z udziałem DG ECHO, DG DEVCO, DG SANCO, DG MOVE, ECDC, ESDZ), USA, Zjednoczone Królestwo, Francja, Lekarze bez Granic, inne organizacje pozarządowe i darczyńcy dwustronni.                                                                           | ONZ (OCHA, UNDAC, UNICEF, WFP), Relief International, darczyńcy dwustronni, organizacje pozarządowe.                                                                                                             | ONZ, Bank Światowy, darczyńcy dwustronni, Międzynarodowy Czerwony Krzyż, EUFOR, organizacje pozarządowe.                                                                                                                                      |
| <b>Oddelegowany zespół EUCP</b>                                          | 4 unijnych ekspertów ds. ochrony ludności (oddelegowani jako członkowie zespołu UNDAC)<br>1 regionalny koordynator ds. logistyki z DG ECHO                                                                                                                                                           | 3 urzędników łącznikowych ERCC<br>10 unijnych ekspertów ds. ochrony ludności                                                                                                                                     | 2 urzędników łącznikowych ERCC<br>10 unijnych ekspertów ds. ochrony ludności<br>1 asystent techniczny z DG ECHO                                                                                                                               |
| <b>Pomoc udzielona za pośrednictwem mechanizmu UCPM</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pomoc żywnościowa, zestawy medyczne itp.</li> <li>koce i chlor</li> <li>mobilne laboratoria, ośrodki leczenia</li> <li>karetki i szpitale polowe</li> <li>wsparcie logistyczne, transport powietrzny, okręty marynarki</li> <li>ewakuacja medyczna</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zespoły poszukiwawczo-ratownicze, bazy dla pracowników</li> <li>moduły uzdatniania wody</li> <li>zespoły medyczne</li> <li>namioty, koce, śpiwory, schronienia</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pompy</li> <li>jednostki uzdatniania wody</li> <li>worki z piaskiem</li> <li>pomoc żywnościowa</li> <li>helikoptery, łodzie ratunkowe</li> <li>namioty, koce, urządzenia grzewcze, ręczniki</li> </ul> |



## Załącznik IV

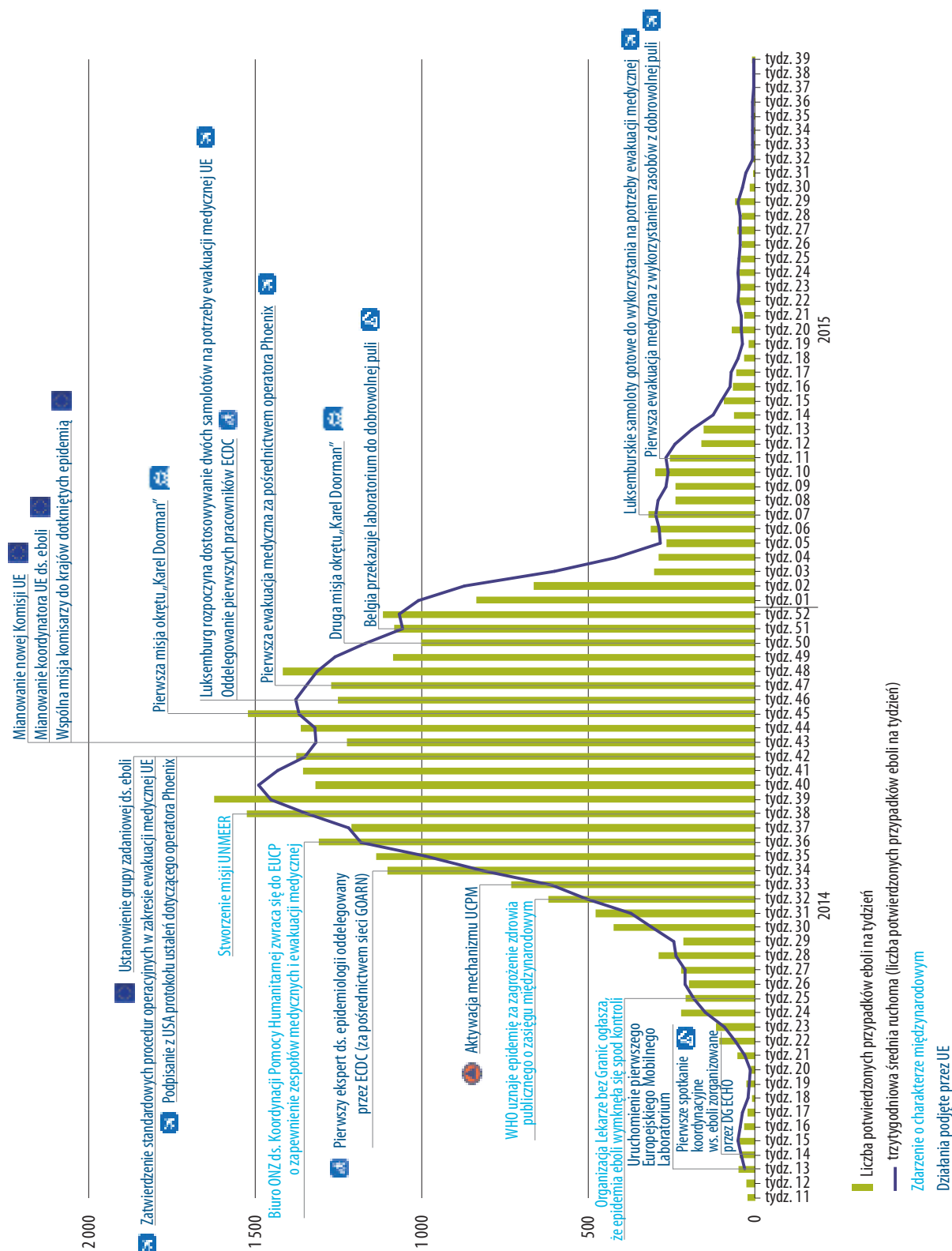
## Oddelegowanie epidemiologów unijnych do Gwinei



Źródła: WHO, ECDC, Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Załącznik V

## Chronologia zdarzeń w trakcie epidemii gorączki krwotocznej Ebola w latach 2014–2015



Źródła: WHO, Komisja Europejska, Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Streszczenie

### VI

Komisja z zadowoleniem przyjmuje konstruktywne podejście przyjęte przez Trybunał, które wskazuje na możliwości ulepszeń. Sprawozdanie to zawiera praktyczne zalecenia, które, kiedy zostaną wdrożone, przyczynią się do zwiększenia wkładu Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UCPM) na rzecz zdolności reagowania państw uczestniczących, jak również dostarczania pomocy ratowniczej i humanitarnej potrzebującym.

### VII

Komisja przyjmuje wszystkie zalecenia.

## Wstęp

### Ramka 1 – Jak działa dobrowolna pula

Na dzień 1 października 2016 r. 16 państw członkowskich zarejestrowało lub jest w trakcie rejestrowania 78 zdolności reagowania w ramach dobrowolnej puli.

Zdolności reagowania zgłoszone zostały z Belgii, Republiki Czeskiej, Francji, Finlandii, Danii, Niemiec, Grecji, Włoch, Luksemburga, Niderlandów, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Hiszpanii i Szwecji. Zdolności reagowania z dobrowolnej puli wykorzystano dotychczas w ośmiu przypadkach, w tym w związku z epidemią wirusa Ebola i wybuchem epidemii żółtej gorączki w 2016 r., w związku z pożarami lasów w państwach członkowskich UE, po trzęsieniu ziemi w Ekwadorze w 2016 r. i po huraganie Matthew na Haiti w 2016 r.

W działania te zaangażowane były jednostki oczyszczania wody, samoloty do gaszenia pożarów lasów, służba zdrowia z mobilnymi laboratoriami i zespoły wsparcia technicznego. Operacje te pokazują wartość dodaną dobrowolnej puli, co oznacza, że zasoby puli będą wykorzystywane w coraz większym stopniu.

## Uwagi

### 18

W 2016 r. Komisja zaczęła stosować tryb przedalarmowy w każdym przypadku stwierdzenia lub prognozowania takich oznak, a w szczególności rozważa stosowanie trybu przedalarmowego w przypadkach pojawiania się czerwonego alarmu w systemie GDACS (potwierdzającego ewentualne potencjalne skutki humanitarne). Od tego momentu tryb przedalarmowy stosowano ponad 12 razy. Na przykład w przypadku trzęsienia ziemi w Ekwadorze (kwiecień 2016 r., nagła katastrofa) tryb przedalarmowy został uruchomiony prawie 2 godziny przed wnioskiem ONZ o wydanie ekspertyzy i 16 godzin przed wnioskiem od zagrożonego państwa. Podobnie podczas huraganu Matthew na Haiti (w październiku 2016 r., powoli narastająca katastrofa) tryb przedalarmowy został uruchomiony 1,5 dnia przed wnioskiem od zagrożonego państwa.

### 21

Podejście takie zastosowano w Ekwadorze podczas trzęsienia ziemi (kwiecień 2016 r.), gdy uczestniczące państwa poinformowano o wysłaniu unijnych zespołów ds. ochrony ludności dwie godziny przed złożeniem i zaakceptowaniem oferty wysłania ekipy poszukiwawczo-ratowniczej.

## Wspólna odpowiedź na pkt 23 i 24

Komitet ds. Ochrony Ludności ustanowił specjalną grupę ds. polityki szkoleniowej w celu omówienia profili ekspertów unijnych zespołów ds. ochrony ludności i ich funkcji w ramach zespołów. Uzgodniono jednak z Komitetem ds. Ochrony Ludności, że w pierwszej połowie 2017 r. Komisja złoży nowy wniosek o możliwą rejestrację w dobrowolnej puli kategorii ekspertów zamiast ekspertów mianowanych indywidualnie.

## 25

W ramach nowego cyklu kształcenia rozpoczętego w maju 2016 r. w odniesieniu do szkoleń Komisja rozpoczęła wdrażanie zasady, zgodnie z którą kandydaci unijnych zespołów ds. ochrony ludności oceniani są indywidualnie przez szkolących i otrzymują po zakończeniu szkolenia informacje zwrotne. Ponadto krajowy koordynator szkoleń może wystąpić o otrzymanie formularzy oceny dla danego eksperta ze swojego kraju.

## 29

Po znacznym zwiększeniu wcześniej zaplanowanych środków w 2016 r. oczekuje się, że korzystanie z dobrowolnej puli w przyszłości znacznie wzrośnie. Występują jednak dysproporcje i Komisja przyjmie w nadchodzących miesiącach sprawozdanie w sprawie luk w potencjale reagowania w dobrowolnej puli.

## 38

W wyniku wyciągniętych niedawno wniosków z funkcjonowania Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) Komisja promowała wielopoziomowość ścisłej koordynacji i współpracy instrumentów unijnych zespołów ds. ochrony ludności i pomocy humanitarnej. Między innymi różne mechanizmy formalne omówione zostały na seminariach przeprowadzonych na szczeblu regionalnym i w siedzibie głównej, przez należące do Komisji podmioty zaangażowane zarówno w ochronę ludności, jak i pomoc humanitarną, w tym podmioty działające w terenie.

## 40

Przykładowo, dzięki lepszej współpracy i koordynacji w ramach sieci unijnych zespołów ds. ochrony ludności i pomocy humanitarnej w terenie w trakcie ostatniego uruchomienia mechanizmu ochrony ludności podczas huraganu Matthew na Haiti (październik 2016 r.) większość luk w zakresie zapotrzebowania została zidentyfikowana przez własną sieć pomocy humanitarnej Komisji. Komisja przyznaje jednak, że kontakty ze współpracownikami w biurach terenowych ECHO i delegaturach UE powinny być bardziej systematyczne.

## 50

W związku z tym, że Komisja poinformowała już, iż funkcję monitorowania pomocy należy zmienić w ścisłej współpracy z użytkownikami, na 12. posiedzeniu Komitetu ds. Ochrony Ludności (czerwiec 2016 r.) zdecydowano o zwołaniu spotkania grupy sterującej CECIS w celu uwzględnienia i regulowania tego rodzaju wniosków.

## 51

W systemie CECIS wdrażane jest obecnie połączenie między systemami EDRIS i CECIS w czasie rzeczywistym. Wszystkie działania podejmowane w związku z kryzysem w oparciu o wspólny identyfikator mogą obecnie zostać wyświetlone razem na tym samym ekranie dla służb ochrony ludności i dla pomocy humanitarnej. Powyższa funkcja EDRIS umożliwiona została jeszcze w 2016 r.

### 52

Pomimo iż bezpieczeństwo systemu CECIS stanowi stały punkt zainteresowania dla uczestniczących państw, w projekcie programu prac mechanizmu ochrony ludności na 2017 r. stwierdzono, że poddana zostanie analizie opcja opracowania interfejsu usług internetowych lub strony internetowej w celu dokonywania transferu informacji z CECIS do innych narzędzi informacyjnych Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC), takich jak portal ERCC dotyczący działań w terenie.

