Препоръки на ВКБООН към Европейския съюз относно Многогодишната финансова рамка за периода 2028-2034 г.

В условията на засилваща се геополитическа нестабилност и променящи се подходи към предоставянето на хуманитарна помощ и помощ за развитие, Европейският съюз (ЕС) стои пред уникалната възможност да даде приоритет на необходимите средства за запазване на постигнатия до момента напредък чрез залагането им в предстоящата си Многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2028-2034 г. Чрез стратегическо насочване на вътрешни и външни ресурси, ЕС може да подчертае своя авторитет на международно ниво, както и да допринесе за намирането на устойчиви решения за бежанците, вътрешно разселените лица и лицата без гражданство. Това ще бъде от ключово значение за преодоляване на първопричините за принудително разселване, както и за гарантиране на икономическа стабилност, сигурност и глобално влияние през следващите години. Решаващ елемент на тези дискусии е отговорът на ЕС на принудителното разселване и смесените движения, които остават на първо място както във вътрешния дневен ред на държавите членки (ДЧ) на ЕС, така и в стратегическите партньорства на Съюза с трети държави. Настоящият документ не се фокусира върху обосноваването на необходимостта от устойчива официална помощ за развитие, а подчертава стратегическото значение на справянето с принудителното разселване за ЕС и предлага препоръки за това как най-добре да се утвърди този приоритет в рамките на следващия бюджетен цикъл.

От приемането на настоящата Многогодишна финансова рамка (МФР) през 2020 г. броят на принудително разселените хора в световен мащаб е нараснал с 50 %, увеличавайки се от 82 на над 120 милиона души. Това се дължи както на нововъзникнали кризи, като тези в Украйна, Судан и региона на Сахел, така и на продължителни конфликти в Сирия, Афганистан, Демократична република Конго, Венецуела и Мианмар. Днес над 60 % от принудително разселените хора живеят в нестабилни условия, включително по-голямата част от вътрешно разселените лица и около половината от всички бежанци в света. Тези ситуации не само подхранват нарастващите хуманитарни нужди, но също така оказват силно въздействие върху миграционните потоци към ЕС, като до 70 % от търсещите убежище и 56 % от незаконните мигранти, пристигащи на границите му, произхождат от нестабилни условия. Следващата МФР ще определи наличните за ЕС средства, с които да се отговори стратегически на тези предизвикателства и да се намерят решения от една страна по пътя на миграцията чрез Комисията съгласно подхода основан на целия маршрут, а от друга в рамките на всяка ДЧ съгласно Пакта на ЕС за миграцията и убежището. Чрез адекватно финансиране, ЕС може да укрепи системите за убежище на своите ДЧ, като ги направи по-ефективни и по този начин подобри способността си да управлява потоците от хора. ЕС може също така да гарантира предоставянето на животоспасяваща хуманитарна помощ в трети страни, като същевременно стратегически използва инструментите си за международно партньорство, за да се справи с първопричините за принудителното разселване и смесените миграционни потоци, да осигури алтернативи на опасните пътувания, да защити своите икономически интереси и да ограничи нестабилността. Това ще позволи преодоляване на несъответствията между хуманитарната помощ и помощта за развитие, намаляване на дългосрочните разходи, насърчаване на устойчиви решения и защита на фундаменталните за ЕС ценности[1].

[1] Тези препоръки се основават на препоръките, предложени от Службата на ООН в Брюксел, и са в съответствие с тях, като отразяват позицията на ООН по междусекторни въпроси, споделяни в рамките на мандатите на всички агенции.

Следното обобщение събира **основните препоръки на ВКБООН**, изготвени на база подробните предложения, описани в настоящия документ. Целта е да се гарантира стратегически, добре финансиран и ефективен отговор от страна на ЕС на принудителното разселване в рамките на следващата МФР.

I. **Да се приоритизира отпускането на ресурси за изпълнението на Пакта за миграцията и убежището в рамките на бюджета на ЕС.** Да се осигури, като част от следващата МФР, специален инструмент за ДЧ, който да служи за изпълнението на приоритетите в областта на убежището, миграцията и интеграцията. Необходимо е да се гарантират адекватни ресурси за укрепване на системите за предоставяне на убежище, разширяване на капацитета и подобряване на условията за прием, както и за подкрепа на достойни, ефективни и устойчиви процедури за връщане, в пълно съответствие с основните права на лицата, за които е установено, че не се нуждаят от международна закрила.

II. **Да се гарантират адекватни и целенасочени ресурси за отговор на нарастващите хуманитарни нужди и принудителното разселване чрез интегрирани дейности, които да помогнат за справяне с причините и последиците от уязвимостта.** Да се запази ясното разграничение между финансирането на дейности, основани на хуманитарни принципи, и ресурсите, отпускани за дългосрочни международни партньорства. Да се заделят минимум 2,3 млрд. евро годишно за хуманитарна помощ, като същевременно се укрепи Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз и резерва за спешна помощ, както и да се увеличат сегашните 10 % отделени средства за миграция и принудително разселване в рамките на следващия инструмент на ЕС за международни партньорства, така че той да съответства на водещата роля, която ЕС иска да вземе.

III. **Преодоляването на първопричините за принудителното разселване и осигуряването на закрила и решения за хората, принудени да бягат, да се превърне в основен стълб на външната политика на ЕС, в съответствие с подхода, основан на целия маршрут.** ЕС може да постигне това чрез създаване на специален многогодишен финансов поток, насочен към справяне с миграцията и принудителното разселване. Този поток следва да балансира: (а) ресурси за страните на произход, транзит и местоназначение, като част от цялостен подход към миграцията и принудителното разселване, съгласуван с модела на МОМ и ВКБООН; (б) целеви инвестиции за укрепване на устойчивостта в нестабилни контексти; и (в) отдаване на приоритет на устойчивата реинтеграция като основен елемент във всички процеси на връщане.

IV. **Стратегията “Глобален портал” - Global Gateway (GG) следва да бъде използвана за насърчаване на устойчиви решения на предизвикателствата, свързани с принудителното разселване. Тя трябва да се представя не само като инструмент за развитие на икономически партньорства, но и като двигател за стабилност и дългосрочно развитие в нестабилни и засегнати от разселване региони.** Приоритетно трябва да се включват принудително разселените хора и приемащите ги общности в инициативите по стратегията Global Gateway. Следва да се насърчават инвестиции в региони с висока концентрация на бежанци и вътрешно разселени лица, като същевременно се запази ангажираността чрез стабилни и добре финансирани инструменти за помощ за развитие в държави, където Global Gateway не се разглежда като приложима възможност.

В рамките на вътрешния бюджет на ЕС

I. Да се приоритизира насочването на ресурси за изпълнението на Пакта за миграцията и убежището в рамките на бюджета на ЕС.

В периода 2022-2024 г. държавите-членки на ЕС са получили общо близо три милиона молби за убежище за първи път, средно около един милион годишно, което се дължи на нови и продължителни конфликти, политическа нестабилност в нестабилни региони и разселване, предизвикано от климата. Към края на 2024 г. 1,2 млн. молби остават в процес на разглеждане от националните органи, което отразява нарастващо натрупване на изостанали молби, което натоварва капацитета на ЕС за управление на новопристигащите, включително по отношение на капацитета за приемане/настаняване и програмите за интеграция. Пактът за миграцията и убежището е не само основата на ангажимента на ЕС за справедливо, хуманно и ефективно управление на миграцията и границите, но и рамка за укрепване на капацитета за обработка на молби. Тя позволява бързото идентифициране на лицата, които се нуждаят от международна закрила , като по този начин се подобрява управлението на незаконните пристигания и връщания. Същевременно тя позволява да се спазват задълженията на ЕС за предоставяне на международна закрила. Въпреки това, ако не се осигурят достатъчно ресурси, държавите членки могат да срещнат сериозни затруднения при изпълнението на заложените цели на Пакта. Това би могло да доведе до политическа реакция, увеличение на незаконната миграция и по-нататъшна поляризация на обществения дебат за миграцията в ЕС. За да бъде успешен, следващият период на МФР трябва да гарантира необходимите ресурси за ДЧ, така че те да могат да развиват Пакта, включително като:

1. Се гарантира, че следващата МФР включва специален инструмент за ДЧ, който да служи за изпълнението на приоритетите в областта на убежището, миграцията и интеграцията. Този инструмент трябва да разполага с повече средства от сегашните 10 милиарда евро, предвидени по линия на Фонд "Убежище, миграция и интеграция" - ФУМИ. Настоящото финансиране не отговаря на оперативните нужди, свързани с прилагането на Пакта – това е ясно посочено в оценката на Комисията, според която основни реформи като гранични процедури, капацитет за приемане и необходимият персонал надвишават наличните ресурси. Европейският парламент също е предупредил, че хроничният недостиг на финансиране застрашава успешното прилагане на Пакта.

2. Бъдат приоритизирани ресурсите за укрепване на системите за предоставяне на убежище, като се даде възможност за разширяване на процедурите за граничен контрол, ускоряване на процедурите за предоставяне на убежище, справедливо и ефективно обработване на молбите, подкрепа за качествено вземане на решения, стабилни процедурни гаранции и независим мониторинг.

3. Се отделят адекватни средства за увеличаване на капацитета и условията за приемане в ЕС, включително подкрепа за алтернативи на задържането и правна помощ, гарантиране на спазването на правото на ЕС и международното право за бежанците, както и на специализиран и достатъчен персонал - преводачи, медицински, психо-социални експерти и експерти по закрила на детето - основен пропуск, установен в оценката на нуждите на пакта, направена от Комисията, която оцени капацитета на държавите-членки за прилагане на основните мерки за убежище и приемане в рамките на вътрешното измерение на пакта.

4. Се отпуснат целеви ресурси в подкрепа на достойни, ефективни и устойчиви процедури за връщане, спазващи основните права на лицата, за които е установено, че не се нуждаят от международна закрила, включително консултации преди връщането, подкрепа за реинтеграция и координирани рамки за реадмисия. Укрепването на тези системи ще допринесе за изпълнението на Пакта и ще намали тежестта на нерешените случаи върху националните системи.

В рамките на действията на ЕС в областта на външната политика

II. Да се гарантират адекватни и целенасочени ресурси за отговор на нарастващите хуманитарни нужди и принудителното разселване чрез интегрирани дейности, които да помогнат за справяне с причините и последиците от уязвимостта.

Разрешаването на продължителните хуманитарни кризи е от съществено значение, тъй като те не само водят до нестабилност, принудително разселване и смесени миграционни потоци, но също така отслабват държавните институции, подкопават икономиките и създават геополитически вакуум, често запълван от недържавни участници. Проактивният ангажимент на ЕС е от решаващо значение за ограничаване на тези рискове и за опазване на стратегическите му интереси както в рамките на Съюза, така и извън него. Когато настоящата многогодишна финансова рамка (МФР) е приета през 2020 г., според данните на Служба на ООН за координация на хуманитарните въпроси (ОСНА), около 168 милиона души са се нуждаели от хуманитарна помощ. До 2025 г. тази цифра почти се е удвоила и достига близо 300 милиона души.

Европейският парламент вече подчерта нуждата от по-гъвкави механизми за реагиране при кризи и по-целенасочена хуманитарна помощ, способна да отговори на нарастващите глобални нужди. За тази цел хуманитарните бюджети трябва да бъдат по-предвидими, стабилно финансирани и гъвкави, като се намали зависимостта от ad hoc допълнителни средства и вътрешни преразпределения, които често забавят реакцията и създават несигурност. Това в крайна сметка вреди и на самите стратегически интереси на ЕС. За да гарантира, че най-уязвимите групи - като принудително разселените - получават навременна и адекватна подкрепа както при извънредни ситуации, така и в продължителни кризи, следващата МФР трябва да осигури достатъчно и целево хуманитарно финансиране. За постигането на тази цел ЕС следва да обмисли:

1. Запазване на ясното разграничение между финансирането на хуманитарни дейности, основани на хуманитарни принципи, и ресурсите, отпускани за дългосрочни международни партньорства. Хуманитарната помощ следва да остане независима от политически, икономически или други цели, за да се гарантира нейната надеждност и ефективност и да се запази дългогодишната водеща роля на ЕС в хуманитарната сфера.

2. Заделяне на минимум 2,3 млрд. евро годишно за хуманитарна помощ, за да се отговори адекватно на нарастващия мащаб, спешност и обхват на нуждите, очертани от ОСНА. Това основно финансиране трябва да бъде подкрепено с по-опростени административни, управленски и финансови процедури в рамките на Европейската комисия, с цел ускоряване на изплащането на средствата и осигуряване на предвидима подкрепа за партньорите, които реагират както на продължителни, така и на нововъзникващи кризи. Това е особено важно в настоящия контекст, когато хуманитарните организации се сблъскват с тежки съкращения на персонал поради ограничено финансиране, което затруднява тяхната способност да управляват проекти и да достигат до нуждаещите се. Ресурсите трябва да бъдат насочени приоритетно към самите хора, на които служим. Освен това, финансирането трябва да бъде допълнено от гъвкав и бързо достъпен инструмент, като Резерва за солидарност и спешна помощ (SEAR), който следва да разполага с годишен бюджет от поне 1,2 млрд. евро, както е предвидено в настоящата МФР.

3. Увеличаване на сегашните 10 % отделени средства за миграция и принудително разселване в рамките на следващия инструмент на ЕС за международни партньорства, за да отговарят на водещата роля, която Съюзът иска да играе. ВКБООН приветства отделянето на 10 % от пакета от 80 млрд. евро за миграция и принудително разселване по линия на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (NDICI)-Глобална Европа, което е ключова стъпка към предвидимо и структурирано участие, и насърчава продължаването му с пропорционално увеличение и постоянна прозрачност. От приемането на настоящата МФР през 2020 г. броят на

принудително разселените лица в световен мащаб е нараснал с над 50 % - от 82 млн. на 123 млн. души, а глобалните нужди на ВКБООН от финансиране са се увеличили с 30 % - от 8,6 на 11 млрд. долара. С оглед на тези нарастващи нужди и стратегическия интерес на ЕС за ефективно управление на разселването, от съществено значение е пропорционално увеличаване на средствата, отпуснати в рамките на следващата МФР.

III. Преодоляването на първопричините за принудително разселване и осигуряването на закрила и решения за хората, принудени да бягат, да се превърне в основен стълб на външната политика на ЕС, в съответствие с подхода, основан на целия маршрут.

Необходимостта от приоритизиране на убежището и миграцията във външната дейност на ЕС, както ясно подчертава и Европейската комисия, никога не е била по-спешна. При намаляваща глобална помощ и отслабваща многостранна система, международната общност трудно отговаря на мащаба и сложността на принудителното разселване. В тази ситуация ЕС трябва да играе по-активна роля — не само за да защити основните си ценности, но и за да опази дългосрочните си стратегически интереси, особено в своите съседни райони. Целевото финансиране за устойчиви решения, повишаване на устойчивостта и приобщаване може да допринесе за справяне с причините за разселването и нестабилността, като в същото време подсили стабилността в ключови региони — от Африка и Близкия изток до Източна Европа и Западните Балкани. Това би укрепило партньорствата на ЕС и позицията му в тези области. Инвестициите в местните общности, превенцията на конфликти, осигуряването на препитание и основно развитие са от решаващо значение за сигурността и благоденствието на Европа — и често са значително по-изгодни от военните разходи. **ЕС може да постигне това чрез създаване на специален многогодишен финансов инструмент за справяне с миграцията и принудителното разселване, който включва следните елементи:**

1. Балансирано разпределение на ресурсите между страните на произход, транзит и местоназначение, с цел да се приложи цялостен подход към миграцията и разселването, съгласуван с подхода на МОМ и ВКБООН, основан на подкрепата по продължението на маршрута. Това включва справяне с първопричините за разселването, укрепване на националните системи за реагиране (убежище/пребиваване, достъп до основни обществени услуги), както и предоставяне на закрила и устойчиви решения в страните на произход и транзит (включително по отношение на достъпа до възможности за препитание). Същевременно това изисква подкрепа за капацитета за приемане и интеграция, разширяване на безопасните и редовни пътища и осигуряване на алтернативи на опасните пътувания по ключови смесени маршрути за придвижване.

2. Целеви инвестиции за осигуряване на устойчивост в нестабилни и засегнати от разселване ситуации, като се увеличи финансирането базови обществени услуги и инфраструктура, насърчаване на политически реформи, предотвратяване на конфликти и развитие на приобщаваща икономика. Тези елементи са ключови за справяне с причините и двигателите на нестабилност и принудително разселване.

3. Приоритизиране на устойчивата реинтеграция като централен елемент на всички процеси на връщане. Връщането следва да бъде доброволно, достойно и подкрепено от цялостни усилия за реинтеграция, осигуряващи дългосрочна стабилност и предотвратяване на повторно разселване. Това изисква цялостен, основан на общността подход, който гарантира, че завръщащите се лица са включени в процесите на местно развитие и имат устойчив достъп до подходящи жилища, средства за препитание и основни услуги като образование, здравеопазване, вода и канализация.

IV. Стратегията "Глобален портал" (Global Gateway) следва да бъде използвана за насърчаване на устойчиви решения на предизвикателствата, свързани с принудителното разселване. Тя трябва да се представя не само като инструмент за развитие на икономически партньорства, но и като двигател за стабилност и дългосрочно развитие в нестабилни и засегнати от разселване региони.

Регионите, в които се намират бежанци и вътрешно разселени лица, трябва да бъдат признати за изключително важни за постигането на стабилност, устойчивост и приобщаващ растеж. Макар че Global Gateway е насочен предимно към търговията, инвестициите и инфраструктурата, той предоставя стратегическа възможност за насочване на финансиране за развитие към засегнатите от разселване региони, като спомага за намаляване на нестабилността, подкрепя приемащите общности и се справя с причините за последващо движение.

За да се гарантира устойчивото включване на принудително разселените лица и приемащите общности, е необходимо целенасочено съгласуване на политиките, стимули и приобщаващ подход при проектирането на инициативите. В тази връзка ЕС би могъл да обмисли следното:

1. Приоритетно включване на принудително разселеното население и приемащите общности в инициативите на Global Gateway, като се гарантира, че ползите от тези проекти се споделят по справедлив и приобщаващ начин. Това може да бъде постигнато чрез използване на целеви показатели, политически стимули и преференциално финансиране - въз основа на модели като прозореца на Международната асоциация за развитие (МАР) за приемащите общности и бежанците, прилаган от Световната банка в сътрудничество с ВКБООН.

2. Насърчаване на инвестициите по линия на Global Gateway в региони с висока концентрация на принудително разселени лица, чрез целенасочени инвестиции, насърчаващи приобщаване, устойчивост и икономически възможности както за местното население, така и за бежанците и вътрешно разселените. Това може да се основава на партньорства като съвместната инициатива на ВКБООН и Международната финансова корпорация, която има за цел да подобри достъпа до работни места, финансови услуги и възможности за бежанците и вътрешно разселените лица.

3. В страни, където Global Gateway не се разглежда като приложим инструмент, ЕС следва да запази ангажимента си чрез стабилни и адекватно финансирани механизми за развитие. Това е особено важно за осигуряване на плавен преход между хуманитарна помощ и дългосрочно развитие, особено в нестабилни държави с големи нужди, но ограничен достъп до инвестиции. В противен случай съществува риск от загуба на постигнатия напредък, отслабване на националните системи, създаване на паралелни структури и задълбочаване на кризите с разселване – с последствия за регионалната и европейската стабилност.