PT 2024

06

Relatório Especial

Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia

Refugiados e comunidades de acolhimento beneficiam, mas falta garantir o impacto e a sustentabilidade

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-09
Âmbito e método da auditoria	10-15
Observações	16-108
A Comissão melhorou o funcionamento do Mecanismo ao executar as recomendações do Tribunal formuladas em 2018	16-33
A avaliação das necessidades realizada em 2018 colocou maior ênfase nas infraestruturas municipais e no apoio socioeconómico	18
A Comissão reduziu o número de instrumentos de financiamento, o que simplificou a ajuda e melhorou a coordenação	19-20
A Comissão está a trabalhar no sentido de gradualmente transferir projetos para as autoridades turcas	21-24
A Comissão melhorou significativamente a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro	25-26
A Comissão tentou melhorar o ambiente operacional das ONG (internacionais), mas teve poucos resultados	27-28
A Comissão melhorou o quadro de acompanhamento	29-33
Os projetos constantes da amostra deram resposta às necessidades dos beneficiários, mas sofreram atrasos e os seus custos não foram sistematicamente avaliados	34-63
Os projetos foram aprovados em tempo útil e deram resposta às necessidades dos beneficiários	35-48
A execução dos projetos sofreu atrasos significativos por vários motivos	49-53
A Comissão não avaliou sistematicamente se os custos dos projetos eram razoáveis	54-63

As realizações previstas foram concretizadas até à data, mas o impacto e a sustentabilidade não são suficientemente tidos em conta 64-108

Os projetos produziram realizações, mas incidiram pouco no impacto 65-86

A Comissão reagiu rapidamente para dar resposta ao impacto dos sismos nos projetos do Mecanismo 87-97

A Comissão assegurou a sustentabilidade dos projetos de infraestruturas, mas não do apoio socioeconómico, e a sustentabilidade dos seus projetos emblemáticos na educação e na saúde ainda não está garantida 98-108

Conclusões e recomendações 109-116

Anexos

Anexo I – Repartição dos refugiados e requerentes de asilo sírios na Turquia em dezembro de 2023, por província

Anexo II – Contribuições do Mecanismo provenientes da UE, dos Estados-Membros e do Reino Unido

Anexo III – Projetos de desenvolvimento do Mecanismo

Anexo IV – Falta de acesso aos dados sobre educação

Anexo V – Seguimento das recomendações anteriores formuladas no Relatório Especial 27/2018

Anexo VI – Auditoria ao sistema de gestão dos dados

Anexo VII – Atrasos na execução

Anexo VIII – Avaliação dos projetos

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia é a resposta da UE ao apelo do Conselho Europeu no sentido de disponibilizar financiamento adicional significativo para apoiar os refugiados na Turquia. Trata-se de um mecanismo destinado a coordenar e simplificar uma contribuição de 6 mil milhões de euros concedidos pela UE e os seus Estados-Membros. O apoio abrange atividades humanitárias e de ajuda ao desenvolvimento. O Mecanismo visa reforçar a eficiência e a complementaridade do apoio prestado aos refugiados e às comunidades de acolhimento na Turquia.

II O Tribunal examinou a gestão do Mecanismo pela Comissão, tendo avaliado se os fundos foram utilizados de forma eficiente e eficaz para apoiar os refugiados e as comunidades de acolhimento. Verificou também o seguimento dado às recomendações formuladas no seu relatório especial de 2018, que se centrou na vertente humanitária do Mecanismo. O Tribunal decidiu auditar este Mecanismo uma vez que a deslocação atual de refugiados sírios e o número cada vez maior de chegadas irregulares à Turquia provenientes do Afeganistão colocam desafios crescentes à coesão social entre os refugiados e as suas comunidades de acolhimento, em especial no contexto da recessão económica na Turquia. O presente relatório visa fornecer um contributo valioso à Comissão e ajudar a reforçar os instrumentos de acompanhamento do Mecanismo.

III Globalmente, o Tribunal constatou que, num contexto difícil, o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia prestou um apoio importante aos refugiados e às comunidades de acolhimento e que a Comissão executou as recomendações formuladas em 2018. Os projetos examinados deram resposta às necessidades dos refugiados e das comunidades de acolhimento nos vários setores prioritários, mas, por diferentes motivos, registaram-se atrasos significativos na execução e os custos dos projetos não foram avaliados de forma sistemática. Embora as realizações previstas se tenham concretizado, a medição do impacto do Mecanismo foi insuficiente, e até ao momento a sustentabilidade foi assegurada nos projetos de infraestruturas, mas não em alguns projetos nos setores da educação, da saúde e do apoio socioeconómico.

IV O financiamento proveniente do Mecanismo assegurou a rápida afetação de recursos financeiros e investimentos substanciais para aliviar a pressão provocada pelo elevado afluxo de refugiados sobre as infraestruturas municipais, de saúde e educação existentes. A maioria dos projetos foi aprovada em tempo útil.

V A Comissão executou os projetos nas modalidades de gestão direta e indireta e através de vários tipos de parceiros de execução. O Tribunal detetou insuficiências na avaliação dos custos dos projetos efetuada pela Comissão, uma vez que esta não avaliou sistematicamente a razoabilidade dos custos, não comparou custos semelhantes entre diferentes projetos e não calculou o custo por beneficiário.

VI Globalmente, as realizações previstas foram concretizadas nos vários setores. Contudo, no setor da educação, não foi possível avaliar o impacto do financiamento concedido pelo Mecanismo na integração e no sucesso das crianças refugiadas no sistema educativo turco. O Tribunal também não conseguiu avaliar o impacto da construção de escolas nos beneficiários, devido às limitações dos dados fornecidos pelo Ministério da Educação Nacional turco.

VII A Comissão instituiu medidas adequadas para acompanhar os projetos financiados pelo Mecanismo. No entanto, os quadros de comunicação de informações e de acompanhamento estavam em geral concebidos para medir as realizações e não os efeitos, pelo que não conseguiam aferir o impacto dos projetos, em especial os do setor socioeconómico.

VIII Os sismos de fevereiro de 2023 tiveram um impacto significativo na execução dos projetos financiados pelo Mecanismo, mas a Comissão agiu com rapidez e eficiência para analisar este impacto.

IX A Comissão conseguiu assegurar a sustentabilidade dos projetos de infraestruturas. Porém, os projetos noutros setores não incluíam uma estratégia nesta matéria, pelo que não é certo que sejam sustentáveis. Embora tenham sido introduzidas melhorias desde 2018, o Tribunal conclui que o Mecanismo poderia ainda ter otimizado os recursos e obtido um maior impacto demonstrável.

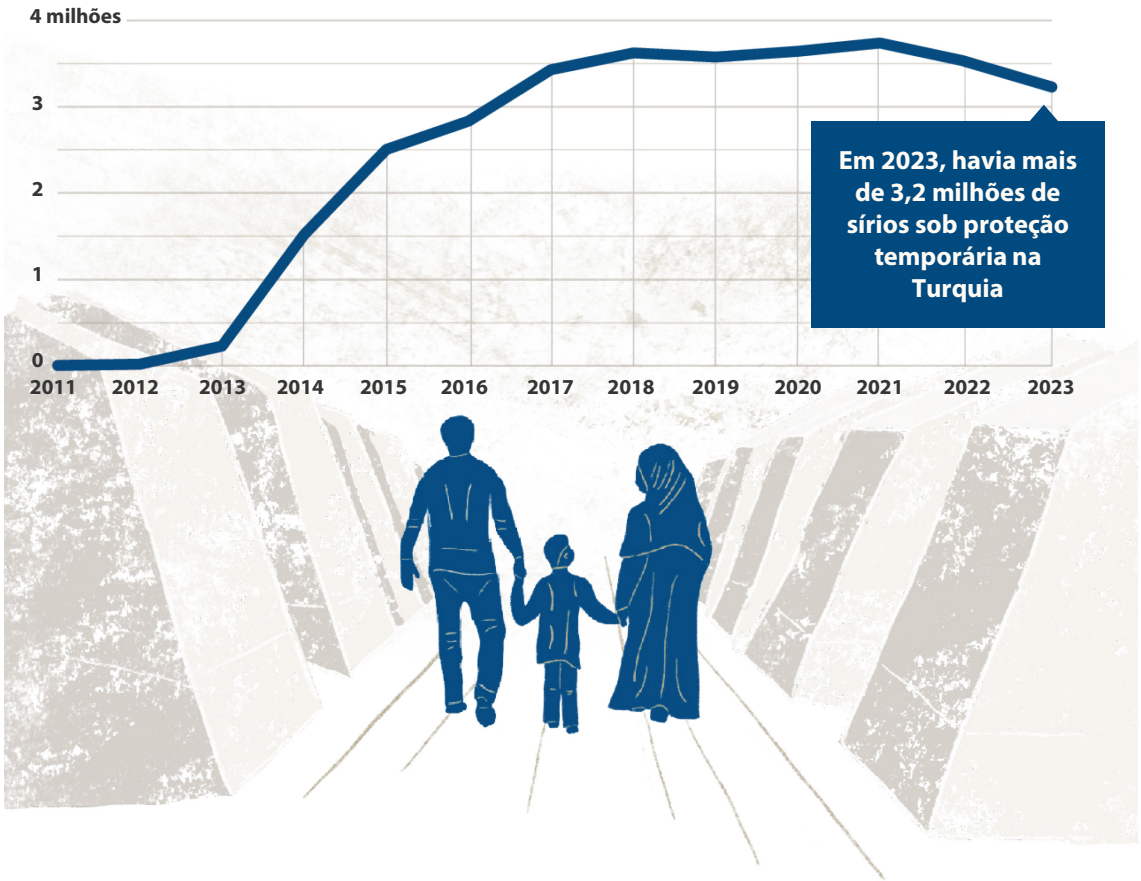
X O relatório formula quatro recomendações destinadas a melhorar a eficiência e a eficácia das ações futuras. A Comissão deve:

- melhorar a avaliação e o acompanhamento dos custos;
- junto das autoridades turcas, recolher dados sobre a educação relativos aos refugiados e às comunidades de acolhimento;
- melhorar a medição do impacto dos projetos;
- reforçar a sustentabilidade dos projetos.

Introdução

01 Pela sua localização geográfica, a Turquia é um importante país para o acolhimento e a passagem de refugiados com destino à Europa. Com uma população total de cerca de 87 milhões de habitantes, acolhe atualmente mais de 4 milhões de refugiados registados, incluindo mais de 3,2 milhões de origem síria (ver ***figura 1*** e ***anexo I***) e mais de 320 000 provenientes do Afeganistão, do Iraque e do Irão. Uma vez que menos de 5% dos refugiados vivem em campos, a sua presença tem um impacto significativo nas comunidades locais, especialmente nas províncias próximas da fronteira síria e em torno dos principais centros urbanos.

Figura 1 – Distribuição dos sírios sob proteção temporária, por ano



Nota: os dados dizem respeito apenas aos refugiados sírios registados.

Fonte: TCE, com base em dados da Presidência da gestão da migração da Turquia.

02 O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia foi criado no final de 2015[1] em resposta ao apelo dos Estados-Membros para que fosse concedido um financiamento suplementar significativo para apoiar os refugiados no país. O seu objetivo é dotar a UE de um mecanismo de coordenação, financiado pelo orçamento da União e pelas contribuições dos Estados-Membros, para a mobilização rápida, eficaz e eficiente da assistência aos refugiados na Turquia. Esta assistência está subordinada à adesão da Turquia ao plano de ação conjunto UE-Turquia, acordado em outubro de 2015[2], e à Declaração UE-Turquia de 2016[3].

03 O Mecanismo tem sido executado num contexto de deterioração das relações bilaterais entre a UE e a Turquia desde 2016. A UE impôs sanções e restrições à Turquia devido ao retrocesso do país em matéria de direitos fundamentais e Estado de direito, à deterioração das suas relações com determinados Estados-Membros da UE e às suas atividades de perfuração não autorizadas no Mediterrâneo Oriental. Além disso, não se realizaram reuniões do Conselho de Associação UE-Turquia desde 2019.

04 O Mecanismo coordena um total de 6 mil milhões de euros, disponibilizados em duas parcelas iguais em 2016-2017 e 2018-2019, respetivamente. O orçamento operacional foi integralmente afetado e contratado, tendo sido desembolsados mais de 5 mil milhões de euros (ver ***figura 2***). Metade dos 6 mil milhões de euros provém do orçamento da UE e a outra metade das contribuições dos Estados-Membros (ver ***anexo II***).

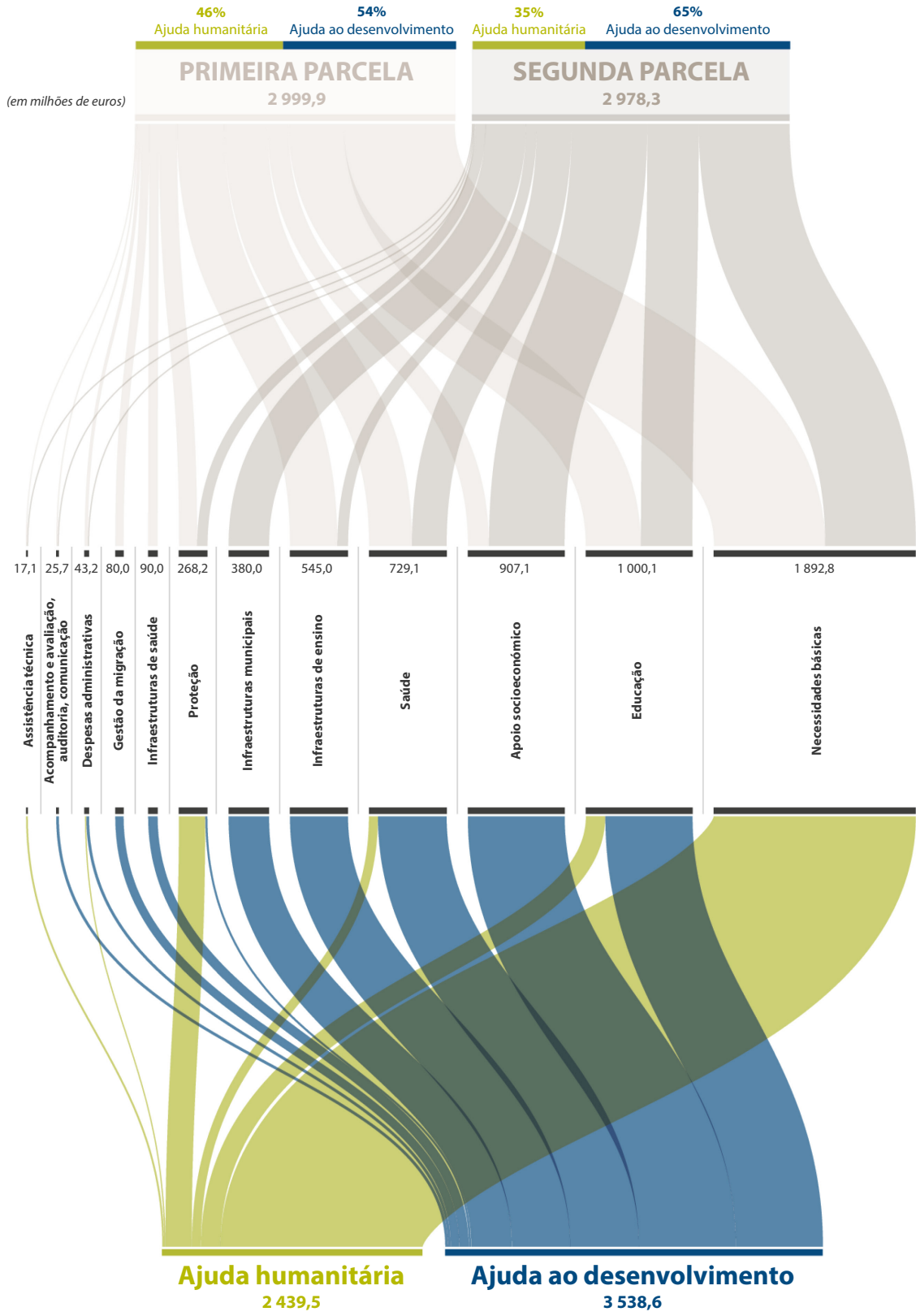
---

1 C (2015) 9500 de 24.11.2015.

2 Plano de ação conjunto UE-Turquia [em inglês], outubro de 2015.

3 Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016

Figura 2 – Repartição entre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento por parcela (montantes autorizados em dezembro de 2023)



Nota: as pequenas diferenças nos totais devem-se a arredondamentos.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

05 A primeira parcela de financiamento apoiou projetos nos domínios prioritários da ajuda humanitária (necessidades básicas), educação, saúde, infraestruturas municipais e apoio socioeconómico, que estava previsto terminarem em meados de 2021. No entanto, o prazo para esta parcela foi posteriormente prorrogado até junho de 2025 (ver ***anexo III***). Tendo em conta a natureza prolongada da crise síria, os projetos no âmbito da segunda parcela centraram-se cada vez mais em atividades de apoio socioeconómico e na criação de oportunidades de subsistência, mas sem negligenciar as necessidades humanitárias persistentes. A execução dos projetos do Mecanismo foi também muito afetada pelos sismos de fevereiro de 2023.

06 A UE continua igualmente a apoiar os refugiados na Turquia por outros meios além do Mecanismo. Durante o período de 2017-2023, afetou cerca de 2 mil milhões de euros de financiamento regular do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e 535 milhões de euros através de ajuda humanitária (ver ***figura 3***). Além disso, a Comissão assegurou a continuação das principais intervenções do Mecanismo mediante uma dotação adicional de 3 mil milhões de euros para o período de 2021-2023 ao abrigo do IPA III, do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global), do Instrumento de Ajuda Humanitária e dos instrumentos geridos pela Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos (DG HOME).

Figura 3 – Financiamento da UE para apoiar os refugiados na Turquia, 2017-2023



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

07 Segundo a Comissão[4], os grandes princípios orientadores da aplicação do Mecanismo são a rapidez, a eficiência e a eficácia, assegurando simultaneamente uma boa gestão financeira. A sustentabilidade das intervenções do Mecanismo e a responsabilidade partilhada com as autoridades turcas também são importantes.

[4] Sexto Relatório Anual sobre o Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia, p. 6

08 O Mecanismo é governado por um Comité Diretor, que fornece orientações estratégicas; estabelece prioridades gerais; determina os tipos de ações a apoiar e os instrumentos a utilizar; aprova projetos; e coordena, acompanha e avalia a execução das ações. As Direções-Gerais da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) e da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) da Comissão presidem ao Comité, que inclui representantes dos Estados-Membros da UE e do Reino Unido.

09 A Turquia participa em reuniões a título consultivo. A Comissão seleciona cada projeto após uma avaliação das necessidades, em conformidade com os procedimentos aplicáveis aos instrumentos de financiamento a mobilizar. Os projetos podem ser executados, em regime de gestão indireta, por agências das Nações Unidas, organizações não governamentais (ONG), agências de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE, organizações internacionais ou instituições financeiras.
As autoridades turcas executam projetos não relacionados com ajuda humanitária no âmbito da gestão direta pela Comissão.

Âmbito e método da auditoria

10 O Tribunal examinou a gestão do Mecanismo pela Comissão, com o objetivo de avaliar se os fundos foram utilizados de forma eficiente e eficaz para apoiar os refugiados e as comunidades de acolhimento. Em particular, avaliou se:

a) a Comissão executou as seis recomendações formuladas pelo Tribunal no seu Relatório Especial 27/2018 (centrado na vertente humanitária do Mecanismo) e se melhorou assim a gestão do Mecanismo;

b) a Comissão executou as ações de desenvolvimento de forma eficiente. O Tribunal avaliou se a Comissão executou projetos de desenvolvimento em tempo útil e analisou as razões dos atrasos e as medidas corretivas tomadas. Examinou também se os projetos de desenvolvimento satisfaziam as necessidades dos beneficiários e se os custos dos projetos eram razoáveis;

c) as ações de desenvolvimento do Mecanismo alcançaram os seus objetivos. O Tribunal avaliou se os projetos concretizaram as realizações e os resultados esperados e de que forma estes seriam sustentados. Além disso, avaliou as consequências dos sismos de fevereiro de 2023 para os projetos do Mecanismo, bem como a resposta da Comissão.

11 O Tribunal decidiu auditar este Mecanismo uma vez que a deslocação atual de refugiados sírios e o número cada vez maior de chegadas irregulares à Turquia provenientes do Afeganistão colocam desafios crescentes à coesão social entre os refugiados e as suas comunidades de acolhimento, em especial no contexto da recessão económica na Turquia. Na sequência dos sismos de fevereiro de 2023, os desafios e as tensões em torno dos refugiados no país têm vindo a aumentar ainda mais. Neste contexto, o relatório do Tribunal visa fornecer um contributo valioso para que a Comissão melhore a eficácia e a eficiência dos projetos ainda apoiados por financiamento do Mecanismo ou pela dotação adicional de 3 mil milhões de euros. Além disso, contribuirá para reforçar os instrumentos de acompanhamento do Mecanismo.

12 A auditoria foi realizada entre dezembro de 2022 e julho de 2023. O Tribunal selecionou 14 (de 47) projetos de desenvolvimento com base na sua importância e com o objetivo de abranger os principais domínios prioritários do Mecanismo e os diferentes tipos de parceiros de execução. A amostra (***anexo III***) incluía projetos em curso e concluídos, o que permitiu avaliar a concretização das realizações e dos efeitos, bem como detetar as razões para os atrasos e as lacunas e avaliar eventuais medidas corretivas tomadas pela Comissão, incluindo as destinadas a garantir a sustentabilidade dos resultados.

13 Os 3 mil milhões de euros (ver ponto ***06***) de financiamento posterior ao Mecanismo não foram diretamente incluídos no âmbito da auditoria do Tribunal. No entanto, foram tidos em conta ao examinar a sustentabilidade dos projetos do Mecanismo financiados ao abrigo da segunda parcela e o impacto dos sismos de fevereiro de 2023 nos projetos.

14 A auditoria incluiu análises documentais e entrevistas com vários serviços da Comissão, a delegação da UE em Ancara, alguns representantes dos Estados-Membros da UE no Comité Diretor, as autoridades turcas, parceiros de execução, organizações da sociedade civil (selecionadas com base na sua participação em projetos da UE na Turquia) e beneficiários finais. O Tribunal visitou 13 dos 14 projetos incluídos na amostra durante a sua deslocação em serviço ao local em junho de 2023.

15 O Ministério da Educação Nacional turco não forneceu dados sobre o número de crianças sírias e das comunidades de acolhimento por escola (ver pontos ***69*** a ***71***). Também não facultou acesso à lista de escolas incluídas no projeto "Promoção da integração de crianças sírias no sistema educativo turco" (PICTES), nem dados sobre a taxa de aprovação dos refugiados em comparação com a das comunidades de acolhimento ou sobre o número de crianças não escolarizadas que tinham sido reintegradas no sistema educativo graças ao apoio do PICTES (ver ***anexo IV***). Esta situação representa uma limitação significativa para a auditoria, uma vez que o Tribunal não pode tirar conclusões sobre o impacto dos projetos de educação do Mecanismo incluídos na amostra.

Observações

A Comissão melhorou o funcionamento do Mecanismo ao executar as recomendações do Tribunal formuladas em 2018

16 O Tribunal avaliou se a Comissão executou as seis recomendações formuladas no Relatório Especial 27/2018 e se melhorou assim a gestão do Mecanismo. O Tribunal recomendou que a Comissão deveria:

a) dar uma melhor resposta às necessidades dos refugiados nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico;

b) melhorar a simplificação e a complementaridade da assistência;

c) executar uma estratégia para assegurar a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento;

d) melhorar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro;

e) com as autoridades turcas, dar resposta à necessidade de melhorar o ambiente operacional das ONG internacionais;

f) intensificar o acompanhamento e a elaboração de relatórios.

17 Nos pontos que se seguem, o Tribunal informa sobre os progressos realizados pela Comissão na execução das recomendações mencionadas (ver também o ***anexo V***).

A avaliação das necessidades realizada em 2018 colocou maior ênfase nas infraestruturas municipais e no apoio socioeconómico

18 Em comparação com a avaliação das necessidades realizada para a primeira parcela, a avaliação atualizada das necessidades do Mecanismo (de novembro de 2018) deu uma melhor resposta às necessidades detetadas nos domínios prioritários "infraestruturas municipais" e "apoio socioeconómico" e especificou em mais pormenor a linha de ação a adotar. Tal como o Tribunal recomendou, a Comissão estabeleceu uma dotação indicativa dos fundos para cada domínio prioritário, que foi acordada entre a DG NEAR e a DG ECHO. A Comissão retirou também a gestão da migração dos domínios prioritários do Mecanismo na segunda parcela, principalmente porque o financiamento do IPA abrange este domínio fora do mecanismo.

A Comissão reduziu o número de instrumentos de financiamento, o que simplificou a ajuda e melhorou a coordenação

19 A segunda parcela do Mecanismo está a ser executada através de dois instrumentos, em vez dos cinco utilizados durante a primeira, o que contribuiu para simplificar a ajuda e resultou numa melhor coordenação. Existe uma clara repartição do financiamento e das responsabilidades entre a DG NEAR e a DG ECHO, que se encontra documentada num plano de execução conjunto e numa nota sobre o desenvolvimento sustentável.

20 Compete à delegação da UE a execução dos projetos de desenvolvimento do Mecanismo na Turquia, enquanto o gabinete local da DG ECHO é responsável pela execução dos projetos humanitários do mecanismo. Ambos se coordenam com outros doadores para o efeito, havendo reuniões de coordenação recorrentes com embaixadas e agências de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE. Além disso, para cada domínio de intervenção realizam-se reuniões de grupos setoriais na Turquia.

A Comissão está a trabalhar no sentido de gradualmente transferir projetos para as autoridades turcas

21 A mudança de orientação entre a primeira e a segunda parcelas, passando da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento, refletiu-se nos investimentos adicionais em infraestruturas municipais, desenvolvimento socioeconómico e atividades de coesão. Além disso, os projetos do Mecanismo no âmbito da segunda parcela foram programados e executados com o objetivo de apoiar as atividades humanitárias e de desenvolvimento das autoridades turcas a longo prazo, com ênfase na integração sustentável dos refugiados.

22 A Comissão elaborou uma nota sobre a transição sustentável (maio de 2019), em que assinalou corretamente que a resposta às necessidades futuras exigirá mais investimento do orçamento nacional turco e de outros doadores. No entanto, a delegação turca no Comité Diretor levantou objeções ao termo "transição sustentável", argumentando que a tónica deveria antes ser colocada na repartição equitativa dos encargos com a UE.

23 Na reunião do Conselho de Associação realizada em março de 2019, a Turquia solicitou apoio financeiro suplementar da UE uma vez terminada a segunda parcela. A Comissão concordou, no início de 2020, com uma parcela adicional de financiamento humanitário no montante de 535 milhões de euros, que prorrogou o projeto emblemático do Mecanismo, a Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE). Além disso, na sequência das conclusões do Conselho Europeu de junho de 2021, a UE afetou 3 mil milhões de euros aos refugiados na Turquia para o período de 2021-2023. Este financiamento adicional assegura a continuação das principais intervenções do Mecanismo.

24 Paralelamente, e apesar da relutância da Turquia, a DG NEAR intensificou os esforços no sentido de as autoridades turcas se comprometerem a continuar a apoiar os refugiados após o termo do Mecanismo. As transferências condicionais de dinheiro para a educação (CCTE) e os projetos humanitários da RSSE foram transferidos da DG ECHO para a DG NEAR, respetivamente, em 2022 e julho de 2023. Tornando-se projetos de desenvolvimento, podem ser gradualmente transferidos para as autoridades turcas e integrados nos seus sistemas nacionais. Além disso, a Comissão impôs critérios de elegibilidade mais rigorosos para os beneficiários de assistência em dinheiro, com o objetivo de dar maior prioridade aos mais necessitados.

A Comissão melhorou significativamente a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro

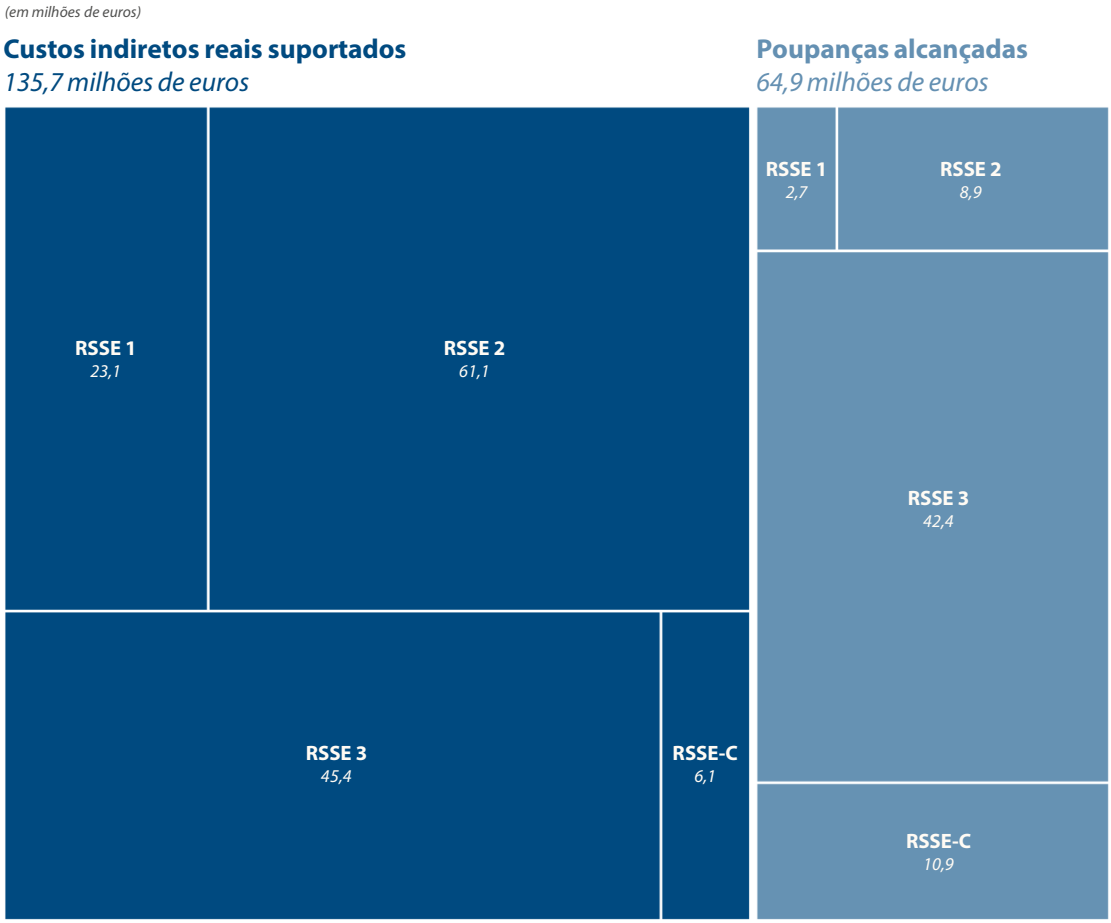
25 A Comissão melhorou a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro, reduzindo a percentagem dos custos totais dos projetos que é possível declarar a título de custos indiretos (máximo de 7%), suspendendo o pagamento de uma taxa de transferência em dinheiro para o parceiro local de execução e harmonizando os pagamentos de pré-financiamento com as necessidades dos projetos. Estes esforços aumentaram a eficiência dos projetos e deram origem a poupanças de cerca de 65 milhões de euros (ver ***figura 4***).

Figura 4 – Custos indiretos e poupanças dos projetos de ajuda em dinheiro

	RSSE 1	RSSE 2	RSSE 3	RSSE-C	
	Ajuda humanitária	*Ajuda humanitária*	*Ajuda humanitária*	*Ajuda ao desenvolvimento*	
Parceiro de execução	Programa Alimentar Mundial	Programa Alimentar Mundial	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho	Ministério da Família, do Trabalho e dos Serviços Sociais	
Custos de execução	329 393 590	940 219 285	1 179 844 231	231 919 727	
Custos indiretos teóricos (7% para o RSSE 1; 6,5% para os RSSE 2 e 3 e o RSSE-C)	23 057 551	61 114 253	76 689 875	15 074 782	
Taxa indireta (efetiva)	**7,00%**	**6,50%**	**3,85%**	**2,64%**	
Custos indiretos efetivos	23 057 551	61 114 253	45 405 769	6 122 681	135 700 254
Poupanças em custos indiretos (teórica – real)	-	-	31 284 106	8 952 101	40 236 207
Poupanças em taxas de transferência de dinheiro	2 666 827	8 884 958	11 135 892	1 966 971	24 654 648
Poupança total	2 666 827	8 884 958	42 419 998	10 919 072	**64 890 855**

Legenda:

Custos reais (em euros)
Custos orçamentados (em euros)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

26 Tendo em conta o valor total dos projetos, os custos indiretos continuaram a ser significativos em termos absolutos. O Tribunal reconhece contudo os esforços da Comissão, que permitiram obter resultados concretos em termos de poupanças (ver ***caixa 1*** e ponto ***61***).

Caixa 1

Redução do limite dos custos indiretos na segunda parcela

As disposições do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo celebrado entre a UE e as Nações Unidas fixam um máximo de 7% para os custos indiretos. A fim de melhorar a eficiência da sua ajuda, a Comissão lançou convites à apresentação de propostas em dezembro de 2018 com um limite de 4% para os custos indiretos.

Por conseguinte, várias agências das Nações Unidas não se candidataram a projetos de desenvolvimento ao abrigo da segunda parcela do Mecanismo ou decidiram candidatar-se com custos indiretos de 7%, pelo que as suas candidaturas foram consideradas inelegíveis.

Porém, o limite de 4% foi aplicado de forma transparente e equitativa a todos os eventuais parceiros. Assim, a Comissão conseguiu contratar todos os projetos do Mecanismo (ao abrigo da segunda parcela) com vários parceiros de execução neste limite inferior.

A Comissão tentou melhorar o ambiente operacional das ONG (internacionais), mas teve poucos resultados

27 De acordo com o relatório da Comissão sobre a Turquia[5], o ambiente operacional das ONG (internacionais) deteriorou-se desde 2018. As autoridades turcas têm repetidamente utilizado os requisitos de combate ao financiamento da proliferação de armas de destruição maciça introduzidos na lei de 2020[6] contra organizações independentes de defesa dos direitos humanos. Além disso, em outubro de 2021, o Ministério do Interior emitiu uma circular que altera a lei relativa às associações. Por conseguinte, muitas ONG de defesa dos direitos humanos foram sujeitas a auditorias, incluindo as que recebem fundos internacionais. O relatório considera que a atual lei relativa às associações constitui, assim, um retrocesso em relação à lei inicial de 2004 e proporciona ao Ministério do Interior muitas vias para agir contra as ONG.

---

[5] Comissão Europeia, Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2023) 696, *Türkiye 2023 Report*, p. 39.

[6] Artigos 4º, 9º e 13º.

28 A questão do funcionamento das ONG foi tratada várias vezes nas reuniões do Comité Diretor, do Conselho e em diálogos políticos de alto nível, bem como durante as visitas da Comissão à Turquia. Porém, não conduziu a um resultado positivo.

A Comissão melhorou o quadro de acompanhamento

29 O Ministério da Família e dos Assuntos Sociais facilitou o acesso a dados sobre os beneficiários dos projetos de ajuda em dinheiro durante os trabalhos de auditoria do Tribunal no âmbito da Declaração de Fiabilidade. No entanto, os parceiros de execução continuam a ter restrições de acesso, o que limita as suas opções de acompanhamento.

30 O quadro de resultados revisto, que a Comissão desenvolveu em consulta com os parceiros de execução, incluindo as autoridades turcas, tornou-se operacional em julho de 2020. A análise do Tribunal a este quadro e aos relatórios semestrais confirma as melhorias introduzidas desde 2018. O quadro de elaboração de relatórios acompanha os progressos realizados na concretização de 43 metas nos sete domínios prioritários do Mecanismo, utilizando um total de 123 indicadores.

31 O quadro de resultados é gerido pelo projeto "Assistência técnica para apoiar o acompanhamento das ações financiadas ao abrigo do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia" (SUMAF), que recolhe e comunica dados sobre o desempenho do Mecanismo, designadamente sobre os marcos e as metas. Estes dados são obtidos junto das partes interessadas, a saber, a DG ECHO, a DG NEAR, a delegação da UE e os parceiros de execução.

32 O SUMAF desenvolveu ferramentas para comunicar informações sobre os progressos do Mecanismo e sobre os resultados dos marcos e das metas. Em primeiro lugar, o sistema de gestão de dados apoia o SUMAF na gestão e comunicação de dados sobre o quadro de resultados do Mecanismo, no planeamento e na realização de visitas de acompanhamento das ações do Mecanismo e no acompanhamento da execução das recomendações decorrentes destas visitas. Em segundo lugar, o sistema de recolha e gestão de dados acompanha o estado do processo de comunicação de informações trimestrais e elabora relatórios sobre a evolução dos indicadores. Além disso, uma ferramenta de verificação de dados realiza controlos automatizados da exaustividade e pertinência dos dados recebidos dos parceiros de execução antes da comunicação de informações.

33 O Tribunal auditou o sistema de informação do SUMAF para obter garantias quanto à fiabilidade e exaustividade dos dados comunicados através deste projeto. Em especial, avaliou os controlos gerais do sistema e a integridade, disponibilidade e confidencialidade das informações que contém. Concluiu que o SUMAF dispõe de controlos adequados na maioria dos domínios examinados. Contudo, existem insuficiências em relação à gestão do acesso dos utilizadores, à segurança das informações e aos controlos das aplicações, o que dá origem a riscos de adulteração dos dados, fuga de dados, acesso não autorizado ao sistema, alterações maliciosas dos dados e indisponibilidade do sistema. O ***anexo VI*** apresenta uma síntese das insuficiências detetadas e das medidas já tomadas pela Comissão para as corrigir.

Os projetos constantes da amostra deram resposta às necessidades dos beneficiários, mas sofreram atrasos e os seus custos não foram sistematicamente avaliados

34 O Tribunal avaliou se a Comissão executou os projetos do Mecanismo em tempo útil, se estes davam resposta às necessidades dos beneficiários e se os custos eram razoáveis (ou seja, se estavam em conformidade com as condições de mercado ou eram comparáveis com os de projetos semelhantes ou anteriores). Nos pontos seguintes, o Tribunal examina se:

a) ao programar o apoio, a Comissão teve em conta as necessidades dos beneficiários e deu prioridade aos projetos em conformidade;

b) os projetos foram aprovados em tempo útil;

c) os projetos foram executados como planeado;

d) a Comissão avaliou sistematicamente a razoabilidade dos custos administrativos e dos projetos, incluindo comparações de custos com projetos semelhantes ou anteriores, sempre que possível.

Os projetos foram aprovados em tempo útil e deram resposta às necessidades dos beneficiários

Programação e aprovação dos projetos

35 As províncias do sul e sudeste da Turquia estiveram sujeitas a um elevado afluxo de refugiados sírios (ver ***anexo I***). Esta situação gerou uma pressão significativa sobre as infraestruturas municipais, de saúde e educação existentes, dando origem à escassez de profissionais de saúde, equipamento médico, camas hospitalares, escolas e professores para toda a população (ou seja, as comunidades de acolhimento e os refugiados). O elevado afluxo de refugiados exigiu, portanto, um investimento rápido e substancial para evitar tensões nos sistemas de saúde e educação, bem como no mercado de trabalho. Os projetos financiados pelo Mecanismo deram resposta a esta necessidade.

36 A Comissão baseou a sua programação do apoio do Mecanismo nas avaliações das necessidades de 2016 e 2018. Considerou os objetivos enumerados para cada setor prioritário e aplicou uma metodologia clara com critérios objetivos e transparentes.

37 Todos os projetos examinados foram aprovados pelo Comité Diretor, tal como previsto, e estavam em conformidade com as prioridades assinaladas nas avaliações das necessidades de 2016 e 2018. Os projetos são financiados ao abrigo do IPA e fazem parte das medidas especiais do instrumento. As datas de início e as datas de termo inicialmente previstas visavam garantir que as necessidades dos beneficiários seriam satisfeitas em tempo útil.

Necessidades satisfeitas em cada setor prioritário

38 Todos os projetos incluídos na amostra foram selecionados para dar resposta às necessidades dos beneficiários nos vários setores. Porém, devido à escala dos desafios associados aos refugiados, os projetos não conseguiram satisfazer as necessidades de todos os beneficiários.

Educação

39 No caso do projeto PICTES, as escolas a apoiar foram selecionadas com base numa avaliação das necessidades realizada pelo Ministério da Educação Nacional turco. No entanto, a lista de escolas selecionadas não foi comunicada à Comissão, pelo que o Tribunal não conseguiu determinar se as necessidades dos refugiados foram satisfeitas de forma adequada. Acresce que as escolas foram selecionadas no início do projeto, o que significa que os movimentos secundários dos refugiados não foram tidos em conta durante a execução do projeto. Estas questões foram corrigidas na geração posterior de projetos do PIKTES.

40 Além disso, o projeto não tem dimensão suficiente para cobrir todas as necessidades dos beneficiários. O número de professores e escolas na Turquia é insuficiente para permitir a integração de um milhão de crianças refugiadas no sistema educativo turco. De acordo com dados obtidos junto do Banco Mundial, em janeiro de 2023 apenas 65% dos alunos sírios que necessitavam de educação formal frequentavam a escola.

Saúde

41 Os centros de saúde para migrantes financiados ao abrigo do projeto de apoio aos serviços de saúde para migrantes na Turquia (SIHHAT I) foram escolhidos com base numa avaliação das necessidades realizada pelo Ministério da Saúde turco. Esta avaliação especificou que era necessária uma unidade de saúde para migrantes por cada 4 000 refugiados. Trata-se da mesma norma utilizada para os centros de saúde familiares turcos.

42 Os dados recolhidos pelo Ministério indicam que os cidadãos turcos preferem deslocar-se diretamente aos hospitais, pelo que a sua utilização dos centros de saúde é cerca de metade da dos sírios. Em contrapartida, os sírios preferem deslocar-se aos centros de saúde em primeira instância devido à barreira linguística que sentem nos hospitais. Assim, as necessidades reais dos sírios em termos de centros de saúde são superiores às das comunidades de acolhimento. No entanto, o Governo decidiu aplicar a mesma norma em vez de estabelecer uma distinção entre pessoas de nacionalidade síria e turca.

43 Durante a execução do projeto SIHHAT, as necessidades da população síria nem sempre foram plenamente satisfeitas devido ao aumento contínuo desta população nas várias províncias. Com base nos dados das consultas realizadas durante o período de 2017-2022, o Tribunal constatou que a capacidade efetiva era suficiente em 2017, exceto na província de Kilis, mas que era insuficiente em várias províncias em 2018 e 2019. Em 2020 e 2021, o número de unidades de saúde para migrantes era suficiente, sobretudo devido ao baixo nível de consultas originado pelas restrições ligadas à COVID-19. A partir de 2022, a capacidade efetiva tornou-se novamente insuficiente em 25 das 30 províncias visadas.

44 No âmbito do projeto *Reforço das Infraestruturas de Saúde para Todos* (SHIFA), o Tribunal constatou que também são financiados os centros de saúde familiar para as comunidades de acolhimento. A grande maioria dos centros de saúde (alargados) para migrantes a construir inclui espaços reservados para utilização exclusiva pelas comunidades de acolhimento. O Ministério pretende que funcionem como centros de saúde familiar tanto para as comunidades de acolhimento como para os refugiados, mas com instalações separadas fisicamente. A construção das partes dos centros de saúde apenas para turcos ascende a 26 milhões de euros (29% do orçamento do projeto).

Apoio socioeconómico

45 No caso dos projetos de apoio socioeconómico, o número de beneficiários baseou-se nos orçamentos disponíveis, o que permitiu apoiar apenas um pequeno número de possíveis beneficiários. No projeto 6 (ver os números de referência dos projetos no ***anexo III***), mais de 20% dos estudantes apoiados frequentaram mesmo cursos de licenciatura em áreas que não estavam em conformidade com a análise do mercado de trabalho encomendada pelo parceiro de execução, sendo portanto menos provável que conduzissem a um emprego posterior. Além disso, a escala do projeto 7 não correspondia às necessidades dos beneficiários, uma vez que as suas atividades tiveram início antes da conclusão da análise do mercado de trabalho.

46 O orçamento para o projeto "*Apoio à transição para o mercado de trabalho*" não apresentava uma repartição pormenorizada dos custos e das atividades, pelo que a Comissão dispunha de poucos meios para avaliar em que medida o projeto se centrava nas necessidades dos refugiados e se o rácio entre estes e os membros das comunidades de acolhimento que recebem apoio era adequado. Do mesmo modo, a Comissão não questionou a reduzida meta fixada para a integração dos sírios no mercado de trabalho formal (beneficiários que têm emprego após a conclusão de um programa ativo do mercado de trabalho: 20%).

Infraestruturas municipais

47 Os dois projetos de infraestruturas municipais são complementares, uma vez que têm coberturas geográficas diferentes. Dizem respeito à instalação de condutas de esgotos e à construção de estações de tratamento de águas residuais. Os locais abrangidos pelo projeto 10 foram escolhidos com base em estudos de vulnerabilidade para detetar os municípios e os beneficiários mais necessitados. Os estudos incluíram recomendações para melhorar a conceção e a execução do projeto. Assim, a capacidade do projeto está em consonância com a da população de refugiados e das comunidades de acolhimento.

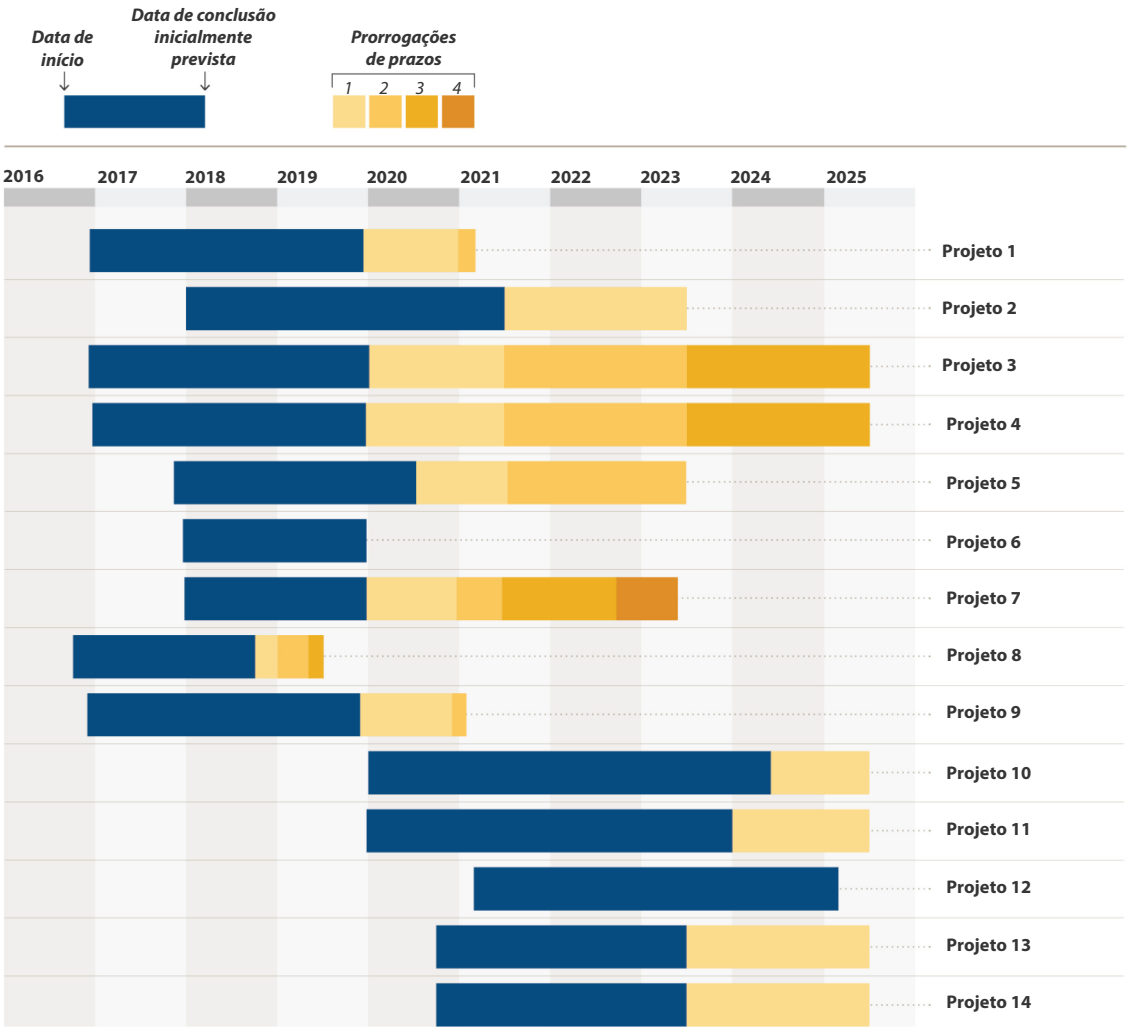
48 Contudo, o parceiro de execução do projeto 13 não realizou estudos de vulnerabilidade para os projetos de infraestruturas municipais que executou. Um banco nacional de desenvolvimento e investimento decidiu as prioridades de investimento em infraestruturas, em consulta com os municípios, com base no aumento da população devido ao afluxo de refugiados.

A execução dos projetos sofreu atrasos significativos por vários motivos

Execução

49 Como se explica adiante em mais pormenor, todos os projetos da amostra do Tribunal, exceto um, registaram atrasos significativos durante a execução (ver ***figura 5***). A execução de muitos projetos ao abrigo da segunda parcela (que deveria ter tido início em 2018-2019) só começou em 2021. Do mesmo modo, alguns projetos financiados ao abrigo da primeira parcela prolongaram-se para além do final de 2023. Devido aos sismos de fevereiro de 2023, alguns projetos (principalmente de infraestruturas municipais) não estarão concluídos em meados de 2025, como inicialmente previsto. O ***anexo VII*** apresenta uma síntese das razões dos atrasos por projeto.

Figura 5 – Atrasos na execução dos projetos



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

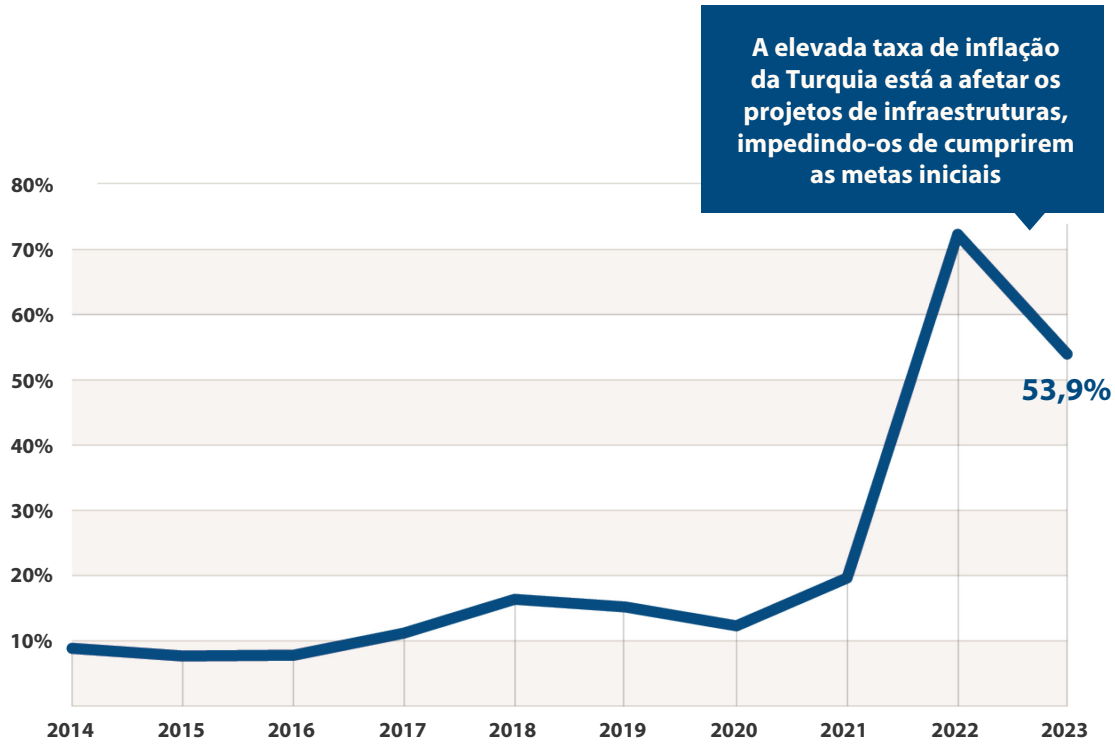
50 No caso dos projetos de infraestruturas, as razões mais comuns para os atrasos foram: as alterações de conceção (devido à nova legislação turca em matéria de proteção contra sismos, de 2018); a desvalorização da lira turca em relação ao euro em 2018 (o que significa que os orçamentos dos projetos permitiram realizar mais do que o previsto, dando origem a projetos de maior dimensão e que demoraram mais tempo a executar); problemas estruturais durante escavações; a pandemia de COVID-19; e a necessidade de realizar novos procedimentos de concurso. No caso dos projetos 2 e 5 relativos à construção de hospitais em Hatay e Kilis, este atraso poderia ter sido parcialmente evitado se o parceiro de execução tivesse realizado uma análise mais aprofundada (por exemplo, um estudo geológico) da conceção inicial.

51 No caso dos projetos de apoio socioeconómico (projetos 6, 7, 11 e 14), os atrasos deveram-se sobretudo a problemas de recrutamento durante a fase inicial, à pandemia de COVID-19, à falta de adesão do Governo turco e à crise económica.

Execução orçamental

52 Tendo em conta a elevada inflação na Turquia (ver ***figura 6***), vários projetos de infraestruturas não dispõem atualmente do orçamento necessário para alcançar os seus objetivos. Trata-se dos dois projetos de infraestruturas municipais, do projeto SHIFA e dos projetos de construção de escolas. Ainda não é claro se o âmbito destes projetos será reduzido ou se é possível obter financiamento adicional através dos fundos remanescentes do Mecanismo ou de um aumento da componente de empréstimo por parte dos parceiros de execução.

Figura 6 – Inflação na Turquia, 2014-2023



Fonte: TCE, com base em dados do Instituto de Estatística da Turquia.

Medidas corretivas

53 Nos casos em que ocorreram atrasos, a Comissão investigou as suas causas e tomou as medidas corretivas necessárias. Em vários casos, os atrasos foram provocados por questões que não era possível resolver a curto prazo: a nova legislação turca em matéria de proteção contra sismos, a desvalorização da lira turca, a COVID-19 e a crise económica. Também não foi possível prever os sismos de 2023. No entanto, em alguns projetos (6 e 12), a Comissão poderia ter intervindo de forma mais eficaz e em tempo útil.

A Comissão não avaliou sistematicamente se os custos dos projetos eram razoáveis

Seleção dos parceiros de execução

54 A Comissão utiliza duas modalidades de gestão para a execução dos projetos:

a) gestão indireta, em que os projetos são executados por agências das Nações Unidas, ONG e organizações da sociedade civil;

b) gestão direta, em que os projetos são executados pelo Governo turco.

55 Para os projetos executados em regime de gestão indireta, a Comissão publicou convites à apresentação de propostas e avaliou a capacidade administrativa, técnica e financeira dos candidatos. Como outro critério de elegibilidade, teve igualmente em conta a percentagem de custos indiretos referida nas candidaturas de projetos. Foram envidados esforços significativos para reduzir os custos indiretos durante a segunda parcela do Mecanismo (ver pontos ***25*** e ***26***), o que permitiu canalizar mais fundos diretamente para os beneficiários finais.

56 No caso dos projetos PICTES e SIHHAT, os ministérios turcos eram os únicos parceiros de execução possíveis e o Tribunal constatou que tinham capacidade operacional e financeira suficiente para executar os projetos examinados. A Comissão considera que a transferência de mais tarefas para o Governo turco poderia melhorar a eficiência em termos de custos, mas que não é viável fazê-lo no atual contexto político (ver ponto ***24***).

57 O Tribunal constatou que todos os parceiros de execução tinham a necessária capacidade administrativa, operacional e financeira para executar os projetos examinados. No entanto, no caso do projeto 4 relativo às infraestruturas de ensino, os procedimentos de contratação do parceiro de execução não tinham sido objeto de uma avaliação por pilares antes da assinatura do acordo administrativo nem mesmo antes do início do próprio concurso.

Avaliação dos custos dos projetos

58 Para os projetos de infraestruturas (escolas, infraestruturas municipais e hospitais), a delegação da UE efetuou uma verificação pormenorizada do orçamento proposto pelo parceiro de execução, com base nos preços de referência por metro quadrado publicados no Jornal Oficial da Turquia.

59 No entanto, a Comissão não avaliou sistematicamente a razoabilidade dos custos dos projetos (orçamento inicial e adendas) nos outros setores prioritários. Relativamente a vários projetos (1, 6, 8, 9 e 14), não existem provas documentais de que a Comissão ou a delegação da UE tenham analisado em pormenor o orçamento correspondente (por exemplo, solicitando documentos comprovativos dos custos aos parceiros de execução). Além disso, a delegação da UE não analisou em pormenor os custos das atividades, baseando-se apenas nas explicações fornecidas pelos parceiros de execução (projetos 6, 7, 8 e 11). A Comissão também não comparou custos semelhantes entre diferentes projetos nem calculou o custo por beneficiário, o que põe em risco a eficiência dos projetos.

60 A Comissão também não realizou controlos para verificar a razoabilidade efetiva dos custos durante a execução dos projetos, tendo sido contratada uma empresa de auditoria externa para realizar verificações das despesas da maioria (exceção feita a dois casos). Porém, os gestores de projetos da delegação da UE não solicitaram nem controlaram sistematicamente os relatórios de verificação.

Avaliação dos custos administrativos

61 Não existem provas de que a Comissão tenha avaliado a razoabilidade dos custos administrativos. Embora esta instituição tenha reduzido o limite dos custos indiretos na segunda parcela, passando de 7% para 4% dos custos totais do projeto (ver ***caixa 1***), ainda não dispõe de critérios de seleção para avaliar se este limite é adequado para cada projeto individual. Os custos indiretos diminuíram ao abrigo da segunda parcela do Mecanismo e, em geral, parecem razoáveis em relação às atividades a realizar pelos parceiros de execução.

62 Apesar de já cobrar quase 7% de custos indiretos, o orçamento do projeto PICTES financiou também outros custos, que foram considerados inelegíveis pelo auditor externo que verificou as despesas. Estes custos incluíam horas extraordinárias, ajudas de custo diárias e subsídios de transporte para o pessoal do Ministério, no montante de 1,7 milhões de euros. No entanto, a Comissão conseguiu recuperar estas despesas.

63 Além disso, a continuação do financiamento do PICTES foi assegurada através dos projetos PIKTES II e PIKTES+. Contudo, vários professores viram os seus contratos rescindidos em vez de prorrogados, tendo recebido as indemnizações correspondentes. Os mesmos professores receberam imediatamente "novos" contratos, abrangendo as mesmas atividades, quando os projetos PIKTES II e PIKTES+ tiveram início. Não houve qualquer intervalo entre os vários projetos PICTES.
As indemnizações por rescisão de contrato ascenderam a 8,4 milhões de euros (para a transição do PICTES para o PIKTES II) e a 11,2 milhões de euros (do PIKTES II para o PIKTES+). Esta prática é proibida pela legislação laboral turca. Com base nas constatações do Tribunal, a Comissão tentou recuperar os montantes junto do Ministério, tendo enviado uma carta, em agosto de 2023, na qual solicitava o reembolso dos 8,4 milhões de euros. Este pedido foi rejeitado. Ainda não é claro como (ou se) a Comissão irá recuperar o montante total de 19,6 milhões de euros pagos ilegalmente a título de indemnizações por rescisão de contrato.

As realizações previstas foram concretizadas até à data, mas o impacto e a sustentabilidade não são suficientemente tidos em conta

64 O Tribunal avaliou se as realizações e os efeitos previstos foram alcançados e se a Comissão garantiu a respetiva sustentabilidade. Além disso, examinou a gestão dos projetos do Mecanismo pela Comissão na sequência dos sismos de fevereiro de 2023 e avaliou as medidas tomadas para atenuar o impacto a que estão expostos. Nos pontos seguintes, o Tribunal analisa se:

a) os projetos incluídos na amostra alcançaram (ou é provável que alcancem) os resultados esperados (realizações e efeitos);

b) o quadro de acompanhamento recolheu informações quantitativas e qualitativas fiáveis;

c) a Comissão interveio com eficácia na sequência dos sismos de 2023;

d) a Comissão assegurou a sustentabilidade dos projetos.

Os projetos produziram realizações, mas incidiram pouco no impacto

Resultados

65 No ***anexo VIII***, o Tribunal apresenta a sua avaliação dos projetos em termos de necessidades satisfeitas, atualidade, relação custo-eficácia, acompanhamento, resultados e sustentabilidade. Globalmente, as realizações previstas foram concretizadas, mas o impacto dos projetos não foi suficientemente medido. Sempre que possível, a Comissão e os parceiros de execução tomaram medidas corretivas para minimizar ou atenuar os atrasos. Em geral, existe um nexo de causalidade entre as atividades dos projetos e os resultados obtidos.

Educação

66 A maioria das realizações alcançadas foi no setor da educação: foram fornecidas escolas pré-fabricadas e construídas outras, estando ambas parcialmente operacionais. As escolas concluídas (projetos 3 e 4) foram integradas no sistema educativo nacional turco. No âmbito do projeto PICTES, os alunos receberam equipamento e materiais escolares e encontraram-se professores suficientes para garantir uma educação de qualidade para os sírios e as comunidades de acolhimento. Os centros de educação temporários foram encerrados, tendo as crianças sido transferidas para as escolas públicas turcas.

67 O Tribunal visitou sete escolas PICTES (***imagem 1***) durante a sua visita de auditoria e constatou que todas tinham o número exigido de sírios inscritos para serem elegíveis para financiamento do projeto. No entanto, algumas atividades criaram tensões entre os estudantes, por exemplo, devido ao facto de, inicialmente, os artigos de papelaria e o transporte gratuito terem sido disponibilizados apenas aos alunos sírios. Assim, duas escolas tinham tomado a iniciativa de iniciar atividades de coesão social (como a organização de uma feira de ciências e de uma exposição de arte). Numa nota negativa, em cinco escolas, os jogos de mesa e o equipamento desportivo adquiridos para o efeito quase não foram utilizados ou estavam ainda armazenados na embalagem original (***imagem 2***).

Imagem 1 – Escolas PICTES de Adana (esquerda) e Izmir (direita)



Fonte: TCE.

Imagem 2 – Escola PICTES: equipamento de ténis de mesa ainda armazenado na embalagem original



Fonte: TCE.

68 O Tribunal visitou nove escolas recentemente construídas no âmbito dos projetos escolares financiados pelo Mecanismo (sete das quais já estavam operacionais) e constatou que existia um elevado nível de satisfação tanto entre os professores como entre os alunos. Três escolas não se encontravam em bom estado de manutenção, apesar de apenas terem sido abertas em 2019 ou 2020. Todas estavam equipadas com novos sistemas de aquecimento, ventilação central e ar condicionado, sistemas de som e sistemas de segurança. Porém, o equipamento técnico não estava a funcionar corretamente em nenhuma devido à falta de pessoal técnico qualificado.
Os contentores para a recolha seletiva de resíduos (***imagem 3***) também não estavam a ser utilizados com frequência, uma vez que o município não recolhia os resíduos automaticamente.

Imagem 3 – Contentores para a recolha seletiva de resíduos fornecidos a todas as escolas recentemente construídas



Fonte: TCE.

69 O Tribunal não conseguiu determinar o impacto ou a otimização dos recursos dos projetos do Mecanismo incluídos na amostra no setor da educação. Não estavam disponíveis dados sobre as escolas financiadas através do Mecanismo ao abrigo do PICTES I; os dados mais recentes diziam respeito ao PIKTES II, o que significa que a Comissão não dispunha de informações sobre o local geográfico onde o financiamento foi despendido nem sobre os resultados alcançados.

70 Além disso, apesar dos pedidos reiterados do Tribunal, o Ministério da Educação Nacional turco não forneceu dados (ver ponto ***15***) sobre:

- o número de alunos sírios e de outros refugiados por escola em comparação com o número de alunos das comunidades de acolhimento;
- a taxa de aprovação desses alunos em comparação com os das comunidades de acolhimento;
- o número de crianças não escolarizadas que foram reintegradas no sistema educativo graças ao apoio do PICTES;
- a repartição do apoio do PICTES por tipo de escolas;
- o número de refugiados que concluíram o ensino primário ou secundário ou que frequentavam a universidade.

71 Por conseguinte, o Tribunal não conseguiu avaliar o impacto do PICTES na integração e no êxito das crianças refugiadas apoiadas no sistema educativo turco, nem avaliar o impacto da construção de escolas nos beneficiários. No entanto, observou que, das nove escolas visitadas (ver ponto ***68***), apenas duas estavam incluídas no PICTES. Para ser elegível para financiamento do PICTES, uma escola deve ter pelo menos 40 crianças refugiadas inscritas, o que implica que as escolas recentemente construídas beneficiaram principalmente as comunidades de acolhimento e não os refugiados, que deveriam ser os principais destinatários.

Saúde

72 Os dois hospitais financiados pelo Mecanismo foram concluídos com êxito e em conformidade com a legislação em matéria de proteção contra sismos. Os dados relativos aos doentes indicavam que ambos os hospitais eram utilizados pela população turca e pela síria, a níveis próximos do limite da capacidade. O Tribunal constatou que todo o equipamento foi entregue e que o Ministério disponibilizou pessoal suficiente. Existia um nexo de causalidade claro entre a construção dos hospitais e o aumento da capacidade de cuidados de saúde físicos em Hatay e em Kilis (***imagem 4***).

Imagem 4 – Hospitais de Hatay (esquerda) e de Kilis (direita)




Fonte: TCE.

73 Durante a execução do SIHHAT II, o número de unidades de saúde para migrantes foi, até 2021, suficiente para satisfazer as necessidades dos refugiados. Desde 2022, o número de refugiados excedeu a capacidade destas unidades. Os centros de saúde também deram aos sírios a oportunidade de trabalharem como médicos de clínica geral, especialistas em medicina interna, ginecologistas e pediatras. Caso contrário, sem obterem a nacionalidade turca e passarem um exame de equivalência, não podem trabalhar no sistema de saúde turco.

Imagem 5 – Sala de espera no centro de saúde para migrantes de Ancara (esquerda) e sala de terapia educativa no Centro Comunitário de Saúde Mental de Adana (direita)




Fonte: TCE.

74 A visita do Tribunal confirmou que os edifícios e o equipamento estavam em bom estado de manutenção, que havia pessoal suficiente e que os doentes (tanto turcos como sírios) estavam satisfeitos com os serviços de saúde prestados (***imagem 5*** e ***imagem 6***). Com base em entrevistas aos doentes, o Tribunal percebeu que o povo sírio sentia que era tratado da mesma forma que o povo turco no caso dos serviços de saúde prestados.

Imagem 6 – Imagiologia por ressonância magnética (IRM), em Hatay, e tomografia computorizada (TAC), em Kilis



Fonte: TCE.

Apoio socioeconómico

75 O apoio socioeconómico é o menos desenvolvido dos domínios prioritários do Mecanismo. O Governo turco não tem uma estratégia de transição para os refugiados e, portanto, presta pouca atenção ao lado da procura, ou seja, à disponibilidade de postos de trabalho para os refugiados e aos setores a que pertencem. Além disso, as medidas da Comissão para dar resposta às necessidades socioeconómicas dos refugiados são também principalmente orientadas para a oferta (por exemplo, organização de atividades de formação para refugiados).

76 Os parceiros de execução realizaram uma análise do mercado de trabalho para dois projetos. Porém, não a utilizaram (pelo menos, de forma adequada) como contributo para a formação dos grupos-alvo (ver ponto ***45***). Além disso, um destes projetos teve uma duração de apenas dois anos, enquanto um curso de licenciatura dura quatro anos. Dois outros projetos não se centraram suficientemente nos refugiados e, num deles, houve mais participantes das comunidades de acolhimento do que sírios a receberem certificação.

77 A criação de emprego destina-se a proporcionar uma estratégia de saída para o projeto RSSE. Contudo, não estavam disponíveis dados sobre o número de autorizações de trabalho concedidas pelo Governo turco aos sírios desde 2021 ou sobre quantos sírios iniciaram uma atividade por conta própria desde o início do financiamento do Mecanismo.

78 De um modo geral, depois de concluídos os projetos não era possível avaliar se os antigos estudantes encontraram emprego imediatamente após ou durante os projetos, pois os estudantes não eram objeto de acompanhamento.

Infraestruturas municipais

79 Nos dois projetos de infraestruturas municipais, a construção tinha começado há pouco tempo em alguns locais (***imagem 7***), pelo que era demasiado cedo para avaliar se os resultados tinham sido alcançados. No entanto, o aumento dos preços dos materiais de construção, a volatilidade das taxas de câmbio e a elevada inflação na Turquia (ver ***figura 6***) afetaram e continuam a afetar os orçamentos dos projetos e a organização de concursos. Esperam-se reduções do âmbito destes projetos (a menos que se encontre financiamento suplementar), o que também afetará a realização dos objetivos. Além disso, na sequência dos sismos, preveem-se atrasos adicionais de um a dois anos.

Imagem 7 – Trabalhos de construção de redes de esgotos em Osmaniye (esquerda) e Sanliurfa (meio e direita)



Fonte: TCE.

Acompanhamento

80 A delegação da UE, os parceiros de execução, as empresas de auditoria externas e a equipa do projeto SUMAF realizaram visitas para acompanhar os projetos financiados pelo Mecanismo. Os resultados dos projetos foram avaliados em função das metas fixadas nos documentos de planeamento conhecidos como "quadros lógicos", que faziam parte do acordo administrativo. Contudo, os indicadores eram sobretudo quantitativos, tornando mais fácil medir as realizações do que os efeitos.

81 Os quadros lógicos dos projetos socioeconómicos muitas vezes não facilitavam a medição do impacto destes últimos, uma vez que se centravam no número de participantes inscritos em cursos e não no número dos que terminavam o curso ou no número de postos de trabalho criados.

82 O Tribunal constatou também que existiam insuficiências no quadro lógico do projeto SHIFA, uma vez que os indicadores não incidiam no facto de uma parte do financiamento estar afetada exclusivamente à população das comunidades de acolhimento. Todos os indicadores diziam respeito aos refugiados e nenhum se centrava no objetivo inicial de reduzir os custos de arrendamento e de funcionamento dos centros de saúde para migrantes. Além disso, no quadro lógico do projeto 11, as realizações/os efeitos não estavam harmonizados com as atividades do projeto e, por conseguinte, não se prestavam a um acompanhamento eficiente.

83 Para além de realizar visitas no local, a delegação da UE analisou igualmente os relatórios iniciais e intercalares dos projetos e solicitou esclarecimentos aos parceiros de execução. O SUMAF realizou visitas de acompanhamento pormenorizadas aos parceiros de execução, formulou recomendações e, em geral, fez um seguimento adequado. Porém, um parceiro de execução opôs-se ao acompanhamento efetuado pelo SUMAF e rejeitou as suas recomendações.

84 As empresas de auditoria externas realizaram verificações financeiras para avaliar a elegibilidade das despesas, exceto no caso de dois projetos. Em quatro projetos, foram detetadas despesas inelegíveis que foram posteriormente recuperadas.

Visibilidade

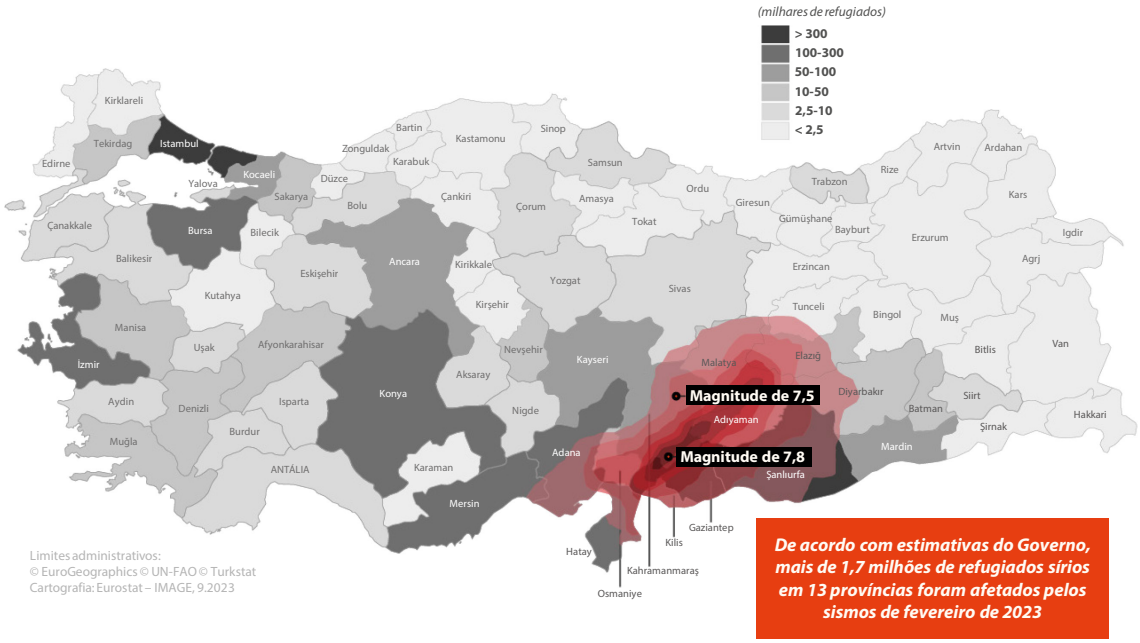
85 Em todos os projetos examinados, as orientações em matéria de visibilidade foram contratualmente acordadas. Durante a execução dos projetos, cada parceiro de execução enviou à delegação da UE um plano de comunicação e visibilidade, em que assinalou os grupos-alvo e as atividades de comunicação para cada um, designadamente sítios Web, fotografias, vídeos, artigos de imprensa, artigos promocionais, sinalização e eventos de abertura e encerramento.

86 Os relatórios intercalares deram uma visão pormenorizada dos progressos realizados em comparação com os planos de visibilidade. Durante a visita no local, o Tribunal constatou que, em geral, as regras em matéria de visibilidade foram bem respeitadas.

A Comissão reagiu rapidamente para dar resposta ao impacto dos sismos nos projetos do Mecanismo

87 Em fevereiro de 2023, ocorreram dois sismos devastadores na região sul da Turquia e no norte da Síria (ver ***figura 7***), causando muitas vítimas e danos generalizados. A delegação da UE reagiu rapidamente para obter uma visão global dos danos e perdas sofridos pelos projetos do Mecanismo, solicitando aos parceiros de execução que apresentassem um relatório de avaliação do impacto dos sismos. Este relatório apresentou uma imagem do impacto dos sismos nas atividades em curso e nas metas a atingir e indicou se seria necessário um aumento do orçamento ou uma prorrogação do prazo.

Figura 7 – Impacto dos sismos de 6 de fevereiro de 2023



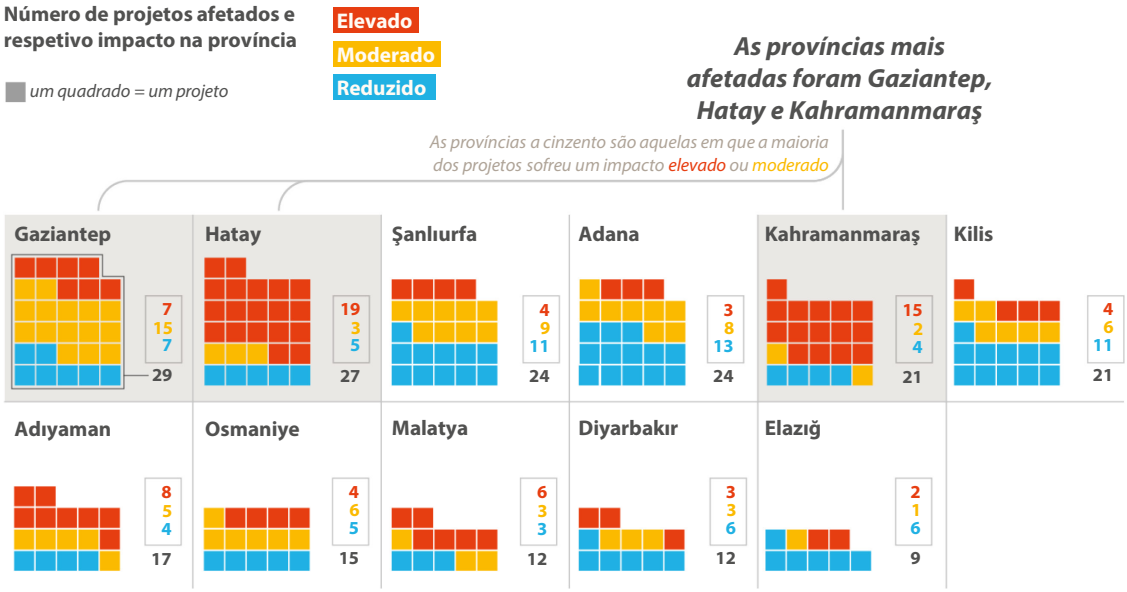
Fonte: TCE, com base em dados do *Financial Times* de 9.2.2023.

88 A delegação da UE analisou estes relatórios até meados de março de 2023. Esta análise revelou que era necessário um orçamento suplementar de 632,4 milhões de euros para concluir os projetos da forma inicialmente prevista. No entanto, os parceiros de execução já tinham solicitado um montante adicional de 554 milhões de euros antes dos sismos para cobrir a elevada inflação e o aumento dos preços da construção. Estes pedidos diziam principalmente respeito a projetos de infraestruturas. Os projetos que necessitavam de orçamento suplementar na sequência dos sismos eram dois programas de ajuda em dinheiro (o CCTE e a Rede Complementar de Segurança Social de Emergência, RSSE-C) e um projeto de apoio ao emprego na agricultura.

89 Todos os fundos do Mecanismo (exceto para despesas administrativas) já tinham sido contratados à data da auditoria do Tribunal. Contudo, 350 milhões de euros da dotação adicional de 3 mil milhões de euros ficaram por contratar (ver pontos ***06*** e ***23***). O Governo turco propôs atribuir estes fundos a sete projetos, dois dos quais incidem em partes iguais nos sírios e nas comunidades de acolhimento. Porém, o financiamento do Mecanismo destina-se a ser atribuído principalmente aos refugiados. A Comissão adotou uma decisão final sobre a atribuição no fim de 2023.

90 Os sismos afetaram significativamente a duração prevista dos projetos: 20 dos 33 projetos do Mecanismo em curso necessitaram de prorrogar os prazos entre um e três anos, de acordo com os parceiros de execução. Dos 33 projetos em curso, os sismos tiveram um impacto reduzido em nove, um impacto moderado em 14 e um impacto elevado em 10. As províncias mais afetadas foram Gaziantep, Hatay e Kahramanmaraş (ver ***figura 8***).

Figura 8 – Projetos afetados pelos sismos, por província



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

91 Os projetos de infraestruturas municipais sofreram atrasos devido à pouca disponibilidade de funcionários, materiais de construção, pessoal e equipamento. Os preços dos materiais de construção, da energia e da mão de obra também aumentaram desde 2022, e foi necessário alterar o âmbito e a conceção dos projetos.

92 Os projetos de infraestruturas de ensino sofreram atrasos devido às dificuldades de contacto com as autoridades competentes e aos poucos recursos disponíveis na sequência dos sismos. A construção nas regiões afetadas pelos sismos foi interrompida e os concursos para novas escolas foram suspensos. Os custos da construção também aumentaram. Várias escolas na Turquia foram danificadas ou destruídas, mas as construídas no âmbito dos projetos do Mecanismo foram concebidas em conformidade com a legislação mais recente em matéria de proteção contra sismos e, portanto, não sofreram danos estruturais.

93 Nem o hospital de Kilis nem o de Hatay sofreram danos estruturais devido aos métodos de atenuação dos sismos utilizados durante a construção. As suas capacidades foram reforçadas de modo a dar resposta a necessidades médicas urgentes.

94 Dois terços dos centros de saúde a construir ou a renovar no âmbito do projeto SHIFA estavam localizados nas províncias afetadas pelos sismos. As prioridades atribuídas às instalações e aos locais tiveram de ser revistas tendo em conta os movimentos populacionais causados pelos sismos.

95 Os projetos PICTES e SIHHAT foram significativamente afetados pelos sismos. As escolas nas províncias afetadas foram encerradas, algumas ficaram gravemente danificadas ou destruídas e perderam-se equipamento e material escolar. No caso do SIHHAT, cerca de 45 dos 102 centros de saúde (alargados) para migrantes sofreram danos. Foram criadas unidades temporárias em instalações de cuidados de saúde não afetadas, com pessoal e recursos do SIHHAT. Em dezembro de 2023, vários centros tinham reaberto e 17 permaneciam temporariamente encerrados. Infelizmente, ambos os projetos também perderam pessoal com os sismos.

96 Os projetos de apoio socioeconómico sofreram atrasos sobretudo devido à interrupção da participação dos beneficiários dos projetos, ao encerramento de empresas e à migração de pessoas para outras províncias. Os cursos universitários passaram a decorrer *online* e foram suspensas muitas atividades dos projetos relacionadas com o desenvolvimento de competências.

97 No caso dos dois programas de ajuda em dinheiro que necessitavam de um orçamento suplementar devido aos sismos, CCTE e RSSE-C (ver ponto ***88***), o Governo turco propôs que a Comissão alargasse este apoio às populações das comunidades de acolhimento que ficaram vulneráveis devido aos sismos. Assim, a DG ECHO efetuou um pagamento único de 12,25 milhões de euros aos cidadãos turcos vulneráveis, principalmente para efeitos de coesão social.

A Comissão assegurou a sustentabilidade dos projetos de infraestruturas, mas não do apoio socioeconómico, e a sustentabilidade dos seus projetos emblemáticos na educação e na saúde ainda não está garantida

98 A sustentabilidade dos projetos varia significativamente de setor para setor. A dos projetos de **infraestruturas** foi assegurada. A propriedade das escolas e dos hospitais construídos com apoio do Mecanismo foi transferida para os ministérios competentes. O Ministério da Saúde turco providenciou todo o pessoal hospitalar e paga atualmente os salários, a manutenção dos edifícios, o equipamento e as despesas de funcionamento. O Ministério da Educação Nacional integrou as escolas construídas com fundos do Mecanismo no sistema educativo do país. Os custos operacionais, salariais e de manutenção das escolas são cobertos pelo orçamento nacional.

99 A visita do Tribunal ao local confirmou que os edifícios não tinham sofrido danos, que o equipamento e as salas estavam em boas condições de manutenção, que havia pessoal suficiente e que os doentes tinham notado uma melhoria significativa no acesso a cuidados de saúde de qualidade.

100 Além disso, a mesma visita confirmou que as escolas não tinham sofrido danos estruturais, que estavam disponíveis professores suficientes e que os materiais financiados estavam presentes. Tanto os alunos como os professores estavam muito satisfeitos e tinham notado um aumento da qualidade das infraestruturas de ensino. No entanto, o Tribunal constatou vários problemas de manutenção no que diz respeito aos edifícios escolares e ao equipamento fornecido.

101 O PICTES é o principal projeto do Mecanismo no setor da **educação**. Este projeto não incluía uma estratégia de saída e o financiamento continuou através dos projetos PIKTES II e PIKTES+. Este último decorrerá até outubro de 2025 e ainda não inclui uma estratégia de saída. Numa nota positiva, o projeto não só aumentou a apropriação pelo Ministério turco, como também beneficiou das estruturas do Ministério já existentes. Além disso, contribuiu para o reforço das capacidades da equipa de gestão do projeto, das equipas de coordenação provinciais e das escolas. Vários professores remunerados pelo projeto PICTES tornaram-se funcionários públicos.

102 O SIHHAT é o principal projeto do Mecanismo no setor da **saúde**. Os centros de saúde (alargados) para migrantes criados no âmbito do projeto foram gradualmente integrados no sistema nacional turco. No entanto, só foi possível manter o SIHHAT I com o financiamento permanente através do SIHHAT II. Atualmente, este projeto não é sustentável, pois os custos dos centros de saúde relativos a salários, equipamento e arrendamento terão ainda de ser cobertos pelo IPA (III) ao abrigo do SIHHAT III, que foi lançado em janeiro de 2024. As autoridades turcas mostram-se relutantes em assumir a apropriação financeira do projeto, apesar de estarem significativamente envolvidas e de terem a capacidade operacional e financeira para o fazerem.

103 Um dos objetivos do projeto SHIFA é tornar o projeto SIHHAT mais sustentável, reduzindo o número de centros de saúde (alargados) para migrantes financiados por este último que são tomados de arrendamento a proprietários privados. Contudo, a maior parte dos custos do projeto SIHHAT é constituída por salários (39% no SIHHAT I e 60% no SIHHAT II).

104 Os projetos financiados pelo Mecanismo no domínio do **apoio socioeconómico** tiveram menos sucesso em termos de sustentabilidade. Porém, 15 centros comunitários financiados pelo Mecanismo continuaram a funcionar com financiamento de outros parceiros quando o apoio do Mecanismo terminou em dezembro de 2021, não tendo interrompido as suas atividades. O Tribunal visitou os centros comunitários em Ancara e Adana e confirmou que ainda estavam operacionais e em bom estado de manutenção. As atividades de coesão social e de formação profissional deixaram de ser oferecidas por falta de fundos. Os beneficiários manifestaram a sua satisfação geral com os serviços prestados pelos centros comunitários.

105 No entanto, após a conclusão deste projeto, não houve seguimento para verificar a situação de 76 empresários que receberam financiamento para a criação de empresas através destes centros comunitários. A pedido do Tribunal e para efeitos de preparação da visita, o parceiro de execução tentou contactá-los, tendo 57 declarado estar ainda em atividade. O Tribunal visitou quatro deles, dois dos quais na realidade já não mantinham a sua atividade (inicial). Esta situação levanta dúvidas quanto à fiabilidade das informações sobre os restantes 53.

106 Além disso, a Comissão não acompanhou os beneficiários de apoio socioeconómico para determinar se tinham encontrado um emprego, se aplicavam na prática as competências profissionais adquiridas ou se as suas empresas em fase de arranque ainda estavam operacionais (***caixa 2***). Também não sabia quantos beneficiários tinham sido formalmente integrados na economia turca e, por conseguinte, podiam ser retirados do regime de ajuda em dinheiro. A oferta de formação não gera uma otimização dos recursos se a grande maioria dos participantes continuar depois desempregada.

Caixa 2

Visita aos empresários (projeto 6)

O Tribunal visitou dois empresários sírios que tinham frequentado cursos de empreendedorismo e recebido apoio financeiro para criar as suas próprias empresas.

O primeiro caso dizia respeito a uma empresa de padaria gerida no domicílio. O beneficiário utilizou o apoio para adquirir equipamento e produtos de panificação. Contudo, a base de clientes limitava-se à população síria e, mais especificamente, às pessoas com diabetes e intolerância ao glúten. Tendo em conta este reduzido nicho de mercado, a empresa não era financeiramente sustentável e o beneficiário não procurou oportunidades para a melhorar.

O segundo empresário geria uma empresa de sucesso que apoiava os estudantes nas suas candidaturas a universidades públicas e privadas. O beneficiário utilizou o apoio financeiro para adquirir equipamento de escritório e registar oficialmente a empresa. Tinha seis trabalhadores e estava já a ter lucros significativos.

Em preparação da sua visita de auditoria, o Tribunal solicitou ao parceiro de execução que fizesse o seguimento de todas as empresas em fase de arranque, uma vez que este não o tinha feito no âmbito do projeto do Mecanismo. O projeto apoiou 42 pessoas na criação da sua própria empresa. Apenas 10 meses após a data de conclusão (dezembro de 2019), só 24 (57%) estavam ainda em atividade e, em maio de 2023, apenas 11. As principais razões apresentadas pelo parceiro de execução para o fracasso das empresas que deixaram de funcionar foram a COVID-19 e os sismos.

107 Na Turquia, o artigo 4º da Lei nº 6735 relativa às forças de trabalho internacionais[7] exige que os empregadores tenham pelo menos cinco trabalhadores de nacionalidade turca por cada refugiado sírio para o qual solicitem uma autorização de trabalho. Além disso, o artigo 8º do Regulamento nº 6575 sobre autorizações de trabalho[8] estabelece que o número de estrangeiros sob proteção temporária não pode exceder 10% dos cidadãos turcos no local de trabalho. Estas disposições indicam um favorecimento da mão de obra nacional e uma relutância do país em estar associado a ações que apoiem oficialmente os sírios na procura de emprego, o que constitui um risco para o impacto dos projetos de apoio socioeconómico.

108 Os dois projetos de infraestruturas municipais financiados pelo Mecanismo encontram-se ainda numa fase muito precoce de construção, pelo que era demasiado cedo para tirar conclusões sobre a sua sustentabilidade. Os sismos conduzirão também a mais atrasos, uma vez que foi necessário proceder a alterações de conceção e reconsiderar as localizações dos projetos.

[7] Lei nº 6735 relativa às forças de trabalho internacionais [em turco].

[8] Regulamento nº 6575 sobre autorizações de trabalho [em turco].

Conclusões e recomendações

109 O Tribunal constatou que, num contexto difícil, o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia prestou um apoio importante aos refugiados e às comunidades de acolhimento. A Comissão melhorou a gestão do Mecanismo ao executar as recomendações do Tribunal formuladas em 2018. Todos os projetos examinados deram resposta às necessidades dos beneficiários, embora com atrasos significativos na execução por vários motivos. No entanto, a Comissão não avaliou sistematicamente a razoabilidade dos custos dos projetos. Embora, até à data, as realizações previstas tenham sido concretizadas, o Tribunal constatou que houve uma medição insuficiente do impacto do Mecanismo. Até ao momento, a sustentabilidade só foi assegurada no caso dos projetos de infraestruturas. Embora tenham sido introduzidas melhorias desde 2018, o Tribunal conclui que o Mecanismo poderia ainda ter otimizado os recursos e obtido um maior impacto demonstrável.

110 A Comissão executou todas as recomendações que o Tribunal formulou no Relatório Especial 27/2018, tendo assim melhorado a gestão do Mecanismo. Para o efeito, colocou maior ênfase nas infraestruturas municipais e no apoio socioeconómico, reduziu o número de instrumentos de financiamento e melhorou o seu quadro de acompanhamento, bem como a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro. Num contexto político difícil, a Comissão pretende entregar os projetos às autoridades turcas e melhorar o ambiente operacional das organizações não governamentais (internacionais). Porém, a falta de vontade política das autoridades nacionais limita o impacto das ações da Comissão (pontos ***16*** a ***33***).

111 Todos os projetos incluídos na amostra deram resposta às necessidades dos refugiados e das comunidades de acolhimento nos vários setores. O financiamento proveniente do Mecanismo assegurou a rápida afetação de recursos financeiros e investimentos substanciais para aliviar a pressão provocada pelo elevado afluxo de refugiados sobre as infraestruturas municipais, de saúde e educação existentes (pontos ***35*** a ***37***). As necessidades dos beneficiários tiveram a devida resposta durante a execução dos projetos, mas nem todas puderam ser satisfeitas devido a limitações em termos de dimensão dos projetos e de financiamento disponível (pontos ***38*** a ***48***). Embora a maioria dos projetos tenha sido aprovada em tempo útil, registaram-se atrasos significativos na execução por vários motivos. Na maioria dos projetos, a Comissão interveio de forma eficaz e em tempo oportuno. Em vários casos, os atrasos foram provocados por problemas que não era possível resolver num prazo curto (pontos ***49*** a ***53***).

112 A Comissão executou os projetos do Mecanismo nas modalidades de gestão direta e indireta e através de vários tipos de parceiros de execução (pontos ***54*** a ***57***). O Tribunal detetou insuficiências na avaliação dos orçamentos dos projetos e respetivas adendas efetuada pela Comissão, uma vez que não avaliou sistematicamente a razoabilidade dos custos dos projetos, não comparou custos semelhantes entre diferentes projetos e não calculou o custo por beneficiário (pontos ***58*** a ***60***) A Comissão não podia questionar se o limite fixado para os custos administrativos era adequado (pontos ***61*** a ***63***).

Recomendação 1 – Melhorar a avaliação e o acompanhamento dos custos

Com vista a aumentar a eficiência dos seus projetos de desenvolvimento, a Comissão deve:

a) analisar e documentar sistematicamente a razoabilidade dos custos dos projetos incluídos no orçamento e assegurar que estão disponíveis informações pertinentes e comparativas sobre os custos para acompanhar e demonstrar a eficiência da execução dos projetos;

b) tomar medidas que garantam que o acompanhamento e a avaliação das futuras medidas tenham mais em conta a relação custo-eficácia;

c) registar e analisar sistematicamente as informações sobre os custos administrativos dos programas. A Comissão deve utilizar estas informações para comparar projetos e assinalar as boas práticas, em especial no caso dos projetos de valor elevado.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2024

113 Globalmente, as realizações previstas foram concretizadas nos vários setores (pontos ***65*** a ***79***). No setor da educação, concretizaram-se a maioria das realizações, mas não foi possível avaliar o impacto do financiamento concedido pelo Mecanismo e constante da amostra na integração e no êxito das crianças refugiadas no sistema educativo turco. O Tribunal também não conseguiu avaliar o impacto da construção de escolas nos beneficiários devido às limitações dos dados fornecidos pelo Ministério da Educação Nacional turco (pontos ***15*** e ***69*** a ***71***).

Recomendação 2 – Junto das autoridades turcas, recolher dados sobre a educação relativos aos refugiados e às comunidades de acolhimento

A Comissão deve obter acesso aos dados das autoridades turcas sobre os refugiados e as comunidades de acolhimento no setor da educação (por exemplo, o rácio entre os alunos refugiados e os das comunidades de acolhimento por tipo de escola, bem como dados sobre as taxas de assiduidade e de aprovação), a fim de melhorar a prestação de contas e a eficiência do acompanhamento dos projetos educativos e determinar o impacto do financiamento correspondente do Mecanismo.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2024

114 A Comissão instituiu medidas adequadas para acompanhar a execução dos projetos do Mecanismo. No entanto, os quadros de comunicação de informações e de acompanhamento dos projetos estavam em geral concebidos para medir as realizações e não os efeitos, o que dificulta a medição do impacto dos projetos, especialmente no setor socioeconómico (pontos ***77*** e ***80*** a ***84***).

Recomendação 3 – Melhorar a medição do impacto dos projetos

A fim de melhorar a medição do impacto dos seus projetos, a Comissão deve colaborar com as autoridades turcas no sentido de:

a) continuar a desenvolver quadros lógicos para todos os projetos pertinentes financiados pelo Mecanismo, com indicadores claramente definidos que utilizem valores de referência e metas que permitam medir o impacto. Assim, as visitas de acompanhamento e avaliação poderão avaliar os efeitos e o impacto dos projetos;

b) efetuar o seguimento para verificar a situação dos beneficiários dos projetos, sempre que possível e prático, até um ano após o termo dos projetos.

Prazo de execução: 30 de junho de 2026

115 Em fevereiro de 2023, ocorreram dois sismos devastadores no sul da Turquia e no norte da Síria, causando muitas vítimas e danos generalizados. Os sismos tiveram um impacto significativo na execução dos projetos do Mecanismo. No entanto, a Comissão agiu com rapidez e eficiência para analisar o possível impacto nos projetos do Mecanismo (pontos ***87*** a ***97***).

116 A Comissão conseguiu assegurar a sustentabilidade dos projetos de infraestruturas, mas os projetos nos outros setores não incluíam uma estratégia nesta matéria, pelo que não é garantido que sejam sustentáveis (pontos ***98*** a ***108***).

Recomendação 4 – Reforçar a sustentabilidade dos projetos

Com vista a maximizar o impacto do financiamento concedido pelo Mecanismo para os beneficiários, a Comissão deve:

a) iniciar um debate com os Estados-Membros e as autoridades turcas sobre a forma de garantir a sustentabilidade. Este deve incluir uma estratégia e um manual de transferência claro para cada projeto do Mecanismo, com as datas correspondentes. Esta estratégia deve abranger o futuro financiamento de cada atividade dos projetos, a capacidade técnica dos parceiros de execução e a manutenção adequada (se aplicável);

b) incluir uma secção sobre os "ensinamentos retirados" em todos os relatórios finais dos projetos, com conclusões e recomendações para melhorar a sustentabilidade dos resultados de projetos futuros.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2027

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 27 de fevereiro de 2024.

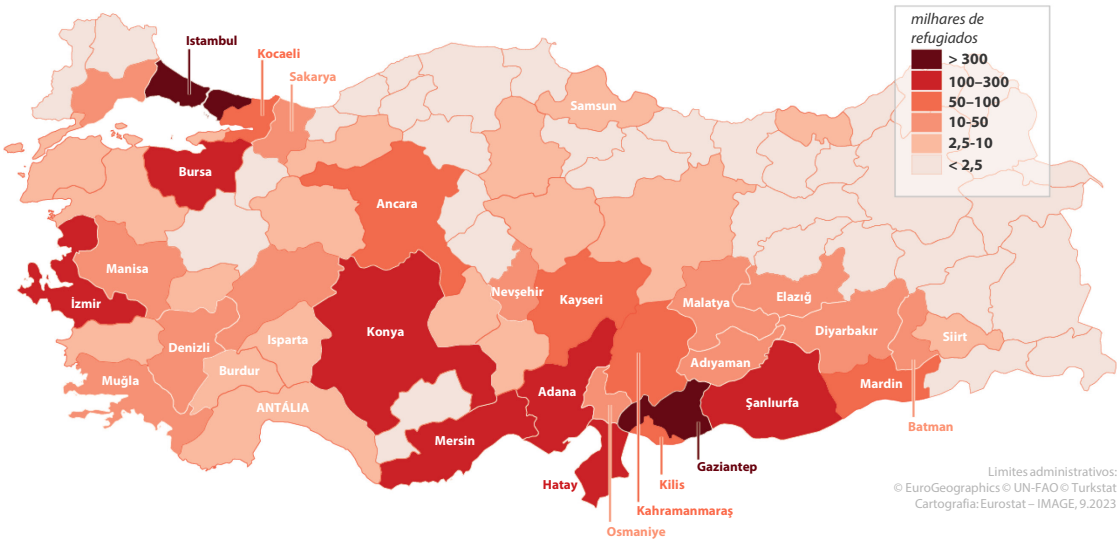
Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

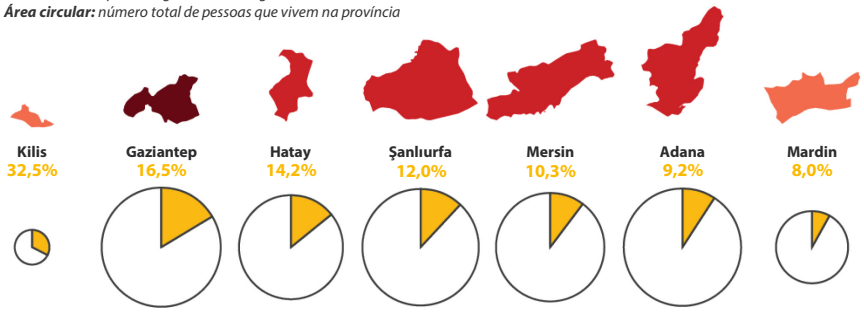
Anexo I – Repartição dos refugiados e requerentes de asilo sírios na Turquia em dezembro de 2023, por província

Refugiados e requerentes de asilo sírios na Turquia em dezembro de 2023, por província



Sírios registados em percentagem da população total residente na província
(ordenado da taxa mais elevada para a mais baixa)

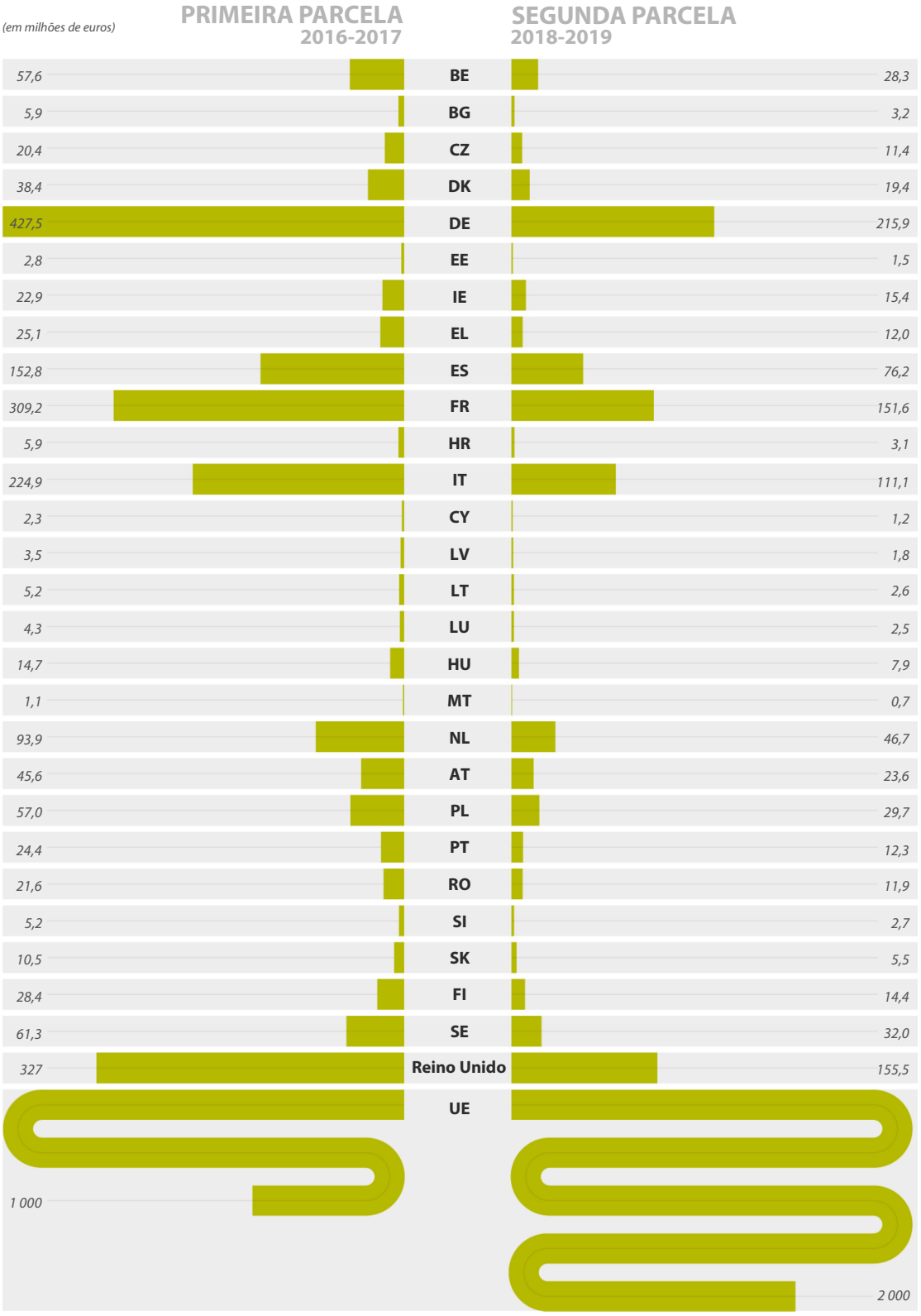
Fatia amarela: *percentagem de sírios registados*
Área circular: *número total de pessoas que vivem na província*



Kilis tem o ***rácio mais elevado de refugiados sírios*** *em relação à* ***população total****, sendo mais de um terço dos residentes da província refugiados*

Fonte: TCE, com base em dados da Presidência da gestão da migração da Turquia.

Anexo II – Contribuições do Mecanismo provenientes da UE, dos Estados-Membros e do Reino Unido



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo III – Projetos de desenvolvimento do Mecanismo

Projetos incluídos na amostra de auditoria do Tribunal

	Parcela	Tipo de parceiro de execução	Domínio prioritário	Descrição	Data de início	Data de termo	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
	Primeira parcela	ONG internacional	Educação	*Acesso dos refugiados sírios e deslocados internos ao ensino superior, a fim de preparar a reconstrução da Síria e a integração nas comunidades de acolhimento após o conflito*	15.8.2016	14.1.2021	5 969 655	5 969 655
1		**ONG internacional**	**Saúde e apoio socioeconómico**	***Dar resposta às vulnerabilidades dos refugiados e das comunidades de acolhimento em cinco países afetados pela crise síria***	**15.12.2016**	**28.2.2021**	**32 399 356**	**32 399 356**
		ONG internacional	Educação e apoio socioeconómico	*Construir o Futuro – Apoio a uma educação de qualidade e meios de subsistência para os sírios sob proteção temporária na Turquia*	15.12.2017	31.12.2021	17 280 000	16 910 166
		Instituição Financeira Internacional	Infraestruturas de ensino	*Medidas em matéria de energia limpa e eficiência energética para as comunidades de acolhimento na Turquia com cidadãos sírios sob proteção temporária*	1.3.2018	30.6.2024	40 000 000	39 800 000

Projetos incluídos na amostra de auditoria do Tribunal

	Parcela	Tipo de parceiro de execução	Domínio prioritário	Descrição	Data de início	Data de termo	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
2		**Instituição Financeira Internacional**	**Infraestruturas de saúde**	***Construção de um Hospital público em Hatay***	**1.1.2018**	**30.6.2023**	**40 000 000**	**40 000 000**
		Agência das Nações Unidas	Educação	*Programa de educação e proteção de crianças vulneráveis, sírias e das comunidades de acolhimento, no Líbano, na Jordânia e na Turquia*	1.1.2018	30.4.2019	31 382 891	31 382 891
3		**Instituição Financeira Internacional**	**Infraestruturas de ensino**	***Educação para todos em tempos de crise II***	**5.12.2016**	**30.6.2025**	**255 000 000**	**231 200 000**
4		**Instituição Financeira Internacional**	**Infraestruturas de ensino**	***Infraestruturas de ensino para atividades de promoção da capacidade de resistência na Turquia***	**22.12.2016**	**30.6.2025**	**150 000 000**	**150 000 000**
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Apoio ao emprego dos sírios sob proteção temporária e das comunidades de acolhimento*	16.6.2017	31.12.2022	50 000 000	50 000 000
		ONG local	Apoio socioeconómico	*Reforço do apoio aos requerentes de asilo afetados pelas crises síria e iraquiana na Turquia*	6.12.2019	5.4.2020	9 937 867	9 937 867
		Agência das Nações Unidas	Gestão da migração	*Reforçar a capacidade da Guarda Costeira turca de realizar operações de busca e salvamento*	22.8.2016	21.2.2018	20 000 000	20 000 000
		Agência das Nações Unidas	Educação	*Generation Found: Fundo Fiduciário da UE para a Síria – Parceria com a UNICEF (referência 12)*	1.12.2015	31.12.2017	36 950 286	36 950 286

Projetos incluídos na amostra de auditoria do Tribunal

	Parcela	Tipo de parceiro de execução	Domínio prioritário	Descrição	Data de início	Data de termo	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
5		**Instituição Financeira Internacional**	**Infraestruturas de saúde**	***Infraestruturas de saúde em Kilis***	**13.11.2017**	**30.6.2023**	**50 000 000**	**50 000 000**
6		**ONG internacional**	**Educação**	***Ensino superior para sírios sob proteção temporária e comunidades de acolhimento desfavorecidas na Turquia***	**31.12.2017**	**30.12.2019**	**4 860 615**	**4 860 615**
		ONG internacional	Ensino superior	*HOPES – Oportunidades e perspetivas de ensino superior e de formação contínua para os sírios*	26.4.2016	25.8.2020	2 700 000	2 700 000
		Agência das Nações Unidas	Saúde	*Melhoria do acesso dos refugiados sírios aos serviços de saúde na Turquia*	1.4.2018	30.6.2021	11 204 202	11 204 202
		Agência das Nações Unidas	Apoio socioeconómico	*Criação de emprego e oportunidades de empreendedorismo para sírios sob proteção temporária e comunidades de acolhimento na Turquia*	1.2.2018	31.1.2023	11 610 000	11 591 158
7		**Organizações nacionais**	**Apoio socioeconómico**	***Viver e trabalhar em conjunto: integração dos sírios sob proteção temporária na economia turca***	**26.12.2018**	**25.5.2023**	**15 000 000**	**13 352 965**

Projetos incluídos na amostra de auditoria do Tribunal

	Parcela	Tipo de parceiro de execução	Domínio prioritário	Descrição	Data de início	Data de termo	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
8		**Organismo público**	**Educação**	***PICTES I – Promoção da integração de crianças sírias no sistema educativo turco***	**4.10.2016**	**3.7.2019**	**300 000 000**	**297 838 560**
		ONG internacional	Educação e apoio socioeconómico	*Qudra – Capacidade de resistência dos refugiados sírios, dos deslocados internos e das comunidades de acolhimento em resposta às crises síria e iraquiana*	15.6.2016	31.8.2019	18 207 812	18 207 812
9		**Organismo público**	**Saúde**	***SIHHAT I – Melhorar o estado de saúde da população síria ao abrigo do regime de proteção temporária e serviços conexos prestados pelas autoridades turcas***	**1.12.2016**	**31.1.2021**	**300 000 000**	**297 484 706**
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Coesão social e económica através do ensino profissional*	16.11.2017	15.8.2023	50 000 000	48 550 000
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Reforço das oportunidades económicas para sírios sob proteção temporária e comunidades de acolhimento em províncias selecionadas*	1.1.2018	31.12.2023	5 000 000	5 000 000
		Agência das Nações Unidas	Apoio socioeconómico	*Reforço da capacidade de resistência das mulheres e raparigas sírias e das comunidades de acolhimento no Iraque, na Jordânia e na Turquia*	1.2.2018	31.1.2021	5 529 078	5 529 078
		Organismo público	Gestão da migração	*Apoio à execução da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016*	4.4.2016	3.12.2019	60 000 000	60 000 000

Projetos incluídos na amostra de auditoria do Tribunal

	Parcela	Tipo de parceiro de execução	Domínio prioritário	Descrição	Data de início	Data de termo	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
		Agência das Nações Unidas	Apoio socioeconómico	*TRP – Projeto do PNUD para a promoção da capacidade de resistência da Turquia em resposta à crise síria*	1.2.2018	30.6.2023	50 000 000	50 000 000
	Segunda parcela	Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Projeto de apoio ao emprego agrícola para refugiados e cidadãos turcos através do reforço das ligações de mercado*	29.9.2020	30.6.2025	50 217 751	33 480 000
10		**Instituição Financeira Internacional**	**Infraestruturas municipais**	***Construção e reabilitação de sistemas de águas residuais e de abastecimento de água e medidas não vinculativas associadas para melhorar a eficiência da gestão da água***	**1.1.2020**	**30.6.2025**	**214 821 680**	**87 708 218**
		Instituição Financeira Internacional	Infraestruturas de ensino	*Educação para todos em tempos de crise III*	10.8.2019	31.12.2025	100 000 000	40 000 000
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Capacitar o setor privado para promover a coesão social e económica na Turquia*	21.12.2020	20.12.2025	75 000 000	30 276 200
11		**Organização internacional**	**Apoio socioeconómico**	***ENHANCER – Reforço das capacidades de empreendedorismo para a integração socioeconómica sustentável***	**1.1.2020**	**30.6.2025**	**32 502 249**	**19 147 377**
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Projeto formal de criação de emprego*	29.9.2020	30.6.2025	80 000 000	20 000 000

Projetos incluídos na amostra de auditoria do Tribunal

	Parcela	Tipo de parceiro de execução	Domínio prioritário	Descrição	Data de início	Data de termo	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
12		**Instituição Financeira Internacional**	**Saúde**	***Infraestruturas de saúde – equipamento***	**1.3.2021**	**28.2.2025**	**90 000 000**	**33 256 945**
		Organismo público	Apoio socioeconómico	*Melhorar o nível de vida dos refugiados mais vulneráveis através do apoio às necessidades básicas (RSSE-C)*	18.12.2020	9.12.2024	245 000 000	216 727 472
		Organismo público	Proteção	*Aumentar a acessibilidade dos serviços sociais pelos segmentos mais vulneráveis dos cidadãos turcos e das pessoas sob proteção temporária e sob proteção internacional*	18.12.2020	17.12.2023	20 000 000	15 874 875
13		**Instituição Financeira Internacional**	**Infraestruturas municipais**	***Projeto de melhoria dos serviços municipais***	**29.9.2020**	**30.6.2025**	**140 178 320**	**90 000 000**
		Organismo público	Educação	*PIKTES II – Promoção da integração de crianças sírias no sistema educativo turco*	21.12.2018	20.1.2023	400 000 000	355 035 342
		Organismo público	Saúde	*SIHHAT 2 – subvenção direta ao Ministério da Saúde*	15.12.2020	14.12.2023	210 000 000	185 975 803
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Coesão social e económica através do ensino profissional na Turquia – II*	9.12.2020	9.12.2024	75 000 000	26 500 000

Projetos incluídos na amostra de auditoria do Tribunal

	Parcela	Tipo de parceiro de execução	Domínio prioritário	Descrição	Data de início	Data de termo	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*Projeto de empreendedorismo social, capacitação e coesão nas comunidades de refugiados e de acolhimento na Turquia*	29.9.2020	30.6.2025	42 280 000	42 280 000
		Instituição Financeira Internacional	Infraestruturas municipais	*Reforçar os jovens vulneráveis através de um desporto melhor e inclusivo e de infraestruturas para a juventude*	11.7.2020	10.7.2024	25 000 000	25 000 000
14		**Instituição Financeira Internacional**	**Apoio socioeconómico**	***Projeto de apoio à transição para o mercado de trabalho***	**29.9.2020**	**30.6.2025**	**80 000 000**	**43 000 000**
		Instituição Financeira Internacional	Apoio socioeconómico	*VET4JOB – Melhorar as perspetivas de emprego dos refugiados sírios e das comunidades de acolhimento através de ensino e formação profissionais e de aprendizagem de elevada qualidade na Turquia*	1.1.2020	31.12.2023	30 000 000	24 120 294
	TOTAL						**3 483 031 762**	**2 829 251 843**

Fonte: Comissão Europeia.

Anexo IV – Falta de acesso aos dados sobre educação

No final de setembro de 2016, a Comissão e o Ministério da Educação Nacional turco assinaram um contrato de subvenção relativo ao projeto PICTES. Nos termos do artigo 16º, nº 7, das condições gerais aplicáveis aos contratos de subvenção financiados pela UE no âmbito das ações externas, o Ministério deve conservar todos os documentos relativos ao contrato durante cinco anos após o pagamento do saldo. A Comissão pagou o saldo em 27 de dezembro de 2019, pelo que os documentos devem ser conservados até 26 de dezembro de 2024.

Infelizmente, apesar dos vários pedidos do Tribunal, durante a auditoria o Ministério não concedeu acesso a dados sobre a educação relativos aos refugiados e às comunidades de acolhimento. No entanto, como mostra o quadro seguinte, vários projetos do PIKTES acompanham estes dados ou incluem indicadores conexos. Os dados teriam permitido avaliar o impacto dos projetos de educação PIKTES.

Dados solicitados pelo Tribunal ao Ministério da Educação	Disponível para o PICTES	Disponível para o PIKTES II	Acompanhamento ao abrigo do PIKTES+	Dados disponíveis no Ministério da Educação Nacional	Indicadores conexos no âmbito dos PICTES, PIKTES II ou PIKTES+
Lista de escolas apoiadas e repartição entre os diferentes tipos de escolas	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Número de alunos sírios e outros refugiados por escola apoiada	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Número de crianças não escolarizadas reintegradas no sistema educativo graças ao projeto	Não	Não	Não	Sim	Sim
Número de refugiados que concluíram o ensino primário e secundário	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Número de refugiados que entraram na universidade	Não	Não	Não	Não é claro	Não
Taxas de aprovação dos refugiados em comparação com as das comunidades de acolhimento nas escolas apoiadas	Não	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo V – Seguimento das recomendações anteriores formuladas no Relatório Especial 27/2018

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada

Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
	Nível de execução	Observações
Recomendação 1 Dar uma melhor resposta às necessidades dos refugiados nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019 Realização efetiva: antes do prazo		
Recomendação 2 Melhorar a simplificação e a complementaridade da assistência Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019 Realização efetiva: antes do prazo		

Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
	Nível de execução	Observações
Recomendação 3 Executar uma estratégia para assegurar a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento Prazo de execução: 31 de dezembro de 2021 Realização efetiva: parcialmente ainda em curso		A execução desta recomendação tem sido afetada pela deterioração das relações bilaterais entre a UE e a Turquia desde 2018. A Comissão elaborou uma nota sobre a transição sustentável. No entanto, a delegação turca levantou objeções ao termo "transição sustentável", argumentando que a tónica deveria antes ser colocada na repartição equitativa dos encargos com a UE. A UE afetou um montante suplementar de 3 mil milhões de euros aos refugiados na Turquia para o período de 2021-2023. Este financiamento adicional assegura a continuação das principais intervenções do Mecanismo. Paralelamente, e apesar da relutância da Turquia, a DG NEAR intensificou os esforços no sentido de as autoridades turcas se comprometerem a continuar a apoiar os refugiados após o termo do Mecanismo. Infelizmente, de acordo com o barómetro dos sírios de 2021, há cada vez mais um consenso na Turquia de que os refugiados são um encargo para o país e o seu regresso deve ser acelerado. Esta situação teve um impacto negativo na transferência de projetos do Mecanismo para as autoridades turcas.
Recomendação 4 Melhorar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro Prazo de execução: 31 de dezembro de 2020 Realização efetiva: antes do prazo		

Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
	Nível de execução	Observações
Recomendação 5 Com as autoridades turcas, dar resposta à necessidade de melhorar o ambiente operacional das ONG internacionais Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019		O ambiente operacional das ONG (internacionais) deteriorou-se desde 2018. A atual lei relativa às associações constitui, assim, um retrocesso em relação à lei inicial de 2004 e proporciona ao Ministério do Interior muitas vias para agir contra as ONG. A Comissão tratou várias vezes a questão do funcionamento das ONG nas reuniões do Comité Diretor, do Conselho e em diálogos políticos de alto nível. Porém, a falta de vontade política das autoridades nacionais limita o impacto das ações da Comissão.
Recomendação 6 Intensificar o acompanhamento e a elaboração de relatórios do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019 Realização efetiva: 30.6.2020		Embora as autoridades turcas já tenham concedido acesso ao Tribunal, por exemplo, para as suas auditorias no âmbito da Declaração de Fiabilidade em 2021-2022, continuam a existir restrições de acesso para os parceiros de execução.

Fonte: TCE.

Anexo VI – Auditoria ao sistema de gestão dos dados

O Tribunal examinou os controlos gerais do sistema de informação do SUMAF e avaliou a integridade, disponibilidade e confidencialidade dos dados que contém. Concluiu que o SUMAF dispõe de controlos adequados na maioria dos domínios examinados. Contudo, existem insuficiências em relação à gestão do acesso dos utilizadores, à segurança das informações e aos controlos das aplicações, o que dá origem a riscos de adulteração dos dados, fuga de dados, acesso não autorizado ao sistema, alterações maliciosas dos dados e indisponibilidade do sistema.

São de referir, em especial, os seguintes aspetos:

— Os dados do sistema estão em trânsito na maior parte do tempo e vários controlos são efetuados manualmente, o que acarreta o risco de alterações incorretas ou maliciosas dos dados e de estes serem expostos a ameaças associadas ao tratamento de diferentes versões do mesmo ficheiro.

Medidas tomadas pela Comissão na sequência da auditoria do Tribunal: o SUMAF está a adaptar o seu sistema de modo a que, sempre que seja carregado um ficheiro Excel, seja automaticamente gerada e armazenada uma cópia. Está também a estudar a viabilidade de os parceiros de execução passarem a comunicar informações online*.*

— A política de palavras-passe do sistema (em termos de dimensão, complexidade e histórico) é fraca. O Tribunal observou ecrãs do sistema em que os nomes de utilizador e as palavras-passe não estavam ocultos, mas eram visíveis em texto simples. Assim, uma pessoa não autorizada pode aceder a informações protegidas visualizando fisicamente o ecrã.

Medidas tomadas pela Comissão na sequência da auditoria do Tribunal: o SUMAF introduziu regras mais rigorosas em matéria de palavras-passe. A partir de novembro de 2023, os utilizadores também têm de as alterar de seis em seis meses.

— As operações do SUMAF dependem fortemente de prestadores de serviços externos. As suas duas funções principais (cientista de dados e criador de dados) são desempenhadas por contratantes externos. Além disso, estas duas funções têm pleno acesso de administrador à plataforma do sistema de gestão de dados, que utilizam para criar, apagar, autorizar e desativar os utilizadores. Por conseguinte, não é possível eliminar o risco de ocorrerem atividades não autorizadas (como a fuga de dados ou a indisponibilidade do sistema).

Medidas tomadas pela Comissão na sequência da auditoria do Tribunal: nenhuma, pois a Comissão não o considera viável, visto que a equipa do SUMAF tem apenas 15 elementos.

— Relativamente ao processo de recolha de dados trimestrais, o Tribunal constatou que o sistema regista os nomes de utilizador e as datas apenas da última entrada de cada etapa, o que limita a rastreabilidade e a responsabilização relativamente às ações anteriores dos utilizadores.
O Tribunal constatou também que o utilizador podia aceder às etapas de um trimestre já concluído e alterar as informações de qualquer etapa sem lhe ser solicitada uma justificação.

Medidas tomadas pela Comissão na sequência da auditoria do Tribunal: o SUMAF melhorou o sistema de registo do sistema de recolha e gestão de dados para registar todas as alterações dos valores dos dados (incluindo a data, o utilizador responsável e os valores anteriores e novos). O mesmo já foi aplicado aos registos dos progressos na recolha de dados (ou seja, registos dos progressos realizados através das etapas do sistema de recolha de dados). Além disso, o SUMAF acrescentará uma nova característica ao sistema em que exige que um supervisor aprove as alterações.

Fonte: TCE.

Anexo VII – Atrasos na execução

Número do projeto	Tipo de parceiro de execução	Motivos dos atrasos na execução
1	**ONG internacional – Saúde/apoio socioeconómico**	1. Atrasos na contratação de pessoal devido à complexidade das estruturas de aprovação e à morosidade das investigações de segurança. 2. Atrasos na execução das atividades de formação profissional (devido a processos de decisão complexos e a dificuldades na criação de parcerias com as partes interessadas locais especializadas na matéria, como a ISKUR). 3. Alargamento do projeto de 10 para 15 centros comunitários. 4. Pandemia de COVID-19.
2	**Instituição financeira internacional – Infraestruturas de saúde**	1. Vários problemas estruturais detetados durante as escavações. 2. Nova legislação em matéria de proteção contra sismos desde 2018, que conduziu a alterações estruturais de conceção. 3. Negociações demoradas entre o parceiro de execução e o Ministério da Saúde na sequência das alterações de conceção. 4. Pandemia de COVID-19. 5. Falta de uma análise adequada da conceção (fornecida pelo Ministério da Saúde) pelo parceiro de execução.
3	**Instituição financeira internacional – Infraestruturas de ensino**	1. A desvalorização da lira turca em relação ao euro fez com que fosse necessário um orçamento adicional para a construção de mais escolas. 2. Pandemia de COVID-19. 3. Inflação elevada, que originou dificuldades na obtenção de materiais e abastecimentos de construção. 4. Atrasos na obtenção de licenças de construção para os estaleiros e problemas com as escrituras dos terrenos. 5. Os sismos de 6 de fevereiro de 2023 provocaram mais atrasos na execução dos projetos.
4	**Instituição financeira internacional – Infraestruturas de ensino**	1. A desvalorização da lira turca em relação ao euro fez com que fosse necessário um orçamento adicional para a construção de mais escolas. 2. Pandemia de COVID-19. 3. Inflação elevada, que originou dificuldades na obtenção de materiais e abastecimentos de construção. 4. Atrasos na emissão de licenças de construção de algumas escolas pelas autoridades locais. 5. Os sismos de 6 de fevereiro de 2023 provocaram mais atrasos na execução dos projetos.

Número do projeto	Tipo de parceiro de execução	Motivos dos atrasos na execução
5	**Instituição financeira internacional – Infraestruturas de saúde**	1. O Ministério quis alterar o local inicialmente previsto. 2. Obstáculos à execução relacionados com a segurança. 3. Pandemia de COVID-19. 4. Foi necessário realizar novos procedimentos de concurso (devido à escassez de materiais e à elevada inflação, não foram recebidas muitas candidaturas ou foi necessário rever as propostas). 5. Foram detetadas águas subterrâneas durante os trabalhos de escavação devido à falta de um estudo geológico adequado durante a fase de conceção. 6. A nova legislação em matéria de proteção contra sismos, de 2018, que conduziu a alterações estruturais de conceção.
6	**ONG internacional – Educação**	1. Atrasos iniciais devido a alterações no ambiente de trabalho do Departamento da Educação turco. 2. Devido à mudança de ministérios, as universidades exigiram uma cooperação jurídica oficial com a SPARK antes da criação de associações de estudantes e de operações em campus universitários.
7	**Organização Nacional – Apoio socioeconómico**	1. Atrasos nos procedimentos de recrutamento (criação da equipa do projeto). 2. Não foi possível assinar um acordo de cooperação com o Ministério nem com a ISKUR (agência nacional de emprego). 3. Situação económica difícil (inflação elevada, desemprego elevado; desafios relacionados com a pandemia de COVID-19). 4. A realização da análise de mercado demorou mais tempo do que o previsto. 5. Metas demasiado ambiciosas que não foi possível alcançar dentro do prazo inicial do projeto. 6. Avaliação incorreta da situação no terreno pelo parceiro de execução, uma vez que rastrear os dados sobre os refugiados sírios foi mais difícil do que o previsto. 7. A situação económica fez com que os empregadores não estivessem dispostos a contratar novos trabalhadores e que o setor privado se mostrasse mais relutante em aumentar a sua capacidade de recursos humanos.
8	**Organismo público – Educação**	1. Devido à depreciação da lira turca, foram disponibilizados fundos para mais atividades. Assim, a execução do projeto foi prorrogada.
9	**Organismo público – Saúde**	1. Atrasos nos procedimentos de contratação devido a dificuldades com os requisitos relacionados com a origem na UE e a inflação. 2. Não houve aumento orçamental, uma vez que foram realizadas poupanças devido à perda cambial da lira turca em relação ao euro. 3. Problemas de recrutamento no início do projeto. 4. Pandemia de COVID-19.

Número do projeto	Tipo de parceiro de execução	Motivos dos atrasos na execução
10	**Instituição Financeira Internacional – Infraestruturas municipais**	1. Falta de capacidade do ILBANK para trabalhar com este tipo de projetos. 2. O serviço responsável peles testes e inspeções demorou quase dois anos a analisar e finalizar nove subprojetos. 3. Foram instituídos cinco processos judiciais relativos a cinco parcelas afetadas. 4. Os documentos de identificação do projeto tiveram de ser atualizados na sequência da alteração da legislação turca em matéria de proteção contra sismos, que entrou em vigor em 2018. 5. COVID-19 (deu origem a um atraso entre seis meses e um ano, uma vez que era muito difícil visitar os locais do projeto e o pessoal municipal não deu grande resposta a pedidos de apresentação de documentos administrativos). 6. Dificuldades e atrasos no recrutamento de consultores. 7. Dificuldades e atrasos nas atividades de comunicação e visibilidade. 8. Os sismos de 6 de fevereiro de 2023 provocaram atrasos significativos na execução dos projetos.
11	**Organização Internacional – Apoio socioeconómico**	1. Dois regimes de subvenções foram alterados até ao final de 2020, pois o calendário de execução, acompanhamento e encerramento necessitava de mais tempo. 2. A situação prolongada e imprevista provocada pela COVID-19 e as consequências na Turquia abrandaram a execução. 3. Impacto devastador dos sismos de 6 de fevereiro de 2023 em Kahramanmaraş e os seus efeitos em todas as atividades do projeto executadas na região.
12	**Instituição financeira internacional – Infraestruturas de saúde**	1. Falta de capacidade e de tomada de decisões no Ministério da Saúde. 2. O parceiro de execução teve de reavaliar os locais escolhidos pelo Ministério da Saúde para a construção dos centros de saúde (alargados) para migrantes. 3. Uma combinação de inflação elevada, pandemia de COVID-19 e deterioração das condições económicas. 4. Falta de comunicação e de responsabilização por respeitar os prazos entre todas as partes envolvidas. 5. Os sismos de 6 de fevereiro de 2023 provocaram mais atrasos significativos na execução dos projetos.
13	**Instituição Financeira Internacional – Infraestruturas municipais**	1. Alterações de conceção (falta de pormenores nos desenhos técnicos em alguns casos e alterações aos planos de trabalho propostos para os adaptar à legislação turca atualizada em matéria de proteção contra sismos). 2. Assinatura tardia do acordo entre o parceiro de execução e a UE devido à renegociação do texto definitivo do acordo-quadro de parceria. 3. Assinatura tardia do contrato de empréstimo e de subvenção pelo Governo e pelo ILBANK. 4. Pandemia de COVID-19 (impossibilidade de efetuar visitas ou investigações no local). 5. Atrasos na conclusão das avaliações de impacto ambiental e social de alguns contratos, devido à qualidade dos documentos, o que exigiu várias revisões. 6. Os sismos de 6 de fevereiro de 2023 provocaram atrasos significativos na execução dos projetos.

Número do projeto	Tipo de parceiro de execução	Motivos dos atrasos na execução
14	**Instituição financeira internacional – Apoio socioeconómico**	1. Debates entre o parceiro de execução e o Ministério do Trabalho e dos Serviços Sociais sobre as condições contratuais gerais. As negociações duraram 20 meses. 2. Ministério do Trabalho e dos Serviços Sociais insatisfeito com a composição da equipa de projeto do parceiro de execução. Só foi possível prosseguir a cooperação depois de o parceiro de execução ter mudado a sua equipa de projeto.

Fonte: TCE, com base na documentação dos projetos do Mecanismo.

Anexo VIII – Avaliação dos projetos

Número do projeto	Tipo de parceiro de execução	Avaliação das necessidades	Oportunidade da ação	Relação custo-eficácia	Acompanhamento	Resultados	Sustentabilidade
1	ONG internacional – Saúde/apoio socioeconómico						
2	Instituição financeira internacional – Infraestruturas de saúde						
3	Instituição financeira internacional – Infraestruturas de ensino						
4	Instituição financeira internacional – Infraestruturas de ensino						
5	Instituição financeira internacional – Infraestruturas de saúde						
6	ONG internacional – Educação						
7	Organização Nacional – Apoio socioeconómico						
8	Organismo público – Educação						
9	Organismo público – Saúde						
10	Instituição Financeira Internacional – Infraestruturas municipais						
11	Organização Internacional – Apoio socioeconómico						
12	Instituição financeira internacional – Infraestruturas de saúde						
13	Instituição Financeira Internacional – Infraestruturas municipais						
14	Instituição financeira internacional – Apoio socioeconómico						

	Avaliação das necessidades	Oportunidade da ação	Relação custo-eficácia	Acompanhamento	Resultados	Sustentabilidade
Bom	Objetivos e atividades do projeto plenamente harmonizados com a avaliação das necessidades de 2016 e 2018[1]	Sem atrasos. Projeto concluído na data prevista	Razoabilidade dos custos avaliada e documentada	O quadro de comunicação de informações e de acompanhamento mede as realizações e os efeitos	Todos os resultados previstos foram alcançados	Projeto sustentável (ou que pode ser sustentável) após a sua conclusão
Satisfatório	Objetivos e atividades do projeto harmonizados com a avaliação das necessidades de 2016 e 2018[1] em todos os aspetos significativos	A execução do projeto sofreu atrasos, mas estes foram devidamente tratados	Razoabilidade dos custos avaliada, mas não suficientemente documentada	O quadro de comunicação de informações e de acompanhamento mede as realizações, mas não os efeitos	A maioria dos resultados previstos foi alcançada	Projeto sustentável, apesar de faltar uma estratégia de sustentabilidade
Algumas insuficiências	Objetivos do projeto harmonizados com as avaliações das necessidades na maior parte dos aspetos, mas as atividades do projeto não estão harmonizadas com as mesmas em todos os aspetos	A execução do projeto sofreu alguns atrasos, que não foram tratados de forma eficaz ou em tempo oportuno	Razoabilidade dos custos não foi sistematicamente avaliada nem devidamente documentada	O quadro de comunicação de informações e de acompanhamento mede as realizações, mas não os efeitos, e as medidas de seguimento não foram tomadas em tempo útil	Vários resultados previstos não foram alcançados	Não foi elaborada uma estratégia de sustentabilidade e as atividades do projeto não são sustentáveis
Insatisfatório	Objetivos e atividades do projeto não estão harmonizados com as avaliações das necessidades	A execução do projeto sofreu vários atrasos, que não foram tratados de forma eficaz e em tempo oportuno	O orçamento não tinha informações sobre as atividades do projeto, o que significa que a avaliação dos custos não é viável	O quadro de comunicação de informações e de acompanhamento não mede as realizações e os efeitos	A maioria dos resultados previstos não foi alcançada	Os projetos não são sustentáveis
Ainda não é possível tirar conclusões						

[1] Em 2016, a Comissão realizou uma avaliação das necessidades de ações a curto prazo e a médio a longo prazo, para servir de base a um reforço do apoio da UE à Turquia relativo à crise dos refugiados. Foi atualizada em 2018.
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

Fonte: TCE, com base na documentação dos projetos do Mecanismo.

Siglas e acrónimos

CCTE: transferências condicionais de dinheiro para a educação

DG ECHO: Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias

DG NEAR: Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento

IPA: Instrumento de Assistência de Pré-Adesão

PICTES: promoção da integração de crianças sírias no sistema educativo turco

PIKTES: promoção da integração de crianças sírias no sistema educativo turco

RSSE: Rede de Segurança Social de Emergência

RSSE-C: Rede Complementar de Segurança Social de Emergência

SHIFA: Reforço das Infraestruturas de Saúde para Todos

SIHHAT: melhorar o estado de saúde da população síria ao abrigo do regime de proteção temporária e serviços conexos prestados pelas autoridades turcas

SUMAF: Assistência técnica para apoiar o acompanhamento das ações financiadas ao abrigo do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia

Glossário

Avaliação por pilares: avaliação realizada pela Comissão das regras e procedimentos aplicados no regime de gestão indireta para assegurar um nível de proteção dos interesses financeiros da UE equivalente ao do regime de gestão direta.

Efeitos: mudança imediata ou a mais longo prazo suscitada por um projeto, por exemplo os benefícios resultantes de uma mão-de-obra mais qualificada ou a melhoria das ligações dos transportes.

Gestão direta: em geral, a gestão de um fundo ou programa da UE apenas pela Comissão, ao contrário da gestão partilhada ou da gestão indireta. No caso do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, os projetos em regime de gestão direta são executados pelo Governo turco.

Gestão indireta: método de execução do orçamento da UE em que a Comissão confia as tarefas em causa a outras entidades, tais como organizações não governamentais ou internacionais.

Impacto: consequências mais amplas a longo prazo de um projeto ou programa concluídos, como, por exemplo, os benefícios socioeconómicos para a população no seu conjunto.

Projeto de ajuda em dinheiro: projeto que envolve a transferência direta de dinheiro para os destinatários finais.

Quadro lógico: ferramenta de planeamento pormenorizado que abrange a execução, a gestão, o acompanhamento e a avaliação de um projeto.

Realização: o que é produzido ou concretizado por um projeto, por exemplo, a organização de um curso de formação ou a construção de uma estrada.

Relação custo-eficácia: concretização dos efeitos pretendidos em relação aos custos.

Respostas da Comissão

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

Cronologia

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

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Bettina Jakobsen, com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete, e Aino Rantanen, assessora de gabinete; Pietro Puricella, responsável principal; Kim Hublé, responsável de tarefa; Ainhoa Pérez-Infante, Erika Söveges e Luís Vicente, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Alexandra Mazilu prestou apoio gráfico.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Aino Rantanen



Pietro Puricella



Luis Vicente



Alexandra Mazilu



Michael Pyper

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-1846-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/426424	QJ-AB-24-005-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1835-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/70358	QJ-AB-24-005-PT-N

O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia canaliza apoio para os refugiados e as comunidades de acolhimento neste país. O Tribunal fez o seguimento das recomendações formuladas em 2018 e examinou se o Mecanismo prestava um apoio eficiente e eficaz. Constatou que prestava um apoio importante em circunstâncias difíceis e que a Comissão melhorou a gestão nesta matéria, executando as anteriores recomendações do Tribunal. Todos os projetos auditados davam resposta às necessidades dos beneficiários e estavam a concretizar as realizações previstas, embora a execução tenha sofrido atrasos significativos por vários motivos. Não havia uma avaliação sistemática dos custos dos projetos, a medição do respetivo impacto era insuficiente e a sustentabilidade só foi assegurada no caso dos projetos de infraestruturas. O Tribunal conclui que o Mecanismo poderia ainda ter otimizado os recursos e obtido um impacto demonstrável e formula recomendações para medidas a adotar no futuro.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Serviço das Publicações da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors