



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 10.11.2011
COM(2011) 696 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Доклад относно оценката на прилагането на механизма за гражданска защита и финансовия инструмент в областта на гражданската защита през периода 2007—2009 г.

{SEC(2011) 1311 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Генералната дирекция на Комисията, която отговаря за хуманитарната помощ и гражданската защита (ГД ЕЧНО), направи оценка на следните действия в областта на гражданската защита за периода 2007—2009 г.:
 - Решение 2007/162/ЕО, Евратом на Съвета от 5 март 2007 г. за създаване на финансов инструмент в областта на гражданската защита (наричан по-нататък „ФИГЗ“ или „финансовият инструмент“¹);
 - Решение 2007/779/ЕО, Евратом на Съвета от 8 ноември 2007 г. за създаване на общностен механизъм за гражданска защита (преработен вариант) (наричани по-нататък „механизмът за гражданска защита“ или „решението за механизма“ или „преработеният вариант на решението за механизма“²);
 - Подготвително действие, по смисъла на член 49, параграф 6, буква б) от Финансовия регламент³, за капацитет за бързо реагиране на ЕС в бюджетите за 2008, 2009 и 2010 г.;
 - Пилотни проекти, по смисъла на член 49, параграф 6, буква а) от Финансовия регламент, за трансгранично сътрудничество в борбата с природните бедствия и във връзка с горските пожари в бюджетите съответно за 2006 и 2008 г.
2. Целта на механизма за гражданска защита е да улесни засиленото сътрудничество при спасителни операции в областта на гражданската защита в случай на сериозни извънредни ситуации или при непосредствена заплаха от възникване на такива ситуации. Защитата, която следва да се осигури в рамките на механизма, обхваща предимно хората, но също така и околната среда и имуществото, включително и културното наследство, в случай на природни и причинени от човека бедствия, терористични актове, както и технологични, радиологични или екологични аварии, включително и инцидентно замърсяване на морската среда, настъпило на територията на ЕС или извън нея, като се вземат предвид и специфичните нужди на изолираните, най-отдалечените и други региони или острови на ЕС.
3. Понастоящем в механизма за гражданска защита участват 31 държави (които следователно отговарят и на изискванията за допустимост по финансовия

¹ ОВ L 71, 10.3.2007 г., стр. 9.

² ОВ L 314, 1.12.2007 г., стр. 9.

³ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО) № 1525/2007 от 17 декември 2007 г. (ОВ L 343, 27.12.2007 г., стр. 9).

инструмент): двадесет и седемте държави-членки на ЕС, Норвегия, Исландия, Лихтенщайн и Хърватия (наричани по-нататък „участващите държави“)⁴.

4. Съгласно член 14 от решението за механизма Комисията трябва да оцени прилагането на решението до края на 2010 г. и да предаде заключенията от тази оценка на Европейския парламент и на Съвета.
5. В рамките на ФИГЗ се предоставя финансова помощ за:
 - а) дейности по линия на механизма;
 - б) мерки за предотвратяване или намаляване на последствията от извънредни ситуации; както и
 - в) дейности, насочени към повишаване степента на готовност на Общността за реагиране при извънредни ситуации, включително дейности за подобряване осведомеността на гражданите на ЕС.
6. Освен това ФИГЗ предвижда специални разпоредби за финансирането на определени транспортни ресурси в случай на сериозни извънредни ситуации за улесняване на бързата и ефективна реакция при такава извънредна ситуация.
7. Съгласно член 15, параграф 2, буква б) от ФИГЗ Комисията трябва да прави междинна оценка на получените резултати и качествените и количествените аспекти на осъществяването на ФИГЗ⁵.
8. Подготвителното действие за капацитет за бързо реагиране на ЕС, което бе започнато през 2008 г., имаше за цел подобряването на цялостния капацитет на ЕС за реагиране при бедствия на територията на ЕС и извън нея, като се гарантира, че силите и средствата на участващите държави са на разположение в състояние на готовност, за да могат да бъдат развърнати по време на операции на ЕС в областта на гражданската защита. Комисията/Центърът за наблюдение и информация (МИС) бе упълномощен/а да задейства тези сили и средства в състояние на готовност, за да отговори на нуждите, съществуващи на място.
9. Наред с това през 2008 г. бе започнат пилотен проект за засилено сътрудничество между участващите държави в борбата с горските пожари, като целта му бе да се подобри мобилизацията на оперативните ресурси и подкрепата в извънредни ситуации за подпомагане на дадена участваща държава в борбата ѝ с горски пожари, които са твърде многобройни и твърде големи, за да могат да бъдат потушени само с логистичния капацитет и човешкия ресурс на самата държава. Целите на пилотния проект бяха

⁴ Държави, които не са сред участващите, могат да поискат спасителни операции в областта на гражданската защита в рамките на механизма, дори и да не отговарят на изискванията за финансова подкрепа по финансовия инструмент.

⁵ Тази оценка ще обхваща ФИГЗ в неговата цялост, включително и разпоредбите му, свързани с транспорта. По силата на член 15, параграф 2, буква а) от ФИГЗ бе възложено извършването на първата оценка на свързаните с транспорта разпоредби, но до посочения краен срок (31 декември 2008 г.) не бе натрупан достатъчно практически опит, за да може да се направи смислена оценка.

включени в подготвителното действие за капацитет за бързо реагиране на ЕС като част от поканата за представяне на предложения през 2009 г. Подготвителното действие бе продължено в тази форма за трета и последна година през 2010 г. (реализацията на някои от проектите продължава до средата на 2012 г.).

10. На последно място, в рамките на пилотен проект за трансгранично сътрудничество в борбата с природните бедствия бяха предоставени безвъзмездни средства в подкрепа на действия за сътрудничество и задълбочаване на сътрудничеството във връзка с мерки в областта на гражданската защита, като целта бе да се повиши осведомеността и да се предотвратят или сведат до минимум последствията от природните бедствия посредством разработване на трансгранични инструменти за ранно предупреждение, за координиране и за логистика.
11. Съгласно член 21, параграф 2 от правилата за прилагане на Финансовия регламент⁶ се изисква оценка на подготвителните действия и пилотните проекти от гледна точка на разпределените за тях човешки и финансови ресурси и на получените резултати, за да се провери съответствието им с набелязаните цели.

