KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.4.2019 r.
COM(2019) 174 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Trzecie sprawozdanie roczne w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji

Spis treści

1. Wprowadzenie 3
1.1 Turcja a kryzys uchodźczy 3
1.2 Reakcja UE na kryzys i ustanowienie instrumentu 3
2. Funkcjonowanie instrumentu 5
3. Zdolności finansowe, czas realizacji i charakter finansowania 6
4. Druga transza instrumentu 7
Programowanie 7
5. Wdrażanie instrumentu 9
5.1 Pomoc humanitarna 10
5.2 Pomoc rozwojowa 11
6. Monitorowanie i ocena 15
7. Audyt 17
8. Komunikacja i eksponowanie działań 17
9. Wnioski i dalsze działania 18

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 sprawozdanie zostało opublikowane w marcu 2018 r.[3].

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 ponad 4 mln uchodźców i migrantów, co stanowi największą liczbę na świecie. Liczba ta obejmuje 3,6 mln zarejestrowanych uchodźców z Syrii[4], z czego ok. 155 tys. przebywa w 13 obozach założonych przez rząd turecki, oraz ponad 296 tys. zarejestrowanych uchodźców i osób ubiegających się o azyl pochodzących głównie z Afganistanu, Iraku, Iranu i Somalii[5]. 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.

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 ramach oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r.[6] (zwanego dalej „oświadczeniem") uzgodniona została kompleksowa współpraca między Unią Europejską a Turcją, oparta na współodpowiedzialności, wzajemnych zobowiązaniach i wspólnych efektach pracy. Na posiedzeniu szefów państw lub rządów z udziałem Turcji w dniu 29 listopada 2015 r. uruchomiono wspólny plan działania UE–Turcja[7], aby pomóc temu krajowi w uporaniu się ze skutkami konfliktu w Syrii.

---

[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] Według stanu na dzień 29 listopada 2018 r. zarejestrowanych było 3 607 563 „Syryjczyków w ramach ochrony tymczasowej"; źródło – turecka Dyrekcja Generalna ds. Zarządzania Migracją: http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik

[5] 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".

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

[7] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_pl.htm

W odpowiedzi na apel państw członkowskich UE o udostępnienie znacznych dodatkowych środków finansowych na wsparcie dla uchodźców w Turcji w dniu 24 listopada 2015 r. Komisja stworzyła Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji[8]. 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. Wkłady te wynoszą łącznie 6 mld EUR, z czego 3 mld EUR przeznaczono na lata 2016–2017, a kolejne 3 mld EUR na lata 2018–2019. Począwszy od 2011 r. UE i państwa członkowskie uruchomiły łącznie niemal 10,4 mld EUR w odpowiedzi na kryzys syryjski, przy czym 4,8 mld EUR pochodziło z budżetu UE.

Instrument uzupełnia i zwiększa kwotę zapewnionego już finansowania unijnego w ramach regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii[9] (fundusz powierniczy UE lub EUTF), Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (IcSP) oraz programów krajowych realizowanych dzięki środkom finansowym z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, co pozwala wspierać prace nad kwestiami dotyczącymi uchodźców podejmowane z kluczowymi partnerami. Uzupełnia również Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka[10].

Na przestrzeni 2018 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. Oświadczenie to nadal przynosi konkretne rezultaty, przyczyniając się do zmniejszenia liczby nielegalnych i niebezpiecznych przepraw oraz do ratowania życia na Morzu Egejskim.

W 2018 r. łączna liczba osób, które przybyły z Turcji do UE, wyniosła 50 789, w porównaniu z 41 720 w 2017 r. (wzrost o 22 %). Liczba ta obejmowała 47 939 osób przybyłych do Grecji (z czego 32 141 osób drogą morską i 15 798 drogą lądową), 2 383 osoby przybyłe do Włoch, 349 osób przybyłych do Bułgarii i 118 osób, które przedostały się łodziami na obszary Cypru będące pod kontrolą rządu. Według stanu na dzień 5 marca 2019 r. całkowita liczba osób, które w 2019 r. napłynęły z Turcji do UE, wynosi 5 094 (podczas gdy w tym samym okresie w ubiegłym roku wyniosła ona 3 153 osoby). Liczba ta obejmuje 5 054 osoby przybyłe do Grecji (3 509 osób przybyłych drogą morską i 1 545 przybyłych drogą lądową), a także 40 osób przybyłych do Bułgarii[11]. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) do tej pory w 2019 r. we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego poniosło śmierć troje migrantów (w 2018 r. zginęły 174 osoby, w 2017 r. – 62, a w 2016 r. – 434).

Nadal dokonuje się przesiedleń z Turcji do UE według zasady „jeden za jednego”[12] przewidzianej w oświadczeniu. Całkowita liczba przesiedleń, jakie miały miejsce od dnia 4 kwietnia 2016 r., wyniosła 20 002 (1 362 przesiedlenia w 2019 r., 6 929 przesiedleń w 2018 r. i 8 975 przesiedleń w 2017 r.). Co się zaś tyczy programu dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych, wraz z zatwierdzeniem w grudniu 2017 r. standardowych procedur

[8] Decyzja Komisji C(2016) 855 final z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, zmieniająca decyzję Komisji C(2015) 9500 z dnia 24 listopada 2015 r.
[9] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en
[10] https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en
[11] Dane dotyczące liczby osób przybywających udostępnione przez państwa członkowskie UE i Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
[12] 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.

operacyjnych wprowadzono wszystkie określone w oświadczeniu elementy i warunki uruchomienia tego programu.

Aby zapewnić pełną i trwałą realizację postanowień oświadczenia, konieczne są nieprzerwane wysiłki oraz determinacja polityczna wszystkich stron.

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 albo rozwojowej w celu zaspokojenia w kompleksowy i skoordynowany sposób potrzeb uchodźców i społeczności przyjmujących[13].

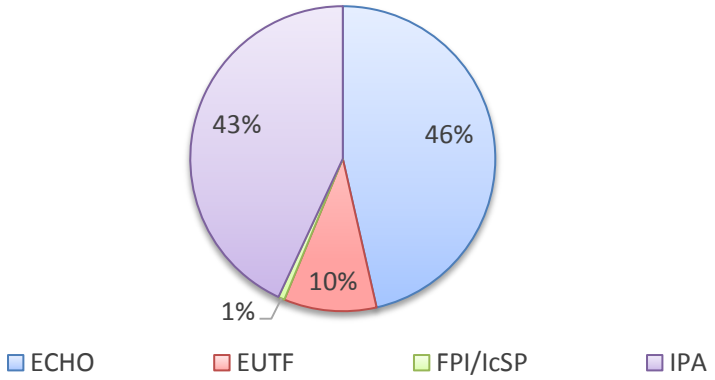
Komitet sterujący instrumentem przedstawia wytyczne strategiczne w sprawie priorytetów, rodzajów wspieranych działań, przydzielanych kwot i uruchamianych instrumentów finansowania, a także, w stosownych przypadkach, w sprawie warunków dotyczących wdrażania przez Turcję jej zobowiązań w ramach wspólnego planu działania UE–Turcja z dnia 29 listopada 2015 r.[14] (zwanego dalej „wspólnym planem działania"). W trakcie 2018 r. – trzeciego roku wdrażania instrumentu – odbyły się trzy posiedzenia komitetu sterującego: w dniach 9 marca, 18 czerwca i 30 listopada 2018 r. Kolejne (12.) posiedzenie komitetu sterującego planowane jest na maj 2019 r.

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[15], ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych. Ocenę tę zaktualizowano w 2018 r.[16].

W ramach instrumentu koordynuje się środki finansowe pochodzące z następujących instrumentów finansowania zewnętrznego: pomoc humanitarna[17], Europejski Instrument Sąsiedztwa[18], Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju[19], Instrument Pomocy Przedakcesyjnej[20] oraz Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju[21]. Środki finansowane z budżetu Unii wdrażane są zgodnie z mającymi do niego zastosowanie zasadami finansowymi oraz uregulowaniami dotyczącymi zarówno zarządzania bezpośredniego, jak i pośredniego.

[13] Decyzja Komisji C(2015) 9500 z 24.11.2015, art. 2 – Cele instrumentu.
[14] Zob. art. 5 ust. 1 decyzji Komisji C(2015) 9500 zmienionej decyzją Komisji C(2016) 855.
[15] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2016_needs_assessment_.pdf
[16] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_needs_assessment.pdf
[17] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 dotyczące pomocy humanitarnej, Dz.U. L 163 z 2.7.1996, s. 1.
[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 27.
[19] 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.
[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiające Instrument Finansowania Pomocy Przedakcesyjnej, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 11.
[21] 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.

W ramach pierwszej transzy podział środków finansowych na poszczególne instrumenty UE[22] przedstawia się następująco:



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 (3 mld EUR w latach 2016–2017 i 3 mld EUR w latach 2018–2019). W ramach pierwszej transzy wyasygnowano 1 mld EUR z budżetu UE i 2 mld EUR środków pochodzących od państw członkowskich[23]. W przypadku drugiej transzy budżet UE zapewnia 2 mld EUR, a państwa członkowskie – 1 mld EUR[24].

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 2018 r. i pochodzącej z budżetu UE kwoty 2 mld EUR w 2018 r. uruchomiono środki w wysokości 550 mln EUR. Pozostała kwota zostanie uruchomiona w 2019 r.

W ramach pierwszej transzy państwa członkowskie przekazały na potrzeby instrumentu: 677 mln EUR w 2016 r., 847 mln EUR w 2017 r. i 396 mln EUR w 2018 r. Pozostała kwota 80 mln EUR zostanie wpłacona w 2019 r. W ramach drugiej transzy państwa członkowskie przekazały 68 mln EUR w 2018 r. Pozostałe kwoty przekażą w latach 2019–2023. Wkłady państw członkowskich przekazywane są bezpośrednio do budżetu ogólnego 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.

[22] 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.

[23] 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/.

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

4. Druga transza instrumentu

Uruchomienie pierwszej transzy instrumentu zakończyło się sukcesem – w ramach budżetu na 2016 r. i 2017 r. zakontraktowano działania o wartości 3 mld EUR[25] i uruchomiono je w pełni do końca 2017 r. W oświadczeniu UE–Turcja z marca 2016 r. wskazano, że z chwilą gdy zasoby te będą na wyczerpaniu, UE uruchomi na potrzeby instrumentu dodatkowe środki finansowe w kwocie 3 mld EUR do końca 2018 r., pod warunkiem, że spełnione zostaną wszystkie zobowiązania.

W związku z tym, że na koniec 2017 r. kwota pierwszych 3 mld EUR była w pełni zakontraktowana, w marcu 2018 r. Komisja przyjęła decyzję w sprawie kolejnego przydziału zasobów na Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji – w wysokości 3 mld EUR – w celu zapewnienia ciągłości projektów realizowanych w ramach instrumentu i ciągłości wsparcia dla uchodźców. Podział wkładów w ramach tej transzy był taki sam jak w przypadku pierwszej transzy[26]. W dniu 18 lipca 2018 r. Komisja uzgodniła z państwami członkowskimi nowe wspólne porozumienie, w następstwie którego w dniu 24 lipca 2018 r. przyjęła zmienioną decyzję w sprawie uruchomienia w latach 2018–2019 kwoty 2 mld EUR z budżetu Unii; państwa członkowskie zobowiązały się przekazać pozostałą kwotę 1 mld EUR jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel[27].

Programowanie

Na posiedzeniu komitetu sterującego w czerwcu 2018 r. państwa członkowskie zatwierdziły strategiczny dokument koncepcyjny[28], mający pozwolić wykorzystać wymierne rezultaty, jakie osiągnięto w ramach pierwszej transzy instrumentu, oraz zapewnić skuteczną kontynuację programowania drugiej transzy. W dokumencie tym uwzględniono ustalenia uaktualnionej oceny potrzeb[29], którą przeprowadzono w ramach szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami w pierwszej połowie roku[30], oraz inne istotne dokumenty[31].

W sprawozdaniu z aktualnej oceny potrzeb wskazano najważniejsze potrzeby i braki w działaniach na rzecz uchodźców oraz sformułowano cenne wskazówki dotyczące programowania drugiej transzy instrumentu. Przedstawiono też aktualizację oceny zleconej przez Komisję w czerwcu 2016 r. i podsumowano potrzeby uchodźców i społeczności przyjmujących z uwzględnieniem zmian, jakie zaszły od 2016 r. Wskazano ponadto obszary wymagające dalszego wsparcia. Ze sprawozdania wynika, że kluczowymi obszarami

[25] Z wyjątkiem kwoty około 20 mln EUR na pokrycie bieżących wydatków administracyjnych oraz wydatków na pomoc techniczną, komunikację, monitorowanie, ocenę i audyt, w przypadku których można zaciągać zobowiązania i podpisywać umowy podczas całego cyklu życia instrumentu.

[26] Decyzja Komisji C/2018/1500 final w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji zmieniająca decyzję Komisji C(2015) 9500 w odniesieniu do wkładu na rzecz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji –14.3.2018.

[27] Decyzja Komisji C/2018/4959 w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, zmieniająca decyzję Komisji C(2015) 9500 w odniesieniu do wkładu na rzecz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji – 24.7.2018.

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

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

[30] Sprawozdanie końcowe z aktualnej oceny potrzeb przedstawiono w dniu 31 października 2018 r.

[31] W szczególności komunikat z 2016 r. „Godne życie” dotyczący przymusowych wysiedleń i rozwoju (COM (2016) 234 final) oraz towarzyszące mu konkluzje Rady (konkluzje Rady w sprawie podejścia UE do przymusowych wysiedleń i rozwoju, maj 2016 r.).

pozostają ochrona, podstawowe potrzeby i źródła utrzymania, zdrowie, edukacja oraz infrastruktura miejska.

W strategicznym dokumencie koncepcyjnym 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 pierwotnej 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-ekonomicznego 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 ma odzwierciedlać zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym instrumentu[32], które Europejski Trybunał Obrachunkowy przedstawił w listopadzie 2018 r. (zob. również poniżej sekcję „Audyt"). Trybunał położył szczególny nacisk na potrzebę opracowania wspólnej strategii w celu uruchomienia komponentu humanitarnego i rozwojowego w ramach instrumentu, 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.

Pierwszym działaniem zmierzającym do uruchomienia dodatkowego wsparcia w ramach drugiej transzy instrumentu było przyjęcie przez Komisję w lipcu 2018 r., po konsultacji z komitetem zarządzającym Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), środka specjalnego na rzecz edukacji. W ramach tego środka przeznaczono 400 mln EUR na stały dostęp uchodźców do wysokiej jakości edukacji[33]. Ma on na celu dalszą poprawę dostępu uchodźców mieszkających w Turcji, w tym również osób dorosłych, do integracyjnych usług edukacyjnych dobrej jakości oraz wspieranie integracji uchodźców w ramach tureckiego systemu edukacyjnego, a tym samym promowanie spójności społecznej. U jego podstaw leżą wcześniejsze inicjatywy pomocowe w dziedzinie edukacji, w szczególności pierwsza bezpośrednia dotacja w wysokości 300 mln EUR dla Ministerstwa Edukacji Narodowej – „Promowanie integracji dzieci syryjskich w tureckim systemie szkolnictwa" (PICTES).

W listopadzie 2018 r. środek specjalny zmodyfikowano w celu uwzględnienia dodatkowych funduszy w wysokości 100 mln EUR przeznaczonych na niezbędną infrastrukturę szkolną w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie sal lekcyjnych i przestrzeni edukacyjnej[34]. W grudniu 2018 r. ogłoszono dwa zaproszenia do wyrażenia zainteresowania w dziedzinie wsparcia społeczno-ekonomicznego i infrastruktury miejskiej, przeznaczając na te cele odpowiednio 465 mln EUR i 380 mln EUR. Komisja uruchomiła swój plan wdrażania pomocy

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

[33] Środek specjalny na rzecz edukacji C (2018) 4960 final z 24.7.2018

[34] Zmieniony środek specjalny na rzecz edukacji C (2018) 8254 final z 11.12.2018

humanitarnej[35] na 2018 r., w którym wskazała potencjalnych partnerów i dostępne fundusze w ramach komponentu humanitarnego instrumentu. Równolegle kontynuowano przygotowania do dalszej pomocy w obszarach zdrowia i wsparcia społeczno-ekonomicznego, co powinno zostać potwierdzone w drugim kwartale 2019 r., ze szczególnym naciskiem na zapewnienie przejścia od wsparcia w postaci transferu środków pieniężnych do samodzielności i aktywnego udziału w rynku pracy.

5. Wdrażanie instrumentu

Instrument jest wdrażany zarówno w formie pomocy humanitarnej, jak i pomocy rozwojowej, przy czym w ramach pierwszej transzy na komponenty te przeznaczono odpowiednio około 1,4 mld EUR i 1,6 mld EUR.

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 rozwojowa służy natomiast zaspokajaniu bardziej długoterminowych potrzeb w dziedzinie zdrowia, edukacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego uchodźców, zwłaszcza w zakresie dostępu do usług publicznych i źródeł utrzymania. 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.

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

W ramach pierwszej transzy instrumentu na lata 2016–2017 zaciągnięto zobowiązania i podpisano umowy na całą pulę środków w wysokości 3 mld EUR[36]. Uruchomiono przy tym 72 projekty, które przyniosły wymierne rezultaty. Do końca 2018 r. ze wspomnianej kwoty 3 mld EUR wypłacono ponad 2,072 mld EUR, przy czym pozostała kwota zostanie wypłacona w trakcie realizacji projektów, co potrwa do połowy 2021 r.

Szczegółowe informacje można znaleźć w tabeli projektów zamieszczonej w internecie[37].

Co się tyczy kwoty 3 mld EUR przeznaczonej na lata 2018–2019 w tramach drugiej transzy, do lutego 2019 r. zaciągnięto zobowiązania na kwotę 1,2 mld EUR, z czego do końca 2018 r. zakontraktowano 450 mln EUR i wypłacono 150 mln EUR.

Wsparcie w ramach instrumentu udzielane jest w całej Turcji, jednak najintensywniej w dziesięciu prowincjach najbardziej dotkniętych problemem migracji, do których należą: Stambuł, Sanliurfa, Hatay, Gaziantep, Mersin, Adana, Bursa, Kilis, Izmir oraz Kahramanmaras[38]. Pomoc trafia zazwyczaj do uchodźców i migrantów poza terenem obozów.

---

[35] https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/echo_tur_bud_2018_91000_v2.pdf

[36] Z wyjątkiem kwoty około 20 mln EUR na potrzeby bieżących wydatków administracyjnych oraz wydatków na pomoc techniczną, komunikację, monitorowanie, ocenę i audyt, w przypadku których można zaciągać zobowiązania i podpisywać umowy podczas całego cyklu życia instrumentu.

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

[38] Informacje na temat liczby uchodźców syryjskich w poszczególnych prowincjach są dostępne na stronie: http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik

5.1 Pomoc humanitarna

Pomoc humanitarna UE jest świadczona zgodnie z Konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej z 2007 r.[39], który stanowi, że UE jako podmiot prowadzący działania humanitarne przestrzega zasad: humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności, jak określono w art. 214 TFUE oraz w rozporządzeniu w sprawie pomocy humanitarnej (nr 1257/96)[40] [41].

W ramach pierwszej transzy w zakresie komponentu humanitarnego instrumentu przydzielono kwotę 1,389 mld EUR i podpisano umowy z 19 podmiotami partnerskimi na wszystkie 45 projektów z zakresu pomocy humanitarnej, które mają na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb uchodźców w Turcji znajdujących się w najgorszej sytuacji oraz zapewnienie im ochrony i dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej. Jak dotąd wypłacono kwotę 1,11 mld EUR, z czego skorzystało ogółem 1 561 940 uchodźców[42]. W ramach drugiej transzy przeznaczono dotychczas 690 mln EUR na zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz na ochronę, edukację i zdrowie. W 2018 r. podpisano umowy na pierwsze 50 mln EUR w ramach 11 projektów realizowanych w dziedzinie zdrowia i ochrony. W planie wdrażania pomocy humanitarnej na 2018 r. przewidziano na nią środki w wysokości 51,17 mln EUR (50 mln EUR z drugiej transzy i 1,17 mln EUR przesunięte z puli środków niewykorzystanych na projekty w pierwszej transzy)[43]. Niektóre z najważniejszych osiągnięć w ramach udzielonej pomocy humanitarnej w 2018 r.[44] przedstawiono poniżej.

Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych

UE kontynuowała działania na rzecz zaspokojenia potrzeb uchodźców znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej za pośrednictwem siatki bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych. Jest to humanitarny program pomocy społecznej obejmujący kartę debetową, która umożliwia znajdującym się w trudnej sytuacji uchodźcom wykorzystanie przekazywanej im co miesiąc bezpośrednio kwoty pieniędzy na dowolne, różnorakie cele. Według stanu na styczeń 2019 r. z miesięcznych przekazów pieniężnych w ramach programu skorzystało łącznie niemal 1,5 mln beneficjentów.

Edukacja w sytuacjach nadzwyczajnych

UE w dalszym ciągu podejmuje działania na rzecz ułatwienia uchodźcom dostępu do systemów kształcenia formalnego poprzez zmniejszanie barier i zapewnianie zagrożonym dzieciom środków umożliwiających im uczęszczanie do szkoły. Uruchomiony w 2017 r. program warunkowych transferów pieniężnych na rzecz edukacji[45] jest największym w historii programem finansowanym przez UE w obszarze edukacji w sytuacjach nadzwyczajnych, a jego dotychczasowe rezultaty wykraczają poza pierwotnie wyznaczone cele. Według stanu na luty 2019 r. wsparciem finansowym w ramach tego programu objęte

[39] Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich.
[40] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej.
[41] 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.
[42] Obejmuje to również uchodźców, którzy skorzystali z siatki bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych, oraz z wcześniejszych programów podobnego rodzaju.
[43] Informacje dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/echo/financing-decisions-hips-2018_en
[44] Uchodźcy mogli skorzystać z więcej niż jednej usługi, ale łączne wartości liczbowe nie uwzględniają takich przypadków nakładania się.
[45] https://ec.europa.eu/echo/blog/turkey-conditional-cash-transfer-education-programme-increases-school-attendance-syrian-and_en

zostały rodziny ponad 470 tys. uczniów. Ponadto, według stanu na grudzień 2018 r., średnio 6 768 dzieci korzystało co miesiąc ze wsparcia w zakresie transportu szkolnego, a 9 267 dzieci-uchodźców uczestniczyło w działaniach w ramach kształcenia pozaformalnego. Działania takie obejmują pozaformalne zajęcia w języku tureckim lub arabskim, przyspieszone programy nauczania, inicjatywy na rzecz uczenia się w domu oraz kluby odrabiania zadań domowych. Programy te ułatwią dzieciom przejście do systemu kształcenia formalnego na poziomie odpowiadającym ich wiekowi.

Zdrowie

UE skoncentrowała swoje wysiłki na wyeliminowaniu potencjalnych luk w świadczeniu podstawowych usług opieki zdrowotnej oraz usług odpowiadających na szczególne potrzeby uchodźców i innych osób w trudnej sytuacji. W prowincjach, gdzie przebywa najwięcej uchodźców, od początku istnienia instrumentu do października 2018 r. udzielono łącznie 873 365 konsultacji w ramach podstawowej opieki zdrowotnej. Ponadto 40 705 kobiet w ciąży odbyło 84 714 konsultacji w ramach opieki przedporodowej, 105 315 uchodźców skorzystało z opieki w zakresie zdrowia psychicznego oraz ze wsparcia psychologiczno-społecznego, a 13 075 uchodźców – z opieki pooperacyjnej i usług rehabilitacji.

Ochrona

UE nadal finansuje projekty mające na celu wspieranie dostępu uchodźców do rejestracji i usług oraz zaspokajanie potrzeb grup i osób zagrożonych. Dla przykładu – dzięki wsparciu ze strony instrumentu turecka Dyrekcja Generalna ds. Zarządzania Migracją zweryfikowała dane ponad 2,6 mln uchodźców przebywających w Turcji.

5.2 Pomoc rozwojowa

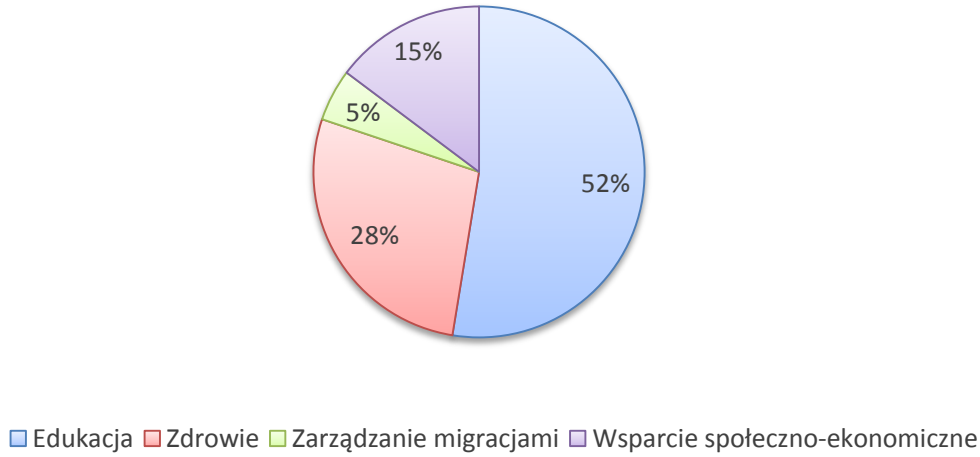
W ramach komponentu dotyczącego pomocy rozwojowej pomyślnie postępuje realizacja 26 projektów, na które podpisano umowy w ramach pierwszej transzy: dwie z nich już zrealizowano. Z łącznej kwoty 1,6 mld EUR przeznaczonej na pomoc rozwojową w ramach pierwszej transzy wypłacono już 943 mln EUR na rzecz partnerów wykonawczych[46]. W ramach drugiej transzy podpisano umowy na 400 mln EUR na kontynuację działań poprawiających dostęp uchodźców w Turcji do wysokiej jakości usług edukacyjnych, wspierających ich integrację w ramach tureckiego systemu edukacji i promujących spójność społeczną. Ponadto zaciągnięto zobowiązania na kwotę 100 mln EUR na wsparcie infrastruktury szkolnej i zaspokojenie potrzeb w zakresie sal lekcyjnych i przestrzeni edukacyjnej. W dziedzinie wsparcia społeczno-ekonomicznego i infrastruktury miejskiej przydzielono odpowiednio kwoty 465 mln EUR i 380 mln EUR.

Oprócz środków, które są zarządzane bezpośrednio za pośrednictwem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej[47], w ramach komponentu rozwojowego instrumentu wspiera się szereg oddolnych działań realizowanych za pośrednictwem 15 projektów na łączną kwotę 293 mln EUR, finansowanych z regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii.

[46] 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.

[47] 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. Więcej szczegółów – zob. drugie sprawozdanie roczne dotyczące instrumentu.

Poniżej przedstawiono środki instrumentu przydzielone w ramach komponentu pozahumanitarnego, w podziale na obszary priorytetowe:



Edukacja

UE wspiera wszystkie szczeble systemu kształcenia, od wczesnej edukacji po szkolnictwo wyższe, tak aby nie zaprzepaścić szans całego pokolenia młodych ludzi.

W ciągu roku szkolnego 2018 kontynuowano realizację projektu PICTES[48], mającego na celu promowanie integracji dzieci syryjskich w tureckim systemie szkolnictwa, finansowanego za pomocą bezpośredniej dotacji w wysokości 300 mln EUR udzielonej tureckiemu Ministerstwu Edukacji Narodowej. W wielu obszarach tej inicjatywy udało się przekroczyć zakładane wskaźniki. Na przykład do końca września 2018 r. w egzaminach sprawdzających znajomość języka tureckiego zorganizowanych na zakończenie kursów językowych wzięło udział prawie 400 tys. uczniów. Ponad 16 tys. uczniów łącznie wzięło udział w kursach wyrównawczych, a ponad 43 tys. – w dodatkowych kursach uzupełniających. Do końca września 2018 r. przeszkolono też w ramach tego projektu ponad 19 tys. nauczycieli i administratorów z ramienia Ministerstwa Edukacji Narodowej. Dotychczasowe działania będą kontynuowane w ramach umowy PIKTES II[49], podpisanej w grudniu 2018 r. Dzięki tej umowie, której łączna wartość wynosi 400 mln EUR, przez kolejne trzy lata szkolne dzieci-uchodźcy mieszkające w Turcji będą miały zapewniony dostęp do wysokiej jakości edukacji integracyjnej. PIKTES II będzie też wspierać ich integrację w tureckim systemie edukacji i promować spójność społeczną, w tym w odniesieniu do dorosłych. Drugie działanie o wartości 100 mln EUR zwiększy zakres interwencji w infrastrukturę szkolną na obszarach o wysokiej koncentracji uchodźców. Postępuje budowa szkół w ramach istniejących programów. Powstaje 136 budynków szkolnych o trwałej konstrukcji i 50 budynków z prefabrykatów – prace budowlane są w toku. Do grudnia 2018 r. ukończono 33 budynków szkolnych z prefabrykatów, a budowa trzech budynków o trwałej konstrukcji jest na zaawansowanym etapie.

[48] PICTES oznacza „Promowanie integracji dzieci syryjskich w tureckim systemie szkolnictwa” (ang. „Promoting Integration of Syrian children into Turkish Education System”). Ma on postać bezpośredniej dotacji w wysokości 300 mln EUR na rzecz Ministerstwa Edukacji Narodowej i służy integracji syryjskich dzieci w tureckim systemie szkolnictwa.

[49] PIKTES oznacza „Promowanie integracji dzieci syryjskich w tureckim systemie szkolnictwa” (ang. „Promoting Integration of Syrian Kids into Turkish Education System”). Ma on postać bezpośredniej dotacji w wysokości 400 mln EUR na rzecz Ministerstwa Edukacji Narodowej i służy integracji syryjskich dzieci w tureckim systemie szkolnictwa.

Ponadto, według stanu na grudzień 2018 r., około 6 tys. syryjskich nauczycieli-wolontariuszy otrzymało wsparcie w postaci comiesięcznych zachęt, a ponad 14 tys. dzieci skorzystało z usług wczesnej edukacji zapewnianych na poziomie społeczności lub w domu.

476 studentów otrzymuje stypendia uniwersyteckie w ramach trzech projektów, co ma zapewnić uchodźcom odpowiednie możliwości w szkolnictwie wyższym. Liczba studentów objętych wsparciem ma wzrosnąć w roku akademickim 2019.

Zdrowie

Głównym filarem pomocy zapewnianej w priorytetowym obszarze zdrowia jest projekt SIHHAT[50], mający postać bezpośredniej dotacji dla tureckiego Ministerstwa Zdrowia o wartości 300 mln EUR, służący zagwarantowaniu uchodźcom dostępu do usług opieki zdrowotnej. Według stanu na grudzień 2018 r. dzięki instrumentowi zatrudniono 2 569 pracowników medycznych[51] (z czego 69 % to uchodźcy syryjscy), którzy świadczą usługi w 178 ośrodkach opieki zdrowotnej dla migrantów. 45 z tych ośrodków zapewnia również podstawową specjalistyczną opiekę zdrowotną. Postępuje również realizacja projektów w zakresie infrastruktury zdrowotnej. Trwają przetargi na budowę dwóch szpitali państwowych (w Kilis i Hatay). Otwarcie obu placówek, które łącznie mają zapewnić 500 łóżek szpitalnych, przewidywane jest na czerwiec 2021 r.

Wsparcie społeczno-ekonomiczne

Dla integracji uchodźców w społeczeństwie tureckim zasadnicze znaczenie mają działania w zakresie źródeł utrzymania oraz wsparcie społeczno-ekonomiczne, które sprzyja bardzo potrzebnej spójności w obu tych obszarach. Ponieważ najpoważniejszą przeszkodą na drodze do skutecznej integracji jest bariera językowa, w ramach instrumentu uchodźcy uczestniczą w zajęciach z języka tureckiego. W ramach pierwszej transzy łączna pomoc w tej dziedzinie wyniosła 196,6 mln EUR i objęła osiem projektów[52]. Należy znacznie zwiększyć skalę wsparcia w ramach drugiej transzy, aby zapewnić trwałe rezultaty i dalszą integrację uchodźców. W grudniu 2018 r. ogłoszono zaproszenie do wyrażenia zainteresowania w dziedzinie wsparcia społeczno-ekonomicznego[53], przeznaczając 465 mln EUR na projekty, które mają poprawić odporność i samodzielność uchodźców.

Projekt o wartości 50 mln EUR realizowany przez Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zapewnia uchodźcom oraz tureckim nastolatkom lepszy dostęp do wysokiej jakości integracyjnego kształcenia i szkolenia zawodowego w zawodach, na które jest duży popyt na rynku pracy. Z kolei w ramach projektu wdrażanego przez Bank Światowy, również o wartości 50 mln EUR, dąży się do zwiększenia szans na zatrudnienie i integracji na rynku pracy uchodźców i członków społeczności przyjmujących w Turcji. Wsparcie instytucjonalne na rzecz służb zatrudnienia przyczynia się do wzmocnienia zdolności tureckiej agencji pośrednictwa pracy w zakresie zapewniania doradztwa i pomocy w znalezieniu pracy, a także do wzmocnienia zdolności tureckiego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w obszarze monitorowania udzielania zezwoleń na pracę i świadczenia usług dotyczących

[50] SIHHAT oznacza „Poprawa statusu zdrowotnego ludności syryjskiej objętej tymczasową ochroną i usługi powiązane" (ang. „Improving the health status of the Syrian population under temporary protection and related services") i realizowany jest przez władze tureckie.

[51] 118 lekarzy specjalistów, 482 lekarzy prowadzących, 754 położne/pielęgniarki, 892 dwujęzycznych opiekunów pacjentów, 323 osoby zatrudnione jako personel pomocniczy.

[52] Zob. tabelę projektów na stronie DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia, z wyjątkiem projektów wymienionych jako projekty w dziedzinie edukacji/wsparcia społeczno-ekonomicznego.

[53] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/call_for_expression_of_interest_-_socio-economic_support.zip

zatrudnienia. Władze tureckie otrzymują ponadto wsparcie na zwiększenie zdolności w zakresie oceny zapotrzebowania na umiejętności w wybranych prowincjach, w których liczba uchodźców jest wysoka, oraz na promowanie działań wspierających tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość.

Za pośrednictwem regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii finansowanych jest szereg projektów w kluczowych obszarach takich jak nauka języka tureckiego dla dorosłych, certyfikacja kompetencji i poradnictwo zawodowe, usługi dopasowywania ofert zatrudnienia i osób poszukujących pracy, wsparcie dla MŚP, przedsiębiorczość, tworzenie miejsc pracy, itp.

Ośrodki społeczności lokalnej finansowane w ramach instrumentu również zapewniają szeroki wachlarz usług, począwszy od szkoleń, przez informowanie i konsultacje, po wydarzenia kulturalne i imprezy służące nawiązywaniu kontaktów w celu zwiększenia odporności i samodzielności uchodźców i społeczności przyjmujących. Ponadto w styczniu 2019 r. – w kontekście trwającego projektu UN Women, którego celem jest upodmiotowienie i wzmocnienie odporności syryjskich kobiet i dziewcząt oraz budowanie spójności społecznej z przyjmującymi je społecznościami w Turcji – zorganizowano konferencję poświęconą sposobom szerszego uwzględnienia problematyki płci w działaniach podejmowanych w związku z napływem uchodźców do Turcji.

Aspekty płci w projektach realizowanych w ramach instrumentu

Problematyka płci jest ważnym elementem uwzględnianym w programowaniu projektów realizowanych w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Podejmowane interwencje mają promować równe szanse dla kobiet i mężczyzn, jak również dla dziewcząt i chłopców, zawsze, gdy to możliwe. W celu monitorowania tego aspektu gromadzone dane są segregowane ze względu na płeć. Opracowano również pewne ukierunkowane dziania w tym obszarze. Podjęto też wysiłki na rzecz dostosowania działań wdrażanych w ramach instrumentu z celami tematycznymi określonymi w Unijnym planie działania w sprawie równości płci oraz wzmocnienia pozycji kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju na lata 2016–2020. Obejmują one walkę z przemocą wobec kobiet i dziewcząt, zapewnienie kobietom i dziewczętom równego dostępu do wysokiej jakości edukacji i kształcenia i szkolenia zawodowego, wolnych od dyskryminacji, jak również wspieranie organizacji kobiecych i organizacji społecznych działających na rzecz równouprawnienia płci oraz upodmiotowienia kobiet i dziewcząt. Instrument współpracuje z partnerami wykonawczymi mającymi ugruntowane doświadczenie w tej dziedzinie, m.in. z Funduszem Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), UN Women oraz Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP). Przykładowo UNICEF oferuje podstawowe usługi społeczne skierowane do dzieci, w szczególności dziewcząt i kobiet oraz ich rodzin, w oparciu o podejście uwzględniające bardziej całościowe rozumienie rodzinnych i społecznych ról związanych z płcią.

Zarządzanie migracjami

W ramach instrumentu pokryte zostały koszty poniesione w związku z zarządzaniem powrotami (transport, zakwaterowanie) 212 Syryjczyków i 1 076 osób innych narodowości, a także zakup sprzętu logistycznego i koszty budowy obiektów dla 750 osób. Od sierpnia 2017 r. do końca września 2018 r. pomoc tego typu finansowaną ze środków instrumentu otrzymało 119 173 migrantów. Dzięki unijnemu wsparciu udzielanemu w ramach instrumentu wzmocniono również 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. Oba projekty były

finansowane w ramach pierwszej transzy instrumentu. W ramach drugiej transzy nie przewidziano żadnego specjalnego przydziału środków w tej dziedzinie.

6. Monitorowanie i ocena

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

Ramy wyników instrumentu

Ramy wyników instrumentu odzwierciedlają jego logikę interwencji. Uwzględniają one ramy strategiczne instrumentu oraz planowane działania i ich założenia koncepcyjne. 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. Ich ostateczny projekt przekazano komitetowi sterującemu w marcu 2017 r.

W oparciu o wyniki etapu pilotażowego monitorowania oraz zakończenie podpisywania umów, w 2018 r. ramy doprecyzowano w dalszym stopniu po konsultacjach z interesariuszami operacyjnymi. Zaktualizowaną wersję przedstawiono komitetowi sterującemu w listopadzie 2018 r.

Monitorowanie i sprawozdawczość na poziomie instrumentu

Wiosną 2017 r. uruchomiono monitorowanie na poziomie instrumentu. Dane z monitorowania są generowane na poziomie poszczególnych działań realizowanych przez partnerów wykonawczych odpowiednio do obowiązków określonych w poszczególnych umowach. Pierwsze wezwanie do przedstawienia danych z monitorowania przedstawiono w maju 2017 r., a następnie jeszcze w tym samym roku uruchomiono trzy cykle pilotażowe monitorowania. Na 11. posiedzeniu komitetu sterującego przedstawiono sprawozdanie monitorujące dotyczące osiągnięć instrumentu do dnia 30 czerwca 2018 r.[54].

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 projektów umowy podpisano pod koniec 2017 r. a wdrażanie odnośnych działań rozpoczęła się dopiero 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 Komisji. Proces konsolidacji danych wspierany jest od strony technicznej przez wewnętrzne narzędzie informatyczne (platformę monitorowania instrumentu), które umożliwia automatyczne agregowanie, analizę i wizualizację danych. W chwili obecnej platforma ta jest testowana.

Instytucje zamawiające oraz sekretariat instrumentu zamierzają zapewnić standaryzację procesu gromadzenia danych. Ocena tego, w jakim stopniu konkretne wyniki można przypisać poszczególnym działaniom w ramach instrumentu, jest równie problematyczna ze względu na skalę i różnorodność podejmowanych interwencji, a także dużą liczbę

[54] Ramy wyników instrumentu – sprawozdanie monitorujące

zainteresowanych stron. Podsumowując, pomiar poziomu realizacji konkretnych wyników w ramach instrumentu nadal stanowi wyzwanie.

Pomoc techniczna w zakresie monitorowania

W maju 2017 r. Komisja przyjęła decyzję w sprawie środka wsparcia w zakresie monitorowania, oceny, audytu i komunikacji w ramach instrumentu[55]. Dzięki temu można udzielać zamówień na pomoc techniczną mającą wspierać monitorowanie i przygotowywanie sprawozdań dotyczących ram wyników instrumentu oraz konkretnych finansowanych działań. W styczniu 2018 r. podpisano umowę na pomoc techniczną w zakresie monitowania, która jest w pełni wdrażana. Obejmuje ona dwie odrębne części. Pierwsza z nich dotyczy wsparcia monitorowania 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 sprawozdań monitorujących. Druga część dotyczy wspierania delegatury UE w wykonywaniu obowiązków związanych z monitorowaniem działań i umów finansowanych ze środków instrumentu, co obejmuje weryfikowanie danych w drodze kontroli na miejscu w przypadku umów objętych zarządzaniem bezpośrednim. 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 2018 r. odbyto 50 wizyt monitorujących: 16 z nich miało miejsce w 2017 r. (w tym 2 wizyty w ramach monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM)) a kolejne 34 – w 2018 r. (w tym 3 wizyty ROM i 8 wizyt zespołu ds. pomocy technicznej). Ponad 35 % tych wizyt dotyczyło dotacji bezpośrednich udzielonych Ministerstwu Edukacji i Ministerstwu Zdrowia Turcji.

Monitorowanie wszystkich działań finansowanych w ramach planów wdrażania pomocy humanitarnej zostało przejęte przez Komisję, a dokładniej – przez jej personel zatrudniony na terenie Turcji oraz przez regionalne biuro Komisji w Ammanie. Do listopada 2018 r. przeprowadzono 148 wizyt monitorujących projekty. Ponadto, oprócz informacji na temat wskaźników przewidzianych w ramach wyników, w oparciu o które partnerzy przygotowują swoje sprawozdania, okresowo przekazywane są też informacje na temat dodatkowych wskaźników dotyczących ochrony, co znajduje również odzwierciedlenie w danych znajdujących się na platformie monitorowania instrumentu.

Ocena

Przeprowadzono osiem ocen na poziomie działań i na poziomie portfeli. Kolejne trzy są w trakcie realizacji[56]. Ponadto jedna ocena dotycząca instrumentu dobiegła końca, a dwie kolejne są w toku. Oceny te dotyczą w głównej mierze pomocy humanitarnej oraz wsparcia udzielonego w ramach regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii. W grudniu 2018 r. Komisja rozpoczęła strategiczną śródokresową ocenę instrumentu, która będzie przeprowadzana w latach 2019–2020. Ma ona na celu zbadanie wkładu instrumentu w priorytetowe dziedziny edukacji, zdrowia, wsparcia społeczno-ekonomicznego

[55] Decyzja wykonawcza Komisji C(2017) 3378 z 23.5.2017 w sprawie środka wsparcia w zakresie monitorowania, oceny, audytu i komunikacji na potrzeby Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

[56] Przykłady: ocena działań humanitarnych Unii Europejskiej podjętych w odpowiedzi na kryzys uchodźczy w Turcji, 2016–2017; ocena siatki bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) finansowanego przez DG ECHO w Turcji, listopad 2016 r.–luty 2018 r.; śródokresowa ocena strategiczna regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii.

oraz zarządzania migracją w latach 2016–2019/20. Oczekuje się, że pozwoli ona uzyskać niezależną ogólną ocenę wyników pośrednich w kontekście zakładanych celów, wyciągnąć wnioski z dotychczasowych doświadczeń oraz przedstawić zalecenia w celu usprawnienia bieżących i przyszłych działań w ramach instrumentu.

7. Audyt

W dniu 17 października 2017 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy oficjalnie rozpoczął kontrolę wykonania zadań dotyczącą instrumentu. Ostateczna wersja sprawozdania Trybunału została opublikowana w dniu 13 listopada 2018 r. Kontrola koncentrowała się na komplementarności pomocy udzielanej w ramach instrumentu, osiągniętych rezultatach i monitorowaniu, a ponadto objęła próbę dziesięciu projektów z zakresu pomocy humanitarnej. Trybunał skupił się na kwestii zarządzania pierwszymi kilkoma projektami finansowanymi w ramach instrumentu oraz na wynikach osiągniętych dotychczas w ramach komponentu humanitarnego. Jego zdaniem instrument umożliwił – w trudnych warunkach – szybkie uruchomienie funduszy w celu zapewnienia sprawnej reakcji. Trybunał wskazał jednak, że można poprawić wydajność projektów humanitarnych, w szczególności projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej, oraz że instrument powinien zapewniać lepsze wykorzystywanie środków[57]. Trybunał skierował również do Komisji szereg zaleceń, które Komisja przyjęła bez zastrzeżeń i które już wdraża, m.in. w odniesieniu do podejmowania w większej mierze interwencji w zakresie pomocy rozwojowej (zob. sekcję dotyczącą programowania).

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.

W 2018 r. przeprowadzono szereg działań informacyjno-komunikacyjnych, m.in. w listopadzie tego roku zorganizowano wizytę prasową z udziałem europejskich dziennikarzy i przedstawicieli państw członkowskich w Stambule i Gaziantep, która wywołała szerokie zainteresowania mediów. Obejmowała ona wizyty w wielu miejscach, gdzie realizowane są wspierane przez instrument projekty, jak również uroczystą inaugurację projektu w dziedzinie wsparcia społeczno-ekonomicznego. Delegatura UE w Turcji była ponadto partnerem tureckiego Czerwonego Półksiężyca oraz klubu piłkarskiego Galatasaray w organizacji wydarzenia sportowego, w ramach którego syryjskie i tureckie dzieci wzięły udział w treningu sławnych piłkarzy, a następnie obejrzały mecz tureckiej ligi piłkarskiej. Jeśli chodzi o zasięg medialny tego wydarzenia, obejrzało je 100 mln osób, a delegatura udostępniła na swoich profilach w mediach społecznościowych dwa filmy wideo[58].

Wraz z partnerami zaangażowanymi w udzielanie pomocy humanitarnej zorganizowano również szereg ważnych wydarzeń i uroczystości w Turcji i w Europie. We współpracy z UNICEF-em w lipcu w porcie lotniczym w Brukseli zorganizowano wystawę pt. „Edukacja –

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

[58] 180 tys. osób obejrzało je za pośrednictwem Facebooka, 65 tys. – Twittera, tysiąc zalajkowało na portalu YouTube, a 6 tys. dowiedziało się o wydarzeniu na pośrednictwem Instagramu.

Nasza przyszłość", w ramach której pokazano zdjęcia dzieci-uchodźców objętych unijnym programem warunkowych transferów pieniężnych na rzecz edukacji w Turcji. Wystawa cieszyła się dużym zainteresowaniem mediów, zarówno w Turcji, jak i w Europie, a jej zasięg w mediach społecznościowych wyniósł 260 tys. We wrześniu 2018 r. Światowy Program Żywnościowy (WFP) zainicjował kampanię informacyjną pt. „Zwyczajne nadzwyczajne" (ang. „Incredible Ordinary"), finansowaną przez UE, która ma na celu szerzenie wiedzy o programie ESSN wśród obywateli UE. Unijna publiczność mogła się dowiedzieć o znaczeniu tego programu pomocowego dzięki wystawom „Zwyczajnie nadzwyczajny sklep" (#IncredibleOrdinary pop-up shop) zorganizowanym w Paryżu, Mediolanie, Warszawie, Berlinie i Amsterdamie, które przedstawiały historie ośmiu rodzin uchodźców objętych wsparciem. Rodziny te wyjaśniają, dlaczego pozornie zwyczajne rzeczy, uzyskane dzięki wsparciu z ESSN, miały dla nich ogromne znacznie[59].

Wyprodukowano też 25 filmów promocyjnych, w których uchodźcy opowiadają swoje poruszające historie. Filmy te udostępniono na stronie delegatury oraz na kanale YouTube Komisji. Były one wielokrotnie publikowane za pośrednictwem mediów społecznościowych[60]. Ostatniej jesieni Euronews wyemitował też odcinek programu AidZone poświęcony finansowaniu przez UE opieki zdrowotnej dla syryjskich uchodźców, którzy ucierpieli na skutek konfliktu. Program ten był dostępny w całej Europie[61].

Ponadto Komisja wydała pięć komunikatów prasowych, a delegatura UE opublikowała kolejnych 17. Wśród członków komitetu sterującego rozprowadzano co kwartał biuletyn informacyjny przedstawiający aktualne działania realizowane w ramach instrumentu oraz wybór materiałów wideo. Opublikowano również szereg artykułów i wpisów na blogach przedstawiających poruszające historie ludzi[62], a unijne wizyty na wysokim szczeblu związane z projektami finansowanymi z instrumentu cieszyły się znacznym zainteresowaniem mediów.

9. Wnioski i dalsze działania

Podpisano umowy na pełną pulę środków operacyjnych pierwszej transzy instrumentu i do marca 2019 r. wypłacono ponad 2 mld EUR. Znaczne postępy poczyniono również w uruchamianiu drugiej transzy: do marca 2019 r. zaciągnięto zobowiązania na 1,2 mld EUR, podpisano umowy na kwotę 450 mln EUR i wypłacono 150 mln EUR. W ramach instrumentu nadal zapewnia się bardzo potrzebną pomoc dla uchodźców i przyjmujących ich społeczności w Turcji. W dalszej kolejności przewiduje się następujące działania:

- skuteczne wdrożenie wszystkich projektów na rzecz uchodźców i społeczności przyjmujących, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami;
- uruchomienie drugiej transzy obejmującej realizację projektów do połowy 2025 r.;

[59] Strona kampanii „Zwyczajne nadzwyczajne" i przykładowa relacja: https://www.incredibleordinary.org/ https://www.youtube.com/watch?v=80IhP3g4PiY&list=PL3xTi8eO-wuv5sFdgYdrGeI-DK7FtZz2f

[60] Dedykowany kanał YouTube z przykładami nagrań wideo:
https://www.youtube.com/channel/UC6FP0xxlSG8xtesxTG_xjkg
https://www.youtube.com/watch?v=ofRVziiCVss
https://www.youtube.com/watch?v=BR6AgSF8AJ4
https://www.youtube.com/watch?v=McaZl5tZAOM
https://www.youtube.com/watch?v=HQXZUPgl6Hk

[61] Odcinek AidZone na kanale Euronews: https://youtu.be/Sq3xkKXjBoc

[62] https://www.avrupa.info.tr/en/news/looking-inspiration-start-over-7487
https://www.avrupa.info.tr/en/learning-language-key-new-life-7410

- osiągnięcie pełnej operacyjności kompleksowego systemu monitorowania;
- dalsze rozwijanie działań komunikacyjnych;
- regularne posiedzenia komitetu sterującego. Kolejne posiedzenia zaplanowano na wiosnę i jesień 2019 r.