

Särskild rapport

Faciliteten för flyktingar i Turkiet: till bra hjälp, men förbättringar behövs för att få mer valuta för pengarna

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman 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 resultat eller regelefterlevnad, 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. Bettina Jakobsen var också föredragande ledamot för rapporten och ledde revisionsarbetet med stöd av Katja Mattfolk (kanslichef), Kim Storup (attaché), Alejandro Ballester Gallardo (förstechef), Cyril Messein (uppgiftsansvarig) och Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic och Nikolaos Zompolas (revisorer).



Från vänster till höger: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein och Kim Storup.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt
Akronymer och förkortningar	
Sammanfattning	I–XI
Inledning	1–11
Faciliteten för flyktingar i Turkiet	6–9
Facilitetens styrkommitté	10–11
Revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod	12–15
Iakttagelser	16–63
Faciliteten mobiliserade snabbt relevant stöd, men var inte helt ändamålsenlig som samordningsmekanism	16–35
Faciliteten tillgodosåg flyktingarnas främsta behov, förutom i fråga om kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd	17–24
Faciliteten uppnådde sitt mål om att ingå kontrakt för tre miljarder euro på två år	25–29
Faciliteten bidrog till bättre samordning, men effektivisering och komplementaritet i biståndet uppnåddes inte systematiskt	30–35
I en svår situation hjälpte de humanitära projekten flyktingar med deras grundläggande behov, men de gav inte alltid förväntad valuta för pengarna	36–63
Det finns utrymme att förbättra effektiviteten i projekten	38–47
Det fanns brister i övervakningen av kontantstödsprojekt och mätningen av resultat	48–54
De granskade projekten har förbättrat för flyktingarna, men hälften av projekten har ännu inte uppnått förväntade utfall	55–63
Slutsats och rekommendationer	64–74
Bilaga I – Nationella bidrag till faciliteten för flyktingar i Turkiet	
Bilaga II – Faciliteten för flyktingar i Turkiet: en samordningsmekanism	
Bilaga III A – Översikt över granskade humanitära projekt	
Bilaga III B – De granskade projektens resultatuppfyllelse	
Bilaga IV – Förteckning över intervjuer som utfördes i Turkiet 2018	

- Bilaga V – Viktiga datum och händelser för faciliteten
- Bilaga VI – Facilitetens kontrakteringshastighet jämfört med EU:s förvaltningsfonder
- Bilaga VII – Komplexiteten i EU:s bistånd till flyktingar i Turkiet – exemplet med utbildningssektorn
- Bilaga VIII – Överföring av uppgifter om ESSN-mottagare och begränsning av åtkomsten till uppgifter

Kommissionens svar

AKRONYMER OCH FÖRKORTNINGAR

CCTE	<i>Conditional Cash Transfer for Education</i> , villkorade kontantöverföringar för utbildning
EBRD	Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling
Echo	Europeiska kommissionens generaldirektorat för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder, GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder
EIB	Europeiska investeringsbanken
ESSN	Det sociala nödskyddsnätet <i>Emergency Social Safety Net</i>
Familje- och socialministeriet	Det turkiska ministeriet för familje- och socialpolitik
FN	Förenta nationerna
Föranslutningsinstrument	Instrument för stöd inför anslutningen
GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar	Europeiska kommissionens generaldirektoratet för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar
KfW	Den tyska utvecklingsbanken <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
Migrationsdirektoratet	Det turkiska generaldirektoratet för migrationshantering
Utbildningsministeriet	Det turkiska ministeriet för nationell utbildning

SAMMANFATTNING

I. Faciliteten för flyktingar i Turkiet är EU:s svar på Europeiska rådets uppmaning om en betydande ökning av det finansiella stödet till flyktingar i Turkiet. Det är en mekanism för att samordna och effektivisera de tre miljarder euro som samlats in från EU och EU:s medlemsstater. Stödet ska gå till humanitär och icke-humanitär hjälp, med en anslagstilldelning på 1,4 respektive 1,6 miljarder euro. Syftet med faciliteten är att förbättra effektiviteten och komplementariteten i det stöd som ges till flyktingar och värdsamhällen i Turkiet.

II. I vår revision undersökte vi om faciliteten ger ändamålsenligt stöd till flyktingar i Turkiet. Vi tittade främst på förvaltningen av facilitetens första delbetalning och på de resultat som uppnåtts hittills i det humanitära arbetet.

III. Vi kunde konstatera att man under hård press snabbt lyckades mobilisera tre miljarder euro från EU:s budget och medlemsstaterna till faciliteten för flyktingar i Turkiet för att snabbt sätta in insatser i flyktingkrisen. Målet om att samordna insatsen på ett ändamålsenligt sätt uppnåddes dock inte helt och hållet. De granskade projekten gav bra hjälp till flyktingarna. De flesta av projekten har uppnått sin output, men hälften av dem har ännu inte uppnått förväntade utfall. Vi kunde även se att det fanns utrymme för ökad effektivitet i kontantstödsprojekten. Vi drar därför slutsatsen att faciliteten kunde ha haft mer ändamålsenlig verkan och att det skulle gå att få mer valuta för pengarna.

IV. Kommissionen genomförde en omfattande behovsbedömning för att avgöra vilka flyktingarnas främsta behov var. Oenighet mellan Turkiet och EU om hur man skulle tillgodose dessa mest trängande behov i fråga om kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd ledde till otillräckliga insatser på dessa områden.

V. Genom faciliteten gavs stöd till liknande typ av verksamhet inom hälso- och sjukvårdssektorn och utbildningssektorn genom olika instrument. Detta gjorde samordningen svårare och ledde till att olika förvaltningsstrukturer användes samtidigt för att finansiera liknande projekt.

VI. Vi såg vissa bra exempel inom hälso- och sjukvården, där kommissionen stödde en övergång från humanitärt bistånd till mer långsiktigt utvecklingsbistånd, men denna komplementaritet uppnåddes inte systematiskt.

VII. Vi kunde även se att det fanns utrymme för att förbättra effektiviteten i de humanitära projekt som finansierades genom faciliteten. När kommissionen granskade projektförslag gjorde man för det första inte alltid någon övergripande bedömning av om de budgeterade kostnaderna var rimliga. För det andra var de indirekta kostnaderna i samband med utbetalningar till de partner som genomförde stora kontantstödsprojekt höga, även om de låg i linje med den rättsliga ramen, och nivån på förskottsbetalningar överensstämde inte med projektens faktiska kassautflöde.

VIII. Kommissionen vidtog lämpliga åtgärder för att övervaka humanitära projekt. Den främsta begränsningen var de turkiska myndigheternas vägran att lämna ut uppgifter om bidragsmottagare i de två kontantstödsprojekten. Faktum är att varken kommissionen eller revisionsrätten har kunnat följa bidragsmottagarna i projekten från registrering till utbetalning.

IX. Facilitetens ram för resultatmätning, som ska rapportera om de konsoliderade resultaten, höll fortfarande på att utarbetas. Utgångsvärden, delmål och kvantifierade målvärden för högnivåindikatorer hade ännu inte färdigställts. Den offentliga redovisningen var begränsad, och den omfattade inte EU:s hela bistånd till flyktingar i Turkiet.

X. Alla humanitära projekt som vi granskade hjälpte till att tillgodose flyktingarnas behov, främst genom kontantstöd. De flesta av projekten levererade helt eller mestadels avsedd output. Hälften av dem hade dock ännu inte uppnått förväntade utfall, och nio av tio behövde förlängas. De svåra förutsättningarna att arbeta i var den främsta orsaken till att projekt som drevs av internationella icke-statligaorganisationer inte blev genomförda i tid.

XI. I rapporten ges sex rekommendationer som är tänkta att leda till bättre effektivitet och ändamålsenlighet inför den andra delbetalningen från facilitetens budget. Kommissionen bör

- på ett bättre sätt tillgodose flyktingarnas behov av kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd,

- förbättra biståndets effektivitet och komplementaritet,
- genomföra en strategi för övergången från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd,
- förbättra effektiviteten i kontantstödsprojekten,
- tillsammans med de turkiska myndigheterna verka för att förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta,
- öka övervakningen av och rapporteringen om faciliteten för flyktingar i Turkiet.

INLEDNING

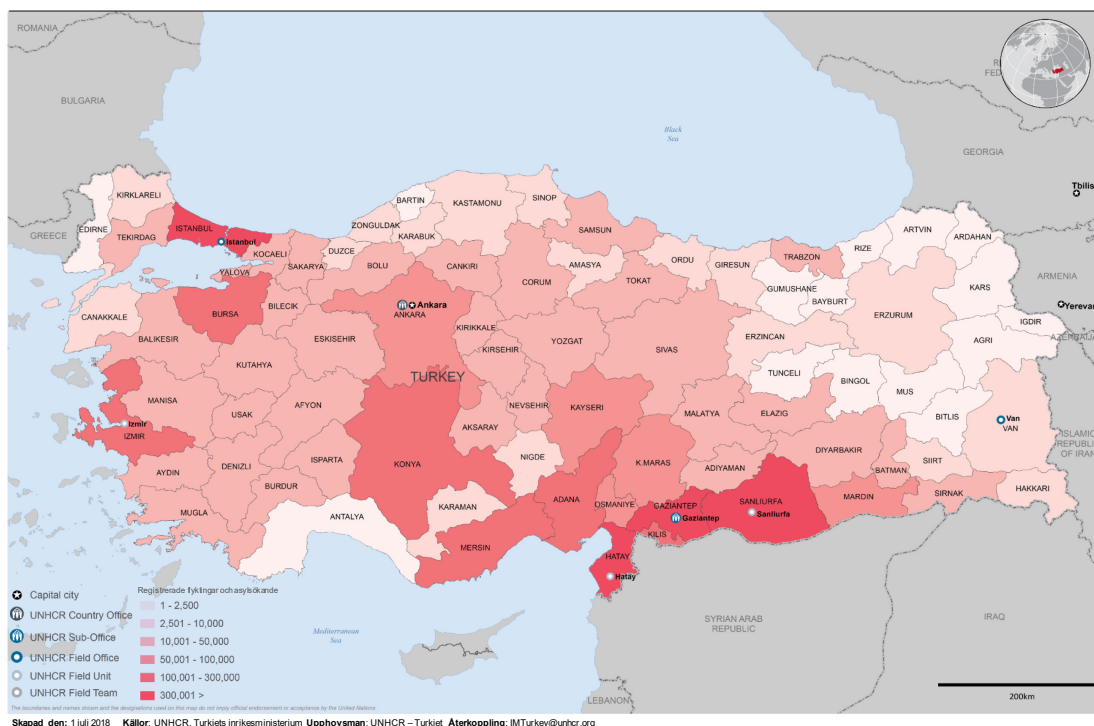
1. Turkiet och EU har varit knutna till varandra genom ett associeringsavtal sedan 1963. Europeiska rådet beviljade Turkiet status som kandidatland för att gå med i EU i december 1999, och anslutningsförhandlingar inleddes 2005. Turkiet är den överlägset största mottagaren av bidrag från EU:s instrument för stöd inför anslutningen, som EU använder för att förbereda kandidatländer för medlemskap i EU, med över nio miljarder euro anslagna för perioden 2007–2020¹.
2. På grund av sitt geografiska läge är Turkiet både ett mottagar- och transitland för många flyktingar. Till följd av ökade migrationsflöden, främst på grund av konflikten i Syrien, har Turkiet det högsta antalet flyktingar i världen: nästan fyra miljoner². Av dessa är runt 3,5 miljoner syrier, av vilka cirka 94 % bor utanför flyktingläger³. Sedan början på krisen har Turkiet fortlöpande gett betydande hjälp till flyktingar.

¹ Se revisionsrättens särskilda rapport nr 7/2018 om EU:s föranslutningsstöd till Turkiet.

² Källa: UNHCR den 31 maj 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Turkiet självt ger endast flyktingstatus till personer som är påverkade av händelser i Europa. Under 2013 gav Turkiet en särskild status till syrier och kallar dem syrier med tillfälligt skydd. Om inget annat anges används begreppet "flykting" i denna rapport för alla som söker internationellt eller tillfälligt skydd.

Karta 1 – Flyktingar och asylsökande uppdelade efter provinser i Turkiet som det såg ut i juni 2018



Källa: UNHCR.

3. Den syriska flyktingkrisen har inte endast påverkat Turkiet. Även EU:s medlemsstater har påverkats. Bara under 2015 tog sig ungefär 850 000 flyktingar över Medelhavet från Turkiet till Grekland⁴ och sökte asyl i EU-länder. Efter antagandet av den europeiska migrationsagendan i maj 2015 vidtog EU och medlemsstaterna flera olika åtgärder för att hantera de utmaningar som man kunde se.

4. Den 15 oktober 2015 föreslog kommissionen en gemensam handlingsplan för EU och Turkiet som skulle hjälpa Turkiet att hantera migrationskrisen. Handlingsplanen innehöll åtgärder som EU och Turkiet skulle genomföra i syfte att a) hjälpa syrierna med tillfälligt skydd i Turkiet samt stödja de samhällen som tar emot dem och b) förbättra samarbetet i syfte att stoppa de irreguljära migrationsflödena till EU.

⁴ Faktablad från GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo) om Turkiet, mars 2016.

5. Den första åtgärden som EU skulle genomföra enligt handlingsplanen var att mobilisera betydande belopp för att hjälpa Turkiet att hantera de utmaningar som syrierna med tillfälligt skydd innebar⁵. Finansieringen skulle mobiliseras så flexibelt och snabbt som möjligt. För att uppfylla detta krav inrättade kommissionen faciliteten för flyktingar i Turkiet.

Faciliteten för flyktingar i Turkiet

6. Faciliteten är en samordningsmekanism som ska "hjälpa Turkiet att tillgodose behoven av akut humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd till flyktingar och deras värdsamhällen, nationella och lokala myndigheter i arbetet med att förvalta och hantera konsekvenserna av tillströmningen av flyktingar". Syftet med den är "att samordna och effektivisera de åtgärder som finansieras genom unionens budget och bilaterala bidrag från medlemsstaterna" och "att öka effektiviteten och komplementariteten i stödet till flyktingar och värdsamhällen i Turkiet"⁶. Faciliteten är ett innovativt verktyg för att sammanföra medel och skiljer sig från andra sådana mekanismer som används i EU, exempelvis EU:s förvaltningsfonder⁷ (se **tabell 1**).

⁵ Den fullständiga texten i den gemensamma handlingsplanen finns här: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Artiklarna 1 och 2 i kommissionens beslut (C (2015) 9500) ändrat genom kommissionens beslut av den 10 februari 2016.

⁷ En förvaltningsfond är en juridisk konstruktion med egen finansiell struktur där finansieringen kommer från flera olika givare som tillsammans finansierar en insats enligt gemensamt överenskomna syften och redovisningsformat (enligt Arbetsdokument XI, EU:s förvaltningsfond, Förslag till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2018).

Tabell 1 – Skillnaden mellan faciliteten för flyktingar i Turkiet och EU:s förvaltningsfonder

	Faciliteten	EU:s förvaltningsfonder
Inom EU:s budget	X	
Resurser sammanförs från olika håll	X	X
Givarna bidrar med ett fast belopp	X	
Även givare från utanför EU		X
Väljer själv projekt		X
Särskild ram för resultatmätning	X	X
Särskild årsredovisning		X

Källa: Revisionsrätten.

7. Faciliteten inrättades den 1 januari 2016 med en budget på tre miljarder euro som skulle användas under 2016 och 2017⁸. Av denna summa kom en miljard från EU:s budget och två miljarder från EU:s medlemsstater⁹ (i bilaga I visas hur mycket medlemsstaterna bidragit med till faciliteten för flyktingar i Turkiet). Det stöd som ges ska gå till humanitär och icke-humanitär hjälp, med en anslagstilldelning på 1,4 respektive 1,6 miljarder euro. I faciliteten samordnas finansiering från olika befintliga instrument (se **tabell 2**).

⁸ Artiklarna 4 och 9 i kommissionens beslut (C(2015) 9500) ändrat genom kommissionens beslut av den 10 februari 2016.

⁹ EU:s medlemsstater lämnade dessa två miljarder euro i form av externa intäkter avsatta för särskilda ändamål och de bokfördes under budgetposterna för instrumentet för stöd inför anslutningen och humanitärt bistånd. Rättsligt sett är därmed faciliteten helt finansierad genom EU:s budget.

Tabell 2 – Var medlen i faciliteten kommer ifrån

Finansieringsinstrument (i miljoner euro)	Post i EU:s budget	EU:s budget (a)	Bidrag från medlemsstaterna (b)	Sammanlagd budget i faciliteten (a+b)
Humanitärt bistånd (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrumentet för stöd inför anslutning	22 02 03	650	910	1 560
Finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete	21 02	20		20
Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred	19 02 01	20		20
Delsumma icke-humanitärt bistånd (2)		690	910	1 600
SUMMA (1+2)		1 000	2 000	3 000

Källa: Europeiska kommissionens första årsrapport om faciliteten för flyktingar i Turkiet.

8. Biståndet är främst inriktat på sex prioriterade områden: 1) humanitärt bistånd, 2) migrationshantering, 3) utbildning, 4) hälso- och sjukvård, 5) kommunal infrastruktur samt 6) socioekonomiskt stöd¹⁰. Projekten som finansieras genom faciliteten väljs och genomförs genom de underliggande instrumenten (se **tabell 2**) och därmed i enlighet med de regler och krav som gäller för de instrumenten¹¹. Här ingår även genomförande genom EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien (Madad-fonden)¹². I **bilaga II** visas mer utförligt hur detta går till.

9. I uttalandet från EU och Turkiet den 18 mars 2016¹³ bekräftade Europeiska rådets medlemmar och Turkiet sitt åtagande att genomföra den gemensamma handlingsplanen som ska stoppa den irreguljära migrationen från Turkiet till Grekland¹⁴. Samtidigt kom man

¹⁰ Protokoll från styrkommitténs andra sammanträde den 12 maj 2016.

¹¹ Artikel 6.3 i kommissionens beslut (C(2015) 9500) ändrat genom kommissionens beslut av den 10 februari 2016.

¹² Madad-fonden inrättades i december 2014 för att långsiktigt hjälpa syriska flyktingar med utbildning och ekonomiskt och socialt stöd i grannländerna, bland annat Turkiet. Efter att faciliteten för flyktingar i Turkiet upprättats går en del av facilitetens medel till Madad-fonden.

¹³ Det andra uttalandet från EU och Turkiet finns att läsa här:
<http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

¹⁴ I april 2018 rapporterade kommissionen att antalet personer som tar sig irreguljärt från Turkiet till Grekland har minskat med 97 % jämfört med innan uttalandet trädde i kraft. För mer information, se *EU-Turkey statement - Two years on* (uttalandet från EU och Turkiet – två år

även överens om att ytterligare tre miljarder euro kunde tillföras facilitetens budget före utgången av 2018. Den 28 juni 2018 enades Europeiska rådet om att inleda den andra delbetalningen från facilitetens budget.

Facilitetens styrkommitté

10. Faciliteten styrs av en styrkommitté, med kommissionen som ordförande och företrädare för alla EU-medlemsstater som ledamöter. Turkiska företrädare är närvarande som rådgivare vid sammanträdena och deltar i samtalen om hur stödet ska genomföras. Styrkommitténs uppgift är att ge strategisk vägledning, som ska bestå i att man ”fastställer övergripande prioriteringar, vilka typer av åtgärder som ska stödjas, de instrument som ska användas [...] och samordningen av åtgärder” som finansieras genom faciliteten¹⁵. Den ska även övervaka och bedöma genomförandet av åtgärderna.

11. Kommissionen har alltid det slutgiltiga ansvaret för åtgärdernas förvaltning. GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar har tillsammans med EU:s delegation i Turkiet ansvar för att genomföra projekt som finansieras via instrumentet för stöd inför anslutningen, medan GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder har ansvar för det humanitära arbetet. Kommissionen har även ansvaret för projekt som genomförs via Madad-fonden.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

12. Vårt mål var att bedöma hur faciliteten förvaltas och vilka resultat som hittills uppnåtts. Revisionen omfattar tiden från det att faciliteten inrättades fram till och med den 31 mars 2018. Den främsta frågan som vi ville ha svar på var följande: Ger faciliteten för flyktingar i Turkiet ändamålsenligt stöd till flyktingarna i Turkiet? Denna fråga delades upp i två delfrågor:

senare) på: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

¹⁵ Artikel 5.1 i kommissionens beslut (C(2015) 9500) ändrat genom kommissionens beslut av den 10 februari 2016.

- a) Har det faktum att faciliteten inrättats och fungerar som mekanism bidragit till lämpligt, snabbt och väl samordnat stöd?

För att få svar på denna fråga undersökte vi huruvida kommissionen fastställt flyktingarnas främsta behov och tillgodosett dessa på ett snabbt och samordnat sätt.

- b) Har de humanitära projekt som finansierats via faciliteten gett de förväntade resultaten?

För att få svar på denna fråga undersökte vi hur ett urval av projekt som finansierats via faciliteten hade genomförts och övervakats och vilka resultat dessa projekt lett till. Eftersom de flesta icke-humanitära projekt ännu inte hade kommit tillräckligt långt i genomförandet vid tidpunkten för vår revision¹⁶ fokuserade vi främst på humanitära projekt i den här delen av vår analys.

13. Vi granskade tio humanitära projekt som hade kostat 458 miljoner euro (se **bilaga III A**). När vi valde ut projekt att granska strävade vi efter att få en bra blandning av projekt när det gällde sådant som ekonomisk betydelse, sektorer (grundläggande behov, skydd, hälso- och sjukvård, utbildning) och typ av organisation som stod för genomförandet (FN-organ eller internationella icke-statliga organisationer). Projekten valdes ut bland sammanlagt 45 kontrakt gällande humanitärt bistånd och motsvarade 33 % av det sammanlagda kontrakterade beloppet för humanitärt bistånd.

14. Revisionen genomfördes genom skrivbordsgranskningar och intervjuer med olika kommissionsavdelningar, EU:s delegation och Echos kontor i Turkiet, vissa EU-medlemsstaters företrädare i facilitetens styrkommitté, de turkiska myndigheterna,

¹⁶ Icke-humanitärt bistånd avser främst mer långsiktigt utvecklingsbistånd med inriktning på utbildning, hälso- och sjukvård, migrationshantering och socioekonomiskt stöd. På grund av deras särskilda karaktär tar denna typ av projekt i allmänhet längre tid att genomföra, oftast mellan två (för operativa insatser som utbildning och utrustning för hälso- och sjukvård) och fyra år (för infrastrukturrelaterade åtgärder som vårdcentraler och skolor).

internationella organ och icke-statliga organisationer och de slutliga bidragsmottagarna¹⁷. Vi besökte åtta av de tio projekten i vårt urval under vårt besök i Turkiet i januari 2018¹⁸.

15. Det turkiska ministeriet för familje- och socialpolitik gav oss inte tillträde till sin databas över bidragsberättigade mottagare i de kontantöverföringsprojekt som vi granskade (det sociala nödskyddsnätet (ESSN) och villkorade kontantöverföringar för utbildning (CCTE)). Därmed kunde vi inte följa de slutliga bidragsmottagarna från registrering till utbetalning. Närmare information finns i **punkt 53**.

IAKTTAGELSER

Faciliteten mobiliserade snabbt relevant stöd, men var inte helt ändamålsenlig som samordningsmekanism

16. Vi bedömde följande:

- a) Huruvida man i faciliteten tog reda på vilka flyktingarnas främsta behov var och tog hänsyn till dessa genom en övergripande och noggrann behovsbedömning.
- b) Huruvida den administrativa organisationen i faciliteten gjorde att man snabbt kunde ingå kontrakt med utförare för de tre miljarderna, det vill säga under perioden 2016–2017, i enlighet med kommissionens beslut om facilitetens inrättande.
- c) Huruvida biståndet samordnades på ett ändamålsenligt sätt i faciliteten. I synnerhet undersökte vi om förfarandena för att välja ut och godkänna insatser effektiviserade biståndet och säkerställde komplementaritet mellan i) de olika EU-finansieringsinstrument som användes och ii) humanitärt och icke-humanitärt stöd.

¹⁷ I **bilaga III** finns en förteckning över alla organisationer som intervjuats under revisionsbesöket i Turkiet.

¹⁸ De andra två låg för långt bort för att det skulle vara praktiskt möjligt att ta sig dit.

Faciliteten tillgodosåg flyktingarnas främsta behov, förutom i fråga om kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd

17. Anslaget på tre miljarder euro var ett resultat av ett politiskt beslut som EU:s medlemsstater och Turkiet enats om. Detta belopp utgjorde en väsentlig ökning av det sammanlagda stöd som EU ger till Turkiet. Det var dock inte meningen att detta belopp skulle täcka hela kostnaden för hjälp till flyktingarna¹⁹.

En behovsbedömning med vissa begränsningar

18. Enligt EU:s och Turkiets gemensamma handlingsplan (se **punkt 4**) skulle EU-institutionerna och Turkiet genomföra en genomgripande gemensam behovsbedömning innan de tre miljarderna betalades ut²⁰. Trots att de turkiska myndigheterna deltog i behovsbedömningen ställde de sig inte officiellt bakom den.

19. Behovsbedömningen var färdig i juni 2016. Den var omfattande i och med att den inbegrep en bedömning av både humanitära behov och utvecklingsbehov, gav bra information om de syriska flyktingarnas situation och redogjorde för brister som måste åtgärdas, med beaktande av tidigare, pågående och planerat bistånd till syrier med tillfälligt skydd i Turkiet. Behovsbedömningen var dock inte tillräckligt noggrann:

- a) De flesta sifferuppgifter (till exempel sektorsstatistik) i behovsbedömningen kom från de turkiska myndigheterna. De konsulter som utförde behovsbedömningen hade inte tillgång till primäruppgifter. De kunde därför inte kontrollera riktigheten i de beräknade kostnaderna för de åtgärder som behövdes för att tillgodose flyktingarnas och värdsamhällenas behov.
- b) Det fanns inte tillräckliga aktuella demografiska uppgifter uppdelade efter kön, ålder och vistelseort och inte tillräckligt med uppgifter om utsatta grupper (hushåll med kvinnor som huvudförsörjare, barn, äldre och så vidare). Konsulterna beskrev detta som

¹⁹ I de inledande behovsbedömningar som de turkiska myndigheterna genomförde beräknades det sammanlagda behovet uppgå till 14 454 miljoner euro för perioden 2016–2018.

²⁰ Punkt 3, del 1 i den gemensamma handlingsplanen för EU och Turkiet.

ett allvarligt hinder för deras arbete med att bedöma behoven och utforma program och insatser. När det till exempel gällde sektorn socialt stöd och social sammanhållning hade den senaste landsomfattande undersökningen om utsatta grupper genomförts 2013.

- c) Behovsbedömningen rörde syrier med tillfälligt skydd och inte behoven hos flyktingar från andra länder (till största delen afghaner och irakier). Den absolut största flyktinggruppen i Turkiet är syrier med tillfälligt skydd (se **punkt 2**), och därför var syrier med tillfälligt skydd den främsta målgruppen för stöd från faciliteten. Detta går dock emot det angivna syftet med faciliteten, vilket är att hjälpa alla flyktingar.

20. De prioriterade områdena i faciliteten (se **punkt 8**) överensstämde till största delen med behovsbedömningen. Det enda undantaget är det man kallar "migrationshantering", som styrkommittén valde ut som ett prioriterat område trots att det inte ingick i behovsbedömningen. Med tanke på att huvudsyftet med faciliteten var att hjälpa flyktingar och värdsamhällen och att 350 miljoner euro redan hade anslagits för stöd till migrationshantering i Turkiet genom instrumentet för stöd inför anslutningen (utanför faciliteten) kan motiven för att ta med det som ett prioriterat område ifrågasättas. Faktum är att styrkommittén efter att ha finansierat två migrationshanteringsprojekt beslutade att det inte skulle anslås mer medel till detta område.

21. De prioriterade områdena var vagt definierade för att tillåta nödvändig flexibilitet under svåra och snabbt föränderliga omständigheter. De enskilda projekten skulle tillgodose flyktingarnas specifika behov. Vi undersökte syftesbeskrivningen till de tio projekt som vi hade valt ut för granskning och fann att detta faktiskt gällde alla projekt (se **bilaga III B**). När organisationerna som utför de humanitära projekten ansöker om finansiering måste de beskriva de aktuella problemen, behoven och riskerna och på vilket sätt den föreslagna insatsen är lämplig och överensstämmer med kommissionen övergripande humanitära strategi i Turkiet. I **ruta 1** beskrivs hur EU:s största humanitära projekt som finansieras via faciliteten tillgodosåg flyktingarnas behov.

Ruta 1 – ESSN: ett nyskapande sätt att utforma projekt för att hjälpa flyktingar

Det sociala nödskyddsnätet (ESSN) är det största humanitära projektet som EU någonsin finansierat och meningen är att det ska ge stöd till 1,3 miljoner flyktingar. Projektet genomförs i två faser: den första 2016–2018 och den andra 2018–2019, med en budget på 348 respektive 650 miljoner euro. Genom ESSN tillgodoses grundläggande behov (mat, andra artiklar och tjänster) genom att flyktingarna får kontantstöd. Projektet genomförs i hela Turkiet av ett FN-organ i samarbete med en lokal genomförandepartner och de turkiska myndigheterna. Det är nyskapande eftersom det är ett hybridprojekt för humanitärt bistånd som införlivats i det nationella trygghetssystemet.

Trots uppfattningen att det finns risk att pengar hamnar fel har aktörer inom humanitärt bistånd under senare år blivit alltmer ense om fördelarna med kontantstöd²¹. Detta kunde ses på världstoppmötet om humanitära frågor i juni 2016, då kontantöverföringar förespråkades i vissa fall.

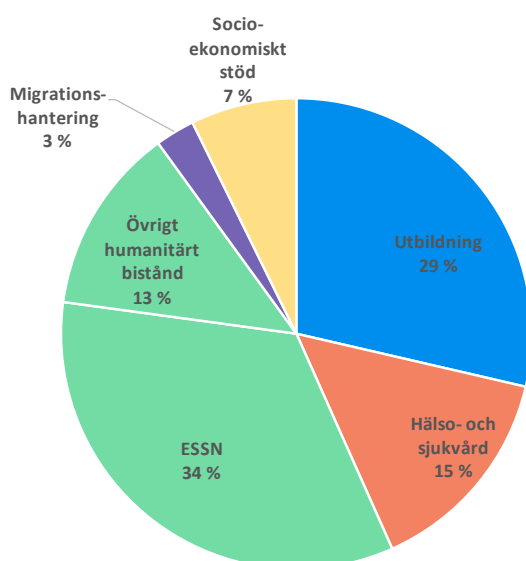
Projektet riktar sig till flyktingar som inte bor i flyktingläger, vilkas möjligheter att komma in på den nationella arbetsmarknaden är begränsade. Det ger dem en regelbunden och förutsägbar inkomst som räcker för att tillgodose deras grundläggande behov (främst mat och husrum). I praktiken får flyktingarna ett fast belopp varje månad (cirka 30 euro per person). De får ett debetkort med vilket de kan ta ut pengar i bankomater eller betala i affärer.

Två prioriterade områden fick inte tillräckligt med stöd

22. Den största delen av medlen i faciliteten gick till de prioriterade områdena utbildning, hälso- och sjukvård och humanitärt bistånd (främst ESSN). Dessa områden stod för cirka 90 % av det totala kontrakterade beloppet (se ***figur 1***).

²¹ Se till exempel <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> och <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

Figur 1 – Andel av facilitetens stöd som gick till vart och ett av de prioriterade områdena (baserat på kontrakterade belopp)



Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

23. Det är svårt att avgöra om fördelningen av medlen står i proportion till behoven inom de prioriterade områdena eftersom styrkommittén inte i förväg hade angett någon vägledande anslagsfördelning mellan de olika områdena. Detta ökar förstås flexibiliteten i fördelningen av medel, men det gör också att det inte går att bedöma skillnaden mellan planerade och faktiska utgifter för vart och ett av de prioriterade områdena.

24. Enligt vad vi kunde se var fördelningen till de prioriterade områdena ”kommunal infrastruktur” och ”socioekonomiskt stöd” otillräcklig. Så som beskrivs i **ruta 2** berodde detta främst på att kommissionen och de turkiska myndigheterna inte kunde enas om hur dessa områden skulle hanteras.

Ruta 2 – Svårigheter i planeringen för de prioriterade områdena "kommunal infrastruktur" och "socioekonomiskt stöd"

Kommunal infrastruktur

I juli 2016 anslog kommissionen 200 miljoner euro till uppbyggnad av kommunal infrastruktur. Man förväntades sig resultat som ökad kapacitet på områdena vatten och avlopp och sophämtning. Man valde ut två samarbetspartner, Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), som skulle genomföra de aktuella åtgärderna på plats. EBRD ville först endast medverka om en del av stödet skulle ges i form av lån, men detta villkor godtog inte av de turkiska myndigheterna. Efter långa förhandlingar fick EBRD ersättas av den tyska utvecklingsbanken Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). I slutändan var både EIB och KfW tvungna att ställa in sina projekt eftersom de lokala institutionerna och kommunerna inte kunde lägga fram förslag på några lämpliga och tillräckligt genomplanerade projekt. Detta ledde till att faciliteten inte gav något stöd till det prioriterade området "kommunal infrastruktur"²². De medel som anslagits för detta prioriterade område fördes över till det prioriterade området "utbildning" i slutet av 2017.

Socioekonomiskt stöd (tillträde till arbetsmarknaden, yrkesutbildning och integration)

Kommissionen har ingått kontrakt till ett sammanlagt värde av 215 miljoner euro inom det prioriterade området "socioekonomiskt stöd", varav de flesta (68 %) ingicks i december 2017, i slutet av kontraktperioden. Ingåendet av kontrakt på detta område försenades eftersom detta i början inte var ett prioriterat område för de turkiska myndigheterna och på grund av oenighet om hur stor del av projekten som skulle finansieras som lån. Eftersom krisen verkar bli långvarig ansåg dock de flesta inblandade aktörer som vi träffade att mer medel bör anslås till detta område för att förbättra flyktingarnas självförsörjningsmöjligheter och deltagande i ekonomi och samhälle.

²² I den regionala planen för flyktingar och motståndskraft (3RP) 2018–2019 som upprättades till följd av Syrienkrisen anges i denna fråga att investeringar i kommunal infrastruktur och kapacitet fortfarande är ett högprioriterat område (s. 5).

Faciliteten uppnådde sitt mål om att ingå kontrakt för tre miljarder euro på två år

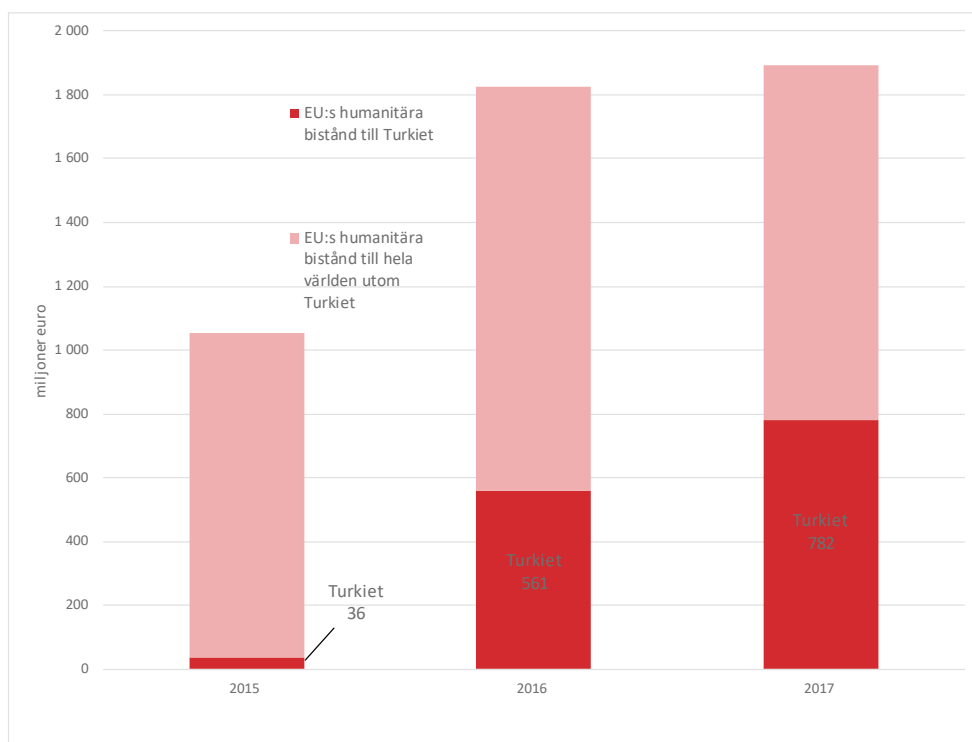
25. Beslutet om att inrätta en facilitet föranleddes av behovet av att mobilisera ytterligare medel. En av de största fördelarna med faciliteten var att medlemsstaterna gick med på²³ att bidra med sina två miljarder euro i februari 2016 direkt efter att faciliteten inrättats. Detta innebar att medlen kunde börja användas snabbt med utgångspunkt i ett förväg fastställt budgetbelopp.

26. Även de rättsliga och administrativa ramarna för faciliteten kom på plats relativt snabbt. Kommissionen och medlemsstaterna enades om facilitetens arbetsordning under styrkommitténs första sammanträde den 17 februari 2016. Detta innebar att faciliteten var igång mindre än tre månader efter toppmötet mellan EU och Turkiet den 29 november 2015. I **bilaga V** finns en översikt över viktiga datum och händelser som rör inrättandet och styrningen av faciliteten.

27. Medlen i faciliteten betalades ut genom flera olika befintliga instrument (se **punkt 8**) och genomförandepartner. På så sätt kunde faciliteten snabbt utnyttja den väsentliga ökning av EU-medel som fördes över till Turkiet och ingå kontrakt för tre miljarder euro på två år. Så som visas i **figur 2** var ökningen av medel särskilt stor för humanitärt bistånd.

²³ Överenskommelsen träffades den 3 februari 2016, då faciliteten just inrättats (se <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>).

Figur 2 – Ökning av EU:s humanitära bistånd i Turkiet 2015–2017 (baserat på budgeterat humanitärt EU-bistånd för kriser orsakade av människor)



Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

28. Förutom det snabba inrättandet av faciliteten och det ändamålsenliga sammanförandet av medel från olika håll var kommissionens val av genomförandemekanismer, enligt beskrivningen nedan, en viktig faktor som gjorde att facilitetens mål om att snabbt få ut biståndet kunde uppnås.

- a) Kommissionen gav de turkiska myndigheterna tre stora direktstöd värda sammanlagt 660 miljoner euro för stora projekt inom den icke-humanitära delen utan någon inbjudan om att lämna projektförslag. I Turkiet används EU:s direktstöd oftast till mycket mindre projekt värda i genomsnitt en miljon euro.
- b) 70 % av budgeten på tre miljarder euro gick via FN-organ och internationella finansinstitut (se **bilaga II**). Detta innebar att kapaciteten att utnyttja anslagna medel ökade eftersom organisationer av detta slag ofta har möjlighet att genomföra stora projekt, som exempelvis kontantstödsprojektet för diverse ändamål (ESSN) varigenom

merparten av det humanitära biståndet tillhandahölls, med 998 miljoner euro i finansiering (se **ruta 1**).

29. De särskilda villkor som beskrivs i **punkterna 25–28** är inte alltid tillämpliga för andra EU-instrument och förvaltningsfonder utanför faciliteten. Det förklarar varför de medel från instrumentet för stöd inför anslutningen som gick via faciliteten kunde kontrakteras fem gånger så snabbt som det vanliga stödet inför anslutningen i Turkiet. Så som visas i **bilaga VI** gick det även fortare att ingå kontrakt och få ut medlen till utförarna i faciliteten än i EU:s förvaltningsfonder.

Faciliteten bidrog till bättre samordning, men effektivisering och komplementaritet i biståndet uppnåddes inte systematiskt

30. Vi kontrollerade om faciliteten samordnade och effektiviserade det bistånd som gavs genom olika instrument så att ineffektivitet kunde undvikas (till exempel överlappande projekt) och om faciliteten förbättrade komplementariteten i stödet med syftet att främja en övergång från humanitärt till icke-humanitärt bistånd.

31. Vi kunde konstatera att kommissionen samordnade facilitetens strategiska riktning genom en gemensam behovsbedömning och styrningsstruktur (styrkommittén) och en gemensam ram för resultatmätning för både humanitärt och icke-humanitärt stöd. Detta innebar att de två kommissionsavdelningar som har det främsta ansvaret (GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar och GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder, Echo) kunde samordna och utbyta information med varandra och med Madad-fonden.

32. Kommissionen satte dock inte upp tydliga skiljelinjer mellan instrument och genomförandepartner. I vissa fall såg vi att de finansieringsinstrument som faciliteten använde gav stöd till projekt inom hälso- och sjukvårds- och utbildningssektorn som var snarlika varandra. Detta antyder att det fanns parallella förvaltningsstrukturer för finansiering av liknande verksamhet och innebar omfattande samordningsarbete för kommissionen och partner för att undvika överlappning. Detta är inte i linje med facilitetens mål om effektivisering av EU-biståndet. I **ruta 3** finns exempel på hur faciliteten finansierade sinsemellan snarlik verksamhet genom olika instrument.

Ruta 3 – Exempel på sinsemellan snarlik verksamhet finansierad genom olika instrument

Utbildning

På utbildningsområdet fick genomförandepartner medel från faciliteten via tre olika instrument, liksom via föranslutningsinstrumentet (utanför faciliteten) och bilaterala bidrag från medlemsstaterna. I Echos främsta projekt inom utbildning (villkorade kontantöverföringar för utbildning, CTE) låg fokus främst på formell utbildning. Men stöd gavs till formell och informell utbildning även genom Madad-fonden och föranslutningsinstrumentet inom och utanför faciliteten²⁴. Detta medförde att det fanns tre olika projekturvalskommittéer, för Echo, föranslutningsinstrumentet och Madad-fonden, som alla samtidigt arbetade med att godkänna sinsemellan snarlika projekt. Dessutom fanns det andra givare i Turkiet som också gav stöd till utbildningssektorn, vilket komplicerade samordningen. I ***bilaga VII*** beskrivs komplexiteten i den utbildningsverksamhet som finansierades inom och utanför faciliteten.

Skydd

- En ansökan från juni 2016 om finansiering av ett projekt inom det humanitära prioriterade området värt 40 miljoner euro lades tillfälligt åt sidan för att sedan avslås, eftersom den föreslagna verksamheten redan ingick i ett kontrakt som ingåtts med en annan partner inom ramen för Madad-fonden. Det kontraktet skrevs under den 31 mars 2017, nio månader efter att det första förslaget skickats in till Echo.
- Åtgärder för att upprätta trygga platser för kvinnor och flickor genomfördes samtidigt av en och samma genomförandepartner med EU-finansiering från två olika källor: i) från faciliteten via Echo och ii) utanför faciliteten, där genomförandepartneren var underleverantör i ett föranslutningsstödsprojekt värt 40 miljoner euro. I praktiken innebar det att både Echo och EU-delegationen förvaltrade och övervakade samma verksamhet samtidigt men i olika geografiska områden. I detta specifika fall ingick den verksamhet som finansierades utanför faciliteten inte

²⁴ Kommissionen beskriver i 2017 års humanitära genomförandeplan för Turkiet formell utbildning som ett utbildningssystem med hierarkisk struktur och där man i kronologisk ordning går vidare från en nivå eller årskurs till en annan med en fastställd början och ett fastställt slut. Formell utbildning bedrivs vanligen på en institution och innebär någon form av examinering som leder till ett intyg om avslutad utbildning. Informell utbildning beskrivs som flexibel utbildning med alternativa undervisningsarrangemang utanför det formella systemet.

heller i facilitetens ram för resultatmätning, trots att verksamheterna var av liknande slag och pågick samtidigt.

33. Genom att kanalisera stödet via olika instrument kunde kommissionen, så som nämnts tidigare, snabbare få ut medlen från faciliteten på fältet (se **punkt 27**). Å andra sidan medförde detta också att det blev svårare att förvalta, genomföra och övervaka facilitetens verksamhet i stort. Dessa instrument har olika uppdrag och rättsliga ramar, olika genomförandemekanismer, olika krav på redovisning och övervakning och förvaltas av olika avdelningar. I vissa fall gick dessutom EU-stöd i Turkiet utanför faciliteten till samma prioriterade områden som i faciliteten²⁵. Ett antal aktörer som vi intervjuade vid vårt besök i Turkiet bekräftade att denna situation var förvirrande, särskilt när det gällde vilken roll det var meningen att de enskilda instrumenten skulle spela.

34. Det angivna målet för faciliteten att säkerställa komplementaritet i biståndet gäller även kopplingen mellan humanitärt och icke-humanitärt stöd. Vi såg vissa bra exempel inom hälso- och sjukvården, där kommissionen såg till att humanitärt bistånd gick över i mer långsiktigt utvecklingsbistånd, men noterade att denna komplementaritet inte uppnåddes systematiskt. Kommissionen tog till exempel inte fram gemensamma genomförandeplaner för GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder, GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar och EU:s medlemsstater²⁶, trots att sådana planer skulle ha kunnat leda till bättre övergripande samordning och effektivitet i EU:s bistånd. Vi anser att gemensamma genomförandeplaner bör upprättas systematiskt, något som också gjordes i Jordanien och Libanon där kommissionen upprättade gemensamma ramar för humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd i syfte att skapa en övergripande och gemensam insats²⁷.

²⁵ EU-projekt värda över 200 miljoner euro genomfördes utanför faciliteten samtidigt med stödet som gavs till flyktingar i Turkiet genom faciliteten.

²⁶ Det fanns direkta bilaterala bidrag från EU:s medlemsstater, särskilt Tyskland med över 175 miljoner euro 2017, som skulle gå till liknande verksamhet och partner som de i faciliteten (se **bilaga VII** i avsnittet om utbildning).

²⁷ Syftet med den gemensamma ramen för humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd som upprättades för Jordanien till följd av den syrisk krisen var att hantera humanitära prioriteringar, prioriteringar på medellång sikt och utvecklingsprioriteringar, för att på så sätt bättre integrera och samordna de insatser som planeras av GD Grannskapspolitik och

35. I sju av de tio humanitära projekten som vi granskade fann vi inga tecken på att man enats om en övergångs- eller överlämningsstrategi, där humanitära projekt, som är tänkta att sättas in för akuta behov, skulle tas över av den icke-humanitära delen i faciliteten, eller av Turkiet, i de fall då behoven kvarstår under en längre tidsperiod. I många fall omfattades de granskade projekten av uppföljningsåtgärder, med fortsatt humanitärt stöd och med en genomförandeperiod som sträcker sig förbi 2018. Den vägledande tidsgräns som Echo hade angett var att övergången från humanitärt bistånd skulle vara klar i slutet av 2018²⁸. Den tidsgränsen förlängdes senare. I **ruta 4** beskrivs exempel på bra och bristfälliga övergångsstrategier från urvalet av granskade projekt.

Ruta 4 – Exempel på bra och bristfälliga övergångsstrategier för projekt

Projekt 4, som inbegrep stöd till kulturellt anpassad hälso- och sjukvård till syriska flyktingar, är ett exempel på hur kommissionen använde faciliteten för att främja synergier mellan stödet från Echo och föranslutningsinstrumentet i syfte att säkerställa en smidig övergång från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd.

Efter ett första kontrakt värt två miljoner euro tillhandahöll Echo från och med mars 2017 till och med mars 2018 tio miljoner euro till utbildning av syrisk vårdpersonal (läkare och sjuksköterskor) så att de skulle kunna arbeta inom det turkiska sjukvårdssystemet. Efter det fortsatte utbildningsinsatserna tack vare ytterligare 11,5 miljoner euro som delades ut via Madad-fonden. När dessa läkare och sjuksköterskor var färdiga med utbildningen fick de börja arbeta på vårdcentraler för migranter. Deras löner betalades ut av hälsovårdsministeriet med medel från det direktstöd på 300 miljoner euro som var en särskild åtgärd inom ramen för föranslutningsinstrumentet.

utvidgningsförhandlingar, EU:s förvaltningsfond Madad och GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder.

²⁸ I Echos åtgärdsram för Turkiet från mars 2017 anges att målet är att det flyktinganpassade arbetet ska flyttas över till Turkiets offentliga system, andra nationella aktörer eller andra utvecklingsinstrument när dessa har utvecklat tillräcklig kapacitet. Övergången förväntas i princip vara genomförd senast den 31 december 2018, eventuellt med undantag för vissa specialiserade insatser.

Projekt 1, det sociala nödskyddsnätet (ESSN, se ruta 1), utformades 2016 med utgångspunkt i den nationella kapaciteten, och målet var att säkerställa hållbarhet genom att integrera de flyktingar som fick stöd genom ESSN i de nationella trygghetssystemen.

Enligt kommissionens vägledning om kontantöverföringar²⁹ ska kontantstöd, särskilt i långvariga kriser, ges med avsikten att långsiktiga utvecklingsinsatser eller myndigheter ska ta över så snart som möjligt.

Under tiden som revisionen pågick fanns ingen tydlig överlämningsstrategi med uppgifter om vem ska ta över ansvaret för ESSN när EU:s finansiering är slut, och diskussioner pågick. Trots att ESSN är inbyggt i det nationella trygghetssystemet är det helt beroende av finansiering från EU.

Förlängningen av detta projekt 2018 har gett kommissionen mer tid att förhandla fram en överlämningsstrategi. Huruvida överlämnandet kommer att fungera beror i slutändan på om de turkiska myndigheterna är villiga att ta över projektet och anslå tillräckliga medel för att finansiera det.

I en svår situation hjälpte de humanitära projekten flyktingar med deras grundläggande behov, men de gav inte alltid förväntad valuta för pengarna

36. Vi utvärderade effektiviteten och ändamålsenligheten³⁰ i det humanitära biståndet som gavs genom faciliteten och undersökte särskilt

- a) om kommissionen hade säkerställt att kostnaderna för finansierade projekt var rimliga i förhållande till de förväntade resultaten och om projekt genomfördes enligt tidsplan,
- b) om kommissionen noggrant övervakade facilitetens utgifter och tog fram tillräcklig och relevant information om vilka resultat som uppnåts,

²⁹ *Guidance to partners funded by DG ECHO to deliver medium to large-scale cash transfers in the framework of 2017 Humanitarian Implementation Plan* (vägledning för partner som mottar finansiering från Echo för att genomföra medelstora eller stora kontantöverföringsprojekt inom ramen för 2017 års humanitära genomförandeplan).

³⁰ Med *effektivitet* menar vi bästa möjliga förhållande mellan satsade resurser och output eller resultat som åstadkommit, och med *ändamålsenlighet* menar vi i vilken utsträckning målen har uppnåts.

- c) om de humanitära projekten hade gett avsedd output (med det menas vad som åstadkommits eller uppnåtts) och om de haft förväntat utfall (med det menas de förändringar som kommit till stånd som en följd av uppnådd output).

37. Vi granskade tio humanitära projekt som genomfördes genom indirekt förvaltning (av FN-organ) eller direkt förvaltning (av internationella icke-statliga organisationer) (se **bilaga III A**). Trots förseningarna i genomförandet hade nio pågående projekt³¹ kommit tillräckligt långt för att vi skulle kunna redogöra för deras levererade output och uppnådda utfall vid tidpunkten för revisionen.

Det finns utrymme att förbättra effektiviteten i projekten

Kommissionen bedömning av kostnadernas rimlighet uppvisar brister

38. I 2016 och 2017 års humanitära genomförandeplaner för Turkiet anger kommissionen att den övergripande betoningen i de insatser som stöds bör ligga på kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet. Vi kunde konstatera att kommissionen inte alltid gjorde någon övergripande bedömning av om de budgeterade kostnaderna var rimliga när de granskade projektförslag. Vi noterade bland annat följande:

- a) Förhållandet mellan administrativa kostnader och operativa kostnader hade inte bedömts korrekt i fem av tio projekt.
- b) I fyra av tio projekt fanns ingen beräkning av kostnaden per bidragsmottagare. I de fall då kostnaden per bidragsmottagare hade beräknats ledde inte detta alltid till en bedömning av om den framräknade proportionen var rimlig.

39. Vi har full förståelse för att kommissionen arbetar under väldigt olika omständigheter när de betalar ut humanitärt bistånd och att det kan vara svårt att använda standardkostnader och kvantitativa riktvärden. Vi anser dock att sådana verktyg faktiskt kan användas, i synnerhet då det gäller på varandra följande projekt som genomförs av samma

³¹ För projekt 3, kontantstödet CCTE, var de preliminära projektresultaten med uppgifter om skolgång och inskrivningar inte tillgängliga vid tidpunkten för revisionen, varför vi inte kunde bedöma vilket utfall projektet haft.

partner. För fem av de granskade projekten som utgjorde sådana uppföljningsprojekt gjorde kommissionen ingen noggrann jämförelse mellan projekten. I **ruta 5** ges ett antal exempel på fall där kommissionen hade gjort en otillräcklig bedömning av kostnadernas rimlighet.

Ruta 5 – Exempel på otillräcklig bedömning av kostnadernas rimlighet

Kommissionen varken analyserade eller nämnde kostnadernas rimlighet för projekt 4. För projekt 10 bedömde kommissionen att förhållandet mellan de administrativa och operativa kostnaderna var rimligt. Kommissionen hade dock inte dokumenterat den analys som låg till grund för denna bedömning.

Projekt 5 var ett uppföljningsprojekt till två tidigare beviljade stöd där arbetet genomförts av samma internationella icke-statliga organisation. Syftet var inledningsvis att tillhandahålla olika typer av hälso- och sjukvård i Turkiet, som livräddande sjukvård, fysisk rehabilitering, insatser mot psykisk ohälsa och könsrelaterat våld samt skydd. Kommissionen beräknade att kostnaden per bidragsmottagare var 19,50 euro jämfört med 10,88 och 105,11 euro för de två tidigare stöden. Även om insatserna inte var identiska, fanns det ingen tillräckligt dokumenterad analys av anledningarna till eller rimligheten i denna skillnad.

40. För humanitära projekt som genomfördes av FN-partner hade kommissionen ingen fullständig överblick över de kostnader som var förknippade med underleverantörskontrakt med (lokala) genomförandepartner. Utan en sådan överblick kan inte kommissionen göra någon övergripande bedömning av rimligheten i kostnaderna.

ESSN har en hög effektivitetskvot men kan bli effektivare

41. Vid kontantstöd är kostnadseffektiviteten lättare att bedöma eftersom det oftast går att se hur mycket stöd som når den slutgiltiga bidragsmottagaren. Projektens kostnadseffektivitet räknas ut genom att jämföra summan som bidragsmottagarna får i handen med de andra kostnaderna i insatsen (kallat *effektivitetskvot*).

42. För ESSN (se **ruta 1**) hade kommissionen 2016 satt upp ett inledande mål om en effektivitetskvot på 85:15³². Denna målkvot ökades 2018 till 87,5:12,5. Vi jämförde denna

³² Den faktiska effektivitetskvoten var ännu inte känd vid tidpunkten för revisionen.

kvot med andra projekt för grundläggande behov som kommissionen finansierat i regionen och fann att dessa projekt i genomsnitt hade en effektivitetskvot på 79:21³³.

43. Å andra sidan fann vi att den effektivitetskvot som räknats fram för ESSN inte omfattade alla kostnader som var direkt förknippade med projektet, som de utgifter som betalats av det turkiska ministeriet för familje- och socialpolitik som är inblandat i projektet genom stiftelserna för socialt stöd och solidaritet. Dessa stiftelser tar emot flyktingars ansökningar om anslutning till ESSN, bedömer ansökningarna och gör hembesök och agerar genom cirka 1 000 kontor runtom i Turkiet.

44. Vi såg även följande möjligheter att göra ESSN mer effektivt:

- a) Projektet genomförs av ett FN-organ som har rätt att få 7 % av de sammanlagda direkta projektkostnaderna i ersättning för indirekta kostnader, som förvaltnings- och administrationskostnader på huvudkontorsnivå. Denna procentandel är i enlighet med det finansiella och administrativa ramavtalet³⁴ mellan kommissionen och FN, men vi fann att denna procentandel oftast gäller för projekt som har en mycket mindre budget. Eftersom detta projekt var så stort³⁵ uppgick de budgeterade indirekta kostnaderna för de två faserna till 64 miljoner euro³⁶. Trots denna höga summa fanns det inga underlag som kunde visa att denna kostnad var rimlig och att man hade försökt hålla den nere³⁷. I stället låg den på maxgränsen.
- b) Medlen till ESSN överförs från den utförande FN-partnern till banken genom en lokal genomförandepartner. För att överföra medlen tar den lokala genomförandepartnern

³³ I urvalet ingick både faktiska och budgeterade effektivitetskvoter.

³⁴ Artikel 19.4 i de allmänna villkoren i det finansiella och administrativa ramavtalet.

³⁵ Projekt finansierade av Echo har en genomsnittlig budget på nio miljoner euro i faciliteten och på två miljoner euro i övriga världen.

³⁶ Procentandelen för indirekta kostnader var 7 % under ESSN:s första fas och 6,5 % i den andra.

³⁷ Detta var ett krav i den tekniska bilagan till 2016 års humanitära genomförandeplan där det angavs att ESSN skulle uppfylla följande minimikrav: Indirekta kostnader ska hållas så låga som möjligt och vara vederbörligen motiverade.

ut en kontantöverföringsavgift på 8,9 miljoner euro (beräknat som 1 % av de planerade sammanlagda överföringarna). Med tanke på att medlen hade kunnat överföras direkt till banken utan att gå via den lokala genomförandepartnern hade kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt motiverat behovet av denna avgift. Dessutom togs inga sådana avgifter ut i det andra kontantstödsprogrammet i vårt urval (projekt 3, CCTE). Utöver detta debiterade den lokala genomförandepartnern ytterligare 7 % som en fast avgift för indirekta kostnader.

- c) En oförklarligt stor andel av medlen betalas ut i förskott. Enligt de rättsliga ramar som styr samarbetet mellan EU och FN ska kommissionen betala en förfinansiering motsvarande 80 % av det totala kontrakterade beloppet innan projekten startar. Enligt vad vi kunde se var denna förskottsutbetalda andel inte anpassad efter utbetalningsmönstret i något av de granskade kontantstödsprojekten (ESSN och CCTE). För ESSN fick till exempel genomförandepartnern 278 miljoner euro i förskott för fas 1 och 520 miljoner för fas 2. Detta trots att medlen skulle betalas ut i lika stora delar under 16 respektive 13 månader. För fas 2 av CCTE betalade kommissionen ut 40 miljoner euro i förskott i december 2017, trots att den första utbetalningen förväntas göras först i slutet av september 2018. Eventuell ränta på dessa förskottsbetalningar behålls av genomförandepartnerna och återinvesteras inte i ESSN eller CCTE.

Förseningar i genomförandet undergrävde effektiviteten i de flesta granskade projekt

45. Att tidsplaner följs är en viktig aspekt när det gäller effektivitet. Det påverkar även kostnadseffektiviteten eftersom administrativa kostnader som hyra och löner kan behöva betalas även om ett projekt är försenat, vilket kan leda till att mindre pengar går till de faktiska bidragsmottagarna. Nio av tio granskade projekt hade blivit försenade och fick därför förlängas med i genomsnitt 60 %³⁸. I ett fall justerades den ursprungliga budgeten upp, och i tre fall fick man minska budgeten eftersom en del av de planerade insatserna inte kunde genomföras (se **bilaga III A**).

³⁸ I genomsnitt var projekten planerade att ta tolv månader men blev förlängda med sju månader.

46. Vi kunde se flera orsaker till dessa förseningar. I fem fall orsakades förseningarna främst av tekniska och administrativa hinder förknippade med projekten, exempelvis att det inte gick att få tag på den tekniska utrustning eller den personal med rätt erfarenhet som behövdes för att genomföra dem. I ett fall godkände kommissionen en förlängning för att verksamheten på ett bättre sätt skulle kunna lämnas över till det nationella systemet. I tre fall var det de turkiska myndigheternas lagar och regler som icke-statliga organisationer måste följa som utgjorde hinder för att få projekten genomförda i tid³⁹. Detta ledde till att projekt som genomfördes av internationella icke-statliga organisationer, som tidigare varit verksamma i Turkiet, blev avsevärt försenade eller till att insatsernas omfattning fick minskas. Där så var lämpligt visade kommissionen prov på flexibilitet och godkände kontraktsförlängningar och justerade i vissa fall de mål som angetts från början.

47. Det var även svårt för kommissionen att få de turkiska myndigheternas tillstånd att låta internationella icke-statliga organisationer delta i finansieringsfasen. Ministeriet för familje- och socialpolitik ville till exempel inte ge internationella icke-statliga organisationer tillstånd att handlägga ärenden och göra hembesök, vilka är viktiga uppgifter ur skyddssynpunkt. Kommissionen fick ställa in fyra projekt med en sammanlagd budget på 14 miljoner euro, trots att de ansågs relevanta att finansiera för att möta flyktingars akuta skyddsbehov. I **ruta 6** ges exempel på förseningar och svårigheter som påträffades i projekten.

Ruta 6 – Exempel på förseningar och svårigheter i projekten

Projekt 2 – Erbjuder skydd och varaktiga lösningar för flyktingar och asylsökande i Turkiet

Ett viktigt arbete som ingick i projekt 2 var att bistå det turkiska generaldirektoratet för migrationshantering med kontroll, uppdatering och ändring av registrerade uppgifter om 2,7 miljoner syriska flyktingar. Detta projekt genomfördes av ett FN-organ. Kontrollarbetet kom inte igång förrän sju månader senare än planerat. De främsta orsakerna till förseningarna var kuppförsöket i juli 2016 som ledde till interna förändringar inom de offentliga institutionerna som en följd av att högre

³⁹ Många icke-statliga organisationer har fått stänga efter regeringsdekret eller har fått se sin verksamhet starkt begränsad genom mycket hårdare tillämpning av befintliga lagar eller genom nya lagar som införts. Vissa internationella icke-statliga organisationer har till exempel haft svårt att förnya sin registrering, öppna bankkonton och få arbetsvisum eller det nyligen införda samarbetstillståndet som de måste ha för att samarbeta med lokala genomförandepartner.

tjänstemän inom generaldirektoratet för migrationshantering avsattes, samt nya säkerhetsbestämmelser. Dessutom var den tidsplan som gjordes upp när projektet utformades alltför ambitiös med tanke på de tekniska, kapacitetsrelaterade och administrativa svårigheterna på fältnivå. I början av projektet fanns det till exempel inte tillräckligt med erfaren personal i kontrollcentren, och det var prestandaproblem med migrationsdirektoratets databas och problem med internetuppkopplingen.

Dessa svårigheter ledde till två kontraktsändringar, först en förlängning på tolv månader följt av en budgetökning på åtta miljoner euro.

Projekt 8 – Minska de främsta riskerna för flyktingbefolkningen

Syftet med det granskade projektet var att förbättra skyddet för utsatta flyktingar genom individuell ärendehantering, individuella skyddsinsatser och tillhandahållande av information och juridiskt bistånd. Projektet inleddes 2017 och var en fortsättning på ett tidigare projekt som finansierats av kommissionen och som genomförts av samma internationella icke-statliga organisation sedan 2015. Redan från början hade genomförandepartnerna problem med att få tillstånd från de turkiska myndigheterna att bedriva verksamhet på de platser som man först hade planerat (Gaziantep, Ankara och Sanliurfa) liksom med att få de samarbetstillstånd som man måste ha för att samarbeta med lokala icke-statliga organisationer. Som en följd av detta fick projektet förlängas från 13 till 22 månader, arbetet fick struktureras om och budgeten fick minskas med 20 % eftersom genomförandepartnern inte kunde utföra sitt arbete i Ankara.

Projekt 10 – Stöd till de mest utsatta kvinnorna och flickorna i flyktingbefolkningen

Syftet med projektet vara att ge kvinnor och flickor bättre tillgång till trygga platser och specialiserade tjänster genom att inrätta och driva särskilda center. En lokal genomförandepartner som drev sex av de 20 Echo-finansierade centren fick stänga efter ett regeringsdirektiv. FN-organet som var huvudsaklig genomförandepartner bad GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder att delvis låta verksamheten ligga på is i fem månader så att man kunde hitta andra lokala partner som kunde ta över.

Det fanns brister i övervakningen av kontantstödsprojekt och mätningen av resultat

48. Med övervakning avses regelbunden granskning av utgifter, verksamhet och resultat, vilket ger aktuell information om huruvida projekten fortskrider enligt plan. Vi bedömde kommissionens övervakning av faciliteten på två nivåer. Först undersökte vi om

övervakningen av humanitära projekt var heltäckande och utförd vid lämpliga tidpunkter. Sedan undersökte vi om facilitetens ram för resultatmätning, ett specialverktyg som kommissionen tagit fram för att sammanställa uppgifter om vilka resultat faciliteten uppnått, gav relevant och kvantifierbar resultatinformation.

49. Kommissionen hade inrättat en lämplig ram för övervakning av humanitära projekt. Alla granskade projekt hade besökts minst en gång enligt kommissionens egna riktlinjer. Genom projektövervakningen kunde kommissionens medarbetare på fältet och huvudkontoret hela tiden se hur projektverksamheten fortskred.

Inte tillräcklig tillgång till primäruppgifter om kontantstödsprogrammet

50. Vi fann dock att övervakningen av de två kontantstödsprogrammen var begränsad eftersom kommissionen och de FN-organ som genomförde projekten för kommissionens räkning inte fick tillgång till de ursprungliga uppgifterna om bidragsmottagare (det vill säga en lista med namnen på alla som har rätt till bidrag, samt deras ID-nummer och adress). Dessa uppgifter finns hos ministeriet för familje- och socialpolitik, men ministeriet vill inte lämna ut dem till FN och kommissionen med hänvisning till turkisk dataskyddslagstiftning. I stället får FN-genomförandepartnern anonymiserade uppgifter, där bidragsmottagarnas namn och ID-nummer ersatts med ett unikt nummer som genererats hos den lokala genomförandepartnern.

51. En av de främsta uppgifterna för de FN-organ som genomför humanitära projekt för kommissionens räkning är just att ha överinseende över utbetalningsrutinerna och övervaka projektgenomförandet. Att de inte fick tillgång till primäruppgifterna hos ministeriet begränsade FN-partnernas, och därmed även kommissionens, möjligheter att utföra sina övervaknings- och tillsynsuppgifter effektivt och ändamålsenligt.

52. FN-genomförandepartnerna var tvungna att anpassa sina interna kontrollramar efter det faktum att de inte hade tillgång till viktiga primäruppgifter. De införde extra trianguleringskontroller för att underbygga de anonymiserade uppgifterna som man hade fått och stämde av dessa mot de anonymiserade uppgifterna om utbetalningar som man fått från banken. Trots dessa extra kontroller kunde FN-genomförandepartnerna inte följa

bidragsmottagarna från registrering till utbetalning. Vi anser att detta är en väsentlig brist i kontrollen av kontantstödsprogrammen.

53. Som en del av våra revisionsrutiner och i enlighet med våra revisionsbefogenheter begärde vi att få tillgång till primäruppgifter om ESSN och CTE från ministeriet för familje- och socialpolitik. Vår begäran avslogs och vi fick endast tillgång till de anonymiserade uppgifter som FN-genomförandepartnerna fått. Därför kunde vi inte skapa någon verifieringskedja från registrering av bidragsberättigade flyktingar fram till utbetalningarna i dessa två projekt. I **bilaga VIII** beskrivs på vilket sätt tillgången till uppgifter var begränsad för de olika inblandade aktörerna.

Brister i facilitetens ram för resultatmätning

54. När det gäller facilitetens ram för resultatmätning observerades följande brister:

- a) Utgångsvärden och målvärden för facilitetens högnivåindikatorer, som skulle göra det möjligt att mäta uppnådda framsteg på ett objektivt sätt, hade ännu inte fastställts. Det fanns heller inga delmål så att man kunde följa upp arbetet under projektens gång.
- b) Hur mycket faciliteten har bidragit med till de sammanställda högnivåindikatorerna⁴⁰ kommer att vara svårt att urskilja. Den främsta anledningen till detta är att andra EU-fonder utanför faciliteten, den turkiska staten, vissa EU-medlemsstater och andra givare ger stöd för samma ändamål (se exemplet i projekt 10 i **ruta 3**).
- c) Ramen för resultatmätning ger inte en fullständig bild av vad EU:s bistånd till flyktingarna i Turkiet har lett till, eftersom den inte omfattar det bistånd som EU ger utanför faciliteten.
- d) På grund av meningsskiljaktigheter med den turkiska regeringen fanns det inga sammanställda indikatorer för att mäta utvecklingen vad gäller sexuellt och könsrelaterat våld, avbruten skolgång eller skydd för barn. Dessa aspekter var dock

⁴⁰ Sådant som hur stor andel av flyktingarna i skolåldern som får utbildning och andelen smittade med de största överförbara sjukdomarna bland flyktingar och värdsamhällen.

viktiga delar i vissa av de humanitära projekten. Dessutom gällde vissa särskilda mål och indikatorer endast syrier med tillfälligt skydd och inte flyktingar från andra länder.

- e) Facilitetens ram för resultatmätning kunde ännu inte ge en aktuell bild av de uppnådda resultaten. Den senaste övervakningsrapporten från maj 2018 innehöll outputindikatorer (till exempel antalet besök inom primärvården) för perioden januari till och med juli 2017. Det fanns dock inga uppgifter om utfall (till exempel hur många flyktingar som har tillgång till vård).
- f) Ramen för resultatmätning var inte tillgänglig för allmänheten.

De granskade projekten har förbättrat för flyktingarna, men hälften av projekten har ännu inte uppnått förväntade utfall

55. Vi grundar vår bedömning av ändamålsenligheten i de granskade humanitära projekten på en analys av övervakningsindikatorerna, genomförandepartners lägesrapporter, rapporter från kontrollbesök som genomförts av Echos projektansvariga, egna besök⁴¹ och intervjuer med kommissionen, de turkiska myndigheterna och projektutförare och bidragsmottagare. Våra slutsatser sammanfattas i **bilaga III B**.

56. Genom kommissionens urvalsförfaranden säkerställdes att projekten var relevanta för flyktingarnas behov (se **punkt 21**). Alla projekt som vi granskade hjälpte därför flyktingarna med deras grundläggande behov av tak över huvudet, mat, hälso- och sjukvård, utbildning och skydd. Sex av tio projekt levererade helt eller mestadels avsedd output. Hälften av de granskade projekten, varav några fortfarande pågår, har dock ännu inte uppnått det förväntade utfall som definierades när projekten beviljades finansiering⁴².

57. De två kontantstödsprojekten, som utgjorde 83 % av vårt urval, lyckades ge kontantstöd till fler mottagare än beräknat. Enligt de genomförande FN-organen uppgick antalet

⁴¹ Vi besökte alla projekt i vårt urval utom projekt 5 och 7.

⁴² Två projekt var helt ändamålsenliga (projekt 4 och 10), två mestadels ändamålsenliga (projekt 1 och 6), och fem projekt hade ännu inte uppnått det utfall som planerats från början (2, 5, 7, 8 och 9).

bidragsmottagare i ESSN till 1,2 miljoner i mars 2018 mot den 1 miljon som var målet, och fram till mars 2018 hade fler än 330 000 elever fått ta emot minst en utbetalning från CCTE sedan projektet inleddes, att jämföra med det ursprungliga målet om 230 000 barn⁴³.

58. De preliminära resultaten av ESSN, som redovisades i maj 2018, visade att projektet hade bidragit positivt till att tillgodose flyktingarnas grundläggande behov. En av huvudindikatorerna för ESSN är till exempel indexet för överlevnadsstrategi. Syftet med indexet är att mäta flyktingarnas användning av negativa överlevnadsstrategier⁴⁴ för att tillgodose grundläggande behov. De preliminära resultaten som uppnåts i ESSN visar att målet på en trettioprocentig minskning i indexet för överlevnadsstrategier har nåtts⁴⁵.

59. Vilken effekt ESSN har när det gäller att förbättra flyktingarnas levnadsstandard beror på målgruppen för stödet (vilka som är berättigade till stöd) och hur mycket pengar som betalas ut. Målgruppen definierades med demografiska kriterier⁴⁶ så att stödet skulle gå till de flyktingar som behövde det mest. Att använda just dessa kriterier motiverades av att det var viktigt att få ut hjälpen snabbt och dessa kriterier var lättare att kontrollera än socioekonomiska kriterier som hushållens inkomst.

60. Att använda demografiska kriterier är å andra sidan inte lika exakt och kan leda till att vissa flyktingar som behöver hjälp inte får det och tvärtom. Detta mäts genom att man undersöker hur många som behöver hjälp men som inte får det och hur många som får hjälp men som inte behöver det. Utifrån de senaste övervakningsuppgifterna⁴⁷ uppnåddes de

⁴³ Genomförandepartnern för CCTE-projektet angav att ungefär 81 % av mottagarna av CCTE även var registrerade för ESSN, vilket visar på god komplementaritet mellan de två projekten.

⁴⁴ Negativa överlevnadsstrategier kan vara allvarliga (som att spara in på mat) till mycket allvarliga (som barnarbete).

⁴⁵ Interimsrapporten om ESSN från den 31 maj 2018.

⁴⁶ Hushåll som uppfyller följande kriterier är berättigade till stöd: 1. Ensamstående vuxna kvinnor (mellan 18 och 59 år) utan annan familj. 2. Ensamstående föräldrar utan någon annan vuxen i familjen med minst ett barn under 18 år. 3. Äldre personer, 60 år eller äldre, utan någon annan vuxen i familjen. 4. Familjer med en eller fler personer med funktionsnedsättning. 5. Familjer med fyra eller fler barn. 6. Familjer med minst 1,5 person i beroendeställning på varje arbetsför vuxen.

⁴⁷ Första undersökningen efter bidragsutbetalning från FN-genomförandepartnern.

planerade målen för ESSN när det gäller de som behöver hjälp men inte fått det (4 % mot det ursprungliga målet på 10 %) men inte när det gäller de som fått hjälp fast de inte behöver det (18 % mot det ursprungliga målet på 5 %).

61. När det gäller hur mycket pengar som betalades ut var huvudmålet med projektet att helt och hållet tillgodose de mest utsatta flyktingarnas grundläggande behov. Det belopp som behövs för att täcka dessa grundläggande behov beräknades först vara 180 turkiska lira⁴⁸ per person och månad. Efter samtal med de turkiska myndigheterna fastställdes det belopp som betalades ut till 100 turkiska lira⁴⁹. Det höjdes sedan till i genomsnitt 133 turkiska lira i juni 2017⁵⁰, vilket motsvarar 74 % av det ursprungligen uppskattade behovet. Trots att inflationen är hög i Turkiet har värdet inte räknats upp sedan juni 2017. Det innebär att projektets effekter för de mest utsatta bidragsmottagarna hela tiden minskar.

62. Exempel på projekt som mestadels uppnått förväntade resultat finns i **ruta 7**.

Ruta 7 – Positiva resultat i vissa projekt

Projekt 4

I projektet fick syrisk vårdpersonal utbildning, vilket ökade deras möjligheter att arbeta inom den turkiska sjukvården i de 15 turkiska provinser med flest flyktingar. Projektet innebar därmed att flyktingarna fick bättre tillgång till primärvård på sitt eget språk och resulterade i 140 000 primärvårdsbesök.

Projekt 10

Målet med projektet, som var att väsentligen öka andelen kvinnor och flickor i flyktingbefolkningen som hade tillgång till trygga platser i sin egen provins på sitt eget språk, uppnåddes. Sammanlagt utnyttjade 337 525 bidragsmottagare tjänster inom sexuell och reproduktiv hälsa och fick

⁴⁸ Ungefär 50 euro i slutet av 2016.

⁴⁹ En av de främsta anledningarna till detta var att de turkiska myndigheterna inte vill ge flyktingar mer pengar än turkiska medborgare eftersom det skulle kunna leda till motsättningar.

⁵⁰ Det motsvarade ungefär 33 euro i juni 2017.

hygienpaket genom 20 EU-finansierade trygga platser för kvinnor och flickor under 2017. Därutöver fick 194 719 bidragsmottagare hjälp relaterad till sexuellt och könsbaserat våld samt hygienpaket. Åtta av tio planerade outputs levererades.

Bild 1 – Trygga platser för kvinnor och flickor i Gaziantep (projekt 10)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

63. Mindre positivt var att fyra av fem av de granskade projekten som genomförs av internationella icke-statliga organisationer ännu inte gett planerad output eller lett till planerat utfall. De svåra och hela tiden förändrade förutsättningarna för internationella icke-statliga organisationer att arbeta i Turkiet ledde till att planerade insatser fick avbrytas, ändras eller ställas in (se **punkt 46**) och till att de ursprungliga målen fick ändras. Trots att kommissionen uppvisade flexibilitet och hjälpte till, främst genom att försöka tala med myndigheterna och förlänga tidsgränser, hade svårigheterna med att genomföra projekten en direkt negativ inverkan på i vilken utsträckning resultaten uppnåddes och om de uppnåddes i tid (se **bilaga III B**).

SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

64. Vi kunde konstatera att man under hård press snabbt lyckades mobilisera tre miljarder euro från EU:s budget och medlemsstaterna till faciliteten för flyktingar i Turkiet för att snabbt sätta in insatser i flyktingkrisen. Målet om att samordna insatserna på ett ändamålsenligt sätt uppnåddes dock inte helt och hållet. De granskade projekten gav bra hjälp till flyktingarna. De flesta av projekten har uppnått sin output, men hälften av dem har ännu inte uppnått förväntade utfall. Vi kunde även se att det fanns utrymme för ökad effektivitet i kontantstödsprojekten. Vi drar därför slutsatsen att faciliteten kunde ha haft mer ändamålsenlig verkan och att det skulle gå att få mer valuta för pengarna.

65. Kommissionen genomförde en omfattande behovsbedömning för att avgöra vilka flyktingarnas främsta behov var. Oenighet mellan Turkiet och EU om hur man skulle tillgodose de mest trängande behoven i kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd ledde till otillräckliga insatser på dessa områden. Att ange migrationshantering som ett prioriterat område var dessutom inte tydligt motiverat.

66. Det var svårt att avgöra om de medel som tilldelats de olika prioriterade områdena stod i proportion till behoven eftersom styrkommittén inte i förväg hade angett någon vägledande anslagsfördelning mellan de olika områdena. Detta ökar förstås flexibiliteten men försvårar ansvarsutkrävandet eftersom planerade och faktiska utgifter för de olika områdena inte kan jämföras (**punkterna 18–24**).

Rekommendation 1 – Tillgodose flyktingarnas behov av kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd på ett bättre sätt

Inför den andra delbetalningen från facilitetens budget bör kommissionen

- a) se till att faciliteten bidrar mer till att tillgodose behoven inom de prioriterade områdena *kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd*,
- b) ompröva om migrationshantering bör vara ett prioriterat område i faciliteten,
- c) ange en vägledande anslagsfördelning mellan de olika prioriterade områdena innan medlen betalas ut.

Måldatum för genomförande: 31 december 2019.

67. Kommissionen och medlemsstaterna satte snabbt upp facilitetens administrativa ramar. Det ändamålsenliga sammanförandet av medel från olika håll och kommissionens val genomförandemekanismer, med en blandning av olika instrument och partner för att genomföra stora projekt, innebär att faciliteten kunde uppnå sitt mål om att ingå kontrakt till ett värde av tre miljarder euro före utgången av 2017 (**punkterna 25–29**).

68. Kommissionen samordnade facilitetens strategiska riktning genom gemensam behovsbedömning, styrning och en ram för resultatmätning för både humanitärt och icke-humanitärt stöd. Trots det kunde biståndet ha effektiviserats bättre. Genom faciliteten gavs stöd till samma typer av projekt inom hälso- och sjukvårdssektorn och utbildningssektorn genom olika instrument. Detta gjorde samordningen svårare och ledde till att olika förvaltningsstrukturer användes samtidigt för att finansiera liknande projekt. I vissa fall gick dessutom EU-stöd i Turkiet utanför faciliteten till samma prioriterade områden som i faciliteten (**punkterna 31–33**).

Rekommendation 2 – Förbättra effektiviteten och komplementariteten i biståndet

Inför den andra delbetalningen från facilitetens budget bör kommissionen utarbeta en gemensam strategi med en tydlig fördelning av uppgifter mellan de olika instrumenten och EU:s medlemsstater i syfte att förbättra ordningen och effektiviteten i biståndet.

Måldatum för genomförande: 31 december 2019.

69. Det mål som fastställts för faciliteten om att komplementaritet i biståndet ska säkerställas gäller även mellan den humanitära och den icke-humanitära delen i biståndet. Vi såg vissa bra exempel inom hälso- och sjukvården, där kommissionen stödde en övergång från humanitärt bistånd till mer långsiktigt utvecklingsbistånd, men denna komplementaritet uppnåddes inte systematiskt. Vi den tidpunkt då revisionen genomfördes fanns det ännu inga förutsättningar för en övergång från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd i de flesta av de granskade projekten (**punkterna 34–35**).

Rekommendation 3 – Utarbeta en strategi för övergång från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd

Kommissionen bör utarbeta och genomföra en övergångsstrategi med det slutgiltiga målet att lämna över både humanitär och icke-humanitär verksamhet till de nationella myndigheterna.

Måldatum för genomförande: 31 december 2021.

70. Vi kunde även se att det fanns utrymme för att förbättra effektiviteten i de humanitära projekt som finansierades genom faciliteten. När kommissionen granskade projektförslag gjorde man för det första inte alltid någon övergripande bedömning av om de budgeterade kostnaderna var rimliga. För det andra var de indirekta kostnaderna i samband med utbetalningar till de partner som genomförde stora kontantstödsprojekt höga och inte tillfredsställande motiverade, även om de låg i linje med den rättsliga ramen, och nivån på förskottsbetalningar överensstämde inte med projektens faktiska kassautflöde (**punkterna 38–44**).

Rekommendation 4 – Förbättra effektiviteten i kontantstödsprojekten

Kommissionen bör sträva efter att öka effektiviteten i stora kontantstödsprojekt mot bakgrund av dessa projekts särdrag och storlek, i synnerhet genom att

- a) förhandla fram en minskning av den andel som FN-genomförandepartnern tar ut för indirekta kostnader för att genomföra ESSN,
- b) säkerställa att kontantöverföringsavgiften (för ESSN) endast betalas när det är vederbörligen motiverat och nödvändigt,

- c) förhandla med parterna om att nivån på förskottsbetalningarna ska vara bättre anpassad till planen för när utbetalningarna till bidragsmottagarna ska göras.

Måldatum för genomförande: 31 december 2020.

71. Effektiviteten i projekten beror även på om de kan genomföras i tid eller inte. När ett projekt blir försenat kan hyror och löner behöva betalas under längre tid. Nio av tio av de granskade projekten behövde förlängas; i genomsnitt krävdes en förlängning av tidsplanen med 60 %. De svåra förutsättningarna att arbeta i var den största orsaken till att internationella icke-statliga organisationer inte kunde genomföra sina projekt i tid (**punkterna 45–46**).

Rekommendation 5 – Tillsammans med de turkiska myndigheterna verka för att förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta

Kommissionen bör verka politiskt och föra en politisk dialog på hög nivå med de turkiska myndigheterna för att förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer att arbeta i Turkiet.

Måldatum för genomförande: 31 december 2019.

72. Kommissionen hade inrättat lämpliga rutiner för kontroll av humanitära projekt och hade full vetskap om huruvida projekt fortskred som planerat eller inte. Den främsta begränsningen var de turkiska myndigheternas vägran att lämna ut den ursprungliga förteckningen över bidragsberättigade personer i de två kontantstödsprojekten. Detta innebar att varken vi eller kommissionen kunde följa bidragsmottagarna från registrering till utbetalning för denna ytterst viktiga del av det humanitära stödet (**punkterna 49–53**).

73. I facilitetens ram för resultatmätning redovisades resultaten i sammanslaget format, men det fanns vissa brister. Det fanns till exempel inga utgångsvärden, delmål eller kvantifierade mål för de sammanslagna indikatorerna. Dessutom var den offentliga redovisningen begränsad, och den omfattade inte EU:s hela bistånd till flyktingar i Turkiet (**punkt 54**).

**Rekommendation 6 – Öka övervakningen av och rapporteringen om faciliteten för flyktingar i
Turkiet**

Kommissionen bör

- a) insistera på att de turkiska myndigheterna ger genomförandepartner för kontantstödsprojekten obegränsad tillgång till uppgifterna om bidragsberättigade mottagare så att ansvarsskyldigheten och effektiviteten i övervakningsramen för dessa flaggskeppsprojekt kan förbättras,
- b) förbättra utformningen på facilitetens ram för resultatmätning, särskilt genom att lägga till delmål, slutmål och utgångsvärden för de sammanslagna resultatindikatorerna,
- c) redovisa utgifterna för EU-instrument som hjälper flyktingar i Turkiet utanför faciliteten.

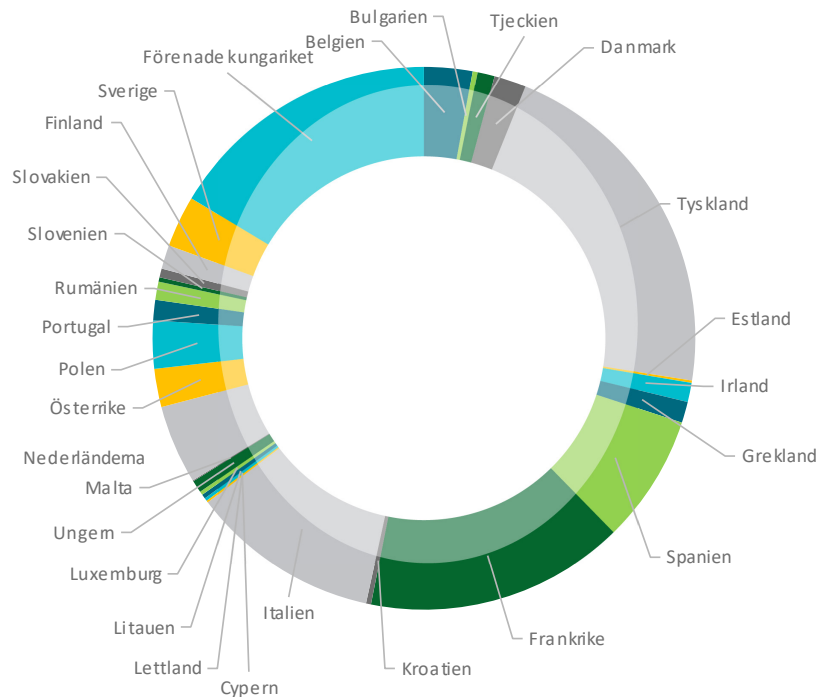
Måldatum för genomförande: 31 december 2019.

74. Alla humanitära projekt som vi granskade hjälpte flyktingarna med deras viktigaste behov av tak över huvudet, mat, hälso- och sjukvård, utbildning och skydd. Sex av tio projekt levererade helt eller mestadels avsedd output. Hälften av de granskade projekten, vara några fortfarande pågående, har dock ännu inte uppnått det förväntade utfall som definierades när projekten beviljades finansiering (**punkterna 56–63**).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 2 oktober 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

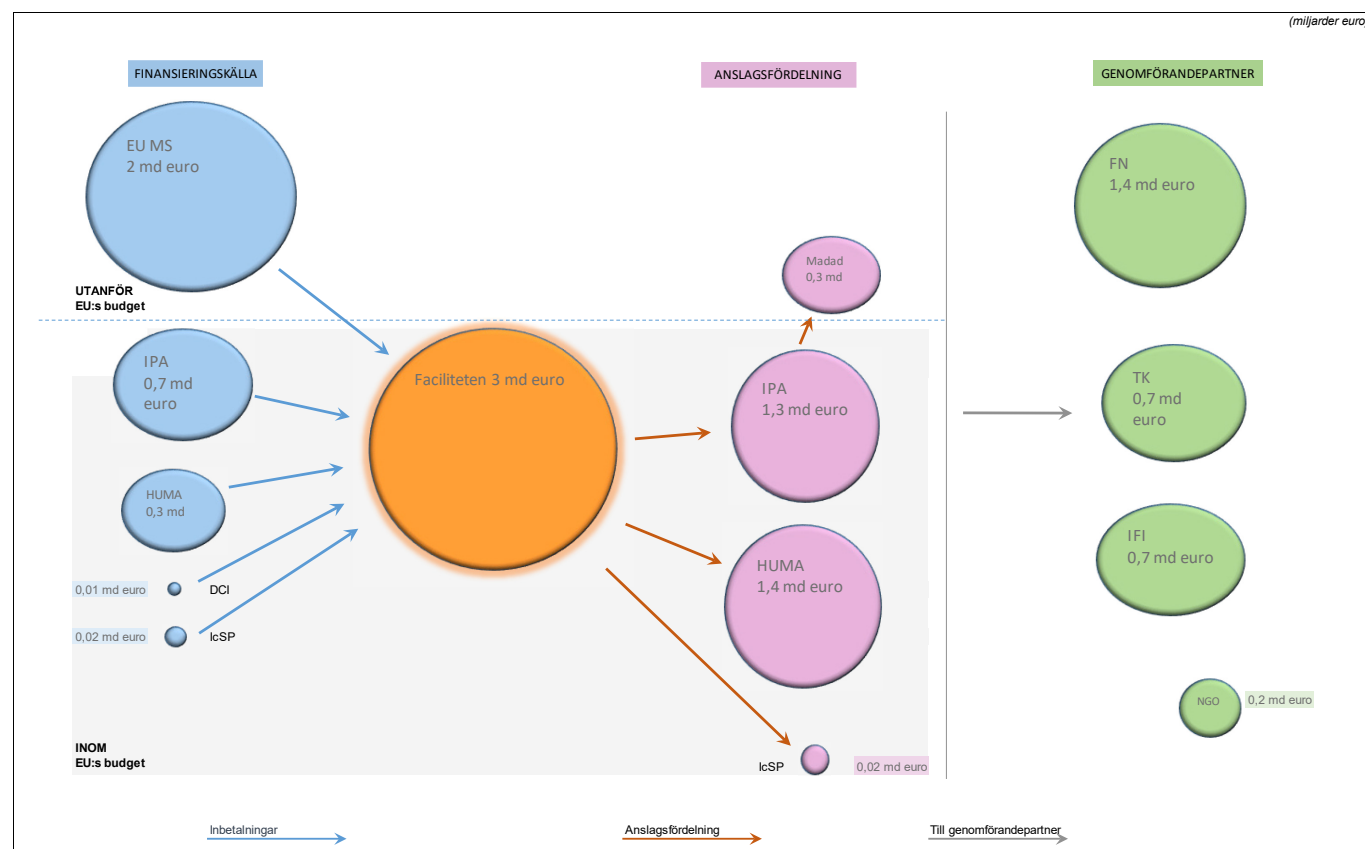
BILAGA I**Nationella bidrag till faciliteten för flyktingar i Turkiet**

Källa: Figuren bygger på information från rådet.

Nationella bidrag till faciliteten för flyktingar i Turkiet (miljoner euro)			
Belgien	57,6	Litauen	5,2
Bulgarien	5,9	Luxemburg	4,3
Tjeckien	20,4	Ungern	14,7
Danmark	38,4	Malta	1,1
Tyskland	427,5	Nederländerna	93,9
Estland	2,8	Österrike	45,6
Irland	22,9	Polen	57,0
Grekland	25,1	Portugal	24,4
Spanien	152,8	Rumänien	21,6
Frankrike	309,2	Slovenien	5,2
Kroatien	5,9	Slovakien	10,5
Italien	224,9	Finland	28,4
Cypern	2,3	Sverige	61,3
Lettland	3,5	Förenade kungariket	327,6

Källa: Revisionsrätten baserat på information från Europeiska unionens råd.

Faciliteten för flyktingar i Turkiet: en samordningsmekanism



Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

BILAGA III A**Översikt över granskade humanitära projekt**

Nr	Projektbenämning	Sektor	Typ av partner	Finansiell information (miljoner euro)					Tid			
				Anslaget belopp (euro)	Kontrakterat belopp (a) (euro)	Reviderat kontrakterat belopp (a) (euro)	Differens (b-a) (euro)	Utbetalat belopp (euro)	Startdatum	Ursprungligt slutdatum	Förlängt slutdatum	Differens (månader)
1	Det sociala nödskyddsnetet (ESSN), ett system för kontantöverföringar för diverse olika ändamål för att tillgodose flyktingarnas dagliga behov	Grundläggande behov	FN-organ	348,0	348,0	348,0	–	278,4	9.2016	12.2017	8.2018	8
2	Erbjuda skydd och varaktiga lösningar för flyktingar och asylsökande	Skydd	FN-organ	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	8.2016	7.2017	7.2018	12
3	Ge villkorade kontantöverföringar för utbildning i syfte att få fler flyktingbarn att gå i skolan	Utbildning, skydd	FN-organ	34,0	34,0	34,0	–	27,2	3.2017	2.2018	7.2018	5
4	Stöd till kulturellt anpassad hälso- och sjukvård för syriska flyktingar	Hälso- och sjukvård	FN-organ	10,0	10,0	10,0	–	8,0	3.2017	12.2017	3.2018	3
5	Tillhandahållande av livräddande primärvård till de mest utsatta grupperna och förbättra deras återhämtningsförmåga genom psykologiskt stöd, rehabilitering och skyddsinsatser för överlevare av könsrelaterat våld	Hälso- och sjukvård, skydd	Internationell icke-statlig org.	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	4.2017	12.2017	5.2018	5
6	Hjälp till flyktingar att få tillgång till hälso- och sjukvård och psykosociala tjänster	Hälso- och sjukvård	Internationell icke-statlig org.	3,0	3,0	3,0	–	2,4	4.2017	12.2017	6.2018	6
7	Humanitära nödsatser för syriska flyktingar i Turkiet	Utbildning, skydd	Internationell icke-statlig org.	3,0	3,0	3,0	–	2,4	9.2016	8.2017	5.2018	9
8	Minska de främsta riskerna för flyktingbefolkningen genom riktade informationsinsatser, förbättrade omhändertagandesystem och särskilda skyddsinsatser	Skydd	Internationell icke-statlig org.	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	4.2017	4.2018	1.2019	9
9	En mekanism för nödsituationer där flera olika aktörer från olika sektorer deltar som ger bättre tillgång till heltäckande tjänster av hög kvalitet för de mest utsatta syriska och icke-syriska flyktingarna, däribland personer med funktionsnedsättning i Turkiet (Izmir och Istanbul stad)	Hälso- och sjukvård	Internationell icke-statlig org.	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	9.2016	8.2017	1.2018	5
10	Stöd för att ge de mest utsatta kvinnorna och flickorna i flyktingbefolkningen tillgång till tjänster avseende sexuell och reproduktiv hälsa och avseende sexuellt och könsrelaterat våld	Hälso- och sjukvård, skydd	FN-organ	9,0	9,0	9,0	–	7,2	8.2016	12.2017	12.2017	–

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen (april 2018).

BILAGA III B

De granskade projektens resultatuppfyllelse

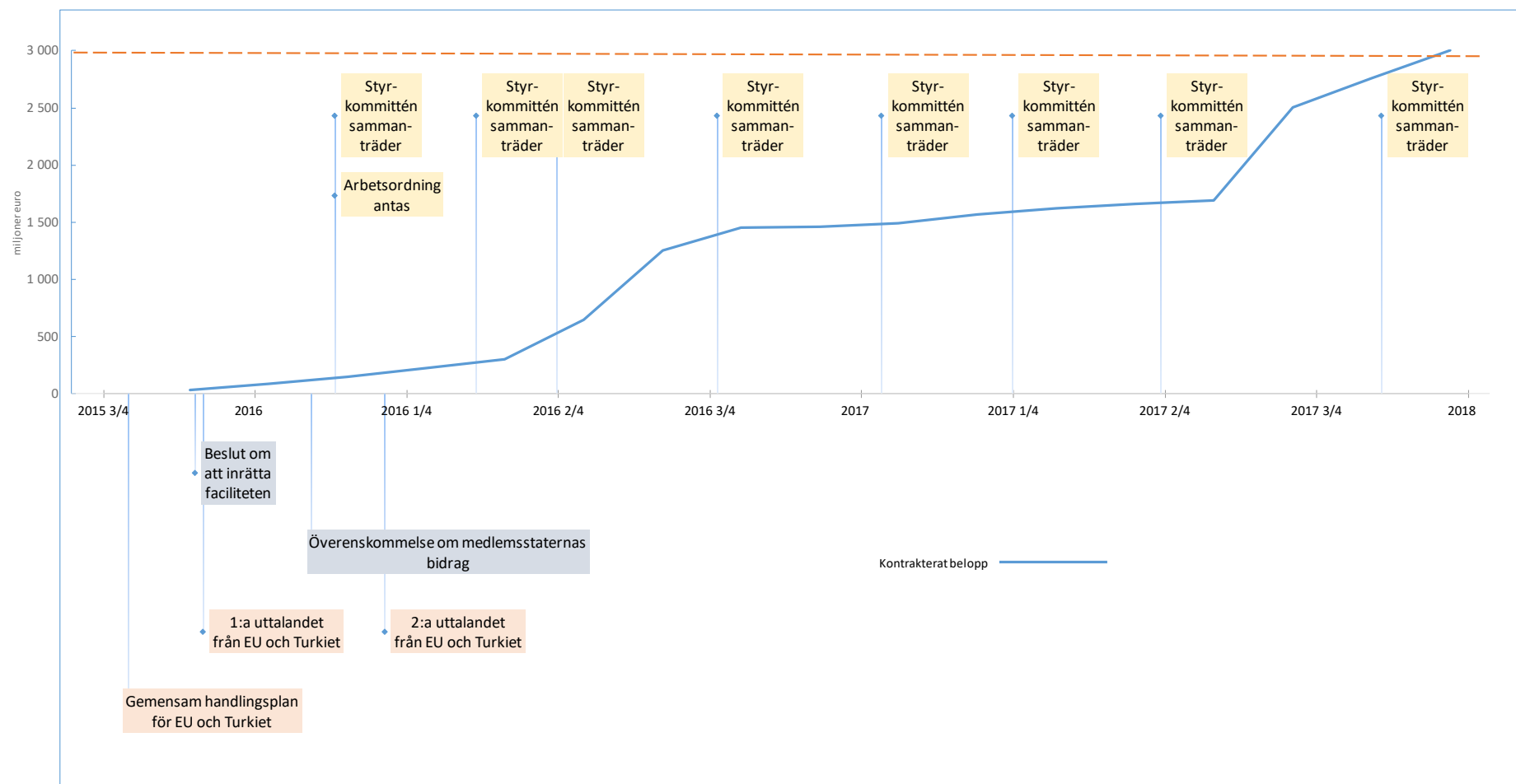
Nr	Projektbenämning	Sektor	Typ av partner	Utförning	Genomförande		Ändamålsenlighet		Övergångs- /överlämningsst rategi
				Relevans	Tid	Budget	Output som levererats	Utfall som uppnåts	
1	Det sociala nödskyddsnetet (ESSN), ett system för kontantöverföringar för diverse olika ändamål för att tillgodose flyktingarnas dagliga behov	Grundläggande behov	FN-organ						
2	Erbjuda skydd och varaktiga lösningar för flyktingar och asylsökande (resultat 1: kontrollarbetet)	Skydd	FN-organ						Inte relevant
	Erbjuda skydd och varaktiga lösningar för flyktingar och asylsökande (resultaten 2-4: registrerings- och skyddsarbetet)								
3	Ge villkorade kontantöverföringar för utbildning i syfte att få fler flyktingbarn att gå i skolan	Utbildning, skydd	FN-organ					Inga uppgifter	
4	Stöd till kulturellt anpassad hälso- och sjukvård för syriska flyktingar	Hälso- och sjukvård	FN-organ						
5	Tillhandahållande av livräddande primärvård till de mest utsatta grupperna och förbättra deras återhämtningsförmåga genom psykologiskt stöd, rehabilitering och skyddsinsatser för överlevare av könsrelaterat våld	Hälso- och sjukvård, skydd	Internationell icke-statlig org.						
6	Hjälp till flyktingar att få tillgång till hälso- och sjukvård och psykosociala tjänster	Hälso- och sjukvård	Internationell icke-statlig org.						
7	Humanitära nödsatser för syriska flyktingar i Turkiet	Utbildning, skydd	Internationell icke-statlig org.						
8	Minska de främsta riskerna för flyktingbefolkningen genom riktade informationsinsatser, förbättrade omhändertagandesystem och särskilda skyddsinsatser	Skydd	Internationell icke-statlig org.						
9	En mekanism för nödsituationer där flera olika aktörer från olika sektorer deltar som ger bättre tillgång till heltäckande tjänster av hög kvalitet för de mest utsatta syriska och icke-syriska flyktingarna, däribland personer med funktionsnedsättning i Turkiet (Izmir och Istanbul stad)	Hälso- och sjukvård	Internationell icke-statlig org.						
10	Stöd för att ge de mest utsatta kvinnorna och flickorna i flyktingbefolkningen tillgång till tjänster avseende sexuell och reproduktiv hälsa och avseende sexuellt och könsrelaterat våld	Hälso- och sjukvård, skydd	FN-organ						

Relevans	Tid	Budget	Output	Utfall	Övergång
Tillfredsställande	Ingen förlängning	>80 % förbrukades	Uppnåddes helt	Uppnåddes helt	Genomförd
Mestadels tillfredsställande	Förlängt utan inverkan på verksamheten	Inte relevant	Uppnåddes mestadels	Uppnåddes mestadels	Överenskommelse finns
Mestadels otillfredsställande	Inte relevant	Låg budgetförbrukning	Uppnåddes mestadels inte	Uppnåddes mestadels inte	Diskuteras
Otillfredsställande	Förlängt med inverkan på verksamheten	Ytterligare finansiering fick tillföras	Uppnåddes inte	Uppnåddes inte	Inga planer finns

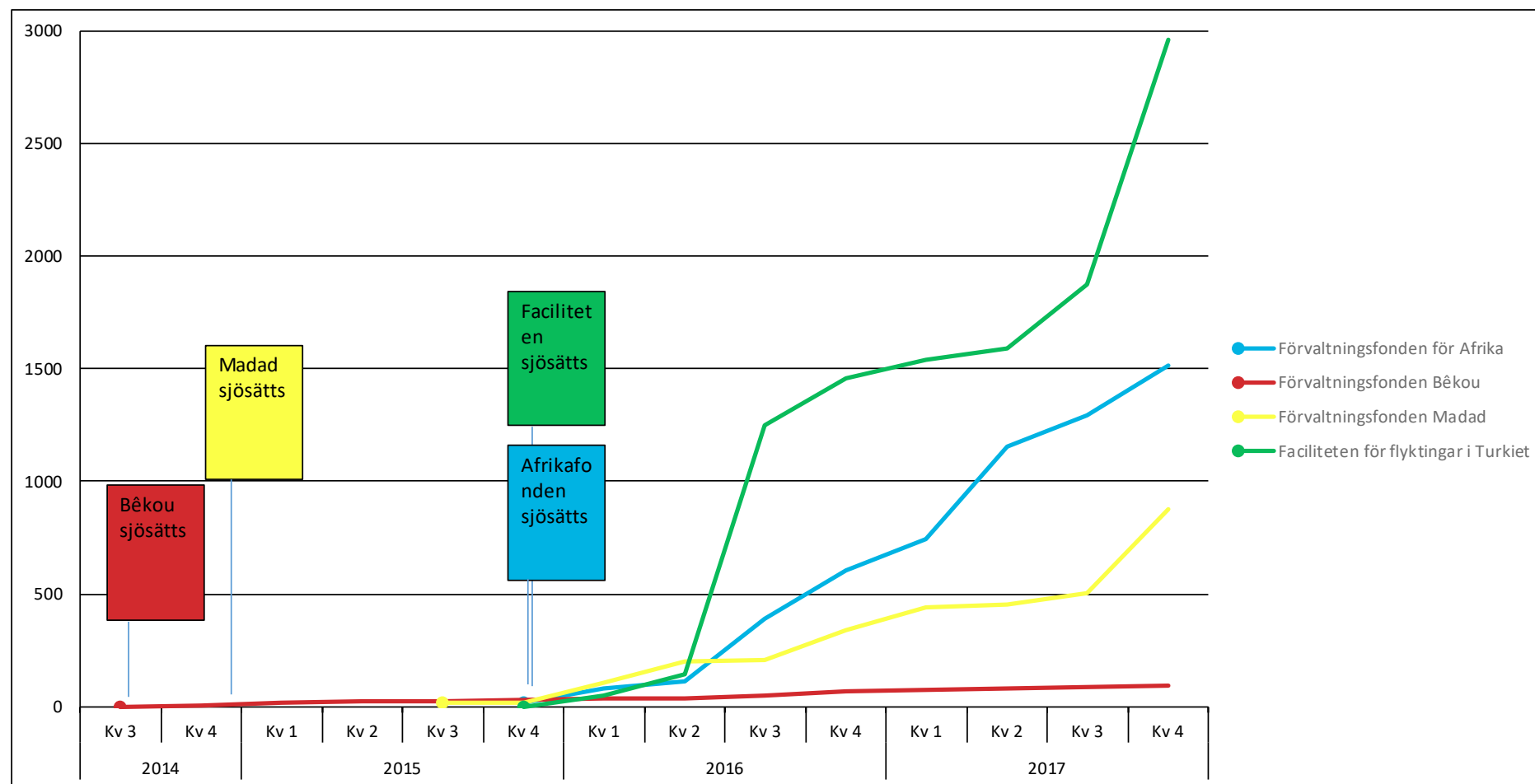
Källa: Revisionsrätten.

BILAGA IV**Förteckning över intervjuer som utfördes i Turkiet 2018**

Besök	Besökt enhet
22 januari	EU:s delegation, ambassadör, Echos kontor
22 januari	Världslivsmedelsprogrammet (WFP)
23 januari	Cellen för gemensam förvaltning av ESSN
23 januari	Världshälsoorganisationen (WHO)
23 januari	Hälsoministeriet
24 januari	Ministeriet för familje- och socialpolitik
24 januari	FN:s befolkningsfond (UNFPA)
24 januari	Inrikesministeriet, generaldirektoratet för migrationshantering
24 januari	International Medical Corps
24 januari	Ministeriet för nationell utbildning
25 januari	FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)
25 januari	Utvecklingsbanken KfW
25 januari	Världsbanken
25 januari	Turkiska myndigheten för krishantering och civilskydd
25 januari	FN:s barnfond (Unicef)
25 januari	Handicap International
25 januari	FN:s befolkningsfond (UNFPA)
25 januari	Echos kontor i Istanbul
26 januari	Mottagare av stöd från CTE och ESSN
26 januari	Stiftelsen för socialt stöd och solidaritet
26 januari	Läkare i världen
26 januari	Världshälsoorganisationen (WHO)
29 januari	Turkiska Röda halvmånens kontaktcenter
29 januari	FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)
29 januari	Stiftelsen för socialt stöd och solidaritet
30 januari	Mottagare av stöd från CTE och ESSN
30 januari	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
30 januari	Echos kontor i Gaziantep

BILAGA V**Viktiga datum och händelser för faciliteten**

Källa: Revisionsrätten.

BILAGA VI**Facilitetens kontrakteringshastighet jämfört med EU:s förvaltningsfonder (i miljoner euro)**

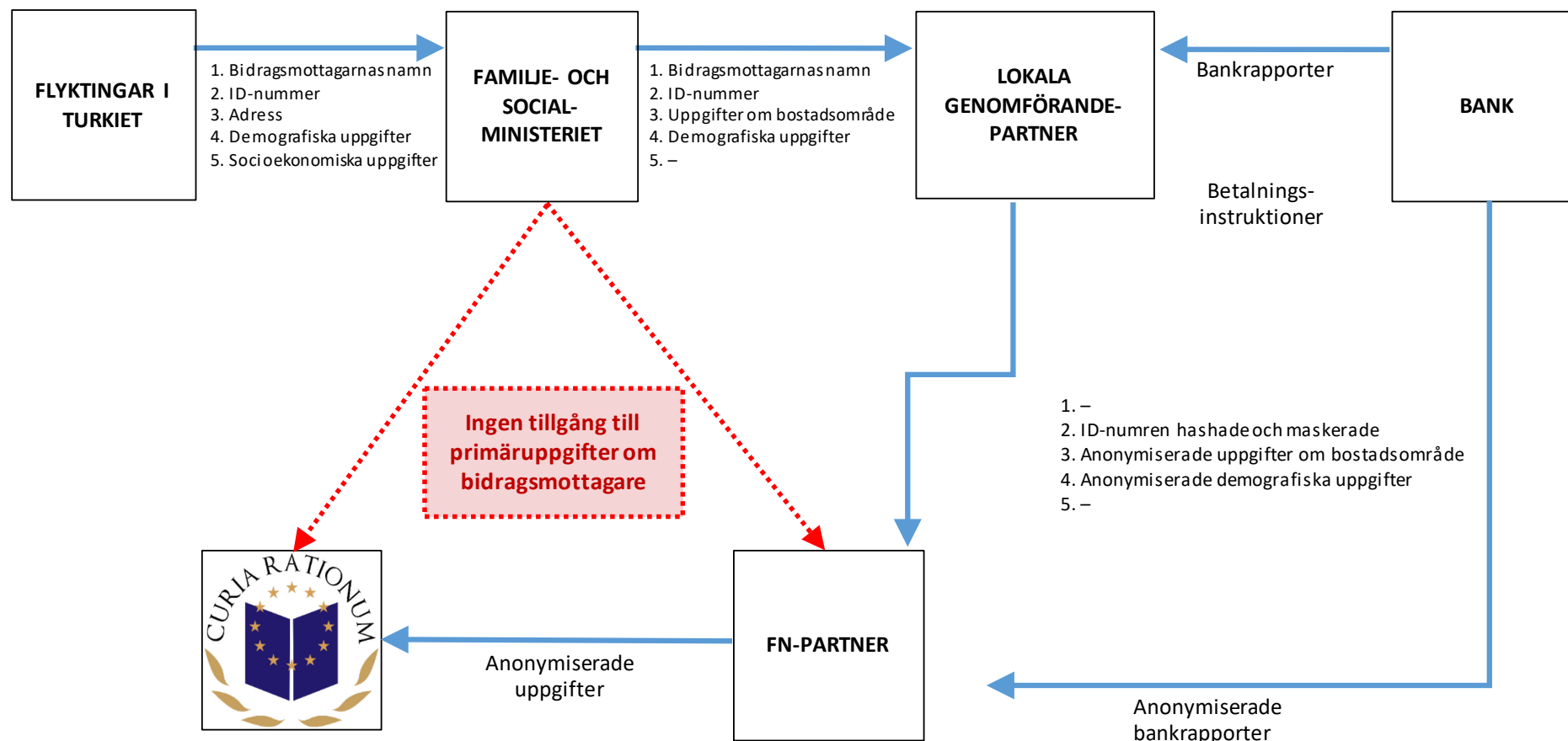
Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

BILAGA VII**Komplexiteten i EU:s bistånd till flyktingar i Turkiet – exemplet med utbildningssektorn**

Finansieringskälla	Instrument	Informell utbildning	Vinterförberedelser och kuponger för grundläggande behov	Skydd av barn	Villkorad kontant-överföring för utbildning	Skolbuss-transporter	Utbildning och anställning för lärare	Undervisning i turkiska	Utb. tidiga år	Högre utbildning och yrkesutbildning	Skol-infrastruktur	Utrustning och material till skolor	Hållbar energi för skolor	Övrigt (t.ex. institutionellt stöd)
Faciliteten för flyktingar i Turkiet	Faciliteten, Echo	 	 											
	Faciliteten, Madad			 		 	 	 		  	 	  		 
	Faciliteten, föransl.instr.										 	  		
EU-medel (utanför faciliteten)	Madad utanför faciliteten													
	Föransl.instr. utanför faciliteten													
EU-länder (utanför faciliteten)	Exemplet med Tyskland			 			  							

-  Utb.ministeriet
-  Unicef
-  UNHCR
-  Världsbanken
-  KfW
-  Concern Worldwide
-  DAAD
-  Spark
-  IOM
-  GIZ

Källa: Revisionsrätten.

BILAGA VIII**Överföring av uppgifter om ESN-mottagare och begränsning av åtkomsten till uppgifter**

Källa: Revisionsrätten.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”FACILITETEN FÖR FLYKTINGAR I TURKIET: TILL BRA HJÄLP, MEN FÖRBÄTTRINGAR BEHÖVS FÖR ATT FÅ MER VALUTA FÖR PENGARNA”

SAMMANFATTNING

III. Faciliteten är en av grundstenarna i uttalandet från EU och Turkiet i mars 2016. Uttalandet från EU och Turkiet har varit avgörande för hanteringen av den akuta flyktingkris som satte hård press på Europeiska unionen under den senare delen av 2015 och början av 2016. Efter överenskommelsen om uttalandet från EU och Turkiet avbröts strömmen av flyktingar som anlände till de grekiska öarna nästan över en natt, och antalet dödsfall under de olagliga gränspassagerna sjönk med mer än 95 %.

Faciliteten är den enda delen av uttalandet som började tillämpas omedelbart och som har visat tillförlitliga resultat under de senaste två åren, vilket har bekräftat EU:s förmåga att fullgöra sina åtaganden på ett påtagligt och synligt sätt för både politiska aktörer och allmänheten. Under de senaste två åren har faciliteten blivit EU:s flaggskeppsinitiativ och en modell för genomförandet av samordnat EU-stöd i samband med utvecklingen av EU:s migrationspolitik.

Faciliteten har möjliggjort en snabb mobilisering av 3 miljarder euro i bistånd från EU och medlemsstaterna till flyktingar i Turkiet genom en samordnad användning av befintliga EU-instrument. I en politiskt instabil period, med bland annat ett misslyckat kuppförsök i Turkiet, har åtaganden gjorts och kontrakt ingåtts för 3 miljarder euro. Nästan 2 miljarder euro har betalats ut inom en tidsram på 20 månader i full överensstämmelse med EU:s förfarandemässiga och rättsliga ram.

Kommissionen vill framhålla att de flesta av projekten har uppnått sina förväntade resultat. Det största projektet, det sociala nödskyddsnätet (ESSN), som motsvarar 76 % av de tilldelade medlen, uppnådde sina mål på ett tillfredsställande sätt. Dessutom konstaterar kommissionen att bara två projekt avslutades inom granskningsperioden, eftersom de flesta av projekten behövde förlängas på grund av de mycket krävande omständigheterna.

IV. Kommissionen konstaterar att de båda prioriterade områdena hade programplanerats och att insatserna för den kommunala infrastrukturen inte kunde genomföras på grund av brister i de konkreta projekt som Turkiet begärt finansiering för.

V. Kommissionen anser att stödet till liknande typer av åtgärder genom parallella instrument bidrog till komplementaritet utan att leda till dubbelarbete eller överlappning. Detta gjorde det möjligt för kommissionen att skynda på sina insatser, eftersom olika instrument mobiliserades vid olika tillfällen.

Faciliteten är en samordningsmekanism som syftar till att samordna mobiliseringen av EU-budgeten och medlemsstaternas medel *och* som möjliggör mobilisering av befintliga instrument *parallellt*.

VI. Kommissionen vill betona att det finns andra exempel på komplementaritet, bland annat i utbildningssektorn när det gäller mobiliseringen av direktstöd till ministeriet för nationell utbildning som ett komplement till de villkorade kontantöverföringarna för utbildning (CCTE). I denna sektor var stödet till förmån för formell utbildning huvudsakligen inriktat på att undanröja ekonomiska hinder för tillgång till utbildning och att ta fram alternativa läroplaner för barn som inte går i skolan.

Inom hälso- och sjukvårdssektorn har samordningsinsatserna bidragit till en fortlöpande integrering av kliniker som drivs av internationella icke-statliga organisationer i det system av vårdcentraler för migranter som leds av hälsoministeriet.

Under den andra delbetalningen bör överföringen av ESSN kompletteras med ett skräddarsytt socioekonomiskt stöd vid sidan av en omfattande profilering av skyddsnätets bidragsmottagare.

VII. Kommissionen vill framhålla att budgetarna numera analyseras systematiskt vid bedömningen av förslagen i enlighet med revisionsrättens rekommendation i en tidigare revisionsrapport.

Denna bedömning återspeglas på ett fullgott sätt sedan slutet av 2017 i den obligatoriska resultattavla som ska fyllas i innan något bidrag beviljas. De projekt som ingår i urvalet i denna rapport beviljades stöd före slutet av 2017.

Kommissionen måste följa de gällande bestämmelserna i Fafa¹, där tydliga nivåer fastställs för förhandsfinansiering och indirekta kostnader som kan uppgå till 7 %. Eftersom FN-organet totalt sett minskade sina indirekta stödkostnader från 7 % till 6,5 % har de indirekta stödkostnaderna för den andra överenskommelsen om ESSN emellertid också minskats. Kommissionen försätter att uppmana sina partner att minska de indirekta kostnaderna vid storskaliga kontanttransaktioner, men en minskning är endast möjligt om partnern samtycker.

VIII. Eftersom kommissionen inte kan sluta direkta avtal med ett statligt organ gäller avtalsförhållandet mellan kommissionen och den internationella organisationen i linje med Fafa. Därför delas uppgifterna inte direkt med kommissionen, utan genom partnern för övervakningsändamål.

Kommissionen är medveten om att dess partner inte hade full tillgång till bidragsmottagarnas uppgifter på grund av juridiska hinder i samband med dataskyddslagstiftningen. De har emellertid utarbetat så stabila system som möjligt mot bakgrund av dessa hinder.

När det gäller kontantstödsprogrammet ESSN är det möjligt att utföra genomgripande kontroller tack vare de uppgifter som delas med den lokala genomförandepartnern.

Slutligen försätter kommissionen och dess partner att förhandla med de turkiska myndigheterna om att få bättre tillgång till uppgifter. Framsteg har gjorts inom detta område under de senaste månaderna, och parterna har till exempel beviljats tillgång till den finansiella plattformen.

IX. Indikatorer och mål håller på att slutföras, och den offentliga rapporteringen var begränsad på grund av att övervakningen av faciliteten fortfarande var i sin pilotfas.

Facilitetens rättsliga ram gör att kommissionen endast behöver rapportera facilitetens resultat. Kommissionen använder andra verktyg för att rapportera om sitt övergripande stöd till Turkiet.

X. Det är viktigt att ta hänsyn till projektens ambition, komplexitet och oöverträffade omfattning. Justeringar av tidsramen, budgeten eller resultaten/utfallen är nödvändiga anpassningar för att målen ska kunna uppnås.

ESSN, som med 76 % av de tilldelade medlen utgör det största projektet, uppnådde sina mål på ett tillfredsställande sätt. Den snabba utvidgningen av detta projekt och dess effektivitet när det gäller att nå ut till befolkningen saknar fortfarande motstycke.

XI. Kommissionen godtar alla rekommendationer.

Fjärde strecksatsen: Även om ESSN och CCTE redan är mycket kostnadseffektiva ur humanitär synvinkel kommer kommissionen att förhandla med sina partner för att uppnå lägsta möjliga indirekta kostnader (se punkt VII ovan och rekommendation 4 a).

Femte strecksatsen: Kommissionen kommer att fortsätta att samarbeta med de turkiska myndigheterna för att förbättra förutsättningarna för (internationella) icke-statliga organisationer i Turkiet.

INLEDNING

¹ Fafa är ett ekonomiskt och administrativt ramavtal som undertecknades av Europeiska gemenskapen och Förenta nationerna 2003.

7. Kommissionen vill betona att faciliteten innefattar två delbetalningar som ska programplaneras och kontrakteras för 2016–17 respektive 2018–2020. Detta betyder att facilitetens övergångs- och överlämningsstrategier bör utvärderas med hänsyn till den andra delbetalningen.

10. Kommissionen konstaterar att Europaparlamentets ledamöter bjuds in till mötena inom styrkommittén och att ledamöterna deltar i mötena regelbundet, vilket säkerställer en ökad ansvarsskyldighet för faciliteten.

SYNPUNKTER

19.

c) Kommissionen konstaterar att behoven för flyktingar från andra länder än Syrien tillgodosågs under båda delarna av faciliteten efter införandet av ett tillvägagångssätt som tog hänsyn till varje flykting och som inte var diskriminerande gentemot olika nationaliteter/ursprung.

Ruta 1 – ESN: ett nyskapande sätt att utforma projekt för att hjälpa flyktingar

Kommissionen vill framhålla den innovativa och ambitiösa karaktären hos ESN, som redan når ut till fler än 1,3 miljoner bidragsmottagare och som därför redan har uppfyllt sina mål på ett tillfredsställande sätt.

28.

a) Kommissionen vill bekräfta att de berörda projekten kontrakterades i linje med den gällande rättsliga ramen.

32. Kommissionen anser att stödet till liknande typer av åtgärder genom parallella instrument bidrog till komplementaritet utan att leda till dubbelarbete eller överlappning. Detta gjorde att kommissionen kunde skynda på sina insatser eftersom olika instrument mobiliserades vid olika tidpunkter, vilket är av avgörande betydelse för insatser i nödsituationer.

Dessutom kan användningen av olika instrument med olika genomförandepartner som utför liknande verksamheter inom samma sektorer och med samma mål härledas från facilitetens grundläggande karaktär som en mekanism för samordning av flera olika EU-instrument.

Ruta 3 – Exempel på sinsemellan snarlik verksamhet finansierad genom olika instrument

Utbildning

Kommissionen understryker att det inte har förekommit något fall av överlappning eller dubbelarbete trots att förvaltningen och samordningen har varit komplicerad.

Skydd

Första strecksatsen: Kommissionen anser att det exempel som anges av revisionsrätten i själva verket framhäver samordningsmekanismens effektivitet. För att undvika dubbel finansiering av ett projekt arbetade kommissionens avdelningar nära tillsammans för att säkerställa att partnern hade tillgång till rätt medel för rätt typ av åtgärder.

Andra strecksatsen: I enlighet med sitt mandat omfattar facilitetens ram för resultatmätning endast projekt som finansieras av faciliteten.

33. Kommissionen vill betona att stödet till liknande typer av verksamheter genom parallella instrument bidrog till komplementaritet utan att leda till dubbelarbete eller överlappning, och gjorde det möjligt för kommissionen att skynda på sina insatser eftersom olika instrument mobiliserades vid olika tillfällen.

Faciliteten är en samordningsmekanism som syftar till att samordna mobiliseringen av EU-budgeten och medlemsstaternas medel *och* som möjliggör mobilisering av befintliga instrument *parallellt*.

Inga fall av dubbelarbete eller överlappning anges i rapporten, vilket föranleder kommissionen att dra slutsatsen att samordningen av faciliteten varit effektiv.

34. Kommissionen har försökt att säkerställa maximal komplementaritet i alla sektorer. Vid sidan av hälso- och sjukvårdssektorn kan nämnas mobiliseringen av direktstöd för utbildning av GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar med de villkorade kontantöverföringarna för utbildning av GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder.

Utarbetandet av gemensamma genomförandeplaner hade varit mycket tidskrävande, vilket hade undergrävt målet med snabb mobilisering av medel. Förhållandena i Turkiet 2016 och de enorma skillnaderna i gensvaret gjorde det nödvändigt att fokusera på snabba resultat snarare än tillvägagångssätt.

Kommissionen kommer att försöka förbättra komplementariteten och samordningen av humanitärt och icke-humanitärt bistånd.

35. Kommissionen vill betona följande punkter:

i) Övergångs- och överlämningsstrategierna för humanitärt stöd är helt integrerade i strategin för den andra delbetalningen i faciliteten. Det senare diskuteras huvudsakligen inom politikområdet och inte på projektnivå. Kommissionen agerade utifrån det åtagande som gjordes i uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016, och som infriades av rådet i juni 2018, att en andra utbetalning skulle genomföras och att genomförandeperioden därför skulle utökas till efter 2018.

ii) Åtgärdsramen är ett internt planeringsdokument som syftar till att förenkla övervakningen av genomförandet. Således är det ett levande dokument som måste anpassas till de förändrade förhållandena på fältet. Inom åtgärdsramen identifieras kontextuella risker som kan äventyra genomförandet och övergången. Många av dessa risker uppstod också, vilket ledde till att denna process försenades trots de mildrande åtgärder som vidtagits av kommissionen och dess partner.

iii) En övergång är inte möjlig förrän projekten har uppnått en viss mognadsgrad. Detta var inte fallet för huvuddelen av projekten under de första 18 månaderna, när de flesta av dem precis var på väg att genomföras. Detta gällde i synnerhet flaggskeppsprojekten.

Ruta 4 – Exempel på bra och bristfälliga övergångsstrategier för projekt

Femte stycket: ESSN finansieras fram till början av 2019 (beroende på utbyggnadsfasen och valutakursen). En övergång kräver att projektet har uppnått en viss mognadsgrad och att de aktörer som ska delta i överlämningen har tillräcklig kapacitet. En alltför tidig övergång kan leda till en oordnad överlämning med störningar i tillhandahållandet av bistånd som följd. Diskussioner om övergång och överlämning planeras inom den andra faciliteten för flyktingar i Turkiet.

38.

a) Med anledning av en ny granskningsrapport vidtog kommissionen åtgärder för att säkerställa att analysen av de budgeterade kostnaderna utförs på ett konsekvent och genomgripande sätt för alla projektförslag. Vid sidan av den obligatoriska resultattavlan omfattar det gemensamma formuläret sedan slutet av 2017 en ny ruta där de projektens direkta kostnader delas upp i driftskostnader och stödkostnader. De projekt som ingår i urvalet i denna rapport beviljades stöd före slutet av 2017.

b) Kommissionen vill understryka att kostnaden per bidragsmottagare i de flesta av projekten till stor del beror på sammanhanget och de enskilda fallen. Därför är det svårt att göra en analys av kostnaderna och användningen av kvantitativa riktvärden. En jämförande analys mellan förslagen är inte alltid relevant på grund av karaktären och utvecklingen hos den tjänst som tillhandahålls, de administrativa hinder som kan uppstå och omvandlingen av affärsmodellen.

Kommissionen instämmer i att det är svårt att fastställa riktvärden för budgetarna.

Fältexperter och handläggare inom området gör en övergripande bedömning av projektens kostnadseffektivitet.

Eftersom varje projekt baseras på en särskild behovsbedömning som är kopplad till en viss tid och plats gör kommissionen projektspecifika bedömningar, men en jämförande analys av de olika förslagen är inte alltid relevant.

Ruta 5 – Exempel på otillräcklig bedömning av kostnadernas rimlighet

Första stycket: Se svaren på punkt 38 a.

Andra stycket: När det gäller detta specifika projekt kan kostnaden per bidragsmottagare inte jämföras mellan skilda bidrag eftersom de tjänster som tillhandahölls var mycket olika. Karaktären hos de tjänster som tillhandahölls från början utvecklades från primärvård för ett betydande antal bidragsmottagare till postoperativ och fysisk rehabiliteringsvård för ett mindre antal bidragsmottagare.

Affärsmodellen kan också skilja sig mycket mellan de olika projekten. I detta fall har parternas modell att integrera både primärvård och sekundärvård i samma facilitet gjort det möjligt att minska vissa stödkostnader, medan andra hälso- och sjukvårdprojekt bidragit med stöd till olika faciliteter som var anpassade för olika hälsovårdstjänster med högre stödkostnader.

40. Kommissionen måste följa bestämmelserna i Fafa när det gäller vilken detaljnivå den kan kräva av sina partner. Eventuella ändringar av villkoren i Fafa beror på parternas avtal och kan inte genomföras ensidigt av kommissionen. Kommissionen har ändå försökt att få tillgång till mer information, inte minst angående överföringar till genomförandepartner. Detta har gjorts inom ramen för de förklarande beskrivningarna av kostnaderna.

Det bör även noteras att humanitära projekt som genomförs av FN genomförs under indirekt förvaltning efter en bedömning baserad på ett antal pelare.

42. ESSN har fungerat som ett internt riktvärde, och de viktigaste frågorna under förhandlingarna om dess antagande har legat till grund för kommissionens vägledande riktlinjer för kontanter, som i olika utsträckning har använts i alla efterföljande storskaliga kontantstödsprogram. Omständigheterna i Turkiet är mycket speciella med tanke på verksamhetens omfattning, som vida överstiger det tröskelvärde på 10 miljoner euro som anges i de vägledande riktlinjerna för storskaliga kontantöverföringar.

43. I de flesta av världens humanitära projekt och utvecklingsprojekt mäts de nationella regeringarnas bidrag som en del av deras befintliga system inte i förhållande till budgeten för specifika projekt, utan betraktas som en del av den tillgängliga infrastrukturen för genomförandet av projekten.

När det gäller övergången är det välkommet med bidrag från de nationella statsmakterna och övertagande av kostnaderna. Vi borde inte ifrågasätta bidrag från andra givare.

44.

a) Kommissionen kommer att sträva efter att minska de indirekta kostnaderna för kontantstödsprojekten, vilket redan föreskrivs i de vägledande riktlinjerna (se även punkt VII i sammanfattningen och rekommendation 4 a).

Kommissionen förhandlade med partnern om nivån på de indirekta kostnaderna för detta projekt, vilket framgår av den tillhörande dokumentationen. Den kan emellertid inte genomföra detta ensidigt. Eftersom nivån på de indirekta kostnaderna enligt bestämmelserna i Fafa kan uppgå till 7 %, och eftersom parternas interna föreskrifter, som endast kan ändras av dess styrelse, föreskriver att de indirekta kostnaderna bör fastställas till 7 % och 6,5 % från slutet av 2017, var utrymmet för förhandlingar begränsat.

b) Mervärdet av det lokala partnerskapet måste betonas, eftersom det var en avgörande förutsättning för att projektet skulle lyckas. Den plattform som tagits fram av de lokala parterna säkerställer kritiska aspekter av ansvarsskyldigheten gentemot den drabbade befolkningen och gör det möjligt att spåra bidragsmottagarna och informera dem i god tid. Plattformen är även det verktyg som används för att tillhandahålla information om bidragsmottagarnas specifika situation när avvikande utbetalningar upptäcks.

Den andel av avgiften för plattformen som tas ut från den partner som är ansvarig för förvaltningen av plattformen är normal praxis för kontantöverföringsprogram där ett FN-organ ingår. Om samma avgifter hade tagits ut för CCTE-programmet hade det inneburit dubbel finansiering. Denna avgift ingick inte i CCTE just eftersom kommissionen inte kunde acceptera att betala för samma tjänst två gånger.

c) Stora ansträngningar gjordes för att förhandla fram lägre nivåer för förhandsfinansieringen, men detta godtogs inte av parterna och kunde inte genomföras ensidigt. Kommissionen måste följa bestämmelserna i Fafa.

45. Kommissionen vill påminna om vikten av flexibilitet när projekten genomförs för att göra det möjligt för parterna att uppnå resultat på fältet trots rättsliga/administrativa eller operativa utmaningar. Kostnadsfria förlängningar behöver inte vara förseningar i sig, utan en mekanism för att säkerställa och justera genomförandet under omständigheter som ofta är svåra och utmanande. Utan sådana förlängningar kan det uppstå allvarliga hinder för uppnåendet av målen, vilket kan leda till ett slöseri med resurser, dvs. ineffektivitet.

Förlängningar av projekten medför varken någon systematisk inverkan på projektens effektivitet eller en minskning av de tillgängliga medlen för de slutliga bidragsmottagarna. När det gäller de granskade projekt vars varaktighet förlängdes har förlängningarna övervakats noggrant. Förlängningarna kan ha en neutral om än inte positiv inverkan på projektens effektivitet.

Generellt sett är de administrativa extrakostnaderna i samband med en kostnadsfri förlängning marginella jämfört med de fördelar som skapas genom att parterna får mer tid att genomföra sina verksamheter under svåra omständigheter där hindren ofta ligger utanför deras behörighetsområde. En överenskommen förlängning av tidsfristen innebär dessutom inte någon kumulativ ökning av de administrativa kostnaderna, eftersom hela organisationen inte behöver vara på plats i början av projektet.

46. Kommissionen vill framhålla vikten av att övertyga parterna att välja ambitiösa mål och hjälpa dem att uppnå målen. Detta har varit fallet för de flesta av projekten, och även om det har förekommit förseningar har de flesta av målen uppfyllts.

Kommissionen anser att parterna inte bör tillåtas att välja mindre ambitiösa mål, eftersom detta inte uppmuntrar till förbättringar. Det är också viktigt att förklara för parterna att de inte kommer att bli straffade om de sätter ribban högt och att de kommer att få möjlighet att göra de ändringar som behövs för att uppnå målen.

Ruta 6 – Exempel på förseningar och svårigheter i projekten

Projekt 2 – Erbjudna skydd och varaktiga lösningar för flyktingar och asylsökande i Turkiet

Kommissionen instämmer i att partnern ställdes inför en rad olika administrativa och tekniska svårigheter under genomförandet av projektet. Kommissionen vill även understryka projektets ambition och betydelse, eftersom omfattningen av kontrollprocessen saknade motstycke och sannolikt krävde extra tid och resurser.

De kontroller som påbörjats har ökat i omfattning efterhand. I början av projektet intervjuades 10–15 personer om dagen, eftersom den rekryterade personalen var oerfaren. Efterhand som projektet

fortskred förvärvade personalen erfarenheter som möjliggjorde ett snabbare genomförande. Den nuvarande intervjudikten har ökat till 20–25 personer om dagen.

Detta har gjort att antalet kontrollerade personer har ökat från cirka 1 miljon vid tidpunkten för granskningen till 1,82 miljoner i juli 2018.

Projekt 10 – Stöd till de mest utsatta kvinnorna och flickorna i flyktingbefolkningen

Kommissionen har redan kommit överens med hälsoministeriet om en tydlig övergångsprocess för att upprätta trygga platser för kvinnor och flickor i nätverket av vårdcentraler för migranter.

51. Tillgången till bidragsmottagarnas personuppgifter ingår i den bredare debatten om dataskyddsreglerna. I kommissionens vägledning till parterna om storskaliga kontantöverföringar föreskrivs att skyddet av alla personuppgifter måste garanteras i enlighet med internationella och nationella standarder för dataskydd.

52. Kommissionen är medveten om att det finns brister i tillgången till personuppgifter (bidragsmottagarnas namn), men vill understryka att parterna har inrättat stabila kontrollmekanismer trots att de inte haft tillgång till bidragsmottagarnas namn (se svaret på punkt VIII). Parterna har dessutom fått oberoende tillgång till bankportalen och utvecklat ett system för unik identifiering för att minska risken för falska uppgifter (eftersom varje bidragsmottagares namn och ID-nummer ersatts av ett unikt nummer som skapats av den lokala genomförandepartnern).

54. Facilitetens ram för resultatmätning höll på att utarbetas vid tidpunkten för granskningen, och kommissionen fortsätter arbetet med att utveckla den. Det finns därför inte några inneboende brister i ramen för resultatmätning, utan endast tillfälliga problem som hanteras efterhand.

a) Kommissionen konstaterar att ramen för resultatmätning fortfarande var under utveckling vid tidpunkten för granskningen. Utarbetandet av indikatorer och mål håller på att slutföras.

b) Facilitetens faktiska bidrag till högnivåindikatorerna kommer att vara svårt att urskilja, vilket är ett vanligt problem vid utvärderingen av alla utvecklingsprogram.

c) Facilitetens ram för resultatmätning har endast mandat att omfatta stöd som tillhandahållits inom ramen för faciliteten.

d) Kommissionen vill tillägga att beslutet att inte ta med skyddsindikatorer i facilitetens ram för resultatmätning även motiverades med att skydd är ett överskuggande behov som i slutändan syftar till att underlätta tillgången till tjänsterna.

e) Kommissionen vill understryka att det är svårt att rapportera om utfallen på ett genomgripande och meningsfullt sätt, eftersom ett betydande antal av de insatser som finansieras genom faciliteten inte började genomföras förrän 2018.

f) Facilitetens ram för resultatmätning var i sin pilotfas 2017 och håller för närvarande på att granskas, vilket är orsaken till att den ännu inte har offentliggjorts.

56. Vissa av projekten pågår fortfarande, och därför kan deras effektivitet inte bedömas fullt ut i detta skede. Bedömningen av deras resultat bör ta hänsyn till de kontextuella utmaningar som parterna ställts inför under genomförandet.

57. ESSN har nu nått ut till fler än 1,3 miljoner flyktingar.

På grundval av en analys av uppgifterna och en granskning av CCTE 1 utökades målet för CCTE 2 till 450 000, eftersom CCTE bevisligen har varit ett värdefullt instrument för att nå ut till skolbarn.

60. Kommissionen vill framhålla vikten av att säkerställa ett snabbt genomförande med användning av demografiska istället för socioekonomiska kriterier på grund av tillgången till uppgifter. ESSN-systemet utformades dessutom i syfte att i så stor utsträckning som möjligt efterlikna

bestämmelserna i det nationella trygghetssystemet, och därför fick demografiska kriterier företräde enligt en överenskommelse med den turkiska regeringen.

Kommissionen vill även framhålla att undersökningar och utvärderingar har visat att felet när det gäller hur många som behöver hjälp men som inte får det och hur många som får hjälp men som inte behöver det i genomsnitt är mycket större i liknande projekt.

61. Det ursprungliga beloppet (100 turkiska lira) fastställdes för att det inte skulle överstiga det överföringsbelopp som normalt delas ut till fattiga turkiska familjer genom ett statligt trygghetssystem (ISAS) med tanke på den sociala sammanhållningen. Det nuvarande överföringsbeloppet har dessutom en positiv inverkan, vilket visas av de olika utfallsindikatorer som övervakas av partnern. Det är även värt att notera att bidragsmottagarna inom CCTE överlappar med bidragsmottagarna inom ESSN med cirka 80 %, vilket gör att överföringsbeloppet har ökat för många mottagare.

I alla sammanhang måste överföringsbeloppet för kontantöverföringsprogram jämföras med det bistånd som ges till de mottagande samhällena. Trots att överföringsbeloppet var lägre än de faktiska behoven visade undersökningen efter bidragsutbetalningen betydande effekter på bidragsmottagarnas ekonomiska situation, såväl som för deras livsmedelskonsumtion, och en tydlig minskning av beroendet av negativa överlevnadsmekanismer (både när det gällde livsmedelskonsumtion och försörjning). Den externa utvärderingen av ESSN 1 visade, enligt bidragsmottagarna, att täckningen av hushållsutgifterna betydde mer än överföringsbeloppets skälighet.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

64. Kommissionen vill framhålla att de flesta av projekten har uppnått sina förväntade utfall. Det sociala nödskyddsnätet (ESSN), som med 76 % av de tilldelade medlen utgör det största projektet, uppnådde sina mål på ett tillfredsställande sätt. Dessutom konstaterar kommissionen att bara två projekt avslutades inom granskningsperioden, eftersom de flesta av projekten behövde förlängas på grund av de mycket krävande omständigheterna.

65. Kommissionen understryker att de båda prioriterade områdena hade programplanerats och att insatserna för den kommunala infrastrukturen inte kunde genomföras eftersom det fanns brister i de konkreta projekt som Turkiet begärt finansiering för.

Rekommendation 1 – Tillgodose flyktingarnas behov av kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd på ett bättre sätt

Kommissionen godtar denna rekommendation.

68. Kommissionen anser att stödet till liknande typer av åtgärder genom parallella instrument bidrog till komplementaritet utan att leda till dubbelarbete eller överlappning, och gjorde det möjligt för kommissionen att skynda på sina insatser eftersom olika instrument mobiliserades vid olika tillfällen.

Rekommendation 2 – Förbättra effektiviteten och komplementariteten i biståndet

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Rekommendation 3 – Utarbeta en strategi för övergång från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Rekommendation 4 – Förbättra effektiviteten i kontantstödsprojekten

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen konstaterar att genomförandet av denna rekommendation inte enbart beror på kommissionen, utan även på parternas vilja att godta dessa villkor.

Rekommendation 5 – Förhandla med de turkiska myndigheterna om att förbättra förutsättningarna för internationella icke-statliga organisationer att bedriva sin verksamhet

Kommissionen godtar denna rekommendation.

72. Trots den bristande tillgången till bidragsmottagarnas namn har parterna kunnat inrätta stabila kontrollmekanismer. Parterna, såväl som kommissionen, kommer att fortsätta att förespråka en bättre tillgång till primära uppgifter för den turkiska regeringen, med vederbörlig hänsyn till den rättsliga ramen.

Rekommendation 6 – Förbättra kontrollen och redovisningen av faciliteten för flyktingar i Turkiet

Kommissionen godtar denna rekommendation.

a) Kommissionen kommer att fortsätta att samarbeta med de turkiska myndigheterna i denna fråga för att säkerställa att genomförandepartnerna har tillgång till fullständiga uppgifter, med vederbörlig hänsyn till den tillämpliga rättsliga ramen.

c) Kommissionen konstaterar att faciliteten inte är avsedd att samordna allt EU-stöd till flyktingar i Turkiet. Dess mandat för övervakning och rapportering gäller endast stöd inom ramen för faciliteten. Kommissionen har redan, i ett separat sammanhang, påbörjat utarbetandet av en övergripande rapport om genomförandet av finansiering i samband med flyktingkrisen som kommer att komplettera den särskilda rapporteringen om faciliteten.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	17.10.2017
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	12.7.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	2.10.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	9.11.2018

SV PDF ISBN 978-92-847-1132-1 doi:10.2865/302734 QJ-AB-18-025-SV-N

SV HTML ISBN 978-92-847-1113-0 doi:10.2865/98001 QJ-AB-18-025-SV-Q

Faciliteten för flyktingar i Turkiet är EU:s svar på Europeiska rådets uppmaning om en betydande ökning av det finansiella stödet till flyktingar i Turkiet. Det är en mekanism för att samordna och effektivisera bistånd från EU och EU:s medlemsstater. I vår revision undersökte vi om faciliteten ger ändamålsenligt stöd till flyktingar i Turkiet och tittade då främst på hur faciliteten administreras och på de resultat som uppnåtts hittills i det humanitära arbetet. Vi kunde konstatera att man under hård press snabbt lyckades mobilisera tre miljarder euro till faciliteten för flyktingar i Turkiet för snabba insatser i flyktingkrisen. Målet att samordna insatserna på ett ändamålsenligt sätt uppnåddes dock inte helt och hållet. De granskade projekten gav bra hjälp till flyktingarna. De flesta av projekten har uppnått sin output, men hälften av dem har ännu inte uppnått förväntade utfall. Vi kunde även se att det fanns utrymme för ökad effektivitet i kontantstödsprojekten. Vi drar därför slutsatsen att faciliteten kunde ha haft mer ändamålsenlig verkan och att det skulle gå att få mer valuta för pengarna.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.