



V Bruselu dne 12.3.2019
COM(2019) 133 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ

o hodnocení nařízení (EU) 2016/369 o poskytování mimořádné podpory v rámci Unie

{SWD(2019) 97 final}

Obsah

I. ÚVOD.....	2
II. ÚČEL A ROZSAH HODNOCENÍ	3
III. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ.....	3
IV. ZÁVĚRY A DALŠÍ POSTUP	7

I. ÚVOD

1. Nařízení Rady (EU) 2016/369 ze dne 15. března 2016 o poskytování mimořádné podpory v rámci Unie (dále jen „nařízení“) vstoupilo v platnost k datu přijetí a vztahuje se na období tří let (2016–2019). Řeší výjimečné humanitární výzvy, které vyplývají z přetrvávajícího migračního tlaku na vnější hranice Unie. Mimořádnou podporu dle nařízení lze ale poskytnout i v případech přírodních nebo člověkem způsobených pohrom, a to jestliže jejich výjimečný rozsah a dopad vede k závažným dalekosáhlým humanitárním důsledkům v jednom nebo více členských státech, a pouze za výjimečných okolností, k jejichž řešení nedostačuje žádný jiný nástroj, který je členským státům a Unii k dispozici. Nástroj vytvořený nařízením se v tomto dokumentu označuje jako „nástroj pro mimořádnou podporu“.
2. Obecným cílem nástroje pro mimořádnou podporu je poskytovat mimořádnou podporu založenou na potřebách, která usiluje o záchranu životů, prevenci a zmírňování lidského utrpení a zachování lidské důstojnosti, čímž doplňuje reakci postižených členských států. Mimořádná podpůrná opatření financovaná z nástroje pro mimořádnou podporu může provádět Komise nebo humanitární partneři EU, včetně nevládních organizací, specializovaných služeb členských států a mezinárodních agentur a organizací s požadovanou odbornou způsobilostí, které s Komisí uzavřely rámcovou dohodu o partnerství (FPA) nebo spadají do působnosti finanční a správní rámcové dohody (FAFA).
3. Dosud byl jediným zásahem financovaným z nástroje pro mimořádnou podporu zásah v souvislosti s přetrvávající uprchlickou krizí v Řecku, které bylo jediným členským státem, jenž zcela splňoval podmínky způsobilosti vytyčené nařízením. Odůvodnění aktivace nástroje v Řecku souviselo s různými faktory, včetně vysokého počtu příchozích, uzavření hranic západního Balkánu a skutečnosti, že Řecko, které již dříve vykazovalo nedostatečnou vnitrostátní kapacitu k řešení základních potřeb nově příchozích, přestalo být tranzitní zemí a stalo se hostitelskou zemí. Navíc nemohl žádný jiný nástroj EU ani vnitrostátní nástroj poskytnout podporu takového rozsahu a s takovou rychlostí.
4. Jako maximální příspěvek EU na poskytování mimořádné podpory Řecku po dobu tří let aktivace nástroje byla vyčleněna celková částka 650 milionů EUR¹. Plánování nástroje pro mimořádnou podporu probíhalo po celé období ročně prostřednictvím operačních priorit mimořádné podpory (ESOP), které humanitárním organizacím sloužily jako vodítko při přípravě jejich návrhů na opatření prováděná v Řecku. Celkově bylo z nástroje pro mimořádnou podporu financováno 29 operačních akcí, které provádělo 18 humanitárních partnerů Komise a byly zaměřeny na následující oblasti: poskytování

¹ Dle finančních rozhodnutí nástroje pro mimořádnou podporu bylo v letech 2016 a 2017 vyčleněno každý rok celkem 1 % z maximálního příspěvku na technickou pomoc Komise, v roce 2018 pak tato pomoc představovala 0,5 % z rozpočtu.

přístřeší, správa míst pobytu, peněžitá pomoc, distribuce nepotravinových položek, ochrana, vzdělávání, potravinová pomoc a zdravotnické služby, včetně psychosociální podpory. Ze stěžejní iniciativy nástroje, programu mimořádné podpory pro integraci a ubytování (ESTIA), bylo financováno poskytnutí přístřeší více než 50 000 lidí a předplacené karty s určitou hotovostí pro více než 65 000 uprchlíků a migrantů. Podobně přispěla opatření financovaná z nástroje k vybudování vnitrostátní přijímací kapacity: v táborech na pevnině bylo vytvořeno cca 35 000² ubytovacích míst.

II. ÚČEL A ROZSAH HODNOCENÍ

5. Podle čl. 8 odst. 2 nařízení musí Komise předložit Radě hodnocení provádění nařízení spolu s návrhy ohledně budoucí podoby nařízení a případně i návrhy na jeho doplnění či ukončení, a to nejpozději 17. března 2019.
6. Při provádění hodnocení vycházely útvary Komise mimo jiné z nezávislé externí studie. Zjištění této studie, uplatněná metodika a získané poznatky jsou popsány v pracovním dokumentu útvarů Komise přiloženém k této zprávě.
7. Pracovní dokument útvarů Komise hodnotí provádění opatření financovaných z nástroje pro mimořádnou podporu, tj. zjišťuje na základě zkušeností získaných při probíhajících i dokončených operacích, nakolik nařízení plní svůj účel. Hodnocení tedy usiluje o zjištění předností a nedostatků současného právního rámce a operativní reakce. Dále uvádí dokument řadu poznatků, které byly získány vyhodnocením nashromážděných podkladů a jež lze uplatnit při případných budoucích aktivacích nástroje.
8. Komise se celkově domnívá, že návrh hodnocení i studované otázky jsou adekvátní a že se opírají o solidní metodický přístup. Existují však jistá omezení, a to především pokud jde o načasování hodnocení. Za prvé, několik opatření financovaných z nástroje pro mimořádnou podporu v době hodnocení ještě stále probíhalo. Omezením tak byla nedostupnost některých závěrečných zpráv spolu s nedostatkem kvantitativních údajů, a to především ve vztahu ke kritériu efektivnosti. Za druhé bylo také příliš brzy, než aby se dala posoudit úspěšnost předání opatření financovaných z nástroje vnitrostátním orgánům, resp. úspěšnost provádění specifických činností pomocí jiných zdrojů financování z EU, jako je Azylový, migrační a integrační fond (AMIF), včetně jeho režimu grantů pro mimořádnou podporu (EMAS).
9. Na základě výše uvedených prvků uvádí tato zpráva alternativy pro budoucí podobu nařízení o nástroji pro mimořádnou podporu.

III. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

10. Pracovní dokument útvarů Komise předkládá hodnocení na základě pěti povinných kritérií, která jsou stanovena v pokynech Komise pro zlepšování právní úpravy: i) relevance, ii) efektivnosti, iii) účinnosti, iv) soudržnosti a v) přidané hodnoty na úrovni

² Některá z těchto míst byla jen dočasná a již byla zrušena.

EU. Kromě toho proběhlo hodnocení na základě kritéria vi) udržitelnosti. V následujících odstavcích je uveden přehled hlavních zjištění.

11. Zásah nástroje pro mimořádnou podporu byl coby reakce na humanitární aspekty migrace a uprchlické krize v EU **relevantní**. Na relevanci nařízení poukazují obecně následující zjištění:

- Nařízení poskytlo členskému státu – a tím jeho vnitrostátním orgánům – velmi potřebnou podporu pro zajištění rychlé reakce na rozsah vyvstávajících humanitárních potřeb, s nimiž se potýkal proměnlivý počet příjemců.
- Skutečnost, že opatření nástroje pro mimořádnou podporu prováděli přímo humanitární partneři EU, umožnilo rychle a účinně reagovat na krizi.
- Flexibilita legislativního rámce nástroje pro mimořádnou podporu umožnila vyvíjet a přizpůsobovat reakci podle proměňujících se potřeb v terénu, a to někdy i v mimořádně krátkých lhůtách.

12. Během aktivace nástroje pro mimořádnou podporu byla **zajištěna soudržnost** a doplňkovost **s dostupnými unijními a vnitrostátními nástroji a dodržování čtyř humanitárních** zásad lidskosti, neutrality, nezávislosti a nestrannosti. Nástroj doplnil opatření prováděná jak vnitrostátními orgány, tak v rámci dalších nástrojů EU. Opatření nástroje pro mimořádnou podporu byla navržena a provedena zcela v souladu s humanitárními zásadami. Celkově nebyl v průběhu provádění opatření nástroje zaznamenán žádný případ překrývání s jinými unijními či vnitrostátními nástroji. O soudržnosti nástroje svědčí následující zjištění:

- Koordinační *mechanismus* zřízený Komisí pro komunikaci mezi jejími různými útvary (např. Útvarem na podporu strukturálních reforem (SRSS), GŘ HOME a GŘ ECHO), jejími humanitárními partnery a vnitrostátními orgány byl klíčovým faktorem při zamezování překrývání a zajišťování součinnosti.
- *Úloha* Komise při koordinaci všech zúčastněných aktérů, ale i to, že řecké orgány přijaly finanční plány, které posloužily jako strategické dokumenty pro reakci, představovaly klíčový úspěch, který pozitivně přispěl ke koordinaci reakce EU na uprchlickou krizi.
- Jako obzvláště důležité faktory, které zajistily soudržnost a pozitivní výsledky, byly zhodnoceny přítomnost Komise v terénu, její průběžné lokální monitorování prováděných opatření a poskytování specifických odborných znalostí v oblasti humanitární pomoci.

13. Nástroj pro mimořádnou podporu se celkově ukázal jako **účinný** a z něj financovaná opatření dosáhla stanovených cílů, neboť řešila základní humanitární potřeby, a přinesla tak příjemcům rychlou pomoc. Ještě důležitější je, že situace uprchlíků a migrantů se

výrazně zlepšila oproti výchozímu stavu v roce 2016. Ohledně účinnosti nástroje byly učiněny tyto hlavní poznatky:

- Opatření financovaná z nástroje pro mimořádnou podporu dosáhla svých cílů, neboť přispěla k záchraně životů, zmírnění lidského utrpení a zachování důstojnosti postižených osob.
- Do řešení potřeb příjemců se zapojilo více sektorů, jednalo se například o poskytování ubytování, víceúčelové peněžní převody, zásobování vodou, sanitaci, hygienické služby a poskytování zdravotní péče, ochrany a vzdělávání.
- Jako účinná se při poskytování rychlé a flexibilní reakce ukázala i pracovní metoda pro implementaci nástroje pro mimořádnou podporu (tj. provádění opatření prostřednictvím zavedených humanitárních partnerů Komise).
- Spolupráce navázaná s místními orgány, například obcemi, sehrála klíčovou úlohu při dosahování hlavních cílů stěžejní iniciativy „mimořádná podpora zaměřená na integraci a ubytování“ (ESTIA).

Ačkoli účinnému provádění opatření nástroje pro mimořádnou podporu v Řecku nestály v cestě žádné významné překážky, projevil se na počátku krize určité problémy. Například *na strategické úrovni* byl hlavním faktorem ovlivňujícím účinnost opatření nástroje pro mimořádnou podporu v době jeho aktivace nepřetržitý příliv migrantů a uprchlíků do Řecka. Vnitrostátní orgány byly navíc přetížené a nezavedly od počátku jasně definovaný vnitrostátní strategický přístup k řešení uprchlické a migrační krize. V rané fázi aktivace nastávaly také problémy s koordinací, především mezi všemi zúčastněnými aktéry (např. příslušnými útvary Komise, vnitrostátními orgány a humanitárními partnery Komise). V průběhu zásahu nástroje v Řecku se však koordinace a spolupráce více rozvinula a zlepšila. *Na operační úrovni* představovaly problém proměnlivé údaje o počtu příjemců (tzn. počtu příchozích uprchlíků a migrantů). Vyvážila ho však flexibilita nástroje pro mimořádnou podporu při přizpůsobování se proměnlivým potřebám spolu s podrobným monitorováním, které přímo na místě prováděli terénní odborníci Komise. Oba prvky zásadně přispěly k zajištění účinného pokrytí potřeb.

14. Přidělování rozpočtu nástroje pro mimořádnou podporu, včetně příslušných rozhodnutí o financování, bylo včasné a zohledňovalo konkrétní potřeby. Celkově lze říci, že **efektivnost** opatření financovaných nástrojem pro mimořádnou podporu byla přiměřená a že se v průběhu prováděcího období zvyšovala. Protože zásah nástroje pro mimořádnou podporu v Řecku byl v EU první svého druhu, nelze jej zcela srovnávat se zásahy EU provedenými ve třetích zemích, které se liší kontextem i působícími faktory. Ze srovnání zásahu nástroje pro mimořádnou podporu s obdobnými zásahy EU ve třetích zemích (např. Egypt, Jordánsko, Libanon a Turecko) však vyplývá, že průměrné náklady na provádění činností mimořádné podpory byly v Řecku oproti obdobným zásahům celkově nižší. Analýza poukázala však i na odlišné úrovně efektivnosti v různých sektorech. Vysoká nákladová efektivnost byla například zaznamenána

v sektoru zdravotnických služeb, u pomoci v oblasti základních potřeb poskytované prostřednictvím víceúčelových peněžních převodů a při zajišťování potravin a živobytí, zatímco vyšší efektivity by bylo mohlo být dosaženo například u ochranných a ubytovacích služeb.

Ačkoli se nevyskytly žádné významné překážky při racionalizaci opatření financovaných z nástroje pro mimořádnou podporu, byla nákladová efektivnost ovlivňována týmiž faktory, o nichž je výše uvedeno, že působily na účinnost opatření nástroje (např. přetížená kapacita, koordinace vnitrostátních orgánů apod.). Konkrétně se problémy týkaly nedostatků ve vnitrostátní infrastruktuře a službách při přijímání uprchlíků a migrantů a při plnění norem pro přijímání u proměnlivého počtu osob a dále rozložení uprchlických táborů resp. míst pobytu ve členském státě. Tyto problémy ovlivňovaly nákladovou efektivnost opatření prováděných nástrojem pro mimořádnou podporu zejména v počátcích jeho aktivace (tj. v roce 2016), kdy bylo třeba vynakládat větší částky, aby se zahájila veškerá opatření prováděná nástrojem v Řecku (např. zřizování uprchlických táborů a míst pobytu se stanoveným cílem 35 000 míst). Časem se však situace zlepšila, k čemuž přispěla mimo jiné i zmírňující opatření Komise, která zahrnovala například následující:

- podněcování partnerů, aby více zaměstnávali místní pracovníky a dobrovolníky (a snížili tak vysoký počet zaměstnanců působících v zahraničí) a navazovali partnerství s místními nevládními organizacemi,
- podněcování humanitárních partnerů ke zvýšení efektivity uplatněním úspor z rozsahu (např. sloučením různých programů pro peněžní převody, které původně provádělo několik humanitárních partnerů, do jediného programu) a
- přísné sledování opatření prováděných nástrojem Komise, které přispělo k většímu využívání nákladově efektivních alternativ.

Tyto zkušenosti mohou poskytnout užitečné informace pro zajištění stále přítomného cíle nákladové efektivity mimořádných operací.

15. Zásah nástroje pro mimořádnou podporu v Řecku přinesl při reakci na krizi v zasaženém členském státě konkrétní **přidanou hodnotu na úrovni EU**, neboť řešil vznikající humanitární potřeby, které by nebylo možno uspokojit vnitrostátními nástroji ani jinými nástroji EU. Přidanou hodnotu na úrovni EU zvýšily následující čtyři hlavní charakteristiky nástroje pro mimořádnou podporu:

- rychlá reakce u rozsáhlých opatření,
- flexibilita nástroje při jeho přizpůsobování měnícím se potřebám,
- odborné znalosti v oblasti humanitární pomoci poskytované útvary Komise, jejími terénními odborníky v konkrétních lokalitách a zavedenými humanitárními partnery a

- rychlá mobilizace nevládních organizací, které nelze financovat žádným jiným nástrojem EU.

Navíc zahrnuje přidaná hodnota na úrovni EU také znalosti a know-how, které byly v důsledku zásahu v rámci opatření prováděných nástrojem předány místním organizacím a vnitrostátním subjektům. Další přidanou hodnotu zajistila schopnost Komise navazovat partnerství s místními subjekty občanské společnosti, které se staly provádějícími humanitárními partnery, což umožnilo využít při zásazích tolik potřebné místní zkušenosti a dovednosti.

16. Přestože na zhodnocení **udržitelnosti** opatření nástroje pro mimořádnou podporu bylo ještě příliš brzy vzhledem k tomu, že v době hodnocení nařízení několik opatření ještě probíhalo, vyplynulo ze zjištění, která jsou podrobně popsána v pracovním dokumentu útvarů Komise, že v tomto směru byla podniknuta řada opatření:

- Udržitelnost zohlednili při návrhu a provádění opatření všichni humanitární partneři Komise a spolu s výstupními strategiemi byla zohledněna i ve strategii ESOP 2018.
- Bylo zajištěno financování z EU pro účely pokračování stěžejních programů prostřednictvím jiných unijních nástrojů (dne 20. prosince 2018 byly podepsány pověřovací dohody AMIF/EMAS na rok 2019 s vysokým komisařem OSN pro uprchlíky (UNHCR), Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) a Dětským fondem OSN (UNICEF)).
- Díky opatřením prováděným nástrojem pro mimořádnou podporu se zdokonalila koordinace všech příslušných aktérů, tj. útvarů Komise, vnitrostátních a místních orgánů (včetně obcí), partnerů a místních organizací.
- Související předávání znalostí a budování kapacit pro místní organizace a vnitrostátní orgány zajistilo, že opatření budou moci pokračovat.
- Aspekt udržitelnosti opatření prováděných nástrojem pro mimořádnou podporu v Řecku doplnila i další opatření, která byla financována útvary Komise (například Útvar na podporu strukturálních reforem a GŘ HOME) a zaměřovala se na posílení vnitrostátních kapacit orgánů.

IV. ZÁVĚRY A DALŠÍ POSTUP

17. S ohledem na zjištění uvedená v pracovním dokumentu útvarů Komise a na připojená posouzení kvalitativních i dostupných kvantitativních podkladů a s přihlédnutím k operačním zkušenostem a vyvozeným poučením dospívá Komise k celkovému závěru, že aktivace a zásah nástroje pro mimořádnou podporu v Řecku měly pozitivní dopad a dosáhly cílů stanovených v nařízení. Je však třeba poznamenat, že provádění opatření v rámci nástroje pro mimořádnou podporu, a tedy i jejich hodnocení, vycházejí z jediné aktivace nástroje, která proběhla v Řecku. Proto je důležité rozlišovat mezi

problémy a doporučeními, které se týkají právního rámce a aktivace nařízení jako takového, a těmi, které se vztahují k operacím prováděným v konkrétním kontextu Řecka.

18. Komise se domnívá, že aktivace nástroje pro mimořádnou podporu umožnila dosáhnout cílů nařízení, neboť v reakci na nouzovou situaci v Řecku zajistila nezbytnou strukturovanou humanitární reakci a vytvoření potřebné infrastruktury. Načasování aktivace bylo vhodné a umožnilo vytvořit přemostění mezi počátečním nouzovým stavem a současnou cílenější reakcí. Kvalita poskytovaných služeb byla uspokojivá a udržitelnost opatření se zajistila hladkým přechodem z financování z nástroje pro mimořádnou podporu na jiné zdroje financování. Komise proto doporučuje ukončit současnou aktivaci nástroje pro mimořádnou podporu.
19. Pokud jde o samotné nařízení, jsou na základě posouzení Komise možné tři alternativy budoucího vývoje nástroje pro mimořádnou podporu:

- 1) Zrušit nařízení 2016/369

Vzhledem k drtivým humanitárním dopadům, kterým Řecko čelilo, byl zásah nástroje pro mimořádnou podporu relevantní, neboť přinesl rychlé a účinné řešení situace takového rozsahu. Pracovní metoda i právní rámec nařízení umožnily flexibilní a rychlou reakci. Realizaci v praxi zabezpečily zkušené útvary Komise a organizace humanitárních partnerů, jejichž podpora byla mobilizována. Partneri spolupracovali s vnitrostátními orgány i místními organizacemi a jako protihodnotu jim zajišťovali budování kapacit a předávání znalostí za účelem posílení udržitelnosti opatření.

Legislativní rámec nařízení je tedy dostatečně udržitelný a flexibilní, aby mohl podpořit členský stát, který je vystaven podobné nebo jiné nouzové situaci (a splňuje kritéria způsobilosti), a projevit tak evropskou solidaritu na základě odborných znalostí Evropské komise v oblasti humanitární pomoci, pakliže by taková potřeba vyvstala.

Zrušením nařízení by se tak EU připravila o nástroj, který se ukázal jako vhodný ke svému účelu při reakci na humanitární následky krize, jež měla v EU mimořádný rozsah a dopad, jak dokládá pracovní dokument útvarů Komise. Navíc již působnost nařízení o nástroji pro mimořádnou podporu omezuje jeho uplatňování na případy, kdy je kapacita členských států přetížena v důsledku člověkem způsobené nebo přírodní pohromy, a na výjimečné okolnosti, kdy nedostačuje žádný jiný nástroj dostupný členským státům a Unii.

Tento postup proto Komise nedoporučuje.

- 2) Pozměnit nařízení 2016/369

Komise má za to, že nařízení není třeba pozměňovat. Neexistuje žádný doklad o potřebě změny právního rámce.

Pokud jde o provádění opatření nástroje pro mimořádnou podporu v kontextu Řecka, má Komise za to, že problémy zjištěné v průběhu první aktivace nástroje – například proměnlivý stav potřeb v Řecku spolu s přetíženou kapacitou a koordinací vnitrostátních orgánů, což mělo vliv především na účinnost a efektivnost opatření – jsou „externí“ faktory. Nesouvisejí přímo s právním rámcem nástroje, nýbrž se vztahují k situačnímu kontextu zasaženého členského státu.

Navíc, jestliže v budoucnu vyvstane potřeba aktivace, vztahují se oblasti s potenciálem pro zlepšení k operačním aspektům nástroje, nikoli k jeho právnímu rámci, což bylo patrné například při zřizování koordinačních struktur či předběžném zjišťování lokálních kapacit v zasaženém členském státě EU pro účely případného raného zapojení místních resp. vnitrostátních organizací. Bude-li tedy v rámci budoucí aktivace třeba upravit charakter opatření prováděných nástrojem potřebám a kontextu zasaženého členského státu, lze přihlídnout k vyvozeným poučením a doporučením, aniž by nařízení o nástroji pro mimořádnou podporu bylo nutné měnit.

Tento postup proto Komise nedoporučuje.

3) Zachovat nařízení 2016/369

Navíc k bodům uvedeným výše u alternativy 1 poskytuje alternativa zachování nařízení a ponechání možnosti mimořádné podpory „v záloze“ Evropské unii nástroj pro podporu jednoho či několika členských států, bude-li na jejich území třeba reagovat na humanitární následky případných budoucích krizí (nejen migračních) mimořádných rozměrů.

Nástroj pro mimořádnou podporu je jediným nástrojem navrženým k poskytování reakce na málo pravděpodobné události s velkým dopadem v EU. Na základě návrhu Komise může být rychle aktivován Radou a doplňuje opatření členských států EU v oblasti působnosti jejich vnitrostátních pravomocí. Celkově je nástroj pro mimořádnou podporu výrazem evropské solidarity a ukazuje občanům EU přidanou hodnotu na úrovni EU, jež chrání občany, kteří se ocitnou v nouzi.

„Záložní“ alternativa nebude mít žádné rozpočtové dopady, neaktivuje-li se mimořádná podpora. V rozpočtu Evropské unie by měla být ponechána poznámka *pour memoire*.

Komise tedy doporučuje tento postup.

20. S přihlédnutím k vyvozeným poučením a dosavadním zkušenostem uvítá Komise zpětnou vazbu od zúčastněných subjektů, která bude i nadále hlavní hybnou silou budoucích zdokonalení.