KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.4.2020 r.
COM(2020) 162 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Czwarte sprawozdanie roczne w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji

Spis treści

Spis treści 1
1. Wprowadzenie 2
1.1. Turcja a kryzys uchodźczy 2
1.2. Reakcja UE na kryzys i ustanowienie instrumentu 3
2. Funkcjonowanie instrumentu 5
3. Zdolności finansowe, czas realizacji i charakter finansowania 6
4. Programowanie 6
5. Wdrażanie instrumentu 9
6. Monitorowanie i ocena 16
7. Audyt 18
8. Komunikacja i eksponowanie działań 18
9. Wnioski i dalsze działania 20

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 8 ust. 1 decyzji Komisji z dnia 24 listopada 2015 r.[1] w sprawie koordynacji działań Unii i państw członkowskich przy użyciu mechanizmu koordynacji (dalej zwanej „decyzją") Komisja ma obowiązek systematycznie informować Parlament Europejski i Radę o wdrażaniu Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji (dalej zwanego „instrumentem"). Art. 8 ust. 2 decyzji stanowi, że Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie doroczne sprawozdanie z wdrażania instrumentu. Pierwsze takie sprawozdanie zostało opublikowane w marcu 2017 r.[2]. Opisano w nim funkcjonowanie instrumentu, pierwsze działania podjęte w celu jego wdrożenia, monitorowanie i system oceny, jak również odnośne działania w zakresie komunikacji. Drugie i trzecie sprawozdanie opublikowano odpowiednio w marcu 2018 r.[3] i w kwietniu 2019 r.[4].

Data graniczna dla tego czwartego sprawozdania przypada na koniec lutego 2020 r. Nie obejmuje ono zatem zmian, które miały miejsce w marcu 2020 r. i które zostaną przedstawione w przyszłorocznym sprawozdaniu.

1.1. Turcja a kryzys uchodźczy

Ze względu na swoje położenie geograficzne Turcja jest ważnym krajem przyjmującym i tranzytowym dla uchodźców i migrantów. W związku z bezprecedensowym napływem osób do Turcji, głównie w następstwie konfliktów w Syrii i w Iraku, kraj ten przyjął około 4 mln uchodźców, co stanowi największą liczbę na świecie. Liczba ta obejmuje 3,6 mln zarejestrowanych uchodźców z Syrii[5] oraz ponad 370 tys. zarejestrowanych uchodźców i osób ubiegających się o azyl pochodzących głównie z Afganistanu, Iraku, Iranu i Somalii[6] [7]. Pomimo godnych pochwały wysiłków, jakie podejmuje Turcja, przyjmując dużą liczbę uchodźców i migrantów i zapewniając im wsparcie, skala tego zjawiska ma duży wpływ na społeczności przyjmujące. Przedłużająca się obecność syryjskich uchodźców w Turcji stanowi wyzwanie dla spójności społecznej między uchodźcami, migrantami i społecznościami przyjmującymi.

Turcja w dalszym ciągu podejmuje znaczne wysiłki związane z przyjmowaniem i zaspokojeniem potrzeb prawie czterech milionów uchodźców. Turcja potwierdziła swoje

[1] Decyzja Komisji C(2015) 9500 z dnia 24.11.2015 w sprawie koordynacji działań Unii i państw członkowskich przy użyciu mechanizmu koordynacji – Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, zmieniona decyzją Komisji C(2016) 855 z 10.2.2016.
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0130
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0091
[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0174&from=EN
[5] Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zarejestrowanych było 3 576 370 „Syryjczyków w ramach ochrony tymczasowej"; źródło – turecka Dyrekcja Generalna ds. Zarządzania Migracją: https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27
[6] https://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats
[7] Jedna ze specyficznych cech systemu azylowego w Turcji wiąże się z faktem, że kraj ten podpisał Protokół nowojorski z 1967 r. do konwencji genewskiej z 1951 r. z zastrzeżeniem. W związku z tym zdecydowana większość uchodźców w Turcji nie może występować o pełnoprawny status uchodźcy, a jedynie o status „warunkowy", który, o ile zostanie przyznany, ogranicza pobyt w kraju do momentu, kiedy uchodźca o uznanym statusie zostanie „przesiedlony do kraju trzeciego".

zaangażowanie w realizację oświadczenia UE-Turcja z marca 2016 r.[8] i odegrała kluczową rolę w zapewnieniu skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi wzdłuż szlaku wschodniośródziemnomorskiego. Mimo że w 2019 r. odnotowano wzrost nieuregulowanej migracji z Turcji, oświadczenie nadal przynosiło konkretne rezultaty, przyczyniając się do zmniejszenia liczby nielegalnych i niebezpiecznych przepraw i do ratowania życia na Morzu Egejskim.

1.2. Reakcja UE na kryzys i ustanowienie instrumentu

W 2015 r. Unia Europejska i jej państwa członkowskie postanowiły zwiększyć swoje zaangażowanie polityczne i finansowe we wspieranie wysiłków Turcji związanych z przyjmowaniem uchodźców. W odpowiedzi na wezwanie państw członkowskich UE do udostępnienia znacznej ilości dodatkowych środków na wsparcie dla uchodźców w Turcji Komisja ustanowiła Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji w drodze decyzji z dnia 24 listopada 2015 r., zmienionej w dniu 10 lutego 2016 r.[9] i ponownie w dniach 14 marca i 24 lipca 2018 r. Instrument ten stanowi mechanizm koordynacji uruchamiania zasobów udostępnionych w ramach budżetu UE i dodatkowych wkładów od państw członkowskich włączonych do budżetu UE jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel. Państwa członkowskie podjęły polityczne zobowiązanie do wpłacenia wkładów krajowych w ramach wspólnego porozumienia między państwami członkowskimi UE a Komisją Europejską, które przedstawiciele rządów państw członkowskich przyjęli w dniu 3 lutego 2016 r. i które zostało zaktualizowane przy okazji porozumienia w sprawie drugiej transzy instrumentu[10]. Wspólne porozumienie ustanawia również warunki udzielania wsparcia. W ramach pierwszej transzy instrumentu (2016–2017) przyznano łącznie 3 mld EUR. Wspomniana kwota 3 mld EUR została udostępniona dodatkowo do kwoty 345 mln EUR[11] przyznanej Turcji przez Komisję w odpowiedzi na syryjski kryzys uchodźczy jeszcze przed rozpoczęciem wdrażania tego instrumentu i miała charakter uzupełniający w stosunku do pomocy dwustronnej państw członkowskich[12]. Dodatkowa kwota w wysokości 3 mld EUR została udostępniona w ramach drugiej transzy instrumentu (2018–2019), co podniosło łączną kwotę udostępnioną w ramach instrumentu do 6 mld EUR. Instrument został uruchomiony w dniu 17 lutego 2016 r., podczas pierwszego posiedzenia komitetu sterującego. Po posiedzeniu Komisja niezwłocznie przeszła do udzielania zamówień na pierwsze projekty w ramach instrumentu.

[8] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

[9] Decyzja Komisji C(2016) 60/03 z 10.2.2016 w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, zmieniająca decyzję Komisji C(2015) 9500 z dnia 24 listopada 2015 r.

[10] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11329-2018-INIT/en/pdf

[11] Środki finansowe uruchomione w latach 2013–2015 w ramach różnych instrumentów finansowania zewnętrznego, a mianowicie Instrumentu Pomocy Humanitarnej (HUMA), Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) oraz Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (IcSP), w tym szeregu działań realizowanych ze środków funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii (EUTF).

[12] Od początku kryzysu UE uruchomiła wszystkie narzędzia polityczne i humanitarne, którymi dysponuje w celu wspierania ludności syryjskiej: wspólnie z państwami członkowskimi UE uruchomiła kwotę 17 mld EUR w ramach pomocy humanitarnej, rozwojowej, gospodarczej i stabilizacyjnej.

