

Särskild rapport

Faciliteten för flyktingar i Turkiet

Hjälper flyktingar och värdsamhället, men dess effekter och hållbarhet har ännu inte säkerställts



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–X
Inledning	01–09
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	10–15
Iakttagelser	16–108
Kommissionen förbättrade facilitetens funktion genom att genomföra våra rekommendationer från 2018	16–33
Vid behovsbedömningen 2018 lades större fokus på kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd	18
Kommissionen minskade antalet finansieringsinstrument, vilket effektiviserade biståndet och förbättrade samordningen	19–20
Kommissionen arbetar med att successivt lämna över projekt till de turkiska myndigheterna	21–24
Kommissionen har förbättrat effektiviteten i kontantstödsprojekt avsevärt	25–26
Kommissionen försökte förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta men med begränsade resultat	27–28
Kommissionen förbättrade ramen för övervakning	29–33
De utvalda projekten tillgodosåg stödmottagarnas behov, men försenades, och kostnaderna för dem bedömdes inte systematiskt	34–63
Projekten godkändes i tid och tillgodosåg stödmottagarnas behov	35–48
Projektgenomförandet försenades avsevärt av olika skäl	49–53
Kommissionen bedömde inte systematiskt huruvida projektkostnaderna var rimliga	54–63

Den planerade outputen har hittills uppnåtts, men dess effekt och hållbarhet har inte beaktats tillräckligt	64–108
Trots att projekten levererade output var fokus på effekterna begränsat	65–86
Kommissionen reagerade snabbt för att ta itu med jordbävningarnas inverkan på projekt inom faciliteten	87–97
Kommissionen säkerställde hållbarheten i infrastrukturprojekt men inte i socioekonomiskt stöd, och hållbarheten i flaggskeppsprojekten inom utbildning och hälso- och sjukvård är inte garanterad	98–108
Slutsatser och rekommendationer	109–116

Bilagor

Bilaga I – Fördelningen av syriska flyktingar och asylsökande i Turkiet i december 2023, per provins

Bilaga II – Bidrag via faciliteten från EU, medlemsstaterna och Förenade kungariket

Bilaga III – Facilitetens utvecklingsprojekt

Bilaga IV – Bristande åtkomst till uppgifter om utbildning

Bilaga V – Uppföljning av tidigare rekommendationer i särskild rapport 27/2018

Bilaga VI – Granskning av datahanteringssystemet

Bilaga VII – Förseningar i genomförandet

Bilaga VIII – Projektbedömning

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Faciliteten för flyktingar i Turkiet är EU:s svar på Europeiska rådets begäran om en betydande ökning av det finansiella stödet till flyktingar i Turkiet. Den är en mekanism för att samordna och använda de sex miljarder euro som samlats in från EU och EU:s medlemsstater på ett effektivt sätt. Stödet omfattar humanitär verksamhet och utvecklingsverksamhet. Faciliteten är avsedd att förbättra effektiviteten och komplementariteten i det stöd som ges till flyktingar och deras värdsamhällen i Turkiet.

II Vi granskade kommissionens förvaltning av faciliteten och bedömde om medlen användes på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att stödja flyktingar och värdsamhället. Vi följde också upp rekommendationerna i vår särskilda rapport från 2018, som var inriktad på det humanitära arbetet inom faciliteten. Vi valde att granska faciliteten eftersom den pågående förflyttningen av syriska flyktingar och det ökande antalet irreguljära inresor till Turkiet från Afghanistan utgör en allt större utmaning för den sociala sammanhållningen mellan flyktingarna och deras värdsamhällen, särskilt mot bakgrund av den ekonomiska nedgången i Turkiet. Syftet med denna rapport är att ge kommissionen värdefull information och bidra till att stärka facilitetens övervakningsverktyg.

III Rent allmänt konstaterade vi att faciliteten för flyktingar i Turkiet i en tid med många utmaningar gav relevant stöd till flyktingar och värdsamhället och att kommissionen hade genomfört våra rekommendationer från 2018. De granskade projekten tillgodosåg flyktingarnas och värdsamhällets behov inom de olika prioriterade sektorerna, men genomförandet hade försenats avsevärt av olika skäl och projektkostnaderna hade inte bedömts systematiskt. Även om den planerade outputen levererades var mätningen av facilitetens effekter otillräcklig. Hållbarhet har hittills endast säkerställts för infrastrukturprojekt, men inte för en del projekt inom sektorerna utbildning, hälso- och sjukvård och socioekonomiskt stöd.

IV Finansiering från faciliteten säkerställde en snabb tilldelning av ekonomiska resurser och betydande investeringar för att minska belastningen på den befintliga hälso- och sjukvårds- samt utbildningsinfrastrukturen och den kommunala infrastrukturen till följd av den stora tillströmningen av flyktingar. De flesta projekten godkändes i tid.

V Kommissionen genomförde projekten genom direkt och indirekt förvaltning och med hjälp av olika typer av genomförandepartner. Vi fann brister i kommissionens bedömning av projektkostnader, eftersom den inte systematiskt bedömde huruvida kostnaderna var rimliga, jämförde liknande kostnader i olika projekt eller beräknade kostnaden per stödmottagare.

VI På det hela taget levererades den planerade outputen inom de olika sektorerna. Inom utbildningssektorn var det dock inte möjligt att bedöma vilken inverkan facilitetens finansiering hade på flyktingbarns integration och framsteg i det turkiska utbildningssystemet. Vi kunde inte heller bedöma vilken effekt byggandet av skolorna hade på stödmottagarna. Detta berodde på begränsningar i de uppgifter som det turkiska utbildningsministeriet gav oss.

VII Kommissionen vidtog lämpliga åtgärder för att övervaka de projekt som faciliteten finansierade. Ramarna för rapportering och övervakning utformades dock i allmänhet för att mäta output snarare än utfall. Därför kunde de inte mäta effekterna av projekt, särskilt inte i den socioekonomiska sektorn.

VIII Jordbävningarna i februari 2023 hade en betydande inverkan på genomförandet av projekt som finansierades genom faciliteten. Kommissionen handlade dock snabbt och effektivt när den analyserade denna inverkan.

IX Kommissionen kunde säkerställa infrastrukturprojektens hållbarhet. Det fanns dock ingen hållbarhetsstrategi för projekt inom andra sektorer, så det är mer osäkert om de är hållbara eller inte. Även om det har skett förbättringar sedan 2018 drar vi slutsatsen att faciliteten likväl hade kunnat ge mer valuta för pengarna och påvisbara effekter.

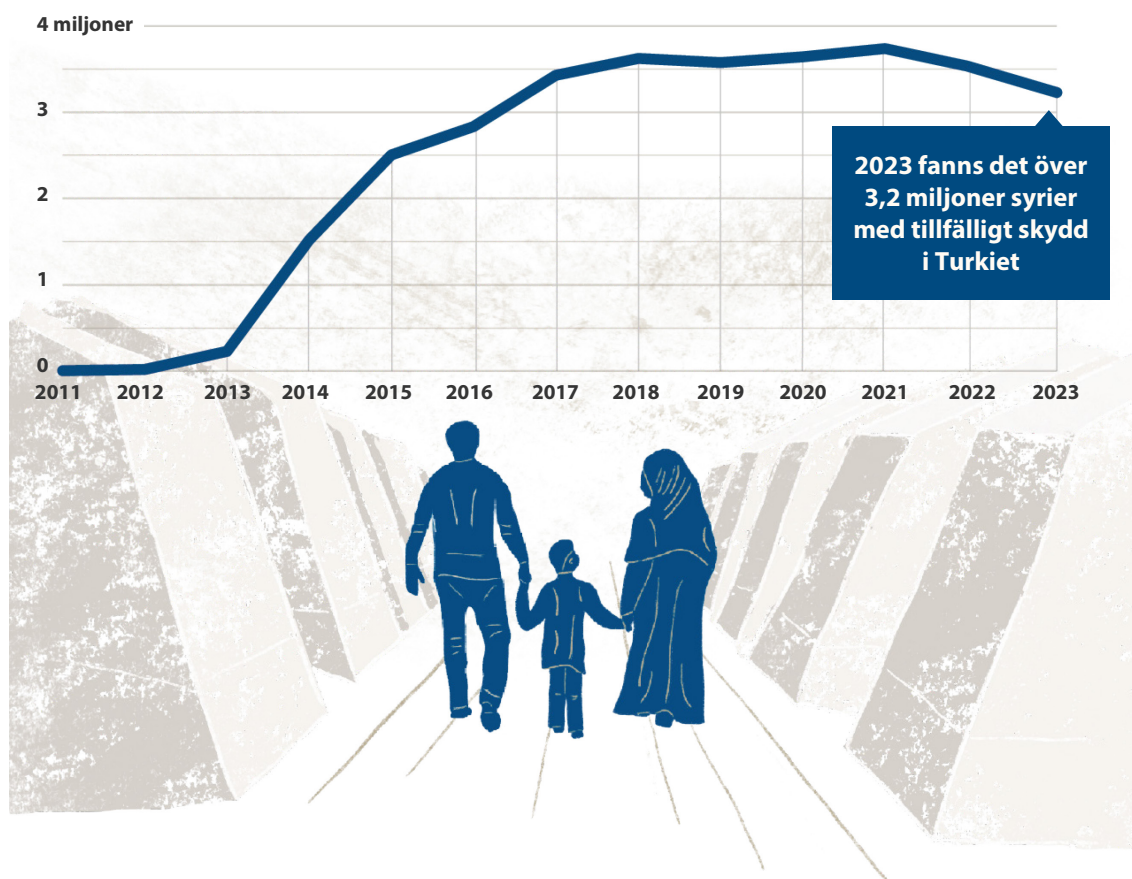
X Rapporten innehåller fyra rekommendationer som syftar till att förbättra framtida åtgärders effektivitet och ändamålsenlighet. Kommissionen bör

- förbättra bedömningen och övervakningen av kostnader,
- samla in uppgifter om utbildning från de turkiska myndigheterna avseende flyktingar och värdsamhället,
- förbättra mätningen av projektens effekter,
- stärka projektens hållbarhet.

Inledning

01 Turkiets geografiska läge gör det till ett viktigt land för mottagande och transitering av flyktingar på väg till Europa. Turkiet har en total befolkning på ungefär 87 miljoner och för närvarande över 4 miljoner registrerade flyktingar, varav över 3,2 miljoner av syriskt ursprung (se [figur 1](#) och [bilaga I](#)) och över 320 000 från Afghanistan, Irak och Iran. Eftersom färre än 5 % av flyktingarna bor i läger påverkar deras närvaro i betydande grad lokalsamhällena, särskilt i provinserna nära gränsen till Syrien och kring de större städerna.

Figur 1 – Fördelning av syrier med tillfälligt skydd, per år



Anm.: Uppgifterna gäller endast registrerade syriska flyktingar.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från ordförandeskapet för migrationshantering i Turkiet.

02 EU:s facilitet för flyktingar i Turkiet (nedan kallad *faciliteten*) inrättades i slutet av 2015¹ som svar på medlemsstaternas begäran om betydande ytterligare finansiering till stöd för flyktingar i landet. Dess syfte är att förse EU med en samordningsmekanism, som finansieras genom EU:s budget och bidrag från medlemsstaterna, för en snabb, ändamålsenlig och effektiv mobilisering av bistånd till flyktingar i Turkiet. Detta bistånd beviljas under förutsättning att Turkiet följer EU:s och Turkiets gemensamma handlingsplan, som man enades om i oktober 2015², och uttalandet från EU och Turkiet från 2016³.

03 Faciliteten har genomförts i en situation som präglats av att de bilaterala förbindelserna mellan EU och Turkiet har försämrats sedan 2016. EU införde sanktioner och restriktioner mot Turkiet på grund av landets tillbakagång när det gäller rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna, dess försämrade förbindelser med en del EU-medlemsstater och dess olagliga borrhingsverksamhet i östra Medelhavet. Dessutom har inga möten hållits i associeringsrådet EU–Turkiet sedan 2019.

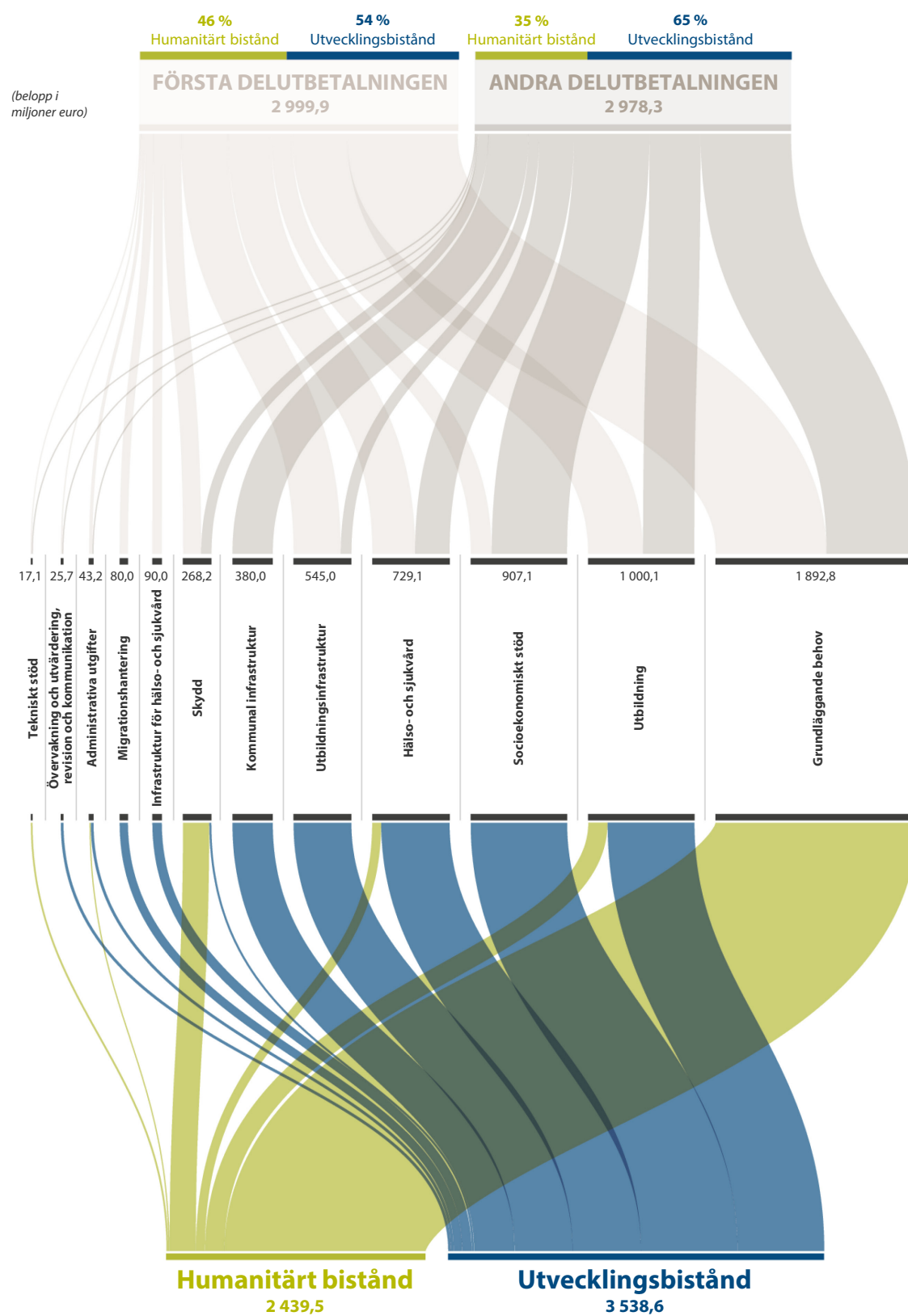
04 Totalt 6 miljarder euro samordnas inom faciliteten och har gjorts tillgängliga i två lika stora delutbetalningar under perioden 2016–2017 respektive 2018–2019. Man har fördelat och ingått kontrakt för hela driftsbudgeten, och mer än 5 miljarder euro har betalats ut (se [figur 2](#)). Av facilitetens 6 miljarder euro kommer hälften från EU-budgeten, och den andra hälften utgör bidrag från medlemsstaterna (se [bilaga II](#)).

¹ C (2015) 9500, 24.11.2015.

² EU:s och Turkiets gemensamma handlingsplan, oktober 2015.

³ Uttalande från EU och Turkiet den 18 mars 2016.

Figur 2 – Fördelning av humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd per delutbetalning (belopp för vilka åtaganden hade gjorts i december 2023)



Anm.: Mindre avvikelser i totalerna beror på avrundning.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

05 Den första delutbetalningen av finansieringen stödde projekt inom de prioriterade områdena humanitärt bistånd (grundläggande behov), utbildning, hälso- och sjukvård, kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd, som ursprungligen förväntades pågå till senast mitten av 2021. Tidsfristen för denna delutbetalning förlängdes dock senare till juni 2025 (se *bilaga III*). På grund av den utdragna krisen i Syrien har projekten inom ramen för den andra delutbetalningen i allt högre grad inriktats på socioekonomisk stödverksamhet och skapande av försörjningsmöjligheter, men utan att de kvarstående humanitära behoven försummas. Genomförandet av projekt inom faciliteten påverkades också i hög grad av jordbävningarna i februari 2023.

06 EU fortsätter också att stödja flyktingar i Turkiet på andra sätt än genom faciliteten. Under perioden 2017–2023 anslog EU omkring 2 miljarder euro i finansiering från det ordinarie instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA) och 535 miljoner euro i humanitärt bistånd (se *figur 3*). Dessutom har kommissionen säkerställt att viktiga insatser inom faciliteten kan fortsätta i och med ett ytterligare anslag på 3 miljarder euro för perioden 2021–2023 (inom ramen för IPA III, instrumentet för grannskapet, utvecklingsamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (instrumentet Europa i världen), instrumentet Humanitärt bistånd och de instrument som förvaltas av generaldirektoratet för migration och inrikes frågor).

Figur 3 – EU-finansiering till stöd för flyktingar i Turkiet 2017–2023



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

07 Enligt kommissionen⁴ är huvudprinciperna för genomförandet av faciliteten snabbhet, effektivitet och ändamålsenlighet, i kombination med en sund ekonomisk förvaltning. Det är också av största vikt att de insatser som görs inom ramen för faciliteten är hållbara och att de turkiska myndigheterna är medansvariga.

⁴ Sjätte årsrapporten om faciliteten för flyktingar i Turkiet, s. 7.

08 Faciliteten styrs av en styrkommitté som ger strategisk vägledning, fastställer övergripande prioriteringar, avgör vilka typer av åtgärder som ska stödjas och vilka instrument som ska användas, stöder projekt samt samordnar, övervakar och bedömer genomförandet av åtgärderna. Ordförande för styrkommittén är kommissionens generaldirektorat för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar (GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar) och för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo)), och i kommittén återfinns företrädare för EU:s medlemsstater och Förenade kungariket.

09 Turkiet deltar i mötena i egenskap av rådgivare. Enskilda projekt väljs ut av kommissionen efter en behovsbedömning i enlighet med de förfaranden som gäller för de finansieringsinstrument som ska mobiliseras. De kan genomföras – under indirekt förvaltning – av FN-organ, icke-statliga organisationer, EU-medlemsstaters biståndsmyndigheter, internationella organisationer eller finansinstitut. De turkiska myndigheterna genomför icke-humanitära projekt inom ramen för direkt förvaltning av kommissionen.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

10 Vi granskade kommissionens förvaltning av faciliteten i syfte att bedöma om medlen användes för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt stödja flyktingar och vårdssamhället. Närmare bestämt bedömde vi huruvida

- a) kommissionen hade genomfört de sex rekommendationer som vi lämnade i vår [särskilda rapport 27/2018](#) (som inriktade sig på det humanitära arbetet inom faciliteten) och huruvida den därigenom hade förbättrat förvaltningen av faciliteten,
- b) kommissionen hade genomfört utvecklingsåtgärderna på ett effektivt sätt; vi bedömde om kommissionen hade genomfört utvecklingsprojekt i tid och analyserat orsakerna till förseningar samt de korrigerande åtgärder som vidtagits; vi undersökte också om utvecklingsprojekten tillgodosåg stödmottagarnas behov och om projektkostnaderna var rimliga,
- c) utvecklingsåtgärderna inom faciliteten hade uppnått sina mål; vi bedömde om projekten hade uppnått förväntad output och förväntade resultat och hur de skulle upprätthållas; vi bedömde även vilka konsekvenser jordbävningarna i februari 2023 hade för projekt inom faciliteten och kommissionens svar.

11 Vi valde att granska faciliteten eftersom den pågående förflyttningen av syriska flyktingar och det ökande antalet irreguljära inresor till Turkiet från Afghanistan utgör en allt större utmaning för den sociala sammanhållningen mellan flyktingar och deras vårdssamhällen, särskilt mot bakgrund av den ekonomiska nedgången i Turkiet. Efter jordbävningarna i februari 2023 har utmaningarna och spänningarna kring flyktingarna i Turkiet ökat ännu mer. I detta sammanhang syftar vår rapport till att ge kommissionen värdefull information som gör att den kan förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten i de projekt som fortfarande får ekonomiskt stöd från faciliteten eller det ytterligare anslaget på 3 miljarder euro. Dessutom kommer den att hjälpa till att stärka facilitetens övervakningsverktyg.

12 Vi utförde revisionen mellan december 2022 och juli 2023. Vi valde ut 14 (av 47) utvecklingsprojekt på grundval av deras väsentlighet och med syftet att täcka in facilitetens viktigaste prioriterade områden och olika typer av genomförandepartner. Urvalet (*bilaga III*) omfattade både pågående och avslutade projekt. Detta gjorde att vi kunde bedöma huruvida output och utfall hade uppnåtts och identifiera orsakerna till förseningar och brister samt bedöma eventuella korrigerande åtgärder som vidtagits av kommissionen, inbegripet åtgärder för att säkerställa resultatens hållbarhet.

13 De 3 miljarder euro (se punkt **06**) som ingick i finansieringen efter facilitetens löptid omfattades inte direkt av vår revisions inriktning och omfattning. Vi beaktade dock dessa medel när vi undersökte hållbarheten hos de projekt inom faciliteten som finansierades genom den andra delutbetalningen och vilken inverkan jordbävningarna i februari 2023 hade haft på projekt inom faciliteten.

14 Revisionen omfattade skrivbordsgranskningar och intervjuer med olika kommissionsavdelningar, EU:s delegation i Ankara, vissa EU-medlemsstaters företrädare i styrkommittén, de turkiska myndigheterna, genomförandepartner, organisationer i det civila samhället (utvalda på grundval av deras deltagande i EU-projekt i Turkiet) och slutliga stödmottagare. Vi besökte 13 av de 14 projekt som ingick i vårt urval på plats i juni 2023.

15 Det turkiska utbildningsministeriet lämnade inga uppgifter om hur många syriska barn och barn från värdsamhället som gick på varje enskild skola (se punkterna **69–71**). Det gav oss inte heller tillgång till en förteckning över skolor som deltog i projektet "Promoting Integration of Syrian Children into the Turkish Education System" (Pictes) eller uppgifter om andelen flyktingelever med godkända betyg jämfört med eleverna från värdsamhället eller antalet barn som inte gått i skola men som hade återintegrerats i utbildningssystemet tack vare stöd från Pictes (se *bilaga IV*). Detta begränsar vår revision betydligt, eftersom det innebär att vi inte kan dra några slutsatser om effekterna av de utbildningsprojekt inom faciliteten som ingick i vårt urval.

lakttagelser

Kommissionen förbättrade facilitetens funktion genom att genomföra våra rekommendationer från 2018

16 Vi bedömde huruvida kommissionen hade genomfört de rekommendationer som vi lämnade i vår särskilda rapport 27/2018 och huruvida den därigenom hade förbättrat förvaltningen av faciliteten. Vi hade rekommenderat kommissionen att

- a) tillgodose flyktingarnas behov av kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd på ett bättre sätt,
- b) förbättra effektiviteten och komplementariteten i biståndet,
- c) genomföra en strategi för övergången från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd,
- d) förbättra effektiviteten i kontantstödsprojekten,
- e) tillsammans med de turkiska myndigheterna verka för att förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta,
- f) öka övervakningen och rapporteringen.

17 I följande punkter rapporterar vi om de framsteg som kommissionen gjort i genomförandet av ovanstående rekommendationer (se även [bilaga V](#)).

Vid behovsbedömningen 2018 lades större fokus på kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd

18 Jämfört med behovsbedömningen för den första delutbetalningen tillgodosåg facilitetens uppdaterade behovsbedömning (från november 2018) bättre de behov som identifierats inom de prioriterade områdena ”kommunal infrastruktur” och ”socioekonomiskt stöd” och angav mer i detalj de åtgärder som skulle vidtas. I enlighet med vår rekommendation angav kommissionen en vägledande anslagsfördelning mellan de olika prioriterade områdena, som GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar och Echo kom överens om. Kommissionen strök också migrationshanteringen som ett av de prioriterade områdena vid den andra delutbetalningen, främst på grund av att IPA-finansieringen täcker detta område utanför faciliteten.

Kommissionen minskade antalet finansieringsinstrument, vilket effektiviserade biståndet och förbättrade samordningen

19 Den andra delutbetalningen inom faciliteten verkställs genom två instrument, i motsats till fem instrument vid den första delutbetalningen. Detta har bidragit till effektivare bistånd och resulterat i bättre samordning. Det finns en tydlig fördelning av finansiering och ansvarsområden mellan GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar och Echo, vilket dokumenteras i en gemensam genomförandeplan och ett meddelande om hållbar utveckling.

20 EU-delegationen ansvarar för genomförandet av facilitetens utvecklingsprojekt i Turkiet, medan Echos lokalkontor ansvarar för genomförandet av facilitetens humanitära projekt. Båda två samordnar arbetet med andra givare. Återkommande samordningsmöten hålls med EU-medlemsstaternas ambassader och biståndsmyndigheter. Dessutom hålls sektorsvisa gruppmöten i Turkiet för varje insatsområde.

Kommissionen arbetar med att successivt lämna över projekt till de turkiska myndigheterna

21 Den ändrade inriktningen mellan den första och andra delutbetalningen – från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd – återspeglades i de ytterligare investeringarna i kommunal infrastruktur, socioekonomisk utveckling och sammanhållningsverksamhet. Dessutom har projekt inom faciliteten och den andra delutbetalningen programplanerats och genomförts i syfte att stödja de turkiska myndigheternas humanitära verksamhet och utvecklingsverksamhet på lång sikt, där tonvikten lagts på en hållbar integration av flyktingar.

22 Kommissionen utarbetade ett meddelande om hållbar omställning ("sustainable transition") (maj 2019), i vilket den korrekt konstaterade att det kommer att krävas ytterligare investeringar från Turkiets statsbudget och från andra givare för att tillgodose framtida behov. Den turkiska delegationen i styrkommittén invände dock mot begreppet hållbar omställning och hävdade att fokus i stället borde ligga på en rättvis fördelning av bördan med EU.

23 Vid associeringsrådets möte i mars 2019 begärde Turkiet ytterligare ekonomiskt stöd från EU när väl den andra delutbetalningen hade slutförts. I början av 2020 gick kommissionen med på en ytterligare delutbetalning av humanitärt bistånd på 535 miljoner euro, vilket förlängde flaggskeppsprojektet avseende det sociala nödskyddsnetet (ESSN) inom ramen för faciliteten. Till följd av Europeiska rådets slutsatser från juni 2021 anslog EU dessutom 3 miljarder euro till flyktingar i Turkiet för perioden 2021–2023. Denna ytterligare finansiering ser till att viktiga insatser inom faciliteten kan fortsätta.

24 Parallellt med detta, och trots Turkiets ovilja, intensifierade GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar sina insatser för att de turkiska myndigheterna skulle åta sig att fortsätta stödja flyktingar även efter det att faciliteten upphört. Den villkorade kontantöverföringen för utbildning (CCTE) och de humanitära projekten inom det sociala nödskyddsnetet överfördes från Echo till GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar 2022 respektive i juli 2023. Genom att de blir utvecklingsprojekt kan dessa projekt successivt lämnas över till de turkiska myndigheterna och införlivas i deras nationella system. Dessutom införde kommissionen strängare stödkriterier för mottagare av kontantstöd med syftet att prioritera de mest behövande bättre.

Kommissionen har förbättrat effektiviteten i kontantstödsprojekt avsevärt

25 Kommissionen förbättrade effektiviteten i kontantstödsprojekten när den minskade den procentandel av de totala projektkostnader som det går att begära ersättning för som indirekta kostnader (högst 7 %), upphörde med att betala en kontantöverföringsavgift till den lokala genomförandepartnern och anpassade förhandsutbetalningarna till projektbehoven. Dessa insatser ökade projektens effektivitet och ledde till besparingar på ungefär 65 miljoner euro (se [figur 4](#)).

Figur 4 – Indirekta kostnader och besparingar i kontantstödsprojekt

Genomförandepartner	Första ESSN	Andra ESSN	Tredje ESSN	C-ESSN	
	Humanitärt bistånd	Humanitärt bistånd	Humanitärt bistånd	Utvecklingsbistånd	
Genomförandepartner	Världslivsmedelsprogrammet	Världslivsmedelsprogrammet	Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen	Familje- arbetsmarknads- och socialministeriet	
Genomförandekostnader	329 393 590	940 219 285	1 179 844 231	231 919 727	
Teoretiska indirekta kostnader (7 % för första ESSN, 6,5 % för andra ESSN, tredje ESSN och C-ESSN)	23 057 551	61 114 253	76 689 875	15 074 782	
Indirekt ränta (faktisk)	7,00 %	6,50 %	3,85 %	2,64 %	
Faktiska indirekta kostnader	23 057 551	61 114 253	45 405 769	6 122 681	135 700 254
Indirekta kostnadsbesparingar (teoretiska – faktiska)	-	-	31 284 106	8 952 101	40 236 207
Besparingar avseende kontantöverföringsavgifter	2 666 827	8 884 958	11 135 892	1 966 971	24 654 648
Totala besparingar	2 666 827	8 884 958	42 419 998	10 919 072	64 890 855

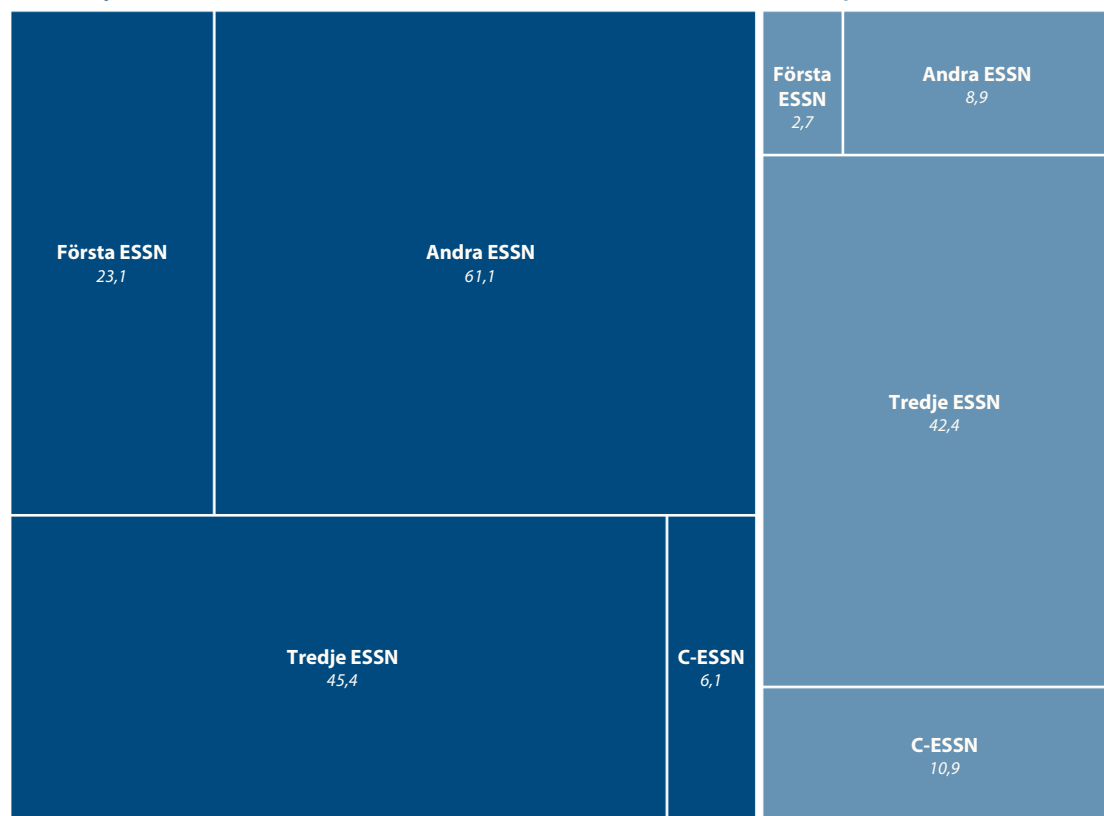
Färgförklaring:

Faktiska kostnader (i euro)
Budgeterade kostnader (i euro)

(belopp i miljoner euro)

Uppkomna faktiska indirekta kostnader

135,7 miljoner euro

**Uppnådda besparingar**

64,9 miljoner euro



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

26 Med tanke på projektens totala värde förblev de indirekta kostnaderna betydande i absoluta tal. Vi är ändå medvetna om kommissionens ansträngningar, som ledde till konkreta resultat i form av besparingar (se [ruta 1](#) och punkt [61](#)).

Ruta 1

Sänkning av gränsen för indirekta kostnader för den andra delutbetalningen

I bestämmelserna i det ekonomiska och administrativa ramavtalet mellan EU och FN fastställs en gräns på högst 7 % i indirekta kostnader. För att förbättra effektiviteten i sitt stöd utlyste kommissionen i december 2018 ansökningsomgångar där gränsen för indirekta kostnader sattes till 4 %.

Till följd av detta ansökte flera FN-organ inte om utvecklingsprojekt inom ramen för facilitetens andra delutbetalning eller beslutade att tillämpa en gräns på 7 % för indirekta kostnader, vilket innebar att deras ansökningar inte ansågs vara stödberättigande.

Gränsen på 4 % tillämpades dock på ett öppet och likvärdigt sätt för alla potentiella partner. Kommissionen kunde således ingå kontrakt för samtliga projekt inom faciliteten (inom ramen för den andra delutbetalningen) med olika genomförandepartner till denna nedre gräns.

Kommissionen försökte förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta men med begränsade resultat

27 Enligt kommissionens [landsrapport](#) om Turkiet⁵ har förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta försämrats sedan 2018. De krav som infördes i [en lag från 2020](#)⁶ för att bekämpa finansiering av spridning av massförstörelsevapen har upprepade gånger använts av de turkiska myndigheterna mot oberoende människorättsorganisationer. I oktober 2021 skickade inrikesministeriet dessutom ut en rundskrivelse om en ändring av [föreningslagen](#). Till följd av detta har många icke-statliga människorättsorganisationer varit föremål för granskningar, bland annat de som mottar internationell finansiering. I rapporten anser man att den nuvarande föreningslagen därför utgör en tillbakagång jämfört med den ursprungliga lagen från 2004 och att den kan användas på många sätt av inrikesministeriet mot icke-statliga organisationer.

⁵ Europeiska kommissionen, SWD(2023) 696, *Türkiye 2023 Report*, s. 39.

⁶ Artiklarna 4, 9 och 13.

28 Frågan om icke-statliga organisationers arbetsvillkor har behandlats åtskilliga gånger vid styrkommittémöten, rådsmöten och politiska dialoger på hög nivå samt under kommissionens besök i Turkiet. Det har dock inte lett till några positiva resultat.

Kommissionen förbättrade ramen för övervakning

29 Familje- och socialministeriet gav oss åtkomst till uppgifter om stödmottagare inom kontantstödsprojekt i samband med vårt arbete inför revisionsförklaringen. Åtkomstbegränsningar gäller dock fortfarande för genomförandepartner, vilket begränsar deras övervakningsmöjligheter.

30 Den reviderade resultatramen, som kommissionen utarbetade i samråd med genomförandepartner, bland annat de turkiska myndigheterna, började tillämpas i juli 2020. Vår granskning av ramen och halvårsrapporterna bekräftar de förbättringar som gjorts sedan 2018. Ramen för rapportering övervakar de framsteg som gjorts för att nå 43 mål inom facilitetens sju prioriterade områden och tillämpar sammanlagt 123 indikatorer.

31 Resultatramen förvaltas av projektet "Support to the Monitoring of Actions Financed under the Facility for Refugees in Turkey" (Sumaf). Sumaf samlar in och rapporterar uppgifter om hur faciliteten presterar, vilket omfattar uppgifter om delmål och mål. Det inhämtar dessa uppgifter från sina intressenter: Echo, GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar, EU-delegationen och genomförandepartnererna.

32 Sumaf har tagit fram verktyg för rapportering om facilitetens framsteg och om resultat för delmål och mål. För det första utgör datahanteringssystemet ett stöd för Sumaf när det gäller att hantera och rapportera uppgifter om facilitetens resultatram, planera och genomföra granskningsbesök för att övervaka åtgärder inom faciliteten och övervaka genomförandet av de rekommendationer som dessa granskningsbesök utmynnar i. För det andra följer systemet för datainsamling och datahantering statusen för kvartalsrapporteringen och tar fram lägesrapporter om indikatorerna. Dessutom finns det ett verktyg för datakontroll som utför automatiska kontroller av fullständigheten och relevansen hos de uppgifter som tas emot från genomförandepartnererna före rapporteringen.

33 Vi granskade Sumafs informationssystem för att uppnå säkerhet om huruvida den information som rapporteras via Sumaf är tillförlitlig och fullständig. Vi bedömde särskilt systemets allmänna kontroller samt integriteten, tillgängligheten och konfidentialiteten hos de uppgifter som finns i systemet. Vi drar slutsatsen att Sumaf har tillräckliga kontroller på de flesta områden som vi granskade. Det finns dock brister när det gäller hanteringen av användaråtkomst, informationssäkerhetskontroller och applikationskontroller, vilket ger upphov till risker för manipulering av data, dataläckage, obehörig åtkomst till systemet, skadliga ändringar av data och otillgängliga system. De brister som konstaterats och de åtgärder som kommissionen redan har vidtagit för att avhjälpa dem sammanfattas i [bilaga VI](#).

De utvalda projekten tillgodosåg stödmottagarnas behov, men försenades, och kostnaderna för dem bedömdes inte systematiskt

34 Vi bedömde om kommissionen genomförde projekt inom faciliteten i tid, om projekten tillgodosåg stödmottagarnas behov och om projektkostnaderna var rimliga (dvs. om de låg i linje med marknadsvillkoren eller kunde jämföras med liknande eller tidigare projekt). I punkterna nedan undersöker vi huruvida

- a) kommissionen vid programplaneringen av stödet tog hänsyn till stödmottagarnas behov och prioriterade projekten i enlighet med detta,
- b) projekten godkändes i tid,
- c) projekten hade genomförts enligt plan,
- d) kommissionen systematiskt har bedömt om projektkostnaderna och de administrativa kostnaderna är rimliga, vilket inkluderar kostnadsjämförelser med liknande eller tidigare projekt när så är möjligt.

Projekten godkändes i tid och tillgodosåg stödmottagarnas behov

Programplanering och projektgodkännande

35 Provinserna i de södra och sydöstra delarna av Turkiet drabbades av en stor tillströmning av syriska flyktingar (se *bilaga I*). Detta ledde till en betydande belastning på den befintliga hälso- och sjukvårds- samt utbildningsinfrastrukturen och den kommunala infrastrukturen, vilket ledde till brist på hälso- och sjukvårdspersonal, medicinsk utrustning, sjukhussängar, skolor och lärare för hela befolkningen – både för vårdsamhället och för flyktingarna. Den stora tillströmningen av flyktingar krävde därför snabba och stora investeringar för att undvika spänningar i hälso- och sjukvårds- samt utbildningssystemen och på arbetsmarknaden. Projekt som finansierades av faciliteten tillgodosåg detta behov.

36 När kommissionen programplanerade sitt stöd inom faciliteten utgick den från behovsbedömningar från 2016 och 2018. Kommissionen beaktade de mål som angavs för varje prioriterad sektor och använde en tydlig metod med objektiva och transparenta kriterier.

37 Alla granskade projekt godkändes som planerat av styrkommittén. De överensstämde alla med de prioriteringar som fastställdes i behovsbedömningarna 2016 och 2018. Samtliga projekt finansieras genom instrumentet för stöd inför anslutningen och ingår i instrumentets särskilda åtgärder. Projektens startdatum och ursprungligen beräknade slutdatum skulle se till att stödmottagarnas behov tillgodosågs i god tid.

Behov som tillgodoses inom varje prioriterad sektor

38 Alla projekt i vårt urval hade valts ut för att tillgodose stödmottagarnas behov inom de olika sektorerna. Omfattningen på flyktingutmaningarna gjorde dock att projekten inte kunde tillgodose alla stödmottagares behov.

Utbildning

39 När det gäller Pictes-projektet valdes de skolor ut som skulle få stöd på grundval av en behovsbedömning som det turkiska utbildningsministeriet hade gjort. Man gav dock inte förteckningen över de utvalda skolorna vidare till kommissionen, och därför kunde vi inte avgöra om flyktingarnas behov hade tillgodosetts på lämpligt sätt. Dessutom valdes skolor ut i början av projektet, vilket innebär att eventuella sekundära förflyttningar av flyktingar under projektgenomförandet inte beaktades. Dessa problem rättades till i den senare generationen Pictes-projekt.

40 Dessutom är projektet inte tillräckligt stort för att täcka samtliga stödmottagares behov. Det finns inte tillräckligt många lärare och skolor i Turkiet för att en miljon flyktingbarn ska kunna integreras i det turkiska utbildningssystemet. Enligt uppgifter från Världsbanken gick endast 65 % av de syriska elever som var i behov av formell undervisning i skolan i januari 2023.

Hälso- och sjukvård

41 De vårdcentraler för migranter som finansieras genom projektet "Supporting Migrant Health Services in Turkey" (Sihhat I) valdes ut på grundval av en behovsbedömning som gjordes av det turkiska hälsoministeriet. I denna bedömning angavs att en vårdenhet för migranter behövdes per 4 000 flyktingar. Samma standard gäller för vårdcentraler för turkiska familjer.

42 Uppgifter som samlats in av ministeriet tyder på att turkiska medborgare föredrar att vända sig direkt till sjukhusen, vilket innebär att de använder vårdcentralerna ungefär hälften så mycket som syrierna. Syrierna, däremot, föredrar att i första hand vända sig till vårdcentralerna på grund av de språkbarriärer som de upplever på sjukhusen. Syriernas faktiska behov av vårdcentraler är därför större än värdsamhällets. Regeringen beslutade dock att tillämpa samma standard i stället för att göra en åtskillnad mellan syriska och turkiska medborgare.

43 Under genomförandet av Sihhat-projektet tillgodosågs inte alltid den syriska befolkningens behov fullt ut eftersom denna befolkningsgrupp fortsatte att öka i provinserna. På grundval av uppgifter om läkarbesök som gjorts under perioden 2017–2022 noterade vi att den faktiska kapaciteten var tillräcklig 2017, förutom i provinsen Kilis. Kapaciteten var dock otillräcklig i flera provinser 2018 och 2019. Under 2020 och 2021 var antalet vårdenheter för migranter tillräckligt, främst på grund av det låga antalet läkarbesök till följd av covid-19-restriktionerna. Från och med 2022 blev den faktiska kapaciteten återigen otillräcklig i 25 av de 30 berörda provinserna.

44 Vi noterade att vårdcentraler för familjer i värdsamhället också finansierades inom ramen för projektet "Strengthening Health Infrastructure for All" (Shifa). De allra flesta (specialiserade) vårdcentraler för migranter som ska byggas har utrymmen som endast är reserverade för att användas av befolkningen i värdsamhället. Tanken med detta är, enligt ministeriet, att de ska fungera som vårdcentraler för familjer från både värdsamhället och flyktingbefolkningen, men med fysiskt avskilda lokaler. Kostnaden för att bygga de delar som enbart ska användas av den turkiska befolkningen på vårdcentralerna uppgår till 26 miljoner euro (29 % av projektbudgeten).

Socioekonomiskt stöd

45 När det gäller projekt för socioekonomiskt stöd baserades antalet stödmottagare på tillgängliga budgetar, vilket gjorde att endast ett begränsat antal möjliga stödmottagare kunde få stöd. I projekt 6 (se *bilaga III* för hänvisning till projektnummer) slutförde mer än 20 % av de studerande som fick stöd till och med en kandidatkurs i något ämne som inte överensstämde med den arbetsmarknadsanalys som genomförandepartnern beställt och som därför mindre sannolikt skulle leda till senare sysselsättning. Dessutom var projekt 7 inte av sådan omfattning att det motsvarade stödmottagarnas behov, eftersom verksamheten inleddes innan arbetsmarknadsanalysen hade slutförts.

46 I budgeten för projektet "Support to transition to labour market" hade ingen detaljerad uppdelning gjorts av kostnaderna och verksamheten. Kommissionen hade begränsade möjligheter att bedöma i vilken utsträckning projektet fokuserade på flyktingars behov och om förhållandet mellan de flyktingar och medlemmar i värdsamhället som fick stöd var lämpligt. Kommissionen ifrågasatte inte heller det låga mål som hade fastställts för syriernas integration på den formella arbetsmarknaden (20 % av stödmottagarna skulle anställas efter att ha slutfört ett aktivt arbetsmarknadsprogram).

Kommunal infrastruktur

47 De två kommunala infrastrukturprojekten kompletterar varandra eftersom de täcker in olika geografiska områden. Projekten avser installation av avloppsledning och uppförande av reningsverk för avloppsvatten. De platser som omfattades av projekt 10 valdes ut på grundval av sårbarhetsstudier för att identifiera de kommuner och stödmottagare där behovet var som störst. Studierna innehöll rekommendationer för att förbättra projektets utformning och genomförande. Projektets kapacitet överensstämmer sålunda med den kapacitet som behövs för flyktingar och värdsamhällets befolkning.

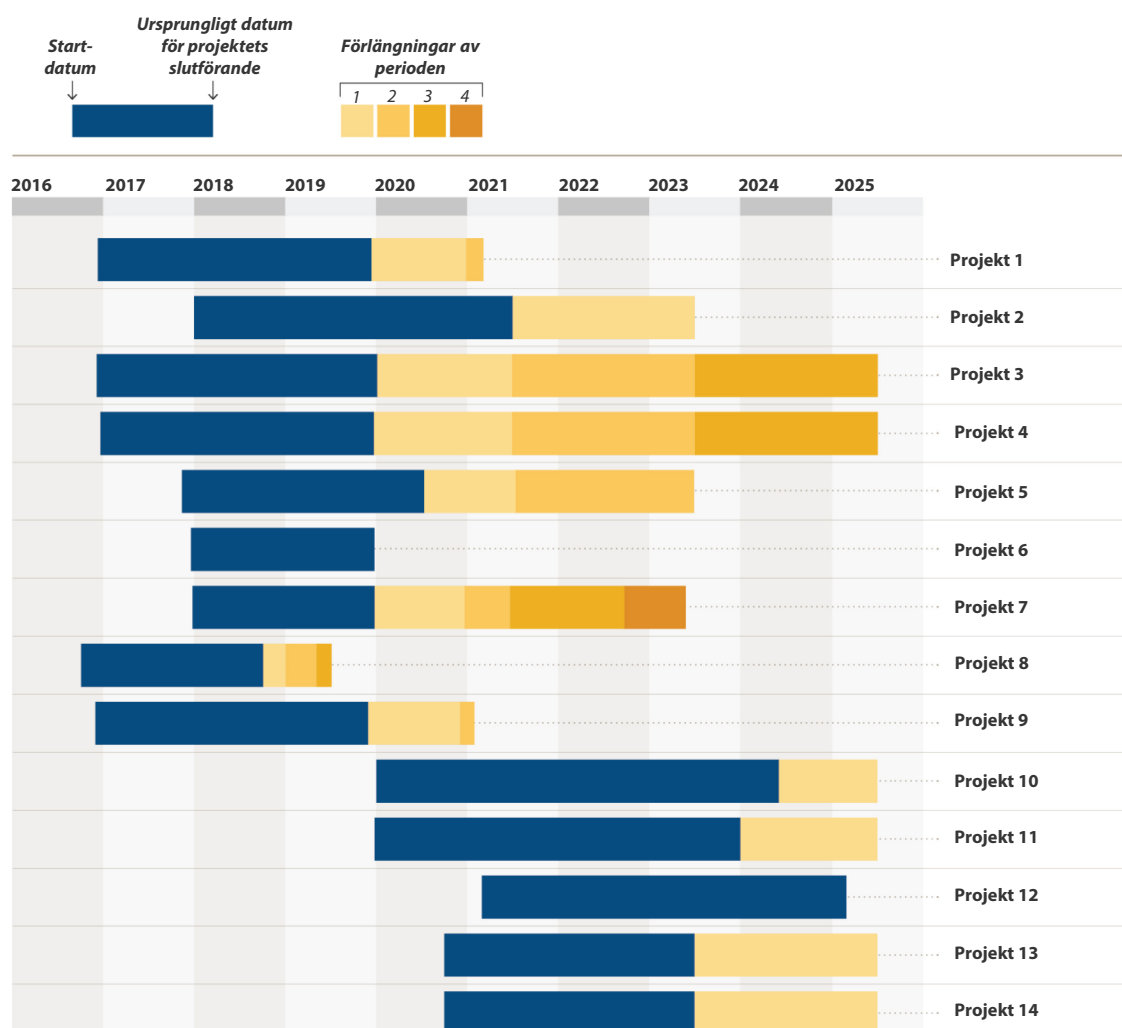
48 Genomförandepartnern för projekt 13 genomförde dock inga sårbarhetsstudier för de kommunala infrastrukturprojekt som den genomförde. Det var en nationell utvecklings- och investeringsbank som fattade beslut om prioriteringar för infrastrukturinvesteringar, i samråd med kommunerna, som grundade sig på befolkningsökningen till följd av tillströmningen av flyktingar.

Projektgenomförandet försenades avsevärt av olika skäl

Genomförande

49 Som beskrivs mer utförligt nedan drabbades alla projekt i vårt urval, utom ett, av betydande förseningar under genomförandefasen (se [figur 5](#)). Många projekt inom ramen för den andra delutbetalningen (som skulle påbörjas 2018–2019) började inte genomföras förrän 2021. På samma sätt fortsatte några projekt, som finansierades inom ramen för den första delutbetalningen, att pågå även efter utgången av 2023. På grund av jordbävningarna i februari 2023 kommer några projekt (främst kommunala infrastrukturprojekt) inte att vara slutförda i mitten av 2025, såsom ursprungligen planerats. En översikt över de orsaker till förseningarna som angavs för varje projekt finns i [bilaga VII](#).

Figur 5 – Förseningar i projektgenomförandet



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

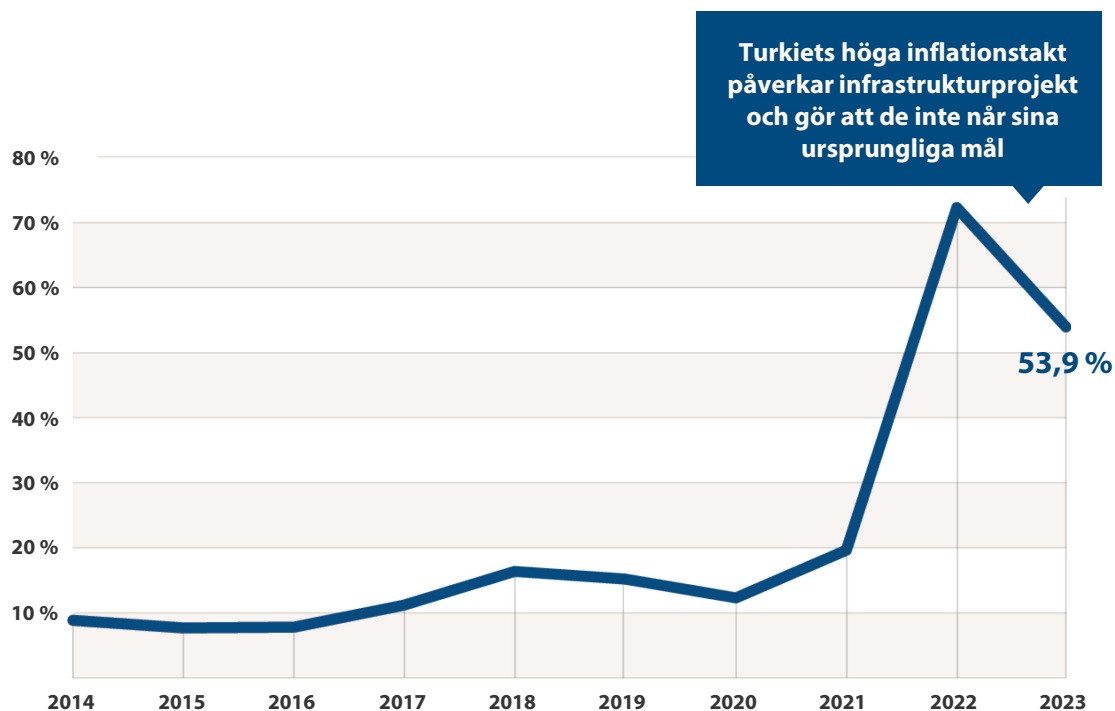
50 När det gäller infrastrukturprojekt var de vanligaste orsakerna till förseningar ändringar av projektens konstruktion (till följd av den nya turkiska lagstiftningen avseende jordbävningar från 2018), 2018 års devalvering av den turkiska liran gentemot euron (vilket innebar att tidsramarna för projektbudgetarna förlängdes, vilket i sin tur resulterade i större projekt som tog längre tid att genomföra), strukturella problem under schaktningar, covid-19-pandemin och nya upphandlingsförfaranden som måste tillämpas. När det gäller projekten 2 och 5, som skulle bygga sjukhus i städerna Hatay och Kilis, hade denna försening delvis kunnat undvikas om genomförandepartnern hade gjort en grundligare granskning (t.ex. en geologisk undersökning) av den ursprungliga konstruktionen.

51 När det gäller socioekonomiska stödprojekt (projekten 6, 7, 11 och 14) berodde förseningarna främst på rekryteringsproblem under inledningsfasen, covid-19-pandemin, bristande delaktighet från den turkiska regeringens sida och den ekonomiska krisen.

Budgetgenomförande

52 Med tanke på den höga inflationen i Turkiet (se *figur 6*) har flera infrastrukturprojekt för närvarande inte den budget som krävs för att uppnå sina mål. Projekten i dessa fall är de två kommunala infrastrukturprojekten, Shifa-projektet och de projekt som rörde byggandet av skolor. Det är fortfarande oklart om projektens omfattning kommer att minska eller om ytterligare finansiering kan hittas bland återstående medel från faciliteten eller genom en ökning av lånedelen från genomförandepartnerna.

Figur 6 – Inflationen i Turkiet 2014–2023



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Turkiets statistikinstitut.

Korrigerande åtgärder

53 När det uppstod förseningar undersökte kommissionen orsakerna till dem och vidtog nödvändiga korrigerande åtgärder. I flera fall orsakades förseningarna av problem som inte kunde åtgärdas med kort varsel, nämligen den nya lagstiftningen avseende jordbävningar, devalveringen av den turkiska liran, covid-19-pandemin och den ekonomiska krisen. Det var inte heller möjligt att förutsäga jordbävningarna 2023. Vad beträffar vissa projekt (projekten 6 och 12) kunde kommissionen dock ha ingripit i tid på ett mer ändamålsenligt sätt.

Kommissionen bedömde inte systematiskt huruvida projektkostnaderna var rimliga

Val av genomförandepartner

54 Kommissionen använder två förvaltningsmetoder för att genomföra projekt:

- indirekt förvaltning, där projekten genomförs av FN-organ, icke-statliga organisationer och organisationer i det civila samhället,
- direkt förvaltning, där projekt genomförs av den turkiska staten.

55 För direkt förvaltade projekt utlyste kommissionen ansökningsomgångar och bedömde de sökandes administrativa, tekniska och ekonomiska kapacitet. Ett annat stödkriterium som kommissionen också beaktade var den procentandel av indirekta kostnader som angavs i projektansökningarna. Betydande ansträngningar gjordes för att minska de indirekta kostnaderna vid den andra delutbetalningen inom faciliteten (se punkterna **25** och **26**). Det gjorde att mer finansiering kunde komma de slutliga stödmottagarna direkt till del.

56 De enda möjliga genomförandepartnerna för Pictes- och Sihhat-projekten var de turkiska ministerierna. Vi konstaterade att ministerierna hade tillräcklig operativ och ekonomisk kapacitet för att genomföra de granskade projekten. Kommissionen anser att kostnadseffektiviteten skulle kunna förbättras om fler uppgifter lades över på den turkiska staten. Den rådande politiska situationen möjliggör dock inte detta (se punkt **24**).

57 Vi konstaterade att alla genomförandepartner hade den administrativa, operativa och ekonomiska kapacitet som krävs för att genomföra de granskade projekten. Men när det gäller projekt 4 avseende utbildningsinfrastruktur hade ingen pelarbedömning gjorts av genomförandepartnerens upphandlingsförfaranden, varken när det administrativa avtalet undertecknades eller när själva upphandlingen inleddes.

Bedömning av projektkostnader

58 För infrastrukturprojektens del (skolor, kommunal infrastruktur och sjukhus) gjorde EU-delegationen en detaljerad kontroll av den budget som genomförandepartnern hade föreslagit, på grundval av de referenspriser per kvadratmeter som offentliggjorts i Turkiets officiella tidning.

59 Kommissionen bedömde dock inte systematiskt projektkostnadernas rimlighet (ursprunglig budget plus tillägg) inom de andra prioriterade sektorerna. För åtskilliga projekt (projekten 1, 6, 8, 9 och 14) finns det inga handlingar som styrker att kommissionen eller EU-delegationen har analyserat projektbudgeten i detalj (t.ex. genom att begära underlag från genomförandepartnerna som styrker kostnaderna). Vidare analyserade inte EU-delegationen kostnaderna för verksamheten i detalj. Den förlitade sig i stället endast på de förklaringar som lämnats av genomförandepartnerna (projekten 6, 7, 8 och 11). Kommissionen jämförde inte heller liknande kostnader i olika projekt eller beräknade kostnaden per stödmottagare. Detta äventyrar projektens effektivitet.

60 Kommissionen utförde inte heller några kontroller för att verifiera kostnadernas faktiska rimlighet under projektgenomförandet. För de flesta projekt, med undantag för två, anlätades ett externt revisionsföretag för att utföra kostnadskontroller. Men EU-delegationens projektledare varken begärde eller kontrollerade kontrollrapporterna systematiskt.

Bedömning av administrativa kostnader

61 Det finns inga bevis för att kommissionen har bedömt om de administrativa kostnaderna var rimliga. Även om kommissionen sänkte gränsen för indirekta kostnader vid den andra delutbetalningen från 7 % till 4 % av de totala projektkostnaderna (se [ruta 1](#)) har den fortfarande inga urvalskriterier för att bedöma om detta är en lämplig gräns för varje enskilt projekt eller inte. De indirekta kostnaderna minskade vid facilitetens andra delutbetalning och förefaller på det hela taget rimliga i förhållande till den verksamhet som ska utföras av genomförandepartnerna.

62 Trots att nästan 7 % av de indirekta kostnaderna redan tagits ut finansierade Pictes-budgeten även andra kostnader som inte ansågs vara stödberättigande av den externa revisor som utförde utgiftskontroller. Dessa kostnader omfattade övertid, dagtraktamenten och transportbidrag för ministeriets personal och uppgick till 1,7 miljoner euro. Kommissionen kunde dock återkräva dessa utgifter.

63 Vidare säkerställdes fortsatt finansiering av Pictes genom Piktes II och Piktes+. Åtskilliga lärares anställningsavtal förlängdes dock inte, utan avslutades, och lärarna erhöll avgångsvederlag. Samma lärare fick dock omedelbart ”nya” anställningsavtal – för samma verksamhet – när Piktes II och Piktes+ inleddes. Det fanns inget glapp mellan de olika Pictes-projekten. Dessa avgångsvederlag uppgick till 8,4 miljoner euro (för övergången från Pictes till Piktes II) och 11,2 miljoner euro (från Piktes II till Piktes+). Denna praxis är förbjuden enligt turkisk arbetsrätt. Enligt våra iakttagelser försökte kommissionen återkräva beloppen från ministeriet. I augusti 2023 skickade kommissionen en skrivelse med en begäran om att ministeriet skulle återbetala ett belopp på 8,4 miljoner euro, men ministeriet avslög begäran. Det är fortfarande oklart hur (eller om) kommissionen kommer att återkräva det totala belopp som betalats ut i olagliga avgångsvederlag och som uppgår till 19,6 miljoner euro.

Den planerade outputen har hittills uppnåtts, men dess effekt och hållbarhet har inte beaktats tillräckligt

64 Vi bedömde om den planerade outputen och det planerade utfallet hade uppnåtts och om kommissionen hade säkerställt deras hållbarhet. Dessutom granskade vi kommissionens förvaltning av projekt inom faciliteten efter jordbävningarna i februari 2023 och bedömde de åtgärder som vidtagits för att mildra jordbävningens inverkan på projekten. I följande punkter undersöker vi huruvida

- a) projekten i vårt urval uppnådde (eller sannolikt kommer att uppnå) de förväntade resultaten (output och utfall),
- b) övervakningsramen inhämtade tillförlitlig kvantitativ och kvalitativ information,
- c) kommissionen ingrep ändamålsenligt efter jordbävningarna 2023,
- d) kommissionen såg till att projekten var hållbara.

Trots att projekten levererade output var fokus på effekterna begränsat

Resultat

65 I *bilaga VIII* beskriver vi vår bedömning av projekten med avseende på behov, punktlighet, kostnadseffektivitet, övervakning, resultat och hållbarhet. På det hela taget levererades den planerade outputen, men projektets effekter mättes inte tillräckligt. När så var möjligt vidtog kommissionen och genomförandepartnerna korrigerande åtgärder för att minimera eller minska förseningarna. I allmänhet finns det ett samband mellan den projektverksamhet det handlar om och de resultat som uppnåtts.

Utbildning

66 Merparten av outputen uppnåddes inom utbildningssektorn: prefabricerade och platsbyggda skolor har uppförts och används delvis. De färdigbyggda skolorna (projekten 3 och 4) inleddes i det turkiska nationella utbildningssystemet. Genom Pictes-projektet fick eleverna både skolutrustning och skolmaterial, och man hittade tillräckligt många lärare för att säkerställa utbildning av god kvalitet för elever från både Syrien och värdsamhället. De tillfälliga utbildningscentrumen stängdes och barnen överfördes till de turkiska statliga skolorna.

67 Vi besökte sju Pictes-skolor (*bild 1*) under vårt revisionsbesök och konstaterade att alla skolor hade det antal syriska elever som krävdes för att vara berättigade till Pictes-finansiering. En del verksamhet ledde dock till spänningar mellan eleverna, till exempel när det till en början bara var de syriska eleverna som fick skrivmateriel och gratis transporter. Två skolor hade därför tagit initiativ till aktiviteter för att förbättra den sociala sammanhållningen (bland annat genom att anordna en vetenskapsmässa och en konstutställning). I fem skolor användes tyvärr knappt de sällskapsspel och den sportutrustning som köpts in för detta ändamål eller så förvarades de fortfarande i sin originalförpackning (*bild 2*).

Bild 1 – Pictes-skolorna i Adana (till vänster) och Izmir (till höger)



Källa: Revisionsrätten.

Bild 2 – En Pictes-skola – bordtennisutrustning som fortfarande förvaras i sin originalförpackning



Källa: Revisionsrätten.

68 Vi besökte nio skolor som nyligen byggts inom ramen för de skolprojekt som finansierades med hjälp av faciliteten (varav sju redan användes) och konstaterade att både lärare och elever var mycket nöjda. Tre skolor var inte i gott skick, trots att de öppnades 2019 respektive 2020. Alla skolor var utrustade med nya värmesystem, centralventilations- och luftkonditioneringssystem, ljudsystem och säkerhetssystem. Men den tekniska utrustningen fungerade inte ordentligt på någon av skolorna eftersom det saknades tekniskt kunnig personal. Källsorteringskärnen (*bild 3*) användes inte heller ofta, eftersom avfallet inte samlades in automatiskt av kommunen.

Bild 3 – Alla nybyggda skolor har utrustats med källsorteringskärl



Källa: Revisionsrätten.

69 Vi kunde inte fastställa vilken effekt eller valuta för pengarna som facilitetens projekt i vårt urval hade gett i utbildningssektorn. Det fanns inga uppgifter tillgängliga om vilka skolor som finansierades genom faciliteten inom ramen för Pictes I. De senast uppdaterade uppgifterna gällde Pictes II. Detta innebär att kommissionen inte hade någon information om var medlen användes geografiskt eller vilka resultat som hade uppnåtts.

70 Trots återkommande uppmaningar från vår sida gav turkiska utbildningsministeriet inte heller några uppgifter till oss (se punkt **15**) om

- o antalet flyktingelever från Syrien och andra länder per skola jämfört med antalet elever från värdsamhället,
- o andelen flyktingelever med godkända betyg jämfört med eleverna från värdsamhället,
- o antalet barn som inte gått i skola och som återintegrerats i utbildningssystemet tack vare Pictes-stödet,
- o uppdelningen av Pictes-stödet mellan olika typer av skolor,
- o antalet flyktingar som hade slutfört en grundskole- och gymnasieutbildning eller börjat på universitetet.

71 Vi kunde därför inte bedöma hur Pictes påverkade flyktingbarnens integration och framsteg i det turkiska utbildningssystemet. Vi kunde inte heller bedöma vilken effekt byggandet av skolorna hade på stödmottagarna. Vi noterade dock att endast två av de nio skolor som vi besökte (se punkt **68**) ingick i Pictes. För att vara berättigad till Pictes-finansiering måste en skola ha minst 40 inskrivna flyktingbarn. Detta innebär att de nybyggda skolorna främst gynnade värdsamhället och inte flyktingarna, som borde vara de huvudsakliga mottagarna.

Hälso- och sjukvård

72 De två sjukhus som finansierades av faciliteten byggdes klart och uppfyllde kraven i lagstiftningen avseende jordbävningar. Patientuppgifter visade att båda sjukhusen användes av både turkar och syrier och att kapacitetsutnyttjandet var högt. Vi konstaterade att all utrustning hade levererats och att ministeriet tillhandahöll tillräckligt med personal. Det fanns ett tydligt samband mellan sjukhusbyggena och den ökade kapaciteten inom den fysiska hälso- och sjukvården i Hatay och i Kilis (**bild 4**).

Bild 4 – Sjukhuset i Hatay (till vänster) respektive Kilis (till höger)



Källa: Revisionsrätten.

73 Under Sihhat II-projektet var vårdenheterna för migranter tillräckligt många för att tillgodose flyktingarnas behov fram till 2021. Sedan 2022 har antalet flyktingar överskridit vårdenheternas kapacitet. På vårdcentralerna kunde syrier också få möjlighet att arbeta som allmänläkare, specialister inom internmedicin, gynekologer och barnläkare. De kan annars inte arbeta inom det turkiska hälso- och sjukvårdssystemet utan att ha erhållit turkiskt medborgarskap och avlagt en likvärdig examen.

Bild 5 – Väntrum på Ankaras vårdcentral för migranter (till vänster) och rum för pedagogisk terapi i Adanas medborgarcentrum för psykisk hälsa (till höger)



Källa: Revisionsrätten.

74 Vid vårt besök kunde vi bekräfta att byggnaderna och utrustningen var i gott skick, att det fanns tillräckligt med personal och att patienterna (både turkiska och syriska) var nöjda med de hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahölls (*bild 5* och *bild 6*). I våra intervjuer med patienterna framkom det att syriska patienter ansåg att de behandlades på samma sätt som de turkiska patienterna inom hälso- och sjukvården.

Bild 6 – Magnetkamera (MRT) (i Hatay) och skiktröntgenapparat (datortomografi) (i Kilis)



Källa: Revisionsrätten.

Socioekonomiskt stöd

75 Socioekonomiskt stöd är det minst utvecklade prioriterade området inom faciliteten. Den turkiska regeringen har ingen övergångsstrategi för flyktingar. Den uppmärksammar därför endast i liten utsträckning hur efterfrågan ser ut, det vill säga om det finns några arbeten för flyktingar och i så fall inom vilka sektorer. Dessutom är kommissionens åtgärder för att tillgodose flyktingars socioekonomiska behov huvudsakligen utbudsstyrda (t.ex. när det gäller att anordna utbildningar för flyktingar).

76 En arbetsmarknadsanalys gjordes av genomförandepartnerna för två projekt. Den användes dock inte – åtminstone inte på lämpligt sätt – som underlag för att utbilda målgrupperna (se punkt 45). Dessutom varade ett av dessa projekt endast två år, jämfört med en fil. kand.-utbildning som varar fyra år. Två andra projekt var inte tillräckligt inriktade på flyktingar, och i ett av projekten fick fler deltagare från värdsamhällena examensbevis än syrier.

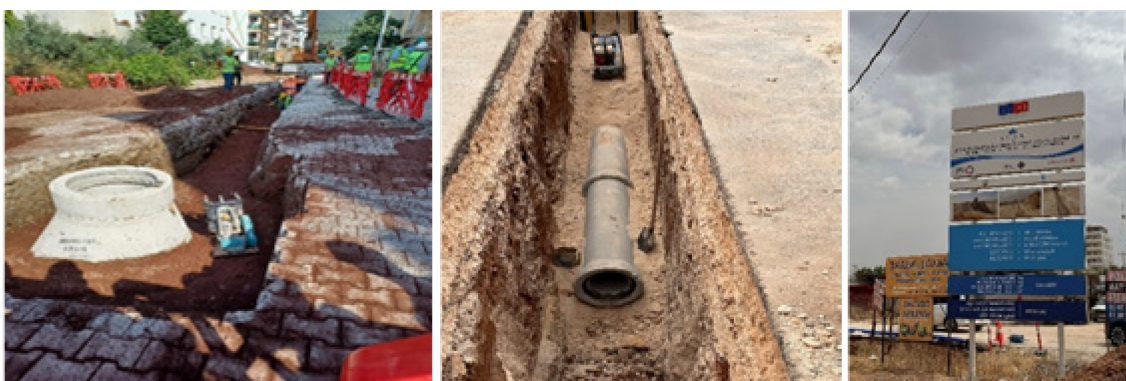
77 Skapande av sysselsättning är tänkt att utgöra en exitstrategi för projektet inom det sociala nödskydds nätet ESSN. Inga uppgifter fanns dock tillgängliga om hur många syrier som beviljats arbetstillstånd av den turkiska regeringen sedan 2021 eller hur många syrier som hade startat eget sedan finansieringen via faciliteten inleddes.

78 På grund av den bristande uppföljningen av tidigare studerande var det, när projekten väl hade avslutats, på det hela taget inte möjligt att bedöma om de studerande hade fått arbete omedelbart efter eller under projektens gång.

Kommunal infrastruktur

79 När det gäller de två kommunala infrastrukturprojekten hade byggandet först nyligen påbörjats på några få platser (*bild 7*). Det var därför för tidigt att bedöma om resultaten hade uppnåtts. Stigande priser på byggmaterial, volatila växelkurser och hög inflation i Turkiet (se *figur 6*) har dock påverkat och fortsätter att påverka projektbudgetarna och utformningen av upphandlingarna. Omfattningen av dessa projekt förväntas minska (om inte ytterligare finansiering hittas), vilket också kommer att påverka måluppfyllelsen. Dessutom förväntar man ytterligare förseningar på 1–2 år till följd av jordbävningarna.

Bild 7 – Avloppsarbeten i Osmaniye (till vänster) och Urfa (i mitten och till höger)



Källa: Revisionsrätten.

Övervakning

80 EU-delegationen, genomförandepartnerna, externa revisionsföretag och Sumaf-teamet gjorde olika besök för att övervaka projekt som finansierades genom faciliteten. Projektresultaten mättes mot de mål som fastställts i planeringsdokument – så kallade logiska ramar – och som ingick i det administrativa avtalet. Indikatorerna var dock mestadels kvantitativa, vilket gjorde det lättare att mäta output än utfall.

81 De logiska ramarna för de socioekonomiska projekten underlättade ofta inte mätningen av projektens effekter, eftersom de var inriktade på antalet kursdeltagare och inte på hur många deltagare som tog examen eller hur många arbetstillfällen som skapades.

82 Vi noterade också brister i Shifa-projektets logiska ram, eftersom indikatorerna inte tog hänsyn till det faktum att en del av finansieringen öronmärktes enbart för värdbefolkningen. Samtliga indikatorer rörde flyktingar och ingen projektets ursprungliga mål att minska hyres- och driftskostnaderna för vårdcentraler för migranter. Vidare var outputen/utfallet i den logiska ramen för projekt 11 inte anpassade till projektverksamheten och kunde därför inte användas för att övervaka projektet på ett effektivt sätt.

83 Utöver besök på plats granskade EU-delegationen även de inledande rapporterna om projekten och lägesrapporterna och bad om förtydliganden från genomförandepartnerna. Sumaf genomförde detaljerade övervakningsbesök hos genomförandepartner, utfärdade rekommendationer och följde i allmänhet upp dessa på lämpligt sätt. En genomförandepartner invände dock mot Sumafs övervakning och avvisade dess rekommendationer.

84 Med undantag för två projekt genomförde externa revisionsföretag finansiella kontroller för att bedöma om utgifterna var stödberättigande. Man identifierade icke stödberättigande utgifter i fyra projekt som därefter återkrävdes.

Synliggörande

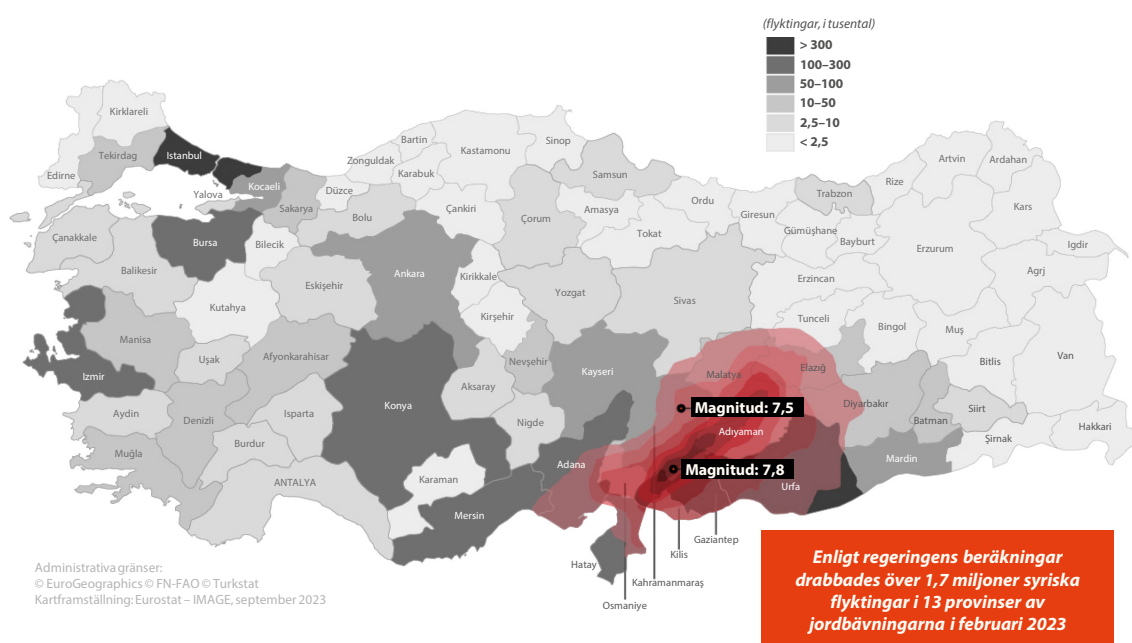
85 För alla de projekt som vi granskade hade man i avtal kommit överens om riktlinjer för synliggörande. Under projektgenomförandet skickade varje genomförandepartner en kommunikations- och synlighetsplan till EU-delegationen. I dessa planer identifierades målgrupper och kommunikationsaktiviteter för varje målgrupp, vilket bland annat omfattade webbplatser, foton, videor, tidningsartiklar, pr-material, skyltning och öppnings- och avslutningsevenemang.

86 Lägesrapporterna gav en detaljerad översikt över de framsteg som gjorts jämfört med synlighetsplanerna. Under vårt besök på plats noterade vi att synlighetsbestämmelserna i allmänhet följdes väl.

Kommissionen reagerade snabbt för att ta itu med jordbävningarnas inverkan på projekt inom faciliteten

87 I februari 2023 inträffade två förödande jordbävningar i södra Turkiet och norra Syrien (se [figur 7](#)) som fick många döda och omfattande skador till följd. EU-delegationen reagerade snabbt för att få en överblick över de skador och förluster som drabbat projekt inom faciliteten genom att begära att genomförandepartnerna skulle lämna in en konsekvensbedömningsrapport efter jordbävningen. Denna rapport gav en överblick över jordbävningarnas inverkan på pågående verksamhet och de mål som skulle uppfyllas och angav om budgeten skulle behöva höjas eller om tidsfristen skulle behöva förlängas.

Figur 7 – Effekten av jordbävningarna den 6 februari 2023



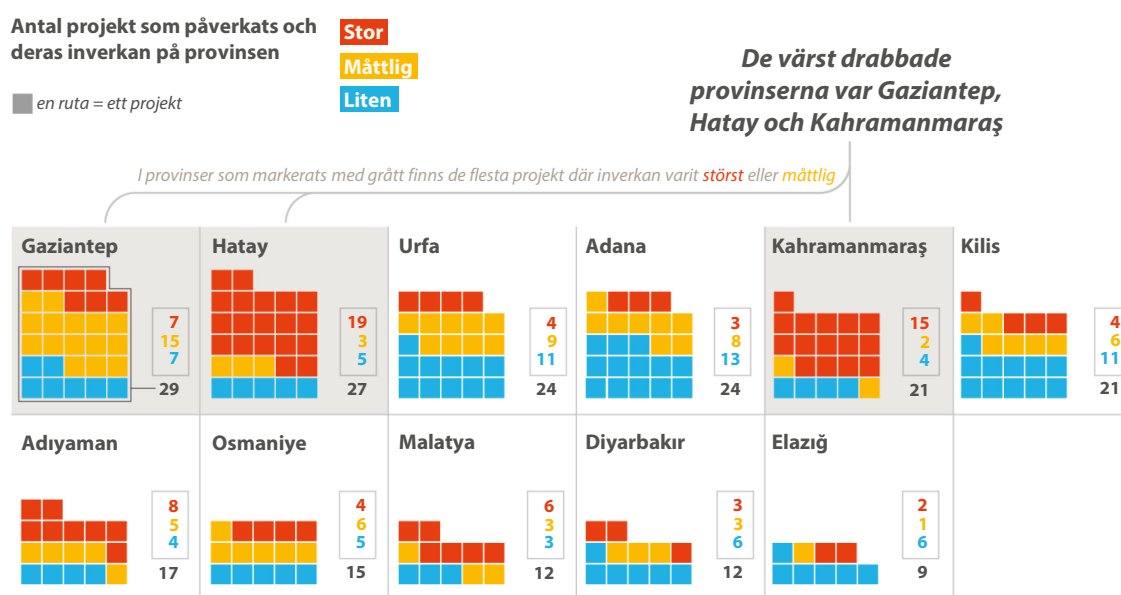
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Financial Times Limited, 9 februari 2023.

88 EU-delegationen analyserade dessa rapporter i mitten av mars 2023, av vilka det framgick att det behövdes en tilläggsbudget på 632,4 miljoner euro för att slutföra projekten så som ursprungligen planerat. Genomförandepartnerna hade dock redan före jordbävningarna begärt ytterligare 554 miljoner euro för att täcka den höga inflationen och de ökade byggpriserna. Dessa begäranden rörde främst infrastrukturprojekt. De projekt som krävde extra budgetmedel efter jordbävningarna var två kontantstödprogram (CCTE och det kompletterande sociala nödskyddsnetet, C-ESSN) och ett projekt som rörde sysselsättningsstöd inom jordbruket.

89 Alla medel från faciliteten (utom för administrativa kostnader) hade redan kontrakterats vid tidpunkten för vår revision. Av det ytterligare anslaget på 3 miljarder euro återstod dock 350 miljoner euro att ingå i kontrakt för (se punkterna **06** och **23**). Den turkiska regeringen har föreslagit att dessa medel ska tilldelas sju projekt. Två av dessa projekt är dock till hälften inriktade på syrier respektive världsamhället (50 % vardera), medan medel från faciliteten främst är avsedda att komma flyktingar till del. Kommissionen antog ett slutligt beslut om tilldelningen i slutet av 2023.

90 Jordbävningarna påverkade projektens beräknade varaktighet avsevärt: Enligt genomförandepartnerna behövde 20 av 33 tidsfrister för pågående projekt inom faciliteten förlängas med ett till tre år. Av de 33 pågående projekten hade jordbävningarna liten inverkan på nio, måttlig inverkan på fjorton och stor inverkan på tio projekt. De provinser som drabbades hårdast var Gaziantep, Hatay och Kahramanmaraş (se **figur 8**).

Figur 8 – Projekt per provins som drabbats av jordbävningarna



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

91 Kommunala infrastrukturprojekt försenades eftersom det var svårt att få tag på tjänstemän, byggmaterial, personal och utrustning. Kostnaderna för byggmaterial, energi och arbetskraft hade också ökat sedan 2022. Dessutom behövde projektens omfattning ändras och konstruktionsändringar göras.

92 Utbildningsinfrastrukturprojekt försenades eftersom det var svårt att få tag på berörda myndigheter och berörd personal till följd av jordbävningarna. Byggarbetena i de jordbävningsdrabbade regionerna upphörde, och upphandlingarna av nya skolor avbröts. Byggekostnaderna ökade också. Flera skolor i Turkiet skadades eller förstördes. De skolor som byggdes inom ramen för projekten inom faciliteten hade dock projekterats i enlighet med Turkiets senaste lagstiftning avseende jordbävningar och fick därför inte några strukturella skador.

93 Varken sjukhuset i Kilis eller Hatay fick några strukturella skador. Det var tack vare de metoder som hade använts när sjukhusen byggdes och som skulle begränsa skadorna efter en jordbävning. Deras kapacitet utökades för att tillgodose akuta medicinska behov.

94 Två tredjedelar av de vårdcentraler som skulle byggas eller renoveras inom ramen för Shifa-projektet låg i de jordbävningsdrabbade provinserna. Prioriteringen av anläggningar och platser behövde ses över mot bakgrund av de folkförflyttningar som jordbävningarna ledde till.

95 Både Pictes- och Sihhat-projekten påverkades avsevärt av jordbävningarna. Skolor i de jordbävningsdrabbade provinserna stängdes. Några av dem hade fått stora skador eller förstörts, och skolmateriel hade gått förlorad. När det gäller Sihhat-projektet skadades cirka 45 av de 102 (specialiserade) vårdcentralerna för migranter. Tillfälliga enheter inrättades med hjälp av Sihhat-projektets personal och resurser i vårdinrättningar som inte hade drabbats av jordbävningarna. I december 2023 hade flera centraler öppnats igen, men 17 höll tillfälligt stängt. Tragiskt nog förlorade också båda projekten personal vid jordbävningarna.

96 Socioekonomiska stödprojekt försenades främst på grund av att projektstödmottagare avbröt sitt deltagande, företag stängde och människor migrerade till andra provinser. Universitetskurser började också hållas online. Många projektverksamheter som rörde kompetensutveckling avbröts.

97 För de två kontantstödsprogram som krävde en tilläggsbudget till följd av jordbävningarna, för CTE och för det kompletterande sociala nödskyddsnetet (se punkt **88**) föreslog den turkiska regeringen att kommissionen skulle utvidga detta stöd till den värdbefolkning som drabbats av jordbävningarna. Echo gjorde därför en engångsutbetalning på 12,25 miljoner euro till utsatta turkiska medborgare, främst för att förbättra den sociala sammanhållningen.

Kommissionen säkerställde hållbarheten i infrastrukturprojekt men inte i socioekonomiskt stöd, och hållbarheten i flaggskeppsprojekten inom utbildning och hälso- och sjukvård är inte garanterad

98 Projektens hållbarhet varierar avsevärt mellan olika sektorer.

Infrastrukturprojektens hållbarhet har säkerställts. Ägarskapet för de skolor och sjukhus som byggts med stöd från faciliteten har överförts till de berörda ministerierna. Det turkiska hälsoministeriet har tillhandahållit all sjukhuspersonal och betalar för närvarande löner, fastighetsunderhåll, utrustning och driftskostnader. Utbildningsministeriet har inlemmat de skolor som byggts med medel från faciliteten i det turkiska nationella utbildningssystemet. Skolornas drifts-, löne- och underhållskostnader täcks av statsbudgeten.

99 Genom vårt besök på plats kunde vi bekräfta att byggnaderna inte hade skadats, att utrustningen och lokalerna var i gott skick, att det fanns tillräckligt med personal och att patienterna hade noterat en betydande förbättring av tillgången till hälso- och sjukvård av god kvalitet.

100 Dessutom bekräftade vårt besök på plats att skolorna inte hade drabbats av strukturella skador, att det fanns tillräckligt med lärare och att det material som finansierats fanns på plats i skolorna. Både elever och lärare var mycket nöjda och hade noterat en ökning av kvaliteten på utbildningsinfrastrukturen. Vi noterade dock flera underhållsproblem när det gällde skolbyggnaderna och den utrustning som hade tillhandahållits.

101 Facilitetens viktigaste projekt inom **utbildningssektorn** är Pictes. Pictes hade inte någon utfasningsstrategi och finansieringen fortsatte med Piktet II och Piktet+. Piktet+ kommer att fortsätta fram till oktober 2025 och har ännu inte någon exitstrategi. Det positiva är att projektet inte bara ökade det turkiska ministeriets egenansvar utan att det också drog nytta av ministeriets befintliga strukturer. Dessutom bidrog projektet till att bygga upp kapacitet i projektledningsgruppen, i de regionala samordningsgrupperna och i skolorna. Åtskilliga lärare som avlönades genom Pictes-projektet blev statstjänstemän.

102 Facilitetens viktigaste projektet inom **hälso- och sjukvårdssektorn** är Sihhat. De (specialiserade) vårdcentraler för migranter som byggts upp inom ramen för projektet har gradvis inlemmats i det turkiska nationella systemet. Sihhat I kunde dock endast upprätthållas på grund av fortsatt finansiering genom Sihhat II. I nuläget är detta projekt inte hållbart, eftersom vårdcentralernas löne-, utrustnings- och hyreskostnader fortfarande kommer att behöva täckas av IPA (III) inom ramen för Sihhat III, som inleddes i januari 2024. De turkiska myndigheterna är ovilliga att ta på sig det finansiella egenansvaret för projektet, trots att de är mycket involverade och har operativ och ekonomisk kapacitet att göra detta.

103 Ett mål med Shifa-projektet är att göra Sihhat-projektet mer hållbart genom att minska antalet Sihhat-finansierade (specialiserade) vårdcentraler för migranter som hyrs från privata ägare. Den största andelen av Sihhats projektkostnader utgörs dock av löner (Sihhat I: 39 % och Sihhat II: 60 %).

104 Projekt som finansieras av faciliteten på området **socioekonomiskt stöd** har lyckats sämre med att uppnå hållbarhet. 15 medborgarcentrum som finansierades av faciliteten fortsatte dock ta emot finansiering från andra partner när stödet från faciliteten upphörde i december 2021. Deras verksamhet kunde alltså fortsätta utan avbrott. Vi besökte medborgarcentrumen i Ankara och Adana och kunde bekräfta att de fortfarande användes och var i gott skick. Aktiviteter för social sammanhållning och yrkesutbildning erbjöds inte längre på grund av otillräckliga medel. Stödmottagarna angav att de i allmänhet var nöjda med de tjänster som medborgarcentrumen tillhandahåller.

105 Efter det att projektet hade avslutats gjordes dock ingen uppföljning för att kontrollera situationen för 76 företagare som hade fått finansiering via dessa medborgarcentrum för att starta företag. Genomförandepartnern försökte kontakta dessa företagare på vår begäran inför vårt besök. Femtiosju uppgav att de fortfarande var verksamma. Av dessa 57 besökte vi fyra, varav två inte längre visade sig bedriva (sin ursprungliga) verksamhet. Det gör att man kan ifrågasätta om informationen om de återstående 53 är tillförlitlig.

106 Kommissionen övervakade inte heller de stödmottagare som fått socioekonomiskt stöd för att ta reda på om att de hade fått arbete, om de tillämpade de yrkeskunskaper som förvärvats i praktiken eller om deras nystartade företag fortfarande var aktivt (*ruta 2*). Kommissionen visste inte heller hur många av stödmottagarna som formellt sett hade integrerats i den turkiska ekonomin och som därför kunde tas bort från systemet för kontantstöd. Utbildning ger inte valuta för pengarna om det stora flertalet deltagare i ett senare skede fortsätter att vara arbetslösa.

Ruta 2

Företagsbesök (projekt 6)

Vi besökte två syriska företagare som hade deltagit i kurser i företagande och fått starta eget-bidrag.

Den första företagaren drev ett hembageri. Stödmottagaren hade använt bidraget för att köpa in bakutrustning och bakprodukter. Kundbasen var dock begränsad till den syriska befolkningen, närmare bestämt personer med diabetes och glutenintolerans. Denna begränsade marknadsnisch gjorde att verksamheten inte var ekonomiskt hållbar, och stödmottagaren försökte inte undersöka möjligheter för att förbättra situationen.

Den andra företagaren drev ett framgångsrikt företag som hjälpte studerande med deras ansökningar till privata och statliga universitet. Stödmottagaren hade använt det ekonomiska stödet för att köpa kontorsutrustning och registrera företaget officiellt. Stödmottagaren gjorde redan en betydande vinst och hade sex anställda.

Vi bad genomförandepartnern att följa upp alla nystartade företag inför vårt granskningsbesök, eftersom de inte hade gjort det som en del av projektet inom faciliteten. Projektet hjälpte 42 personer att starta eget. Knappt tio månader efter projektets slutdatum (december 2019) var bara 24 av dem (57 %) fortfarande aktiva. I maj 2023 var endast elva fortfarande aktiva. De främsta skälen till att de företag som inte längre var aktiva lades ner var, enligt genomförandepartnern, covid-19-pandemin och jordbävningarna.

107 I Turkiet krävs enligt artikel 4 i lag 6735 om internationell arbetskraft⁷ att arbetsgivare ska ha minst fem anställda med turkiskt medborgarskap för varje syrisk flykting för vilken de ansöker om arbetstillstånd. I artikel 8 i lag 6575 om arbetstillstånd⁸ anges dessutom att antalet utländska medborgare med tillfälligt skydd inte får överstiga 10 % av de turkiska medborgarna på en arbetsplats. Detta tyder på att den nationella arbetskraften gynnas och att man inte vill förknippas med åtgärder som officiellt hjälper syrier att få arbete. Detta äventyrar effekterna av socioekonomiska stödprojekt.

⁷ Lag 6735 om internationell arbetskraft.

⁸ Lag 6575 om arbetstillstånd.

108 De två kommunala infrastrukturprojekt som finansieras av faciliteten befinner sig fortfarande i en mycket tidig byggfas, och det var därför för tidigt att dra slutsatser om deras hållbarhet. Jordbävningarna kommer också att leda till ytterligare förseningar, eftersom konstruktionsändringar måste göras och projektlokaliseringar måste omprövas.

Slutsatser och rekommendationer

109 Vi konstaterade att faciliteten för flyktingar i Turkiet i en tid med många utmaningar gav relevant stöd till flyktingar och värdsamhället. Kommissionen förbättrade förvaltningen av faciliteten genom att genomföra våra rekommendationer från 2018. Alla projekt som vi granskade tillgodosåg stödmottagarnas behov, om än med betydande förseningar i genomförandet av olika skäl. Kommissionen bedömde dock inte systematiskt om projektkostnaderna var rimliga. Även om planerad output hittills har levererats konstaterade vi att mätningen av facilitetens effekter var otillräcklig. Hittills har hållbarhet endast säkerställts för infrastrukturprojekt. Även om förbättringar har gjorts sedan 2018 drar vi slutsatsen att faciliteten likväl hade kunnat ge mer valuta för pengarna och påvisbara effekter.

110 Kommissionen genomförde alla våra rekommendationer i särskild rapport 27/2018 och förbättrade därmed förvaltningen av faciliteten. Den gjorde detta genom att lägga större fokus på kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd, minska antalet finansieringsinstrument och förbättra sin övervakningsram samt effektiviteten i kontantstödsprojekt. I en tid med många politiska utmaningar strävar kommissionen efter att överlämna projekt till de turkiska myndigheterna och förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta. Bristen på politisk vilja hos de nationella myndigheterna begränsar dock effekterna av kommissionens åtgärder (punkterna [16–33](#)).

111 Alla projekt i vårt urval tillgodosåg flyktingarnas och deras värdsamhällets behov inom de olika sektorerna. Finansieringen från faciliteten säkerställde en snabb tilldelning av ekonomiska resurser och betydande investeringar för att minska belastningen på den befintliga hälso- och sjukvårds- samt utbildningsinfrastrukturen och den kommunala infrastrukturen till följd av den stora tillströmningen av flyktingar (punkterna [35–37](#)). Stödmottagarnas behov tillgodosågs på lämpligt sätt under projektgenomförandet, men alla stödmottagares behov kunde inte tillgodoses på grund av begränsningar i projektens storlek och tillgänglig finansiering (punkterna [38–48](#)). Även om de flesta projekt godkändes i tid försenades genomförandet av dem avsevärt av olika skäl. I de flesta projekt ingrep kommissionen ändamålsenligt och i tid. I flera fall orsakades förseningarna av problem som inte kunde åtgärdas med kort varsel (punkterna [49–53](#)).

112 Kommissionen genomförde facilitetens projekt inom ramen för direkt och indirekt förvaltning och med hjälp av olika typer av genomförandepartner (punkterna 54–57). Vi fann brister i kommissionens bedömning av projektbudgetar och tillägg, eftersom den inte systematiskt bedömde om projektkostnaderna var rimliga, jämförde liknande kostnader i olika projekt eller beräknade kostnaden per stödmottagare (punkterna 58–60). Kommissionen kunde inte heller ifrågasätta om den gräns som fastställts för administrativa kostnader var lämplig (punkterna 61–63).

Rekommendation 1 – Förbättra bedömningen och övervakningen av kostnader

För att öka effektiviteten i sina utvecklingsprojekt bör kommissionen

- a) systematiskt analysera och dokumentera de budgeterade projektkostnadernas rimlighet och se till att relevant och jämförande kostnadsinformation finns tillgänglig för att övervaka och påvisa projektgenomförandets effektivitet,
- b) vidta åtgärder som säkerställer att man vid övervakningen och utvärderingen av framtida åtgärder tar större hänsyn till kostnadseffektivitet,
- c) systematiskt registrera och analysera information om de administrativa kostnaderna för programmen; kommissionen bör använda denna information för att jämföra projekt och identifiera bästa praxis, särskilt när det gäller projekt med ett högt värde.

Måldatum för genomförande: 31 december 2024.

113 På det hela taget levererades den planerade outputen inom de olika sektorerna (punkterna 65–79). Inom utbildningssektorn uppnåddes merparten av outputen, men det gick inte att bedöma hur den finansiering inom faciliteten som ingick i urvalet påverkade flyktingbarns integration och framsteg i det turkiska utbildningssystemet. Vi kunde inte heller bedöma vilken effekt byggandet av skolorna hade på stödmottagarna. Detta berodde på begränsningar i de uppgifter som det turkiska utbildningsministeriet gav oss (punkterna 15 och 69–71).

Rekommendation 2 – Samla in uppgifter om utbildning från de turkiska myndigheterna avseende flyktingar och värdsamhället

Kommissionen bör få åtkomst till uppgifter från de turkiska myndigheterna om flyktingar och värdsamhället inom utbildningssektorn (t.ex. antalet flyktingelever i förhållande till antalet elever i värdsamhället per skoltyp och uppgifter om närvaro och andelen elever med godkända betyg), i syfte att förbättra ansvarsskyldigheten och effektiviteten i övervakningen av utbildningsprojekt och fastställa effekterna av tillhörande finansiering genom faciliteten.

Måldatum för genomförande: 31 december 2024.

114 Kommissionen vidtog lämpliga åtgärder för att övervaka genomförandet av projekt inom faciliteten. Ramarna för projektrapportering och projektövervakning utformades dock i allmänhet för att mäta output snarare än utfall. Detta gör det svårt att mäta projektens effekter, särskilt inom den socioekonomiska sektorn (punkterna [77](#) och [80–84](#)).

Rekommendation 3 – Förbättra mätningen av projektens effekter

För att förbättra mätningen av effekterna av sina projekt bör kommissionen samarbeta med de turkiska myndigheterna för att

- a) vidareutveckla logiska ramar för alla relevanta projekt som finansieras av faciliteten, vilket inbegriper tydligt definierade indikatorer med utgångs- och målvärden som gör det möjligt att mäta effekterna; detta bör göra det möjligt att vid övervaknings- och utvärderingsbesök bedöma projektens utfall och effekter,
- b) göra uppföljningar för att kontrollera projektstödmottagarnas situation, där så är möjligt och praktiskt genomförbart, fram till och med ett år efter det att projekten har avslutats.

Måldatum för genomförande: den 30 juni 2026.

115 Två förödande jordbävningar inträffade i februari 2023 i södra Turkiet och norra Syrien som fick många döda och omfattande skador till följd. Jordbävningarna hade en betydande inverkan på genomförandet av projekt inom faciliteten. Kommissionen handlade dock snabbt och effektivt när den analyserade den eventuella inverkan på facilitetens projekt (punkterna [87–97](#)).

116 Kommissionen kunde säkerställa infrastrukturprojektens hållbarhet. Projekten inom de andra sektorerna hade dock ingen hållbarhetsstrategi, vilket gjorde att deras hållbarhet inte garanterades (punkterna [98–108](#)).

Rekommendation 4 – Stärk projektens hållbarhet

För att maximera effekten av facilitetens finansiering till stödmottagarna bör kommissionen

- a) inleda en diskussion med medlemsstaterna och de turkiska myndigheterna om hur man kan säkerställa hållbarhet; detta bör inbegripa en strategi och en tydligt formulerad överlämningshandbok för varje projekt inom faciliteten, med tillhörande datum; denna strategi bör omfatta den framtida finansieringen av varje projektverksamhet, genomförandepartnerens tekniska kapacitet och lämpligt underhåll (i tillämpliga fall),
- b) inkludera ett avsnitt med "lärdomar som dragits" i all slutlig projektrapportering, med resultat och rekommendationer för att förbättra framtida projektresultats hållbarhet.

Måldatum för genomförande: 31 december 2027.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 27 februari 2024.

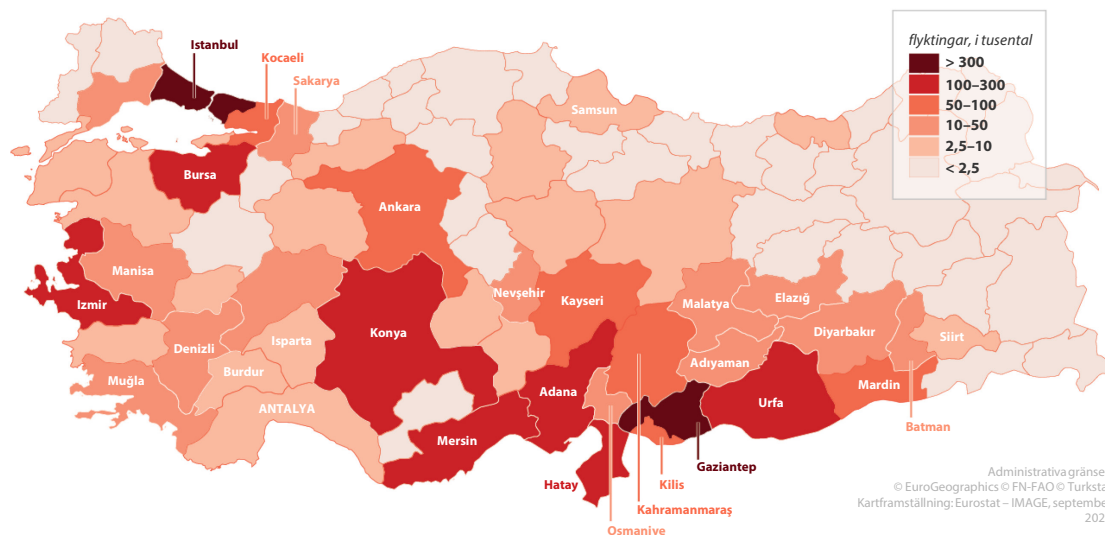
För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

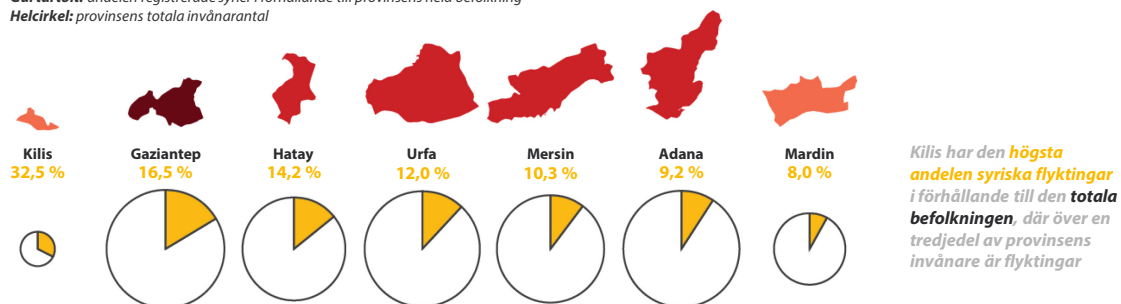
Bilaga I – Fördelningen av syriska flyktingar och asylsökande i Turkiet i december 2023, per provins

Syriska flyktingar och asylsökande i Turkiet i december 2023, per provins



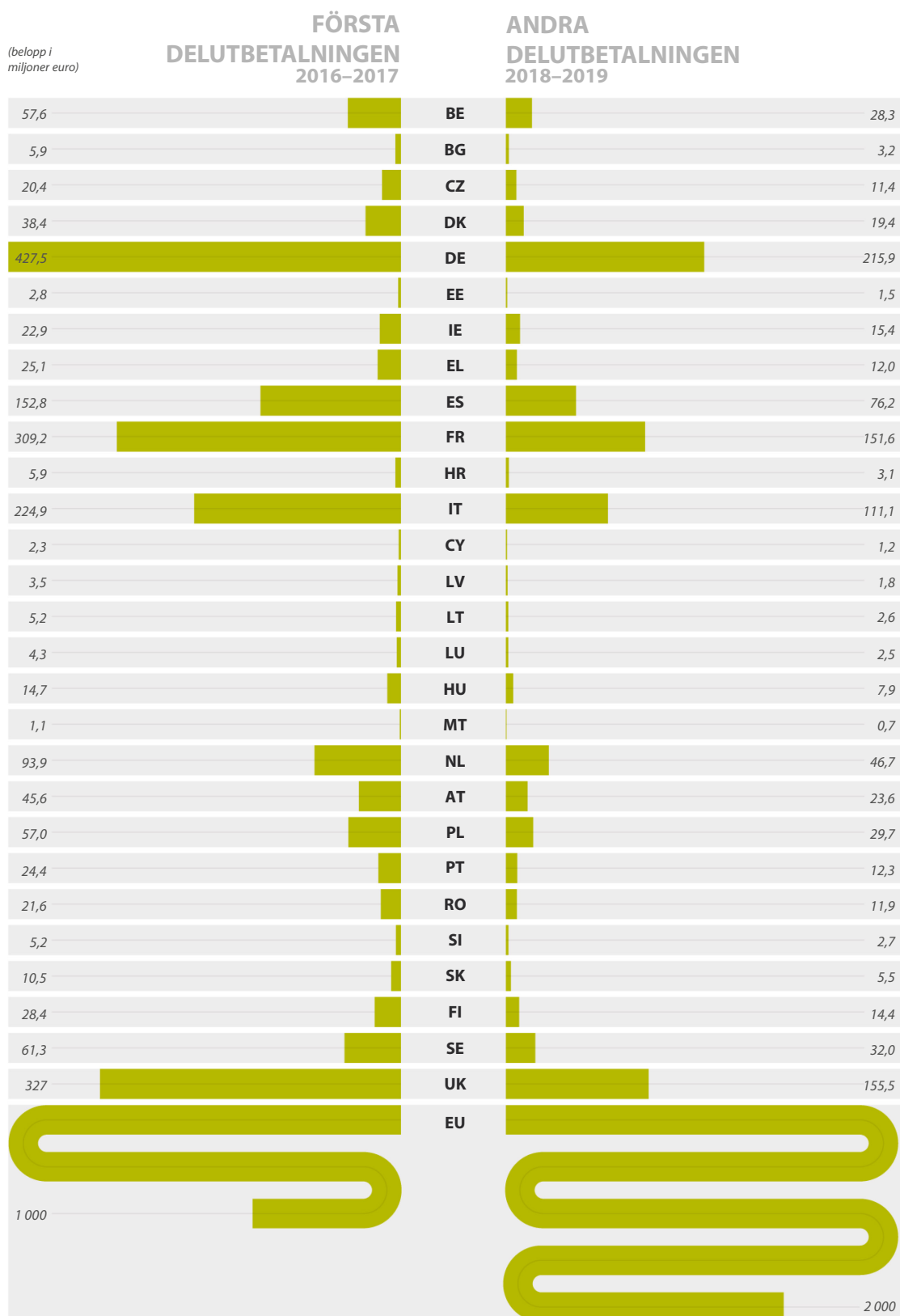
Andelen registrerade syrier av provinsens totala invånarantal
(rangordning från högsta till lägsta andelen)

Gul tårtbit: andelen registrerade syrier i förhållande till provinsens hela befolkning
Helcirkel: provinsens totala invånarantal



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från ordförandeskapet för migrationshantering i Turkiet.

Bilaga II – Bidrag via faciliteten från EU, medlemsstaterna och Förenade kungariket



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

Bilaga III – Facilitetens utvecklingsprojekt

Projekt i vårt urval för granskning

Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
1 Första delutbetalningen	Internationell icke-statlig organisation	Utbildning	<i>Tillgång till högre utbildning för syriska flyktingar och internflyktingar för att förbereda återuppbyggnaden av Syrien efter konflikten och integrationen i värdsamhället</i>	15.8.2016	14.1.2021	5 969 655	5 969 655
	Internationell icke-statlig organisation	Hälso- och sjukvård, socioekonomiskt stöd	<i>Åtgärder mot flyktingars och värdsamhällets utsatthet i fem länder som drabbats av krisen i Syrien</i>	15.12.2016	28.2.2021	32 399 356	32 399 356
	Internationell icke-statlig organisation	Utbildning, socioekonomiskt stöd	<i>Att bygga morgondagen – Utbildning och försörjningsmöjligheter av god kvalitet för syrier med tillfälligt skydd i Turkiet</i>	15.12.2017	31.12.2021	17 280 000	16 910 166
	Internationellt finansinstitut	Utbildningsinfrastruktur	<i>Åtgärder för ren energi och energieffektivitet för värdsamhällen i Turkiet med syrier som åtnjuter tillfälligt skydd</i>	1.3.2018	30.6.2024	40 000 000	39 800 000

Projekt i vårt urval för granskning

Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
2	Internationellt finansinstitut	Infrastruktur för hälso- och sjukvård	<i>Uppförande av ett statligt sjukhus i Hatay</i>	1.1.2018	30.6.2023	40 000 000	40 000 000
	FN-organ	Utbildning	<i>Utbildnings- och skyddsprogram för utsatta syriska barn och barn i vårdsamhällen i Libanon, Jordanien och Turkiet</i>	1.1.2018	30.4.2019	31 382 891	31 382 891
3	Internationellt finansinstitut	Utbildningsinfrastruktur	<i>Utbildning för alla i kristider II</i>	5.12.2016	30.6.2025	255 000 000	231 200 000
4	Internationellt finansinstitut	Utbildningsinfrastruktur	<i>Utbildningsinfrastruktur för verksamhet som ökar resiliensen i Turkiet</i>	22.12.2016	30.6.2025	150 000 000	150 000 000
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Sysselsättningsstöd för syrier med tillfälligt skydd och för värdbefolkningen</i>	16.6.2017	31.12.2022	50 000 000	50 000 000
	Lokal icke-statlig organisation	Socioekonomiskt stöd	<i>Ökat stöd till asylsökande i Turkiet som drabbats av kriserna i Syrien och Irak</i>	6.12.2019	5.4.2020	9 937 867	9 937 867
	FN-organ	Migrationshantering	<i>Stärka den turkiska kustbevakningens kapacitet att genomföra sök- och räddningsinsatser</i>	22.8.2016	21.2.2018	20 000 000	20 000 000
	FN-organ	Utbildning	<i>"Generation Found": EU:s förvaltningsfond för Syrien – Unicef-partnerskap (referens 12)</i>	1.12.2015	31.12.2017	36 950 286	36 950 286

Projekt i vårt urval för granskning

	Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
5		Internationellt finansinstitut	Infrastruktur för hälso- och sjukvård	<i>Infrastruktur för hälso- och sjukvård i Kilis</i>	13.11.2017	30.6.2023	50 000 000	50 000 000
6		Internationell icke-statlig organisation	Utbildning	<i>Högre utbildning för syrier med tillfälligt skydd och invånare i missgynnade vårdssamhällen i Turkiet</i>	31.12.2017	30.12.2019	4 860 615	4 860 615
		Internationell icke-statlig organisation	Högre utbildning	<i>Hopes – Möjligheter och utsikter till högre utbildning och vidareutbildning för syrier</i>	26.4.2016	25.8.2020	2 700 000	2 700 000
		FN-organ	Hälso- och sjukvård	<i>Förbättrad tillgång till hälso- och sjukvård för syriska flyktingar i Turkiet</i>	1.4.2018	30.6.2021	11 204 202	11 204 202
		FN-organ	Socioekonomiskt stöd	<i>Skapande av arbetstillfällen och möjligheter till företagande för syrier med tillfälligt skydd och värdbefolkningen i Turkiet</i>	1.2.2018	31.1.2023	11 610 000	11 591 158
7		Nationell organisation	Socioekonomiskt stöd	<i>Att leva och arbeta tillsammans: Integrering av syrier med tillfälligt skydd i den turkiska ekonomin</i>	26.12.2018	25.5.2023	15 000 000	13 352 965

Projekt i vårt urval för granskning

Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
8	Offentligt organ	Utbildning	<i>Pictes I – Att främja integreringen av syriska barn i det turkiska utbildningssystemet</i>	4.10.2016	3.7.2019	300 000 000	297 838 560
	Internationell icke-statlig organisation	Utbildning, socioekonomiskt stöd	<i>Qudra – Resiliens för syriska flyktingar, internflyktingar och vårdsamhällen som svar på kriserna i Syrien och Irak</i>	15.6.2016	31.8.2019	18 207 812	18 207 812
9	Offentligt organ	Hälso- och sjukvård	<i>Sihat I – Förbättring av hälsostatusen för den syriska befolkningen med tillfälligt skydd och därmed sammanhängande tjänster som tillhandahålls av turkiska myndigheter</i>	1.12.2016	31.1.2021	300 000 000	297 484 706
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Social och ekonomisk sammanhållning genom yrkesutbildning</i>	16.11.2017	15.8.2023	50 000 000	48 550 000
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Stärka de ekonomiska möjligheterna för syrier med tillfälligt skydd och för värdbefolkningen i utvalda provinser</i>	1.1.2018	31.12.2023	5 000 000	5 000 000

Projekt i vårt urval för granskning

Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
10	FN-organ	Socioekonomiskt stöd	<i>Stärka resiliensen hos syriska kvinnor och flickor och hos värdsamhällen i Irak, Jordanien och Turkiet</i>	1.2.2018	31.1.2021	5 529 078	5 529 078
	Offentligt organ	Migrationshantering	<i>Stöd till genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016</i>	4.4.2016	3.12.2019	60 000 000	60 000 000
	FN-organ	Socioekonomiskt stöd	<i>TRP – UNDP – Turkiets resiliensprojekt som svar på krisen i Syrien</i>	1.2.2018	30.6.2023	50 000 000	50 000 000
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Sysselsättningsstöd inom jordbruket för flyktingar och turkiska medborgare genom projekt för stärkta marknadsförbindelser</i>	29.9.2020	30.6.2025	50 217 751	33 480 000
	Internationellt finansinstitut	Kommunal infrastruktur	<i>Uppförande och återställande av vattenförsörjnings- och avloppsreningsystem och tillhörande mjuka åtgärder för att förbättra effektiviteten i vattenförvaltningen</i>	1.1.2020	30.6.2025	214 821 680	87 708 218
	Internationellt finansinstitut	Utbildningsinfrastruktur	<i>Utbildning för alla i kristider III</i>	10.8.2019	31.12.2025	100 000 000	40 000 000

Projekt i vårt urval för granskning

Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
11	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Stärka den privata sektorn för att främja social och ekonomisk sammanhållning i Turkiet</i>	21.12.2020	20.12.2025	75 000 000	30 276 200
	Internationell organisation	Socioekonomiskt stöd	<i>ENHANCER – Att stärka företags förmåga till hållbar socioekonomisk integration</i>	1.1.2020	30.6.2025	32 502 249	19 147 377
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Projekt för skapande av formella anställningar</i>	29.9.2020	30.6.2025	80 000 000	20 000 000
12	Internationellt finansinstitut	Hälso- och sjukvård	<i>Infrastruktur för hälso- och sjukvård – utrustning</i>	1.3.2021	28.2.2025	90 000 000	33 256 945
	Offentligt organ	Socioekonomiskt stöd	<i>Förbättra levnadsstandarden för de mest utsatta flyktingarna genom stöd till grundläggande behov (det kompletterande sociala nödskyddsnetet, C-ESSN)</i>	18.12.2020	9.12.2024	245 000 000	216 727 472
	Offentligt organ	Skydd	<i>Öka tillgängligheten till sociala tjänster för de mest utsatta segmenten av turkiska medborgare och personer med tillfälligt skydd och personer som åtnjuter internationellt skydd</i>	18.12.2020	17.12.2023	20 000 000	15 874 875

Projekt i vårt urval för granskning

Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
13	Internationellt finansinstitut	Kommunal infrastruktur	<i>Projekt för förbättring av kommunala tjänster</i>	29.9.2020	30.6.2025	140 178 320	90 000 000
	Offentligt organ	Utbildning	<i>Piktes II – Att främja integreringen av syriska barn i det turkiska utbildningssystemet</i>	21.12.2018	20.1.2023	400 000 000	355 035 342
	Offentligt organ	Hälsa- och sjukvård	<i>Sihat II – direktbidrag till hälsoministeriet</i>	15.12.2020	14.12.2023	210 000 000	185 975 803
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Social och ekonomisk sammanhållning genom yrkesutbildning i Turkiet – II</i>	9.12.2020	9.12.2024	75 000 000	26 500 000
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Projekt för socialt entreprenörskap, egenmakt och sammanhållning i flyktinggrupper och värdsamhällen i Turkiet</i>	29.9.2020	30.6.2025	42 280 000	42 280 000
	Internationellt finansinstitut	Kommunal infrastruktur	<i>Stärka utsatta ungdomar genom bättre och inkluderande infrastruktur för idrott och ungdomar</i>	11.7.2020	10.7.2024	25 000 000	25 000 000

Projekt i vårt urval för granskning

Delutbetalning	Typ av genomförande-partner	Prioriterat område	Beskrivning	Startdatum	Slutdatum	Åtagande i euro	Utbetalning i euro
14	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>Stöd till projekt för övergången till arbetsmarknaden</i>	29.9.2020	30.6.2025	80 000 000	43 000 000
	Internationellt finansinstitut	Socioekonomiskt stöd	<i>VET4JOB – Förbättra sysselsättningsutsikterna för syriska flyktingar och för värdbefolkningen genom högkvalitativ yrkes- och lärlingsutbildning i Turkiet</i>	1.1.2020	31.12.2023	30 000 000	24 120 294
TOTALT						3 483 031 762	2 829 251 843

Källa: Europeiska kommissionen.

Bilaga IV – Bristande åtkomst till uppgifter om utbildning





Kommissionen och det turkiska utbildningsministeriet undertecknade en bidragsöverenskommelse för Pictes-projektet i slutet av september 2016. Enligt artikel 16.7 i de allmänna villkoren för EU-finansierade bidragsöverenskommelser för yttre åtgärder ska ministeriet spara samtliga dokument avseende kontraktet i fem år efter slutbetalningen. Kommissionen gjorde slutbetalningen den 27 december 2019, vilket innebär att ministeriet måste spara samtliga dokument till och med den 26 december 2024.



Under vår revision gav ministeriet tyvärr oss inte åtkomst till uppgifter som rörde utbildning för flyktingar och för värdbefolkningen, trots återkommande uppmaningar från vår sida. Som framgår av tabellen nedan övervakar dock olika Piktess-projekt antingen dessa uppgifter eller tar med dem i relaterade indikatorer. Dessa uppgifter skulle ha gjort det möjligt för oss att bedöma effekterna av Piktess utbildningsprojekt.

Uppgifter som revisionsrätten begärt från utbildningsministeriet	Tillgängliga för Pictes	Tillgängliga för Piktess II	Övervakas inom ramen för Piktess+	Uppgifter som finns tillgängliga vid utbildningsministeriet	Relaterade indikatorer för Pictes, Piktess II eller Piktess+
Förteckning över skolor som får stöd och fördelningen mellan de olika typerna av skolor	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Antalet flyktingelever från Syrien och andra länder per skola som får stöd	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Antalet barn som inte gått i skola och som återintegrerats i skolsystemet tack vare projektet	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Antalet flyktingar som har slutfört grundskole- och gymnasieutbildning	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Antalet flyktingar som har läst på universitet	Nej	Nej	Nej	Oklart	Nej
Andelen elever med godkända betyg bland flyktingarna jämfört med dem från värdssamhället i skolor som får stöd	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

Bilaga V – Uppföljning av tidigare rekommendationer i särskild rapport 27/2018

Genomförandegrad:  fullt ut,  i de flesta avseenden,  i vissa avseenden,  ej genomförd.

Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg i genomförandet av rekommendationen	
	Genomförandegrad	Kommentar
<p>Rekommendation 1:</p> <p>Tillgodose flyktingarnas behov av kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd på ett bättre sätt.</p> <p>Måldatum för genomförande: 31 december 2019.</p> <p>Faktiskt resultat: Före tidsfristen.</p>		
<p>Rekommendation 2:</p> <p>Förbättra effektiviteten och komplementariteten i biståndet.</p> <p>Måldatum för genomförande: 31 december 2019.</p> <p>Faktiskt resultat: Före tidsfristen.</p>		

Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg i genomförandet av rekommendationen	
	Genomförandegrad	Kommentar
<p>Rekommendation 3:</p> <p>Utarbeta en strategi för övergången från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd.</p> <p>Måldatum för genomförande: 31 december 2021.</p> <p>Faktiskt resultat: Pågår delvis fortfarande.</p>		<p>Genomförandet av denna rekommendation har påverkats av att de bilaterala förbindelserna mellan EU och Turkiet försämrats sedan 2018.</p> <p>Kommissionen utarbetade ett meddelande om hållbar omställning ("sustainable transition"). Den turkiska delegationen invände dock mot begreppet hållbar omställning och hävdade att fokus i stället borde ligga på en rättvis fördelning av bördan med EU.</p> <p>EU anslog ytterligare 3 miljarder euro till flyktingar i Turkiet för 2021–2023. Denna ytterligare finansiering ser till att viktiga insatser inom faciliteten kan fortsätta. Parallellt med detta, och trots Turkiets ovilja, intensifierade GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar sina insatser för att de turkiska myndigheterna skulle åta sig att fortsätta stödja flyktingar även efter det att faciliteten upphört.</p> <p>Tyvärr anser allt fler i Turkiet att flyktingar är en börda för landet och att deras återvändande bör påskyndas, enligt barometern om syrier från 2021. Detta har haft en negativ inverkan på kommissionens överlämnande av projekt inom faciliteten till de turkiska myndigheterna.</p>
<p>Rekommendation 4:</p> <p>Förbättra effektiviteten i kontantstödsprojekten.</p> <p>Måldatum för genomförande: 31 december 2020.</p> <p>Faktiskt resultat: Före tidsfristen.</p>		

Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg i genomförandet av rekommendationen	
	Genomförandegrad	Kommentar
<p>Rekommendation 5:</p> <p>Tillsammans med de turkiska myndigheterna verka för att förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta.</p> <p>Måldatum för genomförande: 31 december 2019.</p>		<p>Förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta har försämrats sedan 2018. Den nuvarande föreningslagen är därför en tillbakagång jämfört med den ursprungliga lagen från 2004 och ger inrikesministeriet många möjligheter att rikta in sig på icke-statliga organisationer.</p> <p>Kommissionen har vid styrkommittémöten, rådsmöten och politiska dialoger på hög nivå flera gånger tagit upp frågan om icke-statliga organisationers arbetsvillkor. Bristen på politisk vilja hos de nationella myndigheterna begränsar dock effekterna av kommissionens åtgärder.</p>
<p>Rekommendation 6:</p> <p>Öka övervakningen av och rapporteringen om faciliteten för flyktingar i Turkiet.</p> <p>Måldatum för genomförande: 31 december 2019.</p> <p>Faktiskt resultat: 30 juni 2020.</p>		<p>Även om de turkiska myndigheterna nu har beviljat åtkomst, till exempel för revisionsrättens granskningar i samband med revisionsförklaringen 2021–2022, kvarstår åtkomstbegränsningar för genomförandepartner.</p>

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga VI – Granskning av datahanteringssystemet

Vi granskade de allmänna kontrollerna av Sumafs informationssystem och bedömde integriteten, tillgängligheten och konfidentialiteten för de uppgifter som finns i systemet. Vi drar slutsatsen att Sumaf har tillräckliga kontroller på de flesta områden som vi granskade. Det finns dock brister när det gäller hanteringen av användaråtkomst, informationssäkerhetskontroller och applikationskontroller, vilket ger upphov till risker för manipulering av data, dataläckage, obehörig åtkomst till systemet, skadliga ändringar av data och otillgängliga system.

Det gäller särskilt följande:

- Systemdata överförs nästan hela tiden och olika kontroller utförs manuellt. Detta utgör en risk för felaktiga eller skadliga ändringar av data samt datahot i samband med hanteringen av olika versioner av samma fil.

Åtgärder som vidtagits av kommissionen efter vår revision: Sumaf anpassar sitt system så att en kopia automatiskt genereras och lagras varje gång en Excelfil laddas upp. Sumaf undersöker också möjligheten för genomförandepartnerna att gå över till onlinerapportering.

- Systemets lösenordspolicy (i fråga om längd, komplexitet och historik) är undermålig. Vi observerade att användarnamn och lösenord inte var dolda utan helt synliga i klartext på systemskärmarna. Det innebär att en obehörig person kan få tillgång till skyddad information genom att titta på skärmen.

Åtgärder som vidtagits av kommissionen efter vår revision: Sumaf har infört strängare regler för lösenord. Från och med november 2023 måste användarna också byta lösenord var sjätte månad.

- Sumaf är mycket beroende av externa tjänsteleverantörer i utövandet av sina uppgifter. Dess två viktigaste funktioner – som datavetare och datautvecklare – utförs av externa uppdragstagare. Dessutom har dessa två funktioner full administratörsåtkomst till plattformen för datahanteringssystemet, som de använder för att skapa, radera, aktivera och avaktivera användare. Risken för otillåtna aktiviteter (såsom dataläckage eller otillgängliga system) kan därför inte elimineras.

Åtgärder som vidtagits av kommissionen efter vår revision: Inga åtgärder har vidtagits, eftersom kommissionen inte anser att det är genomförbart med tanke på att Sumaf-teamet endast består av 15 personer.

- När det gäller den kvartalsvisa insamlingen av data konstaterade vi att systemet endast loggar användarnamn och datum för den sista inmatningen i varje steg. Det begränsar spårbarheten och ansvarsskyldigheten i fråga om tidigare användaråtgärder. Vi konstaterade också att användaren kunde få åtkomst till steg i ett redan avslutat kvartal och ändra informationen för vilket steg som helst utan att behöva motivera det.

Åtgärder som vidtagits av kommissionen efter vår revision: Sumaf har förbättrat loggningssystemet i systemet för datainsamling och datahantering så att alla ändringar av datavärden (inklusive datum, ansvarig användare och tidigare och nya värden) registreras. Denna ändring har redan genomförts för att registrera framsteg i datainsamlingen (dvs. registrering av framsteg tack vare datainsamlingssystemets olika steg). Dessutom kommer Sumaf att lägga till en ny funktion i systemet som kräver att en kontrollenhet godkänner sådana ändringar.

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga VII – Förseningar i genomförandet

Projektnummer	Typ av genomförandepartner	Orsaker till förseningar i genomförandet
1	Internationell icke-statlig organisation – Hälso- och sjukvård/Socioekonomiskt stöd	<ol style="list-style-type: none"> 1. Förseningar i rekryteringen av personal på grund av komplicerade godkännandestrukturer och tidskrävande förfaranden för säkerhetsprövning. 2. Förseningar i genomförandet av yrkesutbildningar (på grund av komplicerat beslutsfattande och svårigheter att bygga upp partnerskap med lokala aktörer som är specialiserade på yrkesutbildning, såsom Işkur). 3. Utvidgning av projektet från 10 till 15 medborgarcentrum. 4. Covid-19-pandemin.
2	Internationellt finansinstitut – Infrastruktur för hälso- och sjukvård	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ett antal strukturella problem uppstod vid schaktningen. 2. Nya bestämmelser avseende jordbävningar sedan 2018, vilket ledde till ändringar av byggnadskonstruktionen. 3. Långa förhandlingar mellan genomförandepartnern och hälsoministeriet efter ändringarna av byggnadskonstruktionen. 4. Covid-19-pandemin. 5. Genomförandepartnern hade inte gjort någon ordentlig översyn av utformningen (som gjordes av hälsoministeriet).
3	Internationellt finansinstitut – Utbildningsinfrastruktur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Devalveringen av den turkiska liran i förhållande till euron gjorde att ytterligare budgetmedel fick skjutas till för byggandet av fler skolor. 2. Covid-19-pandemin. 3. Hög inflation, vilket gjorde det svårt att få tag i byggmaterial och tillbehör. 4. Förseningar när det gällde att få byggnadslov och problem med markhandlingar. 5. Jordbävningarna den 6 februari 2023 ledde till ytterligare förseningar i projektgenomförandet.
4	Internationellt finansinstitut – Utbildningsinfrastruktur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Devalveringen av den turkiska liran i förhållande till euron gjorde att ytterligare budgetmedel fick skjutas till för byggandet av fler skolor. 2. Covid-19-pandemin. 3. Hög inflation, vilket gjorde det svårt att få tag i byggmaterial och tillbehör. 4. Förseningar i de lokala myndigheternas utfärdande av bygglov för vissa platser där skolor skulle byggas. 5. Jordbävningarna den 6 februari 2023 ledde till ytterligare förseningar i projektgenomförandet.

Projektnummer	Typ av genomförandepartner	Orsaker till förseningar i genomförandet
5	Internationellt finansinstitut – Infrastruktur för hälso- och sjukvård	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministeriet ville ändra på den ursprungliga lokaliseringen. 2. Säkerhetsrelaterade hinder för genomförandet. 3. Covid-19-pandemin. 4. Nya anbudsfordrarna behövdes (på grund av materialbrist och hög inflation kom det inte in många ansökningar eller så kom det in anbud som behövde omarbetas). 5. Grundvatten upptäcktes under schaktningen eftersom ingen ordentlig geologisk undersökning hade gjorts under projekteringsfasen. 6. Den nya lagstiftningen avseende jordbävningar från 2018 ledde till ändringar av byggnadskonstruktionen.
6	Internationell icke-statlig organisation – Utbildning	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inledande förseningar på grund av förändrade arbetsförhållanden vid det turkiska skolverket. 2. Till följd av ministeriebytet begärde universiteten ett officiellt rättsligt samarbete med SPARK innan man inrättade studentkommittéer och gjorde insatser på universitetens campus.
7	Nationell organisation – Socioekonomiskt stöd	<ol style="list-style-type: none"> 1. Förseningar i rekryteringsförfaranden (inrättande av projektgruppen). 2. Samarbetsavtal kunde varken ingås med ministeriet eller med İşkur (den nationella arbetsförmedlingen). 3. Den svåra ekonomiska situationen (hög inflation, hög arbetslöshet, utmaningar i samband med covid-19-pandemin). 4. Det tog längre tid än väntat att genomföra marknadsundersökningen. 5. Målen var alltför ambitiösa och kunde inte uppnås inom projektets ursprungliga tidsram. 6. Genomförandepartnern gjorde en felaktig bedömning av situationen på plats, eftersom det var svårare än väntat att spåra uppgifter om syriska flyktingar. 7. Den ekonomiska situationen ledde till att arbetsgivarna inte ville anställa nya arbetstagare och att den privata sektorn i högre grad tvekade att öka sin personalkapacitet.
8	Offentligt organ – Utbildning	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deprecieringen av den turkiska liran gjorde att medel blev tillgängliga för fler verksamheter. Därför förlängdes tidsfristen för projektgenomförandet.
9	Offentligt organ – Hälso- och sjukvård	<ol style="list-style-type: none"> 1. Förseningar i upphandlingsförfaranden på grund av problem i samband med kraven på EU-ursprung och till följd av inflationen. 2. Ingen budgetökning på grund av de besparingar som gjordes till följd av den turkiska lirans valutakursförlust i förhållande till euron. 3. Problem med rekryteringen i början av projektet. 4. Covid-19-pandemin.

Projektnummer	Typ av genomförandepartner	Orsaker till förseningar i genomförandet
10	Internationellt finansinstitut – Kommunal infrastruktur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ilbanks bristande kapacitet att hantera denna typ av projekt. 2. Det tog nästan två år för provnings- och inspektionskontoret att granska och slutföra nio delprojekt. 3. Fem domstolsärenden inleddes för fem berörda skiften. 4. Handlingarna för projektidentifiering behövde uppdateras efter ändringen av Turkiets lagstiftning om jordbävningsskydd, som trädde i kraft 2018. 5. Covid-19-pandemin (som ledde till förseningar på mellan sex månader och ett år, eftersom det var mycket svårt att besöka platserna för projektet och kommunpersonalen var inte särskilt tillmötesgående när det gällde att tillhandahålla administrativa dokument). 6. Problem och förseningar i samband med rekryteringen av konsulter. 7. Problem och förseningar i kommunikations- och synlighetsverksamheten. 8. Jordbävningarna den 6 februari 2023 ledde till betydande förseningar i projektgenomförandet.
11	Internationell organisation – Socioekonomiskt stöd	<ol style="list-style-type: none"> 1. Två bidragsordningar ändrades i slutet av 2020, där tidsplanerna för genomförande, övervakning och slutförande krävde ytterligare tid. 2. Den långvariga och oförutsedda covid-19-pandemin och dess konsekvenser i Turkiet gjorde att genomförandet gick långsammare. 3. De förödande konsekvenserna av jordbävningarna i Kahramanmaraş den 6 februari 2023 och dess effekter på all projektverksamhet som genomförs i regionen.
12	Internationellt finansinstitut – Infrastruktur för hälso- och sjukvård	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hälsoministeriets bristande kapacitet och beslutsfattande. 2. Genomförandepartnern behövde göra en ny utvärdering av de platser som hälsoministeriet valt ut för att bygga de (specialiserade) vårdcentralerna för migranter. 3. En kombination av hög inflation, covid-19-pandemin och försämrade ekonomiska förhållanden. 4. Bristande kommunikation och bristande ansvarsskyldighet hos alla berörda parter när det gäller att respektera tidsfrister. 5. Jordbävningarna den 6 februari 2023 ledde till betydande ytterligare förseningar i projektgenomförandet.

Projektnummer	Typ av genomförandepartner	Orsaker till förseningar i genomförandet
13	Internationellt finansinstitut – Kommunal infrastruktur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Konstruktionsändringar (detaljer som saknades i tekniska ritningar i vissa fall och ändringar av utformningen av föreslagna arbeten för att anpassa dem till Turkiets uppdaterade lagstiftning om resiliens vid jordbävningar). 2. Det sena undertecknandet av avtalet mellan genomförandepartnern och EU på grund av att det slutliga ramavtalet om partnerskap omförhandlades. 3. Regeringens och IIBanks sena undertecknande av låne- och bidragsöverenskommelsen. 4. Covid-19-pandemin (inga besök eller undersökningar på plats). 5. Förseningar i slutförandet av miljökonsekvensbedömningar och sociala konsekvensbedömningar för vissa kontrakt på grund av dokumentens kvalitet, vilket krävde flera revideringar. 6. Jordbävningarna den 6 februari 2023 ledde till betydande förseningar i projektgenomförandet.
14	Internationellt finansinstitut – Socioekonomiskt stöd	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diskussioner mellan genomförandepartnern och arbetsmarknads- och socialministeriet om allmänna avtalsvillkor. Förhandlingarna pågick i tjugo månader. 2. Arbetsmarknads- och socialministeriet var inte tillfreds med sammansättningen av genomförandepartnerns projektgrupp. Samarbetet kunde inte fortsätta förrän genomförandepartnern hade bytt ut projektgruppen.

Källa: Revisionsrätten, baserat på facilitetens projektdokumentation.

Bilaga VIII – Projektbedömning

Projekt-nummer	Typ av genomförandepartner	Behovs-bedömning	Åtgärdens punktlighet	Kostnads-effektivitet	Övervakning	Resultat	Hållbarhet
1	Internationell icke-statlig organisation – Hälsa- och sjukvård/ Socioekonomiskt stöd						
2	Internationellt finansinstitut – Infrastruktur för hälsa- och sjukvård						
3	Internationellt finansinstitut – Utbildningsinfrastruktur						
4	Internationellt finansinstitut – Utbildningsinfrastruktur						
5	Internationellt finansinstitut – Infrastruktur för hälsa- och sjukvård						
6	Internationell icke-statlig organisation – Utbildning						
7	Nationell organisation – Socioekonomiskt stöd						
8	Offentligt organ – Utbildning						
9	Offentligt organ – Hälsa- och sjukvård						
10	Internationellt finansinstitut – Kommunal infrastruktur						
11	Internationell organisation – Socioekonomiskt stöd						
12	Internationellt finansinstitut – Infrastruktur för hälsa- och sjukvård						
13	Internationellt finansinstitut – Kommunal infrastruktur						
14	Internationellt finansinstitut – Socioekonomiskt stöd						

	Behovsbedömning	Åtgärdens punktlighet	Kostnads-effektivitet	Övervakning	Resultat	Hållbarhet
God	Projektets mål och verksamhet är helt anpassade till behovsbedömningarna från 2016 och 2018 ¹	Inga förseningar, projektet har slutförts på planerat datum	Kostnadernas rimlighet har bedömts och dokumenterats	Ramen för rapportering och övervakning mäter output och utfall	Alla planerade resultat har uppnåtts	Projektet är hållbart (eller kommer sannolikt att vara hållbart) efter slutförandet
Tillfredsställande	Projektets mål och verksamhet är anpassade till behovsbedömningarna från 2016 och 2018 ¹ i alla väsentliga avseenden	Projektgenomförandet drabbades av förseningar, men de hanterades på lämpligt sätt	Kostnadernas rimlighet hade bedömts men inte dokumenterats tillräckligt	Ramen för rapportering och övervakning mäter output men inte utfall	De flesta planerade resultat har uppnåtts	Projektet är hållbart trots att det saknas en hållbarhetsstrategi
Vissa brister	Projektets mål överensstämmer med behovsbedömningarna i de flesta avseenden, men projektets verksamhet är inte anpassad till dem i alla avseenden	Projektgenomförandet drabbades av vissa förseningar som inte hanterades på ett ändamålsenligt sätt eller i tid	Kostnadernas rimlighet har inte bedömts systematiskt och inte dokumenterats på lämpligt sätt	Ramen för rapportering och övervakning mäter output men inte utfall, och uppföljningsåtgärder har inte vidtagits i tid	Flera planerade resultat har inte uppnåtts	Ingen hållbarhetsstrategi har utarbetats, och projektverksamheten är inte hållbar
Otillfredsställande	Projektets mål och verksamhet är inte anpassade till behovsbedömningarna	Projektgenomförandet drabbades av flera förseningar som inte hanterades på ett ändamålsenligt sätt och i tid	I budgeten finns det inga ingående uppgifter om projektverksamheten, vilket gör att det inte går att göra en kostnadsbedömning	Ramen för rapportering och övervakning mäter inte output eller utfall	De flesta planerade resultaten har inte uppnåtts	Projektet är inte hållbart
Det går ännu inte att dra några slutsatser						

¹ Under 2016 genomförde kommissionen en behovsbedömning av åtgärder på kort, medellång och lång sikt som skulle ligga till grund för ett ökat EU-stöd till Turkiet i samband med flyktingkrisen. Den uppdaterades 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

Källa: Revisionsrätten, baserat på facilitetens projektdokumentation.

Förkortningar

CCTE: villkorade kontantöverföringar för utbildning (*Conditional Cash Transfer for Education*).

C-ESSN: det kompletterande sociala nödskyddsnetet (*Complementary Emergency Social Safety Net*).

Echo: kommissionens generaldirektorat för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder.

ESSN: det sociala nödskyddsnetet (*Emergency Social Safety Net*).

GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar: kommissionens generaldirektorat för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar.

IPA: instrumentet för stöd inför anslutningen.

Pictes: ett projekt som främjar integreringen av syriska barn i det turkiska utbildningssystemet (*Promoting the integration of Syrian Children into Turkish Education System*).

Piktes: ett projekt som främjar integreringen av syriska barn i det turkiska utbildningssystemet (*Promoting Integration of Syrian Kids into the Turkish Education System*).

Shifa: ett projekt som stärker infrastrukturen för hälso- och sjukvård (*Strengthening Health Infrastructure for All*).

Sihat: ett projekt som ska förbättra dels hälsotillståndet bland den syriska befolkningen med tillfälligt skydd, dels tillhörande tjänster som tillhandahålls av turkiska myndigheter (*Improving the Health Status of the Syrian Population under Temporary Protection and Related Services Provided by Turkish Authorities*).

Sumaf: stöd till övervakningen av åtgärder som finansieras genom faciliteten (*Support to the Monitoring of Actions Financed*).

Ordförklaringar

direkt förvaltning: när kommissionen på egen hand förvaltar en EU-fond eller ett EU-program, till skillnad från delad förvaltning eller indirekt förvaltning; när det gäller faciliteten för flyktingar i Turkiet genomförs projekt genom direkt förvaltning av den turkiska regeringen.

effekt: de vidare långsiktiga konsekvenserna av ett avslutat projekt eller program, såsom socioekonomiska fördelar för befolkningen som helhet.

indirekt förvaltning: en metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen anförtrot genomförandeuppgifter åt andra enheter (såsom länder utanför EU och internationella organisationer).

kontantstödsprojekt: projekt som inbegriper direkt överföring av pengar till slutmottagare.

kostnadseffektivitet: uppnående av avsedda utfall i förhållande till kostnader.

logisk ram: ett detaljerat planeringsverktyg för genomförande, förvaltning, övervakning och utvärdering av ett projekt.

output: det som produceras eller uppnås genom ett projekt, till exempel en utbildningskurs som hålls eller en väg som byggs.

pelarbedömning: kommissionens bedömning av de regler och förfaranden som tillämpas vid indirekt förvaltning för att se till att EU:s ekonomiska intressen skyddas i samma utsträckning som vid direkt förvaltning.

utfall: en omedelbar eller mer långsiktig förändring till följd av ett projekt, såsom fördelarna med bättre utbildad arbetskraft eller förbättrade transportförbindelser.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-06>.

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-06>.

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelbrottsnivå, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Bettina Jakobsen med stöd av Katja Mattfolk (kanslichef), Aino Rantanen (attaché), Pietro Puricella (förstachef), Kim Hublé (uppgiftsansvarig) och Ainhoa Pérez-Infante, Erika Söveges och Luis Vicente (revisorer). Michael Pyper gav språkligt stöd. Alexandra Mazilu bidrog med grafiskt stöd.



Bettina Jakobsen



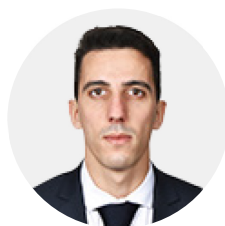
Katja Mattfolk



Aino Rantanen



Pietro Puricella



Luis Vicente



Alexandra Mazilu



Michael Pyper

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-1862-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/046503	QJ-AB-24-005-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1841-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/399096	QJ-AB-24-005-SV-N

Genom faciliteten för flyktingar i Turkiet kanaliseras stöd till flyktingar och värdsamhället i Turkiet. Vi följde upp våra rekommendationer från 2018 och undersökte om stöd via faciliteten gavs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Vi konstaterade att faciliteten gav relevant stöd i en svår situation och att kommissionen hade förbättrat förvaltningen av den genom att genomföra våra tidigare rekommendationer. Alla granskade projekt tillgodosåg stödmottagarnas behov och levererade den planerade outputen, men genomförandet hade försenats av olika skäl. Projektkostnader bedömdes inte systematiskt och mätningen av deras effekt var otillräcklig. Hållbarhet säkerställdes endast för infrastrukturprojekt. Vi drar slutsatsen att faciliteten hade kunnat ge mer valuta för pengarna och påvisbara effekter och ger fyra rekommendationer för framtida åtgärder.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors