



Reforma Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności podczas pandemii

Aleksandra Kozioł

Pandemia COVID-19 ukazała nieprzygotowanie unijnych struktur do szybkiego reagowania na kryzys o dużej skali. W konsekwencji państwa członkowskie wystąpiły z inicjatywą wzmocnienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL). W najbliższych latach UE powinna nie tylko zwiększyć strategiczne rezerwy sprzętowe, ale również usprawnić mechanizmy wykrywania i analizy zagrożeń. W interesie Polski leży wzmacnianie zdolności reagowania kryzysowego na poziomie UE, m.in. przez rozbudowę krajowych zasobów stałej gotowości.

System działania. UMOL ma na celu współpracę w zakresie zapobiegania i reagowania na katastrofy naturalne i spowodowane przez człowieka między państwami członkowskimi UE, sześcioma państwami uczestniczącymi (Czarnogórą, Islandią, Macedonią Północną, Norwegią, Serbią, Turcją) i Wielką Brytanią (do końca br. w związku z brexitem). Pomoc może być udzielona na wniosek nie tylko członkom mechanizmu, ale także innym państwom lub organizacjom międzynarodowym na świecie. Od momentu utworzenia w 2001 r. UMOL został uruchomiony ponad 330 razy (w ostatnich latach np. podczas pożarów lasów w Szwecji, epidemii eboli w Kongo czy po eksplozji w Libanie), w sytuacjach, gdy rozmiary katastrofy przekraczały możliwości reagowania dotkniętego nią państwa.

Mechanizm umożliwia ponadto harmonizację działań oraz przyczynia się do wymiany najlepszych praktyk między członkami w ramach Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC). Całodobowo monitoruje ono wydarzenia i pozostaje w stałym kontakcie z odpowiednimi jednostkami krajowymi, a w przypadku wniosku o pomoc mobilizuje ekspertów oraz dostępne w ramach UMOL zasoby (np. samoloty gaśnicze czy zespoły poszukiwawczo-ratunkowe). Mechanizmem zarządza Komisja Europejska (KE), która m.in. finansuje co najmniej 75% poniesionych przez państwa kosztów operacyjnych i transportu.

Strategiczne zasoby. Operatywność UMOL zależy głównie od solidarnej reakcji państw, które udostępniają swoje

zasoby w ramach zadeklarowanej dobrowolnie puli pozostającej w stałej gotowości lub na zasadzie spontanicznych ofert. W przypadku katastrof na dużą skalę mechanizm zapewnia jednak ograniczone wsparcie. Uwidoczniła to np. seria pożarów lasów w Europie z 2017 r., gdy UMOL uruchamiano 18 razy (znacznie więcej niż w poprzednich latach). Punktem przełomowym w ramach unijnej współpracy stała się śmierć kilkudziesięciu osób w Portugalii, dokąd swoją pomoc w postaci dwóch samolotów gaśniczych wysłały jedynie Włochy. W wyniku reformy z 2019 r. uruchomiono więc nowy komponent rescEU, który pozwala m.in. na gromadzenie i udostępnianie na poziomie UE strategicznej rezerwy sprzętowej (mogą to być samoloty i helikoptery do gaszenia pożarów czy ewakuacji medycznej, zapasy sprzętu medycznego, szpitale polowe). W ten sposób państwa próbowały uzyskać dodatkowy stopień ochrony na poziomie UE. Dostęp do zasobów rescEU uzyskali wyłącznie członkowie UMOL (i w uzasadnionych sytuacjach humanitarną przypadkach także pozostałe państwa). Są one w 100% finansowane przez KE, a ich dystrybucją zarządza ERCC. KE nie dysponuje jednak instrumentami prawnymi i finansowymi, by móc np. samodzielnie nabywać sprzęt w ramach rescEU i niezależnie pomagać członkom UMOL.

Kryzys pandemiczny. Po wybuchu pandemii o wsparcie w ramach UMOL zwróciło się ponad 30 państw (10 członków, a także ponad 20 państw trzecich). Początkowo rządy skupiły się jednak na zwalczaniu skutków COVID-19 w swoich krajach, nie zaś na wzajemnym udzielaniu pomocy. Pierwsze

BIULETYN PISM

wsparcie medyczne dla Włoch w ramach UMOL wysłano dopiero w kwietniu, choć państwo to wystosowało wniosek już pod koniec lutego.

Zdolności rescEU także były niewystarczające (na początku br. był to tylko sprzęt do gaszenia pożarów – 13 samolotów i 6 helikopterów). Dopiero w marcu br., kilka tygodni po stwierdzeniu pierwszego przypadku COVID-19 w Europie, KE rozpoczęła koordynację gromadzenia unijnych zapasów sprzętu medycznego. W kwietniu możliwość utworzenia magazynów zgłosiły najpierw Rumunia, później Niemcy, a pod koniec września dołączyły Dania, Grecja, Szwecja i Węgry. Mimo to pierwszą dostawę (330 tys. masek dla Chorwacji, Hiszpanii i Włoch) zrealizowano dopiero na początku maja.

Dotąd z rescEU rozdystrybuowano: 30 respiratorów (Czechy), 620 tys. masek (Chorwacja, Czarnogóra, Hiszpania, Litwa, Macedonia Północna, Serbia, Włochy) i 50 tys. fartuchów ochronnych (Czarnogóra, Macedonia Północna). Możliwości rescEU są wciąż niskie w porównaniu ze wsparciem, jakiego w ramach UMOL mogą udzielać sobie państwa (ostatnio np. 120 respiratorów dla Czech z Austrii i Holandii czy 2 mln rękawiczek dla Francji z Norwegii).

Nowe propozycje. Pod wpływem kryzysu pandemicznego już po roku od reformy UMOL członkowie zdecydowali się na wprowadzenie kolejnych zmian (mają obowiązywać od 2021 r.). Główny element to podniesienie gotowości na poziomie UE przez rozbudowę rezerwy strategicznej rescEU, a także zwiększenie elastyczności działań przez nadanie KE uprawnień do bezpośredniego składania zamówień. Planowane jest także zwiększenie roli ERCC jako ośrodka operacyjnego oraz podniesienie zdolności m.in. w zakresie wczesnego ostrzegania, analiz i prognozowania. Jest to szczególnie ważne np. wobec trudnych do przewidzenia zjawisk, jak np. pandemia, a także katastrof będących następstwem zmian klimatu.

Aby skutecznie zrealizować postawione cele, państwa członkowskie UE zdecydowały, że w ramach nadchodzącej perspektywy budżetowej nastąpi istotne zwiększenie środków na zarządzanie kryzysowe – z 368,4 mln do 3 mld euro (z tego 1,1 mld będzie pochodzić z ogólnego budżetu, natomiast 1,9 mld z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy). Dotychczasowy procentowy podział środków w ramach UMOL, przypisujący określone sumy działaniom w zakresie zapobiegania, gotowości i reagowania, ma także ulec zmianie. Obecnie trwają negocjacje dot. jego przekształcenia lub nawet całkowitego zniesienia, panuje jednak konsensus, że należy zapewnić lepsze dostosowanie mechanizmu do bieżących potrzeb.

Wnioski. Rozbudowa potencjału sprzętowego i logistycznego na poziomie UE stanowi odpowiedź na bieżące

zapotrzebowanie, jednak jego dalsze rozwijanie powinno być uzasadnione szczegółową analizą zagrożeń po pandemii i określeniem potrzeb państw członkowskich. Pozwoli to uniknąć nadmiernego gromadzenia jednego rodzaju zasobów (jak np. obecnie w przypadku środków medycznych). Jednocześnie nadzór KE nad budową rezerwy strategicznych ma szansę zwiększyć ich spójność z innymi politykami UE (np. w zakresie zdrowia lub ochrony klimatu). Przeniesienie części odpowiedzialności za planowanie na poziom unijny należałoby jednak powiązać z ujednocnieniem systemów oceny ryzyka w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz zapewnieniem odpowiednich funduszy na poprawę ich zdolności krajowych. Warto, by KE przyjmowała program prac w systemie rocznym lub wieloletnim, określając w nim szczegółowe cele w zakresie budowy odporności.

Niewiele uwagi poświęcono w nowych propozycjach ERCC, co rodzi obawy o obniżenie poziomu zdolności operacyjnych w stosunku do rozwiniętych zasobów sprzętowych. Wzmocnieniu europejskiego zarządzania ryzykiem katastrof posłużą innowacyjne rozwiązania w zakresie wykrywania i analizy zagrożeń, np. [oparte na danych kosmicznych](#) z systemów Copernicus (monitoring Ziemi) i Galileo (sygnały wczesnego ostrzegania). Ponadto uruchomienie GOVSATCOM pozwoli na zapewnienie skuteczniejszej łączności w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ich wykorzystanie w dużej mierze zależeć będzie od interoperacyjności służb państw członkowskich, w związku z czym system wspólnych szkoleń i ćwiczeń powinien być nadal rozwijany.

W interesie Polski leży wzmocnienie zdolności reagowania kryzysowego na poziomie UE. Warto rozważyć zwiększenie dostępności polskich zasobów w ramach UMOL (np. o zespoły poszukiwawczo-ratunkowe działające w górach, jaskiniach lub w sytuacji skażenia czy zespoły wsparcia teleinformatycznego), a także rozmieszczenie w kraju zasobów rozbudowywanych w ramach rescEU. Pozwoli to m.in. podnieść zdolności krajowego reagowania kryzysowego (gdy nie ma zapotrzebowania na zasoby mechanizmu, istnieje możliwość wykorzystywania ich przez odpowiednie służby krajowe, dostępne są również środki na ich adaptację lub naprawę). Korzystne byłoby zapewnienie większej spójności w zakresie wczesnego ostrzegania i reagowania na szczeblu nie tylko unijnym i państwowym, ale także lokalnym. Szansą na wzmocnienie pozycji polskich przedsiębiorstw i ośrodków badawczych byłby natomiast rozwój technologii, np. w zakresie wczesnego ostrzegania na podstawie danych geoprzestrzennych uzyskanych z systemów obserwacji kosmosu.