W dniu 18 marca 2016 r. szefowie państw i rządów Unii Europejskiej oraz Turcji potwierdzili swoje zobowiązanie do realizacji wspólnego planu działania i uzgodnili dalsze działania mające na celu pogłębienie stosunków między Turcją a UE oraz rozwiązanie kryzysu migracyjnego[13]. Turcja i Unia Europejska uznały, że potrzebne są szybkie i zdecydowane działania. Dokładniej rzecz biorąc, w oświadczeniu UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. (zwanym dalej „oświadczeniem") wezwano między innymi do wyeliminowania nieuregulowanej migracji z Turcji do UE przez zakłócenie modelu działalności przemytników oraz zaoferowanie migrantom alternatywy, która nie wiąże się z narażaniem życia, jak również do przyspieszenia procesu wdrażania Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

Na przestrzeni 2019 r. realizacja postanowień oświadczenia UE-Turcja nadal odgrywała zasadniczą rolę, stanowiąc gwarancję skutecznych działań podejmowanych wspólnie przez UE i Turcję w obliczu wyzwań związanych z migracją. Mimo że w 2019 r. odnotowano wzrost nieuregulowanej migracji z Turcji, oświadczenie nadal przynosiło konkretne rezultaty, przyczyniając się do zmniejszenia liczby nielegalnych i niebezpiecznych przepraw i do ratowania życia na Morzu Egejskim.

W 2019 r. łączna liczba osób, które przybyły z Turcji do UE, wyniosła 83 333, w porównaniu z 56 560 w 2018 r. (wzrost o 47 %). Znaczna większość osób przybywających została odnotowana w Grecji. W 2019 r. do Grecji przybyło łącznie drogą morską i lądową 73 626 osób, czyli o 54 % więcej niż w 2018 r. (47 915 osób). Liczba osób przybywających drogą lądową w 2019 r. (13 456) spadła o 15 % w porównaniu z 2018 r., ale liczba osób przybywających drogą morską (60 151) wzrosła o 87 %. Jednak ogólna liczba nielegalnych migrantów na szlaku wschodniośródziemnomorskim w 2019 r. pozostaje znacznie niższa niż w 2015 r. (885 386 osób)[14].

Nadal dokonywano przesiedleń z Turcji do UE według zasady „jeden za jednego"[15] przewidzianej w oświadczeniu. Całkowita liczba osób przesiedlonych na podstawie oświadczenia UE-Turcja od dnia 4 kwietnia 2016 r. (stan na grudzień 2019 r.) wynosi 25 560 (w tym 7 020 osób w 2019 r.), natomiast 1 995 migrantów zostało odesłanych do Turcji na podstawie oświadczenia UE-Turcja (w tym 189 osób w 2019 r.), a 601 na podstawie dwustronnego protokołu między Grecją a Turcją. Program dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych to kolejny uproszczony program przesiedleń przewidziany w oświadczeniu UE–Turcja. Obowiązująca procedura działania w ramach programu została zatwierdzona przez Turcję i państwa członkowskie UE w 2017 r. Zgodnie z oświadczeniem UE–Turcja program rozpocznie się po ustaniu nielegalnych wjazdów na teren UE z Turcji, lub przynajmniej po ich znacznym i trwałym ograniczeniu. Komisja nieustannie wzywa państwa członkowskie do uruchomienia programu dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych.

[13] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/
[14] Frontex https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/
[15] Zgodnie z oświadczeniem UE–Turcja każdemu odesłaniu obywatela Syrii z wysp greckich do Turcji towarzyszy przesiedlenie innego obywatela Syrii z Turcji do UE, z uwzględnieniem uzgodnionych w ramach ONZ kryteriów dotyczących podatności na zagrożenia.

2. Funkcjonowanie instrumentu

Omawiany instrument to mechanizm koordynacji, który umożliwia sprawne, skuteczne i wydajne świadczenie pomocy UE na rzecz uchodźców w Turcji. Zapewnia on optymalne wykorzystanie istniejących unijnych instrumentów finansowych w formie pomocy humanitarnej lub rozwojowej w celu zaspokojenia w kompleksowy i skoordynowany sposób potrzeb uchodźców i społeczności przyjmujących[16].

Komitet sterujący instrumentem przedstawia wytyczne strategiczne w sprawie priorytetów, rodzajów wspieranych działań, przydzielanych kwot i uruchamianych instrumentów finansowania, a także, w stosownych przypadkach, w sprawie warunków dotyczących wdrażania zobowiązań Turcji w ramach wspólnego planu działania UE–Turcja z dnia 29 listopada 2015 r.[17] (zwanego dalej „wspólnym planem działania"). W trakcie 2019 r. – czwartego roku wdrażania instrumentu – odbyły się dwa posiedzenia komitetu sterującego: w dniach 17 maja i 9 grudnia.

Główne zasady leżące u podstaw wdrażania instrumentu to szybkość, wydajność i skuteczność przy jednoczesnym zapewnieniu należytego zarządzania finansami. Istotne znaczenie mają również stabilność interwencji podejmowanych w ramach instrumentu i współodpowiedzialność władz tureckich. Priorytetowe obszary wsparcia określa się w oparciu o kompleksową i niezależną ocenę potrzeb[18], ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych. Ocenę tę zaktualizowano w 2018 r.[19].

W ramach instrumentu koordynuje się środki finansowe pochodzące z następujących instrumentów finansowania zewnętrznego[20]: pomoc humanitarna[21], Europejski Instrument Sąsiedztwa[22], Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju[23], Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)[24] oraz Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju[25]. Środki finansowane z budżetu Unii wdrażane są zgodnie z mającymi do niego zastosowanie zasadami finansowymi oraz uregulowaniami dotyczącymi zarówno zarządzania bezpośredniego, jak i pośredniego.

---

[16] Decyzja Komisji C(2015) 9500 z 24.11.2015, art. 2 – Cele instrumentu.
[17] Zob. art. 5 ust. 1 decyzji Komisji C(2015) 9500 zmienionej decyzją Komisji C(2016) 855.
[18] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2016_needs_assessment_.pdf
[19] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_needs_assessment.pdf
[20] Wkłady z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju zostały przesunięte i wdrożone odpowiednio w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej i funduszu powierniczego UE. Zasadniczo wszystkie wkłady z instrumentu wniesione na rzecz funduszu powierniczego UE (z IPA i w mniejszym stopniu z Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju) zostały wdrożone jako pomoc pozahumanitarna.
[21] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 dotyczące pomocy humanitarnej, Dz.U. L 163 z 2.7.1996, s. 1.
[22] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 27.
[23] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 44.
[24] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiające Instrument Finansowania Pomocy Przedakcesyjnej, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 11.
[25] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 ustanawiające Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 1.

Wrażanie środków pomocy jest uzależnione od ścisłego przestrzegania przez Turcję zobowiązań określonych we wspólnym planie działania i w oświadczeniu.

3. Zdolności finansowe, czas realizacji i charakter finansowania

Instrument obejmuje łączny budżet w kwocie 6 mld EUR uruchamiany w dwóch transzach. Projekty w ramach pierwszej transzy będą realizowane najpóźniej do połowy 2021 r., a w ramach drugiej transzy najpóźniej do połowy 2025 r. (większość projektów zostanie zakończona wcześniej). Wszystkie fundusze operacyjne zostały rozdysponowane w ramach obu transz.

W ramach pierwszej transzy wyasygnowano 3 mld EUR, w tym 1 mld EUR z budżetu UE i 2 mld EUR ze środków pochodzących od państw członkowskich[26]. Podobnie w przypadku drugiej transzy wyasygnowano 3 mld EUR, w tym 2 mld EUR z budżetu UE i 1 mld EUR ze środków pochodzących od państw członkowskich[27].

Jeżeli chodzi o środki z budżetu UE, z przeznaczonej na lata 2016–2017 i pochodzącej z budżetu UE kwoty 1 mld EUR w 2016 r. uruchomiono środki w wysokości 250 mln EUR, a w 2017 r. – środki w wysokości 750 mln EUR. Z przeznaczonej na lata 2018–2019 i pochodzącej z budżetu UE kwoty 2 mld EUR w 2018 r. uruchomiono środki w wysokości 550 mln EUR. Pozostała kwota została uruchomiona w 2019 r.

Jeżeli chodzi o środki państw członkowskich w ramach pierwszej transzy państwa członkowskie przekazały na potrzeby instrumentu: 677 mln EUR w 2016 r., 847 mln EUR w 2017 r., 396 mln EUR w 2018 r. i 80 mln EUR w 2019 r. W ramach drugiej transzy państwa członkowskie przekazały 68 mln EUR w 2018 r., 202 mln EUR w 2019 r., a pozostałe płatności zaplanowano do 2023 r. Wkłady państw członkowskich przekazywane są bezpośrednio do budżetu UE w formie zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel na podstawie art. 21 ust. 2 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia finansowego i następnie przypisywane odpowiednio do linii budżetowych przeznaczonych na Instrument Pomocy Przedakcesyjnej i pomoc humanitarną.

Nadal utrzymuje się odpowiednia równowaga pomiędzy tempem wpłat dokonywanych przez państwa członkowskie na rzecz instrumentu a tempem pokrywanych z nich wypłat.

4. Programowanie

W sprawozdaniu z aktualnej oceny potrzeb[28] wskazano najważniejsze potrzeby i braki w działaniach na rzecz uchodźców oraz sformułowano cenne wskazówki dotyczące programowania drugiej transzy instrumentu. Ze sprawozdania wynika, że kluczowymi obszarami pozostają ochrona, podstawowe potrzeby i źródła utrzymania, zdrowie, edukacja oraz infrastruktura miejska.

[26] Łączną wielkość wkładów poszczególnych państw członkowskich można znaleźć na stronie http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/.

[27] https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/

[28] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_needs_assessment.pdf

W zaktualizowanym strategicznym dokumencie koncepcyjnym[29] określono strategiczne ramy programowania i wdrażania drugiej transzy instrumentu, ze szczególnym naciskiem na włączenie społeczne i samowystarczalność, które wskazano jako główne cele. W dokumencie tym potwierdzono potrzebę ścisłej współpracy między rządem a instrumentami pomocy rozwojowej i humanitarnej w kontekście przedłużającego się kryzysu w celu wypracowania bardziej zrównoważonych i trwałych rozwiązań, które można by stosować również po zakończeniu funkcjonowania instrumentu i wyczerpaniu kwoty 6 mld EUR. Wymaga to strategicznego przesunięcia środka ciężkości instrumentu z pomocy humanitarnej na pomoc rozwojową. Szczególną uwagę zwraca się na zapewnienie stałego wsparcia społeczno-gospodarczego i źródeł utrzymania, a także na wzmocnienie zdolności społeczności lokalnych do przyjmowania uchodźców przy jednoczesnym wspieraniu spójności społecznej. Scenariusz ten zakłada, że władze tureckie i Komisja będą dokładać starań, by zapewnić trwałość projektów realizowanych w ramach instrumentu, również po tym, jak okres jego wdrażania dobiegnie końca. W związku z tym system krajowy Turcji musi być przygotowany do przejęcia wdrażania pomocy w ramach instrumentu i zapewnienia trwałych rozwiązań i sprawiedliwego dostępu do praw i usług.

Programowanie drugiej transzy miało odzwierciedlać zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym instrumentu, które Europejski Trybunał Obrachunkowy[30] przedstawił w listopadzie 2018 r. (zob. również poniżej sekcję „Audyt"). Trybunał położył szczególny nacisk na potrzebę opracowania wspólnej strategii w celu uruchomienia w ramach instrumentu komponentu humanitarnego oraz komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej, przygotowania się na przejście z finansowania w ramach instrumentu na system zapewniany przez organy krajowe oraz zapewnienia trwałości osiągnięć instrumentu również po tym, jak wygaśnie jego okres obowiązywania.

W następstwie wsparcia otrzymanego od komitetu sterującego w maju 2019 r. oraz pozytywnej opinii uzyskanej na posiedzeniu komitetu zarządzającego IPA w lipcu Komisja przyjęła specjalny środek dotyczący ochrony zdrowia, wsparcia społeczno-gospodarczego i infrastruktury miejskiej na łączną kwotę 1,41 mld EUR[31] finansowaną z instrumentu w ramach jego komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej. Umożliwiło to Komisji rozpoczęcie negocjacji w sprawie szeregu działań, które mają być finansowane w ramach drugiej transzy (zob. poniżej opis w podziale na obszary priorytetowe). Stanowiło to uzupełnienie środka specjalnego na rzecz edukacji, który został przyjęty przez Komisję w lipcu 2018 r. oraz zmieniony w grudniu 2018 r., z całkowitym budżetem wynoszącym 500 mln EUR[32], również w ramach komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej.

[29] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_facility_strategic_concept_note.pdf

[30] Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_PL.pdf

[31] Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 18.7.2019 r. w sprawie przyjęcia specjalnego środka na rzecz zdrowia, ochrony, wsparcia społeczno-gospodarczego i infrastruktury miejskiej w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, Bruksela, 18.7.2019, C (2019) 5454 final

[32] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/amendment_c_2018_8254_f1_commission_implementing_decision_en_v3_p1_1001796.pdf

W październiku 2019 r. komitet zarządzający IPA wydał pozytywną opinię w sprawie środka wsparcia w ramach instrumentu, którego celem jest umożliwienie dalszych interwencji związanych z monitorowaniem i oceną, jak również audytem i komunikacją. Środek został formalnie przyjęty w listopadzie 2019 r. z budżetem wynoszącym 11,34 mln EUR. Powinien on zapewnić kontynuację działań rozpoczętych w ramach środka wsparcia finansowanego z pierwszej transzy, tak aby objąć również projekty planowane i realizowane w ramach drugiej transzy.

W ramach komponentu humanitarnego instrumentu zaciągnięto zobowiązania i podpisano umowy na pełną kwotę planu wdrażania pomocy humanitarnej na 2018 r. w wysokości 50 mln EUR. Odbyło się to w ramach dziesięciu projektów realizowanych w dziedzinie zdrowia i ochrony. Saldo puli przeznaczonej na pomoc humanitarną zostało rozdysponowane w ramach planu wdrażania pomocy humanitarnej na 2019 r., którego budżet wyniósł 991,88 mln EUR[33]. Kwota 972 mln EUR została już zakontraktowana, co obejmuje również przedłużenie obowiązywania obecnej siatki bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN 2) oraz podpisanie nowej umowy dotyczącej ESSN 3, której realizacja powinna rozpocząć się w kwietniu 2020 r. Pozostała kwota w wysokości 19,50 mln EUR została przeznaczona jako rezerwa na ewentualne finansowanie działań podejmowanych w związku z napływem uchodźców z Syrii. Ponieważ rezerwa nie została wykorzystana w 2019 r., kwota ta powinna zostać zakontraktowana w pierwszych miesiącach 2020 r. Powinno to zakończyć proces programowania dla drugiej transzy instrumentu.

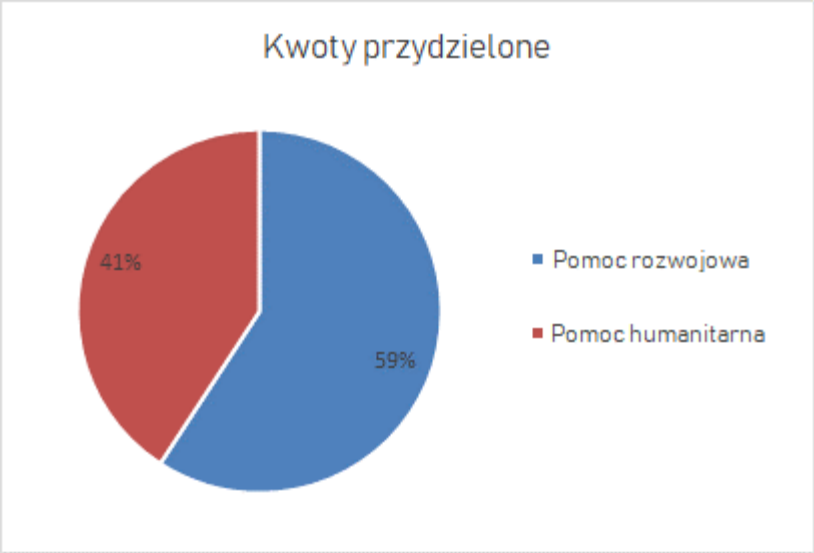
Do 31 grudnia 2019 r. Komisja przyznała pełną pulę środków operacyjnych instrumentu – z łącznej kwoty 6 mld EUR zakontraktowano 4,7 mld EUR, z czego wypłacono 3,2 mld EUR.

[33] Pozostała część puli przeznaczonej na pomoc humanitarną przewidziana jest na pokrycie kosztów administracyjnych i kosztów wsparcia, które nie są uwzględnione w planie wdrażania pomocy humanitarnej.

5. Wdrażanie instrumentu

Instrument jest wdrażany jako pomoc humanitarna i rozwojowa. W ramach pierwszej transzy na poszczególne komponenty przeznaczono odpowiednio około 1,4 mld EUR i 1,6 mld EUR. Z uwagi na przedłużający się kryzys w Syrii działania w ramach drugiej transzy coraz bardziej koncentrują się na wsparciu społeczno-gospodarczym i tworzeniu źródeł utrzymania. W ramach drugiej transzy 1,04 mld EUR przeznaczono na pomoc humanitarną, a 1,9 mld EUR na pomoc rozwojową.

W ogólnym ujęciu podział pomocy humanitarnej i rozwojowej w ramach instrumentu przedstawia się następująco:



Szczegółowe informacje można znaleźć w tabeli projektów zamieszczonej w internecie[34].

Należy zauważyć, że pomoc udzielana w ramach instrumentu opiera się na projektach. Wypłaty zależą w dużym stopniu od postępów w zawieraniu umów oraz w realizacji interwencji podejmowanych w ramach instrumentu.

Szczególną uwagę zwraca się na uchodźców i osoby ubiegające się o azyl spoza Syrii. Podczas interwencji podejmowanych w ramach instrumentu zawsze dąży się do angażowania lokalnych społeczności przyjmujących uchodźców.

Pomoc humanitarna służy wspieraniu uchodźców znajdujących się w najgorszej sytuacji poprzez zapewnianie przewidywalnych i godnych środków wsparcia w celu zaspokojenia ich podstawowych potrzeb oraz zagwarantowania im ochrony. Pomaga ona również wyeliminować luki w świadczeniu usług za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji i organizacji partnerskich w obszarze zdrowia i edukacji w sytuacjach nadzwyczajnych. Pomoc humanitarna UE jest świadczona zgodnie z Konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej z 2007 r.[35], który stanowi, że UE jako podmiot prowadzący działania humanitarne przestrzega zasad: humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności,

[34] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf
[35] Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich.

jak określono w art. 214 TFUE oraz w rozporządzeniu w sprawie pomocy humanitarnej (nr 1257/96)[3637].

W ramach komponentu humanitarnego instrumentu 19 partnerów wdrożyło łącznie 64 projekty w ramach pierwszej i drugiej transzy instrumentu. Projekty te mają na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb, takich jak ochrona, edukacja i zdrowie uchodźców znajdujących się w najgorszej sytuacji w Turcji. Sfinalizowano wszystkie umowy w ramach pierwszej transzy, z wyjątkiem pięciu projektów, które zostaną zakończone w 2020 r. W ramach pierwszej transzy przyznano i zakontraktowano na pomoc humanitarną kwotę około 1,4 mld EUR, z której wypłacono 1,3 mld EUR, natomiast w ramach drugiej transzy zakontraktowano kwotę 1,022 mld EUR, z której do 31 grudnia 2019 r. wypłacono 590 mln EUR.

Pomoc rozwojowa służy natomiast zaspokajaniu bardziej długoterminowych potrzeb w dziedzinie zdrowia, edukacji i rozwoju społeczno-gospodarczego uchodźców, zwłaszcza w zakresie dostępu do usług publicznych i źródeł utrzymania, a także infrastruktury miejskiej. Koncentruje się również na grupach szczególnie wrażliwych i pozwala uwzględnić aspekt płci w ramach poszczególnych interwencji, np. poprzez ochronę kobiet i dziewcząt przed przemocą seksualną i przemocą ze względu na płeć oraz zapewnienie lepszego dostępu do opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego.

W ramach komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej pomyślnie postępuje realizacja 26 projektów, na które podpisano umowy w ramach pierwszej transzy. 15 z tych projektów jest wdrażanych w ramach regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii na łączną kwotę 293 mln EUR, która nie uwzględnia środków zarządzanych bezpośrednio za pośrednictwem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej[38].

Z łącznej kwoty 1,6 mld EUR przeznaczonej na pomoc rozwojową w ramach pierwszej transzy wypłacono już 1,59 mld EUR na rzecz partnerów wykonawczych[39]. W ramach drugiej transzy zawarto umowy na kwotę ponad 700 mln EUR, z której wypłacono już 165 mln EUR.

Postępy w podziale na obszary priorytetowe w programowaniu i wdrażaniu pomocy finansowanej w ramach obu transz instrumentu są następujące:

Edukacja

W ramach komponentu humanitarnego instrumentu nadal realizowany jest z powodzeniem program warunkowych transferów pieniężnych na rzecz edukacji (CCTE). Program CCTE wspiera zapisywanie i uczęszczanie dzieci do szkół dzięki wypłatom, które co dwa miesiące

[36] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej.

[37] Pomoc humanitarna Komisji Europejskiej opiera się na rocznych planach wdrażania pomocy dla poszczególnych krajów. Ramy współpracy między Komisją i jej partnerami w dziedzinie pomocy humanitarnej określone są w ramowych umowach finansowo-administracyjnych z organizacjami międzynarodowymi oraz w umowach partnerstwa ramowego z organizacjami pozarządowym.

[38] Środkami z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w ramach instrumentu zarządza się zgodnie z zasadami działań zewnętrznych zawartymi w części drugiej tytuł IV rozporządzenia finansowego i zasad jego stosowania.

[39] Kwota ta obejmuje również wydatki w ramach projektów realizowanych przez regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii, które nie zostały jeszcze pokryte z budżetu UE.

przekazywane są rodzinom uchodźców, pod warunkiem że uczniowie regularnie uczęszczają na zajęcia. Program CCTE 2, który do końca 2019 r. wsparł edukację ponad 500 000 dzieci-uchodźców, potrwa do października 2020 r. Pomoc humanitarna w ramach pierwszej i drugiej transzy instrumentu umożliwiła również wsparcie zajęć pozaformalnych oraz zapisywanie do szkół dzieci nieuczęszczających na zajęcia. W związku z tym ponad 180 mln EUR przeznaczono na edukację w sytuacjach nadzwyczajnych.

W odniesieniu do pomocy rozwojowej pierwsza bezpośrednia dotacja dla Ministerstwa Edukacji Narodowej[40] mająca na celu poprawę integracji syryjskich dzieci i zwiększenie ich dostępu do wysokiej jakości edukacji zakończyła się w maju 2019 r., ale jest kontynuowana w ramach projektu PIKTES II[41] z budżetem w wysokości 400 mln EUR. Jego wdrażanie powinno trwać do grudnia 2021 r. W ramach projektu PICTES zatrudniono ponad 4 000 nauczycieli języka tureckiego w celu zapewnienia nauki języka dla ponad 230 000 dzieci, a ponad 52 000 uczniów skorzystało z kursów wyrównawczych i uzupełniających. Według stanu z czerwca 2019 r. liczba przeszkolonych pracowników oświaty przekroczyła 170 000. Około 5 000 pracowników otrzymało wsparcie w postaci wynagrodzeń lub zachęt. W ramach projektu PIKTES II instrument nadal wspiera zwiększenie dostępu syryjskich uczniów do edukacji, zwiększenie zdolności operacyjnej instytucji edukacyjnych i personelu, a także poprawę jakości edukacji.

W ramach pierwszej transzy dwa z sześciu projektów realizowanych w ramach funduszu powierniczego UE na łączną kwotę 120 mln EUR (obejmujące głównie kształcenie i szkolenie zawodowe oraz szkolnictwo wyższe) są w toku i powinny zostać zakończone do 2020 r.

Poczyniono rzeczywiste postępy w zakresie modernizacji szkół – ponad 900 spośród 970 szkół jest obecnie wyposażonych i odnowionych. Postępuje też budowa szkół – dotychczas zbudowano 45 szkół. W ramach drugiej transzy przewiduje się przeznaczenie 100 mln EUR na dodatkową infrastrukturę edukacyjną. W następstwie zaproszenia do składania wniosków ogłoszonego przez delegaturę UE w Turcji, w sierpniu podpisano umowę z bankiem KfW na budowę około dziesięciu szkół podstawowych i średnich, 170 przedszkoli oraz jednego publicznego centrum edukacyjnego. Ponadto postępują prace nad projektem dotyczącym czystej energii o wartości 40 mln EUR w ramach funduszu powierniczego UE, którego celem jest zasilanie 120 szkół energią poprzez budowę dwóch farm słonecznych oraz dachowych instalacji fotowoltaicznych.

Ochrona

Komponent humanitarny instrumentu wspiera proces rejestracji i weryfikacji uchodźców w celu zalegalizowania ich statusu przez turecką Dyrekcje Generalna ds. Zarządzania Migracją[42] oraz ułatwienia im dostępu do usług społecznych. W ramach pierwszej transzy przeznaczono na ten cel prawie 185 mln EUR, co obejmowało też uwzględnienie ochrony w głównym nurcie polityki. W ramach drugiej transzy przeznaczono ponad 75 mln EUR na

[40] Projekt nosi nazwę „PICTES – Promowanie integracji dzieci syryjskich w tureckim systemie szkolnictwa”
[41] Promowanie integracji dzieci syryjskich w tureckim systemie szkolnictwa (PIKTES) II.
[42] Tureckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Dyrekcja Generalna ds. Zarządzania Migracją

wspieranie rejestracji i aktualizacji statusu uchodźców, na dalsze ułatwianie im dostępu do specjalistycznych usług w zakresie ochrony, a także usług socjalnych świadczonych przez instytucje rządowe.

W ramach komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej realizowanego przez fundusz powierniczy UE udzielono wsparcia w zakresie przyjmowania uchodźców w ośrodkach gminnych oraz kierowania uchodźców znajdujących się w najgorszej sytuacji do odpowiednich placówek w Turcji. W trakcie prac nad niniejszym sprawozdaniem negocjowano bezpośrednią dotację dla tureckiego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na kwotę 20 mln EUR w wyniku przyjęcia środka specjalnego w lipcu 2019 r. Dotacja ta powinna usprawnić świadczenie prewencyjnych i ochronnych usług społecznych dla uchodźców znajdujących się w najgorszej sytuacji oraz członków społeczności przyjmujących.

Opieka zdrowotna

Ponieważ świadczenie usług opieki zdrowotnej jest w coraz większym stopniu wspierane w ramach komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej, w ramach drugiej transzy partnerzy w dziedzinie pomocy humanitarnej świadczą obecnie ograniczoną liczbę usług mobilnej opieki zdrowotnej (w celu zaspokojenia pilnych potrzeb w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, w tym w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego) oraz wyspecjalizowanych usług, takich jak usługi w zakresie zdrowia psychicznego i wsparcia psychospołecznego oraz fizjoterapii/rehabilitacji fizycznej. W priorytetowym obszarze zdrowia publicznego oczekuje się, że pełne przejście do programowania rozwojowego zostanie zakończone do końca 2020 r.

W ramach komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej realizacja bezpośredniej dotacji „SIHHAT”[43] przeznaczonej dla Ministerstwa Zdrowia powinna trwać do listopada 2020 r. Liczba funkcjonujących ośrodków opieki zdrowotnej dla migrantów osiągnęła 176, a do końca 2019 r. zatrudniono 3 181 pracowników służby zdrowia. Tempo realizacji projektu jest zadowalające, co przynosi wymierne rezultaty w tej dziedzinie. Nacisk na projekt SIHHAT został wzmocniony w celu ułatwienia świadczenia specjalistycznych usług wsparcia w dziedzinach takich jak zdrowie psychiczne, wsparcie psychospołeczne, fizjoterapia i rehabilitacja, a także w celu integracji usług w zakresie ochrony (uprzednio wspieranych w ramach komponentu humanitarnego) w ośrodkach opieki zdrowotnej dla migrantów. Jednocześnie w ramach funduszu powierniczego UE realizowany jest projekt Światowej Organizacji Zdrowia, który obejmuje wsparcie dla ośrodków szkoleniowych w zakresie opieki zdrowotnej dla migrantów, szkolenia dla syryjskiego personelu medycznego oraz certyfikację syryjskich lekarzy i pielęgniarek do pracy w ośrodkach opieki zdrowotnej dla migrantów. Realizacja kolejnej dotacji dla Ministerstwa Zdrowia (SIHHAT 2) na kwotę 210 mln EUR powinna rozpocząć się latem 2020 r., a negocjacje w sprawie umowy są w toku.

[43] SIHHAT oznacza „poprawę statusu zdrowotnego ludności syryjskiej objętej tymczasową ochroną i usługi powiązane świadczone przez władze tureckie” (ang. „Improving the health status of the Syrian population under temporary protection and related services provided by Turkish authorities”) i jest to bezpośrednia dotacja w wysokości 300 mln EUR na rzecz tureckiego Ministerstwa Zdrowia w celu zapewnienia uchodźcom dostępu do usług opieki zdrowotnej.

Dotacja ta powinna nie tylko zapewnić kontynuację obecnych usług zdrowotnych, ale również wzmocnić specjalistyczne usługi zdrowotne w takich dziedzinach jak zdrowie reprodukcyjne, zdrowie psychiczne i rehabilitacja fizyczna. Infrastruktura zdrowotna jest również wspierana przez budowę szpitali w prowincjach Kilis i Hatay. W następstwie przyjęcia środka specjalnego w lipcu 2019 r. przydzielono pulę środków w wysokości 90 mln EUR na dodatkowe budowy na małą skalę lub rewitalizację infrastruktury zdrowotnej. Postępowanie o udzielenie zamówienia rozpocznie się w 2020 r.

Utrzymują się obawy dotyczące dostępu uchodźców do usług zdrowotnych poza ich pierwotnym miejscem rejestracji lub w trakcie przemieszczania, który ogranicza się do opieki w nagłych przypadkach i szczepień. Ma to negatywny wpływ na uchodźców przemieszczających się, pracowników sezonowych i uchodźców, którzy przesiedlili się do innych prowincji. Komisja śledzi uważnie zmiany w polityce i dąży do dotarcia do tych grup uchodźców za pomocą usług mobilnej opieki zdrowotnej w ramach SIHHAT.

Infrastruktura miejska

W ramach jednego z projektów funduszu powierniczego UE realizowanego przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) prowadzona jest budowa infrastruktury gospodarowania odpadami i ściekami w prowincjach Kilis, Hatay, Gaziantep i Sanliurfa. Ponadto udzielono zamówień na zakup wozów strażackich oraz udzielono pomocy technicznej w celu zwiększenia zdolności instytucji lokalnych do reagowania na sytuacje kryzysowe. W następstwie zaproszenia do wyrażenia zainteresowania uruchomionego w grudniu 2018 r. wstępnie wybrano szereg projektów do finansowania w ramach drugiej transzy instrumentu. Projekty te obejmują działania mające na celu poprawę dostępu do usług komunalnych oraz poprawę ich jakości w dziedzinach takich jak zaopatrzenie w wodę oraz gospodarowanie ściekami i odpadami stałymi na obszarach najbardziej dotkniętych napływem uchodźców, a także, w mniejszym stopniu, infrastruktura rekreacyjna w celu wspierania spójności społecznej. Pierwsza umowa z francuską agencją rozwoju (Agence Française de Développement) została podpisana w grudniu 2019 r., a obecnie trwają negocjacje z innymi partnerami wykonawczymi.

Podstawowe potrzeby i wsparcie społeczno-gospodarcze

Interwencje w tym obszarze priorytetowym mają na celu zapewnienie wsparcia umożliwiającego zaspokojenie podstawowych potrzeb uchodźców znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz zwiększenie ich odporności i samodzielności. Dzięki temu osoby, które posiadają niezbędne zdolności i umiejętności będą w stanie uniezależnić się od systemów pomocy społecznej i zyskać źródła utrzymania.

Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) to program pomocy humanitarnej w zakresie pomocy społecznej, który umożliwia przekazywanie co miesiąc uchodźcom znajdującym się w najgorszej sytuacji określonej kwoty pieniędzy na dowolne, różnorakie cele. Od grudnia 2019 r. program ten wspiera ponad 1,7 mln uchodźców znajdujących się w najgorszej sytuacji, aby zaspokoić ich podstawowe potrzeby. Drugi etap ESSN powinien zakończyć się w kwietniu 2020 r., kiedy powinna zacząć obowiązywać nowa umowa o wartości 500 mln EUR z Międzynarodową Federacją Czerwonego Krzyża (ESSN

3). Powinno to umożliwić udzielanie wsparcia uchodźcom znajdującym się w najgorszej sytuacji do początku 2021 r. Łączna kwota przydzielona na pokrycie podstawowych potrzeb w ramach komponentu humanitarnego przekracza 1,8 mld EUR.

Z uwagi na przedłużający się kryzys w Syrii działania w ramach drugiej transzy coraz bardziej koncentrują się na wsparciu społeczno-gospodarczym i tworzeniu źródeł utrzymania. Bezpośrednia dotacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej była przedmiotem negocjacji w trakcie prac nad niniejszym sprawozdaniem i powinna umożliwić udzielanie wsparcia uchodźcom znajdującym się w najgorszej sytuacji porównywalnego z pomocą społeczną zapewnianą w ramach tureckiego systemu zabezpieczenia społecznego. Współistnienie programu ESSN i dotacji bezpośredniej wymaga starannej koordynacji i opracowania warunków wdrażania w celu zapewnienia synergii, unikania podwójnego finansowania oraz zapewnienia stopniowego przejścia od pomocy humanitarnej do pomocy rozwojowej. Działania te powinny iść w parze z realizacją projektów dotyczących wsparcia społeczno-gospodarczego w ramach pierwszej transzy, na łączną kwotę ponad 185 mln EUR. Działania obejmujące poradnictwo zawodowe, programy szkoleń w miejscu pracy oraz uproszczenie procesu wydawania pozwoleń na pracę powinny przynieść korzyść zarówno uchodźcom syryjskim, jak i społecznościom przyjmującym. Celem jest zwiększenie ich szans na zatrudnienie oraz ułatwienie im dostępu do rynku pracy. Bank Światowy wdraża projekt o wartości 50 mln EUR we współpracy z turecką agencją ds. zatrudnienia İŞKUR i Ministerstwem Rodziny, Pracy i Opieki Społecznej. Ponadto z dotacji dla przedsiębiorców oraz szkoleń w zakresie przedsiębiorczości mogą skorzystać zarówno nowe przedsiębiorstwa założone przez syryjskich uchodźców lub członków społeczności przyjmujących, jak i istniejące przedsiębiorstwa we współpracy z turecką Organizacją ds. Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw (KOSGEB). Kolejny projekt realizowany przez Bank Światowy wspiera rozwój i wdrażanie modelu przedsiębiorczości społecznej prowadzonej przez kobiety w celu zapewnienia stałego dochodu zarówno syryjskim uchodźcom znajdującym się w trudnej sytuacji, jak i kobietom tureckim.

W ramach drugiej transzy oraz w następstwie zaproszenia do wyrażenia zainteresowania z grudnia 2018 r. zidentyfikowano szereg projektów na łączną kwotę 465 mln EUR, których projektodawcy zostali poddani ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów. Planowane działania mają na celu zwiększenie szans na zatrudnienie oraz rozwój umiejętności uchodźców i społeczności przyjmujących, poprawę usług świadczonych w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, dopasowanie popytu i podaży oraz stworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi, rejestracji i ekspansji przedsiębiorstw. Działania powinny być skierowane zarówno do uchodźców, jak i społeczności przyjmujących, aby zwiększyć spójność społeczną oraz zwalczać stereotypy prowadzące do napięć społecznych. Pierwsze dwa projekty zostały podpisane w grudniu 2019 r. z agencją Expertise France oraz Międzynarodowym Ośrodkiem Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD).

Aspekty płci w projektach realizowanych w ramach instrumentu

Komisja zobowiązała się do wdrożenia drugiego unijnego planu działania w sprawie równości płci pod hasłem „odmiany losu dziewcząt i kobiet w kontekście stosunków zewnętrznych UE w latach 2016–2020”, którego celem jest wzmocnienie równouprawnienia

płci oraz wzmocnienie pozycji kobiet poprzez działania zewnętrzne UE. W tym kontekście propagowanie, ochrona i przestrzeganie praw człowieka w odniesieniu do kobiet i dziewcząt, promowanie równości płci oraz wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt to nadrzędne priorytety i cele UE, którymi kieruje się ona w interwencjach w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

W szczególności komponent humanitarny instrumentu regulowany jest przez dokument strategiczny DG ECHO z 2013 r. dotyczący płci pt. „Aspekt płci w pomocy humanitarnej: zróżnicowane potrzeby, dostosowane działania". (ang. „Gender in Humanitarian Aid: different needs, adapted response"). Oznacza to wezwanie partnerów do przeprowadzenia analizy pod kątem płci na początku programu, do dostosowania struktury programu i jego wdrażania do różnych czynników ryzyka i możliwości dla przedstawicieli obu płci, oraz przedstawiania sprawozdań z danymi segregowanymi według kryterium płci.

W rezultacie we wszystkich projektach realizowanych w ramach instrumentu uwzględnia się oraz włącza kwestie związane z płcią. Działania w ramach instrumentu mają na celu promowanie równych szans dla mężczyzn i kobiet oraz chłopców i dziewcząt. Aspekt ten jest monitorowany za pomocą danych segregowanych według kryterium płci. Uwzględnianie aspektu płci jest powiązane ze specjalnymi działaniami, które zostały opracowane w celu zapewnienia postępów w tej dziedzinie. Instrument współpracuje z partnerami wykonawczymi mającymi ugruntowane doświadczenie w stosowaniu tego podejścia oraz zdolność do podejmowania dialogu z władzami tureckimi. Należą do nich: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Jednostka Narodów Zjednoczonych ds. Równości Płci i Uwłasnowolnienia Kobiet (UN Women) oraz Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP).

Zarządzanie migracjami

Dwa projekty w tej dziedzinie były finansowane w ramach pierwszej transzy instrumentu. Pierwszy projekt zapewnił wsparcie UE na rzecz wzmocnienia zdolności tureckiej straży przybrzeżnej do przeprowadzania operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Na jej rzecz przekazano w 2018 r. sześć łodzi. Przeszkolono też 1 081 funkcjonariuszy w zakresie standardów humanitarnych. Drugi projekt polegał na wspieraniu realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja poprzez pomoc dla tureckiej Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracją w zarządzaniu powrotami z UE oraz w codziennej działalności w 21 ośrodkach detencyjnych. W ramach instrumentu pokryte zostały koszty poniesione w związku z zarządzaniem powrotami (transport, zakwaterowanie) 369 Syryjczyków i 1 605 osób innych narodowości, a także koszty budowy ośrodka detencyjnego dla 750 osób. Projekt obejmował koszty zakupu leków, żywności, zestawów higienicznych, odzieży i kart telefonicznych dla nielegalnych migrantów zatrzymanych w Turcji i odesłanych z UE, a także koszty mediów w ośrodkach detencyjnych. W ramach projektu sfinansowano również wynagrodzenia dla 186 pracowników świadczących usługi dla migrantów w 21 ośrodkach detencyjnych, w tym dla 24 psychologów, 17 pracowników socjalnych, 54 tłumaczy ustnych, 15 inżynierów ds. żywności, 43 techników i 33 kierowców. Projekt zakończył się w grudniu 2019 r. W ramach drugiej transzy nie przewiduje się żadnego specjalnego przydziału środków w tej dziedzinie.

6. Monitorowanie i ocena

System monitorowania i oceny instrumentu zaprojektowano z myślą o jego stopniowym wdrażaniu i ciągłym udoskonalaniu.

Ramy wyników instrumentu

Ramy wyników instrumentu odzwierciedlają strategiczne ramy samego instrumentu, a także poszczególne działania realizowane dzięki instrumentowi oraz ich logiczne ramy. Ramy te opracowano w okresie od sierpnia 2016 r. do marca 2017 r. w konsultacji z najważniejszymi zainteresowanymi stronami, takimi jak komitet sterujący instrumentu, odpowiednie organy tureckie i właściwe służby Komisji. Pierwszy projekt przekazano komitetowi sterującemu w marcu 2017 r., a jego zmienioną wersję w listopadzie 2018 r.

Ramy wyników zostały poddane dalszemu przeglądowi w celu zapewnienia ich aktualizacji oraz dostosowania do zaktualizowanych obszarów priorytetowych w ramach drugiej transzy instrumentu. Głównym celem jest umożliwienie monitorowania wyników i sprawozdawczości na temat wyników, zarówno na poziomie bezpośrednich, jak i długoterminowych rezultatów całego instrumentu. Ostateczny projekt zmienionych ram wyników został przekazany komitetowi sterującemu w grudniu 2019 r.

Monitorowanie i sprawozdawczość na poziomie instrumentu

Wiosną 2017 r. uruchomiono monitorowanie na poziomie instrumentu. Dane z monitorowania są generowane na poziomie rezultatów przez partnerów wykonawczych odpowiednio do obowiązków określonych w poszczególnych umowach. Pierwsze wezwanie do przedstawienia danych z monitorowania wystosowano w maju 2017 r., a następnie jeszcze w tym samym roku uruchomiono trzy cykle sprawozdawcze. Cykle sprawozdawcze kontynuowano w latach 2018 i 2019; na tej podstawie sprawozdania z monitorowania instrumentu były publikowane dwa razy do roku, przy czym najnowsze sprawozdanie z monitorowania obejmowało okres do czerwca 2019 r.[44]

Pierwsze cykle gromadzenia danych stanowiły w założeniu fazę pilotażową na potrzeby wskaźników produktu wspomnianych ram. Miały one zasadniczą rolę w zaznajomieniu partnerów wykonawczych z wymogami w zakresie monitorowania i sprawozdawczości oraz przetestowaniu zasadności zaproponowanych wskaźników. Należy zauważyć, że w odniesieniu do znacznej części portfela działań umowy podpisano pod koniec 2017 r. a wdrażanie odnośnych działań rozpoczęło się w 2018 r.

Dane istotne dla wskaźników określonych na potrzeby ram wyników instrumentu partnerzy wykonawczy zgłaszają za pośrednictwem jednolitego formularza instytucjom zamawiającym, tzn. delegaturze Unii w Turcji, regionalnemu funduszowi powierniczemu UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii oraz DG ECHO. Dane są konsolidowane przez każdą instytucję zamawiającą i przedkładane sekretariatowi instrumentu do celów agregowania i analizy. Proces ten wspierany jest od strony technicznej przez wewnętrzne narzędzie informatyczne (platformę monitorowania instrumentu), które umożliwia automatyczne agregowanie, analizę

[44] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_results_framework_monitoring_report.pdf

i wizualizację danych. Główne elementy platformy monitorowania instrumentu przedstawiono na posiedzeniu komitetu sterującego w grudniu 2019 r.

Pomoc techniczna w zakresie monitorowania

W maju 2017 r. Komisja przyjęła pierwszą decyzję wykonawczą ustanawiającą środek wsparcia w zakresie monitorowania, oceny, audytu i komunikacji w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Umożliwiło to udzielanie zamówień na pomoc techniczną wspierającą monitorowanie funkcjonowania instrumentu, zarówno na poziomie poszczególnych działań/umów, jak i całego instrumentu. W styczniu 2018 r. podpisano umowę na pomoc techniczną w zakresie monitorowania, która jest obecnie wdrażana. Obejmuje ona dwie odrębne części. Pierwsza z nich dotyczy wsparcia monitorowania i sprawozdawczości na poziomie instrumentu Wsparcie to obejmuje okresowy przegląd ram wyników, przegląd wartości bazowych i docelowych, jak również przegląd metod obliczania wskaźników i odnośnych wytycznych. Zespół ds. pomocy technicznej jest również odpowiedzialny za wspieranie sekretariatu instrumentu w zakresie zadań takich jak: przeprowadzanie analizy pierwszego stopnia danych z monitorowania (gromadzonych raz na kwartał za pośrednictwem platformy monitorowania instrumentu) oraz sporządzanie dwa razy do roku sprawozdań monitorujących. Druga część dotyczy wsparcia dla delegatury UE w zakresie monitorowania działań/umów finansowanych z instrumentu w ramach komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej, w tym weryfikacji danych przez regularne lub doraźne wizyty monitorujące. Ze względu na skalę niektórych interwencji oraz zasięg geograficzny działań podejmowanych w ramach instrumentu delegatura potrzebuje pomocy w przeprowadzaniu kontroli w terenie. Do końca grudnia 2019 r. odbyto 135 wizyt monitorujących: eksperci przeprowadzili sześć wizyt monitorowania zorientowanego na rezultaty, zespół pomocy technicznej przeprowadził 31 takich wizyt, a odpowiedni zarządzający programem w delegaturze Unii przeprowadzili 98 kontroli na miejscu/wizyt monitorujących. Ponad 28 % wszystkich tych wizyt monitorujących dotyczyło bezpośrednich dotacji dla Ministerstw Edukacji i Ministerstwa Zdrowia oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracją.

W listopadzie 2019 r. Komisja przyjęła decyzję w sprawie drugiego środka wsparcia, w celu uzupełnienia i kontynuacji pierwszego środka wsparcia w oparciu o osiągnięte wyniki. Filar pomocy humanitarnej instrumentu jest monitorowany zgodnie z odnośnymi przepisami. Monitorowanie wszystkich działań finansowanych w ramach planów wdrażania pomocy humanitarnej zostało przeprowadzone przez personel DG ECHO pracujący w terenie w Turcji, biuro regionalne DG ECHO w Ammanie oraz pracowników centrali podczas wizyt monitorujących. Do końca grudnia 2019 r. przeprowadzono 177 wizyt monitorujących projekty. Oprócz wskaźników określonych na potrzeby ram wyników, zgodnie z którymi partnerzy DG ECHO przedstawiają dane kwartalne, w ramach pierwszej transzy zgłoszono również wskaźniki dotyczące obszaru priorytetowego ochrony i ujęto je w tej samej platformie monitorowania, którą wykorzystuje się do monitorowania całego instrumentu. Na podstawie zmienionych ram wyników stworzono wyraźny obszar priorytetowy ochrony, a wszystkie istotne wskaźniki w ramach komponentu humanitarnego zostały włączone w jednolite ramy instrumentu.

Ocena

Ocena interwencji w ramach instrumentu odbywa się na trzech różnych poziomach; oceny na poziomie poszczególnych działań, oceny na poziomie portfeli oraz inne oceny na poziomie instrumentu. Przeprowadzono lub rozpoczęto pięć ocen na poziomie działań i na poziomie portfeli oraz sześć ocen na poziomie instrumentu. W grudniu 2018 r. Komisja zainicjowała strategiczną śródokresową ocenę instrumentu, którą rozpoczęto w marcu 2019 r. Ma ona na celu zbadanie wkładu instrumentu w priorytetowe dziedziny edukacji, zdrowia, wsparcia społeczno-gospodarczego oraz zarządzania migracją w latach 2016–2019/20. Ocena ta powinna dostarczyć właściwym służbom Komisji, komitetowi sterującemu, innym zainteresowanym stronom i ogółowi społeczeństwa ogólną niezależną ocenę wyników instrumentu, ze szczególnym uwzględnieniem jego pośrednich wyników w zestawieniu z zamierzonymi celami. Ocena ma również na celu wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych doświadczeń oraz przedstawienie zaleceń w celu usprawnienia bieżących i przyszłych działań w ramach instrumentu.

7. Audyt

Po opublikowaniu w listopadzie 2018 r. sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO)[45] w sprawie instrumentu Komisja wdraża jego zalecenia. Poczyniono znaczne postępy w odniesieniu do wszystkich zaleceń, w szczególności jeśli chodzi o zapewnienie większej komplementarności narzędzi stosowanych w ramach instrumentu, zmniejszenie kosztów pośrednich wsparcia oraz opracowanie strategii przejścia.

8. Komunikacja i eksponowanie działań

Od samego początku istnienia instrumentu kluczowymi priorytetami były komunikacja i eksponowanie działań. Instrument ma zasadnicze znaczenie dla rozpowszechniania wiedzy o dużym wsparciu, które UE niezmiennie zapewnia uchodźcom i społecznościom przyjmującym w Turcji. Ogólne zasady prowadzenia działań komunikacyjnych mających na celu eksponowanie działań finansowanych z instrumentu określono w strategii komunikacyjnej z 2017 r.

Wydarzenia i uroczystości

W 2019 r. miało miejsce wiele wydarzeń powiązanych z istotnymi etapami realizacji instrumentu, a także wydarzeń inaugurujących projekty w różnych sektorach organizowanych przez partnerów wykonawczych. Były to między innymi: uroczystość otwarcia szkoły przez Bank Światowy, szkolenie medialne zorganizowane przez Stowarzyszenie na rzecz Solidarności z Osobami Ubiegającymi się o Azyl i Migrantami (ASAM), przełomowe wydarzenie w finansowanym w ramach instrumentu państwowym szpitalu w prowincji Hatay zorganizowane przez francuską agencją rozwoju (Agence Française de Développement – AFD), a także uroczystość wręczenia dyplomów na uniwersytecie finansowanym przez fundusz powierniczy UE. Uwagę opinii publicznej przyciągnęły też różne inne wydarzenia organizowane przez delegaturę UE, takie jak koncert pt. „harmonia przyszłości” („Harmony

[45] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_PL.pdf

of the Future") zorganizowany przy okazji konferencji w sprawie Syrii; utworzenie piłkarskiej „drużyny solidarności między UE a Turcją" w piłce nożnej („EU-Turkey Solidarity Team"), która wzięła udział w turnieju piłki nożnej U12 İzmir Cup[46], a także wystawa fotograficzna poświęcona migracji podczas Światowego Dnia Uchodźcy. Instrument przedstawiono również przy okazji Światowego Forum ds. Uchodźców, które miało miejsce w Genewie pod koniec grudnia 2019 r. Ponadto w ramach „projektu dotyczącego infrastruktury edukacyjnej na rzecz budowania odporności" („Project on Education Infrastructure for Resilience"[47]) w inauguracji nowego budynku szkoły udział wzięli przedstawiciele delegatury UE, przedstawiciele prowincji Konya, ambasadorowie państw UE oraz przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Partnerzy UE w dziedzinie pomocy humanitarnej wdrożyli szereg działań komunikacyjnych w całej Europie, informując obywateli europejskich o wsparciu UE dla uchodźców w Turcji. Przykładowo Światowy Program Żywnościowy, w ramach działań komunikacyjnych związanych z programem siatki bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN), zorganizował w okresie od lipca do września 2019 r. wystawę na dworcu kolejowym w Strasburgu. W ramach tej wystawy pokazano 52 dzieła sztuki autorstwa dwunastu syryjskich kobiet, z których wszystkie były beneficjentkami programu ESSN w Turcji. Pierwotnie wystawa została pokazana w Ankarze i Stambule w 2018 r. i wzbudziła znaczne zainteresowanie mediów. UNICEF zorganizował wystawę fotograficzną, finansowaną przez DG ECHO w ramach programu „Edukacja nieformalna", zatytułowaną „marzenia przyszłości" („Dreams of the Future"). W ramach tej wystawy w maju 2019 r. zaprezentowano fotografie tureckich i syryjskich nastolatków w siedzibie francuskiej Rady Społeczno-Gospodarczej i Ekologicznej w Paryżu. Organizacja Diakonie, partner UE w dziedzinie pomocy humanitarnej, zorganizowała w 2019 r. wystawy w Niemczech (w Berlinie i Hanowerze). Organizacja ta przeprowadziła również kampanię informacyjną w ramach dni niemieckiego kościoła ewangelickiego w Dortmundzie.

Obecność w mediach

W 2019 r. programy humanitarne w ramach instrumentu zostały ujęte w ponad 70 dużych międzynarodowych sprawozdaniach w formie drukowanej oraz audiowizualnej. Widzialność ta została wsparta w ramach jednego wyjazdu dla dziennikarzy do Turcji zorganizowanego przez DG ECHO oraz dwóch podobnych wyjazdów zorganizowanych przez unijnych partnerów UE w dziedzinie pomocy humanitarnej. Inne wydarzenia medialne w 2019 r. to m.in. wizyta prasowa dla dziennikarzy europejskich zorganizowana przez delegaturę UE, w trakcie której dziennikarze wizytowali projekty w Stambule wspierane w ramach instrumentu[48]. Ponadto komisarz ds. pomocy humanitarnej i zarządzania kryzysowego odwiedził Turcję w związku z objęciem przez program ESSN 1,5 mln beneficjentów

[46] https://www.avrupa.info.tr/en/news/eu-delegations-eu-tr-solidarity-team-won-hearts-u12-izmir-cup-9452
[47] https://www.avrupa.info.tr/en/eu-and-member-states/eu-delegation-turkey-konya-governorship-eu-ambassadors-and-representatives
[48] https://www.avrupa.info.tr/en/news/european-journalists-visited-eu-funded-facility-projects-istanbul-9976
https://www.avrupa.info.tr/en/news/european-journalists-visited-eu-funded-facility-projects-hatay-9453

w styczniu 2019 r. O wizycie tej poinformowało ponad dziesięć ogólnokrajowych dzienników i agencji prasowych oraz ponad 100 mediów cyfrowych.

Wykorzystanie materiałów audiowizualnych ilustrujących działania podejmowane w ramach instrumentu stanowiło ważną część ogólnej strategii komunikacyjnej. Partnerów wykonawczych zachęcano do tworzenia nagrań wideo na temat realizowanych projektów, w których beneficjenci opowiadają swoje poruszające historie. W 2019 r. agencje ONZ, ministerstwa i organizacje pozarządowe przygotowały prawie 50 nagrań wideo. Jeden z ogólnokrajowych tureckich kanałów telewizyjnych nadał dziesięć odcinków programu, w których skoncentrowano się na aspekcie ludzkim różnych projektów realizowanych w ramach instrumentu. Przeprowadzono również wywiady z urzędnikami tureckimi. Na kanale YouTube delegatury UE utworzono playlistę wideo „Hepsi Gerçek”[49] zawierającą materiały z różnych programów telewizyjnych.

Zespoły informacyjne i komunikacyjne delegatury UE i DG ECHO w Turcji regularnie promują projekty realizowane w ramach instrumentu. Projekty te zostały zrelacjonowane przez szerokie spektrum nadawców międzynarodowych, w tym TRT World, Reuters, Deutsche Welle, Anadolu Agency i innych. Na początku roku szkolnego 2019 wyemitowano reklamy telewizyjne koncentrujące się na projektach infrastrukturalnych w sektorze edukacji. Treści odnoszące się do programów pomocy humanitarnej zostały wyemitowane lub opublikowane co najmniej 200 razy w mediach ogólnokrajowych.

Ponadto w 2019 r. Komisja wydała osiem komunikatów prasowych dotyczących instrumentu, a delegatura UE w Ankarze opublikowała dziesięć komunikatów o zasięgu lokalnym. Partnerzy UE w dziedzinie pomocy humanitarnej DG ECHO wydali w 2019 r. pięć komunikatów prasowych o zasięgu lokalnym. Partnerzy UE w dziedzinie pomocy humanitarnej oraz personel instytucji UE przygotowali dziesięć historii do publikacji na blogu, które były szeroko promowane za pośrednictwem kanałów organizacji partnerskich, mediów społecznościowych zarówno DG NEAR, jak i DG ECHO, a także lokalnych unijnych mediów społecznościowych w Turcji[50].

9. Wnioski i dalsze działania

W 2019 r. poczyniono istotne postępy w uruchamianiu instrumentu. Zaciągnięto zobowiązania na całą pulę środków operacyjnych instrumentu, z której zakontraktowano dwie trzecie i wypłacono połowę. W ramach instrumentu nadal zapewnia się bardzo potrzebną pomoc dla uchodźców i przyjmujących ich społeczności w Turcji. Kolejne etapy obejmują:

- *dalsze skuteczne wdrażanie wszystkich projektów na rzecz uchodźców i społeczności przyjmujących, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami;*
- *dalsze wdrażanie systemu monitorowania;*

[49] https://www.youtube.com/watch?v=CkMvDJh-478&list=PLw5V7dmdvArQfuY4PNvcy-9BAlw_dslsN

[50] Delegatura UE opublikowała 49 wpisów na Instagramie, 77 na Facebooku i 189 na Twitterze. W serwisie Facebook wpisy te miały 141 tys. wyświetleń, a na Twitterze ponad 1 mln wyświetleń.

- *dalsze rozwijanie działań komunikacyjnych;*
- *organizację posiedzeń komitetu sterującego instrumentu wiosną i jesienią 2020 r.*