BG 2024

06

Специален доклад

Механизъм за бежанците в Турция

Полезен за бежанците и приемащите общности, но все още без трайно въздействие и устойчивост



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—X
Въведение	01—09
Обхват и подход на одита	10—15
Констатации и оценки	16—108
Комисията е подобрила функционирането на Механизма, като е изпълнила препоръките на ЕСП от 2018 г.	16—33
В оценката на потребностите от 2018 г. е поставен по-силен акцент върху общинската инфраструктура и социално-икономическата подкрепа	18
Комисията е намалила броя на финансовите инструменти, което е рационализирало помощта и е подобрило координацията	19—20
Комисията постепенно работи в посока на предаване на проектите на турските власти	21—24
Комисията е повишила значително ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства	25—26
Комисията се е опитала да подобри оперативната среда за (международните) НПО, но резултатите са ограничени	27—28
Комисията е подобрила рамката за мониторинг	29—33
Проектите в извадката са насочени към потребностите на бенефициентите, но изпълнението им е забавено, а разходите по тях не са оценявани систематично	34—63
Проектите са одобрявани своевременно и са били насочени към потребностите на бенефициентите	35—48
Изпълнението на проектите е значително забавено поради различни причини	49—53
Комисията не е оценявала систематично основателността на разходите по проектите	54—63

Планираните до момента крайни продукти са реализирани, но липсва достатъчно внимание към тяхното въздействие и устойчивост 64—108

Въпреки че по проектите са реализирани крайни продукти и услуги, не е обърнато достатъчно внимание на въздействието 65—86

Комисията е реагирала бързо, за да се справи с въздействието на земетресенията върху проектите по линия на Механизма 87—97

Комисията е осигурила устойчивост на инфраструктурните проекти, но не и на социално-икономическата подкрепа и все още не на водещите си проекти в областта на образованието и здравеопазването 98—108

Заключения и препоръки 109—116

Приложения

Приложение I — Разбивка на сирийските бежанци и лицата, търсещи убежище, в Турция към декември 2023 г., по провинции

Приложение II — Вноски по Механизма от ЕС, държавите членки и Обединеното кралство

Приложение III — Проекти за развитие по линия на Механизма

Приложение IV — Липсва достъп до данни за образованието

Приложение V — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки от Специален доклад 27/2018

Приложение VI — Одит на системата за управление на данни

Приложение VII — Закъснения в изпълнението

Приложение VIII — Оценка на проектите

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Механизмът за бежанците в Турция е отговорът на ЕС на призива на Европейския съвет за предоставяне на значително допълнително финансиране за подкрепа на бежанците в Турция. Той представлява механизъм за координиране и оптимизиране на финансирането от ЕС и неговите държави членки в размер на 6 млрд. евро. Подкрепата обхваща хуманитарни дейности и дейности за развитие. Предназначението на Механизма е да се засилят ефективността и взаимното допълване на подкрепата, предоставяна за бежанците и приемните общности в Турция.

II Европейската сметна палата (ЕСП) провери как Комисията управлява Механизма и оцени дали средствата са използвани ефективно и ефикасно за подпомагане на бежанците и приемащите общности. Също така ЕСП проследи изпълнението на препоръките, отправени в нейния специален доклад от 2018 г., който беше съсредоточен върху хуманитарния компонент на Механизма за бежанците в Турция. ЕСП избра да извърши одит на Механизма, тъй като продължаващото разселване на сирийски бежанци и нарастващият брой незаконно пристигащи лица в Турция от Афганистан поставят все по-големи предизвикателства пред социалното сближаване между бежанците и приемащите ги общности, особено в контекста на икономическия спад в Турция. Целта на настоящия доклад е да подпомогне Комисията с ценна информация и да допринесе за подсилване на инструментите за мониторинг на Механизма.

III Като цяло ЕСП установи, че в контекст, изпълнен с предизвикателства, Механизмът за бежанците в Турция предоставя подходяща подкрепа на бежанците и приемащите общности, както и че Комисията е изпълнила отправените от ЕСП препоръки през 2018 г. Проверените проекти са насочени към потребностите на бежанците и приемащите общности в няколко приоритетни сектора, но поради различни причини изпълнението им е забавено значително, а разходите по проектите не са систематично оценявани. Въпреки че планираните крайни продукти са реализирани, измерването на въздействието на Механизма е недостатъчно, а устойчивост засега е осигурена само за инфраструктурните проекти, но не и за някои проекти в секторите на образованието, здравеопазването и социално-икономическата подкрепа.

IV Финансирането по линия на Механизма е осигурило бързо отпускане на финансови ресурси и значителни инвестиции за намаляване на натиска върху съществуващата здравна, образователна и общинска инфраструктура в резултат на големия приток на бежанци. Повечето проекти са одобрявани своевременно.

V Комисията е изпълнявала проектите чрез пряко и непряко управление и чрез различни видове партньори по изпълнението. ЕСП установи слабости в оценката на разходите по проектите от страна на Комисията, тъй като тя не е оценявала систематично основателността на разходите, не е сравнявала сходни разходи между различните проекти и не е изчислявала разходите за един бенефициент.

VI Като цяло планираните крайни продукти в различните сектори са реализирани. В сектора на образованието обаче не беше възможно да се оцени въздействието на финансирането по линия на Механизма върху интеграцията и успеха на децата бежанци в турската образователна система. За ЕСП не беше възможно да оцени и въздействието на строителството на училища върху бенефициентите. Това се дължи на ограниченията в данните, предоставени от Министерството на националното образование на Турция.

VII Комисията е въвела подходящи мерки за наблюдение на проектите, финансирани по линия на Механизма. Въпреки това рамките за докладване и мониторинг като цяло са предназначени за измерване на крайните продукти, а не на крайни ефекти. Поради това те не са в състояние да измерят въздействието на проектите, особено на тези в социално-икономическия сектор.

VIII Земетресенията от февруари 2023 г. са оказали значително въздействие върху изпълнението на проектите, финансирани по линия на Механизма. Въпреки това Комисията бързо и ефикасно е анализирала това въздействие.

IX Комисията е успяла да осигури устойчивост на инфраструктурните проекти. В проектите в други сектори обаче не е включена стратегия за устойчивост, поради което тяхната устойчивост не е толкова сигурна. Въпреки че от 2018 г. насам са направени подобрения, ЕСП заключава, че Механизмът все пак е можел да постигне по-добра икономическа ефективност и видимо въздействие.

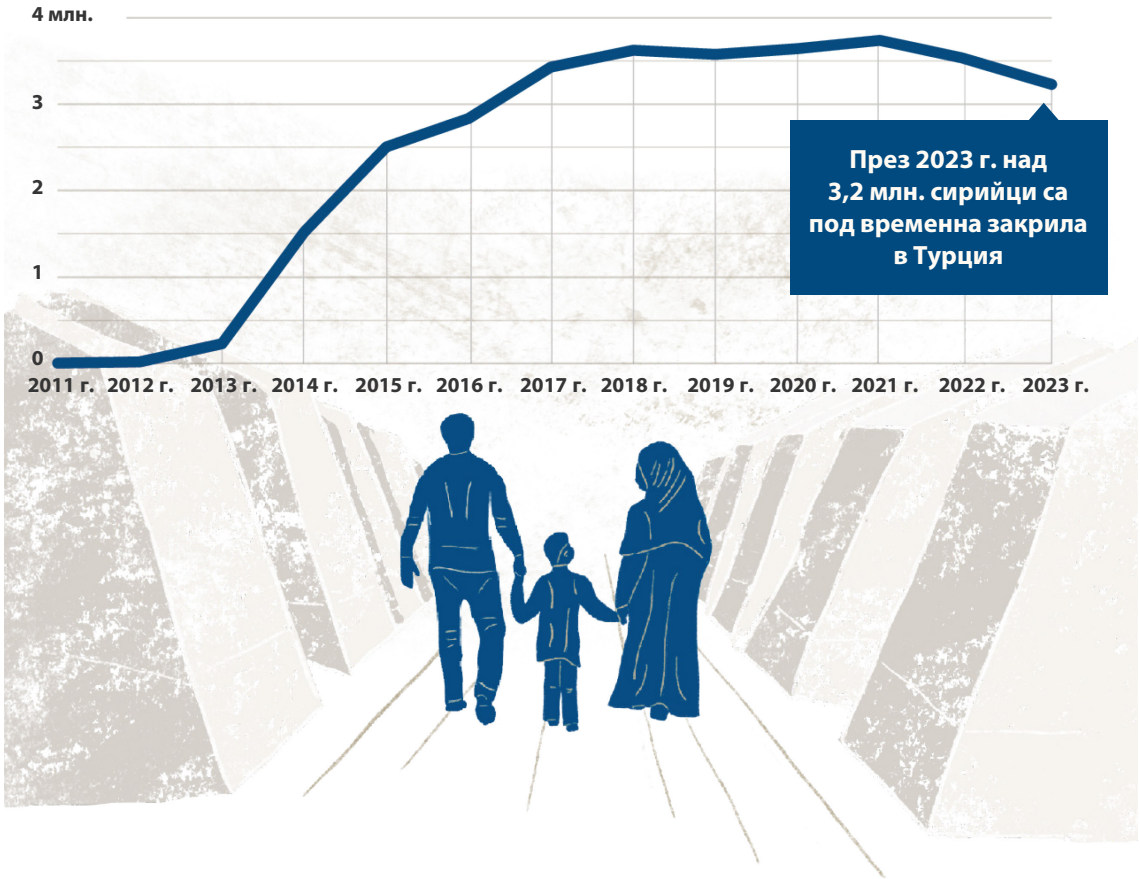
X В доклада са отправени четири препоръки, насочени към подобряване на ефикасността и ефективността на бъдещите действия. Комисията следва:

- да подобри оценката и мониторингът на разходите;
- да събира от турските власти данни за образованието на бежанците и приемащите общности;
- да подобри измерването на въздействието на проектите;
- да засили устойчивостта на проектите.

Въведение

01 Поради географското си положение Турция има важно значение за приемането и транзитното преминаване на бежанци, които се отправят към Европа. С общо население от около 87 млн. души, понастоящем тя е приела повече от 4 млн. регистрирани бежанци, включително над 3,2 млн. от сирийски произход (вж. ***фигура 1*** и ***приложение I***) и над 320 000 от Афганистан, Ирак и Иран. Тъй като по-малко от 5 % от бежанците живеят в лагери, присъствието им оказва значително въздействие върху местните общности, особено в провинциите в близост до сирийската граница и около основните градски центрове.

Фигура 1 — Разпределение на сирийците, ползващи се с временна закрила, по години



Забележка: Данните се отнасят само за регистрирани сирийски бежанци.

Източник: ЕСП въз основа на данни от Главна дирекция „Управление на миграцията", МВР, Турция.

02 Механизмът за бежанците в Турция („Механизмът“) е създаден в края на 2015 г.[1] в отговор на призива от страна на държавите членки за значително допълнително финансиране с цел подпомагане на бежанците в Турция. Неговата цел е ЕС да разполага с механизъм за координация, финансиран от бюджета на ЕС и вноски на държавите членки, за бързо, ефективно и ефикасно мобилизиране на помощ за бежанците в Турция. Тази помощ е обвързана със спазването от страна на Турция на съвместния план за действие ЕС—Турция, договорен през октомври 2015 г.[2], и на изявлението на ЕС и Турция от 2016 г.[3]

03 Механизмът функционира в контекста на влошаващите се двустранни отношения между ЕС и Турция от 2016 г. насам. ЕС наложи санкции и ограничения на Турция заради отстъплението на страната от принципите на правовата държава и основните права, влошаването на отношенията ѝ с някои държави — членки на ЕС, и неразрешените сондажни дейности в Източното Средиземноморие. Освен това заседания на Съвета за асоцииране ЕС—Турция не са провеждани от 2019 г. насам.

04 Механизмът координира общо 6 млрд. евро, предоставени на два равни транша — съответно през 2016—2017 г. и 2018—2019 г. Оперативният бюджет е изцяло разпределен и договорен, като са изплатени над 5 млрд. евро (вж. ***фигура 2***). Половината от 6-те млрд. евро са от бюджета на ЕС, а другата половина — от вноски на държавите членки (вж. ***приложение II***).

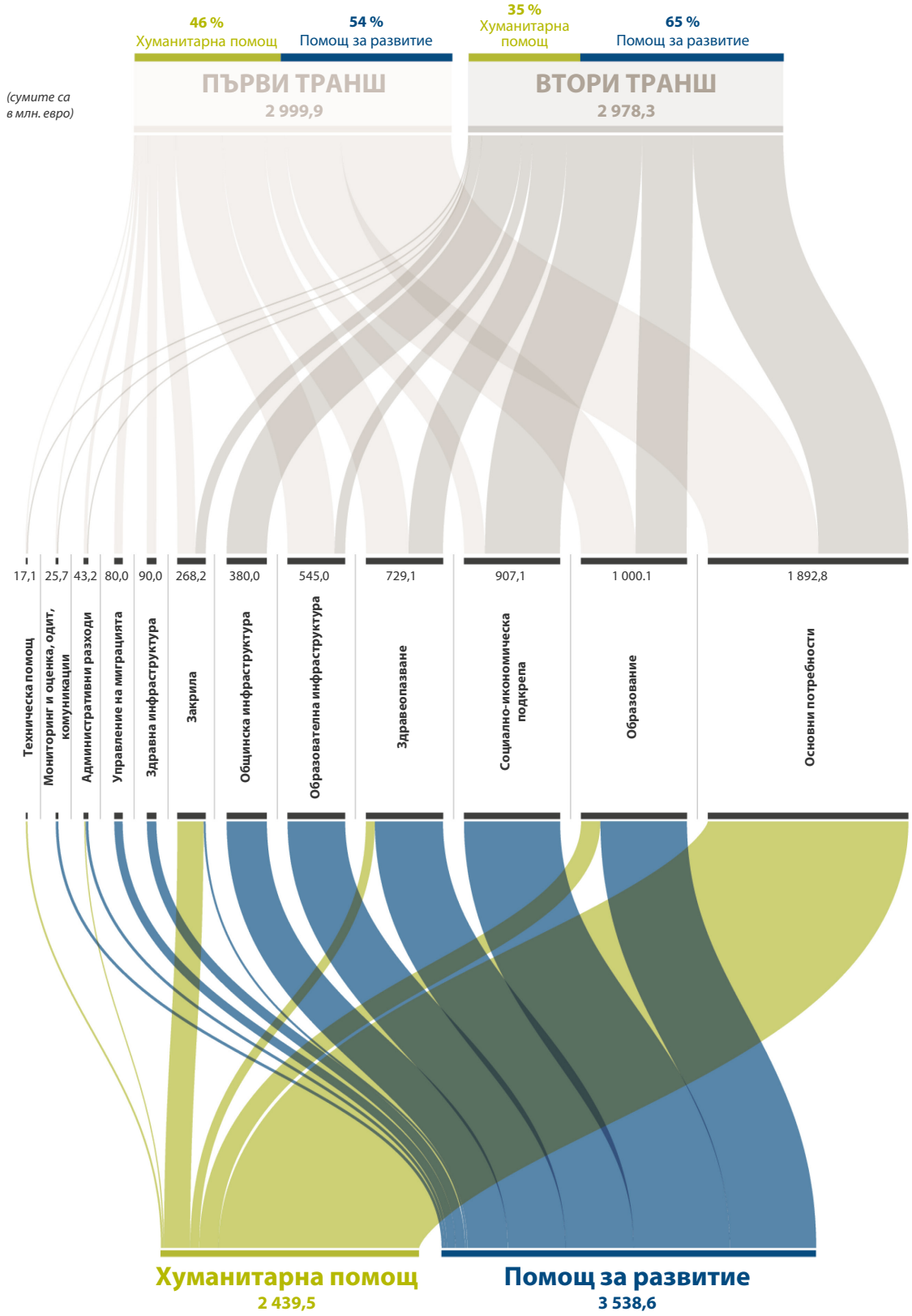
---

[1] C (2015) 9500, 24.11.2015 г..

[2] Съвместен план за действие ЕС—Турция, октомври 2015 г.

[3] Изявление на ЕС и Турция от 18 март 2016 г. .

Фигура 2 — Разпределение на хуманитарната помощ и помощта за развитие по траншове (суми, за които са поети задължения, към декември 2023 г.)



Забележка: Незначителните разлики в общите суми се дължат на закръгляне.

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

05 С първия транш от финансирането са подкрепени проекти в приоритетните области на хуманитарната помощ (основни потребности), образованието, здравеопазването, общинската инфраструктура и социално-икономическата подкрепа, като първоначално се е очаквало те да започнат да функционират не по-късно от средата на 2021 г. Впоследствие обаче крайният срок за този транш е удължен до юни 2025 г. (вж. ***приложение III***). Като се има предвид продължителният характер на сирийската криза, проектите по втория транш все повече се съсредоточават върху дейности за социално-икономическа подкрепа и създаване на възможности за препитание, но без да се пренебрегват постоянните хуманитарни потребности. Изпълнението на проектите по линия на Механизма също така е било значително засегнато от земетресенията през февруари 2023 г.

