

Брюксел, 12.3.2019 г.
COM(2019) 133 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**относно оценяването на Регламент (ЕС) 2016/369 на Съвета относно
предоставянето на спешна подкрепа в рамките на Съюза**

{SWD(2019) 97 final}

Съдържание

I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	2
II. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ОЦЕНКАТА	3
III. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ.....	4
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЫПКИ.....	8

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Регламент (ЕС) 2016/369 на Съвета от 15 март 2016 г. относно предоставянето на спешна подкрепа в рамките на Съюза (наричан по-нататък „Регламентът“) влезе в сила, считано от датата на приемане, и обхваща период от три години (2016—2019 г.). Той е насочен към преодоляването на изключителните хуманитарни предизвикателства в резултат на продължаващия миграционен натиск на външните граници на Съюза. Тази спешна подкрепа съгласно Регламента може обаче да се предоставя и в случай на природни или причинени от човека бедствия, когато изключителният мащаб и въздействие на бедствието е такъв, че поражда тежки мащабни хуманитарни последици в една или повече държави членки, и само при изключителни обстоятелства, когато другите инструменти, с които разполагат държавите членки и Съюза, са недостатъчни. Навсякъде в настоящия документ инструментът, създаден от този Регламент, се нарича „инструмент за спешна подкрепа“ (ИСП).
2. Общата цел на ИСП е предоставянето на основана на нуждите спешна подкрепа, насочена към опазване на човешкия живот, предотвратяване и облекчаване на човешкото страдание и запазване на човешкото достойнство, която допълва реакцията на засегнатата(ите) държава(и) членка(и) . Действията за предоставяне на спешна подкрепа, финансирани от ИСП, могат да се допълват от Комисията или от хуманитарните партньори на ЕС, включително от неправителствени организации, специализирани служби на държавите членки или международни агенции и организации, разполагащи с необходимия експертен опит, които са сключили рамково споразумение за партньорство или попадат в обхвата на финансовото и административно рамково споразумение.
3. Досега единствената мярка за помощ, финансирана от ИСП, беше в контекста на продължаващата криза с бежанците в Гърция, тъй като това беше единствената държава членка, която отговаряше напълно на условията за допустимост, определени в Регламента. Обосновката за активирането на ИСП в Гърция беше свързана с различни фактори, сред които големият брой на пристигащите, затварянето на границите на Западните Балкани и фактът, че Гърция се превърна от държава на транзитно преминаване в приемаща държава, въпреки че още преди това нямаше достатъчен национален капацитет за посрещане на основните нужди на новопристигналите. Освен това нямаше друг инструмент на ЕС или национален инструмент, който да е в състояние да предостави спешна подкрепа в такъв мащаб и с такава бързина.

4. Общо 650 милиона евро¹ бяха предоставени като максимален принос на ЕС за осигуряването на спешна подкрепа на Гърция за тригодишния период на активиране на ИСП. През целия този период програмирането на ИСП се определяше ежегодно в оперативните приоритети на спешната подкрепа, които служеха като указания за хуманитарните организации при изготвянето на техните предложения за действия, които да бъдат изпълнени в Гърция. По линия на ИСП бяха финансирани общо 29 оперативни действия, изпълнени от 18 хуманитарни партньори на Комисията в следните области: предоставяне на подслон, управление на обектите, финансово подпомагане, раздаване на нехранителни стоки, закрила, образование, продоволствена помощ, здравни услуги, включително психосоциално подпомагане. По линия на водещата инициатива на ИСП, програмата „Спешна подкрепа за интеграцията и жилищната политика“, беше осигурено жилищно настаняване на над 50 000 души и бяха предоставени предплатени дебитни карти на повече от 65 000 бежанци и мигранти. Действията по ИСП допринесоха също така за увеличаване на националния капацитет за приемане със създаването на приблизително 35 000² места за настаняване в лагери на континента.

II. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ОЦЕНКАТА

5. В член 8, параграф 2 от Регламента се установява, че Комисията трябва да представи на Съвета оценка на действието на Регламента, придружена от предложения за бъдещето на Регламента и, когато е необходимо, предложения за изменението или отмяната му, не по-късно от 17 март 2019 г.
6. За извършването на оценката службите на Комисията разчитат също на независимо външно проучване. Нейните констатации, използваната методика и извлечените поуки са описани в работния документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад.
7. В този работен документ на службите на Комисията е дадена оценка на изпълнението на действията, финансирани от ИСП, от която се вижда до каква степен регламентът е подходящ за целта въз основа на опита, натрупан от продължаващите и от приключилите операции. При оценката са положени последователни усилия за установяване на слабите и силните страни на настоящата законодателна рамка и на оперативното реагиране. Освен това въз основа на заключенията от събраните доказателства в работния документ на службите на Комисията са изложени редица поуки, извлечени с оглед на евентуално бъдещо активиране на този инструмент.
8. Като цяло Комисията смята, че структурата на оценката и въпросите за проучване са целесъобразни и се основават на солиден методологичен подход. Има все пак

¹ Съгласно решенията за финансиране на ИСП, през 2016 г. и 2017 г. общо 1 % от максималния общ принос беше разпределян всяка година за техническата помощ на Комисията, докато през 2018 г. тази помощ възлизаше на 0,5 % от бюджета.

² Някои от тези места бяха временни и впоследствие бяха затворени.

някои ограничения. Те са свързани главно с момента на оценяване. Първо, няколко действия, финансирани от ИСП, все още продължаваха по време на оценяването. Поради това невъзможността за достъп до някои окончателни доклади беше ограничение, съчетано с липса на количествени данни, по-специално що се отнася до информацията, необходима във връзка с критерия за ефикасност. Второ, твърде рано беше също така да се оценява успешното прехвърляне на действията по ИСП на националните органи и/или изпълнението на специфични действия, финансирани от други източници на ЕС, като фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), включително неговата Схема за предоставяне на спешна помощ (EMAS).

9. Въз основа на посочените по-горе елементи в настоящия доклад са изложени варианти за бъдещето на Регламента за ИСП.

III. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

10. В работния документ на службите на Комисията е представена оценката на пет задължителни критерия, определени в Насоките на Комисията за по-добро регулиране: i) значимост, ii) ефективност, iii) ефикасност, iv) съгласуваност и v) добавена стойност за ЕС. Освен това бе оценен и допълнителен критерий vi) устойчивост. Основните констатации са обобщени в точките по-долу.

11. Намесата на ИСП е била **значима** като отговор на хуманитарните аспекти на кризата с миграцията и бежанците в ЕС. Като цяло следните констатации подчертаха значимостта на Регламента:

- Той предостави така необходимата подкрепа за държавата членка — и съответно за нейните национални органи — с цел бърза реакция на мащабите на нововъзникващите хуманитарни нужди в резултат на променящия се брой бенефициери;
- Насочването на действията по ИСП непосредствено чрез хуманитарните партньори на ЕС даде възможност за предоставяне на бърз и ефективен отговор на кризата, който да се приложи на практика;
- Гъвкавостта на законодателната рамка на ИСП даде възможност реакцията да се изменя и адаптира съобразно променящите се нужди по места, понякога в изключително кратък срок.

12. По време на активирането на инструмента бяха **осигурени съгласуваност и взаимно допълване с наличните инструменти на ЕС и национални инструменти, както и съгласуваност с четирите хуманитарни принципа** на хуманност, неутралност, независимост и безпристрастност. Инструментът допълваше действията, предприети както от националните органи, така и по други инструменти на ЕС. Действията по ИСП бяха разработени и изпълнени при пълно зачитане на хуманитарните принципи. Като цяло по време на изпълнението на

действията по ИСП не бяха установени дублирания с други инструменти на ЕС или национални инструменти. Съгласуваността на инструмента се потвърди от следните констатации:

- *Механизмът* за координация, установен от Комисията между различните ѝ служби (Служба за подкрепа на структурните реформи, ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“), нейните хуманитарни партньори и националните органи, беше ключов фактор за избягване на дублирания и осигуряване на полезни взаимодействия;
- Координиращата *роля* на Комисията между всички участници в процеса, както и приемането на финансовите планове от гръцките органи, които послужиха като стратегически документи за реагирането, бяха важно постижение, което даде положителен принос за координирането на отговора на ЕС на кризата с бежанците; и
- Присъствието на Комисията на място, осъществяваното от нея постоянно наблюдение на изпълнението на действията на място и осигуряването на специфичния ѝ експертен капацитет по хуманитарните въпроси бяха оценени като особено важни фактори за гарантиране на съгласуваност и положителни резултати.

13. ИСП се утвърди повсеместно като **ефективен** инструмент, тъй като благодарение на неговите действия бяха постигнати целите, като бяха посрещнати основните хуманитарни нужди и по този начин беше осигурено бързо облекчение за целевите бенефициери. Още по-важно е, че положението на бежанците и мигрантите се подобри в сравнение с първоначалната ситуация през 2016 г. Ефективността на инструмента се потвърди от следните основни констатации:

- Действията по ИСП постигнаха своите цели, като допринесоха за запазването на човешки живот, предотвратяването и облекчаването на човешкото страдание и запазването на човешкото достойнство на засегнатите хора;
- Нуждите на бенефициерите бяха посрещнати чрез многосекторен подход, като предоставяне на настаняване, многоцелеви парични преводи, вода, санитарни и хигиенни услуги, здравни грижи, закрила и образование;
- Методът на работа на ИСП (т.е. насочване на изпълнението на действията чрез установените хуманитарни партньори на Комисията) също се оказва ефективен за предоставяне на бърз и гъвкав отговор; и
- Сътрудничеството, развито с местните органи, като общините, изигра ключова роля за постигането на основните цели на водещата инициатива „Спешна подкрепа за интеграцията и жилищната политика“.

Нямаше големи пречки пред ефективността на действията по ИСП в Гърция, но някои предизвикателства изпъкнаха в началото на кризата. Така например *на стратегическо равнище*, основният фактор, засягащ ефективността на действията по ИСП по време на неговото активиране, беше постоянният поток от мигранти и бежанци към Гърция. Освен това националните органи бяха претоварени и не приложиха още отначало добре определен национален стратегически подход за управление на кризата с бежанците и миграцията. В началния етап на активирането на инструмента възникнаха също така предизвикателства пред координирането, главно между всички участници в процеса (т.е. съответните служби на Комисията, националните органи и хуманитарните партньори на Комисията), но това координиране и сътрудничество беше доразвито и подобро по време на намесата на ИСП в Гърция. *На оперативно равнище* предизвикателствата бяха свързани с променящите се данни за броя на бенефициерите (т.е. за броя на пристигналите бежанци и мигранти). Това обаче се компенсираше от гъвкавостта на ИСП да се адаптира към променящите се нужди в съчетание с внимателното наблюдение от страна на експертите на Комисията на място. И двата елемента бяха от съществено значение, за да се гарантира, че нуждите са ефективно посрещнати.

14. Разпределянето на бюджета на ИСП, включително на годишните му финансови решения, беше своевременно и отразяваше целевите нужди. Като цяло **ефикасността** на действията, финансирани от ИСП, беше адекватна и се подобряваше през периода на изпълнение. Тъй като намесата на ИСП в Гърция беше първата от този вид в ЕС, тя не подлежи на пълно сравнение с намеси на ЕС, предприети в трети държави, като се имат предвид различният контекст и фактори. Въпреки това съпоставка между намесата на ИСП и сходни намеси на ЕС в трети държави, като Египет, Йордания, Ливан и Турция, показва, че средните разходи за изпълнение на дейностите за спешна подкрепа в Гърция са били като цяло по-ниски от тези за сходни намеси. Анализът обаче показва също така различни равнища на ефикасност в различните сектори. Висока разходна ефективност бе установена например в сектори като здравните услуги, помощта за основни нужди, предоставена чрез многоцелеви парични преводи, както и продоволствената сигурност и препитанието, а в сектори като услугите за закрила и настаняване е можело да бъде постигната по-голяма ефикасност

Нямаше сериозни пречки пред осигуряването на рационалност на действията, финансирани от ИСП, но разходната ефективност на тези действия беше повлияна от същите фактори, даващи отражение върху ефективността на действията по ИСП, както бе посочено по-горе (напр. претоварването на капацитета и възможностите за координация на националните органи и пр.). По-конкретно предизвикателствата бяха свързани с ограничените национални инфраструктури и служби за посрещане и за спазване на стандартите за приемане на променящ се брой бежанци и мигранти, както и с разпръснатите лагери/обекти из държавата членка. Тези предизвикателства засегнаха разходната ефективност на действията по ИСП, особено в началото на активирането на инструмента (т.е. през 2016 г.),

поради високите разходи за подкрепа за започването на всички действия по ИСП в Гърция (напр. изграждане на лагери/обекти за определената цел от 35 000 места). Положението обаче се подобри с течение на времето, в т.ч. в резултат на въведените от Комисията мерки за облекчаване, които включваха например:

- Насърчаване на партньорите да използват повече местен персонал и доброволци (и да намалят големия брой служители от други държави) и да установят партньорства с местните НПО;
- Насърчаване на хуманитарните партньори на Комисията да подобряват ефикасността, като използват икономии от мащаба (напр. консолидиране в една програма на различните програми за парични преводи, изпълнявани първоначално от няколко хуманитарни партньори); и
- Стриктното наблюдение на действията по ИСП от страна на Комисията допринесе за насърчаване на алтернативи за разходна ефективност.

Благодарение на този опит може да се предостави полезна информация за неотменната цел за повишаване на разходната ефективност при извънредни операции.

15. Намесата на ИСП в Гърция предостави конкретна **добавена стойност от ЕС** в отговор на кризата в засегнатата държава членка, тъй като чрез нея бяха посрещнати нововъзникващите хуманитарни нужди, а това нямаше да може да бъде постигнато с други национални инструменти или инструменти на ЕС. Следните четири основни характеристики на ИСП увеличиха добавената стойност от ЕС на действията по инструмента:

- Бързото реагиране за широкомащабни действия;
- Гъвкавото адаптиране на инструмента към променящите се нужди;
- Експертният капацитет за хуманитарни действия на службите на Комисията, присъствието на нейните експерти на място, както и установените ѝ хуманитарни партньори; и
- Бързото мобилизиране на неправителствени организации (НПО), което не би могло да бъде финансирано от друг инструмент на ЕС.

Освен това добавената стойност от ЕС включваше също предаването на знания и на ноу-хау на местните организации и националните участници благодарение на действията по ИСП и в резултат на неговата намеса. Способността на Комисията да създава партньорства с участници от местното гражданско общество като хуманитарни партньори по изпълнението предостави допълнителна добавена стойност, тъй като даде възможност за включване на така необходимия местен експертен опит в реакцията.

16. Въпреки че беше твърде рано да се оцени **устойчивостта** на действията по ИСП с оглед на това, че към момента на оценяване на Регламента няколко действия все още продължаваха, констатациите, описани подробно в работния документ на службите на Комисията, показаха все пак, че определен брой мерки са били предприети за осигуряване на устойчивост:

- Всички хуманитарни партньори на Комисията са имали предвид устойчивостта при разработването и изпълнението на своите действия, а устойчивостта и стратегиите за прекратяване на спешната подкрепа бяха отразени също в стратегията за оперативните приоритети на спешната подкрепа за 2018 г.
- Осигурено беше финансиране от ЕС за продължаването на водещите програми чрез други инструменти на ЕС (на 20 декември 2018 г. бяха подписани споразумения за финансов принос на ФУМИ/EMAS за 2019 г. с Върховния комисар за бежанците на Организацията на обединените нации (ВКБООН), Международната организация по миграция (МОМ) и Фонда на ООН за децата (УНИЦЕФ).
- В резултат на действията по ИСП беше подобрена координацията между всички участници в процеса, т.е. службите на Комисията, националните и местните органи (включително общините), партньорите и местните организации;
- На местните организации и националните органи беше предоставено интегрирано предаване на знания и изграждане на капацитет с цел да бъдат продължени действията; и
- Допълнителните действия, финансирани от други служби на Комисията, например от Службата за подкрепа на структурните реформи и ГД „Миграция и вътрешни работи“, за подсилване на националния капацитет на органите, също допълват елемента за устойчивост на действията, осъществявани по линия на ИСП в Гърция.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

17. Като се имат предвид констатациите в работния документ на службите на Комисията, представената в него оценка на качествените и наличните количествени доказателства, както и оперативният опит и извлечените поуки, общото заключение на Комисията е, че активирането и намесата на ИСП в Гърция са били положителни и са постигнали целите, определени от Регламента. Следва обаче да се отбележи, че изпълнението на действията по ИСП и следователно оценката за него се основават единствено на активирането на ИСП в Гърция. Поради това е важно да се прави разлика между предизвикателствата и препоръките във връзка с правната рамка и активирането на самия регламент и

онези, които се отнасят до операциите, осъществени в специфичния контекст на Гърция.

18. Комисията е на мнение, че активирането на ИСП е предоставило възможност за постигане на целите на Регламента, като е осигурило осъществяването на необходимия структуриран хуманитарен отговор на извънредната ситуация, пред която беше изправена Гърция, както и нужната инфраструктура. Това активиране е било своевременно и е дало възможност да се създаде връзка между първоначалната извънредна ситуация и настоящата по-целенасочена реакция. Качеството на предоставените услуги е било достатъчно добро и е била осигурена устойчивост на действията благодарение на безпрепятственото прехвърляне на действията по ИСП към други източници на финансиране. Поради тази причина Комисията препоръчва прекратяване на настоящото действие на ИСП.
19. Що се отнася до самия Регламент, оценката на Комисията за бъдещето на Регламента за ИСП се свежда до три възможни варианта:

- 1) Отмяна на Регламент (ЕС) 2016/369

Намесата на ИСП беше целесъобразна, като се имат предвид тежките хуманитарни последици, пред които беше изправена Гърция по онова време, за да може бързо и ефективно да се преодолее ситуация от такъв мащаб. Методът на работа и правната рамка на Регламента създадоха възможност за гъвкав, бърз отговор, който беше изпълнен от опитни служби на Комисията и чрез мобилизиране на подкрепата на хуманитарни организации партньори. Партньорите си сътрудничеха с националните органи и местните организации, като в замяна им предоставяха възможност за изграждане на капацитет и предаване на знания с цел повишаване на устойчивостта на действията.

Следователно правната рамка на Регламента е достатъчно подходяща и гъвкава за оказване на подкрепа на държава членка, изправена пред сходни или различни по вид извънредни ситуации (което отговаря на критерия за допустимост), като израз на европейска солидарност, основаваща се на хуманитарния експертен капацитет на Европейската комисия, ако и когато възникне такава нужда.

Следователно отмяната на Регламента би лишила ЕС от инструмент, който е доказал своята целесъобразност за справяне с хуманитарните последици от криза от изключителен мащаб и въздействие в рамките на ЕС, както се вижда от работния документ на службите на Комисията. Освен това обхватът на Регламента за ИСП вече ограничава прилагането му до случаи, в които капацитетът на съответната държава членка е надхвърлен при природно или причинено от човека бедствие и при изключителни обстоятелства, при които всеки друг инструмент, с който разполагат държавите членки и ЕС, е недостатъчен.

Ето защо Комисията не препоръчва да се действа по този начин.

2) Изменение на Регламент (ЕС) № 2016/369

Според Комисията изменение на Регламента не е необходимо. Няма доказателства в подкрепа на евентуално изменение на правната рамка.

Относно изпълнението на действията по ИСП в специфичния контекст на Гърция Комисията смята, че предизвикателствата, установени при това първо активиране на ИСП — като променящата се ситуация с нуждите в Гърция в съчетание с претоварването на капацитета и възможностите за координация на националните органи, което оказва особено силно въздействие върху ефективността и ефикасността на действията — са „външни“ фактори. Те не са пряко свързани с правната рамка на ИСП, а по-скоро със ситуацията в засегнатата държава членка.

Освен това, ако възникне необходимост от бъдещо активиране, посочените области за подобрение се отнасят до оперативни аспекти, а не до правната рамка на инструмента, например: създаването на структури за координиране, както и ранното проучване на местния капацитет в съответната(ите) държава(и) — членка(и) на ЕС, за евентуално ранно включване на местни/национални организации. По този начин за всяко евентуално бъдещо активиране на инструмента извлечените поуки и препоръките могат да бъдат взети предвид при разработването на действията по ИСП в съответствие с нуждите и контекста на съответната(ите) държава(и) — членка(и) на ЕС, без да са необходими законодателни изменения на Регламента за ИСП.

Ето защо Комисията не препоръчва да се действа по този начин.

3) Запазване на Регламент (ЕС) № 2016/369

В допълнение към доводите, изложени по-горе за вариант 1, запазването на Регламента, при което спешната подкрепа, предвидена в този регламент, се поддържа „в готовност“, осигурява на ЕС инструмент за подкрепа на една или повече държави членки за преодоляване на хуманитарни последици от евентуална бъдеща криза (не само във връзка с миграцията) от изключителен мащаб на тяхната територия.

ИСП е единственият инструмент, предназначен за реагиране при малко вероятни събития с тежки последици в рамките на ЕС, той може да бъде приведен бързо в действие от Съвета по предложение на Комисията и допълва действията на държавите — членки на ЕС, в рамките на националните им компетенции. Като цяло ИСП е израз на европейска солидарност и показва на гражданите на ЕС добавената стойност от ЕС в защита на нуждаещите се.

Възможността за поддържане „в готовност“ не е свързана с отражение върху бюджета, докато спешната подкрепа не бъде активирана. Следва да се предвиди символичен запис („pour mémoire“) в бюджета на Европейския съюз.

Ето защо Комисията препоръчва да се действа по този начин.

20. В резултат на извлечените поуки и въз основа на натрупания досега опит Комисията приветства мненията на заинтересованите страни, които ще продължат да бъдат основният движещ фактор за бъдещи подобрения.