

Брюксел, 28.6.2018г.
COM(2018) 496 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно междинната оценка на инициативата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ за периода от средата на 2014 г. до средата на 2017 г.

{SWD(2018) 353 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ.....	2
2. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ОЦЕНКАТА	3
3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ	4
4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	6
5. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ	8

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно междинната оценка на инициативата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ за периода от средата на 2014 г. до средата на 2017 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Както е предвидено в Договора от Лисабон¹, през 2014 г. Европейският съюз (ЕС) създаде инициативата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ (наричана по-долу „инициативата“). Три законодателни акта уреждат инициативата: Регламент (ЕС) № 375/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г.² (наричан по-долу „регламентът“), Регламент за изпълнение (ЕС) № 1244/2014 на Комисията от 20 ноември 2014 г.³ и Делегиран регламент (ЕС) № 1398/2014 на Комисията от 24 октомври 2014 г.⁴ Целта на инициативата е да се спомогне за укрепването на капацитета на ЕС за осигуряване на свързана с конкретните потребности хуманитарна помощ, както и да се спомогне за повишаването на капацитета и устойчивостта на уязвимите или засегнатите от бедствия общности в трети държави, като същевременно се даде възможност на европейските граждани да участват в хуманитарни дейности в трети държави като израз на солидарност с хората в нужда.

2. Инициативата осигурява финансиране на консорциуми на установени в ЕС организации и на организации извън ЕС за разполагането по места и подготовката за разполагане (включително стажуване) на доброволци на ЕС за хуманитарна помощ в трети държави. Тя също така финансира проекти за развиване на капацитета на установени в ЕС организации и на организации извън ЕС да спазват стандартите и процедурите, които са необходими за участие в инициативата, и да подобрят изграждането на капацитета си, включително в управлението на доброволци. С инициативата също така се установяват стандарти, процедури и механизъм за сертифициране, програма за обучение за подготовка на доброволци на ЕС за хуманитарна помощ за разполагането им в трети държави, база данни с допустими доброволци на ЕС за хуманитарна помощ, мрежа и план за комуникация.

3. За осъществяване на инициативата е предназначена сумата от 147 936 000 EUR за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г. Въпреки че постиженията в рамките на инициативата нарастват, изпълнението на инициативата е значително под

¹ Член 214, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

² Регламент (ЕС) № 375/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за създаване на Европейския доброволчески корпус за хуманитарна помощ (инициатива „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“) (Официален вестник (ОВ) L 122, 24.4.2014 г., стр. 1).

³ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1244/2014 на Комисията от 20 ноември 2014 г. за определяне на правилата за изпълнение на Регламент (ЕС) № 375/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за създаване на Европейския доброволчески корпус за хуманитарна помощ (инициатива „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“) (ОВ L 334, 21.11.2014 г., стр. 52).

⁴ Делегиран регламент (ЕС) № 1398/2014 на Комисията от 24 октомври 2014 г. за определяне на стандарти по отношение на кандидатите за доброволци и доброволците на ЕС за хуманитарна помощ (ОВ L 373, 31.12.2014 г., стр. 8).

очакванията, определени в Многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. по отношение на изпълнението на бюджета и броя на обучените и разположените по места доброволци.

4. В настоящия доклад се представят резултатите от междинната оценка (наричана по-долу „оценката“) на инициативата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ и той е придружен от работен документ на службите на Комисията, който съдържа подробните констатации от оценката. Той се основава на данните, предоставени в рамките на външната оценка, както и на обратната информация, получена по време на обсъжданията със заинтересованите страни, и на открита обществена консултация. В доклада се посочват и потенциалните области за по-нататъшно развитие на инициативата, като се вземат предвид препоръките и необходимостта от по-голямо навлизане на инициативата.

2. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ОЦЕНКАТА

5. Както е посочено в член 27, параграф 4, буква б) от регламента, от Комисията се изисква да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад от междинна оценка. Основната цел на междинната оценка е да предостави независима оценка на получените резултати и на качествените и количествените аспекти на прилагането на регламента, включително въздействието на инициативата в хуманитарния сектор и разходната ефективност на програмата по време на първите три години от изпълнението ѝ след нейното създаване през 2014 г. Поради това в оценката се разглежда изпълнението на инициативата от средата на 2014 г. до средата на 2017 г.

6. Външната оценка беше извършена в периода май — ноември 2017 г.⁵ Фазата на установяване на фактите включваше задълбочен преглед на документите и обширни консултации със заинтересованите страни (включително на равнището на Комисията и с представители на държавите членки, изпращащи организации, приемащи организации, доброволци на ЕС за хуманитарна помощ и други основни заинтересовани страни). Бяха използвани различни инструменти, включително онлайн проучвания и полуструктурирани интервюта по телефона и „очи в очи“. Бяха извършени шест целеви проучвания⁶ и бяха проведени три мисии на място в Латинска Америка и Карибите, Близкия изток и Югоизточна Азия⁷. В продължение на три

⁵ Окончателният доклад е наличен на адрес: https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/evaluations/thematic-evaluations_en

⁶ Целеви групи на проучванията: доброволци на ЕС за хуманитарна помощ (кандидати и разположени доброволци); организации, изпращащи доброволци на ЕС за хуманитарна помощ, и техните партньори; организации, приемащи доброволци на ЕС за хуманитарна помощ; партньори по Рамковото споразумение за партньорство (тези, които все още не са ангажирани) на генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ГД ЕЧО); партньори на пилотни проекти за доброволци на ЕС за хуманитарна помощ (тези, които все още не са ангажирани); и представители на държавите членки (работна група „Хуманитарна и продоволствена помощ“ на Съвета (COHAF), работна група „Гражданска защита“ на Съвета (PROCIV) и Комисията по хуманитарна помощ (НАС).

⁷ Латинска Америка и Карибския басейн: Хаити и Еквадор; Близкия изток: Йордания и Ливан; и Югоизточна Азия: Мианмар и Камбоджа.

месеца (август — октомври 2017 г.) беше проведена открита обществена консултация с общо 30 отговора. Три проучвания на конкретни случаи, свързани с различни проекти, осъществени чрез инициативата (сертифициране, разполагане по места и техническа помощ, и изграждане на капацитет) допълниха методологичния подход.

7. Като цяло проучванията и коментарите, събрани от интервютата, предоставят полезна информация относно изпълнението на инициативата. В резултат на липсата на окончателни доклади от проекта по време на оценката и на ограниченото навлизане на инициативата през първите години, междинната оценка може да даде само индикация за цялостното въздействие на инициативата върху местните общности, подобряването на капацитета на заинтересованите страни, развиването на умения и потенциалното въздействие на доброволците на ЕС за хуманитарна помощ върху хуманитарния сектор.

3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

8. При интервютата, проведени от външния оценител с различните заинтересовани групи, беше установено, че петте цели на инициативата⁸, определени в регламента, са от значение за бенефициерите на инициативата, за изпращащите и приемащите организации и за доброволците. Местните общности считат за особено полезни тези дейности, които насърчават местното доброволчество и изграждането на капацитет за подобряване на уменията на местно равнище за подготовка при бедствия. Като цяло различните действия, извършени по инициативата, са от значение за целите на инициативата. Целта на комуникирането на принципите на хуманитарната помощ на ЕС обаче се счита за целесъобразна само от малък брой заинтересовани страни (главно доброволци). Това означава, че се изисква да се обърне повече внимание в това отношение в комуникационните дейности, свързани с инициативата. Интересът на партньорите по установеното хуманитарно Рамково споразумение за партньорство остава много нисък, което е проблематично за инициатива, която се очаква да служи на сектора на хуманитарната помощ. Изпращащите и приемащите организации, които участват в инициативата, имат сравнително положително мнение за способността си да посрещат нуждите си и успяват да разположат по места доброволци с подходящите профили в съответствие с нуждите на приемащите организации.

9. Инициативата не беше ефективна в постигането на петте си цели, а целите, определени в многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., са все още далече от постигането си. Бюджетът през първите три години не беше напълно използван, въпреки че цифрите за 2017 г. показаха силно усвояване на средствата за изграждане на капацитет/техническа помощ. Броят на доброволците, въпреки че се

⁸ В член 7 от Регламент № 375/2014 се посочва, че „Инициативата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ има следните оперативни цели: Принос за увеличаване и подобряване на капацитета на Съюза за предоставяне на хуманитарна помощ. Подобряване на уменията, знанията и компетентностите на доброволците в областта на хуманитарната помощ и реда и условията за тяхното наемане. Изграждане на капацитета на приемащите организации и насърчаване на доброволството в трети държави. Комуникиране на принципите на хуманитарната помощ на Съюза, договорени в рамките на Европейският консенсус относно хуманитарната помощ. Постигане на по-голяма последователност и съгласуваност на доброволческата дейност в държавите членки с цел подобряване на възможностите за гражданите на Съюза за участие в дейности и операции за хуманитарна помощ.“