06 ЕС продължава да подкрепя бежанците в Турция и със средства, различни от Механизма. За периода 2017—2023 г. ЕС е отпуснал около 2 млрд. евро под формата на редовно финансиране по Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) и 535 млн. евро чрез хуманитарна помощ (вж. ***фигура 3***). Освен това Комисията е осигурила продължаването на ключови интервенции по линия на Механизма чрез допълнителни средства в размер на 3 млрд. евро за периода 2021—2023 г. (по линия на ИПП III, Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество – Глобална Европа (ИССРМС – Глобална Европа), Инструмента за хуманитарна помощ (HUMA) и инструментите, управлявани от генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ (HOME).

Фигура 3 — Финансиране от ЕС в подкрепа на бежанците в Турция за периода 2017—2023 г.



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

07 Според Комисията[4] основните принципи, ръководещи прилагането на Механизма, са бързина, ефективност и ефикасност, като същевременно се следи за добро финансово управление. Устойчивостта на интервенциите по линия на Механизма и отговорността, споделяна от турските власти, също са от първостепенно значение.

[4] Шести годишен доклад относно Механизма за бежанците в Турция.

08 Механизмът се управлява от ръководен комитет, който предоставя стратегически насоки; определя общите приоритети; определя видовете действия, които следва да бъдат подкрепяни, и инструментите, които следва да бъдат използвани; одобрява проектите; координира, наблюдава и оценява изпълнението на действията. Комитетът се председателства от генералните дирекции на Комисията „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR) и „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO) и включва представители на държавите—членки на ЕС, и на Обединеното кралство.

09 Турция участва в заседанията с консултативни функции. Отделните проекти се подбират от Комисията след оценка на потребностите в съответствие с процедурите, приложими към финансовите инструменти, които следва да бъдат мобилизирани. Те могат да бъдат изпълнявани при непряко управление от агенции на ООН, неправителствени организации (НПО), агенции за развитие на държавите—членки на ЕС, международни организации или финансови институции. Турските власти изпълняват нехуманитарни проекти под прякото управление на Комисията.

Обхват и подход на одита

10 ЕСП провери как Механизмът е бил управляван от Комисията с цел да прецени дали средствата са използвани за ефикасна и ефективна подкрепа на бежанците и приемащите общности. По-конкретно, ЕСП провери дали:

а) Комисията е изпълнила шестте препоръки, отправени от ЕСП в нейния Специален доклад 27/2018 (посветен на хуманитарния компонент на Механизма), и дали по този начин е подобрила управлението му.

б) Комисията е изпълнила ефикасно действията за развитие.
ЕСП разгледа дали Комисията е изпълнила в срок проектите за развитие и анализира причините за закъсненията, както и предприетите коригиращи действия. Също така ЕСП провери дали проектите за развитие са били насочени към потребностите на бенефициентите и дали разходите по проектите са били разумни.

в) действията за развитие по линия на Механизма са постигнали целите си.
ЕСП разгледа дали проектите са реализирали очакваните крайни продукти и резултати и как те ще бъдат поддържани. Освен това ЕСП направи оценка на последиците от земетресенията от февруари 2023 г. върху проектите по линия на Механизма и реакцията на Комисията.

11 ЕСП избра да извърши одит на Механизма, тъй като продължаващото разселване на сирийски бежанци и нарастващият брой незаконно пристигащи лица в Турция от Афганистан поставят все по-големи предизвикателства пред социалното сближаване между бежанците и приемащите ги общности, особено в контекста на икономическия спад в Турция. След земетресенията от февруари 2023 г. предизвикателствата и напрежението, свързани с бежанците в Турция, са се увеличили още повече. В този контекст целта на доклада на ЕСП е да предостави ценен принос на Комисията за подобряване на ефективността и ефикасността на проектите, които все още се подпомагат с финансиране по линия на Механизма или с допълнително отпуснатите 3 млрд. евро. Освен това той ще допринесе за подсилване на инструментите за мониторинг на Механизма.

12 ЕСП извърши одита в периода между декември 2022 г. и юли 2023 г. Бяха избрани 14 (от общо 47) проекта за развитие въз основа на тяхната същественост, а също и с цел да се обхванат основните приоритетни области на Механизма и различните видове партньори по изпълнението. Извадката (***приложение III***) включва текущи и завършени проекти. Това даде възможност на ЕСП да оцени реализирането на крайните продукти и крайните ефекти и да установи причините за закъсненията и недостатъците, както и да оцени всички корективни действия, предприети от Комисията, включително действията за осигуряване на устойчивост на резултатите.

13 Финансирането в размер на 3 млрд. евро (вж. точка ***06***) след приключването на Механизма не е пряко включено в обхвата на одита. Въпреки това ЕСП взе предвид тези средства при разглеждането на устойчивостта на проектите по линия на Механизма, финансирани по втория транш, и въздействието на земетресенията от февруари 2023 г. върху проектите по линия на Механизма.

14 Одитът включваше документни проверки и събеседвания с различни структури на Комисията, делегацията на ЕС в Анкара, представители в управителния комитет на някои държави — членки на ЕС, турските власти, партньори по изпълнението, организации на гражданското общество (подбрани въз основа на участието им в проекти на ЕС в Турция) и крайни бенефициенти. По време на посещението си на място през юни 2023 г. ЕСП посети 13 от 14-те проекта, включени в извадката.

15 Турското министерство на националното образование не предостави данни за броя на сирийските деца и децата от приемащите общности във всяко училище (вж. точки ***69***—***71***). То също така не предостави на ЕСП достъп до списъка на училищата, включени в проекта „Насърчаване на интеграцията на сирийските деца в турската образователна система“ (PICTES), нито до данни за успеваемостта на бежанците в сравнение с тази на приемащите общности или за броя на децата, които не са посещавали училище и са били реинтегрирани в образователната система благодарение на подкрепата на PICTES (вж. ***приложение IV***). Това представлява значително ограничение за одита на ЕСП, тъй като не позволява да се направи заключение относно въздействието на включените в извадката образователни проекти по линия на Механизма.

Констатации и оценки

Комисията е подобрила функционирането на Механизма, като е изпълнила препоръките на ЕСП от 2018 г.

16 ЕСП оцени дали Комисията е изпълнила препоръките, направени в Специален доклад 27/2018, и дали в резултат на това е подобрила управлението на Механизма. Европейската сметна палата отправи следните препоръки към Комисията:

а) да задоволява по-добре потребностите на бежанците от общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа;

б) да подобри рационализирането и взаимното допълване на помощта;

в) да приложи стратегия за преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие;

г) да повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства;

д) заедно с турските власти да предприеме мерки предвид необходимостта от подобряване на средата за работа на (международните) НПО; и

е) да засили мониторинга и докладването.

17 В следващите точки ЕСП представя напредъка, постигнат от Комисията при изпълнението на горепосочените препоръки (вж. също ***приложение V***).

В оценката на потребностите от 2018 г. е поставен по-силен акцент върху общинската инфраструктура и социално-икономическата подкрепа

18 В сравнение с оценката на потребностите за първия транш, актуализираната оценка за Механизма (от ноември 2018 г.) отговаря в по-голяма степен на потребностите, установени в приоритетни области „общинска инфраструктура“ и „социално-икономическа подкрепа“, и посочва по-подробно курса на действие, който трябва да бъде предприет. В съответствие с препоръката на ЕСП Комисията е определила индикативно разпределение на средствата за всяка приоритетна област, което е договорено между ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR) и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO). Комисията също така е премахнала управлението на миграцията като една от приоритетните области на Механизма във втория транш, главно защото финансирането по ИПП покрива тази област извън Механизма.

Комисията е намалила броя на финансовите инструменти, което е рационализирало помощта и е подобрило координацията

19 Вторият транш по линия на Механизма се изпълнява чрез два инструмента в сравнение с петте инструмента по време на първия транш. Това е спомогнало за рационализиране на помощта и е довело до по-добра координация. Съществува ясно разпределение на финансирането и отговорностите между ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, което е документирано в съвместен план за изпълнение и документ относно устойчивото развитие.

20 Делегацията на ЕС отговаря за изпълнението на проектите за развитие по линия на Механизма в Турция, а местното бюро на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ отговаря за изпълнението на хуманитарните проекти по линия на Механизма. За тази цел те координират дейността си с други донори. Периодично се провеждат координационни срещи с посолствата на държавите — членки на ЕС, както и с агенциите за развитие. Освен това в Турция се провеждат срещи на секторните групи за всяка област на интервенция.

Комисията работи в посока на постепенно предаване на проектите на турските власти

21 Изместването на акцента между първия и втория транш от хуманитарна помощ към помощ за развитие е довело до допълнителни инвестиции в общинска инфраструктура, социално-икономическо развитие и дейности за сближаване. Освен това проектите по втория транш на Механизма са програмирани и изпълнени с цел дългосрочно подпомагане на дейностите на турските власти в областта на хуманитарната помощ и развитието, с акцент върху устойчивата интеграция на бежанците.

22 Комисията е изготвил документ относно устойчивия преход (май 2019 г.), в който основателно се посочва, че посрещането на бъдещите потребности ще изисква допълнителни инвестиции от националния бюджет на Турция и от други донори. Турската делегация в ръководния комитет обаче е възразила срещу термина „устойчив преход“, като е заявила, че вместо това акцентът трябва да бъде поставен върху справедливото споделяне на тежестта с ЕС.

23 На заседанието на Съвета за асоцииране, проведено през март 2019 г., Турция е поискала допълнителна финансова подкрепа от ЕС след приключването на втория транш. В началото на 2020 г. Комисията се е съгласила на допълнителен транш за хуманитарно финансиране в размер на 535 млн. евро, с което се удължава срокът на действие на водещия проект на Механизма „Мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства“ (МСЗИО). Освен това след заключенията на Европейския съвет от юни 2021 г. ЕС е отпуснала 3 млрд. евро за бежанците в Турция за периода 2021—2023 г. Това допълнително финансиране осигурява продължаването на ключовите интервенции по линия на Механизма.

24 Успоредно с това и въпреки нежеланието от страна на Турция ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е активизирала усилията да се ангажират турските власти да продължат да подкрепят бежанците след края на Механизма. Съответно през 2022 г. и през юли 2023 г. хуманитарните проекти „Обвързано с условия предоставяне на парични средства за образование“ (ССТЕ) и МСЗИО са прехвърлени от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ към ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Като се трансформират в проекти за развитие, те могат постепенно да бъдат предадени на турските власти и да бъдат интегрирани в техните национални системи. Освен това Комисията е наложила по-строги критерии за допустимост на получателите на помощ под формата на парични средства с цел да се даде по-голям приоритет на най-нуждаещите се.

Комисията е повишила значително ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства

25 Комисията е подобрила ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства, като е намалила процента на общите разходи по проектите, които могат да бъдат заявени като непреки разходи (максимум 7 %), прекратила е плащането на такса за паричен превод на местния партньор по изпълнението и е привела плащанията по предварителното финансиране в съответствие с нуждите на проектите. Тези усилия са повишили ефикасността на проектите и са довели до икономии в размер на около 65 млн. евро (вж. ***фигура 4***).

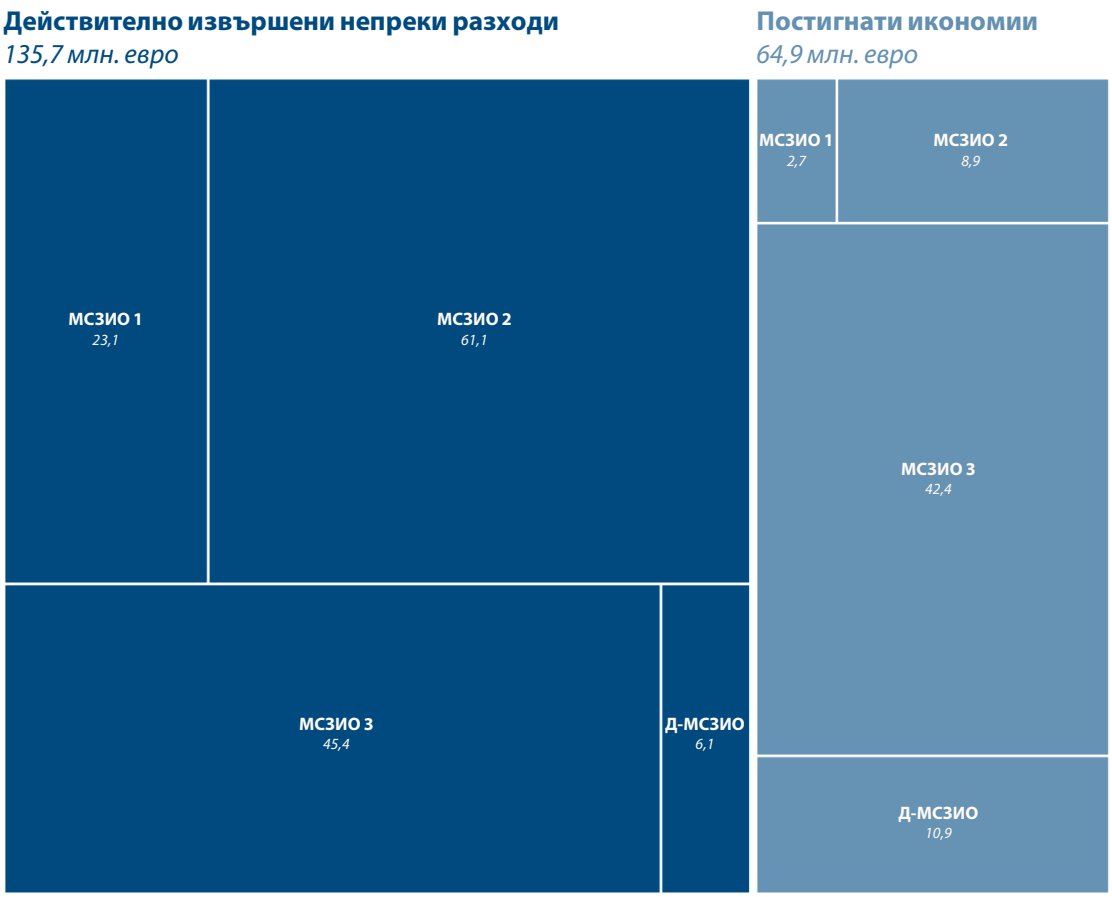
Фигура 4 — Непреки разходи и икономии от проекти за помощ под формата на парични средства

	МСЗИО 1	МСЗИО 2	МСЗИО 3	Д-МСЗИО	
	Хуманитарна помощ	*Хуманитарна помощ*	*Хуманитарна помощ*	*Помощ за развитие*	
Партньор по изпълнението	Световна продоволствена програма	Световна продоволствена програма	Международна федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец	Министерство на семейството, труда и социалните услуги	
Разходи по изпълнението	329 393 590	940 219 285	1 179 844 231	231 919 727	
Теоретични непреки разходи (7 % МСЗИО 1 и 6.5 % за МСЗИО 2, МСЗИО 3 и Д-МСЗИО)	23 057 551	61 114 253	76 689 875	15 074 782	
Непреки разходи (действителни)	**7,00 %**	**6,50 %**	**3,85 %**	**2,64 %**	
Действителни непреки разходи	23 057 551	61 114 253	45 405 769	6 122 681	135 700 254
Икономии в непреките разходи (теоретични — действителни)	-	-	31 284 106	8 952 101	40 236 207
Икономии в таксите за парични преводи	2 666 827	8 884 958	11 135 892	1 966 971	24 654 648
Общо икономии	2 666 827	8 884 958	42 419 998	10 919 072	**64 890 855**

Легенда:

Действителни разходи (в евро)
Бюджетирани разходи (в евро)

(сумите са в млн. евро)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

26 Спрямо общата стойност на проектите непреките разходи са значителни в абсолютно изражение. Въпреки това одиторите отбелязват усилията на Комисията, които са постигнали конкретни резултати по отношение на икономиите (вж. ***каре 1*** и точка ***61***).

Каре 1

Намаляване на лимита на непреките разходи за втория транш

В разпоредбите на финансовото и административно рамково споразумение между ЕС и ООН е определен максимален размер на непреките разходи от 7 %. За да се подобри ефикасността на помощта, през декември 2018 г. Комисията е обявила покани за представяне на предложения с лимит от 4 % за непреки разходи.

Вследствие на това няколко агенции на ООН не са кандидатствали за проекти за развитие в рамките на втория транш на Механизма или са решили да кандидатстват с непреки разходи от 7 %, което означава, че заявленията им са счетени за недопустими.

