POMOC HUMANITARNA

Wyjaśniamy, w jaki sposób i dlaczego UE udziela pomocy humanitarnej na całym świecie w odpowiedzi na zapotrzebowanie powstałe w wyniku katastrof spowodowanych przez człowieka lub klęsk żywiołowych. Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej w Komisji Europejskiej finansuje pomoc humanitarną oraz koordynuje politykę i działania państw członkowskich. Parlament i Rada działają jako współprawodawcy w dziedzinie kształtowania polityki UE dotyczącej pomocy humanitarnej i uczestniczą w globalnej debacie na temat skuteczności operacji humanitarnych.

PODSTAWA PRAWNA

— W art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) określono zasady dotyczące wszystkich działań zewnętrznych UE (art. 21 ust. 2 lit. g) dotyczy operacji humanitarnych).

— Art. 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi podstawę prawną udzielania pomocy humanitarnej.

— Art. 214 ust. 5 TFUE stanowi podstawę prawną utworzenia Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej.

RAMY PRAWNE I POLITYCZNE

Zasady udzielania pomocy humanitarnej, w tym instrumenty finansowania, określono w rozporządzeniu w sprawie pomocy humanitarnej (rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96). Rozporządzenia nie zmieniono podczas przeglądu innych instrumentów finansowych w trakcie przygotowywania wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013 (długoterminowy budżet Unii).

Ogólne ramy polityczne pomocy humanitarnej określono w Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej (2007 r.) podpisanym przez trzy najważniejsze instytucje UE (Komisję, Radę i Parlament). W Konsensusie zdefiniowano wspólną wizję UE, jej cele polityczne i zasady w wielu dziedzinach, w tym w zakresie międzynarodowej współpracy humanitarnej, dobrych rozwiązań w zakresie pomocy, ograniczania ryzyka i zwiększania gotowości, ochrony ludności oraz stosunków między podmiotami cywilnymi i wojskowymi. Potwierdzono również ponownie cztery zasady pomocy humanitarnej: człowieczeństwo, neutralność, bezstronność i niezależność. W Konsensusie przewidziano bardziej skoordynowane i spójne podejście do niesienia pomocy, w którym pomoc humanitarna i rozwojowa są ze sobą powiązane, żeby umożliwić UE skuteczniejsze reagowanie na rosnące potrzeby.

Decyzja z 2019 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL) reguluje działania UE w tej dziedzinie. Zmienia ona decyzję z 2013 r., która dotyczyła zapobiegania, gotowości, reagowania i rezerw finansowych. Rozporządzenie w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii (rozporządzenie Rady (UE) 2016/369) opisuje okoliczności, w których państwa członkowskie mogą ubiegać

się o wsparcie UE. Określa też działania kwalifikowalne i rodzaje interwencji finansowej. 17 lipca 2025 r. Komisja zaproponowała aktualizację rozporządzenia w sprawie UMOL, aby zwiększyć jego budżet, wprowadzić przepisy o ochronie ludności i przydzielić środki finansowe na przeciwdziałanie zagrożeniom dla zdrowia.

Komunikat Komisji z 2021 r. w sprawie operacji humanitarnych UE: nowe wyzwania, te same zasady ma na celu zwiększenie globalnego wpływu pomocy humanitarnej UE, aby sprostać rosnącemu – zwłaszcza po pandemii COVID-19 – zapotrzebowaniu na pomoc humanitarną.

DYREKCJA GENERALNA DS. EUROPEJSKIEJ OCHRONY LUDNOŚCI I POMOCY HUMANITARNEJ (ECHO) W KOMISJI EUROPEJSKIEJ

A. Przegląd i wyniki

Na lata 2021–2027 przeznaczono w wieloletnich ramach finansowych 11,6 mld EUR na instrument pomocy humanitarnej. UE jest jednym z największych darczyńców pomocy humanitarnej – zapewnia większość światowych funduszy na pomoc doraźną dla ofiar klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka. Część tych funduszy pochodzi bezpośrednio od państw członkowskich, niemniej jednak znaczący jest udział środków z budżetu UE.

W Komisji za pomoc humanitarną i ochronę ludności odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (ECHO). Komisarzem UE do spraw gotowości i zarządzania kryzysowego jest obecnie Hadja Lahbib. Pod jej kierownictwem ECHO kieruje pomoc humanitarną przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb związanych z żywnością i żywieniem, schronieniem, opieką zdrowotną, dostępem do wody i infrastruktury sanitarnej oraz edukacją w sytuacjach nadzwyczajnych. DG ECHO, którą od czasu jej utworzenia w 1992 r. znacznie powiększono, obecnie wypełnia swój mandat dzięki sieci ponad 400 ekspertów pracujących w ponad 40 biurach terenowych na całym świecie.

Większość unijnego budżetu na pomoc humanitarną jest wykorzystywana z pomocą pośredników. ECHO nie wdraża sam programów pomocy humanitarnej, tylko finansuje operacje realizowane przez partnerów, a mianowicie organizacje pozarządowe, agencje ONZ i organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż / Czerwony Półksiężyc. Do głównych zadań ECHO należy finansowanie, kontrola nad należytym gospodarowaniem środkami finansowymi oraz dbałość o to, by towary i usługi pochodzące od instytucji partnerskich sprawnie i szybko docierały do ludności znajdującej się w trudnej sytuacji, tak aby zaspokajać rzeczywiste potrzeby.

Po klęsce żywiołowej lub innym zdarzeniu wymagającym pomocy humanitarnej eksperci ECHO ds. pomocy humanitarnej dokonują wstępnej oceny sytuacji w terenie. Na podstawie ich oceny jak najszybciej wypłaca się środki z funduszy – jest to podejście ukierunkowane na potrzeby, które charakteryzuje pracę ECHO. Pomoc jest przekazywana za pośrednictwem ponad 200 partnerów, z którymi ECHO podpisało umowy ex ante. Struktura ECHO gwarantuje przejrzyste wykorzystanie środków finansowych oraz odpowiedzialność instytucji partnerskich. Chociaż, ogólnie rzecz biorąc, pomoc humanitarną UE będą nadal dostarczać unijni partnerzy humanitarni, UMOL i potencjał europejskich działań w zakresie pomocy humanitarnej umożliwiają ECHO tylko ograniczoną bezpośrednią pomoc krajom jej potrzebującym po katastrofie,

tzn. jeżeli tradycyjne mechanizmy udzielania pomocy humanitarnej przez partnerów UE lub z wykorzystaniem ich potencjału okazały się nieskuteczne lub niewystarczające.

Na 2026 r. ECHO może przeznaczyć 1,9 mld EUR na zaspokojenie wyjątkowo wysokich potrzeb globalnych. W ostatnich latach początkowy budżet UE na pomoc humanitarną regularnie zwiększano za sprawą dodatkowych przesunięć środków, głównie z unijnej rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej (SEAR), oraz dzięki przegrupowaniu środków z innych linii budżetowych.

W komunikacie w sprawie operacji humanitarnych z 2021 r. Komisja ostrzegła przed pogłębiającą się luką między rosnącymi potrzebami humanitarnymi a dostępnymi globalnymi zasobami finansowymi. ECHO szacuje, że w 2026 r. pomocy humanitarnej potrzebuje około 239 mln osób. W grudniu 2025 r. ONZ zaapelowała o środki w wysokości 33 mld USD na zaspokojenie tych potrzeb w 2026 r. Problemem, który komplikuje udzielanie pomocy humanitarnej, jest bardzo ograniczona globalna baza darczyńców. W 2023 r. trzej najwięksi darczyńcy – Stany Zjednoczone, Niemcy i UE – dostarczały 54% dostępnych na całym świecie funduszy.

B. Priorytety polityki

ECHO pracuje nad poprawą reagowania na sytuacje kryzysowe i udziela państwom spoza UE pomocy, aby zwiększyć ich zdolność do radzenia sobie z kryzysami i przyspieszyć ich długoterminowy rozwój. Koordynacja pomocy humanitarnej i rozwojowej oraz przerwanie błędnego koła głodu i ubóstwa w kontekście zmiany klimatu to kluczowe cele UE.

Działania na rzecz gotowości na wypadek klęsk żywiołowych odzwierciedlają wagę, jaką ECHO przykłada do odporności. Unia Europejska jest ważnym podmiotem w procesie kształtowania działań społeczności międzynarodowej w zarządzaniu ryzykiem klęsk żywiołowych. UE wspiera ramy z Sendai dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych z 2015 r. i opublikowała w 2016 r. plan działania dotyczący ram z Sendai. Opisano w nim podejście do kształtowania polityki oparte na ryzyku klęsk żywiołowych i zaproponowano konkretne działania dotyczące wiedzy o ryzyku, inwestycji związanych z ryzykiem, gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i odporności na klęski żywiołowe. W 2012 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie odporności, który zmodyfikowano w 2017 r. Ma on na celu strategiczne podejście do kwestii odporności, które może zwielokrotnić wpływ działań zewnętrznych UE. Zostało ono dodatkowo wzmocnione w nowej strategii na rzecz unii gotowości opublikowanej w 2025 r. Stwierdzono w niej, że gotowość i odporność powinny być systematycznie uwzględniane przy nawiązywaniu partnerstw zewnętrznych przez UE.

Ze względu na ogromną liczbę uchodźców i przesiedleńców, których sytuacja często długo pozostaje bez zmian, w 2016 r. UE postanowiła zmierzyć się z problemem przymusowych przesiedleń i położyć nacisk na rozwój. UE kładzie większy nacisk na wsparcie integracji społeczno-gospodarczej osób przymusowo wysiedlonych oraz zajmuje się podstawowymi przyczynami długoterminowych przesiedleń zgodnie z ramami działań na rzecz uchodźców Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz dzięki zaangażowaniu Banku Światowego w problem przesiedleń.

UE i jej państwa członkowskie odegrały istotną rolę podczas Światowego Szczytu Humanitarnego, który odbył się w maju 2016 r. w Stambule. Sama UE podjęła 100 zobowiązań, aby przyczynić się do realizacji „Programu dla ludzkości" przedstawionego

na szczycie przez sekretarza generalnego ONZ i aby wdrożyć tzw. wielki układ, czyli nowe, innowacyjne porozumienie między różnymi podmiotami działającymi w zakresie pomocy humanitarnej, którego celem jest zwiększenie wydajności i skuteczności finansowej. Następnie w 2021 r. został on zmieniony na tzw. wielki układ 2.0 (Grand Bargain 2.0), a w 2023 r. – na wielki układ 3.0. Układ podkreśla znaczenie sprawiedliwych i opartych na zasadach partnerstw z organizacjami lokalnymi oraz odpowiedzialność za pomoc udzielaną osobom dotkniętym kryzysem.

Uwzględnianie aspektu płci i przeciwdziałanie przemocy ze względu na płeć nadal stanowi priorytet dla ECHO, dlatego wprowadzono wskaźnik równości płci w operacjach humanitarnych. Zgodnie z potrzebą priorytetowego traktowania grup społecznych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu kolejnym obszarem o kluczowym znaczeniu jest wspieranie edukacji dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych.

C. Pozostałe instrumenty

Pomoc UE obejmuje trzy dalsze struktury: Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UMOL), Europejski Korpus Solidarności oraz nowe ramy prawne udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii.

— Utworzony pierwotnie w 2001 r. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności obejmuje obecnie państwa członkowskie UE plus sześć dodatkowych państw – Macedonię Północną, Islandię, Czarnogórę, Norwegię, Serbię i Turcję. Unijny mechanizm opiera się na kilku narzędziach: 1) europejska pula ochrony ludności to dobrowolna pula wcześniej zadeklarowanych zasobów państw uczestniczących oraz ustrukturyzowany proces wskazywania potencjalnych rozbieżności w zakresie zdolności; 2) Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego funkcjonuje jako centrum operacyjne, ułatwiające całodobową koordynację interwencji w zakresie ochrony; 3) wspólny system łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych ma na celu poprawę łączności w sytuacjach nadzwyczajnych dzięki aplikacji internetowej umożliwiającej ostrzeganie i powiadamianie oraz 4) sieć przeszkolonych i szybko dostępnych ekspertów. W 2019 r. wzmocniono UMOL dzięki utworzeniu rescEU, czyli nowej rezerwy zdolności, którą wykorzystano podczas pożarów lasów w 2019 r. To strategiczna rezerwa europejskich zdolności i zapasów uruchamianych w sytuacji awaryjnej i w pełni finansowana przez UE. Obejmuje flotę samolotów i śmigłowców gaśniczych, samolot do ewakuacji medycznej oraz produkty pierwszej potrzeby. Są to szpitale polowe, środki transportu, mobilne źródła energii i schronienia, środki medyczne pierwszej potrzeby oraz sprzęt do reagowania na zanieczyszczenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe. Zdolności rescEU i Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego mają zostać rozszerzone w nowej strategii na rzecz unii gotowości.

— Potencjał europejskich działań w zakresie pomocy humanitarnej (EHRC – European Humanitarian Response Capacity) to najnowsze narzędzie pomocy humanitarnej UE. Ma zwiększać możliwości Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Zaproponowany po raz pierwszy przez Komisję w 2021 r. i utworzony w 2022 r. EHRC składa się z zestawu narzędzi operacyjnych, aby udzielać szybkiej pomocy w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza gdy tradycyjne mechanizmy z udziałem partnerów UE lub ich zdolności mogą być nieskuteczne lub niewystarczające. EHRC ma trzy komponenty: wspólne usługi logistyczne,

wcześniej rozmieszczone zapasy pomocy humanitarnej oraz ekspertów w dziedzinie zdrowia i logistyki. Są one uruchamiane przez Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego na podstawie uprzedniej ewaluacji i oceny sytuacji kryzysowej. Od momentu powstania EHRC wykorzystano go podczas ponad kilkunastu kryzysów.

— Europejski Korpus Solidarności (2021–2027) to program, który oferuje możliwość wolontariatu w dziedzinie pomocy humanitarnej. Obejmuje on poprzednią inicjatywę „Wolontariusze pomocy UE", zapoczątkowaną w marcu 2014 r. Komisja finansuje dotacje dla organizacji, które następnie wybierają młodzież (w wieku od 18 do 30 lat) do udziału w wolontariacie za pośrednictwem portalu Europejskiego Korpusu Solidarności. Budżet na lata 2021–2027 wynosi 1 mld EUR.