2. ЦЕЛИ И МЕТОДИКА НА ОЦЕНКАТА

12. Резултатите от оценката предоставят на Комисията и на други заинтересовани страни важни констатации за опита, придобит по време на осъществяването на гореспоменатите действия в областта на гражданската защита, както и за съответните поуки, които могат да се извлекат. Това ще помогне на Комисията да продължи да реализира ефективно механизма и финансовия инструмент.
13. Освен това резултатите от оценката ще дадат насока за изготвянето на всеобхватен пакет за политиката, който се подготвя през 2011 г., и в него ще се направи преглед на сътрудничеството в ЕС в областта на управлението на бедствия, като ще се обърне особено внимание на две ключови теми: (1) отговорността на всички участници да вземат подходящи мерки за превенция и защита и (2) солидарността и съдействието в рамките на ЕС и между участващите държави в случай на нужда.
14. На последно място, въз основа на оценката ще се изготви съобщение относно продължаването на финансовия инструмент, което трябва да бъде представено не по-късно от 31 декември 2011 г. (съгласно член 15, параграф 2, буква в) от ФИГЗ) и което на практика ще бъде част от предложението за нов финансов инструмент в областта на гражданската защита.

⁶ Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 357, 31.12.2002 г., стр. 1; специално българско издание: глава 01, том 04, стр. 3). Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 478/2007 от 23 април 2007 г. (ОВ L 111, 28.4.2007 г., стр. 13).

15. Службите на Комисията изготвиха предварителни вътрешни обзорни доклади въз основа на наличната информация и опит в институцията. След това на външни консултанти (COWI A/S в сътрудничество с Aguaconsult) бе възложено да направят независима оценка на дейностите на Европейската комисия в областта на гражданската защита и да проведат широкомащабна и всеобхватна консултация със заинтересованите страни⁷, включително и чрез интервюта и електронно допитване по интернет. Консултантите съставиха доклад за оценка, в който са взети предвид и констатациите на предварителните вътрешни обзорни доклади. Докладът може да бъде намерен на портала на Комисията в интернет⁸. Всички служби на Комисията, които имат отношение към оценката, допринесоха за процеса и участваха в специална ръководна група. Освен това службите на Комисията проведоха консултации с участващите държави, включително и чрез среща на генералните директори на националните органи в областта на гражданската защита, за да съберат становищата им относно функционирането на механизма, финансовия инструмент и подготвителните и пилотните действия.
16. Външните консултанти бяха натоварени със задачата да направят независима оценка на осъществяването на действията на Европейската комисия в областта на гражданската защита, реализирани между 2007 и 2009 г. (включително)⁹, и по-конкретно:
- Функционирането на Центъра за наблюдение и информация (наричан по-нататък „МІС“) и предоставяните от него услуги, посочени в член 2, параграф 5 от решението за механизма;
 - Функционирането на свързаните с транспорта разпоредби на ФИГЗ (член 4, параграф 2, букви б) и в) и параграф 3);
 - Осъществяването на т.нар. „модулен подход“ и организацията, изпитана в рамките на пилотните проекти и подготвителното действие, която има за цел подобряване на наличността на силите и средствата за реагиране;
 - Програмата за обучение, посочена в член 5, параграф 5 от решението за механизма (в т.ч. програмата за учения и програмата за обмен на експерти).

3. КОНСТАТАЦИИ НА ОЦЕНКАТА

3.1. Център за наблюдение и информация (МІС)

17. МІС е централното звено на механизма на ЕС за гражданска защита, чиято цел е да улесни засиленото сътрудничество между ЕС и държавите-членки при спасителни операции в областта на гражданската защита в случай на сериозни извънредни ситуации.

⁷ Техническото задание за работата на външните консултанти е приложено към техния доклад.

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

⁹ Информацията за 2010 г. е взета предвид, когато е уместно.

18. Оценката на неговото функциониране през периода 2007—2009 г. ясно показва, че Центърът е изпълнил задачата си да обслужва държавите-членки, Комисията и ЕС като цяло и че участието му в дейности в областта на гражданската защита в Европа и по целия свят нараства все повече. Той денонощно е бил на разположение и в състояние незабавно да реагира, както е предвидено в член 2, параграф 5 от преработения вариант на решението за механизма. Центърът получи широко признание за това, че когато на територията на ЕС или извън нея се провеждат спасителни операции в областта на гражданската защита, МІС осигурява полезни и важни за участващите държави услуги, като дава съвети относно нуждите по места, улеснява потясното сътрудничество между участващите държави и обединява ресурсите. В този контекст отличителният знак на Центъра се състои в това, че той предоставя „обслужване на едно гише“. Така се е спестило ценно време на държавите, които се нуждаят от международна помощ, а също така и на участващите държави, които я предоставят. При спасителните операции извън територията на ЕС функцията на Центъра е била да осигурява оперативно координиране и включване на европейския капацитет за реагиране в рамките на координираните усилия на ООН. Броят на случаите, в които механизмът е бил задействан, непрекъснато нараства през годините, което е доказателство за добавената от него стойност.
19. Във външната оценка бе отбелязано и приветствано засиленото сътрудничество между МІС и другите международни организации за предоставяне на помощ в извънредни ситуации, и по-конкретно агенциите на ООН, но трябва да се положат допълнителни усилия по отношение на другите участници, като например общността на хуманитарните НПО и военните сили (като НАТО), доколкото участието на последните би било надлежно обосновано с оглед на съответните насоки на ООН (насоките от Осло и насоките относно използването на военни и граждански сили и средства за защита).
20. В своето съобщение от 2008 г.¹⁰ до Европейския парламент и Съвета относно повишаване на способността на Съюза за отговор при бедствия Комисията набеляза някои области, в които вижда възможности за още подобрения:
- (1) Повишаване на ефективността на своята дейност в сътрудничество с държавите-членки и заинтересованите страни на международно, национално и местно равнище, по-специално чрез полезно взаимодействие и по-добра координация на обучението, оценката на нуждите, планирането и операциите;
 - (2) Допълнително оптимизиране на „хоризонталната“ координация между Комисията, Председателството на Съвета, държавите-членки и Върховния представител, по-специално при природни бедствия от голям мащаб, както в Брюксел, така и на място, при кризи, при които се използват и механизмът за гражданска защита, и инструментите на ОВППС.