увеличава, остава доста под целта. Повече от 200 доброволци на ЕС за хуманитарна помощ са били разположени по места по хуманитарни проекти в трети държави. Въпреки това, броят им е далеч под целите от 4 000 доброволци на ЕС за хуманитарна помощ до 2020 г. Основната причина за това са пречките за участието, като например сертифицирането на организации или необходимостта от създаване на партньорства с други организации, за да се кандидатства за финансиране от ЕС. Това представляваше особено предизвикателство за организациите, които не работят в установени мрежи. Търсенето на партньори за консорциуми и административните процедури за управление на консорциум затрудняват ефективността. Ефективността на процеса на набиране на доброволци може да бъде допълнително подобрена чрез ускоряване на процедурите. Инициативата осигури ограничен принос за подобряването на капацитета на ЕС за предоставяне на хуманитарна помощ досега, като се имат предвид нейният малък бюджет и бавното усвояване. Има някои данни от проучванията за оценка, според които доброволците считат, че уменията им са се подобрили посредством разполагането им по места. Няколкото стажа, предложени чрез инициативата през ранните ѝ години, увеличиха възможностите за хората да допринасят за хуманитарната помощ. Досега няма доказателства, че стандартите за доброволчество, посочени в инициативата, са имали положително въздействие върху националните стандарти на държавите — членки на ЕС. Някои организации намират сформирането на консорциуми за трудно, особено когато те не работят с установени мрежи.

10. Процедурите и изискванията със силно въздействие върху ефективността на инициативата са подробно регламентирани в три законодателни акта. Въпреки че това създава, от една страна, известна административна тежест за организациите, то е, от друга страна, положително за опита на доброволците, тъй като създава прозрачен процес на набиране на доброволци и подкрепя тяхното обучение и развитие по време на разполагането им по места. Новите европейски правила и процедури за управление на доброволци могат да бъдат особено обременяващи за организациите, ако те изпълняват своя национална схема за доброволческа дейност успоредно с инициативата. Някои организации намират процеса за обезсърчаващ, тъй като той може да отнеме до 18 месеца: от публикуването на покана за представяне на предложения чрез процеса на подбор, публикуването на свободни места за доброволци и обучението на доброволци до разполагането на доброволците по места. В рамките на тази законодателна уредба Комисията постоянно се стреми да опрости и ускори процесите, за да увеличи привлекателността на инициативата за заинтересованите страни. Процедурите за кандидатстване, подбор и докладване изглеждат особено обременяващи за организациите, които осъществяват дейност предимно в проекти на ЕС за хуманитарна помощ (за реагиране при извънредни ситуации), при които се следват различни процедури за управление на безвъзмездните средства. Беше въведена ефективна система за мониторинг, която може да бъде доразвита, за да се обработват качествени данни и ad hoc доклади в допълнение към количествената информация. Анализът на разходната ефективност може да предостави само предварителна оценка, като се има предвид, че на този етап няма налични окончателни доклади за проектите или свързани с тях финансови данни. Във външната оценка беше отбелязано отговорното поведение на Комисията по отношение на разходите във връзка с договорите за услуги, които се основават на броя на обучените и осигурени доброволци. Инициативата ще изисква по-опростени процеси, повече дейности за достигане до обществеността, както и комуникация относно нейните потенциални

положителни въздействия върху организациите в ЕС и в чужбина и начина, по който тя функционира. Ще са необходими и по-силни връзки между инициативата, хуманитарните цели и целите за развитие на ЕС и финансирането от ЕС.

11. Съществува възможност за подобряване на съгласуваността на инициативата с инструментите за хуманитарна помощ, развитие и гражданска защита. Инициативата не беше включена в съществуващите актове на ЕС за предоставяне на хуманитарна помощ, а беше създадена като самостоятелен инструмент. Тъй като доброволците не трябва да бъдат разполагани в региони с въоръжени конфликти, някои трети държави, в които се предоставя значителна част от хуманитарната помощ, са изключени от обхвата на инициативата. Що се отнася до съгласуваността с политиката на ЕС за сътрудничество за развитие, широкото определение за хуманитарна помощ, използвано в регламента, дава възможност за полезни взаимодействия, тъй като доброволците могат да бъдат разположени по места в най-различни проекти, включително дейности, в които се прави връзка между помощ, възстановяване и развитие и с които се подпомага и развива цялостната устойчивост на местните общности. Въпреки че инициативата не е официално свързана с целите за устойчиво развитие, по-голямата част от участващите приемащи организации заявяват, че те осъществяват дейност както в областта на хуманитарната помощ, така и в областта на развитието. Вътрешната съгласуваност на извършените действия не може да бъде напълно оценена на този етап от инициативата, но техният замисъл предполага, че те следва да бъдат съгласувани помежду си.

12. Инициативата създава добавена стойност от ЕС чрез общи стандарти за управление на доброволци от всички държави от ЕС, общо обучение, както и финансиране за изграждане на капацитет и техническа помощ. Тя дава възможност на организации в различни сфери (напр. хуманитарни организации, организации за развитие, за гражданска защита, за доброволческа дейност) и с различен размер да работят заедно. Тя е отворена не само за партньорите по Рамковото споразумение за партньорство, но и за всички установени в ЕС организации, които осъществяват дейност или възнамеряват да осъществяват дейност в областта на хуманитарната помощ. Например само 3 % от партньорите по хуманитарното Рамково споразумение за партньорство са организации от държави членки, присъединили се към ЕС през 2004 г. или по-късно⁹. Делът на тези организации в общия брой на сертифицираните организации е много по-висок (20 %). Във връзка с това инициативата успя да включи широк кръг от организации от различни държави — членки на ЕС.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

13. Като се вземат предвид констатациите от доклада от външната оценка и от собствения опит и диалог със заинтересованите страни по време на първоначалния период на изпълнение на инициативата, общото заключение на Комисията е, че инициативата осигурява добавена стойност и че нейните цели са от значение за заинтересованите страни. В оценката обаче се изтъкват редица предизвикателства,

⁹ България, Естония, Латвия, Литва, Кипър, Малта, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чешка република.

които следва да бъдат преодолені, за да се увеличи допълнително въздействието на инициативата и тя да стане по-привлекателна за организациите и доброволците. Тези аспекти са подчертани в придружаващия работен документ на службите на Комисията и са обобщени в следващите параграфи.

14. Действията на инициативата са много подробно уредени с три правни акта. През първите три години от изпълнението беше налице продължително изграждане на база от организации на заинтересованите страни. Това беше съчетано с продължителни процедури и преход от финансирани от ЕС проекти за изграждане на капацитет и техническа помощ към проекти за разполагане по места. Щом след техническата помощ и подкрепата за изграждане на капацитет достатъчен брой организации успешно преминат процеса на сертифициране и достигнат стандартите, се очаква организациите да станат по-уверени и да проявят по-голям интерес по отношение на разполагането по места на доброволци на ЕС за хуманитарна помощ.

15. Необходимо е да се извърши опростяване на процесите и административните процедури, за да се увеличи участието на организациите в инициативата. Обратната информация, получена от участващите организации и от организации, които все още не участват в инициативата, показва ясна необходимост от преразглеждане на процедурите. Например изпращащите организации намират процеса на сертифициране за предизвикателство; поради това следва да се обмисли преразглеждането на процеса на сертифициране и предоставянето на повече подкрепа на заинтересованите организации в краткосрочен и средносрочен план. Проектите за техническа помощ, които подпомагат организациите да достигнат очакваните стандарти в управлението, безопасността и сигурността на доброволците, следва да бъдат по-добре свързани с процеса на сертифициране на установените в ЕС организации.

16. Привлекателността на инициативата може да се увеличи, ако времето за разполагане по места (от публикуването на поканите до действителното разполагане по места) бъде намалено от година и половина понастоящем до по-бързо разполагане по места. Това потенциално би увеличило броя на възможностите за разполагане по места за гражданите на ЕС и би намалило броя нападащите кандидати.

17. Трябва да се повиши интересът на организациите, осъществяващи дейност в областта на хуманитарната помощ в по-широк смисъл, както е предвидено в регламента. Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ се разполагат по места за дейности, като например изграждане на устойчивост, установяване на връзка между помощ, възстановяване и развитие, дейности за различни сектори, свързани с хуманитарната помощ (вода, канализация и хигиена, въпроси, свързани с пола, логистика), но и в проекти за развитие на продоволствена сигурност, намаляване на бедността и икономическа устойчивост. Постигането на допълнителни полезни взаимодействия със съществуващите програми и проекти на Комисията вече е сред целите, определени в годишната работна програма на Комисията за 2018 г.

18. Комисията признава необходимостта от подобряване на съгласуваността на подхода към доброволчеството в трети държави с други схеми за доброволческа дейност на ЕС. Следва да се търсят съгласуваност и полезно взаимодействие с Европейската доброволческа служба и Европейския корпус за солидарност. Следва да

се оптимизира взаимното допълване между хуманитарния сектор и сектора за развитие.

19. По време на първоначалния период на изпълнение акцентът беше основно върху организационното развитие. Постепенното изместване на акцента от процесите на финансиране (подпомагане на управлението на доброволците или организационните способности и капацитет) към хуманитарни, ориентирани към въздействието дейности би спомогнало да се отговори на очакванията на заинтересованите страни в тази връзка.

20. По-доброто определяне на въздействието ще направи инициативата по-привлекателна за организациите и доброволците и ще спомогне за подобряване на нейното изпълнение. Беше създадена рамка за мониторинг, която е в съответствие с интервенционната логика на инициативата. Понастоящем в нея се събират единствено количествени данни; това следва да бъде допълнено с качествени данни относно въздействието на проектите, свързани с хуманитарния сектор, управлението на риска от бедствия или установяването на връзка между помощ, възстановяване и развитие. Показателите за изпълнението следва да бъдат преразгледани по отношение на тяхната целесъобразност и осъществимостта на събирането на надеждни, подходящи и сравними данни. В допълнение към настоящите показатели за изпълнението за разполагането по места на доброволци, следва да бъдат разработени и показатели за изпълнението във връзка с напредъка в изграждането на капацитет и техническата помощ, за които се усвоява по-голямата част от бюджета на инициативата. Те ще спомогнат за измерване на въздействието на инициативата върху местните общности, участващите организации и доброволците и ще подчертаят връзките между проектите за доброволци на ЕС за хуманитарна помощ и проектите за хуманитарна помощ/готовност при бедствия. Следва допълнително да се проучи възможността за по-добро сътрудничество с местните служби за хуманитарна помощ и делегации на ЕС, включително във връзка с мониторинга на проектите за доброволци на ЕС за хуманитарна помощ.

5. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

21. В оценката се предоставят полезни анализи и изводи относно изпълнението на инициативата, включително относно съществуващите недостатъци, и се предлагат области за по-нататъшно подобрене. Комисията подхожда към реализацията на констатациите и препоръките в оценката двустранно: като обмисля действия, които могат да бъдат извършени в краткосрочен до средносрочен план в рамките на действащата правна рамка, от една страна, и действия, които биха изисквали по-съществени промени в законодателството относно доброволците на ЕС за хуманитарна помощ.

22. По отношение на първия набор от действия резултатите от оценката незабавно ще се използват в разработването на програмите и разпределението на ресурсите. Комисията вече работи по действия, които трябва да бъдат изпълнени от сега до края на настоящия период на изпълнение през 2020 г., с цел ускоряване на процесите,

опростяване на административните процедури, подобряване на подкрепата за заинтересованите организации, по-нататъшно насърчаване на възможностите за финансиране и споделяне на примерите за постигнати успехи. Това ще бъде постигнато например чрез допълнително опростяване на процеса на сертифициране за организации с рамкови споразумения за партньорство, като се избягва всякакво дублиране в двете административни процедури, съкращаване на електронните формуляри за сертифициране, съксяване на периода от публикуването на поканата до разполагането на доброволци по места, увеличаване на дейностите за популяризиране, за да се изтъкне въздействието на доброволците на място. Друга ключова област е увеличаването на разполагането по места на доброволци на ЕС за хуманитарна помощ по проектите на Комисията за хуманитарна помощ, за намаляване на риска от бедствия и за сътрудничество за развитие.

23. Втората група действия е свързана с текущата работа на Комисията относно бъдещето на програмите на ЕС в рамките на следващата многогодишна финансова рамка. Констатациите от тази междинна оценка ще допринесат ползотворно за изготвянето на предложението на Комисията за разходните програми след 2020 г. Във връзка с това Комисията ще се стреми да постигне значително опростяване на процедурите, като премахне елементите, които забавят разполагането на доброволците по места и създават значителна административна тежест за участващите организации. Ще се търсят полезно взаимодействие и рационализиране с други схеми за доброволческа дейност на ЕС, и по-специално с Европейския корпус за солидарност. Комисията ще се стреми да осигури по-голяма яснота за гражданите на ЕС, които търсят възможности за доброволческа дейност в рамките на ЕС и извън него. Ще бъде обмислено по-добро приваждане в съответствие с целите на ЕС за установяване на връзка между помощ, възстановяване и развитие и целите за развитието на хуманитарната помощ, за да се повиши участието на хуманитарни организации и организации за развитие и да се увеличат възможностите за доброволческа дейност.

24. Като надгражда натрупания досега опит и извлечените поуки и вземе под внимание препоръките в междинната оценка, Комисията ще продължи да прилага и доразвива инициативата, като работи в тясно сътрудничество с държавите членки, институциите и органите на ЕС, организациите и гражданите. Обратната информация от заинтересованите страни ще продължи да бъде основният двигател за подобрения, което ще доведе до по-голямо въздействие на инициативата в следващата фаза на изпълнение до 2020 г. и след това.