— 15 marca 2016 r. Rada przyjęła nowe rozporządzenie w sprawie udzielania nadzwyczajnego wsparcia wewnątrz Unii, aby zaradzić trudnej sytuacji humanitarnej w UE spowodowanej wówczas kryzysem uchodźczym. Dzięki tym przepisom UE będzie mogła pomóc państwom członkowskim dotkniętym kryzysem w zaspokajaniu humanitarnych potrzeb uchodźców. Rozporządzenie będzie można stosować w przyszłości w odpowiedzi na inne wyjątkowe kryzysy lub klęski o poważnych konsekwencjach humanitarnych, takie jak awarie jądrowe lub zamachy terrorystyczne. ECHO jest odpowiedzialne za wdrożenie rozporządzenia.

Ważnym celem pomocy humanitarnej UE jest udzielanie Ukrainie pomocy w radzeniu sobie z niektórymi trudnościami spowodowanymi napaścią Rosji w 2022 r. Od lutego 2022 r. UE przeznaczyła ponad 1,4 mld EUR na pomoc humanitarną dla Ukrainy i ludności cywilnej cierpiącej z powodu wojny. Środki te wykorzystano na zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności, w tym na żywność, schronienia i usługi zdrowotne. Pomoc nadzwyczajna dla Ukrainy to największa jak dotychczas operacja koordynowana w ramach UMOL: do stycznia 2025 r. dostarczono ponad 155 tys. ton pomocy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W dziedzinie polityki dotyczącej pomocy humanitarnej Parlament działa jako współprawodawca wraz z Radą. Podstawa prawna polityki dotyczącej pomocy humanitarnej proponowana przez Komisję (w postaci rozporządzeń) jest przedmiotem negocjacji– i jest zatwierdzana lub odrzucana –zarówno przez Radę, jak i Parlament zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą UE. Środki wykonawcze Komisji są przedkładane również Parlamentowi, który posiada uprawnienia kontrolne. W Parlamencie pomoc humanitarna należy do uprawnień Komisji Rozwoju (DEVE), zaś ochrona ludności do uprawnień Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Klimatu i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI).

Ponadto Parlament monitoruje udzielanie pomocy humanitarnej oraz troszczy się o to, aby przepisy budżetowe lepiej odpowiadały globalnym potrzebom humanitarnym. Parlament regularnie podkreśla – ostatnio w styczniu 2026 r. w rezolucji w sprawie pomocy humanitarnej w dobie polikryzysu – potwierdzenie naszych zasad w trosce o skuteczniejsze i ambitniejsze reagowanie na kryzysy humanitarne, potrzebę zwiększania funduszy na pomoc humanitarną i nalega, aby zlikwidować rosnący rozdźwięk między globalnymi potrzebami humanitarnymi i dostępnymi funduszami.

Komisja DEVE oraz ogólnie Parlament także starają się –– za pomocą opinii i rezolucji, w tym sprawozdań z własnej inicjatywy– — wywierać wpływ na strategiczne decyzje oraz politykę Komisji w sprawach takich jak na przykład wkład UE do Światowego Szczytu Humanitarnego, edukacja w sytuacjach kryzysowych czy odpowiedź na wybuch epidemii eboli. Parlament dokonuje również przeglądu rocznego programu prac Komisji i rocznej strategii operacyjnej ECHO. Komisarz do spraw gotowości i zarządzania kryzysowego jest regularnie zapraszana do wymiany poglądów z komisją DEVE. Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej przyjęty w 2007 r. był w dużej mierze reakcją na zdecydowane stanowisko Parlamentu. Parlament wspiera też aktywnie inne zagadnienia polityczne, takie jak odporność, bezpieczeństwo żywnościowe i łączenie pomocy humanitarnej i rozwojowej.

W celu wzmocnienia nadzoru Parlamentu nad kwestiami dotyczącymi pomocy humanitarnej począwszy od 2006 r. komisja DEVE co dwa i pół roku powołuje stałego sprawozdawcę ds. pomocy humanitarnej. Obecnie sprawozdawczynią jest Leire Pajín (S&D, Hiszpania). Jej mandat obejmuje ochronę budżetu na pomoc humanitarną, monitorowanie programów pomocy humanitarnej oraz utrzymywanie ścisłych kontaktów z organizacjami działającymi na polu pomocy humanitarnej.

Notę tematyczną przygotował Dział Analiz i Wsparcia Polityki Zewnętrznej Parlamentu Europejskiego. Więcej informacji na stronie internetowej Komisji Rozwoju.

Malte Frederik Hergaden
04/2026