¹⁰

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

- (3) Подобряване на „вертикалната“ координация между ЕС и държавите-членки. Тази координация трябва да бъде оптимизирана, тъй като различията в съответните мандати на различните държави-членки и хуманитарните служби/агенции влияят на реакцията на Комисията.

Въз основа на тези констатации Комисията започна да търси начини за подобряване на функционирането на Центъра за наблюдение и информация. В съобщението относно повишаване на способността на Съюза за отговор при бедствия се застъпва следното¹¹: **„Изграждане на Център за мониторинг и информация, който да служи за оперативен център за европейска намеса за гражданска защита.** Това налага качествена промяна от споделяне на информация/реагиране на непредвидени ситуации към проактивно предвиждане/мониторинг на непредвидените ситуации в реално време и оперативен ангажимент/координация. Това включва системи за ранно оповестяване, изготвяне на оценки на потребностите, определяне на съответстващите ресурси и предоставяне на технически съвет на държавите-членки относно ресурсите за отговор; разработване на сценарии, на стандартни оперативни процедури и на оценки въз основа на извлечените поуки; прилагане на компетенциите на Комисията за обединяване на наличния транспорт и осигуряване на съвместно финансиране за транспорта; увеличаване на дейностите за подготовка и практическо проиграване за държавите-членки и другите експерти; и подпомагане на държавите-членки за създаване на общи ресурси.“

Въз основа на тези елементи от своя вътрешен преглед, от външната оценка и от изявленията на заинтересованите страни Комисията стига до заключението, че МІС е изпълнил успешно, проактивно и ефективно ролята си като център на механизма за гражданска защита. Макар че сътрудничеството между участниците на европейско равнище постоянно напредва, както се вижда например от Европейската програма за мониторинг на Земята и свързаната с нея Служба за реагиране при извънредни ситуации, и са налице полезни взаимодействия с всички дейности на Комисията, свързани със здравеопазването, все още е предизвикателство да се гарантира, че всички дейности са съгласувани, добре координирани с и допълващи операциите и действията, осъществявани в рамките на други европейски и международни (и по-специално такива, които са подпомогнати от ООН) структури за управление на бедствия (сред които и такива в областта на хуманитарната помощ, но и на помощта за по-дългосрочно развитие) и в рамките на операциите на участващите държави. За европейското сътрудничество и координация в областта на гражданската защита обаче изглежда, че има все още неизползван потенциал, за чиято реализация може допълнително да способства бъдещият Център за наблюдение и информация.

21. Наред с това в своето съобщение до Европейския парламент и Съвета, озаглавено „Към укрепване на реакцията на ЕС при бедствия: ролята на гражданската защита и на хуманитарната помощ“¹², Комисията набеляза по-нататъшни действия за постигането на по-резултатна, ефективна, съгласувана и видима европейска реакция. Това включва обединяването на МІС и кризисния

¹¹ Брюксел, 5.3.2008 г., COM(2008) 130 окончателен, стр. 8; достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:BG:PDF>

¹² COM (2010) 600 окончателен

център на ГД ЕЧНО за създаване на истински *Европейски център за спешно реагиране*, отворен 7 дни в седмицата и 24 часа в денонощието, като един от основните компоненти на нейната концепция. Този център трябва да се превърне в платформа, която предоставя пълна подкрепа на участващите държави, на другите служби на ЕС и на международните организации по време на операциите за спешна помощ и която играе централна роля в планирането на операциите на ЕС (включително и при разработването на сценарии и планирането на действията при непредвидени обстоятелства), както и в координацията на ресурсите, предоставени за нуждите на европейската реакция.

3.2. Програма за обучение

22. Вътрешното проучване, изявленията на заинтересованите страни, външната оценка и придобитият от обучението опит на Комисията неизменно сочат, че програмата за обучение е високо ценена характеристика на европейското сътрудничество в областта на гражданската защита. Обучителните курсове доказаха важността си за подготовката на националните експерти за спасителни операции в областта на гражданската защита и значително подобриха способността за реагиране на системата на ЕС за гражданска защита. Изводът на Комисията е, че програмата за обучение следва да остане важен компонент на готовността в контекста на европейското сътрудничество в областта на гражданската защита.
23. От оценките става ясно, че съдържанието на курса се възприема като изцяло допълващо се с другите мероприятия за обучение, организирани на национално и международно равнище. Изводът на Комисията е, че бъдещото развитие на системата на ЕС за обучение трябва да продължи да осигурява последователност между различните програми на различни равнища, за което изглежда ще е необходима постоянна или засилена координация между всички, които предлагат обучение, и по-конкретно ако в бъдеще се предвижда по-нататъшно интегриране на програмите.
24. През 2009 г. бе сформирана група за политиката в областта на обучението (чиято първа среща се проведе през септември 2009 г.). Това е първата стъпка към създаването на Европейска схема за обучение в областта на управлението при бедствия. Освен това директорите на курса се срещат до седем пъти по време на всеки цикъл, като три от тези срещи са с цел оценка. В края на всяка година се провежда годишна среща на координаторите на обучението. В рамките на тези срещи дискусиите засегнаха и някои аспекти на съпоставимостта на националните програми за обучение, въпросите, свързани с управлението и качеството, както и възможностите за въвеждане на обучение по темата за превенцията и готовността.
25. През изминалите години програмата за обучение не изостана от тенденциите в подобрения механизъм за гражданска защита, който значително разшири кръга на своята дейност и експертен опит с течение на годините. В оценката ясно бе подчертано разширяването на обхвата на обучителните дейности, включително новите видове обучение и по-многобройните курсове. Разглеждането на тези тенденции в контекста на по-големия натиск, на който са подложени възможностите за публично финансиране, води до въпроса как да се предвиди

по-ефективна програма за обучение в областта на гражданската защита, която в бъдеще може да не е в състояние да разчита изцяло на централизираната организация на обучението по международна координация.

26. Обучителните курсове представляваха отлична платформа за обмен на опит и създаване на контакти между експертите по гражданска защита от участващите държави, както и между тях и други партньори като членовете на екипите на ООН за оценка и координация при бедствия (UNDAC) и други служби на Комисията. По принцип е трудно да се оценят чрез обективни показатели разходите за такива формални и неформални контакти и ползите, които носят. Комисията е на мнение, че в случай на извънредна ситуация с големи мащаби такива контакти и мрежи могат да се окажат решаващият фактор, разграничаващ най-добрата възможна операция за предоставяне на помощ от не толкова оптималния сценарий, при който се губи критично време в неефективна координация и организационни действия. Разбира се, обменът на опит и създаването на мрежи също има своята цена от гледна точка на системата. Такива предизвикани от мрежите резултати обаче могат да се постигнат като страничен ефект, докато се следват основните цели на обучението, посочени по-горе.
27. В този контекст Комисията обмисля и как да се организира по-добре обменът на полевия опит и на опита от ученията и обучението, както и споделянето на извлечените поуки по по-структуриран начин¹³.
28. Прегледът на законодателството в областта на гражданската защита през 2011 г. ще даде възможност за по-нататъшно разглеждане на различните аспекти. Чрез него ще се постави и въпросът дали могат да се осигурят по-големи суми за обучителни дейности в рамките на новия финансов инструмент или трябва да се намерят други начини за осигуряване на още по-големи ползи от по-тясното европейско сътрудничество в областта на готовността за бедствия.

3.3. Програма за учения

29. Както бе установено във вътрешния преглед на Комисията, констатациите и заключенията на външните оценители и становищата на участващите държави и другите заинтересовани страни, ученията се оказаха ефективно действие за повишаване на европейската готовност за природни и причинени от човека бедствия. Ученията помогнаха за прецизиране на процедурите и практическата организация, които трябва да се създадат при операциите и сътрудничеството в областта на гражданската защита, включително и възможността да се започне проиграване на договореностите за подкрепа от приемащата държава. По-конкретно, става ясно, че целите, заложили в член 24 от решението за прилагане на механизма¹⁴, са изпълнени: т.е. да се подобри способността за реагиране и да се предаде необходимият практически опит на екипите, да се

¹³

¹⁴

В бъдеще ще се организира годишна среща с цел улесняване на този обмен на различен опит.
Решение 2004/277/ЕО, Евратом на Комисията от 29 декември 2003 г. за определяне на правила за въвеждане на Решение 2001/792/ЕО, Евратом на Съвета за създаване на механизъм на Общността за улесняване на засиленото сътрудничество за подпомагане на акции, свързани с гражданската защита.

подобрят и проверят процедурите, да се възприеме общ език за координацията на спасителните акции, свързани с гражданската защита, да се намали времето за реагиране в изключително спешните случаи, да се подобри оперативното сътрудничество между службите на гражданската защита на участващите държави и да се сподели натрупаният опит.

30. Изводът на Комисията е, че общите учения в рамките на съфинансирания от ЕС механизъм за гражданска защита са доказали важността си за повишаване на равнището на готовност на всички компоненти на механизма за гражданска защита.
31. Макар че като цяло проведените през този период учения осигуриха благоприятни условия за постигане на заявените цели, те също така бяха засегнати от факта, че не са интегрирани в по-всеобхватна програма за учения, а основно представляват поредица от предложения, внесени от участващите държави. Много от заинтересованите страни наблегнаха на тази констатация, когато бяха помолени да оценят като цяло резултатността, съгласуваността, сътрудничеството и взаимното допълване на програмата за учения. Някои от анкетираните заявиха, че ЕС следва да предостави насоки с цел осигуряване на съпоставими нива и процедури за ученията, напр. минимален стандарт.
32. Изводът на Комисията е, че сега програмата за учения е достигнала етап на зрялост, в който е настъпил моментът да се направи преглед на конкретните приоритети и цели на политиката с оглед на повишената готовност на ЕС, като се започне по-специално с оценка на действащите в момента минимални изисквания за финансиране от ЕС и се изработят подобрени изисквания.
33. Общите учения се провеждат на национално и на европейско равнище на координация. Тази особеност създава значителни предизвикателства на всички етапи от цикъла на ученията, не на последно място защото участващите държави са достигнали различни нива в своите системи за гражданска защита и в подхода си към планирането, провеждането и оценяването на ученията. Това повдига въпроса дали по-тясното сътрудничество между европейската програма за учения и националните програми за учения ще бъде ползотворно. По-тясното сътрудничество би могло да подобри допълнително резултатността, съгласуваността, сътрудничеството и взаимното допълване на програмата за учения, както и нейната ефикасност, но от друга страна може да предполага заделянето на допълнителни ресурси за планиране и координация, а също така и за изграждането на европейска рамка за учения.
34. Въз основа на горепосоченото Комисията стига до заключението, че за да се работи по-добре за постигането на крайната цел — да се подобрят операциите чрез повишаване на готовността, е необходимо да се разгледа възможността за създаване на интегрирана и всеобхватна програма/рамка за учения. За това ще се изискват няколко етапа, като се започне със съставянето на общ терминологичен речник (глосар) и одобрени минимални изисквания за методика на ученията (програма за оценка и план за усъвършенстване, контрол на ученията, общи правила за безопасност и пр.) и се mine през формулирането на концепция за сценариите на бедствия, които следва да се упражняват. Акцентът тук следва да се постави върху използването на резултатите от оценките на риска и сценариите, разработени в участващите държави, и върху

обзорните сценарии, които предстои да се разработят на равнище ЕС през идните години. В допълнение, в такава рамка на политиката за ученията биха могли да се вземат предвид и важни сценарии за развърщане на силите при спасителни операции извън територията на ЕС.

35. Що се отнася до програмата на ЕС за учения, Комисията прави заключението, че като цяло тя е успешна, но въпреки това може да е необходимо да се изработи подсилена рамка за учения, за да се повиши още повече равнището на готовност и сътрудничество между европейските страни и да се оптимизират ползите за всички участващи държави.

3.4. Програма за обмен на експерти

36. В европейския и международния контекст, в който се провеждат дейностите на ЕС по гражданска защита, развиването на непосредствени познания относно методите на работа и процедурите на партньорите, като например съответните органи и структури в другите държави-членки, носи много ползи.
37. Изводът на Комисията е, че програмата за обмен на експерти е постигнала целите, заложи в член 25 от решението за прилагане на механизма¹⁵, т.е. дава възможност на експертите: „(1) да придобият опит в други области; (2) да свикнат с различните оперативни техники и процедури, които се използват; и (3) да изучат подходите, които се използват от други участващи спасителни служби и институции“. По принцип срещите с колеги, които работят по същите проблеми в други държави-членки, допринасят в много голяма степен за оптимизирането и улесняването на комуникацията в случай на извънредни ситуации, когато времето е от решаващо значение.
38. Тъй като досега са обучени ограничен брой експерти, а нуждата от това изглежда е постоянна, би било полезно тази схема да бъде продължена и дори да се помисли как да ѝ се даде по-широка известност.
39. Комисията отбелязва, че програмата е организирана предимно като възможност за обучение за експертите, които са изпращани в чужбина. В контекста на засиленото сътрудничество между участващите държави има смисъл да се разгледа възможността да се организират обмени така, че експертите по определени теми да бъдат изпращани на разположение на другите участващи държави, когато последните поискат това.

3.5. Модули

40. Модулният подход вече е твърдо установен в сферата на европейската гражданска защита като средство за повишаване на оперативната съвместимост, скоростта на развърщане на силите, предвидимостта на реакцията, подкрепата, която е нужна от страна на засегнатата държава, (за да може модулът да осъществява задачите си), както и на качеството и

¹⁵ Решение 2004/277/ЕО, Евратом на Комисията от 29 декември 2003 г. за определяне на правила за въвеждане на Решение 2001/792/ЕО, Евратом на Съвета за създаване на механизъм на Общността за улесняване на засиленото сътрудничество за подпомагане на акции, свързани с гражданската защита.

резултатността като цяло на европейските операции в областта на гражданската защита. Създаването на модули и изграждането на базата данни с модулите в CECIS¹⁶ също улесни процеса на поискване и предоставяне на помощ на територията на ЕС, тъй като това подобри планирането както от страна на донорите, така и от страна на получателите (напр. при наводнения, когато се отправя искане за определен брой помпени модули с голям капацитет, се уточнява капацитетът на модула, мястото, на което модулет може да се използва, подкрепата, която му е необходима, и т.н.). Комисията смята, че модулният подход категорично е доказал своята добавена стойност.

41. Както бе установено във вътрешния преглед на Комисията, констатациите и заключенията на външните оценители и отзивите на заинтересованите страни от участващите държави, модулите за гражданска защита като цяло са смятани за ефективен начин за повишаване на европейската готовност за природни и причинени от човека бедствия.
42. Необходимо е концепцията за модулите да се подобри още повече, като те бъдат включени за участие в специфични учения. Началото на работата в тази насока бе поставено през 2010 г., когато започна първият цикъл учения с шест модула. Ученията с модули са специфични полеви учения за трениране на сътрудничеството и координацията между различни модули и екип на ЕС за координация на гражданската защита по време на извънредна ситуация. Въпреки че ученията с модули не са предмет на настоящия доклад за оценка (поради факта, че напредъкът в тази насока започна едва в края на 2010 г.), първоначалните отзиви на участващите държави по отношение на този компонент са много положителни.
43. Освен това напредва работата по разработването на стандартни оперативни процедури за модулите, като целта е по-нататъшното подобряване на оперативната съвместимост и координацията на място и с главното командване. Също така се изработват и насоки за подкрепата от приемащата държава. И двете инициативи са координирани от Комисията, като участващите държави са включени в рамките на работната група за модулите.

3.6. Пилотни проекти и подготвителни действия

44. Редица проекти, имащи за цел осигуряването на наличност на сили и средства за реагиране, бяха съфинансирани от ЕС чрез пилотни проекти и подготвителни действия. Идеята на тези проекти бе да се изпитат новаторски схеми за управление на силите и средствата на участващите държави (предимно модули), които са поставени в състояние на готовност за операции на ЕС по силата на взаимна договореност между Комисията и въпросните участващи държави, както и допълнителни сили и средства/услуги на равнище ЕС.
45. Значителен брой сили и средства в състояние на готовност, принадлежащи на участващите държави, както и допълнителни капацитети/услуги бяха

¹⁶ CECIS — Общата система за спешна комуникация и информация, към която са свързани всички национални органи за гражданска защита в участващите държави, както и МЦ.

развърнати в реални извънредни ситуации в рамките на подготвителни действия и пилотни проекти и резултатите бяха окуражаващи, като това показва, че изпитаните модели функционират. Макар че според заключението на външната оценка би било прекалено рано да се правят окончателни изводи относно това дали е постигната по-ефективна реакция на ЕС при бедствия въз основа на ограничения брой случаи на развърщане, все пак се признава, че тези технически средства са допринесли за по-подходяща реакция на ЕС при бедствия.

46. В рамките на подготвителното действие за капацитет за бързо реагиране на ЕС Комисията съфинансира около 20 проекта, в които са включени повече от половината от всички участващи държави и чиято цел е да се разработят схеми за оперативна готовност във връзка с ключовите ресурси. Чрез тези проекти участващите държави поставиха в състояние на готовност за операции на ЕС в областта на гражданската защита редица сили и средства за спасителни операции (предимно модули, сред които такива за издирване и спасяване, пречистване на вода, медицински екипи, гасене на горски пожари¹⁷, откриване и обеззаразяване на химично, биологично, радиологично и ядрено замърсяване, временен подслон, както и екипи за техническа помощ и подкрепа (TAST)). Тези сили и средства бяха изпробвани по време на учения и използвани в операции в реално време (например при земетресението в Хаити и наводненията в Полша) и така спомогнаха ефективно за общата реакция от страна на ЕС. Мобилизирането и развърщането на тези модули по искане на Комисията/Центъра МІС премина безпрепятствено. Някои проекти са все още текущи и ще продължат до средата на 2012 г.
47. Цялостната полза от силите и средствата в състояние на готовност би се реализирала чрез съгласувана система, която обхваща достатъчен брой сили и средства от различен вид и предварително планиране (включително референтни сценарии и планове за действие при непредвидени обстоятелства). По-конкретно, това може да стане чрез развиване на капацитета на ЕС за спешно реагиране под формата на обединяване на силите и средствата, които държавите-членки на доброволен принцип предварително предоставят за операции на ЕС за предоставяне на помощ при бедствия, както е посочено в съобщението на Комисията от октомври 2010 г. (COM (2010) 600 окончателен).
48. През 2008 г. бе започнат пилотен проект за засилено сътрудничество между участващите държави в борбата с горските пожари (Тактически резерв на ЕС за борба срещу горските пожари — EUFFTR), като целта му бе да се подобри

¹⁷

Що се отнася до борбата с горските пожари и свързаните с нея дейности, подкрепяни от ЕК, член 4 от Регламент (ЕО) № 614/2007 относно LIFE+ предвижда, че специфичните цели на компонента „LIFE+ Информация и комуникации“ на Програма LIFE+ включват предпазни мерки против горски пожари и обучения по предотвратяване на горски пожари. Понастоящем има три текущи проекта по поканата за представяне на предложения от 2008 г. Целта на FORESTFIRE (Полша) е намаляване на риска от горски пожари, причинени от дейността на човека, чрез повишаване на осведомеността относно предотвратяването на горски пожари. С проекта EEFORST (Португалия) се очаква намаляване на броя на горските пожари на територията на община Тавира чрез повишаване на ефективността на кампаниите за осведоменост относно горите. Проектът FFPE (Естония) е насочен към по-стриктно прилагане на мерките за предотвратяване на горски пожари и повишаване на осведомеността на национално равнище относно защитата срещу горски пожари.

мобилизацията на оперативните ресурси и подкрепата в извънредни ситуации за подпомагане на дадена участваща държава в борбата ѝ с горски пожари, които са твърде многобройни и твърде големи, за да могат да бъдат потушени само с логистичния капацитет и човешкия ресурс на самата държава. По проекта EUFFTR от търговската мрежа бяха наети два пожарогасителни самолета (Canadair CL-215), всеки от които бе на разположение 150 летателни часа през периода 1 юли—30 септември 2009 г. Самолетите представляваха допълнителен европейски ресурс, чиято цел бе да подсили цялостния капацитет на ЕС за борба с пожарите. Те бяха на разположение за предоставяне на помощ на държави-членки на ЕС, които поискат такава чрез механизма за гражданска защита с цел пожарогасене от въздуха.

49. Решението за развързване на Тактическия резерв бе взето от Комисията след консултации с всички южни държави-членки относно ситуацията с горските пожари. След вземането на решението френското министерство на вътрешните работи (бенефициер по проекта) осигури развързването на самолетите, базирани в Бастия (Корсика). Тактическият резерв се намеси в шест от общо деветте извънредни ситуации, свързани с горски пожари, заради които бе задействан механизмът през 2009 г.: два пъти във Франция—Корсика и Португалия, веднъж в Италия и веднъж в Гърция. В останалите три случая на задействане на механизма (Албания, Гърция и Португалия) държавите-членки предоставиха достатъчна и своевременна помощ и Тактическият резерв не бе мобилизиран.
50. Както отбелязва и външната оценка, взаимното допълване на действията се оценява по-трудно. Щяха ли да се реализират някои от действията без съфинансирането, предоставено на равнище ЕС? Електронното допитване по интернет показва съвсем ясно, че взаимното допълване е било постигнато напълно (80 % в сравнение с 10 % от респондентите, вж. по-горе). При все това се отбелязва, че е възможно някои от резултатите да са повлияни в известна степен, тъй като голяма част от групата на респондентите се състои от бенефициерите на съфинансираните проекти. Оценителите изразиха опасения, че финансирането на пилотните проекти или на подготвителните действия не е изцяло допълващо, а по-скоро временен заместител на пропуски в дейностите за превенция/осигуряване на готовност в дадена държава или регион. Нещо повече, анкетиранияте изразиха известни опасения, че е възможно да е налице един вид „неумишлено демотивиращ фактор“, поради който някои участващи държави може би разчитат на помощ по линия на механизма, вместо сами да правят инвестиции (напр. за мерки за превенция). Една обективна оценка би трябвало да се основава на хипотетичен сценарий, описващ какво би се случило при липсата на съфинансиране от ЕС. В специфичния контекст на различните участващи държави такъв анализ се прави трудно и ще даде единствено несигурни резултати.
51. Предвид тези затруднения Комисията не е в състояние да установи категорично наличието или липсата на взаимно допълване. Що се отнася до възможното „изместване“ или заместване на националните мерки за превенция, такова твърдение би трябвало да визира един възприет минимален стандарт за подходящото равнище на превенция.

52. В една оценка може да се обсъди въпросът дали някой от резултатите, и по-специално постигнатият повишен капацитет за бързо реагиране, биха могли да се реализират с по-малко разходи. Въз основа на данните, с които разполага в момента, Комисията не може да направи категорични изводи за ефективността на разходите при подхода. При все това редица респонденти на електронното допитване и анкетирани в рамките на външната оценка посочиха необходимостта от повече контрол и оценяване.
53. Изводът на Комисията е, че развитието на концепцията за модули в областта на гражданската защита, за подготвителни действия и пилотни проекти е повишило равнището на готовност в Европа. Всяко по-голямо бедствие ще бъде посрещнато с повишен капацитет за бързо реагиране и по този начин ще се способства спасяването на хората и защитата на имуществото и околната среда както на територията на Европа, така и извън нея. Ясно е обаче и това, че ползите от тази повишена готовност ще трябва да се запазят в средносрочен и дългосрочен план чрез поддържане и развиване на вече функциониращите модули. В тази връзка Комисията отбелязва, че оценителите са констатирали силен интерес към запазването на системата от подготвителни действия след изтичането на срока ѝ на действие през 2010 г., изразен от почти всички респонденти (20 от 25 отговора са положителни).

3.7. Разпоредби за подпомагането на транспорта

54. Свързаните с транспорта разпоредби съществуват от 2007 г., когато бяха въведени, за да се намери решение за установен дефицит в областта на транспорта. Приносът на Комисията е или чрез (1) отпускането на преки безвъзмездни средства на участващите държави (всички транспортни средства отговарят на изискванията за допустимост: граждански или военни сили и средства, в зависимост от това кое е уместно, при условие че стриктно се спазват съответните международни насоки/насоки на ООН¹⁸) или (2) чрез използване на услугите на транспортен изпълнител („посредник“) за наемане на транспортни средства. За транспорт могат да се използват максимум 90 млн. EUR в рамките на финансовия инструмент в областта на гражданската защита за периода 2007—2013 г. Участващата държава, която иска финансова подкрепа, трябва да възстанови най-малко 50 % от получените средства от ЕС в срок от 6 месеца след интервенцията.
55. На участващите държави бе необходимо известно време, преди да успеят да се възползват в пълна степен от разпоредбите относно транспорта. Общият размер на съфинансирането по ФИГЗ, използвано от въвеждането на разпоредбите относно транспорта до края на 2010 г., възлиза на около 7,5 млн. EUR, като през 2010 и 2011 г. се наблюдава подчертано нарастване на броя на исканията за централизиране на ресурси и финансова помощ¹⁹.

¹⁸ По-специално т.нар. „насоки от Осло“ и „насоките MCDA“ относно използването на военни и граждански сили и средства за защита.

¹⁹ През 2007 г. имаше едно искане за финансиране на транспорт на обща стойност около 0,03 млн. EUR; през 2008 и 2009 г. общата стойност на съфинансирането на транспорта се задържа около 0,4 млн. EUR на година; през 2010 г. достигна близо 6,6 млн. EUR (с 55 искания), а през 2011 г. нарасна до 10,8 млн. EUR (с 35 искания) до този момент.

56. По време на оценката бе констатирано, че свързаните с транспорта разпоредби са допринесли за цялостното подобряване на доставките на помощ и в резултат на това реакцията при бедствия е станала по-ефективна. Друг ценен принос на свързаните с транспорта разпоредби се състои в това, че дават възможност всички участващи държави да присъстват и да бъдат забележими в ситуации при бедствия в международен план. Като цяло транспортните разпоредби се доказаха като полезни както заради това, че подпомагат участващите държави в централизирането и споделянето на транспортните им средства, така и защото създават допълнителни предложения чрез решаването на проблема с транспортния дефицит (или посредством предоставените от „посредника“ транспортни услуги, или чрез финансовата помощ). В електронното допитване 40 % от анкетираните посочиха, че разпоредбите относно транспорта имат решаваща роля за решението да се предложи помощ.
57. Въведените процедури с цел управление на финансовата помощ чрез отпускане на преки безвъзмездни средства на участващите държави доказаха своята полезност, тъй като допринасят за преодоляването на голям недостатък. Същевременно всички признават, че процедурите са сложни и тромави и трябва да се оптимизират, като освен това трябва да има и повече гъвкавост.
58. Въз основа на оценката са изказани важни съображения, които водят до заключението, че е необходимо допълнително проучване на различните равнища на съфинансиране на транспортните операции в зависимост от степента на спешност или приоритета за доставяне на определени ресурси за помощ, както и подобряване на достъпа до транспортни средства/варианти.

3.8. Проекти за сътрудничество

59. Комисията направи оценката си на този сегмент без помощта на външните оценители. Оценяването на проектите за сътрудничество в областта на превенцията и готовността не бе възложено на консултантите най-вече поради това, че електронното допитване и методиката на интервюто не биха били подходящи за тази цел, тъй като отделните резултати не са известни в детайли на по-широк кръг от хора.
60. Проектите за сътрудничество в сферата на превенцията и готовността, съфинансирани от финансовия инструмент в областта на гражданската защита, изглежда са постигнали заложените цели. В резултат на реализираните проекти по поканата от 2007 г. за представяне на предложения имаше редица интересни насоки, конференции и доклади. В името на прозрачността окончателните доклади бяха публикувани, а заслугите на всеки проект бяха признати от Комисията при приемането на окончателните доклади. С годините може да се забележи и увеличаване на броя на предложенията и броя на проектите, получаващи финансова подкрепа, и това предполага съществуването на нужди, които трябва да бъдат посрещнати. Въпреки че много от проектите не могат да се оценят с помощта на прости финансови показатели, както е до голяма степен и при проектите в областта на научноизследователската и развойна дейност като цяло, всеки проект все пак се смята за полезно допълнение към европейските усилия в сферата на превенцията и готовността, тъй като може внезапно да се наложи да се разчита на разработените проекти в случай на сериозна извънредна ситуация.

61. Заключение на Комисията е, че проектите в областта на превенцията и готовността са спомогнали значително за редица подобрения в системата на ЕС за гражданска защита и управление на бедствията и че възможността за финансиране трябва да се запази и в бъдеще.
62. Въпросът обаче е дали добавянето на отделни, създадени по конкретен повод проекти, чиито реални цели, очаквани бенефициери и материални резултати се различават много помежду си, може да допринесе в достатъчна степен за постигането на фундаменталните цели на политиката, ако не е налице цялостна рамка, която може да се използва с цел въвеждане на индикатори (бенчмаркинг). Предоставянето на финансова подкрепа на няколко избрани, несвързани помежду си проекта въз основа на поредни ежегодни покани за представяне на предложения вероятно не е подходящ заместител на рамка на политиката.
63. Ситуацията е малко по-различна в сферата на готовността, тъй като механизмът се занимава подробно с този въпрос. Въпросът за цялостна рамка на политиката обаче отново е актуален, тъй като механизмът се съсредоточава върху участниците в гражданската защита в тесен смисъл, докато при готовността в рамките на финансовия инструмент в областта на гражданската защита се разглеждат и други бенефициери, като например широката общественост и общите действия за готовност и повишаване на осведомеността. Въпросите, свързани с осигуряването на по-голямо взаимно допълване на проектите, с минимизиране на припокриването и с повишаване на устойчивостта на проектните резултати, изглежда дават основание за допълнително разглеждане.
64. Макар че това е извън обхвата на настоящата оценка, вниманието би могло евентуално да се насочи и към проучване на потенциала за възможни полезни взаимодействия с програми и политики на ЕС, разполагащи с инструменти, които са в състояние да подпомогнат определени аспекти на действията по превенция и готовност.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

65. Комисията отбелязва, че като цяло заключенията на външните оценители са положителни, тъй като в тях се признава и подчертава полезността и уместността на действията на ЕС в областта на гражданската защита през разглеждания период. По-специално, широко признание получи виждането, че Центърът за наблюдение и информация (MIS) предоставя полезни услуги, които са уместни за участващите държави, когато се развързват спасителни операции в областта на гражданската защита на територията на ЕС или извън нея.
66. Комисията отчете също така опасенията и идеите за възможни подобрения, които заинтересованите страни изказаха пред оценителите. Изготвянето на законодателните предложения през 2011 г. дава възможност да се вземат предвид всички съответни въпроси. Освен това сливането на звената за гражданска защита с Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“ (ГД ЕЧНО), което бе решено в началото на 2010 г., заедно със създаването на нова

Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“²⁰, ще доведе до повече полезни взаимодействия и взаимно допълване, по-специално по отношение на операциите за предоставяне на помощ в трети държави.

67. Комисията отчете и свързания с конкретни поводи (*ad hoc*) характер на сегашната реакция на ЕС при бедствия, както и необходимостта от преминаване към система, при която предварителното планиране дава възможност основните сили и средства да бъдат на разположение за незабавно развързване. Планирането на операциите на ЕС в областта на гражданската защита ще се подобри чрез разработване на референтни сценарии, картиране на силите и средствата на държавите-членки и съставяне на планове за действие при непредвидени обстоятелства, обединяване на силите и средствата, които държавите-членки предварително предоставят на доброволен принцип за операциите на ЕС, оптимизиране и подсилване на разпоредбите относно подпомагането на транспорта, както и други мерки, набелязани в съобщението от октомври 2010 г. относно реакцията на ЕС при бедствия.
68. Обучителните курсове доказаха важността си за подготовката на националните експерти за спасителни операции в областта на гражданската защита и по този начин повишиха цялостния капацитет за реагиране на механизма. При все това оценката показва, че по-нататъшното развитие на схемите за обучение е ограничено поради липсата на цялостна рамка на политиката. Подобни изводи бяха направени и по отношение на програмата за учения, която като цяло получи одобрение, но бе засегната от липсата на обща рамка на политиката. За да се работи по-добре за постигането на крайната цел — подобряването на операциите, ще бъде необходимо да се разгледа създаването на интегрирана политика за обучение и учения.
69. Разпоредбите относно подпомагането на транспорта вече изглежда са твърдо залегнали в механизма и през последните две години се наблюдава засилено използване на разпоредбите за централизиране и съфинансиране, въпреки че бяха отправени и надлежно взети под внимание призови за оптимизиране на процедурите. Като не се ограничават до опростяване на правилата и административните процедури, важни съображения въз основа на оценката водят до заключението, че е необходимо проучване на различните равнища на съфинансиране в зависимост от степента на спешност или приоритета за доставяне на определени ресурси за помощ, както и подобряване на достъпа до транспортни средства/варианти.
70. Модулният подход бе посрещнат с голям интерес и се радваше на успех сред участващите държави и следва бъде развит още повече, включително чрез специализирани учения и разработване на стандартни оперативни процедури (СОП).
71. Новаторските схеми, чиято цел е да подобрят наличието на ключови сили и средства за предоставяне на помощ и които бяха изпитани чрез пилотни проекти и подготвителни действия, доказаха своята осъществимост и следва да се използват като основа за по-нататъшно развитие. Следва да се отбележи

²⁰

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

обаче, че пилотните проекти и подготвителните действия са ограничени във времето поради самата си същност и не могат да заместят една по-постоянна регулаторна рамка на политиката. Опитът, придобит при разработването и изпълнението на тези проекти, ще даде насока за подготовката на законодателния преглед през 2011 г.

72. Заключение на Комисията е, че има значителен напредък в европейското сътрудничество и координация в областта на гражданската защита, но че все още е налице и неизползван потенциал. Една важна област, която се осъзнава и приема все повече, е необходимостта от политика в областта на превенцията и управлението на бедствията. Една подсилена рамка на политиката на ЕС за превенция би могла да се отнесе към различните аспекти на превенцията в различните области на политиката на ЕС (политика за околна среда, за сигурност, за здравеопазване и регионална политика) и да улесни по-нататъшното сътрудничество между участващите държави.
73. Комисията отправя покана към Европейския парламент и Съвета да вземат под внимание тези констатации в резултат на оценката.