### 53

W związku z tym, że Komisja poinformowała już, iż rejestr systemu CECIS należy zmienić w ścisłej współpracy z użytkownikami, na 12. posiedzeniu Komitetu ds. Ochrony Ludności (czerwiec 2016 r.) zdecydowano o zwołaniu spotkania grupy sterującej CECIS w celu uwzględnienia i regulowania tego rodzaju wniosków.

### 54

W projekcie programu prac mechanizmu ochrony ludności na 2017 r. przewidziano umożliwienie w ramach CECIS szybkiego procesu transportu i ograniczenie administracyjnych procedur związanych ze składaniem wniosków o udzielenie pomocy.

### 66

Do ustanowienia funkcjonalnych i bezpiecznych procedur ewakuacji, uwzględniających medyczne i logistyczne potrzeby pacjentów, bezpieczeństwo statków powietrznych i pilotów oraz możliwości przyjmującej jednostki medycznej potrzebne były znaczne starania.

### Wspólna odpowiedź na pkt 67–69

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia i przy rozwiązywaniu problemu będzie w pełni wykorzystywać zalecenia. Ponadto zaplanowane są już na najbliższe lata zmiany mające na celu poprawę przydatności i skuteczności systemu CECIS.

## Wnioski i zalecenia

### 73

Rejestracja środków zgłaszanych do dobrowolnej puli znacznie wzrosła w drugiej połowie 2016 r. Na dzień 1 października 2016 r. już zarejestrowanych lub w trakcie rejestrowania było 78 zdolności reagowania.

### 74

Komisja z zadowoleniem przyjmuje przyjęte przez Trybunał konstruktywne podejście, które wskazuje na możliwości ulepszeń. Sprawozdanie to zawiera praktyczne zalecenia, które, kiedy zostaną wdrożone, przyczynią się do zwiększenia wkładu Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UCPM) na rzecz zdolności reagowania państw uczestniczących, jak również dostarczania pomocy ratowniczej i humanitarnej potrzebującym. Ponadto Komisja skorzysta z innowacyjnych zmian w przepisach ustanawiających Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, aby w razie potrzeby przedłużyć stosowanie środków.

### Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie. W najbliższych latach planowane są istotne zmiany, aby poprawić przydatność systemu CECIS w różnych dziedzinach. Zmiany te zostaną omówione z grupą sterującą / użytkownikami w celu określenia ich priorytetów.

### Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie.

### Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm))  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm))  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm))  
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*)

(\*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

### Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

| Wydarzenie                                                                                           | Data       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Przyjęcie ramowego programu kontroli/rozpoczęcie kontroli                                            | 24.11.2015 |
| Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)            | 28.9.2016  |
| Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego                  | 8.11.2016  |
| Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach | 7.12.2016  |

Do klęsk żywiołowych może dojść w dowolnej chwili i w dowolnym miejscu. W razie wystąpienia tego rodzaju zdarzenia – bez względu na to, czy jest to katastrofa naturalna czy katastrofa spowodowana działalnością człowieka – reakcja musi być błyskawiczna. Właściwe zarządzanie w sytuacji klęski żywiołowej pozwala ratować życie, a skuteczność reakcji zależy przede wszystkim od sprawnej koordynacji działań poszczególnych służb. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UCPM) został ustanowiony, by wspierać szybką i skuteczną współpracę operacyjną krajowych służb ochrony ludności. Istotną rolę w poprawie koordynacji ich działań odgrywa Komisja Europejska. Trybunał przeanalizował, czy Komisji udało się – za pośrednictwem mechanizmu UCPM – usprawnić koordynację działań w odpowiedzi na trzy niedawne katastrofy o zasięgu międzynarodowym: powódzie w Bośni i Hercegowinie (2014 r.), wybuch epidemii gorączki krwotocznej Ebola w Afryce Zachodniej (lata 2014–2016) oraz trzęsienie ziemi w Nepalu (2015 r.). Trybunał stwierdził, że od początku 2014 r. Komisja zasadniczo w skuteczny sposób wywiązywała się ze swej roli koordynatora. W sprawozdaniu sformułowano szereg zaleceń mających przyczynić się do lepszego funkcjonowania mechanizmu UCPM w trakcie reagowania na katastrofy.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji