



Брюксел, 15.6.2021 г.
COM(2021) 380 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Съобщение относно първите поуки, извлечени от пандемията от COVID-19

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Светът продължава да се бори с безпрецедентна криза в областта на общественото здраве, която засегна сериозно живота на хората, подложи обществата на огромен натиск и предизвика едно от най-тежките глобални икономически предизвикателства в съвременната история. С покачването на процента на ваксинациите и намаляването на равнищата на заразяване, ЕС въведе набор от мерки и координация за борба с пандемията и смекчаване на последиците от нея за нашите общества и икономики. В същото време свързаните с COVID-19 рискове остават големи, а дневните нива на заразяване в световен мащаб са повече от два пъти по-високи от нивата през същия период на миналата година.

Това се дължи на факта, че въпреки напредъка в борбата с нея, пандемията все още не е приключила. То също така показва спешната необходимост да продължим да извличаме поуки от тази криза, за да можем по-добре да реагираме на новите и възникващите заплахи от тази пандемия, като същевременно се подготвим за нови и различни здравни кризи в бъдеще. Поради това в настоящото съобщение се обръща внимание на някои от първите поуки в областта на здравеопазването, във връзка с които Европа трябва да предприеме действия веднага. По замисъл и необходимост този доклад е междинен и е основа за извличане на още поуки в дългосрочен план.

Всяко действие от такова естество трябва да започне с критичен поглед към предприетите мерки, кои от тях са били успешни и кои — не. Трябва да се признае, че без уменията и себеотрицанието на толкова много работещи на първа линия, положението несъмнено би било още по-трудно. Също така трябва да се вземе предвид неравномерното въздействие на кризата, като уязвимите групи са сред най-силно засегнатите. Честната оценка е от съществено значение, за да се извлекат реални поуки на политическо равнище и във връзка с политиките. Тя може да помогне да се установи къде са демонстрирани слабости и нестабилност, кои елементи на системите и културата за подготвеност и реагиране трябва да бъдат укрепени и в кои сфери могат да бъдат създадени решения за извънредни ситуации или съществуващи такива да станат постоянни.

Основната истина е, че както почти всеки регион и държава по света, нито ЕС, нито държавите членки бяха готови за тази пандемия. Стана ясно, че подготвеността и планирането са били недостатъчно финансирани и разработени, а голяма част от ответните действия на ЕС трябваше да бъдат *ad hoc* и временни. Първоначално координацията и сътрудничеството между държавите членки често бяха трудни и бе необходимо време, за да бъдат установени и да започнат да функционират. Това струваше ценно време в ранните етапи на пандемията и показва, че не сме разполагали с необходимите структури.

В същото време отговорът на ЕС на променящата се пандемия включва широк спектър от безпрецедентни инициативи, които бяха разработени и изпълнени в рекордно кратък срок. По този начин преди всичко бяха спасени човешки животи, поминъка на хората и бе оказана помощ на здравните служби. Това също така показва добавената стойност и необходимостта да работим заедно като европейци, когато става въпрос за пандемии или други трансгранични заплахи, било то чрез реагиране при извънредни ситуации, ваксини, обществени поръчки, производство на стоки от първа необходимост или лидерство и ефективна подкрепа за глобалните усилия.

Действията на ЕС за смекчаване на риска от голяма икономическа рецесия бяха бързи, ефективни и добре координирани от самото начало. Те разчитаха на комбинация от задействане на съществуващите механизми за реакция при кризи и мобилизиране на огромни ресурси. Тези действия се основаваха до голяма степен на поуците, извлечени от финансовата криза, започнала през 2008 г. Въз основа на натрупания опит държавите членки и институциите на ЕС предприеха бързи и решителни действия за защита на икономиката при настъпването на кризата през 2020 г. Решенията в областта на паричната политика и насоките на Европейската централна банка, които запазиха благоприятни условия за всички сектори на икономиката, както и действията на надзорните органи, също бяха от голямо значение.

КАК ДА ИЗВЛЕЧЕМ ПОУКИ: КАКВО МОЖЕМ ДА НАУЧИМ ОТ ИКОНОМИЧЕСКИТЕ МЕРКИ В ОТГОВОР НА КРИЗАТА ЗА ГОТОВНОСТТА ЗА ДЕЙСТВИЕ ПРИ КРИЗИ

ЕС предприе решителни действия за справяне с икономическите последици от пандемията. Те до голяма степен се основаваха на опита и договореностите, създадени за справяне с предишни предизвикателства и кризи в икономическата и финансовата сфера. От самото начало обаче стана ясно, че сме изправени пред предизвикателство, което се среща веднъж на 100 години.

Надежден тристепенен подход:

- Първо, ЕС предприе **спешни стъпки** за мобилизиране на ресурсите си, включително 82 млрд. евро от бюджета на ЕС (включително Инвестиционните инициативи в отговор на коронавируса (CRII и CRII+), и използва общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж и Временната рамка за мерки за държавна помощ, за да даде възможност за мащабна намеса на държавите членки: през 2020 г. националните мерки под формата на фискална подкрепа и подкрепа за ликвидността възлязоха на 3 трилиона евро. Това беше подкрепено от действия на Европейската централна банка в подкрепа на финансовата стабилност.
- Второ, в **етапа на поправяне на щетите от кризата** бе използвана солидарността чрез мобилизиране на инструменти на ЕС в размер на 540 млрд. евро за смекчаване на икономическото въздействие на кризата, включително чрез временна подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица (SURE).
- И накрая, в момента се намираме във **фаза на възстановяване**, като NextGenerationEU разполага със 750 млрд. евро, по-специално за подкрепа чрез Механизма за възстановяване и устойчивост и REACT-EU на инвестициите и реформите през следващите шест години.

Три основни характеристики на политическия отговор:

- **Бързина:** Комисията взе всички решения в рекордно кратък срок, като същевременно поддържаше подходящ демократичен контрол. CRII влезе в сила само един месец след като бе предложена. Новият Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) на стойност 100 млрд. евро също беше приет в рамките на един месец след като бе предложен и започна да функционира през лятото на 2020 г. Политическото споразумение в рамките на Европейския съвет относно NextGenerationEU беше постигнато по-малко от два месеца след предложението на Комисията, а решението за собствените ресурси беше напълно ратифицирано едва пет месеца след началото на съответната МФР. За сравнение, последните три решения за собствените ресурси влязоха в сила повече от две години след началото на съответната МФР.
- **Амбиция:** икономическият отговор на ЕС обедини различни гледни точки. NextGenerationEU бе създаден като временна и извънредна мярка за справяне с извънредна кризисна ситуация, която засегна всички. Това показва, че ЕС има капацитет да се справи с предизвикателството.
- **Съгласуваност:** икономическият отговор на ЕС доведе до подкрепящи и взаимно подсилващи се фискални и парични политики. Важно е да се отбележи, че при него също така бе постигнат баланс между краткосрочната реакция и

дългосрочните императиви. Определящите за програмата приоритети на Комисията от преди кризата бяха включени в процеса на възстановяване и в разработването на NextGenerationEU, по-специално въз основа на Европейския зелен пакт, цифровия преход и социалния елемент на възстановяването.

Три поуки за бъдещи ответни действия в областта на здравеопазването:

- **Решаващата роля на координацията на равнище ЕС:** Координирането на националните ответни мерки в областта на фискалната политика и силната роля на бюджета на ЕС и плановете за възстановяване и устойчивост ще спомогнат за компенсиране на асиметричното въздействие на кризата и ще дадат възможност за растеж в целия ЕС. Това общо действие на ЕС в областта на икономиката отразяваше важната роля на общите действия на Съюза в области като ваксините, например, но то можеше да използва опита и договореностите, създадени за справяне с предишни предизвикателства в областта на икономиката и финансите, така че не беше нужно да се импровизира.
- **Устойчивост на системата за координация на политиките на ЕС:** укрепването на устойчивостта на националните икономики, единния пазар и промишлените екосистеми на ЕС е ключов елемент от политическия отговор. Отговорът на предишната икономическа и финансова криза позволи на ЕС да бъде много по-подготвен да реагира на икономическите последици, тъй като вече бяха въведени инструменти като общата клауза за дерогация или банковия съюз. Здравната политика на ЕС не разполагаше с такива инструменти, които да бъдат задействани в период на криза.
- **Ролята на ЕС на световната сцена:** значимостта на икономиката на ЕС и еврото се оказа много важна за повишаване на устойчивостта на Съюза на сътресения, включително на икономическата криза, причинена от пандемията. Силната взаимозависимост между икономиките на ЕС и останалата част от света също беше подчертана отново, като значението на световните вериги на доставки стана по-ясно от всякога. Глобалното сътрудничество в областта на здравеопазването трябва да използва една и съща комбинация от многостранни ангажименти и значимостта на ЕС в световен мащаб, за да се мобилизират най-добрите здравни ответни мерки при криза чрез продължаване на подхода „Екип Европа“.

Сега трябва да се поучим от този пример, като **превърнем спешните действия в структурна промяна** с цел координиран отговор на бъдещи здравни кризи от такова естество. Трябва да превърнем наученото през последните осемнадесет месеца в по-систематичен подход, в координирана система, която дава възможност за по-ранно предвиждане и откриване на риска, по-добро планиране на действията при извънредни ситуации и по-бърза и по-ефективна съвместна реакция.

Поради това в настоящото съобщение се обръща специално внимание на готовността и реакцията в областта на здравеопазването. То започва с преглед на случилото се досега, след което са представени десетте първи поуки, извлечени от здравната криза, във връзка с които ЕС трябва да предприеме действия. Това съобщение ще бъде в основата на дискусиата на лидерите по време на Европейския съвет през юни. То ще бъде представено на Европейския парламент, а през втората половина на 2021 г. Комисията ще предприеме конкретни действия във връзка с него.

2. УЧЕНЕ ЧРЕЗ ПРАКТИКА – КАКВО СЕ СЛУЧИ ДОСЕГА

Към момента, в който Световната здравна организация обяви световна пандемия на 11 март 2020 г., вирусът вече се бе разпространил в Европа. Положението се усложни от липсата – или укриването – на информация от страна на китайските власти в началото на епидемията. Тъй като нямаше стабилна система на ЕС за обявяване на извънредна ситуация и за задействане на необходимата координация, правителствата се опитваха да догонват събитията и се оказа трудно да се обединят за последователни и ефективни ответни действия на ранен етап.

Това явно бе **недостатък на подготвеността и планирането за пандемии**, като ЕС разполагаше само с няколко инструмента за бърза и ефективна реакция при избухването на пандемията. Това беше в сила на световно, европейско, национално и местно равнище, но може би бе усетено по-остро в Европа, която през последните десетилетия не е преживявала епидемии както други части на света. Опитите за ограничаване на разпространението на вируса чрез затваряне на вътрешните граници и проверки бяха некоординирани и имаха ограничен или обратен ефект, отслабвайки жизненоважните вериги на доставки, докато временните забрани за износ на основни консумативи доведоха само до още по-голям недостиг. Освен това на световно равнище търговските потоци на продукти и материали от критично значение бяха възпрепятствани от ограничения на износа и даването на предимство на вътрешното производство от страна на някои държави извън ЕС.

В първоначалната фаза веднага стана ясно, че здравните системи работят на предела на възможностите си, а първата вълна разкри ограничените възможности на здравните системи на държавите членки по отношение на здравния персонал, липсата на достатъчно болнични легла, медицинско оборудване, консумативи и лекарства, което доведе до претоварване на здравните работници и излагане на цялата система на огромен стрес¹. Опитите за преодоляване на тези пропуски чрез засилена солидарност по отношение на интензивните грижи или медицинските материали показаха необходимостта и значението на координацията между държавите членки, например чрез изпращане на екипи и ресурси за оказване на помощ в районите, изложени на най-голям натиск. Тези усилия обаче често бяха възпрепятствани от липсата на надеждни и съпоставими данни.

С развитието на кризата **ЕС доказва способността си да реагира ефективно във всички области**. Той все повече преминаваше от едностранни действия към съгласуване на решенията и разработи широк набор от ответни политически мерки, като ги адаптира и актуализира по отношение на различните фази на пандемията. Това се илюстрира от общия подход към ваксините, но се отнася и за нови инициативи в редица други политики. Инициативата за зелени ленти за преминаване² допринесе за поддържане на целостта на веригите на доставки, осигуряване на доставките на храни и медикаменти в рамките на единния пазар, а общият подход за оценка на индекса на инфектиране в различните региони спомогна за постигането на по-голяма съгласуваност при налагането на тестове и карантина. Бързо бяха предприети данъчни и митнически инициативи, за да се подпомогне доставката на жизненоважно медицинско и защитно оборудване, а насоките подкрепиха безопасното трансгранично движение на погранични и сезонни работници. Правилата на ЕС за политиката на сближаване бяха изменени безпрецедентно бързо, което даде на страните членки

¹ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/state/docs/2020_healthatglance_rep_en.pdf

² COM/2020/1897 final, 23 март 2020 г.

възможност за бързо пренасочване на средства от ЕС за финансиране на спешните нужди в сектора на здравеопазването.

Неотдавна предложението на Комисията за цифров сертификат на ЕС за COVID бе договорено и приложено в рекордно кратък срок, което проправи пътя към премахване на ограниченията на свободното движение и възобновяване на туризма и пътуванията. Тази инициатива също така показва колко е важно да се подобри трансграничната оперативна съвместимост на информационните системи и потоците от данни.

Ключова област от ответните мерки, която трябва да бъде оценена, е подходът за разработване, доставяне и производство на ваксини. Извличайки поука от първоначалния некоординиран отговор на кризата, през юни 2020 г. Комисията представи обща стратегия на ЕС за ваксините³. Това даде възможност за подкрепа и ускоряване на разработването и производството в широк мащаб. Преговорите с производителите на ваксини понякога бяха трудни, но подходът осигури достъп на всички държави от ЕС до ваксини срещу COVID-19 в мащаб, позволяващ ваксинациите, на които сме свидетели в момента, както и износ за повече от сто страни по света. Всички 27 държави членки се съгласиха да обединят усилията си и да дадат на Комисията мандат за изпълнение на задачи, които традиционно се считат за национални решения.

Това бе важна стъпка към преодоляването на пандемията с общи усилия и ако тя не бе предприета, държавите членки щяха да се конкурират помежду си за по-малко дози от по-малко производители. Щяхме да бъдем свидетели на значителни различия в скоростта на ваксинирането и да бъдем изправени пред по-висок риск от неравнопоставеност, варианти и проблеми с пътуванията. Вместо това, сега повече от половината възрастни европейци са получили една доза, а над една четвърт са напълно ваксинирани. Въпреки че има какво още да се направи, това е историческо общо постижение в рекордно кратък срок и дава възможност за постепенно, устойчиво и безопасно възобновяване на социалния и икономическия живот и на подкрепата за нашите международни партньори⁴.

В същото време този успех не прикрива трудностите, с които се срещнахме, по-специално във връзка с увеличаването на производствения капацитет, както и зависимостта от световните вериги на доставки. Това се дължи отчасти на липсата на постоянен интегриран подход към научните изследвания, развойната дейност, разрешенията за търговия, производството и доставките. Въпреки че оттогава бяха взети мерки в това отношение в контекста на ваксините срещу COVID-19, е необходимо по-дългосрочно решение с оглед на бъдещи здравни събития или кризи.

3. ДЕСЕТТЕ ПОУКИ ОТ COVID-19 ЗА ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ

Извличането на поуки от всяка криза започва с честен размисъл за миналото и настоящето, за да се подобри реакцията в бъдеще. В този дух всяка от десетте поуки, посочени в настоящия доклад, е насочена към това, което е трябвало да се подобри, и това, което може да се направи по-добре в бъдеще. Десетте поуки не са изчерпателни или взаимно изключващи се – те просто дават първоначална представа за това, което

³ COM/2020/245 final, 17 юни 2020 г.

⁴ COM/2021/129 final, 17 март 2021 г.

вече знаем, че може да се направи, за да се гарантира по-ефективен отговор в областта на здравеопазването.

Първа поука: По-бързото откриване и реагиране зависи от по-силното глобално наблюдение и от по-съпоставимите и пълни данни

Както при всяко огнище на ново инфекциозно заболяване, ранното откриване е от съществено значение за успешното ограничаване на разпространението на дадена болест и нейното въздействие върху хората, икономиките и обществата както на местно, така и на световно равнище. Системите за наблюдение в Европа и света дават възможност за по-бързо откриване и по-ранно уведомяване на другите, както и за много по-информирано управление на текуща пандемия. Те също така позволяват на експерти от целия свят да извършват изследвания и анализи на риска във връзка с нови вируси и тяхното потенциално въздействие или заплахата от тях.

COVID-19 подчерта съществената роля на тези системи за наблюдение, чрез които успешно бяха събрани доклади за групи от случаи на пневмония още на 31 декември 2019 г. След като геномната секвенция бе оповестена в средата на януари, това даде възможност за започване на същинската работа по разработване на тестове, лечения и дори ваксини.

Пандемията обаче показва и ограничените възможности на настоящите системи за наблюдение. Стана ясно, че ефективността им зависи от постъпващите в тях данни. През първите седмици след първия случай липсата на съпоставими и пълни данни доведе до невъзможност за извършване във възможно най-голяма степен на голяма част от оценките на заплахите и научните изследвания. Бе изгубено ценно време за откриване на действителния мащаб, бързината и сериозността на пандемията, което доведе до забавяне на ключови решения в цяла Европа и извън нея. В резултат на това постигането на координация в световен мащаб отне твърде дълго време. Както заключи Международната група за готовност и реакция при пандемия, настоящата международна система за предупреждение „не функционира достатъчно бързо, когато е изправена пред бързоразвиващ се респираторен патоген“.

Затова трябва да бъде създадена нова **глобална система за наблюдение**, разполагаща с необходимите инструменти и отворена среда за обмен на данни на възможно най-ранен етап. Нейните усилия следва да бъдат насочени към по-голямо покритие на мрежите за наблюдение в някои части на света, където има пропуски, както и към улесняване на по-бързия обмен на съпоставими данни.

На европейско равнище трябва да бъде създадена **нова европейска система за събиране на информация за пандемии**, основана на съществуващата Система за ранно предупреждение и реагиране и на модернизирана версия на Европейската система за наблюдение⁵. Тази нова система ще управлява и обменя данни в реално време и ще бъде част от новата световна система. Тя трябва да насочи усилията си към предоставяне на навременна информация от страните от ЕС, варираща от ранни сигнали за потенциални заплахи – независимо дали става дума за пандемии, биотероризъм или нещо друго – до конкретни данни за случаи, експозиция, рискови фактори, здравни резултати и капацитет в областта на здравеопазването. Като част от това свързването на органите за обществено здравеопазване ще позволи координирано управление на запасите и болничните легла, както и бързо пренасочване на работната сила. Това ще даде възможност за споделяне

⁵ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/european-surveillance-system-tessy>

на актуална информация за ситуацията, като се черпят данни от иновативни източници, например въвеждания в момента мониторинг на отпадъчните води⁶. Освен това то ще даде възможност и за по-бързо и по-ефективно проследяване на контактите и ще позволи медицинските досиета и данните на пациенти да ги следват в други страни. Това следва да бъде включено и в една по-широка инициатива за създаване на европейско пространство на здравни данни. Безпроблемното свързване на клиничните данни и данните за общественото здраве, например чрез сигурен обмен на електронни здравни досиета, позволява да се направи моментна снимка в реално време на епидемичната обстановка и капацитета за реагиране.

Извличане на поуки:

- *ЕС трябва да играе водеща роля в проектирането и изпълнението на нова, стабилна глобална система за наблюдение, основаваща се на съпоставими и пълни данни.*
- *През 2021 г. трябва да започне да функционира нова и усъвършенствана европейска система за събиране на информация за пандемии.*

Втора поука: Ясните и координирани научни съвети улесняват вземането на политически решения и комуникацията с обществеността

Въпреки че изготвянето на политики и съобщенията за обществеността по време на пандемията от COVID-19 продължават да се основават на най-новите научни становища, ранните месеци на кризата показаха неравномерното равнище на научни изследвания и съвети в различните държави членки, както и наличието на различни подходи за предоставяне и използване на тези съвети. Поради това доказателствата бяха непълни, понякога противоречиви и често объркващи в резултат на различни послания в различните държави членки.

Необходимостта от обмен на знания и експертен опит и от съгласуване на посланията и съветите накара Европейската комисия да създаде консултативна група за COVID-19, съставена от епидемиолози и вирусолози от различни държави членки. Работата на тази група продължава да бъде основа за насоките на ЕС за научно обосновани и координирани мерки за управление на риска. Други нови групи, като например платформата на ЕС за научни консултации относно COVID-19, осигуриха форум за партньорски обмен и координация между научните съветници на националните правителства и допълниха работата на Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC).

Успехът на тези групи не прикрива необходимостта от по-голяма координация на равнище ЕС по отношение на научните становища и от последователна, съгласувана и основана на факти комуникация. Необходимо е да се преодолее пропастта между науката и създаването на политики и е нужна пряка комуникация между авторитетни учени, изразяващи позицията на ЕС, и обществеността, както успешно бе направено в европейски страни и другаде в света.

За целта нов европейски главен епидемиолог ще помогне да се съберат водещи епидемиолози от държавите членки, за да формулират основани на факти политически

⁶ Това е в изпълнение на препоръката на Комисията относно системното наблюдение на отпадните води, COM(2021)1925, 17 март 2021 г.

препоръки към Комисията и да действат като звено за комуникация с обществеността по време на криза.

Извличане на поуки:

- *ЕС трябва да определи главен европейски епидемиолог и да създаде съответната структура за управление до края на 2021 г.*

Трета поука: Подготвеността се нуждае от постоянни инвестиции, контрол и преразглеждане

Ако има една доминираща поука, която Европа трябва да вземе под внимание, тя е, че подготвеността и планирането не са толкова стабилни, финансирани или всеобхватни, колкото е необходимо. Въпреки че имаше много планове за готовност, системите и инфраструктурата за тяхното актуализиране и въвеждането им в действие невинаги отговаряха на необходимите изисквания. Както на много други места по света, така и в много части на Европа хроничният и системен недостиг на финансиране за подготвеността значително възпрепятства първите усилия за реакция. Както показва тази криза, цената на липсата на действия е далеч по-голяма от разходите за ефективни и систематични инвестиции в готовност и планиране, включително стратегическо прогнозиране.

Необходим е нов системен подход към подготвеността, за да се извлекат поуки от тази пандемия. Той започва с увеличаване на инвестициите, например със специални бюджети за готовност, за да се подкрепят инициативи, като например създаване на запаси на национално и европейско равнище. Трябва редовно да се извършват прегледи и одити, за да бъде сигурно, че се реагира на най-новите заплахи, тенденции и рискове и че е налице капацитет в случай че се наложи изпълнение на плановете за подготвеност.

В подкрепа на това Комисията ще изготви годишен доклад за състоянието на подготвеността, отразяващ цялостната променяща се картина на рисковете в Европа и степента на готовност. Докладът ще обхваща пандемии и други извънредни ситуации, свързани със здравето, както и други сценарии, с които ЕС може да се сблъска в близко бъдеще. Това включва химически, биологични, радиологични и ядрени атаки или аварии, силни земетресения, екологични или технологични бедствия или широкомащабно прекъсване на електроснабдяването. При изготвянето на доклада Комисията ще се възползва от всички експертни познания и опита на органи в тези области.

Извличане на поуки:

- *Комисията трябва да изготви годишен доклад за състоянието на подготвеността, който да бъде представен на Европейския съвет и Европейския парламент.*

Четвърта поука: Инструментите за действие при извънредни ситуации трябва да се привеждат в готовност по-бързо и да се задействат по-лесно

Забележителна черта на пандемията беше нарастващото използване на различни инструменти за спешна помощ, необходими в отговор на кризата. Това включва

използването на Инструмента за спешна подкрепа, предварителните споразумения за покупка, използвани за закупуване на ваксини, или използването на Механизма за гражданска защита на Съюза за спешно реагиране и репатриране. Въпреки че тези инструменти бяха успешно използвани, пандемията подчерта колко е важно да има готови за активиране бързи, функциониращи и гъвкави временни и извънредни мерки, за да се даде възможност на ЕС да реагира толкова бързо, колкото е необходимо.

Тъй като бързината е от съществено значение, пандемията показва необходимостта от по-систематичен подход към тези инструменти. Това изисква ясно и категорично политическо решение кога да се задейства реакцията при кризи, както и набор от инструменти, които да бъдат използвани за такива ситуации. Това може да включва автоматично активиране на **Инструмента за спешна подкрепа**, за да се даде възможност за увеличаване на финансирането, или други механизми, за да се окаже бърза подкрепа за изследването, разработването, производството и доставките на основни мерки за противодействие. Това би могло също така да осигури по-координиран подход към обмена на информация и вземането на решенията относно мерките в областта на общественото здраве.

Инструментариумът следва да включва целеви мерки, обхващащи конкретни сектори. През 2022 г. ще бъде направено предложение за инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации (SMEI), за да се осигури бърз и гъвкав отговор на въздействието на дадена криза върху единния пазар. Това ще включва задействане на възможността съгласно законодателството в областта на обществените поръчки за ускоряване на преговорите в случаи на изключителна спешност, както и предоставяне на възможност за възлагане на обществени поръчки от името на държавите членки за стоки, надхвърлящи настоящото ограничение за медицински мерки за противодействие. В съответствие със стратегията за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство⁷, Комисията ще предложи инициативи за въвеждане на стабилна рамка за координация от ЕС на мерките за контрол по вътрешните и външните граници, както и план за действие в извънредни ситуации за транспорта и мобилността, който ще се основава на опита на успешната рамка за зелени ленти за преминаване, така че да могат да бъдат въведени мерки, ако се налага поради извънредни обстоятелства, свързани с въвеждане на временни мерки по вътрешните граници, водещи до блокиране на трафика.

Извличане на поуки:

- Създаване на рамка за активиране на **извънредно положение в ЕС заради пандемия** и на набор от инструменти за кризисни ситуации

Пета поука: Координираните мерки следва да се превърнат в рефлекс за Европа

Много от първоначалните реакции на пандемията от COVID-19 се характеризират с вземане на едностранни решения и липса на координация. Това доведе до силно различаващи се и едностранни подходи на държавите членки към интервенциите в областта на здравеопазването. Ограниченията, чиято цел бе намаляване на разпространението на вируса, също бяха променяни много често, а освен това съществуваха значителни различия в политиките и методиките за тестване. Резултатът

⁷ COM(2021) 277 final, 2 юни 2021 г.

беше подкопаване на общественото доверие и спазването на въведените мерки, както и намаляване на тяхната ефективност.

Въпреки че в началото на пандемията от COVID-19 държавите от ЕС бяха насочили вниманието си към едностранни мерки, **постепенно се премина към по-голяма солидарност и сътрудничество**, тъй като ограничеността на чисто националните подходи стана очевидна.

Въпреки това е ясно, че координацията бе твърде бавна и твърде неефективна, отчасти поради разпокъсаността на информацията и експертния опит между различни междуинституционални работни групи. Налице е ясна необходимост от по-нататъшно укрепване на междуинституционалното сътрудничество, рационализиране на процеса на вземане на решения и по-добро съчетаване на необходимия експертен опит с достатъчно правомощия, за да се гарантира вземането на навременни и информирани решения по време на криза. Определянето във всяка институция на основната група или субект, които да бъдат задействани по време на криза, и установяването на ефективни работни методи за групите биха могли да спомогнат за осигуряването на силна междуинституционална координация. Това трябва да получи ясна политическа подкрепа от държавните и правителствените ръководители в Европейския съвет.

Като първа стъпка към подобряване на координацията на мерките в областта на общественото здраве в ЕС, Европейската комисия направи **през ноември 2020 г. редица предложения за изграждане на Европейски здравен съюз**⁸. Чрез тези предложения ще се преработи правната рамка за справяне с трансграничните заплахи за здравето и ще се засилят мандатите за реакция при кризи на Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC) и Европейската агенция по лекарствата (EMA). Докладването и наблюдението на данните ще бъдат засилени. Ще има редовно докладване и одит на планове на ЕС и националните планове за готовност. Капацитетът на ECDC за подпомагане на държавите членки в подготовката и реакцията ще бъде увеличен, а EMA ще играе по-голяма роля в наблюдението и смекчаването на недостига.

Извличане на поуки:

- **Укрепване на работните методи и координацията между основните контактни групи или субекти (които трябва да бъдат задействани при криза) на всички институции. Законодателният пакет за Европейския здравен съюз трябва да бъде приет бързо — преди края на годината.**

Шеста поука: Необходими са засилени публично-частни партньорства и по-силни вериги на доставки за оборудване и медикаменти от критично значение

Пандемията подчерта необходимостта от повишаване на устойчивостта на веригите на доставки, които са важни за сигурността на много изделия от изключително значение. В областта на здравето тя доведе до рязко увеличаване на търсенето на основни продукти, като лекарства, апарати за вентилация и маски. Световните вериги на доставки бяха подложени на огромен натиск. Конкуренцията за продукти доведе до недостиг и неравенства, като същевременно създаде сериозна пречка пред планирането на ефективни ответни мерки на фона на разпространението на вируса. В резултат на

⁸ COM/2020/727 final, COM/2020/726 final, COM/2020/725 final, 11 ноември 2020 г.

това през първите месеци на пандемията Европа страдаше от недостиг на тестове и материали за тестване, на обучен персонал, а в някои случаи — и на доставки на лабораторно оборудване. Освен това увеличаването на производството на ваксини в световен мащаб доведе до затруднения с основните производствени материали и съставки за тях. Това изкара на бял свят редица зависимости, както и нестабилността на световните производствени процеси, по-специално на медицински и лекарствени изделия⁹.

ЕС реагира на тези зависимости с помощта на редица мерки, като се започне от съвместни обществени поръчки¹⁰ на лични предпазни средства и се стигне до създаване на запаси от апарати за вентилация и маски. Клирингова къща за медицинско оборудване помогна доставките да съответстват на нуждите в съответните страни. Бе създадена и система за мониторинг с цел прогнозиране на недостига на лекарства¹¹. Създадена бе Работна група за промишленото разрастване на производството на ваксини срещу COVID-19 с цел преодоляване на затрудненията във веригата на доставки и насърчаване на промишлените партньорства. Чрез временен механизъм за разрешаване на износа бе осигурена прозрачност по отношение на търговските потоци на ваксините, като същевременно бяха запазени отворени веригите на доставки и ролята на Европа като световен лидер в износа на ваксини.

Чрез тези ad hoc мерки бе засилен достъпът на европейците до основни консумативи и бе извлечена максимална полза от възможностите на ЕС да работи в голям мащаб. Това обаче показва и **големи пропуски в информираността в началото на пандемията по отношение на производствения капацитет и потенциалното търсене в страните от ЕС**, както и колко много се разчита на глобалните вериги на доставки. Това показва, че е необходимо да може да се наблюдават и оформят пазарните приоритети и капацитета за основни здравни консумативи на всеки етап – от научноизследователската и развойна дейност до производството и доставките.

За да се подпомогне това, от съществено значение е един нов Европейски орган за подготвеност и реакция при извънредни здравни ситуации (HERA) да осигури по-добра подготвеност и реакция на ЕС по отношение на медицинските мерки за противодействие на сериозни трансгранични заплахи за здравето. Това би подпомогнало пазарните проучвания и прогнози. То също така ще доведе до укрепване на капацитета за разработване, производство и разпределение в ЕС – заедно с усилията на национално равнище и в частния сектор – с подкрепата на гъвкави инструменти за финансиране и обществени поръчки. Обединяването на съществуващия капацитет с цел увеличаване на възможностите за разрастване в ЕС в крайна сметка ще даде възможност на държавите членки да получат достъп до ваксини и терапевтични средства на по-ранен етап и в по-голям мащаб. Работата на HERA също така ще има силно международно измерение, като органът ще работи с други партньори и региони.

В основата на този подход и на извличането на поуки от реакцията при кризи е необходимостта от съчетаване на публични и частни усилия за стимулиране на авангардни научни изследвания и иновации в здравния и фармацевтичния сектор, което го прави по-устойчив. Това може да се направи например чрез важен проект от

⁹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653626/EXPO_STU\(2021\)653626_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653626/EXPO_STU(2021)653626_EN.pdf)

¹⁰ Съвместните процедури за възлагане на обществени поръчки включваха поръчки за ръкавици и защитни костюми, предпазни средства за очите и дихателните органи, апарати за вентилация, лабораторно оборудване, лекарства, използвани в отделенията за интензивно лечение и др.

¹¹ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/state/docs/2020_healthatglance_rep_en.pdf

общоевропейски интерес (ВПОИ)¹², насочен към разработване на нови поколения фармацевтични продукти или водещи до пробив производствени технологии. Комисията е готова да подкрепи плановете на държавите членки и промишлеността за евентуален ВПОИ в областта на фармацевтичните продукти и да координира, когато е необходимо.

Тази криза показва също така необходимостта от подобряване на нашата **информираност за производствения капацитет, който може да бъде на разположение по време на криза, засягаща общественото здраве**. В тази връзка Комисията ще разработи интерактивна платформа за картографиране в подкрепа на анализа на веригите на доставки и евентуалните затруднения. През тази година ще бъде дадено начало на пилотна версия в рамките на програмата „ЕС в подкрепа на здравето“ (EU4Health). ЕС трябва да използва тази информация, за да реагира на уязвимости и зависимости на веригата на доставки и да укрепи производствения капацитет за основните съставки и материали за производството на ваксини и терапевтични средства в отговор на здравни кризи. Ще бъде отправена покана за изразяване на интерес за **механизма на ЕС FAV**, като целта е да се гарантира, че Съюзът разполага с достатъчно капацитет в постоянна готовност за производство на 500—700 милиона дози ваксини годишно, като половината от тези дози да бъдат осигурени през първите шест месеца от появата на пандемия.

Извличане на поуки:

- До първата половина на 2022 г. трябва да започне работа **Европейски орган за подготвеност и реакция при извънредни здравни ситуации (HERA)**.
- Възможно най-бързо създаване на **важен проект от общеевропейски интерес, за да се даде възможност за авангардни иновации в здравния и фармацевтичния сектор, което ще го направи по-устойчив**.

Седма поука: Общеевропейският подход е от съществено значение, за да станат клиничните изследвания по-бързи, по-мощни и по-ефективни.

Тъй като пандемията продължава, жизненоважно е държавите членки да направят всичко възможно, за да ускорят бързото одобряване на клинични изпитвания на ваксини и терапевтични средства. Фрагментираният и разпокъсан подход към клиничните изпитвания в Европа от началото на пандемията възпрепятства усилията за проследяване и анализиране на вариантите. Това положение се влоши поради липсата на последователност и капацитет за тестване в повечето държави членки на различни етапи от пандемията.

Предвид риска вариантите да представляват най-сериозното предизвикателство за края на пандемията в Европа, необходимостта от по-мощни и по-координирани клинични изпитвания стана още по-належаща в краткосрочен до средносрочен план. За да увеличи този капацитет и да подпомогне отворения обмен на данни и кохортните изследвания, Комисията подкрепи нова общеевропейска мрежа за изпитване на ваксини и терапевтични средства, наречена VACCELERATE, използвайки финансиране по „Хоризонт 2020“. Установяването на постоянно на широкомащабна, гъвкава и разполагаща с достатъчно ресурси платформа за многоцентрови клинични изпитвания ще помогне за създаване на структуриран подход към клиничните изпитвания в ЕС с

¹² Вж. COM 2014/C 188/02, 20 юни 2014 г.

оглед на бъдещи кризи. Тази засилена подкрепа и опростяването на клиничните изпитвания биха могли например да бъдат важен инструмент в борбата срещу рака или други заболявания.

Освен клиничните изпитвания ЕС трябва да продължи да използва своята мощна база за научни изследвания. В рамките на „Хоризонт 2020“ механизмът за финансиране на борбата със заразните болести бе от основно значение за предоставянето на финансиране за много рискови, но обещаващи проекти на дружества, разработващи ваксини, лечения и диагностични технологии за COVID-19. Неговият бюджет в размер на 400 млн. евро включваше подкрепа за потенциалните ваксини на BioNTech и CureVac. Структурата на инструментите на ЕС за научни изследвания обаче означаваше, че тази подкрепа не бе свързана с бъдещи обществени поръчки от ЕС или от държавите членки. В бъдеще един по-съгласуван и гъвкав подход в рамките на новия орган HERA ще спомогне да се гарантира, че инвестициите за научни изследвания от критично значение са по-добре свързани с обществените поръчки.

Извличане на поуки:

- **Създаване на широкомащабна платформа на ЕС за многоцентрови клинични изпитвания**

Осма поука: Способността за справяне с пандемията зависи от непрекъснатите и увеличаващи се инвестиции в здравните системи

Пандемията показва структурна слабост в здравните системи. Въпреки че различните държави членки са изправени пред различни предизвикателства, съществуват и редица общи предизвикателства. Сред тях са липсата на капацитет за извънредни нужди, скоростта, с която здравните системи започнаха да функционират пълноценно, както и значителното въздействие върху справянето с други заболявания или предоставянето на други здравни услуги. Фактът, че здравните системи бяха в състояние да помогнат на толкова много хора, се дължи на отдадеността, себеприщанието и чувството за дълг на много здравни работници в целия ЕС. Въпреки че това е доказателство за техния професионализъм, то не може да прикрие факта, че здравните системи в Европа трябва да станат по-устойчиви и че здравните услуги и усилията за профилактика и подготвеност в областта на общественото здраве трябва да бъдат по-добре интегрирани.

Това започва с осигуряване на увеличаването на инвестициите в капацитет и ефективност на здравните системи, включително инвестиции в по-добри условия за работа и повишаване на привлекателността на професиите в областта на здравеопазването и полагането на грижи. „ЕС в подкрепа на здравето“, средствата по политиката на сближаване и Механизмът за възстановяване и устойчивост предоставят основни възможности за финансиране за повишаване на инвестициите във функции и капацитет в областта на общественото здраве. Комисията приветства факта, че държавите членки са предложили широк набор от здравни реформи и инвестиции в своите планове за възстановяване и устойчивост с цел повишаване на устойчивостта, качеството, достъпността и ефикасността. Това включва поставяне на акцент върху инвестициите, допринасящи за цифровия преход, в инфраструктурата, уменията и пренасочването на предоставянето на здравни грижи към телемедицината. За да се подкрепи това, в рамките на европейския семестър може също така да бъде подпомогната редовната оценка на устойчивостта на националните здравни системи, а

чрез кохезионните фондове на ЕС могат да се подкрепят структурни промени и подобряване на капацитета.

Извличане на поуки:

- *Трябва да се подпомогнат усилията на страните от ЕС за укрепване на цялостната **устойчивост на здравните системи** в рамките на техните инвестиции за възстановяване и устойчивост.*

Девета поука: Подготвеността и реакцията при пандемия са глобален приоритет за Европа

Развитието на пандемията ясно показва, че само чрез глобален отговор може да се реагира на вируса в дългосрочен план. Въпреки че Европа е на път да постигне целите си за ваксинация, а някои държави членки започват да ваксинират децата, в други части на света няма достъп до ваксините, от които хората се нуждаят. Това увеличава риска от по-нататъшно разпространение на пандемията и от развитието и разпространението на нови, потенциално устойчиви на ваксини варианти в Европа. Това е въпрос на солидарност и личен интерес. Тези поуки се отнасят до всяка световна пандемия и изискват мобилизиране на политически, финансови и дипломатически инструменти.

От самото начало ЕС и неговите държави членки работеха заедно. Това включваше съвместни усилия за репатриране на граждани на ЕС, блокирани в други държави. То означаваше и координирани усилия чрез подхода „Екип Европа“ за насочване на международната солидарност в необходимата посока и мобилизиране на финансови инструменти по гъвкав начин. Този подход даде възможност на ЕС да застане в **челните редици на международните усилия за ограничаване на пандемията.**

ЕС работеше за създаването и подкрепата на инструментите за споделяне на ваксини с държави с по-ниски и средни доходи — ускорителя за достъп до инструменти за борба с COVID-19 (ACT-ускорител) и COVAX. „Екип Европа“ продължава да бъде един от най-големите поддръжници на COVAX, като е поел ангажименти на стойност близо 3 млрд. евро, включително финансиране в размер на 1,3 млрд. евро от бюджета на ЕС, а ЕС е поел ангажимент да дари 100 млн. дози ваксини до края на годината. Предложена бе хуманитарна помощ и бе подпомогнато предоставянето на медицински консумативи на хората в труднодостъпните райони.

ЕС също така изигра водеща роля в поддържането на отворени вериги на доставки и търговия, като около половината от дозите ваксини, произведени в ЕС, се изнасят. Други страни по света обаче избраха по-тесен и затворен подход, като блокирането на износа от редица държави доведе до сериозни забавяния в производството на ваксини в световен мащаб. ЕС следва да бъде готов да реагира по-бързо на подобни действия, но винаги ще запази решимостта си за сътрудничество на международно равнище. В този дух ЕС се застъпва за многостранни действия в рамките на Световната търговска организация за поддържане на отворени вериги на доставки и намаляване на пречките пред търговията, както и за възприемане на цялостен подход към проблема със справедливото разпределение на ваксините, включително по отношение на интелектуалната собственост. Съседните на ЕС региони също се нуждаят от специално внимание. Трансграничната дейност беше особено тежко засегната от неравномерния достъп до ваксини и медицинско оборудване. Партньорите в съседните на ЕС държави следва да бъдат включени в усилията на Съюза за повишаване на готовността и

способността за реагиране, включително бъдещия орган HERA, като същевременно продължат да получават подкрепа за изграждане на капацитет и за наблюдение, обучение и структурно адаптиране на инфраструктурата.

В същото време пандемията показва крехкостта на международната система и на глобалното сътрудничество. Глобалната система за здравна сигурност не бе в състояние да предостави необходимите данни и насоки толкова бързо и надеждно, колкото бе необходимо, за да бъде ограничаването на разпространението на вируса реалистична стратегия за повечето държави. Ограниченията за пътуване не бяха оформени в съответствие с вече съществуваща обща рамка. Това отразява нуждата от **укрепване на световната архитектура за здравна сигурност**, като ЕС е начело на глобални усилия за укрепване и реформиране на СЗО. За да направлява настоящите и бъдещите действия в областта на здравеопазването в световен мащаб, заедно с италианското председателство на G-20, Комисията свика Световната среща на върха по въпросите на здравеопазването, на която много световни лидери подписаха Римската декларация.

За да се подкрепят тези многостранни усилия, е необходимо също така да се направи повече на двустранно равнище с партньори от съседните държави и извън тях, включително от Африка, Азия и Латинска Америка. Новите партньорства за готовност при пандемия ще спомогнат за подобряване на обмена на информация и добри практики, ще осигурят общи подходи към готовността и реакцията, както и координирани действия при криза. Това ще включва непрекъснатата подкрепа за укрепване на здравните системи, за всеобщо здравно осигуряване, както и за стимулиране на местното производство на здравни продукти, например чрез инициативата „Екип Европа“ за производство и достъп до ваксини, лекарства и здравни технологии в Африка.

И накрая, необходимо е да се вземе предвид и геополитическата конкуренция по време на пандемии. Реакцията на пандемията често се тълкува или представя като съревнование между конкуренти или системи. Твърдата реакция се представя от някои международни участници като доказателство за тяхната сила и надеждност, а дезинформацията се използва за дискредитиране или дестабилизиране на региони. Това подчертава необходимостта от повече единни послания и комуникация относно глобалните ответни действия на ЕС.

Извличане на поуки:

- *Продължаване на водещата роля в глобалния отговор на пандемията в рамките на „Екип Европа“, чрез COVAX, споделяне на ваксини и откритост на износа.*
- *Укрепване на световната архитектура за здравна сигурност, най-вече чрез водеща роля в укрепването на СЗО.*
- *Развитие на партньорства за готовност при пандемия с ключови партньори*

Десета поука: Разработване на по-координиран и усъвършенстван подход за борба с невярната информация и дезинформацията

От началото на пандемията невярната информация и дезинформацията изостриха и без това сериозното предизвикателство в областта на комуникацията чрез разпространяване на опасна информация, подхранване на колебанията относно ваксинацията и допринасяне към общата тревожност и поляризация чрез

конспиративни теории. Това отразява едно продължаващо и постоянно поставяне под въпрос и недоверие към науката и експертите.

Скоростта, с която невярната информация и дезинформацията се разпространяваха в началото на пандемията, показва необходимостта от постоянен капацитет, който да е в състояние да задейства целенасочени действия за борба с тези рискове. В това трябва да бъдат ангажирани всички ключови участници, включително платформите, рекламодателите и медиите, както и да се вземе предвид изцяло необходимостта от защита на основните права, като свободата на изразяване. Тези усилия следва да бъдат допълнени от укрепване и координиране на европейската комуникация при кризи.

Пандемията също така показва заплахата от чуждестранни кампании за манипулиране на информация и намеса, използвани за подкопаване на доверието в политическите процеси и институции¹³. Тези кампании бяха насочени и към съседните на ЕС държави.

През юни 2020 г. Комисията предложи набор от незабавни мерки за реагиране на ситуацията, за да станат действията на ЕС по-ефективни и да се подтикнат платформите да поемат повече отговорности¹⁴. В Плана за действие за европейската демокрация и законодателния акт за цифровите услуги¹⁵ беше предложен по-дългосрочен подход за борбата с дезинформацията и манипулирането на информация онлайн. Това трябва да бъде подкрепено от капацитет за стратегическа комуникация, за да се реагира на кампании за разпространяване на невярна информация и дезинформация на местно, национално и европейско равнище, както и в съседните на ЕС страни. Тези действия трябва да бъдат изцяло приложени и изпълнени от съответните участници, както от публичния, така и от частния сектор. Пълната координация между институциите на ЕС може също така да допринесе за използване на потенциала на Съюза за по-ефективно разпространение на резултатите от действията срещу дезинформацията.

Извличане на поуки:

- *По-нататъшно разширяване на инструментите за **по-добра координация на откриването и реакцията на кампании** за дезинформация на равнище ЕС.*

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реакцията на ЕС на пандемията от COVID-19 продължава да бъде ефективна и се отличава с безпрецедентна бързина, обхват, амбиция и солидарност – както в рамките на ЕС, така и с нашите международни партньори. В сферите, където тя бе най-добра, показахме силата на съвместната работа за общи решения, било по отношение на ваксините, инвестициите за възстановяване или защитата на нашия единен пазар. В сферите, където тя бе по-малко ефективна, имаше липса на координация и прибягване до едностранни мерки, често поради необходимостта от разработване на нови или ad hoc структури и решения.

¹³ <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/?highlight=special>

¹⁴ COM (2020) 790 final, 3 декември 2020 г.

¹⁵ Това бе подчертано допълнително в Насоките за укрепване на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията COM(2021) 262, 26 май 2021 г.

Кризите често са катализатори за един по-силен Европейски съюз в областите, в които той е най-необходим. Конференцията за бъдещето на Европа ще предостави възможност за изслушване и обсъждане на бъдещите действия с гражданите. Въпреки че не можем да предвидим всички особености на всяка криза, пред която ще се изправим, можем да създадем рамки, за да бъде реакцията ни по-ефективна, а нашите структури — по-устойчиви. С настоящия документ се отговаря на искането на Европейския съвет за доклад за извлечените поуки. Той е следващата стъпка, за да се гарантира, че не само ще поправим щетите от тази криза, но и ще се подготвим за по-добро бъдеще.