Ограничението от 4 % обаче е било приложено прозрачно и еднакво за всички потенциални партньори. Така Комисията е успяла да сключи договори за всички проекти по линия на Механизма (по втория транш) с различни партньори по изпълнението при този по-нисък лимит.

Комисията се е опитала да подобри оперативната среда за (международните) НПО, но резултатите са ограничени

27 Според доклада на Комисията за Турция[5] средата за работа на (международните) НПО се е влошила от 2018 г. насам. Изискванията, въведени в закона от 2020 г.[6] срещу финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение, са използвани многократно от турските власти, за да вземат на прицел независими организации за защита на правата на човека. Освен това през октомври 2021 г. Министерството на вътрешните работи е издало циркулярно писмо за изменение на закона за сдруженията. Вследствие на това много НПО в областта на правата на човека са били подложени на одити, включително тези, които получават международно финансиране. В доклада се изразява мнението, че следователно настоящият закон за сдруженията е крачка назад спрямо първоначалния закон от 2004 г. и предоставя много възможности на Министерството на вътрешните работи да взема на прицел НПО.

28 Въпросът за функционирането на НПО е повдиган неколкократно на заседания на ръководния комитет, заседания на Съвета, на политическите диалози на високо равнище, както и по време на посещенията на Комисията в Турция. Това обаче не е довело до положителен резултат.

Комисията е подобрила рамката за мониторинг

29 В контекста на одитната работа във връзка с Декларацията за достоверност Министерството на семейството и социалните услуги предостави на ЕСП достъп до данни за бенефициентите по проектите за помощ под формата на парични средства. Въпреки това продължават да съществуват ограничения за достъп за партньорите по изпълнението, което ограничава възможностите им за мониторинг.

30 Преразгледаната рамка за резултатите, която Комисията е разработила след консултация с партньорите по изпълнението, включително турските власти, е започнала да функционира през юли 2020 г. Прегледът на ЕСП на рамката и на шестмесечните доклади потвърждава направените подобрения от 2018 г. насам. Чрез рамката за отчитане се проследява напредъкът към постигането на 43 цели в седемте приоритетни области на Механизма, като се използват общо 123 показателя.

---

[5] Европейска комисия, SWD (2023) 696, Türkiye 2023 Report, стр. 39.

[6] членове 4, 9 и 13.

31 Рамката за резултатите се управлява от проекта „Подкрепа за наблюдението на действията, финансирани в рамките на Механизма за бежанците в Турция“ (SUMAF). SUMAF събира и докладва данни за резултатите от дейността на Механизма, включително относно ключовите етапи и целите. Той получава тези данни от своите заинтересовани страни: ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, делегацията на ЕС и партньорите по изпълнението.

32 В рамките на SUMAF са разработени инструменти за отчитане на напредъка на Механизма и на резултатите от изпълнението на ключовите етапи и целите. На първо място, системата за управление на данни подпомага SUMAF в управлението и докладването на данни за рамката за резултатите на Механизма, планирането и предприемането на мисии за мониторинг на действията по линия на Механизма и наблюдението на изпълнението на препоръките, направени в резултат от тези мисии. Второ, системата за събиране и управление на данни проследява хода на процеса на тримесечно отчитане и изготвя доклади за напредъка по показателите. Освен това е налице инструмент за проверка на данните, който извършва автоматични проверки на пълнотата и уместността на данните, получени от партньорите по изпълнението, преди да бъдат докладвани.

33 ЕСП извърши одит на информационната система на SUMAF, за да се увери в надеждността и пълнотата на докладваната чрез SUMAF информация. По-специално, ЕСП оцени общите контроли на системата и целостта, наличността и поверителността на данните, съдържащи се в нея. ЕСП заключи, че SUMAF разполага с адекватни контролни механизми в повечето проверени области. Съществуват обаче слабости по отношение на управлението на достъпа на потребители, информационната сигурност и контрола на приложенията, което поражда рискове от подправяне на данни, изтичане на данни, неоторизиран достъп до системата, злонамерени промени в данните и недостъпност на системата. Установените слабости и мерките, които Комисията вече е предприела за отстраняването им, са обобщени в ***приложение VI***.

Проектите в извадката са насочени към потребностите на бенефициентите, но изпълнението им е забавено, а разходите по тях не са оценявани систематично

34 ЕСП разгледа дали Комисията е изпълнявала своевременно проектите по Механизма, дали проектите са били насочени към потребностите на бенефициентите и дали разходите по проектите са били основателни (т.е. в съответствие с пазарните условия или сравними със сходни или предишни проекти). В точките по-долу ЕСП оцени дали:

а) при планирането на помощта Комисията е взела предвид потребностите на бенефициентите и е приоритизирала проектите в съответствие с тях.

б) проектите са одобрявани своевременно;

в) проектите са изпълнявани съгласно плана;

г) Комисията е оценявала систематично основателността на проектните и административните разходи, включително сравнения на разходите със сходни или предишни проекти, когато това е било възможно;

Проектите са одобрявани своевременно и са били насочени към потребностите на бенефициентите

Програмиране и одобряване на проектите

35 Провинциите в южната и югоизточната част на Турция са били изложени на голям приток на сирийски бежанци (вж. ***приложение I***). Това е породило значителен натиск върху съществуващата здравна, образователна и общинска инфраструктура, което е довело до недостиг на здравни работници, медицинско оборудване, болнични легла, училища и учители за цялото население — както за приемащите общности, така и за бежанците. Поради големия приток на бежанци са били необходими бързи и значителни инвестиции, за да се избегнат напрежения в системите на здравеопазването и образованието, както и на пазара на труда. Проектите, финансирани по линия на Механизма, са отговорили на тази потребност.

36 Комисията е използвала оценките на потребностите от 2016 г. и 2018 г. като основа за програмирането на подкрепата по Механизма за бежанците в Турция. Комисията е взела предвид целите, изброени за всеки приоритетен сектор, и е използвала ясна методология с обективни и прозрачни критерии.

37 Всички разгледани проекти са одобрени от ръководния комитет, както е било планирано. Всички те са в съответствие с приоритетите, определени в оценките на потребностите от 2016 г. и 2018 г. Всички проекти се финансират по линия на ИПП и са част от специалните мерки на инструмента. Началните дати на проектите и първоначално предвидените крайни дати са заложени с цел да се осигури своевременно посрещане на потребностите на бенефициентите.

Потребности, към които са насочени проектите, по приоритетни сектори

38 Всички проекти, включени в извадката, са подбрани така, че да отговарят на потребностите на бенефициентите в различните сектори. Въпреки това мащабът на трудностите, изпитващи бежанците, не е позволил проектите да отговорят на потребностите на всички бенефициенти.

Образование

39 За проекта PICTES избраните за подпомагане училища са определени въз основа на оценка на потребностите, извършена от Министерството на националното образование на Турция. Списъкът на избраните училища обаче не е съобщен на Комисията и поради това ЕСП не беше в състояние да определи дали потребностите на бежанците са били адекватно задоволени. Освен това училищата са избрани в началото на проекта, което означава, че вторичните движения на бежанци не са взети предвид по време на изпълнението на проекта. Тези проблеми са били решени в последващото поколение проекти PIKTES.

40 Освен това проектът не е достатъчно голям, за да покрие потребностите на всички бенефициенти. В Турция липсват достатъчен брой учители и училища, за да се интегрират 1 млн. деца бежанци в турската образователна система. Според данни, получени от Световната банка, към януари 2023 г. само 65 % от сирийските ученици, нуждаещи се от формално образование, са посещавали училище.

Здравеопазване

41 Здравните центрове за мигранти, финансирани по проекта „Подкрепа за предоставяне на здравни услуги за мигрантите в Турция“ (SIHHAT I), са избрани въз основа на оценка на потребностите, извършена от турското Министерство на здравеопазването. В тази оценка е посочено, че на 4 000 бежанци е необходимо едно здравно звено за мигранти (ЗЗМ). Същият стандарт се използва за турските семейни здравни центрове.

42 Събраните от министерството данни показват, че турските граждани предпочитат да посещават директно болници, поради това използват здравните центрове два пъти по-рядко от сирийците. За разлика от тях сирийците предпочитат да посетят първо здравните центрове поради езиковата бариера, която срещат в болниците. Поради това действителната потребност на сирийците от здравни центрове е по-голяма от тази на приемащите общности. Въпреки това правителството е решило да прилага един и същ стандарт, вместо да се правят разграничения между хората със сирийска и турска националност.

43 По време на изпълнението на проекта SIHHAT потребностите на сирийското население невинаги са били напълно задоволявани поради непрекъснатото увеличаване на броя на това население в различните провинции. Въз основа на данните от консултациите през периода 2017—2022 г. ЕСП установи, че през 2017 г. действителният капацитет е бил достатъчен, освен в провинция Килис. През 2018 г. и 2019 г. обаче в различни провинции капацитетът е бил недостатъчен. През 2020 г. и 2021 г. броят на ЗЗМ е бил достатъчен, най-вече поради малкия брой консултации в резултат на ограниченията във връзка с COVID-19. От 2022 г. действителният капацитет отново е станал недостатъчен в 25 от 30-те целеви провинции.

44 В рамките на проекта „*Укрепване на здравната инфраструктура за всички*“ (SHIFA) ЕСП установи, че са били финансирани и семейни здравни центрове за приемащите общности. В преобладаващата част от (разширените) здравни центрове за мигранти, които предстои да бъдат изградени, е включено пространство, запазено за ползване само от приемащите общности. Намерението на министерството е те да служат като семейни здравни центрове както за приемащите общности, така и за бежанците, но с физически разделена материална база. Изграждането на частите от здравните центрове, предназначени само за турски граждани, възлиза на 26 млн. евро (29 % от бюджета на проекта).

Социално-икономическа подкрепа

45 При проектите за социално-икономическа подкрепа броят на бенефициентите се е основавал на наличните бюджети, което е позволило да бъдат подкрепени само ограничен брой бенефициенти. По проект 6 (за референтните номера на проектите вж. ***приложение III***) повече от 20 % от подкрепените студенти дори са продължили обучението си в бакалавърска степен в области, които не са в съответствие с анализа на пазара на труда, поръчан от партньора по изпълнението, и следователно е по-малко вероятно това да доведе до последваща заетост. Освен това мащабът на проект 7 не е в съответствие с потребностите на бенефициентите, тъй като дейностите по него са започнали преди да бъде завършен анализът на пазара на труда.

46 В бюджета на проекта „*Подкрепа за преход към пазара на труда*“ липсва подробна разбивка на разходите и дейностите. Поради това Комисията е имала ограничена възможност да оцени до каква степен проектът е бил насочен към потребностите на бежанците и дали съотношението между бежанците и членовете на приемащите общности, които получават подкрепа, е било подходящо. По подобен начин Комисията не е оспорила ниската цел (20 % от бенефициентите да бъдат наети на работа след завършването на активна програма на пазара на труда) за интегриране на сирийците на официалния пазар на труда.

Общинска инфраструктура

47 Двата проекта за общинска инфраструктура се допълват, тъй като географският им обхват е различен. Проектите са свързани с инсталирането на канализационни тръби и изграждането на пречиствателни станции за отпадъчни води. Местата, включени в обхвата на проект 10, са избрани въз основа на проучвания на уязвимостта, за да се определят най-нуждаещите се общини и бенефициенти. Проучванията включват препоръки за подобряване на структурата и изпълнението на проекта. Поради това капацитетът на проекта е съобразен с броя на бежанците и населението на приемащите общности.

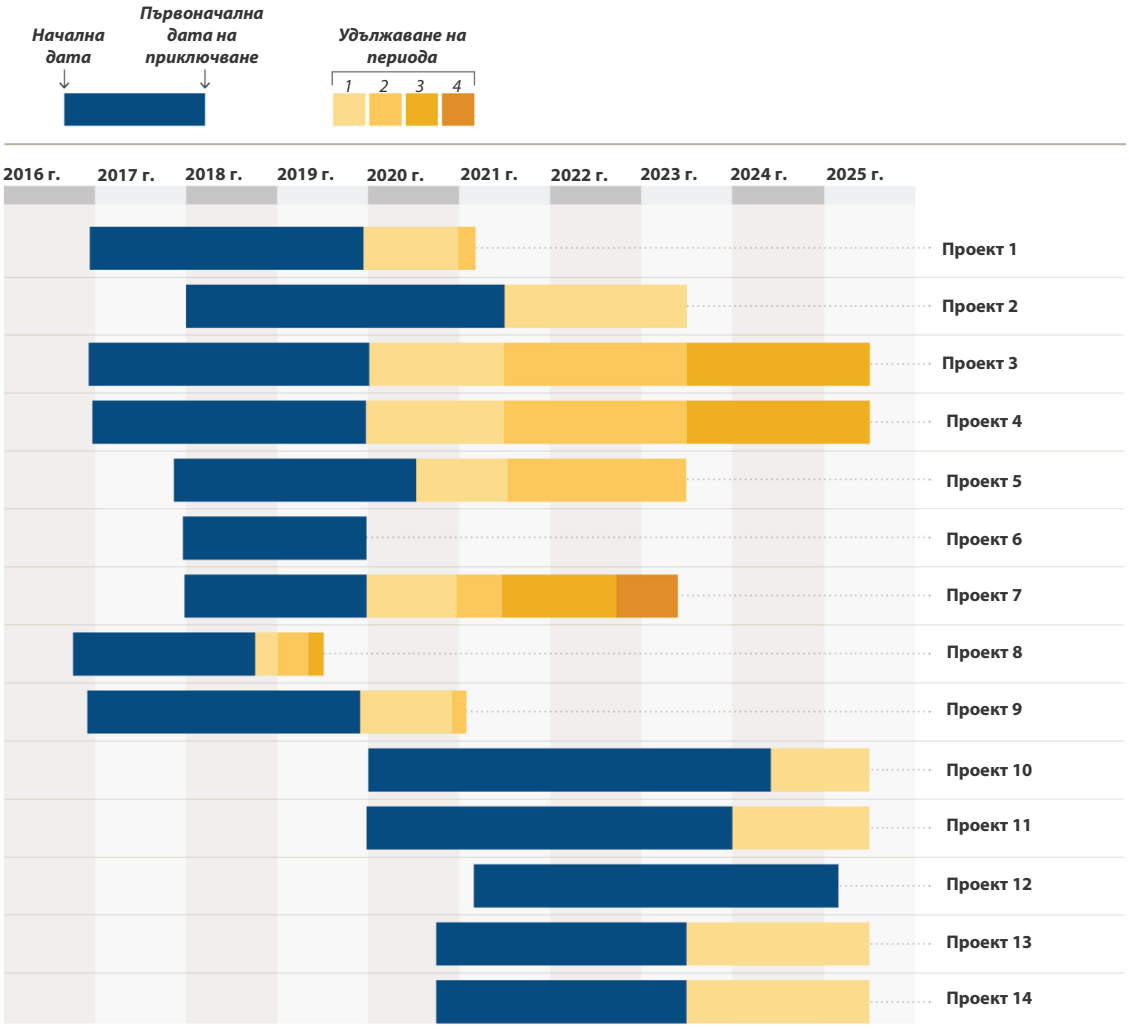
48 Партньорът по изпълнението на проект 13 обаче не е извършил проучвания на уязвимостта във връзка с изпълняваните от него проекти за общинска инфраструктура. След консултация с общините националната банка за развитие и инвестиции е определила приоритетите за инфраструктурни инвестиции въз основа на увеличеното население поради притока на бежанци.

Изпълнението на проектите е значително забавено поради различни причини

Изпълнение

49 Както е обяснено по-долу, по всички проекти, включени в извадката на ЕСП, с изключение на един, се наблюдават значителни закъснения в хода на изпълнението (вж. ***фигура 5***). Изпълнението на много от проектите по втория транш (който е трябвало да започне през 2018—2019 г.) дори не е започнало преди 2021 г. По същия начин някои проекти, финансирани по първия транш, са продължили и след края на 2023 г. Поради земетресенията през февруари 2023 г. някои проекти (предимно за общинска инфраструктура) няма да бъдат приключени до средата на 2025 г., както е предвидено първоначално. Преглед на причините за закъсненията по отделните проекти, е представен в ***приложение VII***.

Фигура 5 — Закъснения в изпълнението на проектите



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

50 При инфраструктурните проекти най-често срещаните причини за закъснение са промените в проекта (поради новата наредба за земетресенията на Турция от 2018 г.), девалвацията на турската лира спрямо еврото през 2018 г. (в резултат на което бюджетите на проектите са били увеличени, което е довело до по-големи проекти, чието изпълнение е отнело повече време), структурни проблеми по време на изкопните работи, пандемията от COVID-19 и необходимостта от провеждане на нови тръжни процедури. В случая с проект 2 и проект 5 за изграждане на болници в Хатай и Килис това закъснението е можело да бъде частично избегнато, ако партньорът по изпълнението е бил извършил по-задълбочен преглед (например геоложко проучване) на първоначалния проект.

51 При проектите за социално-икономическа подкрепа (проекти 6, 7, 11 и 14) закъсненията се дължат главно на проблеми с набирането на персонал в началния етап, пандемията от COVID-19, липсата на подкрепа от страна на турското правителство и икономическата криза.

Изпълнение на бюджета

52 Като се има предвид високата инфлация в Турция (вж. ***фигура 6***), понастоящем няколко инфраструктурни проекта не разполагат с необходимия бюджет за постигане на целите си. Става дума за двата проекта за общинска инфраструктура — проектът SHIFA и проектите за изграждане на училища. Все още не е ясно дали обхватът на тези проекти ще бъде намален или може да бъде намерено допълнително финансиране чрез оставащите средства по Механизма или чрез увеличаване на компонента на заема от партньорите по изпълнението.

Фигура 6 — Инфлация в Турция през периода 2014—2023 г.



Източник: ЕСП по данни на Статистическия институт на Турция.

Корективни действия

53 При възникване на закъснения Комисията е проучила причините за тях и е предприела необходимите корективни действия. В няколко случая закъсненията са били причинени от проблеми, които не могат да бъдат решени в кратък срок: новата наредба за земетресенията, девалвацията на турската лира, COVID-19 и икономическата криза. Също така не е било възможно да се предвидят земетресенията през 2023 г. За някои проекти обаче (проекти 6 и 12) Комисията е можела да се намеси по-ефективно и своевременно.

Комисията не е оценявала систематично основателността на разходите по проектите

Избор на партньори по изпълнението

54 Във връзка с изпълнението на проектите Комисията използва два начина на управление:

а) непряко управление, при което проектите се изпълняват от агенции на ООН, НПО и организации на гражданското общество; и

б) пряко управление, при което проектите се изпълняват от турското правителство.

55 За проектите, изпълнявани при непряко управление, Комисията е обявила покани за представяне на предложения и е оценила административния, техническия и финансовия капацитет на кандидатите. Като допълнителен критерий за допустимост Комисията е взела предвид и процента на непреките разходи, посочен в заявленията за проекти. По време на втория транш на Механизма са положени значителни усилия за намаляване на непреките разходи (вж. точки ***25*** и ***26***). Това е дало възможност повече средства да бъдат насочени директно към крайните бенефициенти.

56 По отношение на проектите PICTES и SIHHAT турските министерства са били единствените възможни партньори по изпълнението. ЕСП установи, че министерствата разполагат с достатъчен оперативен и финансов капацитет за изпълнение на оценените проекти. Комисията счита, че прехвърлянето на повече задачи на турското правителство би могло да подобри ефективността на разходите. Това обаче не е осъществимо в настоящия политически контекст (вж. точка ***24***).

57 ЕСП установи, че всички партньори по изпълнението разполагат с необходимия административен, оперативен и финансов капацитет за изпълнение на оценените проекти. Въпреки това, в случая на проект 4, свързан с образователната инфраструктура, процедурите за възлагане на обществени поръчки на партньора по изпълнението не са били оценени по стълба към момента на подписване на административното споразумение или дори към момента на започване на самата тръжна процедура.

Оценка на разходите по проектите

58 По отношение на инфраструктурните проекти (училища, общинска инфраструктура и болници) делегацията на ЕС е извършила подробна проверка на бюджета, предложен от партньора по изпълнението, въз основа на референтните цени на квадратен метър, публикувани в турския Държавен вестник.

59 Комисията обаче не е извършила систематична оценка на основателността на разходите по проектите (първоначален бюджет и допълнения) в другите приоритетни сектори. За няколко проекта (проекти 1, 6, 8, 9 и 14) липсват документални доказателства, че Комисията или делегацията на ЕС е анализирала подробно бюджета на проекта (напр. да е изискала от партньорите по изпълнението оправдателни документи за обосноваване на разходите). Освен това делегацията на ЕС не е анализирала подробно разходите за дейностите. Тя е разчитала само на обясненията, предоставени от партньорите по изпълнението (проекти 6, 7, 8 и 11). Освен това Комисията не е сравнявала сходни разходи между различните проекти и не е изчислявала разходите за един бенефициент. Това представлява риск за ефективността на проектите.

60 Също така Комисията не е извършила проверки, за да установи действителната основателност на разходите по време на изпълнението на проектите. За повечето проекти, с изключение на два, проверките на разходите са възложени на външна одиторска фирма. Ръководителите на проекти от страна на делегацията на ЕС обаче не са изисквали и не са проверявали систематично докладите от проверките.

Оценка на административните разходи

61 Няма доказателства, че Комисията е оценявала основателността на административните разходи. Въпреки че във втория транш Комисията е намалила размера на непреките разходи от 7 % на 4 % от общите разходи по проекта (вж. ***каре 1***), тя все още не разполага с критерии за подбор, за да прецени дали това е подходящ лимит за всеки отделен проект. При втория транш по линия на Механизма непреките разходи са намалени и като цяло изглеждат основателни от гледна точка на дейностите, които е трябвало да бъдат извършени от партньорите по изпълнението.

62 Въпреки вече начислените близо 7 % непреки разходи, от бюджета на PICTES са финансирани и други разходи, които външният одитор, извършил проверката на разходите, е счел за недопустими. Такива разходи включват извънреден труд, дневни и транспортни разходи за служителите на министерството в размер на 1,7 млн. евро. Комисията обаче е успяла да си възстанови тези разходи.

63 Освен това продължаването на финансирането на PICTES е осигурено чрез PIKTES II и PIKTES+. Договорите на няколко учители обаче не са били продължени, а са били прекратени и са им изплатени обезщетения при прекратяване на трудовите правоотношения. След започването на PIKTES II и PIKTES+ същите учители веднага са получили „нови“ договори за същите дейности. Между различните проекти PICTES не е имало прекъсване. Тези обезщетение при прекратяване на трудовите правоотношения възлизат на 8,4 млн. евро (за прехода от PICTES към PIKTES II) и 11,2 млн. евро (от PIKTES II към PIKTES+). Тази практика е забранена съгласно турското трудово законодателство. Въз основа на констатациите на ЕСП Комисията е направила опити да си възстанови сумите от министерството. През август 2023 г. Комисията е изпратила писмо с искане за възстановяване на 8,4 млн. евро от министерството, което е отхвърлило искането. Все още не е ясно как (или дали) Комисията ще си възстанови общата сума от 19,6 млн. евро, изплатена като незаконни обезщетения при прекратяване на трудови правоотношения.

Планираните до момента крайни продукти са реализирани, но липсва достатъчно внимание към тяхното въздействие и устойчивост

64 ЕСП разгледа дали планираните крайни продукти и крайни ефекти са реализирани и дали Комисията е осигурила устойчивостта им. Освен това ЕСП оцени управлението от страна на Комисията на проектите по линия на Механизма след земетресенията през февруари 2023 г. и разгледа предприетите действия за намаляване на въздействието на земетресението върху проектите. В следващите точки ЕСП разглежда дали:

а) проектите, включени в извадката, са постигнали (или има вероятност да постигнат) очакваните резултати (крайни продукти и крайни ефекти);

б) рамката за мониторинг е събрала надеждна количествена и качествена информация;

в) Комисията се е намесила ефикасно след земетресенията през 2023 г.; и

г) Комисията е осигурила устойчивост на проектите.

Въпреки че по проектите са реализирани крайни продукти и услуги, не е обърнато достатъчно внимание на въздействието

Резултати

65 В ***приложение VIII*** е представена оценката на ЕСП на проектите от гледна точка на удовлетворени потребности, изпълнение в срок, разходна ефективност, мониторинг, резултати и устойчивост. Като цяло планираните крайни продукти и услуги са реализирани, но въздействието на проектите не е измервано в достатъчна степен. Където е възможно, Комисията и партньорите по изпълнението са предприели коригиращи действия, за да сведат до минимум или да намалят закъсненията. Като цяло съществува причинно-следствена връзка между дейностите по проектите и постигнатите резултати.

Образование

66 Повечето крайни продукти в сектора на образованието са реализирани: построени са сглобяеми и неразглобяеми (солидни) училища, които частично функционират. Завършените построени училища (проекти 3 и 4) са интегрирани в турската национална образователна система. В рамките на проекта PICTES на учениците са предоставени училищно оборудване и материали и са осигурени достатъчно учители, за да се гарантира качествено образование както за сирийците, така и за приемащите общности. Временните образователни центрове са закрити, а децата са прехвърлени в турските държавни училища.

67 По време на одитната си мисия одиторите на ЕСП посетиха седем училища по PICTES (***снимка 1***) и установиха, че във всички училища са записани необходимият брой сирийци, за да отговарят на условията за получаване на финансиране по PICTES. Въпреки това някои дейности са създали напрежение сред учениците, например поради факта, че първоначално канцеларски материали и безплатен транспорт са предоставени само на сирийските ученици. Ето защо две училища са поели инициативата да започнат дейности за социално сближаване (като организиране на панаир на науката и художествена изложба). Като негативен факт може да се отбележи, че в пет училища закупените за тази цел настолни игри и спортно оборудване почти не са били използвани или все още се съхраняват в първоначалните си опаковки (***снимка 2***).

Снимка 1 — Училища по проекта PICTES в Адана (вляво) и Измир (вдясно)



Източник: ЕСП.

Снимка 2 — Училище по PICTES — оборудването за тенис на маса все още се съхранява в първоначалната си опаковка



Източник: ЕСП.

68 Одиторите на ЕСП посетиха девет новопостроени училища в рамките на финансираните по линия на Механизма проекти за училища (седем от които вече функционират) и установиха високо ниво на удовлетвореност както сред учителите, така и сред учениците. Три училища не бяха добре поддържани, въпреки че бяха открити едва през 2019 г. или 2020 г. Всички училища бяха оборудвани с нови отоплителни системи, централни вентилационни и климатични системи, озвучителни системи и системи за сигурност. Техническото оборудване обаче не функционираше правилно в нито едно от училищата поради липсата на компетентен технически персонал. Не са се използвали често и системите за разделно събиране на отпадъци (***снимка 3***), тъй като отпадъците не се събират автоматично от общината.

Снимка 3 — Система за разделно събиране на отпадъци, предоставена на всички новопостроени училища



Източник: ЕСП.

69 ЕСП не е в състояние да определи въздействието или съотношението цена – качество на включените в извадката проекти по линия на Механизма в сектора на образованието. Не са налични данни за училищата, финансирани чрез Механизма по PICTES I. Най-новите данни се отнасят за PIKTES II. Това означава, че Комисията не разполага с информация за това къде е било изразходвано финансирането в географски план или какви резултати са постигнати.

70 Освен това, въпреки многократните искания от страна на ЕСП, Министерството на националното образование на Турция не предостави данни (вж. точка ***15***) относно:

- броя на сирийските ученици и другите ученици бежанци във всяко училище в сравнение с броя на учениците от приемащите общности;
- успеваемостта на тези ученици в сравнение с учениците от приемащите общности;
- броя на децата, които не са посещавали училище и са били включени отново в образователната система благодарение на подкрепата на PICTES;
- разпределението на подкрепата по PICTES между видовете училища; или
- броя на бежанците, които са завършили начално или средно училище или са постъпили в университет.

71 Поради това ЕСП не е в състояние да оцени въздействието на PICTES върху интеграцията и успеха на подкрепените деца бежанци в турската образователна система. Не е възможно да се оцени и въздействието от изграждането на училищата върху бенефициентите. Все пак ЕСП констатира, че от деветте посетени училища (вж. точка ***68***) само две са включени в PICTES. За да отговаря на условията за финансиране по PICTES, в училището трябва да са записани поне 40 деца бежанци. Това означава, че от новопостроените училища са се възползвали предимно приемащите общности, а не бежанците, които би трябвало да бъдат основните получатели.

Здравеопазване

72 Двете болници, финансирани по линия на Механизма, са успешно завършени и отговарят на изискванията на наредбата за земетресенията. Данните за пациентите сочат, че и двете болници са с високо използване на капацитета както от турци, така и от сирийци. ЕСП установи, че цялото оборудване е доставено, а министерството е осигурило достатъчно персонал. Съществува ясна причинно-следствена връзка между изграждането на болниците и увеличения физически капацитет за здравни грижи в Хатай и Килис (***снимка 4***).

Снимка 4 — Болницата в Хатай (вляво) и болницата в Килис (вдясно)




Източник: ЕСП.

73 По време на SIHHAT II до 2021 г. броят на здравните звена за мигранти (ЗЗМ) е бил достатъчен, за да отговори на потребностите на бежанците. От 2022 г. насам броят на бежанците е надхвърлил капацитета на ЗЗМ. Също така здравните центрове са предоставили на сирийците възможност да работят като общопрактикуващи лекари, специалисти по вътрешни болести, гинеколози и педиатри. В противен случай, без да получат турско гражданство и да положат приравнителен изпит, те не могат да работят в турската здравна система.

Снимка 5 — Чакалня в здравния център за мигранти в Анкара (вляво) и стая за образователна терапия в Центъра за психично здраве в Адана (вдясно)




Източник: ЕСП.

74 Посещението на ЕСП потвърди, че сградите и оборудването са добре поддържани, че е наличен достатъчен персонал и че пациентите (както турци, така и сирийци) са доволни от предоставяните здравни услуги (***снимка 5*** и ***снимка 6***). Въз основа на събеседване с пациенти ЕСП научи, че сирийците считат, че по отношение на получаването на здравни услуги биват третирани еднакво с турците.

Снимка 6 — ЯМР (Хатай) и компютърна томография (Килис)



Източник: ЕСП.

Социално-икономическа подкрепа

75 Социално-икономическата подкрепа е най-слабо развитата приоритетна област на Механизма. Турското правителство не разполага със стратегия за преход по отношение на бежанците. Поради това правителството не обръща достатъчно внимание на търсенето, т.е. дали са налични работни места за бежанците и в кои сектори. Освен това действията на Комисията, насочени към задоволяване на социално-икономическите потребности на бежанците, също са предимно свързани с предлагането (напр. организиране на обучения за бежанци).

76 Партньорите по изпълнението са изготвили анализ на пазара на труда за два проекта. Той обаче не е използван — или поне не е използван по подходящ начин — при разработването на обучението за целевите групи (вж. точка ***45***). Освен това един от тези проекти е бил с продължителност само две години, а бакалавърският курс продължава четири години. Други два проекта не са били достатъчно насочени към бежанците, а по един от тях удостоверения са получили повече участници от приемащите общности, отколкото сирийци.

77 Целта е чрез създаването на заетост да се осигури стратегия за изход на проекта МСЗИО. Въпреки това не са налични данни за това колко разрешителни за работа е издало турското правителство на сирийци от 2021 г. насам или колко сирийци са започнали собствен бизнес от началото на финансирането по линия на Механизма.

78 Като цяло, поради липсата на проследяване на бившите студенти, след приключването на проектите не е възможно да се оцени дали те са намерили работа непосредствено след или по време на проектите.

Общинска инфраструктура

79 Във връзка с двата проекта за общинска инфраструктура строителството е започнало едва наскоро на няколко места (***снимка 7***). Поради това е твърде рано да се оцени дали резултатите са постигнати. Нарастващите цени на строителните материали, нестабилните обменни курсове и високата инфлация в Турция (вж. ***фигура 6***) обаче са повлияли и продължават да влияят върху бюджетите на проектите и организацията на търговете. Очаква се намаляване на обхвата на тези проекти (освен ако не бъде намерено допълнително финансиране), което също ще се отрази на постигането на целите. Освен това след земетресенията се очаква допълнително забавяне от една до две години.

Снимка 7 — Османие (вляво) и Шанлъурфà (в средата и вдясно) — канализация



Източник: ЕСП.

Мониторинг

80 Делегацията на ЕС, партньорите по изпълнението, външните одиторски фирми и екипът на SUMAF са предприели посещения за мониторинг на проектите, финансирани по линия на Механизма. Резултатите от проектите са измервани спрямо целите, заложени в документите за планиране, известни като „логически рамки“, които са част от административното споразумение. Показателите обаче са предимно количествени, което улеснява измерването на крайните продуктите, а не на крайните ефекти.

81 Логическите рамки на социално-икономическите проекти често не са позволявали да се измери въздействието на проектите, тъй като са били съсредоточени върху броя на участниците, които са се записали в курсове, а не върху броя на завършилите или броя на създадените работни места.

82 ЕСП установи също слабости в логическата рамка на проекта SHIFA, тъй като показателите не отчитат факта, че част от финансирането е било предназначено само за приемащото население. Всички показатели се отнасят до бежанците и нито един от тях не е свързан с първоначалната цел на проекта — да се намалят разходите за наем и експлоатация на здравните центрове за мигранти. Освен това в логическата рамка на проект 11 крайните продукти/крайните ефекти не са съгласувани с дейностите по проекта и следователно не са подходящи за ефикасен мониторинг.

83 В допълнение към посещенията на място делегацията на ЕС е извършила преглед на началните доклади и докладите за напредъка на проектите и е поискала разяснения от партньорите по изпълнението. Екипът на SUMAF е провел подробни мониторингови посещения при партньорите по изпълнението, отправил е препоръки и като цяло ги е проследил адекватно. Един от партньорите по изпълнението обаче се е противопоставил на мониторинга, извършван от SUMAF, и е отхвърлил препоръките.

84 С изключение на два проекта, външни одиторски фирми са извършили финансови проверки, за да оценят допустимостта на разходите. При четири проекта са установени недопустими разходи, които впоследствие са били възстановени.

Публичност

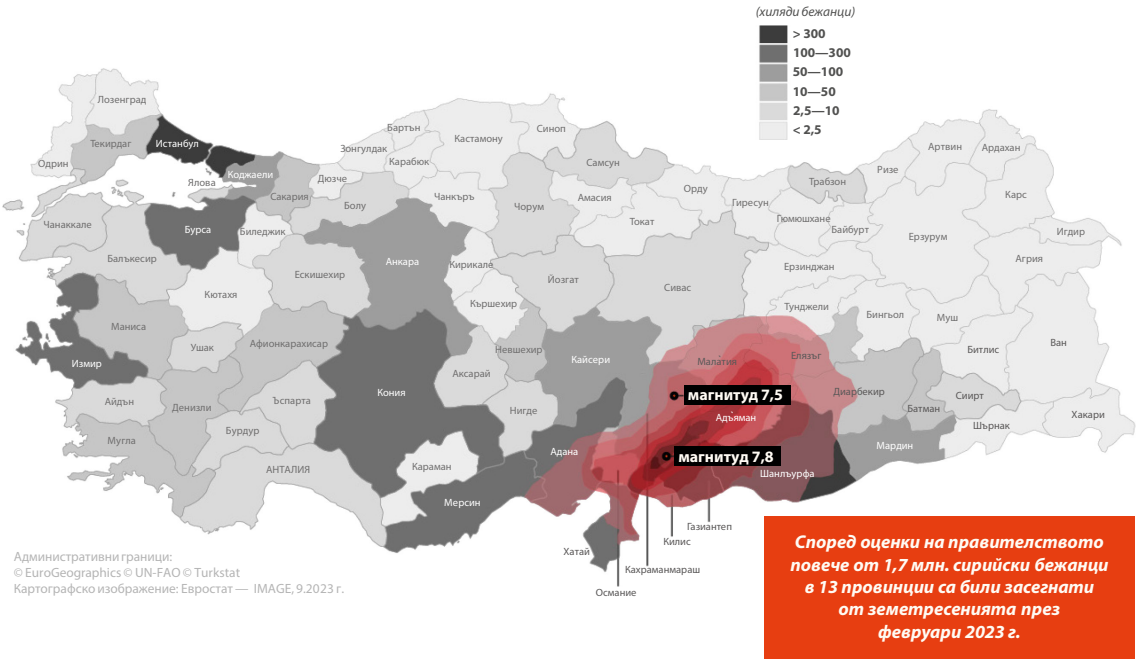
85 За всички проверени проекти насоките относно публичността са заложени в договора. По време на изпълнението на проекта всеки партньор по изпълнението е изпратил на делегацията на ЕС план за комуникация и публичност. В тези планове са посочени целевите групи и комуникационните дейности за всяка от тях, включително уебсайтове, снимки, видеоклипове, статии в пресата, рекламни материали, табели и мероприятия по откриване и закриване.

86 Докладите за напредъка правят подробен преглед на напредъка в сравнение с плановете за публичност. По време на проверката на място ЕСП установи, че правилата за публичност като цяло се спазват.

Комисията е реагирала бързо, за да се справи с въздействието на земетресенията върху проектите по линия на Механизма

87 През февруари 2023 г. в южния регион на Турция и в Северна Сирия настъпиха две опустошителни земетресения (вж. ***фигура 7***), които доведоха до множество жертви и мащабни щети. Делегацията на ЕС е реагирала бързо, за да придобие представа за щетите и загубите, понесени от проектите по линия на Механизма, като е поискала от партньорите по изпълнението да представят доклад за оценка на въздействието на земетресенията. Този доклад съдържа общ преглед на въздействието на земетресенията върху текущите дейности и целите, които е трябвало да бъдат постигнати, и посочва дали ще се наложи увеличаване на бюджета или удължаване на крайния срок.

Фигура 7 — Въздействие на земетресенията от 6 февруари 2023 г.



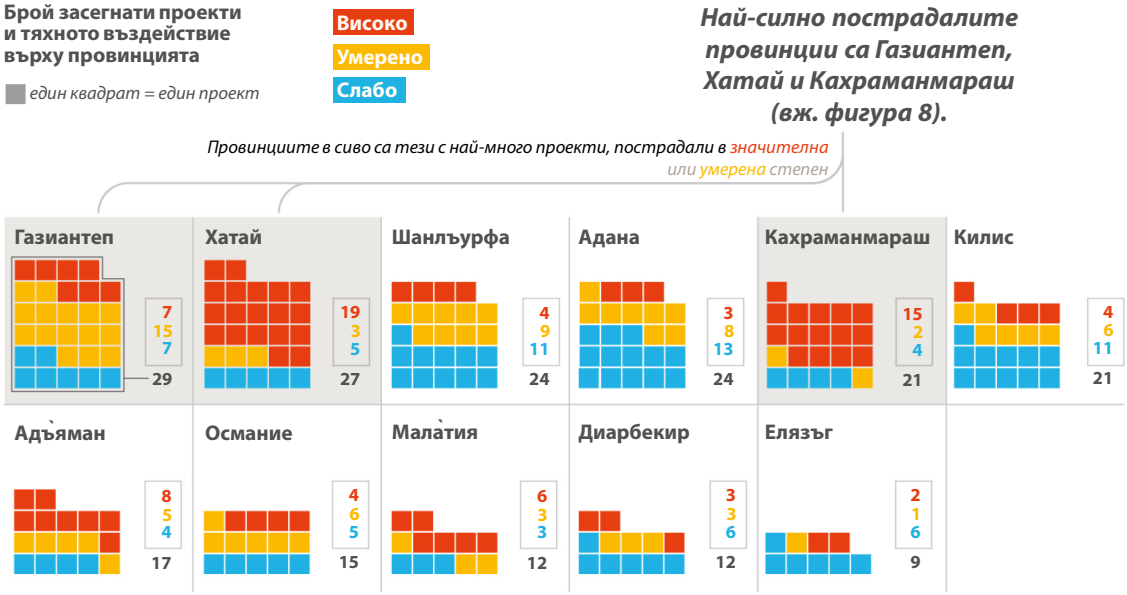
Източник: ЕСП по данни на Financial Times, 9.2.2023 г.

88 Делегацията на ЕС е анализирала тези доклади до средата на март 2023 г., от което е станало ясно, че за завършване на проектите по първоначалния план е необходим допълнителен бюджет в размер на 632,4 млн. евро. Партньорите по изпълнението обаче са поискали допълнително 554 млн. евро още преди земетресенията, за да покрият високата инфлация и увеличението на цените на строителството. Тези искания се отнасят главно за инфраструктурните проекти. Проектите, нуждаещи се от допълнителен бюджет след земетресенията, са две програми за помощ под формата на парични средства (ССТЕ и Допълнителна мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства (Д-МСЗИО)) и проект за подпомагане на заетостта в селското стопанство.

89 Към момента на одита на ЕСП всички средства по линия на Механизма (с изключение на административните разходи) бяха вече договорени. Оставаше обаче да бъдат договорени 350 млн. евро от допълнително отпуснатите 3 млрд. евро (вж. точки ***06*** и ***23***). Турското правителство е предложило тези средства да бъдат разпределени за седем проекта. Два от тези проекти обаче са насочени в съотношение 50/50 към сирийците и приемащите общности, а предназначението на финансирането по линия на Механизма е да бъде разпределено предимно за бежанците. Комисията е приела окончателно решение за отпускането на средствата в края на 2023 г.

90 Земетресенията са се отразили съществено върху очакваната продължителност на проектите: според партньорите по изпълнението 20 от 33-те текущи проекта по линия на Механизма са се нуждаели от удължаване на крайните срокове с една до три години. От 33-те текущи проекта земетресенията са оказали слабо въздействие върху девет, умерено — върху 14 и силно — върху 10. Провинциите, които са пострадали най-силно, са Газиантеп, Хатай и Кахраманмараш (вж. ***фигура 8***).

Фигура 8 — Проекти по провинции, засегнати от земетресенията



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

91 Проектите за общинска инфраструктура са забавени поради ограничената наличност на служители, строителни материали, персонал и оборудване. Разходите за строителни материали, енергия и труд също са се увеличили от 2022 г. насам. Освен това са били необходими промени в обхвата и проектирането.

92 Проектите за образователна инфраструктура са забавени поради ограничения достъп до съответните власти и ресурси след земетресенията. Строителството в засегнатите от земетресението региони е спряно, а тръжните процедури за нови училища са преустановени. Разходите за строителство също са се увеличили. Няколко училища в Турция са повредени или разрушени. Въпреки това училищата, построени по проектите по линия на Механизма, са проектирани в съответствие с най-новата наредба за земетресенията в Турция и поради това не са претърпели структурни повреди.

93 Няма нанесени структурни щети нито на болницата в Килис, нито на тази в Хатай. Това се дължи на използваните по време на строителството методи за смекчаване на последиците от земетресения. Капацитетите им са увеличени, за да отговорят на спешните медицински нужди.

94 Две трети от здравните центрове, които е трябвало да бъдат изградени или модернизирани по проекта SHIFA, се намират в засегнатите от земетресението провинции. Приоритизирането на съоръженията и местоположението им е трябвало да бъде преразгледано с оглед на движението на населението в резултат на земетресенията.

95 И двата проекта — PICTES и SIHHAT са значително засегнати от земетресенията. Училищата в засегнатите от земетресението провинции са затворени; някои от тях са силно повредени или разрушени, а оборудването и провизиите са унищожени. В случая на SIHHAT приблизително 45 от 102-те (разширени) здравни центрове за мигранти са повредени. Създадени са временни звена в незасегнати здравни заведения, които са използвали персонал и ресурси на SIHHAT. Към декември 2023 г. няколко центъра са отворени отново, а 17 са останали временно затворени. За нещастие и двата проекта са изгубили служители по време на земетресенията.

96 Проектите за социално-икономическа подкрепа са забавени главно поради прекъснатото участие на бенефициентите по проектите, затварянето на предприятия и миграцията на хора към други провинции. Университетските курсове са променени на онлайн формат. Много дейности по проектите, свързани с развиването на умения, са преустановени.

97 По отношение на двете програми за помощ под формата на парични средства, нуждаещи се от допълнителен бюджет поради земетресенията, ССТЕ и Д-МСЗИО (вж. точка ***88***), турското правителство е предложило Комисията да разшири тази подкрепа и за приемащото население, което е обявено за уязвимо в резултат на земетресенията. Поради това ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ е извършила еднократно плащане в размер на 12,25 млн. евро за уязвими турски граждани, главно за целите на социалното сближаване.

Комисията е осигурила устойчивост на инфраструктурните проекти, но не и на социално-икономическата подкрепа и все още не на водещите си проекти в областта на образованието и здравеопазването

98 Устойчивостта на проектите се различава значително в отделните сектори. Устойчивостта на **инфраструктурните** проекти е била осигурена. Собствеността върху училищата и болниците, построени с подкрепата по линия на Механизма, е прехвърлена на съответните министерства. Турското министерство на здравеопазването е осигурило целия персонал на болниците и понастоящем плаща заплатите на персонала, поддръжката на сградите, оборудването и текущите разходи. Министерството на националното образование е интегрирало училищата, построени със средства от Механизма, в турската национална образователна система. Разходите за експлоатация, заплати и поддръжка на училищата се покриват от националния бюджет.

99 Посещението на ЕСП на място потвърди, че сградите не са претърпели щети, оборудването и помещенията са добре поддържани, има достатъчно персонал и пациентите са отбелязали значително подобрение в достъпа си до качествено здравеопазване.

100 Освен това проверката на ЕСП на място потвърди, че училищата не са претърпели структурни повреди, на разположение са достатъчно учители и финансираните материали са налични в училищата. Както учениците, така и учителите са много доволни и са забелязали повишаване на качеството на образователната инфраструктура. Въпреки това ЕСП установи няколко проблема, свързани с поддръжката на училищните сгради и предоставеното оборудване.

101 Основният проект по линия на Механизма в сектора на **образованието** е PICTES. PICTES не включва стратегия за постепенно оттегляне и финансирането е продължило чрез PIKTES II и PIKTES+. Програмата PIKTES+ ще се изпълнява до октомври 2025 г. и все още не включва стратегия за излизане. Положителен факт е, че проектът не само е увеличил собствеността на турското министерство, но също така означава, че се е възползвал от съществуващите структури на министерството. Освен това проектът е допринесъл за изграждането на капацитет в екипа за управление на проекта, провинциалните координационни екипи и училищата. Няколко учители, на които са плащани възнаграждения по проекта PICTES, са станали държавни служители.

102 Основният проект по линия на Механизма в сектора на **здравеопазването** е SIHHAT. Изградените по проекта (разширени) здравни центрове за мигранти постепенно се интегрират в турската национална система. Въпреки това SIHHAT I може да бъде поддържан само благодарение на продължаващото финансиране чрез SIHHAT II. Понастоящем този проект не е устойчив, тъй като разходите на здравните центрове за заплати, оборудване и наем все още трябва да бъдат покривани от ИПП (III) в рамките на SIHHAT III, който стартира през януари 2024 г. Турските власти не желаят да поемат финансова отговорност за проекта, въпреки че са значително ангажирани и разполагат с оперативен и финансов капацитет за това.

103 Една от целите на проекта SHIFA е проектът SIHHAT да стане по-устойчив, като се намали броят на финансираните от SIHHAT (разширени) здравни центрове за мигранти, наети от частни собственици. Най-големият дял от разходите по проекта SIHHAT обаче е за заплати (SIHHAT I: 39 % и SIHHAT II: 60 %).

104 Проектите, финансирани по линия на Механизма в областта на **социално-икономическата подкрепа**, не са толкова успешни в постигането на устойчивост. Въпреки това 15-те общински центъра, финансирани по линия на Механизма, са продължили да получават финансиране от други партньори, след като през декември 2021 г. подкрепата от Механизма е приключила, така че дейностите им не са прекъснати. ЕСП посети общинските центрове в Анкара и Адана и може да потвърди, че те все още функционират и са добре поддържани. Дейностите за социално сближаване и професионалното обучение вече не се предлагат поради липса на достатъчно средства. Бенефициентите изразиха цялостното си задоволство от услугите, предоставяни от общинските центрове.

105 След приключването на този проект обаче не са предприети последващи действия, за да се провери състоянието на 76-те предприемачи, които са получили финансиране чрез тези общински центрове за започване на стопанска дейност. Партньорът по изпълнението се е опитал да се свърже с тези предприемачи по молба на ЕСП при подготовката на посещението. Петдесет и седем от тях са заявили, че все още упражняват стопанска дейност. От тези 57 ЕСП посети четирима, като се оказа, че двама от тях вече не осъществяват (първоначалната си) стопанска дейност. Това поражда съмнения относно надеждността на информацията за останалите 53-ма.

106 Освен това Комисията не е извършвала наблюдение на бенефициентите на социално-икономическата подкрепа, за да установи дали те са намерили работа, дали прилагат на практика придобитите професионални умения и дали техните новосъздадени предприятия все още функционират (***каре 2***). Комисията не разполага с данни и колко от бенефициентите са официално интегрирани в турската икономика и следователно могат да бъдат изключени от схемата за помощ под формата на парични средства. Предоставянето на обучение не осигурява стойност на вложените средства, ако впоследствие по-голямата част от участниците останат безработни.

Каре 2

Посещение при предприемачи (проект 6)

ЕСП посети двама сирийски предприемачи, които са посещавали курсове по предприемачество и са получили финансова подкрепа за създаване на собствен бизнес.

Първият управляваше бизнес с пекарна в домашни условия. Бенефициентът е използвал помощта за закупуване на оборудване и продукти за печене. Клиентската база обаче е ограничена до сирийското население, и по-конкретно до хора с диабет и непоносимост към глутен. Като се има предвид тази ограничена пазарна ниша, дейността не е финансово устойчива, а бенефициентът не е търсил възможности за подобряването ѝ.

Вторият предприемач управляваше успешна дейност за подпомагане на студенти при кандидатстването им в частни и държавни университети. Бенефициентът е използвал финансовата подкрепа за закупуване на офис оборудване и официална регистрация на дружеството. Бенефициентът вече е реализирал значителна печалба и има шестима служители.

При подготовката на одитното си посещение ЕСП помоли партньора по изпълнението да проследи всички новосъздадени предприятия, тъй като той не беше направил това като част от проекта в рамките на Механизма. Проектът е подкрепил 42 -ма души в създаването на собствен бизнес. Едва 10 месеца след крайната дата на проекта (декември 2019 г.) само 24-ма от тях (57 %) все още са упражнявали дейността си. Към май 2023 г. само 11 от тях продължават да осъществяват стопанска дейност. Посочените от партньора по изпълнението основни причини за неуспеха на предприятията, които вече не функционират, са COVID-19 и земетресенията.

107 В Турция съгласно член 4 от Закона за международната работна сила 6735[7] работодателите са задължени да имат поне петима служители с турско гражданство за всеки сирийски бежанец, за когото подават заявление за разрешение за работа. Освен това член 8 от Наредба 6575 за разрешенията за работа[8] гласи, че броят на чужденците с временна закрила не може да надвишава 10 % от турските граждани на работното място. Това показва предпочитание към националната работна сила и нежелание за обвързване с действия, които официално подпомагат сирийци в намирането на работа. Съществува риск по отношение на въздействието на проектите за социално-икономическа подкрепа.

108 Двата проекта за общинска инфраструктура, финансирани по линия на Механизма, са все още в много ранен етап на строителство, така че е твърде рано да се направи заключение за тяхната устойчивост. Земетресенията ще доведат до допълнителни закъснения, тъй като се налага да се изготвят промени в проектите и да се преразгледат местата на проектите.

[7] Закон за международната работна сила 6735.

[8] Наредба 6575 за разрешенията за работа.

Заключения и препоръки

109 ЕСП установи, че в един труден контекст Механизмът за бежанците в Турция (Механизмът) е предоставил подходяща подкрепа на бежанците и приемащите общности. Комисията е подобрила управлението на Механизма, като е изпълнила препоръките на Европейската сметна палата от 2018 г. Всички разгледани проекти са насочени към потребностите на бенефициентите, макар и със значителни закъснения в изпълнението. Комисията обаче не е оценявала систематично основателността на проектните разходи. Въпреки че планираните крайни продукти и услуги до момента са реализирани, ЕСП установи недостатъчно измерване на въздействието на Механизма. Досега устойчивост се осигурява само за инфраструктурните проекти. Въпреки че от 2018 г. насам са направени подобрения, ЕСП заключава, че Механизмът все пак е можел да постигне по-голяма икономическа ефективност и видимо въздействие.

110 Комисията е изпълнила всички препоръки на ЕСП, включени в Специален доклад 27/2018, и по този начин е подобрила управлението на Механизма. За тази цел тя е поставила по-силен акцент върху общинската инфраструктура и социално-икономическата подкрепа, намалила е броя на финансовите инструменти и е подобрила рамката си за мониторинг, както и ефективността на проектите за помощ под формата на парични средства. В изпълнен с предизвикателства политически контекст Комисията се стреми да предаде проектите на турските власти и да подобри оперативната среда за (международните) неправителствени организации. Липсата на политическа воля от страна на националните власти обаче ограничава ефекта от действията на Комисията (точки ***16***—***33***).

111 Всички проекти, включени в извадката, са насочени към потребностите на бежанците и приемащите общности в различните сектори. Финансирането по линия на Механизма е осигурило бързо отпускане на финансови ресурси и значителни инвестиции за намаляване на натиска върху съществуващата здравна, образователна и общинска инфраструктура, причинен от големия приток на бежанци (точки ***35***—***37***). По време на изпълнението на проектите потребностите на бенефициентите са адекватно задоволени, но не е било възможно да се посрещнат всички техни потребности поради ограниченията в размера на проектите и наличното финансиране (точки ***38***—***48***). Въпреки че повечето проекти са одобрени своевременно, изпълнението им се е забавило значително поради различни причини. При повечето проекти Комисията се е намесила ефективно

и своевременно. В няколко случая закъсненията са причинени от проблеми, които не могат да бъдат решени в кратък срок (точки ***49***—***53***).

112 Комисията е изпълнявала проектите по линия на Механизма под пряко и непряко управление и чрез различни видове партньори по изпълнението (точки ***54***—***57***). ЕСП установи слабости в оценката на Комисията на бюджетите на проектите и допълненията към тях, тъй като тя не е оценявала систематично основателността на разходите по проектите, не е сравнявала сходни разходи между различните проекти и не е изчислявала разходите за един бенефициент (точки ***58***—***60***). Комисията не е оспорила целесъобразността на определения лимит за административни разходи (точки ***61***—***63***).

Препоръка 1 — Да се подобри оценката и мониторингът на разходите

За да повиши ефективността на своите проекти за развитие, Комисията следва:

а) систематично да анализира и документира основателността на заложените в бюджета разходи по проектите и да следи за наличието на подходяща и сравнителна информация за разходите, за да се наблюдава и доказва ефективността на изпълнението на проектите;

б) да предприеме мерки, които да гарантират, че при мониторинга и оценката на бъдещи действия ще се отчита по-добре ефективността на разходите; и

в) систематично да отразява и анализира информацията за административните разходи по програмите. Комисията следва да използва тази информация, за да сравнява проектите и да определя най-добри практики, особено за проектите с висока стойност.

Целеви срок за изпълнение — 31 декември 2024 г.

113 Като цяло планираните крайни продукти в различните сектори са реализирани (точки ***65***—***79***). В сектора на образованието повечето крайни продукти са реализирани, но не е възможно да се оцени въздействието на включеното в извадката финансиране по линия на Механизма върху интеграцията и успеха на децата бежанци в турската образователна система. ЕСП не е в състояние да оцени и въздействието върху бенефициентите от изграждането на училища. Това се дължи на ограниченията по отношение на данните, предоставени от Министерството на националното образование на Турция (точки ***15***, ***69***—***71***).

Препоръка 2 — Да се съберат от турските власти данни за образованието във връзка с бежанците и приемащите общности

Комисията следва да получи от турските власти достъп до данни за бежанците и приемащите общности в сектора на образованието (напр. съотношение между учениците бежанци и учениците от приемащите общности по видове училища и данни за посещаемостта и успеваемостта), за да се подобри отчетността и ефикасността при мониторинга на проектите в областта на образованието и да се определи въздействието на свързаното с тях финансиране по линия на Механизма.

Целеви срок за изпълнение — 31 декември 2024 г.

114 Комисията е въвела подходящи мерки за наблюдение на изпълнението на проектите по линия на Механизма. Рамките за отчитане и мониторинг на проектите обаче като цяло са предназначени за измерване на крайните продукти, а не на крайните ефекти. Това затруднява измерването на въздействието на проектите, особено в социално-икономическия сектор (точки ***77***, ***80***—***84***).

Препоръка 3 — Да се подобри измерването на въздействието на проектите

За да подобри измерването на въздействието на своите проекти, Комисията следва да работи съвместно с турските власти с цел:

а) да продължи да разработва логически рамки за всички съответни проекти, финансирани по линия на Механизма, включително ясно определени показатели, използващи базови и целеви стойности, които позволяват измерване на въздействието. Това следва да даде възможност при посещенията за мониторинг и оценка да се оценяват крайните ефекти и въздействието на проектите;

б) да предприема последващи действия за проверка на положението на бенефициентите по проектите, когато това е възможно и практически осъществимо, до една година след приключване на проектите.

Целеви срок за изпълнение — 30 юни 2026 г.

115 През февруари 2023 г. в Южна Турция и Северна Сирия имаше две опустошителни земетресения, които доведоха до множество жертви и мащабни щети. Земетресенията са оказали значително въздействие върху изпълнението на проектите по линия на Механизма. Въпреки това Комисията е действала бързо и ефикасно при анализа на възможното въздействие върху проектите по линия на Механизма (точки ***87***—***97***).

116 Комисията е успяла да осигури устойчивост на инфраструктурните проекти. Проектите в другите сектори обаче не са включвали стратегия за устойчивост, следователно тяхната устойчивост не е била гарантирана (точки ***98***—***108***).

Препоръка 4 — Да се повиши устойчивостта на проектите

За да се постигне максимално въздействие за бенефициентите от финансирането по линия на Механизма, Комисията следва:

а) да започне дискусия с държавите членки и турските власти относно начините за осигуряване на устойчивост. Това следва да включва стратегия и ясен наръчник за предаване на всеки проект по линия на Механизма, със съответните дати. Тази стратегия следва да обхваща бъдещото финансиране на всяка проектна дейност, техническия капацитет на партньорите по изпълнението и необходимата поддръжка (ако е приложимо);

б) във всички окончателни отчети по проектите да се включи раздел „Извлечени поуки“, съдържащ констатации и препоръки за подобряване на устойчивостта на бъдещите проектни резултати.

Целеви срок за изпълнение — 31 декември 2027 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina Jakobsen — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 27 февруари 2024 г.

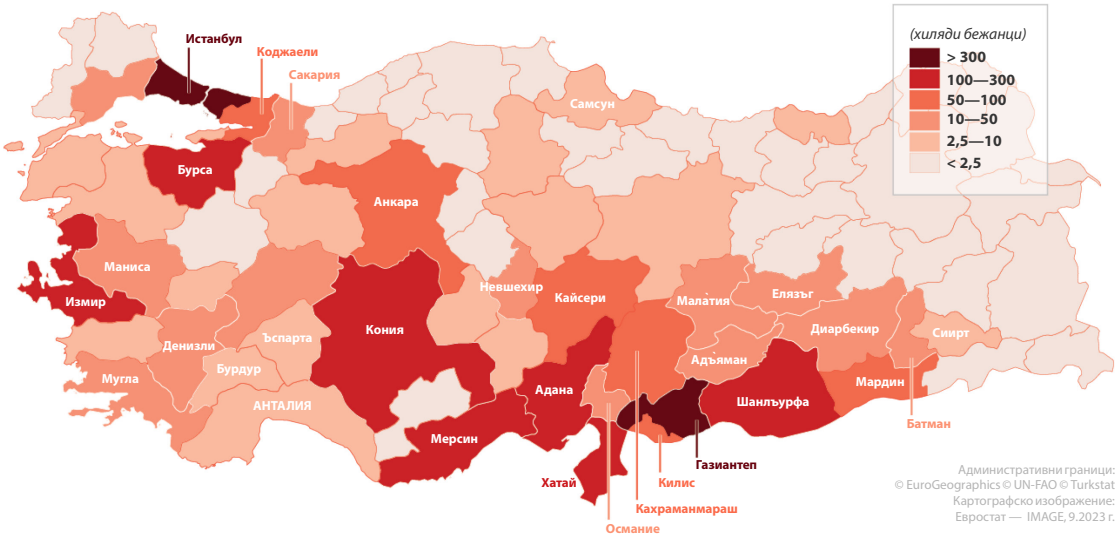
За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

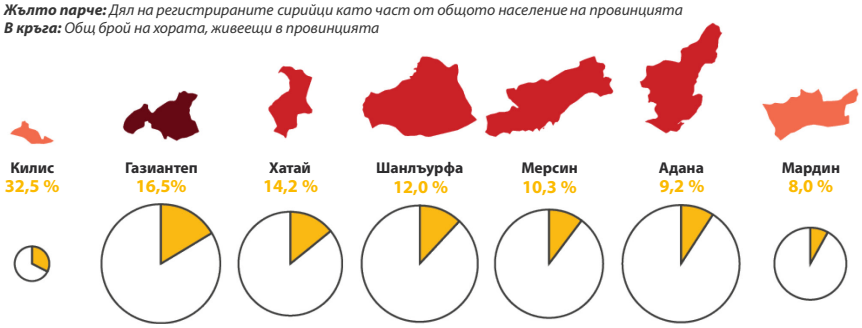
Приложение I — Разбивка на сирийските бежанци и лицата, търсещи убежище, в Турция към декември 2023 г., по провинции

Сирийски бежанци и лица, търсещи убежище, в Турция към декември 2023 г., по провинции



Регистрирани сирийци като дял от общото население, пребиваващо в провинцията
(подредени от най-висок към най-нисък процент)

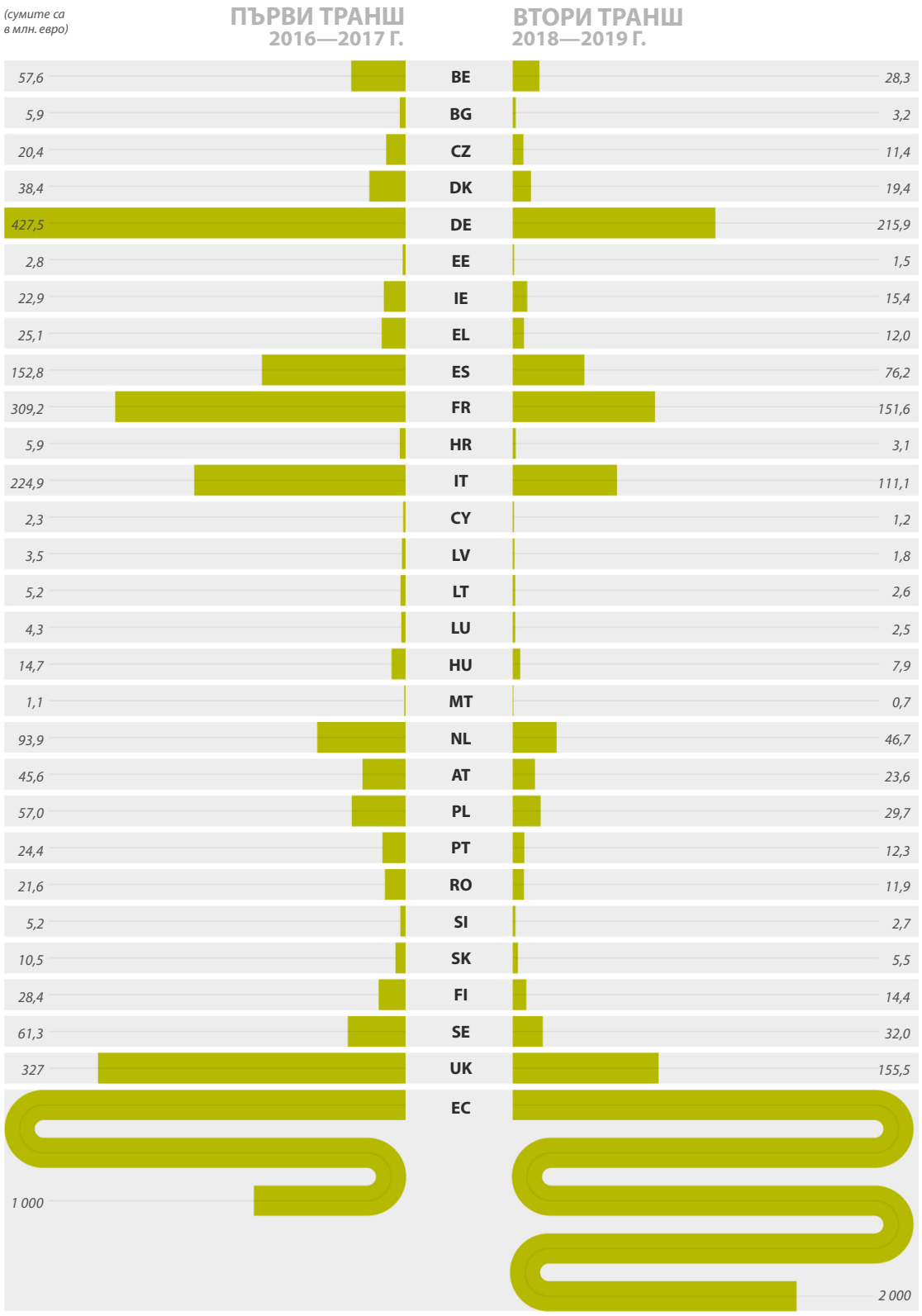
Жълто парче: *Дял на регистрираните сирийци като част от общото население на провинцията*
В кръга: *Общ брой на хората, живеещи в провинцията*



*В Килис **съотношението между сирийските бежанци** и общото население **е най-голямо** — повече от една трета от жителите на провинцията са бежанци.*

Източник: ЕСП въз основа на данни от Главна дирекция „Управление на миграцията”, МВР, Турция.

Приложение II — Вноски по Механизма от ЕС, държавите членки и Обединеното кралство



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Приложение III — Проекти за развитие по линия на Механизма

Проекти, включени в одитната извадка на ЕСП

	Транш	Вид на партньора по изпълнението	Приоритетна област	Описание	Начална дата	Крайна дата	Заделени средства, евро	Изплатени средства, евро
	Първи транш	Международна НПО	Образование	*Access to Higher Education for Syrian Refugees and IDPs to prepare for post-conflict reconstruction of Syria and integration in host communities*	15.8.2016 г.	14.1.2021 г.	5 969 655	5 969 655
1		**Международна НПО**	**Здравеопазване, социално-икономическа подкрепа**	***Addressing Vulnerabilities of Refugees and Host Communities in Five Countries Affected by the Syria Crisis***	**15.12.2016 г.**	**28.2.2021 г.**	**32 399 356**	**32 399 356**
		Международна НПО	Образование, социално-икономическа подкрепа	*Building Tomorrow (BT) – Quality Education and Livelihoods Support for Syrians under Temporary Protection in Turkey*	15.12.2017 г.	31.12.2021 г.	17 280 000	16 910 166
		Международна финансова институция	Образователна инфраструктура	*Clean Energy and Energy Efficiency Measures for host communities in Turkey with Syrians under Temporary Protection*	1.3.2018 г.	30.6.2024 г.	40 000 000	39 800 000
2		**Международна финансова институция**	**Здравна инфраструктура**	***Construction of a State Hospital in Hatay***	**1.1.2018 г.**	**30.6.2023 г.**	**40 000 000**	**40 000 000**
		Агенция на ООН	Образование	*Education and protection programme for vulnerable Syrian and host community children, in Lebanon, Jordan and Turkey*	1.1.2018 г.	30.4.2019 г.	31 382 891	31 382 891

Проекти, включени в одитната извадка на ЕСП

	Транш	Вид на партньора по изпълнението	Приоритетна област	Описание	Начална дата	Крайна дата	Заделени средства, евро	Изплатени средства, евро
3		**Международна финансова институция**	**Образователна инфраструктура**	***Education for all in times of crisis II***	**5.12.2016 г.**	**30.6.2025 г.**	**255 000 000**	**231 200 000**
4		**Международна финансова институция**	**Образователна инфраструктура**	***Education infrastructure for Resilience Activities in Turkey***	**22.12.2016 г.**	**30.6.2025 г.**	**150 000 000**	**150 000 000**
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Employment Support for Syrians under Temporary Protection and Host Communities*	16.6.2017 г.	31.12.2022 г.	50 000 000	50 000 000
		Местна НПО	Социално-икономическа подкрепа	*Enhanced Support to Asylum Seekers Affected by the Syrian and Iraqi Crises in Turkey*	6.12.2019 г.	5.4.2020 г.	9 937 867	9 937 867
		Агенция на ООН	Управление на миграцията	*Enhancing the capacity of the Turkish Coast Guard to carry out search and rescue operations*	22.8.2016 г.	21.2.2018 г.	20 000 000	20 000 000
		Агенция на ООН	Образование	*Generation Found: EU Syria Trust Fund – UNICEF Partnership (reference 12)*	1.12.2015 г.	31.12.2017 г.	36 950 286	36 950 286
5		**Международна финансова институция**	**Здравна инфраструктура**	***Health infrastructure in Kilis***	**13.11.2017 г.**	**30.6.2023 г.**	**50 000 000**	**50 000 000**

Проекти, включени в одитната извадка на ЕСП

	Транш	Вид на партньора по изпълнението	Приоритетна област	Описание	Начална дата	Крайна дата	Заделени средства, евро	Изплатени средства, евро
6		**Международна НПО**	**Образование**	***Higher Education for Syrians under Temporary Protection and Disadvantaged Host Communities in Turkey***	**31.12.2017 г.**	**30.12.2019 г.**	**4 860 615**	**4 860 615**
		Международна НПО	Висше образование	*HOPES – Higher and further education opportunities and perspectives for Syrians*	26.4.2016 г.	25.8.2020 г.	2 700 000	2 700 000
		Агенция на ООН	Здравеопазване	*Improved access to health services for Syrian refugees in Turkey*	1.4.2018 г.	30.6.2021 г.	11 204 202	11 204 202
		Агенция на ООН	Социално-икономическа подкрепа	*Job Creation and Entrepreneurship Opportunities for Syrians under Temporary Protection and Host Communities in Turkey*	1.2.2018 г.	31.1.2023 г.	11 610 000	11 591 158
7		**Национална организация**	**Социално-икономическа подкрепа**	***Living and Working Together: Integrating SuTPs to Turkish Economy***	**26.12.2018 г.**	**25.5.2023 г.**	**15 000 000**	**13 352 965**
8		**Публичен орган**	**Образование**	***PICTES I – Promoting Integration of Syrian Children into Turkish Education System***	**4.10.2016 г.**	**3.7.2019 г.**	**300 000 000**	**297 838 560**
		Международна НПО	Образование, социално-икономическа подкрепа	*Qudra – Resilience for Syrian Refugees, IDPs and host communities in response to the Syrian and Iraqi crises*	15.6.2016 г.	31.8.2019 г.	18 207 812	18 207 812

Проекти, включени в одитната извадка на ЕСП

	Транш	Вид на партньора по изпълнението	Приоритетна област	Описание	Начална дата	Крайна дата	Заделени средства, евро	Изплатени средства, евро
9		**Публичен орган**	**Здравеопазване**	***SIHHAT I – Improving the health status of the Syrian population under temporary protection and related services provided by Turkish Authorities***	**1.12.2016 г.**	**31.1.2021 г.**	**300 000 000**	**297 484 706**
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Social and Economic Cohesion through Vocational Education*	16.11.2017 г.	15.8.2023 г.	50 000 000	48 550 000
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Strengthening Economic Opportunities for Syrians Under Temporary Protection and Host Communities in Selected Provinces*	1.1.2018 г.	31.12.2023 г.	5 000 000	5 000 000
		Агенция на ООН	Социално-икономическа подкрепа	*Strengthening the Resilience of Syrian Women and Girls and Host Communities in Iraq, Jordan and Turkey*	1.2.2018 г.	31.1.2021 г.	5 529 078	5 529 078
		Публичен орган	Управление на миграцията	*Support to the Implementation of the EU-Turkey Statement of 18 March 2016*	4.4.2016 г.	3.12.2019 г.	60 000 000	60 000 000
		Агенция на ООН	Социално-икономическа подкрепа	*TRP – UNDP Turkey Resilience Project in response to the Syria Crisis*	1.2.2018 г.	30.6.2023 г.	50 000 000	50 000 000

Проекти, включени в одитната извадка на ЕСП

	Транш	Вид на партньора по изпълнението	Приоритетна област	Описание	Начална дата	Крайна дата	Заделени средства, евро	Изплатени средства, евро
	Втори транш	Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Agricultural employment support for refugees and Turkish citizens through enhanced market linkages project*	29.9.2020 г.	30.6.2025 г.	50 217 751	33 480 000
10		**Международна финансова институция**	**Общинска инфраструктура**	***Construction and rehabilitation of water supply and waste water systems and related soft measures to improve water management efficiency***	**1.1.2020 г.**	**30.6.2025 г.**	**214 821 680**	**87 708 218**
		Международна финансова институция	Образователна инфраструктура	*Education for all in times of crisis III*	10.8.2019 г.	31.12.2025 г.	100 000 000	40 000 000
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Empowering the private sector to foster social and economic cohesion in Turkey*	21.12.2020 г.	20.12.2025 г.	75 000 000	30 276 200
11		**Международна организация**	**Социално-икономическа подкрепа**	***ENHANCER – Enhancement of Entrepreneurship Capacities for Sustainable Socio-economic Integration***	**1.1.2020 г.**	**30.6.2025 г.**	**32 502 249**	**19 147 377**
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Formal Employment creation project*	29.9.2020 г.	30.6.2025 г.	80 000 000	20 000 000

Проекти, включени в одитната извадка на ЕСП

	Транш	Вид на партньора по изпълнението	Приоритетна област	Описание	Начална дата	Крайна дата	Заделени средства, евро	Изплатени средства, евро
12		**Международна финансова институция**	**Здравеопазване**	***Health infrastructure – equipment***	**1.3.2021 г.**	**28.2.2025 г.**	**90 000 000**	**33 256 945**
		Публичен орган	Социално-икономическа подкрепа	*Improving the living standards of the most vulnerable refugees through basic needs support (C-ESSN)*	18.12.2020 г.	9.12.2024 г.	245 000 000	216 727 472
		Публичен орган	Закрила	*Increase Accessibility of the Social Services by the Most Vulnerable Segments of the Turkish Citizens and Persons under Temporary Protection (PuTPs) and Persons under International Protection (PuIPs)*	18.12.2020 г.	17.12.2023 г.	20 000 000	15 874 875
13		**Международна финансова институция**	**Общинска инфраструктура**	***Municipal services improvement project***	**29.9.2020 г.**	**30.6.2025 г.**	**140 178 320**	**90 000 000**
		Публичен орган	Образование	*PIKTES II – Promoting Integration of Syrian Kids into Turkish Education System*	21.12.2018 г.	20.1.2023 г.	400 000 000	355 035 342
		Публичен орган	Здравеопазване	*SIHHAT 2 – direct grant to the Ministry of Health*	15.12.2020 г.	14.12. 2023 г.	210 000 000	185 975 803
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Social and Economic Cohesion through Vocational Education in Turkey – II*	9.12.2020 г.	9.12.2024 г.	75 000 000	26 500 000

Проекти, включени в одитната извадка на ЕСП

	Транш	Вид на партньора по изпълнението	Приоритетна област	Описание	Начална дата	Крайна дата	Заделени средства, евро	Изплатени средства, евро
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*Social Entrepreneurship, empowerment and cohesion in refugee and host communities in Turkey project*	29.9.2020 г.	30.6.2025 г.	42 280 000	42 280 000
		Международна финансова институция	Общинска инфраструктура	*Strengthening the vulnerable young by better and inclusive sport and youth infrastructure*	11.7.2020 г.	10.7.2024 г.	25 000 000	25 000 000
14		**Международна финансова институция**	**Социално-икономическа подкрепа**	***Support to transition to labour market project***	**29.9.2020 г.**	**30.6.2025 г.**	**80 000 000**	**43 000 000**
		Международна финансова институция	Социално-икономическа подкрепа	*VET4JOB – Improving the employment prospects for the Syrian refugees and host communities by high-quality VET and apprenticeship in Turkey*	1.1.2020 г.	31.12.2023 г.	30 000 000	24 120 294
	ОБЩО						**3 483 031 762**	**2 829 251 843**

Източник: Европейска комисия.

Приложение IV — Липсва достъп до данни за образованието

В края на септември 2016 г. Комисията и Министерството на националното образование на Турция са подписали договор за безвъзмездна финансова помощ по проекта PICTES. Съгласно член 16, параграф 7 от общите условия, приложими към договорите за безвъзмездна финансова помощ, финансирани от ЕС за външна дейност, министерството трябва да съхранява всички документи, свързани с договора, в продължение на пет години след окончателното плащане. Комисията е изплатила оставащата сума на 27 декември 2019 г., което означава, че министерството е трябвало да съхранява всички документи до 26 декември 2024 г.

По време на одита на ЕСП министерството за съжаление не предостави достъп до данни за образованието на бежанците и приемащите общности, въпреки многократните искания. Въпреки това, както показва таблицата по-долу, различни проекти в рамките на PIKTES наблюдават тези данни или включват свързани с тях показатели. Тези данни щяха да позволят на ЕСП да оцени въздействието на образователните проекти в рамките на PIKTES.

Данни, които ЕСП е поискала от Министерството на образованието	Налични за PICTES	Налични за PIKTES II	Обект на мониторинг в рамките на PIKTES +	Данни, налични в Министерството на националното образование	Свързани показатели по PICTES, PIKTES II или PIKTES +
Списък на подкрепените училища и разпределение между различните видове училища	Не	Да	Да	Да	Да
Брой сирийски ученици и други ученици бежанци във всяко подкрепено училище	Не	Да	Да	Да	Да
Брой деца, които не са посещавали училище и са били включени отново в образователната система благодарение на проекта	Не	Не	Не	Да	Да
Брой бежанци, които са завършили основно или средно училище	Не	Не	Да	Да	Да
Брой бежанци, които са продължили образованието си в университет	Не	Не	Не	Не е ясно	Не
Проценти на успеваемост на бежанците в сравнение с приемащите общности в подпомаганите училища	Не	Не	Не	Да	Да

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Приложение V — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки от Специален доклад 27/2018

Степен на изпълнение:  изцяло;  в значителна степен;  в известна степен;  не е изпълнена.

Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък в изпълнението на препоръката	
	Степен на изпълнение	Забележки
Препоръка 1: Да се задоволят по-добре потребностите на бежанците от общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа. Целева дата за изпълнение: до 31.12.2019 г. Действително изпълнена: преди крайния срок.		
Препоръка 2: Да се подобри рационализирането и взаимното допълване на помощта. Целева дата за изпълнение: до 31.12.2019 г. Действително изпълнена: преди крайния срок.		

Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък в изпълнението на препоръката	
	Степен на изпълнение	Забележки
Препоръка 3: Да се приложи стратегия за преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие. Целева дата за изпълнение: до 31.12.2021 г. Действително изпълнение: частично, все още е в процес на изпълнение.		Изпълнението на тази препоръка е повлияно от влошаването на двустранните отношения между ЕС и Турция от 2018 г. насам. Комисията е изготвила документ относно устойчивия преход. Турската делегация обаче е възразила срещу термина „устойчив преход“, заявявайки, че вместо това акцентът следва да бъде върху справедливото споделяне на тежестта с ЕС. За периода 2021—2023 г. ЕС е отпуснал допълнително 3 млрд. евро за бежанците в Турция. Това допълнително финансиране осигурява продължаването на ключовите интервенции по линия на Механизма. Успоредно с това и въпреки нежеланието от страна на Турция ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е активизирала усилията да се ангажират турските власти да продължат да подкрепят бежанците след края на Механизма. За съжаление, според „Сирийски барометър за 2021 г.“, в Турция има все по-широк консенсус, че бежанците са в тежест на страната и че връщането им трябва да се ускори. Това е оказало отрицателно въздействие върху предаването на проектите по линия на Механизма от Комисията на турските власти.
Препоръка 4: Да се повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства. Целева дата за изпълнение: до 31.12.2020 г. Действително изпълнена: преди крайния срок.		

Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък в изпълнението на препоръката	
	Степен на изпълнение	Забележки
Препоръка 5: Заедно с турските власти да се предприемат мерки предвид потребността от подобряване на средата за работа на (международните) НПО. Целева дата за изпълнение: до 31.12.2019 г.		От 2018 г. насам оперативната среда за (международните) НПО се е влошила. Следователно настоящият закон за сдруженията е крачка назад спрямо първоначалния закон от 2004 г. и предоставя много възможности на Министерството на вътрешните работи да взема на прицел НПО. Комисията неколкократно е повдигала въпроса за функционирането на НПО на заседания на ръководния комитет, заседания на Съвета и на политическите диалози на високо равнище. Липсата на политическа воля от страна на националните власти обаче ограничава ефекта от действията на Комисията.
Препоръка 6: Да се засили мониторингът и докладването по Механизма за бежанците в Турция. Целева дата за изпълнение: до 31.12.2019 г. Действително изпълнена: 30.6.2020 г.		Въпреки че турските власти вече са предоставили достъп, например за одити за целите на Декларацията за достоверност на ЕСП през периода 2021—2022 г., ограниченията за достъп за партньорите по изпълнението остават.

Източник: ЕСП.

Приложение VI — Одит на системата за управление на данни

ЕСП провери общите механизми за контрол на информационната система на SUMAF и оцени целостта, наличността и поверителността на данните, съдържащи се в системата. ЕСП заключи, че SUMAF разполага с адекватни контролни механизми в повечето проверени области. Съществуват обаче слабости по отношение на управлението на достъпа на потребители, информационната сигурност и контрола на приложенията, което поражда рискове от подправяне на данни, изтичане на данни, неоторизиран достъп до системата, злонамерени промени в данните и недостъпност на системата.

По-специално:

— През повечето време системните данни са в процес на пренос и различните проверки се извършват ръчно. Това създава риск от погрешни или злонамерени промени в данните, както и от излагане на данните на заплахи, свързани с обработката на различни версии на един и същ файл.

Действия, предприети от Комисията след одита на ЕСП: SUMAF коригира системата си така, че при всяко качване на файл в Excel автоматично да се генерира и съхранява копие. SUMAF също така проучва възможността за преминаване към онлайн докладване от страна на партньорите по изпълнението.

— Политиката на системата за паролите (по отношение на дължина, сложност и история) е слаба. ЕСП забеляза, че на екраните на системата потребителските имена и паролите не са скрити, а са по-скоро видими като обикновен текст. Това означава, че неоторизирано лице може да получи достъп до защитена информация, като физически гледа екрана.

Действия, предприети от Комисията след одита на ЕСП: SUMAF е въвел по-строги правила по отношение на паролите. От ноември 2023 г. потребителите ще трябва също да сменят паролите си на всеки 6 месеца.

— Дейностите на SUMAF зависят в голяма степен от външни доставчици на услуги. Двете му ключови роли — изследовател на данни и разработчик на данни — се изпълняват от външни изпълнители. Освен това тези две роли имат пълен администраторски достъп до платформата на системата за управление на данни, който използват за създаване, изтриване, активиране и деактивиране на потребители. Поради това рискът от неразрешени дейности (като изтичане на данни или недостъпност на системата) не може да бъде премахнат.

Действия, предприети от Комисията след одита на ЕСП: няма такива, тъй като Комисията не счита това за целесъобразно, предвид факта, че екипът на SUMAF се състои само от 15 души.

— Относно процеса на събиране на данни за тримесечието ЕСП установи, че системата записва потребителските имена и датите само за последния запис на всяка стъпка. Това ограничава проследимостта и отчетността по отношение на предишни действия на потребителите. ЕСП също така установи, че потребителят може да получи достъп до стъпките на вече приключило тримесечие и да промени информацията за всяка стъпка, без да му бъде поискана обосновка.

<u>Действия, предприети от Комисията след одита на ЕСП:</u> SUMAF е усъвършенствал системата за регистриране на системата за събиране и управление на данни, така че да записва всички промени в стойностите на данните (включително дата, отговорен потребител, предишни и нови стойности). Това вече е въведено за отчитането на напредъка при събиране на данни (т.е. записите на напредъка през етапите на системата за събиране на данни). Освен това SUMAF ще добави нова функция в системата, изискваща ръководител да одобрява такива промени.

Източник: ЕСП.

Приложение VII — Закъснения в изпълнението

Номер на проекта	Вид на партньора по изпълнението	Причини за закъсненията в изпълнението
1	**Международна НПО — Здравеопазване/Социално-икономическа подкрепа**	1. Закъснения при наемането на персонал поради сложни структури за одобрение и времеемки процедури за разрешения за достъп. 2. Забавяния при изпълнението на дейностите за професионално обучение (поради сложен процес на вземане на решения и трудности при изграждането на партньорства с местни заинтересовани страни, специализирани в професионалното обучение, като например ISKUR). 3. Разширяване на проекта от 10 на 15 общностни центъра. 4. Пандемията от COVID-19.
2	**Международна финансова институция — Здравна инфраструктура**	1. По време на изкопните работи са възникнали редица структурни проблеми. 2. Нови сеизмични норми от 2018 г., които са довели до промени в конструктивния проект. 3. Дълги преговори между партньора по изпълнението и Министерството на здравеопазването след промените в проекта. 4. Пандемията от COVID-19. 5. Липса на надлежен преглед на проекта (от страна на Министерството на здравеопазването) от страна на партньора по изпълнението.
3	**Международна финансова институция — Образователна инфраструктура**	1. Девалвацията на турската лира спрямо еврото е довела до допълнителен бюджет за изграждане на повече училища. 2. Пандемията от COVID-19. 3. Висока инфлация, която е довела до трудности при набавянето на строителни материали и консумативи. 4. Забавяния при получаването на разрешения за строеж за строителните обекти и проблеми с документите за собственост на земята. 5. Земетресенията от 6 февруари 2023 г., които са довели до допълнителни забавяния в изпълнението на проекта.

Номер на проекта	Вид на партньора по изпълнението	Причини за закъсненията в изпълнението
4	**Международна финансова институция — Образователна инфраструктура**	1. Девалвацията на турската лира спрямо еврото е довела до необходимостта от допълнителен бюджет за изграждането на повече училища. 2. Пандемията от COVID-19. 3. Висока инфлация, която е довела до трудности при набавянето на строителни материали и консумативи. 4. Забавяне при издаването на разрешителни за строеж от местните власти за някои обекти за училища. 5. Земетресенията от 6 февруари 2023 г., които са довели до допълнителни забавяния в изпълнението на проекта.
5	**Международна финансова институция — Здравна инфраструктура**	1. Министерството е поискало да промени първоначалното място. 2. Пречки пред изпълнението, свързани със сигурността. 3. Пандемията от COVID-19. 4. Необходимост от нови тръжни процедури (поради недостига на материали и високата инфлация са получени малко заявления за участие или се е наложило преразглеждане на офертите). 5. По време на изкопните работи са открити подпочвени води поради липсата на подходящо геоложко проучване във фазата на проектиране. 6. Новата наредба за земетресенията от 2018 г. е довела до промени в конструктивния проект.
6	**Международна НПО — Образование**	1. Първоначални забавяния поради промени в работната среда на Министерството на образованието в Турция. 2. Поради смяната на министерствата университетите са поискали официално правно сътрудничество със SPARK преди създаването на студентски комитети и започването на дейности в университетските кампуси.

Номер на проекта	Вид на партньора по изпълнението	Причини за закъсненията в изпълнението
7	**Национална организация — Социално-икономическа подкрепа**	1. Забавяне на процедурите по набиране на персонал (създаване на екипа на проекта). 2. Невъзможност за подписване на споразумение за сътрудничество с министерството, нито с ISKUR (националната агенция по заетостта). 3. Затруднено икономическо положение (висока инфлация, висока безработица; предизвикателства, свързани с пандемията от COVID-19). 4. Извършването на пазарен анализ е отнело повече време от очакваното. 5. Прекалено амбициозни цели, които не могат да бъдат постигнати в рамките на първоначалния срок на проекта. 6. Неправилна оценка на положението на място от страна на партньора по изпълнението, тъй като проследяването на данни за сирийските бежанци е по-трудно от очакваното. 7. Икономическото положение е довело до нежелание от страна на работодателите да наемат нови работници, а частният сектор не е бил склонен да увеличи капацитета си от човешките ресурси.
8	**Публичен орган — Образование**	1. В резултат на обезценяването на турската лира са налични средства за повече дейности. Поради това изпълнението на проекта е удължено.
9	**Публичен орган — Здравеопазване**	1. Забавяне на процедурите за възлагане на обществени поръчки поради затруднения с изискванията, свързани с произхода от ЕС и инфлацията. 2. Без увеличение на бюджета, тъй като са реализирани икономии в резултат на загуба от обменния курс на турската лира спрямо еврото. 3. Проблеми с набирането на персонал в началото на проекта. 4. Пандемията от COVID-19.

Номер на проекта	Вид на партньора по изпълнението	Причини за закъсненията в изпълнението
10	**Международна финансова институция — Общинска инфраструктура**	1. Липса на капацитет на ILBANK да се занимава с този тип проекти. 2. На Службата за изпитване и контрол са необходими почти 2 години за преглед и приключване на 9 подпроекта. 3. За пет засегнати парцела са заведени пет съдебни дела. 4. Необходимост от актуализация на документите за идентификация на проектите след изменение на законодателството за защита от земетресения в Турция, влязло в сила през 2018 г. 5. COVID-19 (води до забавяне между шест месеца и една година, тъй като е много трудно да се посетят обектите по проекта, а служителите на общината не са много отзивчиви по отношение на предоставянето на административни документи). 6. Затруднения и закъснения при набирането на консултанти. 7. Затруднения и закъснения в дейностите по комуникация и публичност. 8. Земетресенията от 6 февруари 2023 г. са довели до значителни закъснения в изпълнението на проекта.
11	**Международна организация — Социално-икономическа подкрепа**	1. До края на 2020 г. са изменени две схеми за безвъзмездна финансова помощ, чието изпълнение, мониторинг и срокове за приключване изискват допълнително време. 2. Продължителната и непредвидена ситуация и последиците от COVID-19 в Турция са забавили изпълнението. 3. Опустошителното въздействие на земетресението в Кахраманмараш от 6 февруари 2023 г. и последиците му върху всички дейности по проекта, изпълнявани в региона.
12	**Международна финансова институция — Здравна инфраструктура**	1. Липса на капацитет и на възможност за вземане на решения в Министерството на здравеопазването. 2. Партньорът по изпълнението трябва да направи преоценка на местата, избрани от Министерството на здравеопазването за изграждане на (разширените) здравни центрове за мигранти. 3. Комбинация от висока инфлация, пандемията от COVID-19 и влошаване на икономическите условия. 4. Липса на комуникация и липса на отговорност за спазване на сроковете от страна на всички участващи страни. 5. Земетресенията от 6 февруари 2023 г. са довели до значителни допълнителни закъснения в изпълнението на проекта.

Номер на проекта	Вид на партньора по изпълнението	Причини за закъсненията в изпълнението
13	**Международна финансова институция — Общинска инфраструктура**	1. Промени в проекта (в някои случаи липса на детайли в техническите чертежи и промени в предложените работни проекти, за да се адаптират към актуализираните турски разпоредби за устойчивост на земетресения). 2. Закъснение при подписването на споразумението между партньора по изпълнението и ЕС поради предоговаряне на Окончателното рамково споразумение за партньорство. 3. Закъснение при подписването на споразумението за заем и безвъзмездна помощ от страна на правителството и ILBANK. 4. Пандемията от COVID-19 (не се провеждат посещения на място или проучвания на място). 5. Закъснение при изготвянето на оценката на въздействието върху околната среда и оценката на социалното въздействие за някои договори поради качеството на документите, за които са необходими множество проверки. 6. Земетресенията от 6 февруари 2023 г. са довели до значителни закъснения в изпълнението на проекта.
14	**Международна финансова институция — Социално-икономическа подкрепа**	1. Дискусии между партньора по изпълнението и Министерството на труда и социалните услуги относно общите условия на договорите. Преговорите са продължили 20 месеца. 2. Министерството на труда и социалните грижи е недоволно от състава на екипа на проекта на партньора по изпълнението. Сътрудничеството може да продължи само след като партньорът по изпълнението смени екипа си по проекта.

Източник: ЕСП въз основа на проектна документация за Механизма.

Приложение VIII – Оценка на проектите

Номер на проекта	Вид на партньора по изпълнението	Оценка на потребностите	Изпълнено ли е действието в срок?	Ефективност на разходите	Мониторинг	Резултати	Устойчивост
1	Международна НПО — Здравеопазване/ Социално-икономическа подкрепа						
2	Международна финансова институция —Здравна инфраструктура						
3	Международна финансова институция — Образователна инфраструктура						
4	Международна финансова институция — Образователна инфраструктура						
5	Международна финансова институция — Здравна инфраструктура						
6	Международна НПО — Образование						
7	Национална организация — Социално-икономическа подкрепа						
8	Публичен орган— Образование						
9	Публичен орган — Здравеопазване						
10	Международна финансова институция — Общинска инфраструктура						
11	Международна организация — Социално-икономическа подкрепа						
12	Международна финансова институция —Здравна инфраструктура						
13	Международна финансова институция — Общинска инфраструктура						
14	Международна финансова институция — Социално-икономическа подкрепа						

	Оценка на потребностите	Изпълнено ли е действието в срок?	Ефективност на разходите	Мониторинг	Резултати	Устойчивост
Добро	Целите и дейностите на проекта са изцяло съобразени с оценките на потребностите от 2016 г. и 2018 г.[1]	Няма закъснения. Проектът е завършен в планирания срок	Основателността на разходите е оценена и документирана	Рамката за отчитане и мониторинг измерва крайните продукти и крайните ефекти	Всички планирани резултати са постигнати	След завършването на проекта той е устойчив (или има вероятност да бъде устойчив)
Задоволително	Целите и дейностите на проекта са съобразени с оценките на потребностите от 2016 г. и 2018 г.[1] във всички съществени аспекти	В изпълнението на проекта се наблюдават закъснения, но те са преодолени по подходящ начин	Основателността на разходите е оценена, но не е документирана достатъчно добре	Рамката за отчитане и мониторинг измерва крайните продукти, но не и крайните ефекти	Повечето планирани резултати са постигнати	Проектът е устойчив въпреки липсата на стратегия за устойчивост
Известни слабости	Целите на проекта съответстват на оценките на потребностите в значителна степен, но дейностите по проекта не са съобразени с тях във всички аспекти	В изпълнението на проекта се наблюдават няколко закъснения, които не са преодолени ефикасно или навреме	Основателността на разходите не е систематично оценявана и не е адекватно документирана	Рамката за отчитане и мониторинг измерва крайните продукти, но не и крайните ефекти, и последващи действия не са предприети своевременно	Няколко планирани резултата не са постигнати	Не е изготвена стратегия за устойчивост и дейностите по проекта не са устойчиви
Незадоволително	Целите и дейностите на проекта не са съобразени с оценките на потребностите	В изпълнението на проекта се наблюдават няколко закъснения, които не са преодолени ефикасно и навреме	В бюджета липсват подробности за дейностите по проекта, което означава, че оценка на разходите не е възможна	Рамката за отчитане и мониторинг не измерва крайните продукти или крайните ефекти	Повечето планирани резултати не са постигнати	Проектът не е устойчив
Все още не е възможно да се направи заключение						

[1] През 2016 г. Комисията изготви оценка на потребностите от действия в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план като основа за засилена подкрепа от ЕС за Турция във връзка с бежанската криза. Тя беше актуализирана през 2018 г.
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/2016_needs_assessment_.pdf
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/updated_needs_assessment.pdf

Източник: ЕСП въз основа на проектна документация за Механизма.

Съкращения

Д-МСЗИО: Допълнителна мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства

ЗЗМ: Здравно звено за мигранти

ИПП: Инструмент за предприсъединителна помощ

Механизмът: Механизъм за бежанците в Турция

МСЗИО: Мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства

ССТЕ: Обвързано с условия предоставяне на парични средства за образование

ECHO: Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ на Европейската комисия

NEAR: Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на Европейската комисия

PICTES: „Насърчаване на интеграцията на сирийските деца в турската образователна система“

PIKTES: „Насърчаване на интеграцията на сирийските деца в турската образователна система“

SHIFA: Укрепване на здравната инфраструктура за всички

SIHHAT: „Подобряване на здравния статус на сирийското население, ползващо се от временна закрила, и свързани услуги, предоставяни от турските органи“

SUMAF: Подкрепа за мониторинга на действията, финансирани по линия на Механизма за бежанците в Турция

Речник на термините

Въздействие: Дългосрочни последици от завършен проект или програма в по-широк план, например социално-икономически ползи за населението като цяло.

Ефективност на разходите: Постигане на планираните крайни ефекти спрямо разходите.

Краен продукт: Това, което е произведено или реализирано от даден проект, като например предоставяне на обучение или изграждане на път.

Крайни ефекти: Непосредствена или по-дългосрочна промяна вследствие на изпълнението на проект, като например ползи в резултат от по-добре обучена работна сила или по-добри транспортни връзки.

Логическа рамка: Инструмент за подробно планиране, който обхваща изпълнението, управлението, мониторинга и оценката на даден проект.

Непряко управление: Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който Комисията възлага задачи по изпълнението на други субекти (като например неправителствени и международни организации).

Оценка по стълбове: Оценка на Комисията на правилата и процедурите, прилагани при непряко управление, с цел осигуряване на защита на финансовите интереси на ЕС на същото ниво, както и при пряко управление.

Проект за помощ под формата на парични средства: Проект, включващ директен трансфер на парични средства към крайните получатели.

Пряко управление: Управление на даден фонд или програма на ЕС принципно само от Комисията, за разлика от споделеното управление или непрякото управление. В случая с Механизма за бежанците в Турция проектите под пряко управление се изпълняват от турското правителство.

Отговори на Европейската комисия

https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-06

Хронология

https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-06

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Bettina Jakobsen със съдействието на Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет, и Aino Rantanen — аташе в кабинета; Pietro Puricella — главен ръководител; Kim Hublé — ръководител на задача; Ainhoa Perez-Infante, Erika Söveges и Luis Vicente — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа. Alexandra Mazilu предостави подкрепа за графичното оформление.



Bettina Jakobsen



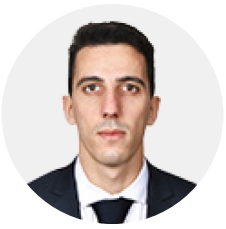
Katja Mattfolk



Aino Rantanen



Pietro Puricella



Luis Vicente



Alexandra Mazilu



Michael Pyper

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2024 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-1868-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/550123	QJ-AB-24-005-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1837-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/828542	QJ-AB-24-005-BG-N

Механизмът за бежанците в Турция се използва за предоставяне на подкрепа за бежанците и приемните общности в Турция. Европейската сметна палата (ЕСП) проследи изпълнението на своите препоръки от 2018 т. и провери дали Механизмът предоставя ефективна и ефикасна подкрепа. Тя установи, че Механизмът осигурява необходимата подкрепа при трудни обстоятелства и че Комисията е подобрила неговото управление, като е изпълнила предишните препоръки на ЕСП. Всички одитирани проекти са насочени към потребностите на бенефициентите и постигат планираните крайни продукти и услуги, но изпълнението е забавено значително по различни причини. Не е имало систематична оценка на разходите по проектите и достатъчно измерване на въздействието. Устойчивостта е гарантирана само за инфраструктурни проекти. ЕСП заключава, че Механизмът е можел да постигне по-голяма икономическа ефективност и осезаемо въздействие, и отправя препоръки за бъдещи действия.

Специален доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors