

Специален доклад

Механизмът за бежанците в Турция — ефикасна подкрепа, но са необходими подобрения за постигане на по-добро съотношение между качество и цена

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III — Външни действия/сигурност и правосъдие, с ръководител Bettina Jakobsen, която е и докладчик по одита. Тя беше подпомогната от Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет и Kim Storup — аташе в кабинета, Alejandro Ballester Gallardo — главен ръководител, Cyril Messein — ръководител на задача, Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic и Nikolaos Zompolas — одитори.



От ляво на дясно: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Акроними и съкращения	
Кратко изложение	I—XI
Въведение	1—11
Механизмът за бежанците в Турция	6—9
Ръководен комитет на Механизма	10—11
Обхват и подход на одита	12—15
Констатации и оценки	16—63
Механизмът бързо е мобилизирал съответната подкрепа, но не е бил напълно ефективен като механизъм за координация	16—35
Механизмът е отговорил по подходящ начин на основните нужди на бежанците с изключение на нуждите, които са свързани с общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа	17—24
Механизмът е постигнал своята цел за договаряне на три млрд. евро за две години	25—29
Механизмът е допринесъл за по-добрата координация, но рационализирането и взаимното допълване на помощта не са били постигнати системно	30—35
В една сложна обстановка хуманитарните проекти са помогнали на бежанците да задоволят своите основни нужди, но невинаги са постигали очакваното по-добро съотношение между качество и цена	36—63
Има потенциал за подобряване на ефикасността на проектите	38—47
Наблюдават се недостатъци при мониторинга на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства и при измерването на резултатите	48—54
Одитираните проекти имат положително влияние върху бежанците, но при половината от тях все още не са постигнати очакваните резултати	55—63
Заклучение и препоръки	64—74

- Приложение I - Вноски от отделните държави за Механизма за бежанците в Турция
- Приложение II - Механизмът за бежанците в Турция: механизъм за координация
- Приложение III А - Общ преглед на одитираните хуманитарни проекти
- Приложение III Б - Изпълнение на одитираните проекти
- Приложение IV - Списък на одитните събеседвания, проведени в Турция през 2018 г.
- Приложение V - Основни дати и събития, свързани с Механизма
- Приложение VI - Бързина на договаряне на Механизма в сравнение с доверителните фондове на ЕС
- Приложение VII - Сложност на помощта от ЕС за бежанците в Турция – примерът на сектора на образованието
- Приложение VIII - Движение на данните за бенефициентите по МСЗИО и ограничения при достъпа до данни

Отговори на Комисията

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“	Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“
ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“	Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“
ГДУМ	Генерална дирекция „Управление на миграцията“ (Турция)
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ИПП	Инструмент за предприсъединителна помощ
ИСР	Инструмент за сътрудничество за развитие
МНО	Министерство на националното образование (Турция)
(М)НПО	(Международна) неправителствена организация
МСЗИО	Мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства
МССП	Министерство на семейството и социалните политики (Турция)
ООН	Организация на обединените нации
СПД	Съвместен план за действие
ССТЕ	Обвързано с условия предоставяне на парични средства за образование
IcSP	Инструмент, допринасящ за стабилността и мира
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
SuTP	Сирийци, ползващи се от временна закрила

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

- I. Механизмът за бежанците в Турция е отговорът на ЕС на призива на Европейския съвет за предоставяне на значително допълнително финансиране в помощ на бежанците в Турция. Той е механизъм за координиране и оптимизиране на предоставянето на сума в размер на 3 млрд. евро от ЕС и неговите държави членки. Помощта обхваща хуманитарни и нехуманитарни дейности, като за тях се отпускат съответно 1,4 млрд. евро и 1,6 млрд. евро. Механизмът има за цел да се засилят ефективността и взаимното допълване на подпомагането, предоставяно за бежанците и приемните общности в Турция.
- II. В своя одит Сметната палата провери дали Механизмът е подпомагал ефективно бежанците в Турция. Одиторите се съсредоточиха върху управлението на първия транш от Механизма, както и върху постигнатите до момента резултати по неговото хуманитарно направление.
- III. Сметната палата установи, че в една сложна обстановка Механизмът за бежанците в Турция бързо е мобилизирал 3 млрд. евро от бюджета на ЕС и от държавите членки на ЕС, за да предостави бърз отговор на кризата с бежанците. Въпреки това той не е постигнал напълно целта си за ефективна координация на този отговор. По одитираните проекти е била предоставена ефикасна подкрепа на бежанците. Повечето проекти са реализирали своите резултати, но половината от тях все още не са постигнали очакваните резултати. Освен това, одиторите от Сметната палата установиха, че е възможно да се повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства. Въз основа на това те заключават, че Механизмът може да бъде по-ефективен и че може да се постигне по-добро съотношение между цена и качество.
- IV. Въз основа на всеобхватна оценка на потребностите Комисията е установила приоритетните нужди на бежанците. Разногласията между Турция и ЕС относно начина за задоволяване на тези приоритетни нужди от общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа обаче са довели до недостатъчното обхващане на тези области.

- V. Механизмът подпомага сходни видове дейности в секторите на здравеопазването и образованието чрез различни инструменти. Това е усложнило координацията и е довело до паралелното използване на различни структури за управление за финансирането на подобни проекти.
- VI. Въпреки че Сметната палата установи някои добри примери в сектора на здравеопазването, където Комисията е подпомогнала прехода от хуманитарна към по-трайна помощ за развитие, това взаимно допълване не е било постигнато системно.
- VII. Сметната палата установи и възможност за повишаване на ефикасността на финансираните по линия на Механизма хуманитарни проекти. На първо място, при прегледа на предложенията за проекти Комисията не е оценила последователно и всеобхватно основателността на предвидените в бюджета разходи. На второ място, дори да са били в съответствие с правната рамка, непреките разходи, изплатени на партньорите, изпълняващи големи проекти за предоставяне на парична помощ, са били високи, а равнището на авансовите плащания не е било приведено в съответствие с действителните изходящи парични потоци на проектите.
- VIII. Комисията е въвела подходящи мерки за мониторинг на хуманитарни проекти. Основното ограничение е бил отказът на турските органи да предоставят достъп до данни за бенефициентите по двата проекта за предоставяне на помощ под формата на парични средства. Всъщност нито Комисията, нито ЕСП бяха в състояние да проследят бенефициентите по проектите от тяхната регистрация до плащането.
- IX. Рамката на резултатите от Механизма, чрез която се отчитат обобщените резултати, също все още е в процес на разработване: базовите нива, отделните етапи или количествените цели на показателите на високо равнище още не са завършени. Публичното отчитане е било ограничено, а обхватът му не е включвал цялата помощ от ЕС за бежанците в Турция.
- X. Всички одитирани хуманитарни проекти са помогнали на бежанците да задоволят своите потребности, предимно чрез предоставената помощ под формата на парични средства. С повечето от проектите са реализирани всички или по-голямата част от планираните крайни продукти и услуги. По половината от тях, обаче, все още не са

постигнати очакваните резултати, а девет проекта от десет е трябвало да бъдат удължени. Трудната среда за работа е била основният фактор, възпрепятстващ навременното изпълнение на проектите, ръководени от МНПО.

XI. В доклада са формулирани шест препоръки, насочени към повишаване на ефикасността и ефективността на втория транш от бюджета на Механизма. Комисията следва:

- да посрещне по-добре нуждите на бежанците от общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа;
- да подобри оптимизирането и взаимното допълване на помощта;
- да изпълни стратегия за преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие;
- да повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства;
- заедно с турските органи да предприеме мерки предвид нуждата от подобряване на средата за работа на (М)НПО; и
- да засили мониторинга и докладването на Механизма за бежанците в Турция.

ВЪВЕДЕНИЕ

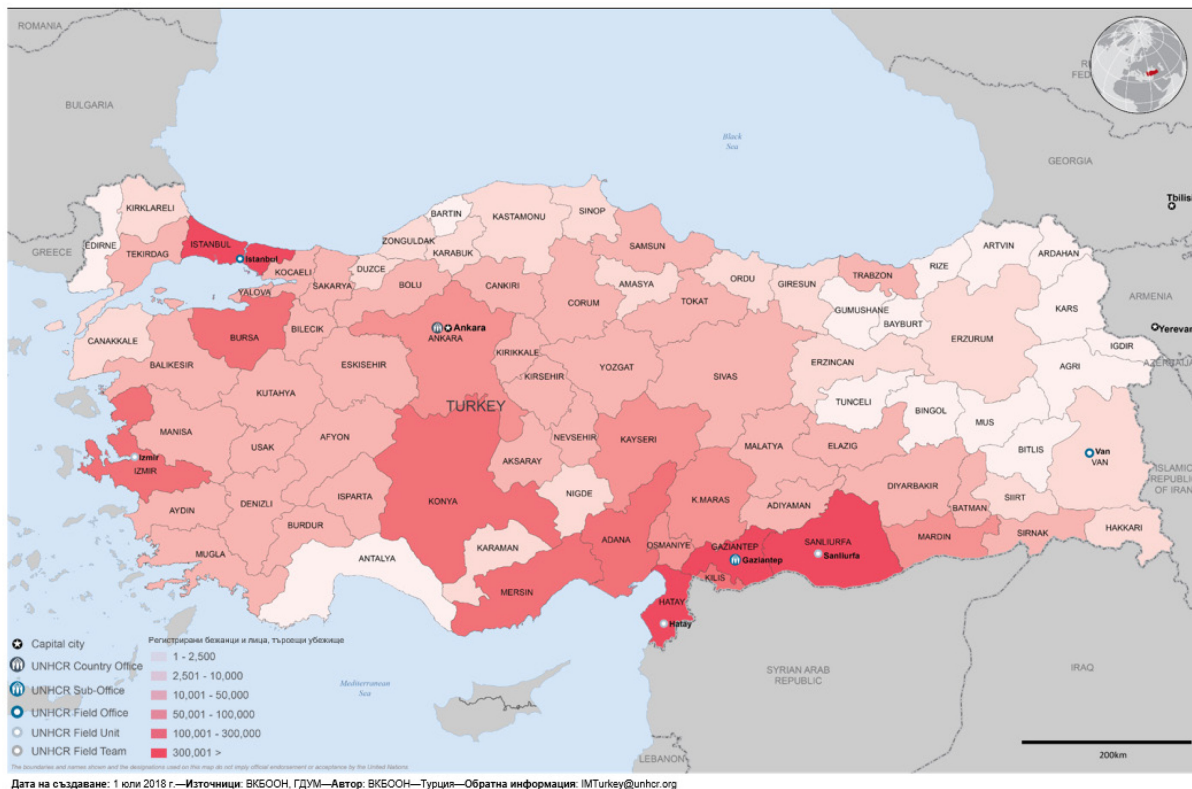
1. Турция и ЕС са свързани чрез споразумение за асоцииране от 1963 г. насам. Европейският съвет предоставя на Турция статут на страна кандидатка за членство в ЕС през декември 1999 г., а преговорите за присъединяване започват през 2005 г. Турция определено е най-големият бенефициент на Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП), който ЕС използва за подготовка на страните кандидатки за членство в ЕС, с разпределени средства в размер на над 9 млрд. евро за периода 2007 – 2020 г¹.
2. Заради своето местоположение Турция е както приемаща, така и транзитна държава за много бежанци. Поради нарасналите миграционни потоци, основно поради конфликта в Сирия, Турция е държава домакин на най-големия брой бежанци в света – почти 4 млн. души². Между тях са около 3,5 млн. сирийци, 94 % от които живеят извън бежанските лагери³. От началото на кризата Турция предоставя значителна и непрекъсната подкрепа на бежанците.

¹ Вж. Специален доклад на ЕСП № 7/2018 „Предприсъединителна помощ от ЕС за Турция“.

² *Източник:* ВКБООН от 31 май 2018 г. <http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Самата Турция предоставя статут на бежанци само на хора, засегнати от събития, случващи се в Европа. През 2013 г. тя е предоставила специален статут на граждани на Сирия — „сирийци, ползващи се от временна закрила“. Освен ако не е посочено друго, Сметната палата използва в настоящия доклад термина „бежанец“ за всички хора, търсещи международна или временна закрила.

Карта 1 – Разпределение на бежанците и лицата, търсещи убежище по провинции в Турция към юни 2018 г.



Източник: ВКБООН.

3. Кризата със сирийските бежанци засяга не само Турция, а и държавите членки на ЕС. Само през 2015 г. приблизително 850 000 бежанци са преминали Средиземно море от Турция до Гърция⁴ и са потърсили убежище в държави от ЕС. След приемането на Европейската програма за миграция през май 2015 г. ЕС и неговите държави членки са предприели няколко мерки за справяне с установените предизвикателства.

4. На 15 октомври 2015 г. Комисията предлага Съвместен план за действие между ЕС и Турция (СПД) за оказване на помощ на Турция при управлението на кризата с мигрантите. В СПД са набелязани мерки, които следва да бъдат изпълнени от ЕС и Турция с цел а) осигуряване на подкрепа на сирийските граждани, ползващи се от

⁴ Информационна справка на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ – Турция– март 2016 г.

временна закрила, и на приемните им общности в Турция, и б) подобряване на сътрудничеството с цел предотвратяване на незаконните миграционни потоци към ЕС.

5. Първото действие, което ЕС е трябвало да предприеме по СПД, е да се мобилизират значителни средства в подкрепа на Турция при справянето с предизвикателството, което представлява присъствието на сирийски граждани, ползващи се от временна закрила⁵. Средствата е трябвало да бъдат мобилизирани възможно най-гъвкаво и бързо. В отговор на това изискване Комисията създава Механизма за бежанците в Турция.

Механизъмът за бежанците в Турция

6. Това е механизъм за координация, чрез който да се окаже помощ на Турция за посрещане на непосредствените хуманитарни нужди и нуждите, свързани с развитието, на бежанците и приемащите ги общности, както и на националните и местните органи с цел управление и преодоляване на последиците от притока на бежанци. Неговите цели са да се координират и рационализират действията, финансирани от бюджета на ЕС, и приносът на двустранна основа от държавите членки, както и да се засилят ефективността и взаимното допълване на подпомагането, предоставяно за бежанците и приемните общности в Турция⁶. Механизмът е иновативен инструмент за обединяване на средства, който се различава от други подобни механизми, използвани в ЕС, като например доверителните фондове на ЕС⁷ (вж. ***таблица 1***).

⁵ Пълният текст на СПД може да бъде намерен на адрес http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Членове 1 и 2 от Решение на Комисията (С (2015) 9500), изменено с Решение на Комисията от 10 февруари 2016 г.

⁷ „Доверителен фонд“ означава правен механизъм със специална финансова структура, който обединява средствата от няколко донора за съвместно финансиране на действие въз основа на съвместно договорени цели и формати на докладване (източник: Работен документ XI – Доверителен фонд на ЕС – Проект на общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2018 година).

Таблица 1 – Основни характеристики на Механизма за бежанците в Турция в сравнение с доверителните фондове на ЕС

	Механизъм	Доверителни фондове на ЕС
В рамките на бюджета на ЕС	X	
Механизъм за обединяване на средства	X	X
Фиксирани вноски от донори	X	
Отворен за донори извън ЕС		X
Отговорен за подбора на проекти		X
Специфична рамка за резултати	X	X
Специфични годишни отчети		X

Източник: ЕСП.

7. Създаден на 1 януари 2016 г., Механизмът разполага с бюджет от 3 млрд. евро, който е трябвало да бъде използван през 2016 г. и 2017 г.⁸ Един милиард евро от тази сума се финансира от бюджета на ЕС, а 2 млрд. евро — от държавите членки⁹ (в приложение I са показани националните вноски за Механизма за бежанците в Турция). Предоставената помощ обхваща хуманитарни и нехуманитарни дейности, като за тях се отпускат съответно 1,4 млрд. евро и 1,6 млрд. евро. Механизмът координира финансиране от различни съществуващи инструменти (вж. **таблица 2**).

⁸ Членове 4 и 9 от Решение на Комисията (С (2015) 9500), изменено с Решение на Комисията от 10 февруари 2016 г.

⁹ Държавите членки на ЕС са внесли тези 2 млрд. евро под формата на външни целеви приходи в бюджета на ЕС, като средствата са били отнесени към бюджетните редове на Инструмента за предприсъединителна помощ и хуманитарна помощ. От правна гледна точка поради тази причина Механизмът се финансира изцяло от бюджета на ЕС.

Таблица 2 – Източници на средствата на Механизма

Финансови инструменти (в млн. евро)	Ред от бюджета на ЕС	Бюджет на ЕС (а)	Вноски от държавите членки (б)	Общ бюджет по линия на Механизма (а + б)
Хуманитарна помощ (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Инструмент за предприсъединителна помощ	22 02 03	650	910	1 560
Инструмент за сътрудничество за развитие	21 02	20		20
Инструмент, допринасящ за стабилността и мира	19 02 01	20		20
Междинна сума нехуманитарна помощ (2)		690	910	1 600
ОБЩО (1 + 2)		1 000	2 000	3 000

Източник: Европейска комисия, „Първи годишен доклад относно Механизма за бежанците в Турция“.

8. Помощта е съсредоточена в шест приоритетни области: 1) хуманитарна помощ, 2) управление на миграцията, 3) образование, 4) здравеопазване, 5) общинска инфраструктура и 6) социално-икономическа подкрепа¹⁰. Финансираните по линия на Механизма проекти са подбрани и се изпълняват посредством основните инструменти (вж. **таблица 2**), а така също и в съответствие с приложимите правила и изисквания¹¹. Това включва изпълнение посредством регионалния доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия – доверителен фонд „Мадад“¹². В **приложение II** е илюстрирано по-подробно как функционира това.

9. В изявлението на ЕС и Турция от 18 март 2016 г.¹³ членовете на Европейския съвет и Турция потвърждават своя ангажимент за изпълнение на СПД и за преустановяване на незаконната миграция от Турция към Гърция¹⁴. По същото време те договарят

¹⁰ Протокол от втория Ръководен комитет от 12 май 2016 г.

¹¹ Член 6, параграф 3 от Решение на Комисията (С (2015) 9500), изменено с Решение на Комисията от 10 февруари 2016 г.

¹² Доверителен фонд „Мадад“ на ЕС е създаден през декември 2014 г. с цел задоволяване на дългосрочните икономически, образователни и социални нужди на сирийските бежанци в съседни държави, включително Турция. След създаването на Механизма за бежанците в Турция част от средствата по него се прилагат чрез фонд „Мадад“.

¹³ Текстът на второто изявление на ЕС и Турция е публикуван на адрес: <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

¹⁴ През април 2018 г. Комисията е докладвала, че „незаконните пристигания [от Турция в Гърция] остават 97 % по-малко, отколкото в периода преди влизането в сила на

и възможността за добавяне към бюджета на Механизма на допълнително финансиране от 3 млрд. евро преди края на 2018 г. На 28 юни 2018 г. Европейският съвет се съгласява да стартира втория транш от бюджета на Механизма.

Ръководен комитет на Механизма

10. Механизмът се ръководи от Ръководен комитет, който се председателства от Комисията и включва представители от всички държави членки на ЕС. Представители от Турция присъстват на неговите заседания със съвещателна функция и участват в дискусиите във връзка с прилагането на помощта. Ролята на Ръководния комитет е да предоставя стратегически насоки. Това включва „определянето на общите приоритети, видовете действия, които следва да бъдат подкрепяни, инструментите, които следва да бъдат използвани [...] и координирането на действията“, финансирани по линия на Механизма¹⁵. Той отговаря и за наблюдението и оценката на изпълнението на действията.

11. Комисията запазва крайната отговорност за управлението на действията. Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“, заедно с делегацията на ЕС в Турция, отговаря за изпълнението на финансираните по ИПП проекти, докато Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“) отговаря за хуманитарното направление. Комисията отговаря и за проектите, които се изпълняват по линия на доверителен фонд „Мадад“.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

12. Целта на Сметната палата беше да оцени управлението на Механизма и постигнатите до момента резултати. Одитът обхваща периода от създаването на

изявлението“. За допълнителни подробности вж. EU-Turkey statement - Two years on („Изявление на ЕС и Турция – Две години изпълнение“) на адрес https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

¹⁵ Член 5, параграф 1 от Решение на Комисията (С (2015) 9500), изменено с Решение на Комисията от 10 февруари 2016 г.

Механизма до 31 март 2018 г. Основният одитен въпрос беше: „Ефективно ли подпомага бежанците в Турция Механизмът за бежанците в Турция?“ Този въпрос беше разделен на два подвъпроса.

- а) Допринесли ли са структурата и функционирането на Механизма за актуална, бърза и добре координирана подкрепа?

За да отговори на този въпрос, Сметната палата провери дали Комисията е определила приоритетните нужди на бежанците и дали ги е задоволила бързо и координирано.

- б) Постигнали ли са хуманитарните проекти, финансирани по линия на Механизма, своите очаквани резултати?

За да отговори на този въпрос, Сметната палата провери изпълнението, мониторинга и резултатите, постигнати от извадка от проекти, подпомагани от Механизма. Тъй като по време на одита повечето нехуманитарни проекти все още не бяха в достатъчно напреднал етап на изпълнение¹⁶, Сметната палата съсредоточи тази част от анализа си върху хуманитарните проекти.

13. Сметната палата извърши одит на извадка от 10 хуманитарни проекта на стойност 458 млн. евро (вж. **приложение III А**). Тя подбра извадката по такъв начин, че да се осигури балансиран обхват на проектите по отношение на финансовата им значимост, секторите (основни нужди, закрила, здравеопазване, образование) и видовете изпълняващи партньори (агенции на ООН, МНПО). Извадката беше подбрана от общо 45 хуманитарни договора и представлява 33 % от общия размер на договорената хуманитарна помощ.

¹⁶ Помощта по нехуманитарни проекти е свързана основно с помощ за по-дългосрочно развитие с акцент върху образование, здравеопазване, управление на миграцията и социално-икономическа подкрепа. Поради специфичния характер на тези проекти, изпълнението им отнема време – обикновено между две (за оперативни действия, като например обучение, оборудване, свързано със здравеопазването и т.н.) и четири години (за действия, свързани с инфраструктура, като например центрове за здравни грижи и училища).

14. Одитът включи преглед на документи и събеседвания с различни отдели на Комисията, с делегацията на ЕС и службите на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ в Турция, с някои представители в Ръководния комитет на Механизма, с турските органи, с международни органи и неправителствени организации и с крайни бенефициенти¹⁷. По време на посещение в Турция през януари 2018 г. Сметната палата посети осем от десетте проекта в извадката¹⁸.

15. Министерството на семейството и социалните политики (МССП) на Турция не предостави достъп на Сметната палата до своята база данни на отговарящите на условията бенефициенти по одитираните проекти с предоставяне на парични средства (Мрежата за социална закрила при извънредни обстоятелства (МСЗИО) и обвързаното с условия предоставяне на парични средства за образование (ССТЕ). В резултат на това Сметната палата не можа да проследи крайните бенефициенти от регистрацията до плащането. Допълнителна информация за това е предоставена в **точка 53**.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Механизмът бързо е мобилизирал съответната подкрепа, но не е бил напълно ефективен като механизъм за координация

16. Сметната палата оцени следното:

- а) дали Механизмът е установил и отговорил на основните потребности на бежанците посредством всеобхватна и прецизна оценка на нуждите;
- б) дали административната уредба на Механизма е позволила бързото договаряне на помощта в размер на 3 млрд. евро в периода 2016 – 2017 г., както е посочено в решението на Комисията за създаване на Механизма; и

¹⁷ В **приложение III** са изброени всички организации, с които беше проведено събеседване по време на одитното посещение в Турция.

¹⁸ Останалите две бяха с твърде отдалечено местоположение.

- в) дали Механизмът е координирал помощта ефективно. По-конкретно Сметната палата провери дали въведените процедури за подбор и одобрение на действията са рационализирали помощта и са гарантирали взаимно допълване между: i) различните използвани инструменти за изразходване на средства от ЕС и, ii) хуманитарната и нехуманитарната подкрепа.

Механизмът е отговорил по подходящ начин на основните нужди на бежанците с изключение на нуждите, които са свързани с общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа

17. Разпределеното финансиране в размер на 3 млрд. евро е било резултат от политическо решение между държавите членки на ЕС и Турция. Тази сума представлява значително увеличение на общия размер на помощта, предоставена на разположение от ЕС в Турция. Нейната цел обаче не е била да покрие цялата стойност на подкрепата за бежанците¹⁹.

Оценка на нуждите с някои ограничения

18. В Съвместния план за действие между ЕС и Турция (вж. **точка 4**) се изисква институциите на ЕС и Турция да извършат всеобхватна съвместна оценка на нуждите преди изплащането на бюджета от 3 млрд. евро²⁰. Въпреки че турските органи са участвали в оценката на нуждите, те не са я одобрили официално.

19. Оценката на нуждите е приключила през юни 2016 г. Тя е била всеобхватна, тъй като е включила оценка както на хуманитарните нужди, така и на нуждите в областта на развитието, и е предоставила актуална информация относно положението на сирийските бежанци, като са установени пропуските, които следва да бъдат отстранени, и се взема под внимание миналата, текущата и планираната помощ за

¹⁹ В извършената от турските органи оценка на нуждите на първия етап общите нужди са изчислени на 14 454 млн. евро за периода 2016 – 2018 г.

²⁰ Точка 3, част 1 от Съвместния план за действие между ЕС и Турция.

сирийските граждани, ползващи се от временна закрила в Турция. Тя обаче не е била достатъчно прецизна:

- а) повечето цифрови данни (напр. статистическите данни по сектори) в оценката на нуждите са били предоставени от турските органи. Консултантите, които се извършвали оценката на нуждите, не са получили достъп до първичните данни. Поради това те не са могли да валидират изчислените разходи за необходимите мерки за задоволяване на потребностите на бежанците и приемните общности.
- б) Липсвала е актуална демографска информация, разбита по пол, възрастова група и местоположение, както и информацията относно уязвимите групи (домакинства, в които глава на семейството е жена, деца, възрастни хора и др.). Консултантите са описали това като „сериозна пречка за оценката на нуждите и изготвянето на програми и интервенции“. Например в сектора на социалната подкрепа и сближаването последната оценка на уязвимите групи в национален мащаб е от 2013 г.
- в) Оценката на нуждите е била насочена към сирийските граждани, ползващи се от временна закрила, и не е включила потребностите на несирийските бежанци (основно афганистански и иракски граждани). Най-голямата част от бежанците в Турция са сирийци, ползващи се от временна закрила (вж. **точка 2**). Ето защо те са били основната целева група, подпомагана по линия на Механизма. Това обаче не е било в съответствие със заявената цел на Механизма за насоченост към нуждите на всички бежанци.

20. Приоритетните области на Механизма (вж. **точка 8**) до голяма степен са съответствали с оценката на нуждите. Единственото изключение е било „управление на миграцията“, което ръководния комитет е избрал за приоритетна област, въпреки че то не е било включено в обхвата на оценката на нуждите. Предвид факта, че основната цел на Механизма е да подпомага бежанците и приемните общности и че за управлението на миграцията в Турция вече са били заделени приблизително 350 млн. евро за подкрепа по линия на ИПП (извън Механизма), основанията за определянето му като приоритетна област са съмнителни. Всъщност след като е финансирал два

проекта за управление на миграцията, Ръководният комитет е решил да не разпределя повече средства за тази област.

21. Приоритетните области са били определени по-общо, за да се осигури необходимата гъвкавост в една трудна и бързо променяща се среда. Целта на отделните проекти е била задоволяването на специфичните потребности на бежанците. Сметната палата прегледа обосновката за подбора на 10-те одитирани проекта и установи, че това наистина е било така за всички тях (за подробна информация вж. **приложение III Б**). При представянето на предложение за финансиране изпълняващият партньор на хуманитарни проекти трябва да опише установените проблеми, нужди и рискове и как предлаганият отговор е адекватен и съответства на цялостната хуманитарна стратегия на Комисията в Турция. В **каре 1** е показано как най-големият финансиран от Механизма хуманитарен проект на ЕС отговаря на нуждите на бежанците.

Каре 1 – МСЗИО – иновативна структура на проект за справяне с нуждите на бежанците

Мрежата за социална закрила при извънредни обстоятелства (МСЗИО) е най-големият досега хуманитарен проект, финансиран от ЕС, за предоставяне на помощ на 1,3 млн. бежанци. Проектът се изпълнява на два етапа, като обхваща периодите от 2016 г. до 2018 г. и от 2018 г. до 2019 г. с бюджет съответно 348 млн. евро и 650 млн. евро. МСЗИО задоволява основни нужди (храна, нехранителни стоки и услуги), като предоставя помощ под формата на парични средства. Проектът се изпълнява в цяла Турция от агенция на ООН в сътрудничество с местен партньор по изпълнението и турските власти. Той е иновативен, защото е комбиниран проект за хуманитарна помощ, включен в националната система за социална закрила.

През последните години въпреки очаквания риск от злоупотреба със средства, се наблюдава все по-голям консенсус между заинтересованите страни в хуманитарната сфера относно ползите от предоставянето на помощ под формата на парични средства²¹. Това е отразено по

²¹ Вж. например: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> и <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

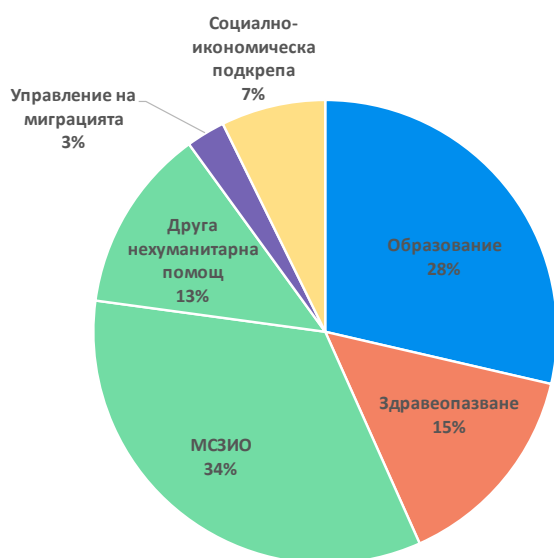
време на Световната среща на върха по хуманитарните въпроси през юни 2016 г., на която са насърчени паричните преводи, където е целесъобразно.

Проектът е насочен към бежанците, живеещи извън лагерите, чиито възможности за навлизане на националния пазар на труда са ограничени. Той предвижда стабилен и предсказуем източник на доходи за покриване на техните основни нужди, основно настаняване и храна. На практика бежанците получават фиксирана месечна сума (около 30 евро на човек). Те използват дебитна карта за теглене на суми в брой от банкомати или за плащане в магазините.

Подкрепата по две приоритетни области не е била достатъчна

22. Изразходването на средства от Механизма е било съсредоточено върху приоритетните области образование, здравеопазване и хуманитарна помощ (основно МСЗИО). Тези области съставляват приблизително 90 % от общата договорена сума (вж. **фигура 1**).

Фигура 1 – Дял на помощта по Механизма за всяка приоритетна област (въз основа на договорените суми)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

23. Трудно е да се прецени дали това разпределение на финансирането е пропорционално на мащаба на нуждите в приоритетните области, защото Ръководният комитет не е определил примерни първоначални суми за всяка приоритетна област.

Въпреки че това повишава гъвкавостта при разпределянето на средствата, то не позволява да се направи оценка на разликата между планирани и реално извършени разходи за всяка приоритетна област.

24. Сметната палата установи, че по приоритетните области „Общинска инфраструктура“ и „Социално-икономическа подкрепа“ не е било направено достатъчно. Както е показано в **каре 2**, основната причина за това е, че Комисията и турските органи не са постигнали съгласие как да се действа в тези области.

Каре 2 – Трудности при програмирането в приоритетните области „Общинска инфраструктура“ и „Социално-икономическа подкрепа“

Общинска инфраструктура

През юли 2016 г. Комисията е разпределила 200 млн. евро за посрещане на нуждите, свързани с общинска инфраструктура. Очакваните резултати са били по-голям капацитет в областта на управлението на водите и отпадните води и събирането на твърди отпадъци. За изпълнението на съответните действия на място са били избрани двама партньори – Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР). ЕБВР е пожелала да обвърже своята интервенция с включването на свързан със заем компонент в помощта, която предоставя. Това условие не е било прието от турските органи. След продължителни преговори ЕБВР е трябвало да бъде заменена от Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). В крайна сметка и ЕИБ, и KfW са били принудени да отменят своите проекти поради липсата на подходящи и достатъчно добре разработени проекти, предложени от местните институции и общини. В резултат на това приоритетната област „Общинска инфраструктура“ не е била включена в Механизма²². В края на 2017 г. разпределените за тази приоритетна област средства са били прехвърлени към приоритетната област „Образование“.

²² В Регионалния план на Турция за бежанците и устойчивостта (3RP) за периода 2018 – 2019 г. в отговор на сирийската криза се посочва, че „инвестициите в общинска инфраструктура и капацитет остават с голям приоритет“ (стр. 5).

Социално-икономическа подкрепа (достъп до пазара на труда, професионално обучение и социално включване)

Комисията е сключила договори на обща стойност 215 млн. евро по приоритетната област „Социално-икономическа подкрепа“, повечето от които (68 %) през декември 2017 г. – в края на периода на договаряне. Сключването на договорите в тази област е било забавено, тъй като първоначално тя не е била приоритетна за турските органи, както и поради разногласия относно кредитните компоненти, включени в проектите. Предвид все по-продължителния характер на кризата обаче, според повечето заинтересовани страни, с които Сметната палата се среща, за тази област следва да бъде заделено повече финансиране с цел развитие на устойчивостта на бежанците и повишаване на участието им в икономиката и в обществото.

Механизмът е постигнал своята цел за договаряне на три млрд. евро за две години

25. Решението за създаване на „механизъм“ отразява необходимостта от мобилизиране на допълнителни средства. Основна положителна характеристика на Механизма е, че държавите членки са се договорили²³ за своята вноса от 2 млрд. евро през февруари 2016 г. непосредствено след създаването на Механизма. Това е осигурило основата за бързо използване на средствата въз основа на предварително определена заложена в бюджета сума.

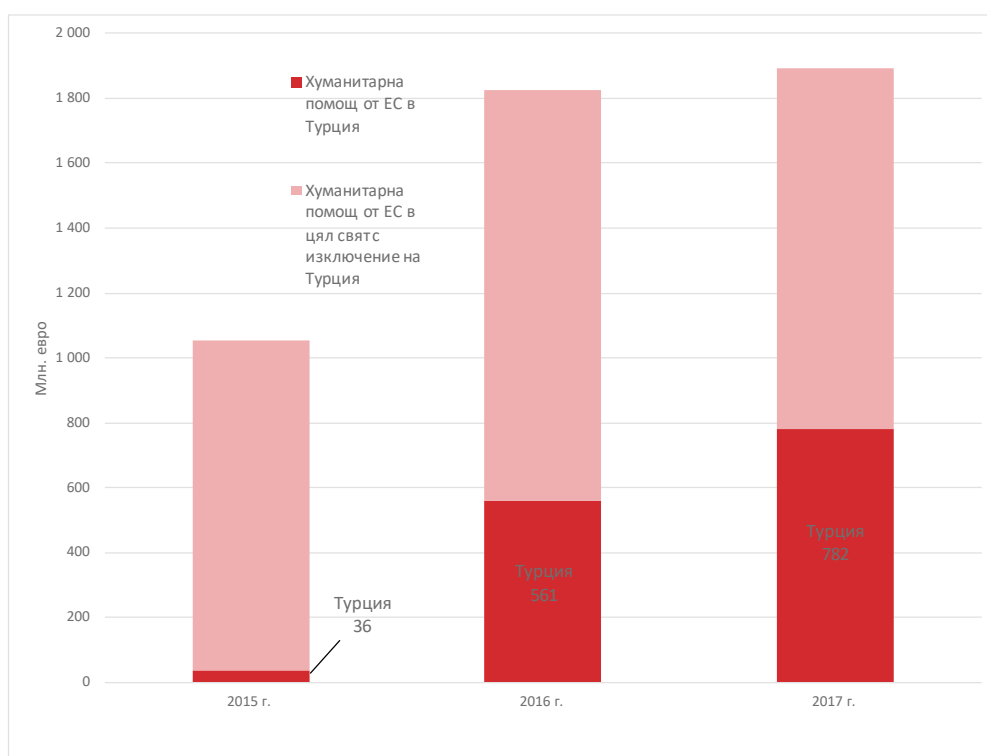
26. Правната и административната рамка на Механизма също са били въведени сравнително бързо. Комисията и държавите членки на ЕС са се договорили относно процедурния правилник на Механизма по време на първото заседание на Ръководния комитет на 17 февруари 2016 г. Това означава, че Механизмът е започнал да функционира по-малко от три месеца след срещата на върха ЕС – Турция от 29 ноември 2015 г. В приложение V са представени ключовите дати и събития, свързани с организацията и управлението на Механизма.

27. Средствата по линия на Механизма са били отпуснати посредством използване на комбинация от съществуващи инструменти (вж. точка 8) и изпълняващи партньори.

²³ Споразумението е постигнато на 3 февруари 2016 г. при стартирането на Механизма (вж. <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>).

Това е позволило на Механизма бързо да поеме значителното нарастване на насочените към Турция средства от ЕС и да договори 3 млрд. евро за две години. Както е показано на **фигура 2**, увеличението на финансирането е било особено голямо по отношение на хуманитарната помощ.

Фигура 2 – Увеличение на хуманитарната помощ от ЕС в Турция в периода 2015 – 2017 г. (въз основа на заложената в бюджета хуманитарна помощ от ЕС за кризи, причинени от човека)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

28. Освен бързото създаване на Механизма и ефективното обединяване на финансиране, избраните от Комисията на механизми за доставка, както е описано по-долу, са били ключов фактор да се даде възможност на Механизма да постигне своята цел за бързо предоставяне на помощта.

- а) Комисията е предоставила на разположение на турските органи три преки плащания на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 660 млн. евро за големи проекти по нехуманитарното направление без покани за представяне на

предложения. В Турция пряката безвъзмездна помощ от ЕС обикновено се използва за по-малки проекти на средна стойност от 1 млн. евро.

- б) 70 % от бюджета от 3 млрд. евро са били насочени към организации на ООН и международни финансови институции (вж. приложение II). Това е допринесло за повишаване на капацитета за усвояване, тъй като организации от този вид обикновено разполагат със средства за изпълнение на големи проекти – например многофункционалния проект за предоставяне на помощ под формата на парични средства – МСЗИО, който е бил изпълнен като основното средство за предоставяне на хуманитарна помощ с финансиране в размер на 998 млн. евро (вж. каре 1).

29. Комбинираните характеристики, описани в точки 25 – 28, невинаги са на разположение на други инструменти от ЕС или доверителни фондове на ЕС извън Механизма. Това обяснява защо насочените по линия на Механизма средства по ИПП са били договорени до пет пъти по-бързо, отколкото традиционната помощ по ИПП в Турция. Както е показано в приложение VI, скоростта на договаряне на Механизма също е била по-голяма от тази на доверителните фондове на ЕС.

Механизмът е допринесъл за по-добрата координация, но рационализирането и взаимното допълване на помощта не са били постигнати системно

30. Сметната палата оцени дали Механизмът е координирал и рационализирал предоставената по различни инструменти помощ за намаляване на риска от неефективност (напр. припокриващи се проекти) и дали е повишил взаимното допълване на подкрепата с цел да се улесни преходът от хуманитарна към нехуманитарна помощ.

31. Сметната палата установи, че Комисията е координирала стратегическата насока на Механизма посредством общи оценки на нуждите, структура на управление (Ръководния комитет) и рамка за резултатите, обхващаща както хуманитарната, така и нехуманитарната подкрепа. Това е позволило координацията и обмена на информация между двете основни отговарящи служби на Комисията (ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“) и фонд „Мадад“.

32. Комисията обаче не е установила ясни граници между инструментите и изпълняващите партньори. В някои случаи Сметната палата установи, че използваните от Механизма инструменти за финансиране подпомагат много сходни дейности в секторите на здравеопазването и образованието. Това означава използването на паралелни структури за управление по отношение на финансирането на сходни дейности и изисква всеобхватни координационни усилия от страна на Комисията и партньорите за намаляване на риска от припокривания. Това не съответства на целта на Механизма за рационализиране на помощта от ЕС. В **каре 3** са представени примери за начина, по който Механизмът е финансирал сходни дейности по различни инструменти.

Каре 3 – Примери за сходни дейности, финансирани по различни инструменти

Образование

В сферата на образованието изпълняващите партньори са получили финансиране, насочено посредством три инструмента по линия на Механизма, както и посредством финансиране по ИПП (извън Механизма) и принос на двустранна основа от държавите членки на ЕС. Ключовият проект на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ в образованието (обвързано с условия предоставяне на парични средства за образование – ССТЕ) акцентира върху формалното образование. Фонд „Мадад“ и ИПП обаче също са подпомагали дейностите във връзка с официалното и неформалното образование в рамките на и извън Механизма²⁴. Това е довело до три различни комисии за подбор на проекти от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ИПП и фонд „Мадад“, работещи паралелно за одобрението на сходни проекти. Освен това други донори в Турция също са подпомагали сектора на образованието, което е усложнило координацията. В **приложение VII** е показана сложността на образователните дейности, които са били финансирани чрез Механизма и извън него.

²⁴ В Плана за изпълнение на хуманитарната помощ за Турция за 2017 г. Комисията посочва формалното образование като „образователна система с йерархични структури и хронологична прогресия чрез нива или степени с определено начало и край. Формалното образование обикновено се осъществява в институция и включва някакъв вид оценка, водеща до получаването на свидетелство за квалификация“. От друга страна,

Закрила

- Проект на стойност 40 млн. евро, представен за финансиране по хуманитарната приоритетна област през юни 2016 г., е бил спрян, а по-късно отхвърлен, тъй като предложените дейности вече са щели да бъдат обхванати по договор, подписан с друг партньор по линия на фонд „Мадад“. Този договор е бил сключен на 31 март 2017 г. – девет месеца след първоначалното предложение, представено на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“.
- Дейностите, посветени на сигурни места за жените и децата, са били изпълнявани едновременно от същия изпълняващ партньор от два различни източника на финансиране от ЕС: i) по линия на Механизма чрез ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и ii) извън Механизма като подизпълнител на проект по ИПП на стойност 40 млн. евро. На практика това означава, че и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, и Делегацията на ЕС са управлявали и наблюдавали едни и същи дейности паралелно, макар и в различни географски райони. Също така в този конкретен случай финансираните извън Механизма дейности не са били включени в рамката за резултатите от Механизма, въпреки че са много сходни по характер и времетраене.

33. Както беше отбелязано по-горе, насочването на подкрепа чрез различни инструменти е позволило на Комисията да ускори финансирането на Механизма (вж. **точка 27**). От друга страна, то е увеличило сложността на управлението, изпълнението и надзора на Механизма като цяло. Действително тези инструменти имат различен мандат и правна рамка, различни механизми за доставка, различни изисквания за докладване и наблюдение и се ръководят от различни отдели. Освен това средства от ЕС, изразходвани в Турция извън Механизма, също са подпомогнали някои от същите приоритетни области като Механизма²⁵. Някои от заинтересованите страни, с които Сметната палата разговаря по време на посещенията си в Турция,

неформалното образование е свързано с „гъвкав подход към образованието чрез използване на алтернативни методи за осъществяване извън формалната система“.

²⁵ Проекти от ЕС на стойност над 200 млн. евро са били изпълнявани извън Механизма едновременно с подкрепата, предоставяна на бежанците в Турция чрез Механизма.

потвърди, че това положение е обърквашо, особено по отношение на ролята, която всеки инструмент се очаква да играе.

34. Заявената цел на Механизма за гарантиране на взаимното допълване на помощта включва връзката между хуманитарната и нехуманитарната подкрепа. Въпреки че Сметната палата откри някои добри примери в сектора на здравеопазването, където Комисията е гарантирала, че хуманитарната помощ ще даде път на по-трайна помощ за развитие, тя установи, че това взаимно допълване не е било постигнато системно. Например Комисията не е изготвила съвместни планове за изпълнение между ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и държавите членки на ЕС²⁶, въпреки че такива планове биха могли да подобрят цялостната съгласуваност и рационализирането на помощта от ЕС. Сметната палата счита, че съвместните планове за изпълнение са добра практика, и Комисията я е използвала при разработването на съвместните хуманитарни рамки и рамките за развитие за Йордания и Ливан с цел да развие всеобхватна и съвместна реакция²⁷.

35. В седем от десетте одитирани проекта Сметната палата не установи доказателства за никаква договорена стратегия за преход или за изход, чрез която хуманитарните проекти, които трябва да покриват неотложни нужди, могат да бъдат поети от нехуманитарното направление на Механизма или от Турция, когато тези нужди продължават в средносрочен и дългосрочен план. В няколко случая одитираните проекти са били предмет на последващи действия все още по линия на хуманитарно финансиране и с период на изпълнение след 2018 г. Определеният от ГД ЕСНО индикативен краен срок за преустановяване на хуманитарната помощ е бил краят на

²⁶ Прекият принос на двустранна основа от държавите членки на ЕС, по-конкретно от Германия с над 175 млн. евро за 2017 г., е бил насочен към финансирането на сходни дейности и партньори като тези по линия на Механизма (вж. приложение VII в сектора на образованието).

²⁷ Съвместната рамка за хуманитарно развитие в отговор на сирийската криза за Йордания има за цел да „обхване хуманитарните, средносрочните приоритети и приоритетите за развитие, като по този начин те се интегрират и приведат в съответствие с планираните отговори на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, фонд „Мадад“ и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“.

2018 г.²⁸ По-късно този срок е удължен. В **каре 4** са дадени примери за добри и слаби стратегии за преход от извадката от одитирани проекти.

Каре 4 – Примери за добри и слаби стратегии за преход на проекти

Проект 4 „Подкрепа за адаптирани и съобразени с културата им медицински услуги за сирийските бежанци“ показва как Комисията е използвала Механизма за насърчаване на полезните взаимодействия между финансирането от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и ИПП, за да се гарантира плавен преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие.

След първоначален договор на стойност 2 млн. евро ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ е осигурила 10 млн. евро за обучение от март 2017 г. до март 2018 г. на сирийски медицински персонал (доктори и медицински сестри), така че да могат да работят в рамките на турската здравна система. След тази дата обучителните дейности са продължили благодарение на допълнителни 11,5 млн. евро, насочени чрез фонд „Мадад“. Веднъж обучени, тези хора са били разпределени в здравен център за мигранти. Техните заплати са били плащани от Министерството на здравеопазването чрез използване на финансиране, получено от преки безвъзмездни средства на стойност 300 млн. евро по специалната мярка от ИПП.

Проект 1 „Мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства“ (МСЗИО, вж. **каре 1**) е бил разработен през 2016 г. за надграждане на съществуващия национален капацитет с цел да се гарантира неговата устойчивост посредством интегрирането на бежанците, подпомагани от МСЗИО, в националните схеми за социална закрила.

²⁸ В рамката на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ за управление за Турция от март 2017 г. се посочва, че целта е да се осъществи преминаване на адаптираните услуги за бежанци към системата на [правителството на Турция], към услуги от други национални участници или други инструменти за развитие, докато този капацитет се изгражда. Преходът се очаква да бъде почти завършен до 31 декември 2018 г. с евентуалното изключение на някои специализирани служби“.

В насоките на Комисията относно паричните средства²⁹ се посочва, че паричната помощ, особено при продължителна криза, следва да се предоставя с цел „усилията или държавните интервенции за по-дългосрочно развитие [да се поемат] възможно най-скоро“.

Към момента на извършване на одита липсваше ясна стратегия за изход, в която да се посочва кой ще поеме отговорност за МСЗИО след преустановяването на финансирането от ЕС, и дискусиите продължаваха. Въпреки че е била включена в националната система за закрила, МСЗИО е продължавала да зависи изцяло от финансирането от ЕС.

Удължаването на този проект през 2018 г. е дало повече време на Комисията да договори стратегия за изход. Въпреки това успешното предаване в крайна сметка зависи от желанието на турските органи да поемат проекта и да заделят достатъчно ресурси за финансирането му.

В една сложна обстановка хуманитарните проекти са помогнали на бежанците да задоволят своите основни нужди, но невинаги са постигали очакваното по-добро съотношение между качество и цена

36. Сметната палата оцени ефикасността и ефективността³⁰ на предоставяната по линия на Механизма хуманитарна помощ и взе предвид по-конкретно:

- а) дали Комисията е гарантирала, че разходите за финансираните проекти са разумни по отношение на очакваните резултати, и дали проектите са изпълнени навреме;
- б) дали Комисията е осъществила всеобхватно наблюдение на разходите на Механизма и е изготвила достатъчно подходяща информация за постигнатите резултати; и

²⁹ Насоки към финансираните от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ партньори за предоставяне на средни и големи парични преводи в рамките на Плана за изпълнение на хуманитарната помощ за 2017 г.

³⁰ Сметната палата разглежда „ефикасността“ като най-добрата зависимост между използваните ресурси и крайните продукти/услуги или получените резултати, а „ефективността“ – като степента, в която целите са изпълнени.

- в) дали хуманитарните проекти са постигнали своите планирани крайни продукти (т.е. какво е произведено или завършено) и са постигнали своите очаквани резултати (т.е. промени в резултат от крайните продукти).

37. Сметната палата извърши преглед на 10 хуманитарни проекта, изпълнявани при непряко (агенции на ООН) или пряко (МНПО) управление (вж. приложение III А).

Въпреки забавянията при изпълнението, девет текущи проекта³¹ към момента на одита бяха на достатъчно напреднал етап, за да докладва Сметната палата относно постигнатите крайни продукти и резултати.

Има потенциал за подобряване на ефикасността на проектите

В оценката на Комисията за основателността на разходите има слабости

38. В плановете за изпълнение на хуманитарната помощ за 2016 г. и 2017 г. за Турция Комисията е посочила, че подпомаганите действия следва да „имат всеобщ акцент върху ефикасността и ефективността на разходите“. Сметната палата установи, че при прегледа на предложенията за проекти Комисията не е оценила последователно и всеобхватно основателността на предвидените в бюджета разходи. По-специално:

- а) съотношението между административните и оперативните разходи не е било оценено правилно в пет от десет проекта;
- б) в четири от десет проекта липсва изчисление на стойността по бенефициенти. При изчислението на стойността по бенефициенти това винаги е било свързано с оценка дали полученото съотношение е разумно.

39. Сметната палата признава, че различната среда, в която Комисията работи, когато предоставя хуманитарна помощ, може да затрудни използването на стандартни разходи или количествени показатели. Въпреки това Сметната палата счита, че тези инструменти могат все пак да се използват, особено по отношение на последователни

³¹ По отношение на проект 3 — ССТЕ, първоначалните резултати по проекта, проследяващи присъствието в училище и записаните ученици, все още не бяха на разположение към момента на одита, което попречи на Сметната палата да оцени резултатите от проекта.

проекти, осъществявани от едни и същи партньори. По отношение на петте одитирани проекта в такова положение, Комисията не е извършила пълно сравнение между тях. В **каре 5** са предоставени примери за недостатъчната оценка на основателността на разходите от страна на Комисията.

Каре 5 – Примери за недостатъчна оценка на основателността на разходите

Комисията нито е анализирала, нито се е позовала на основателността на разходите за проект 4. Що се отнася до проект 10, Комисията е оценила съотношението между административните и оперативните разходи като приемливо. Комисията обаче не е документирала използвания анализ в подкрепа на извършената оценка.

Проект 5 е бил проект за продължение от два предишни проекта за предоставяне на безвъзмездна помощ, изпълнени от същата МНПО. Първоначално неговата цел е била предоставянето на няколко здравни услуги в Турция, като например животоспасяващо здравеопазване, физическа рехабилитация, психично здраве, основано на пола насилие и закрила. Комисията е изчислила, че разходите за бенефициент са били 19,50 евро в сравнение с 10,88 евро и 105,11 евро за двата предишни проекта за предоставяне на безвъзмездна помощ. Въпреки че някои от дейностите не съвпадат, анализът не е достатъчно обоснован с документи, за да се установят причините за тази разлика или да се определи дали е основателна.

40. По отношение на хуманитарните проекти, изпълнявани от партньори от ООН, Комисията не е направила пълен преглед на разходите във връзка с договорите с подизпълнители с (местни) изпълняващи партньори. Без този преглед Комисията не може да оцени подробно основателността на разходите.

МСЗИО има висок коефициент на полезно действие, но може да бъде по-ефикасна

41. Предоставянето на помощ под формата на парични средства позволява по-добра оценка на икономическата ефективност, тъй като е по-лесно да бъде установено равнището на помощта, която е достигнала да крайните бенефициенти.

Икономическата ефективност на проекта се измерва, като се сравни получената пряко от бенефициентите сума с други разходи на действието („коефициент на полезно действие“).

42. По отношение на МСЗИО (вж. каре 1), през 2016 г. Комисията е определила първоначален целеви коефициент на полезно действие 85:15³². През 2018 г. този целеви коефициент е бил увеличен на 87,5:12,5. Сметната палата сравни този коефициент с други финансирани от Комисията проекти за основни нужди и установи, че тези проекти са показали коефициент на полезно действие средно 79:21³³.

43. От друга страна, Сметната палата установи, че изчисленият за МСЗИО коефициент на полезно действие не включва всички пряко свързани с проекта разходи, и по-специално извършените от МССП на Турция разходи в подкрепа на изпълнението на проекта чрез фондациите за социално подпомагане и солидарност. Тези фондации получават заявленията от бежанците за присъединяване към МСЗИО, оценяват дали те отговарят на условията и извършват посещение на домакинствата, като осъществяват своята дейност чрез приблизително 1 000 офиса в Турция.

44. Сметната палата установи и следните потенциални възможности за повишаване на ефективността на МСЗИО.

- а) Този проект се изпълнява от организация на ООН, която може да претендира за до 7 % от общите преки разходи по проекта за компенсиране на направените непреки разходи, напр. разходи за управление и административни разходи, направени на равнище централа. Сметната палата установи, че макар и в съответствие с Финансовото и административно рамково споразумение³⁴ между Комисията и ООН, този процент обикновено е приложим за проекти с много по-малък бюджет. Поради големия мащаб на този проект³⁵, заложените в бюджета непреки

³² Действително постигнатият коефициент на полезно действие все още не беше известен към момента на одита.

³³ Извадката включваше както действителен, така и заложен в бюджета коефициент на полезно действие.

³⁴ Член 19, параграф 4 от общите условия на Финансовото и административно рамково споразумение.

³⁵ Проектите, финансирани от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, имат общ бюджет от 9 млн. евро по Механизма и 2 млн. евро в световен мащаб.

разходи за двете фази са били 64 млн. евро³⁶. Въпреки размера на тази сума, не бяха предоставени подкрепящи доказателства, които да покажат, че разходът е бил основателен и че е бил сведен до абсолютния минимум³⁷. Вместо това той е бил определен на горната граница.

- б) Финансирането на МСЗИО е прехвърлено от изпълняващия партньор от ООН на банката чрез местен изпълняващ партньор. За превода на средствата местният изпълняващ партньор получава „такса за превод на парични средства“ в размер на 8,9 млн. евро (изчислени на база 1 % от общите преводи, които трябва да бъдат направени). Предвид това, че средствата е можело да бъдат преведени директно на банката без насочването им чрез местния изпълняващ партньор, Комисията не е доказала в достатъчна степен необходимостта от тази такса. Освен това такива такси не са наложени по втория проект за предоставяне на помощ под формата на парични средства в извадката на Сметната палата (проект 3 – ССТЕ). Местният изпълняващ партньор налага освен това и допълнителна единна ставка от 7 % за непреки разходи.
- в) Равнището на платеното предварително финансиране не е подходящо. В съответствие с правната рамка на партньорството между ЕС и ООН, Комисията трябва да плати предварително финансиране в размер на 80 % от общата договорена сума преди започването на проекта. Сметната палата установи, че това равнище на финансиране не е съобразено със специфичните модели на разходите и за двата одитирани проекта за предоставяне на помощ под формата на парични средства (МСЗИО и ССТЕ). Например по линия на МСЗИО на изпълняващия партньор авансово са платени 278 млн. евро за фаза 1 и 520 млн. евро за фаза 2. Средствата обаче е трябвало да бъдат отпуснати на линейна база съответно за 16

³⁶ Процентът на непреките разходи е бил 7 % за първата фаза на МСЗИО и 6,5 % за втората фаза.

³⁷ Това е било изискване съгласно техническото приложение на плана за изпълнение на хуманитарната помощ за 2016 г., в което се посочва, че „МСЗИО ще включи като минимум следните специални аспекти: (...) постоянните разходи следва да бъдат сведени до абсолютен минимум и надлежно обосновани“.

и 13 месеца. По фаза 2 от ССТЕ Комисията е платила авансово 40 млн. евро през декември 2017 г., докато първите плащания се очакват в края на септември 2018 г. Възможната лихва от авансовите плащанията е задържана от изпълняващите партньори и не е инвестирана повторно в МСЗИО или ССТЕ.

Забавяния при изпълнението са повлияли негативно на ефикасността на повечето одитирани проекти

45. Своевременността е важен аспект на ефикасността. Тя може да влияе и на икономическата ефикасност, защото когато даден проект е забавен, може все пак да се наложи плащането на административните разходи като наеми и заплати, което може да доведе до намаляване на средствата на разположение на крайните бенефициенти. Девет от десет одитирани проекта са били забавени и е трябвало да бъдат удължени средно с 60 %³⁸. В един случай първоначалният бюджет е бил увеличен, а в три случая бюджетът е бил намален, защото някои от планираните дейности не са могли да бъдат изпълнени (вж. **приложение III А**).

46. Сметната палата установи няколко причини за тези забавяния. В пет случая забавянията са били породени основно от технически и административни ограничения, свързани с проектите, като например липсата на необходимото техническо оборудване или на опитен персонал за изпълнение на проектите. В един случай Комисията е разрешила удължаване, за да позволи по-добро прехвърляне на дейностите към националната система. В три случая наложените от турските органи ограничения на НПО във връзка с правната и регулаторната рамка са възпрепятствали навременното изпълнение на проектите³⁹. Вследствие на това при проектите от ЕС, изпълнявани от МНПО, които са работили в Турция до тази дата, е имало значителни забавяния или

³⁸ Средно проектите са били планирани първоначално за 12 месеца и са били удължени със 7 месеца.

³⁹ Много НПО са били затворени с решения на правителството или дейностите им са били значително ограничени посредством много по-строго прилагане на съществуващите правни изисквания или чрез налагане на нови. Например някои МНПО са изпитали трудности с подновяването на своята регистрация, откриването на банкови сметки и получаването на разрешителни за работа или на нововъведеното разрешително за сътрудничество, за да може една МНПО да работи с местни изпълняващи партньори.

намаляване на обхвата на техните дейности. По целесъобразност Комисията е предоставила гъвкав отговор, като е позволила удължаване на договорите, а в някои случаи и като е преразгледала първоначално определените цели.

47. Комисията също така е изпитала трудности при получаването на одобрението за участието на МНПО на етапа на финансиране. Например МССП не се е съгласило да разреши на МНПО да извършват определени ключови дейности за закрила, а именно управление на случаи и посещения на домакинства. Комисията е трябвало да отмени четири проекта с общ бюджет 14 млн. евро, въпреки че те са били сметени за подходящи за финансиране за задоволяване на належащата нужда от закрила на бежанците. В **каре 6** са представени примери за забавяния и трудности, с които се сблъскват проектите.

Каре 6 – Примери за забавяния и трудности, с които се сблъскват проектите

Проект 2 – Осигуряване на закрила и трайни решения за бежанците и лицата, търсещи убежище, в Турция

Ключова дейност по проект 2 е било подпомагането на турската Генерална дирекция „Управление на миграцията“ (ГДУМ) с проверката, актуализацията и коригирането на датата на регистрация на 2,7 млн. сирийски бежанци. Този проект се е изпълнявал от агенция на ООН. Началото на проверката е било отложено със седем месеца. Основните причини за забавянето са били последиците от опита за държавен преврат от юли 2016 г., които са довели до вътрешни промени в държавните институции след отстраняването на висши служители в ГДУМ и до допълнителни ограничения, свързани със сигурността. В допълнение графикът, определен на етапа на изготвяне на проекта, е бил твърде амбициозен предвид техническите ограничения, ограниченията във връзка с капацитета и административните ограничения, които са съществували на терен. Например първоначално проектът е бил повлиян от липсата на опитен персонал в центровете за проверка, от проблеми с работата на базата данни на ГДУМ и от проблеми с интернет връзката.

Тези трудности са довели до две промени на договора, осигуряващи удължаване с 12 месеца, последвано от увеличение на бюджета с 8 млн. евро.

Проект 8 – Намаляване на рисковете, свързани с ключови въпроси относно закрилата на бежанците

Одитираният проект има за цел да подобри закрилата на уязвими бежанци посредством управление на случаите, помощ за индивидуална закрила и предоставяне на информация и правна помощ. Той е стартирал през 2017 г. и е продължение на предишен проект, който вече е бил финансиран от Комисията и осъществяван от същата МНПО от 2015 г. насам. От самото начало изпълняващите партньори са срещнали трудности при получаването на разрешения от турските органи за извършване на дейност в първоначално планираните населени места (Газиантеп, Анкара и Шанлъурфа) и при получаването на разрешителни за сътрудничество, необходими за работа с местни НПО. Вследствие на това проектът е бил удължен от 13 на 22 месеца, дейностите му са били реструктурирани, а бюджетът му е бил намален с 20 %, тъй като изпълняващият партньор не е могъл да извършва дейност в Анкара.

Проект 10 – Подкрепа на най-уязвимите жени и момичета бежанци

Целта на проекта е била да се осигури по-голям достъп до сигурни места и специализирани услуги за жени и момичета чрез създаване и управление на специализирани центрове. Местен изпълняващ партньор, отговарящ за 6 от 20 центъра, финансирани от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, е бил затворен с административна заповед на правителството. Като основен изпълняващ партньор агенцията на ООН е помолила ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ да преустанови частично дейностите по проекта за пет месеца с цел прехвърлянето им към други местни партньори.

Наблюдават се недостатъци при мониторинга на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства и при измерването на резултатите

48. Мониторингът е редовен преглед на разходите, дейностите и резултатите, който осигурява актуална информация за това дали проектите напредват по план. Сметната палата оцени мониторинга на Комисията на Механизма на две равнища. Първо, тя провери дали мониторингът на хуманитарни проекти е бил всеобхватен и навременен. Второ, тя провери дали рамката за резултатите от Механизма – специален инструмент, създаден от Комисията за показване на обобщени данни за постигнатите от Механизма

резултати – е осигурила съответната количествено измерима информация за изпълнението.

49. Комисията е въвела подходяща рамка за мониторинг на хуманитарни проекти. Тя е посетила всички одитирани проекти поне веднъж в съответствие със собствените си насоки. Мониторингът на проектите е позволил на служителите на Комисията на терен и в централата да проследяват непрекъснато дейностите по проектите.

Липса на достъп до първични данни за програмата за предоставяне на помощ под формата на парични средства

50. Сметната палата установи обаче, че мониторингът на двата проекта за предоставяне на помощ под формата на парични средства е бил ограничен, защото Комисията и нейните изпълняващи партньори от ООН не са имали достъп до първичните данни за бенефициентите (т.е. списък на отговарящите на условията бенефициенти с техните имена, идентификационни номера и адреси). МССП притежава тези данни, но е отказало да ги сподели с ООН и Комисията, като се е позовало на турското законодателство за защита на данните. Вместо това изпълняващият партньор от ООН е получил анонимизирани данни, в които името и идентификационният номер на всеки от бенефициентите са били заменени от уникален номер, генериран от местния изпълняващ партньор.

51. Действително ключова роля на партньорите от ООН, изпълняващи хуманитарни проекти от името на Комисията, е да отговарят за надзора на процеса на плащанията и за мониторинга на изпълнението на проектите. Тази липса на достъп до първични данни, притежавани от МССП, е ограничила капацитета на партньорите от ООН, следователно и на Комисията, за ефикасно и ефективно изпълнение на техните функции, свързани с мониторинг и надзор.

52. Изпълняващите партньори от ООН са били длъжни да адаптират своята рамка за вътрешен контрол спрямо липсата на достъп до ключови първични данни. Те са въвели допълнителни триъгълни проверки, за да обективизират получените анонимизирани данни и да ги сравнят с получените от банката анонимизирани данни за плащанията. Въпреки тези допълнителни проверки, изпълняващите партньори от ООН не са били

в състояние да проследят бенефициентите от регистрацията до плащането. Сметната палата счита това за значителна слабост при мониторинга на програмата за предоставяне на помощ под формата на парични средства.

53. Като част от своите одитни процедури и в съответствие със своите одитни права Сметната палата поиска достъп от МССП до първичните данни за МСЗИО и ССТЕ. Този достъп беше отказан и получихме достъп единствено до анонимизираните данни, с които разполагаха изпълняващите партньори от ООН. Вследствие на това Сметната палата не можа да установи пълната одитна пътека от регистрацията на отговарящите на изискванията бежанци до извършените по тези два проекта плащания.

В **приложение VIII** са показани ограниченията при достъпа до данни за различните ангажирани заинтересовани страни.

Слабости в рамката за резултатите от Механизма

54. Що се отнася до рамката за резултатите от Механизма, Сметната палата установи следните слабости:

- а) Все още не са определени базовите нива и целите на показателите на високо равнище на Механизма, с които да е възможно обективно измерване на постигнатия напредък. Освен това липсват междинни етапни цели за проследяване на напредъка в средносрочен план;
- б) Ще бъде трудно да се изолира действителният принос на Механизма за обобщените показатели на високо равнище⁴⁰. Основната причина за това е, че допълнителни средства от ЕС извън Механизма, от турското правителство, от някои държави членки на ЕС, и от други донори подпомагат същите цели (вж. примера с проект 10 в **каре 3**);

⁴⁰ Като например „Процент на бежанците в училищна възраст, получаващи образование“ или „Процент на основните заразни болести сред бежанците и приемните общности“.

- в) В рамката на резултатите не е предвиден пълен преглед на изпълнението на помощта от ЕС за бежанците в Турция, тъй като тя не включва помощта от ЕС, предоставяна извън Механизма;
- г) Не са налични обобщени показатели за измерване на напредъка по отношение на сексуалното и основаното на пола насилие, отпадналите от училище или закрилата на деца поради разногласия с турското правителство. Тези аспекти обаче са били важни компоненти от някои хуманитарни проекти. Освен това някои специфични цели и показатели са се отнасяли единствено за сирийци, ползващи се от временна закрила, и не са обхващали бежанци от други националности;
- д) В рамката за резултатите от Механизма все още не е била представена актуална картина на постигнатото изпълнение. През май 2018 г. последният наличен доклад за наблюдението е обхванал показателите за крайните продукти (напр. брой здравни консултации) за периода от януари до юли 2017 г. В него не е докладвано за резултатите (напр. дял на бежанците, които имат достъп до здравни услуги);
- е) Рамката за резултатите от Механизма не е била на разположение на обществеността.

Одитираните проекти имат положително влияние върху бежанците, но при половината от тях все още не са постигнати очакваните резултати

55. Сметната палата основа своята оценка на ефективността на одитираните хуманитарни проекти на анализ на показателите за мониторинг, докладите за напредъка на изпълняващите партньори, докладите от посещенията за мониторинг от служителите на място на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, посещенията на място⁴¹ и събеседванията с Комисията, турските органи и изпълняващите партньори и бенефициентите по проектите. Заключениета са обобщени в **приложение III Б.**

⁴¹ Сметната палата посети всички проекти в своята извадка с изключение на проекти 5 и 7.

56. Процедурите на Комисията за подбор са гарантирали, че проектите съответстват на нуждите на бежанците (вж. **точка 21**). Вследствие на това всички одитирани проекти са помогнали на бежанците да задоволят своите основни потребности от настаняване, храна, здравеопазване, образование и закрила. При шест от десет проекта са доставени всички или повечето от планираните крайни продукти и услуги. При половината от одитираните проекти, някои от които продължават да се изпълняват, обаче, не са постигнати очакваните резултати, както са били определени към момента на одобрението за финансиране⁴².

57. По двата проекта за предоставяне на помощ под формата на парични средства, представляващи 83 % от извадката на Сметната палата, е предоставена парична помощ на по-голям брой бенефициенти, отколкото е било планирано първоначално. Въз основа на докладваните от изпълняващите партньори от ООН данни, бенефициентите по МСЗИО са достигнали 1,2 млн. през март 2018 г. в сравнение с първоначалната цел за 1 млн. бежанци, а до март 2018 г. над 330 000 ученици са били получили поне едно плащане по ССТЕ от започването на проекта в сравнение с първоначалната цел за 230 000 деца⁴³.

58. Докладваните през май 2018 г. предварителни резултати показват, че проектът е допринесъл положително за подпомагането на бежанците да посрещнат своите основни нужди. Например един от основните показатели за МСЗИО е индексът на стратегиите за справяне. Той има за цел да измери използването на отрицателно поведение за справяне от страна на бежанците⁴⁴ за задоволяването на техните основни

⁴² По-конкретно два проекта са били напълно ефективни (проекти 4 и 10), два са били ефективни в по-голямата си част (проекти 1 и 6), а пет все още не са постигнали първоначално планираните резултати (2, 5, 7, 8 и 9).

⁴³ Изпълняващият партньор по ССТЕ е докладвал, че приблизително 81 % от бенефициентите по ССТЕ са били записани и в МСЗИО, което показва голямата степен на взаимно допълване между двата проекта.

⁴⁴ Отрицателното поведение за справяне варира от не толкова сериозно (като например определяне на дажби) до много сериозно (като например детски труд).

потребности. Постигнатите по МСЗИО предварителни резултати показват, че целта за намаляване с 30 % на индекса на стратегиите за справяне е била постигната⁴⁵.

59. Влиянието на МСЗИО за подобряването на стандарта на живот на бежанците зависи от насочването на помощта (кой отговаря на условията) и от размера на преведените парични средства. Насочването е било въз основа на основни демографски критерии⁴⁶ за насочване на помощта към най-уязвимите бежанци. Използването на тези критерии е било обосновано от необходимостта от бързо изпълнение, тъй като те са по-лесни за проверка спрямо социално-икономическите критерии, като например доходите на домакинствата.

60. От друга страна, използването на демографски критерии не е толкова точно и може да доведе до неправилно включване или изключване на бежанци от проекта. Това се измерва по отношение на грешките на изключване (уязвими семейства, които са сметени за неотговарящи на условията) и грешките на включване (отговарящи на условията семейства, които отговарят на демографските критерии, но не са бедни). Въз основа на последните налични данни за мониторинг⁴⁷, по МСЗИО са постигнати планираните цели по отношение на грешките на изключване (4 % в сравнение с първоначалната цел за под 10 %), но не и по отношение на грешките на включване (18 % в сравнение с първоначалната цел от 5 %).

61. По отношение на размера на преведените парични средства, първоначалната цел на проекта е била да бъдат покрити изцяло основните нужди на повечето уязвими бежанци. Необходимото финансиране за покриването на тези основни нужди

⁴⁵ Междинен доклад по МСЗИО от 31 май 2018 г.

⁴⁶ Домакинствата, които отговарят на следните критерии, отговарят на условията за отпускане на помощта: 1. Неомъжени жени (между 18 и 59 години) без други членове в семейството. 2. Самотни родители без други възрастни в семейството и с поне едно дете на възраст под 18 години. 3. Възрастни хора на 60 и повече години без други възрастни в семейството. 4. Семейства с един или повече членове с увреждания. 5. Семейства с четири или повече деца. 6. Семейства с най-малко 1,5 зависими лица на всеки работоспособен възрастен.

⁴⁷ Мониторинг след първото разпределяне от изпълняващ партньор от ООН.

първоначално е било предвидено да бъде 180 турски лири⁴⁸ на човек месечно. След обсъждане с турските органи сумата на превежданите парични средства е била коригирана на 100 турски лири⁴⁹. През юни 2017 г. тя е била увеличена средно на 133 турски лири⁵⁰, което съответства на 74 % от първоначално планираната нужда. Въпреки високата инфлация в Турция, от юни 2017 г. насам стойността не е актуализирана. Това непрекъснато намалява въздействието на проекта върху най-уязвимите бенефициенти.

62. В **каре 7** са описани примери за проекти, по които се постигат повечето от техните очаквани резултати.

Каре 7 – Положителни резултати от някои проекти

Проект 4

Чрез предоставянето на обучение на сирийски медицински персонал проектът е повишил неговия капацитет за работа в рамките на турската здравна система в 15-те турски провинции с най-висок брой бежанци. Поради това проектът е подобрил достъпа на бежанците до първични здравни грижи на техния език и е довел до над 140 000 консултации.

⁴⁸ Приблизително 50 евро към края на 2016 г.

⁴⁹ Една от основните причини е била, че турските органи не са искали да предоставят по-голяма помощ на бежанците, отколкото на турските граждани, тъй като това би могло да доведе до напрежение.

⁵⁰ Това е представлявало 33 евро през юни 2017 г.

Проект 10

Проектът е постигнал своята цел за значително нарастване на процента на жените и момичетата бежанци, които имат достъп до сигурни места за жени и момичета в собствената си провинция и на родния си език. Като цяло през 2017 г. 337 525 бенефициенти са получили достъп до сексуални и репродуктивни здравни услуги и са получили комплекти с хигиенни принадлежности чрез 20 финансирани от ЕС сигурни места за жени и момичета. Освен това 194 719 бенефициенти са получили достъп до сексуални услуги и услуги, свързани с основано на пола насилие, и комплекти с хигиенни принадлежности. Постигнати са осем от десет планирани крайни продукти и услуги.

Снимка 1 – Сигурни места за жени и момичета в Газиантеп (проект 10)



Източник: Европейска сметна палата.

63. От друга, не толкова оптимистична гледна точка, Сметната палата установи, че по четири от петте одитирани проекта, които се изпълняват от МНПО, все още не са постигнати първоначално планираните крайни продукти и услуги или резултати. Трудната и променяща се среда за работа на (М)НПО в Турция е довела до спиране, промяна или отмяна на планирани дейности (вж. **точка 46**) и до преразглеждане на първоначалните цели. Въпреки че Комисията е осигурила гъвкава подкрепа, особено

чрез застъпничество и удължаване на сроковете, трудностите по време на изпълнението са оказали пряко отрицателно въздействие върху степента и навременното постигане на резултатите (вж. приложение III Б).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

64. Сметната палата установи, че в една сложна обстановка Механизмът за бежанците в Турция бързо е мобилизирал 3 млрд. евро от бюджета на ЕС и от държавите членки, за да предостави бърз отговор на кризата с бежанците. Въпреки това той не е постигнал напълно целта си за ефективна координация на този отговор. По одитираните проекти е била предоставена ефикасна подкрепа на бежанците. Повечето проекти са реализирали своите резултати, но половината от тях все още не са постигнали очакваните резултати. Освен това, одиторите от Сметната палата установиха, че е възможно да се повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства. Поради това тя заключава, че Механизмът може да бъде по-ефективен и че може да се постигне по-добро съотношение между качество и цена.

65. Въз основа на всеобхватна оценка на потребностите Комисията е установила приоритетните нужди на бежанците. Разногласията между Турция и ЕС обаче относно начина за задоволяване на тези приоритетни нужди от общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа са довели до недостатъчно обхващане на тези области. Освен това включването на управлението на миграцията като приоритетна област не е било ясно обосновано.

66. Трудно е да се оцени дали изразходваните във всяка приоритетна област средства са били пропорционални на мащаба на нуждите, защото Ръководният комитет не е определил примерни първоначални суми за всяка приоритетна област. Въпреки че това увеличава гъвкавостта, то възпрепятства отчетността, тъй като не могат да бъдат съпоставени планираните и действителните разходи във всяка приоритетна област (точки 18 – 24).

Препоръка 1 – Да се задоволят по-добре потребностите на бежанците от общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа

По отношение на втория транш от бюджета на Механизма, Комисията следва:

- а) да следи за това Механизмът да допринесе по-добре за задоволяване на нуждите в приоритетните области „Общинска инфраструктура“ и „Социално-икономическа подкрепа“;
- б) да оцени повторно необходимостта от запазване на управлението на миграцията като една от приоритетните области на Механизма;
- в) да определи примерно разпределение на средствата за всяка приоритетна област преди да започне разходването.

Целева дата на изпълнение: 31 декември 2019 г.

67. Комисията и държавите членки са организирали бързо административната уредба на Механизма. Освен това ефективното обединяване на финансиране и изборът на Комисията на механизми за предоставяне на средствата, заедно с комбинацията от инструменти и партньори за изпълнението на големи проекти, са позволили на Механизма да постигне своята цел за сключване на договори на стойност 3 млрд. евро до края на 2017 г. (**точки 25 – 29**).

68. Въпреки че Комисията е координирала стратегическата насока на Механизма посредством обща оценка на нуждите, управление и рамка за резултатите, обхващаща както хуманитарната, така и нехуманитарната подкрепа, помощта е можело да бъде оптимизирана. Механизмът е подпомогнал едни и същи видове дейности в секторите на здравеопазването и образованието чрез различни инструменти. Това е усложнило координацията и е довело до паралелното използване на различни структури за управление за финансирането на подобни проекти. Освен това средства от ЕС, изразходвани в Турция извън Механизма, също са подпомогнали някои от същите приоритетни области като Механизма (**точки 31 – 33**).

Препоръка 2 – Да се подобри рационализирането и взаимното допълване на помощта

По отношение на втория транш от бюджета на Механизма Комисията следва да разработи съвместна стратегия с ясно разделяне на задачите между различните инструменти и държавите членки на ЕС, за да се подобрят съгласуваността и рационализирането на помощта.

Целева дата на изпълнение: 31 декември 2019 г.

69. Посочената цел на Механизма да гарантира взаимното допълване на помощта засяга и връзките между неговото хуманитарно и нехуманитарно направление.

Въпреки че Сметната палата установи някои добри примери в сектора на здравеопазването, където Комисията е подпомогнала прехода от хуманитарна към по-трайна помощ за развитие, това взаимно допълване не е било постигнато системно. Към момента на извършване на одита условията за преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие все още не бяха налице за повечето одитирани проекти (точки 34 – 35).

Препоръка 3 – Да се изпълни стратегия за преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие

Комисията следва да разработи и изпълни стратегия за преход с крайна цел предаване на националните органи както на хуманитарните, така и на нехуманитарните дейности.

Целева дата на изпълнение: 31 декември 2021 г.

70. Сметната палата установи и възможност за повишаване на ефикасността на финансираните по линия на Механизма хуманитарни проекти. На първо място, при прегледа на предложенията за проекти Комисията не е оценила последователно и всеобхватно основателността на предвидените в бюджета разходи. На второ място, дори да са били в съответствие с правната рамка, непреките разходи, изплатени на партньорите, изпълняващи големи проекти за предоставяне на помощ под формата на парични средства, са били високи и недостатъчно обосновани, а размерът на авансовото плащане не е било приведено в съответствие с действителните изходящи парични потоци на проектите (точки 38 – 44).

Препоръка 4 – Да се повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства

Комисията следва да се стреми към повишаване на ефикасността на големите проекти за предоставяне на помощ под формата на парични средства, с цел по-добро отразяване на техния специфичен характер и мащаб, по-специално като:

- а) договаря намаляване на процента на непреките разходи, които изпълняващият партньор от ООН налага за изпълнението на МСЗИО;
- б) гарантира, че таксата за парични преводи (за МСЗИО) се плаща само когато това е надлежно обосновано и необходимо;
- в) договаря с партньорите по-ниско ниво на предварително финансиране, което е приведено в по-голямо съответствие с очакваните изходящи парични потоци по проектите.

Целева дата на изпълнение: 31 декември 2020 г.

71. Ефикасността на проектите зависи и от тяхното навременно изпълнение. Когато има забавяне по даден проект, разходите, като например наеми и заплати, може да се изплащат по-дълго. Девет от десетте одитирани проекта е трябвало да бъдат удължавани. При тях е било необходимо удължаване на срока на изпълнение средно с 60 %. Трудната среда за работа е била основният фактор, възпрепятстващ навременното изпълнение на проектите, ръководени за МНПО (**точки 45 – 46**).

Препоръка № 5 — Заедно с турските органи да предприеме мерки предвид нуждата от подобряване на средата за работа на (М)НПО

Комисията следва да използва политиката и политическия диалог на високо равнище с турските органи, за да подобри средата за работа на (М)НПО в Турция.

Целева дата на изпълнение: 31 декември 2019 г.

72. Комисията е въвела подходящи мерки за мониторинг на хуманитарни проекти и е била наясно дали по проектите има напредък според планираното. Основното ограничение е бил отказът на турските органи да предоставят достъп до първичния списък на отговарящите на условията бенефициенти по двата проекта за предоставяне

на помощ под формата на парични средства. Това е попречило на Сметната палата и на Комисията да проследят бенефициентите от тяхната регистрация до изплащането на средствата за тази значителна част от хуманитарното направление на Механизма (точки 49 – 53).

73. В рамката за резултатите от Механизма се докладва относно консолидираните резултати, но се наблюдават някои слабости — обобщените показатели нямат базови нива, етапни или количествени цели. Публичното отчитане е било ограничено, а обхватът му не е включвал цялата помощ от ЕС за бежанците в Турция (точка 54).

Препоръка № 6 — да засили мониторинга и докладването на Механизма за бежанците в Турция.

Комисията следва:

- а) да настоява турските органи да предоставят на изпълняващите партньори по проекти за предоставяне на помощ под формата на парични средства пълен достъп до данните на отговарящите на условията бенефициенти, за да се подобрят отчетността и ефикасността на рамката за мониторинг на тези водещи проекти;
- б) да подобри структурата на рамката за резултатите от Механизма, по-специално чрез включване на етапни цели, крайни цели и базови данни за обобщените показатели за резултати;
- в) да докладва за разходването на средства по инструментите на ЕС, подпомагащи бежанците в Турция, извън Механизма.

Целева дата на изпълнение: 31 декември 2019 г.

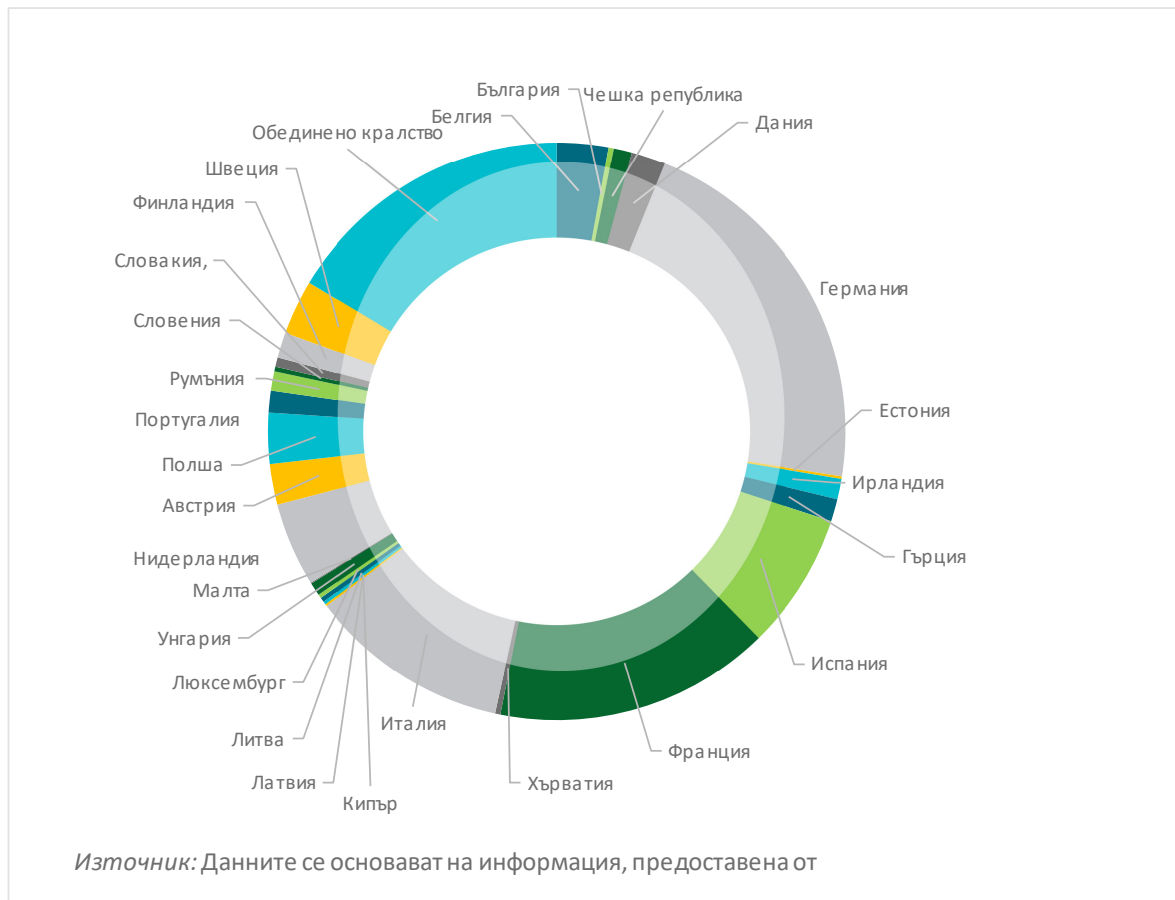
74. Всички одитирани хуманитарни проекти са помогнали на бежанците да задоволят своите основни потребности от настаняване, храна, здравеопазване, образование и закрила. При шест от десет проекта са доставени всички или повечето от планираните крайни продукти и услуги. При половината от одитираните проекти, някои от които продължават да се изпълняват, обаче не са постигнати очакваните резултати, както са били определени към момента на одобрението за финансиране (точки 56—63).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina JAKOBSEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 2 октомври 2018 г.

За Сметната палата

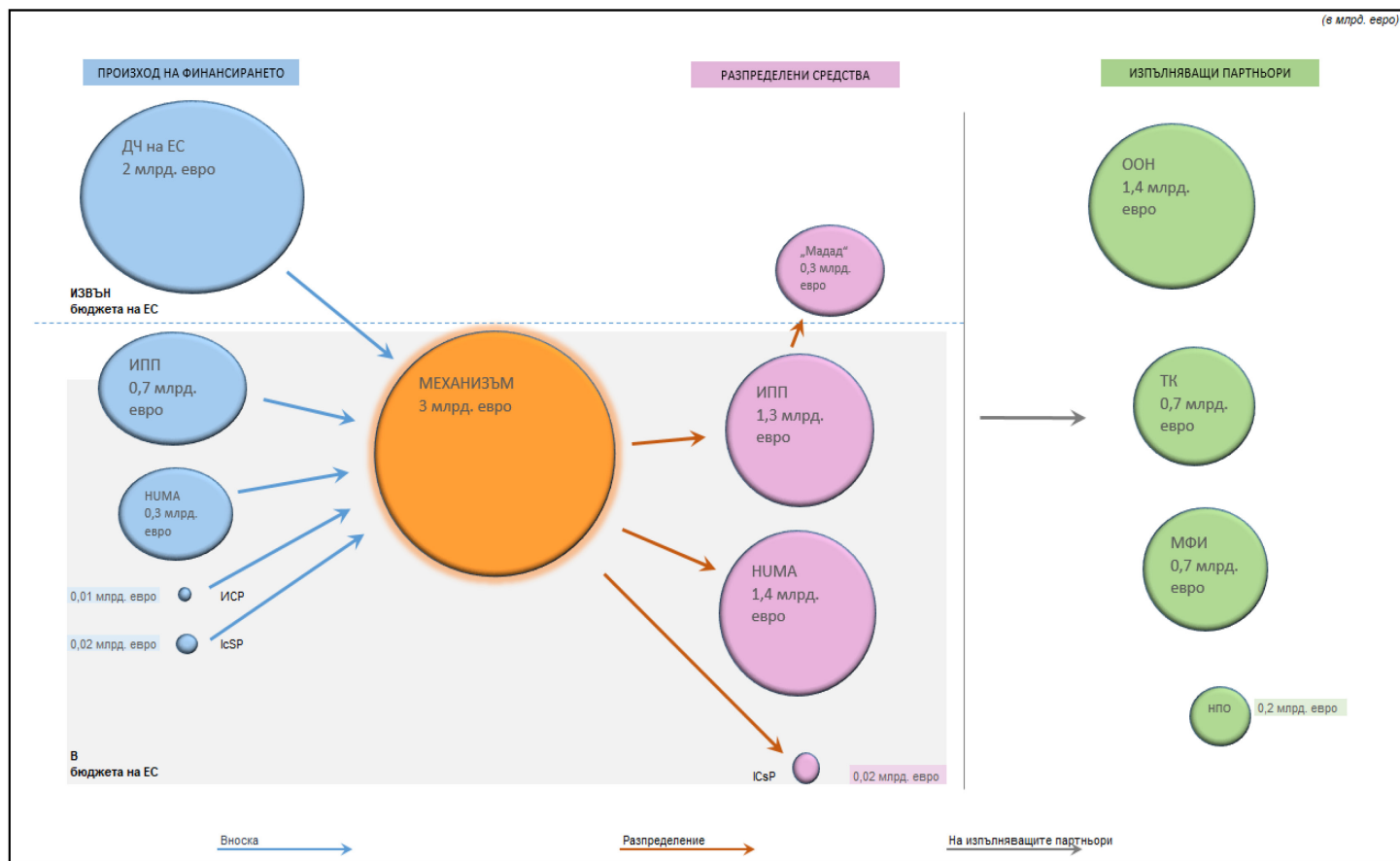
Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Вноски от отделните държави за Механизма за бежанците в Турция**

Вноски от отделните държави за Механизма за бежанците в Турция (в млн. евро)			
Белгия	57,6	Литва	5,2
България	5,9	Люксембург	4,3
Чешка република	20,4	Унгария	14,7
Дания	38,4	Малта	1,1
Германия	427,5	Нидерландия	93,9
Естония	2,8	Австрия	45,6
Ирландия	22,9	Полша	57,0
Гърция	25,1	Португалия	24,4
Испания	152,8	Румъния	21,6
Франция	309,2	Словения	5,2
Хърватия	5,9	Словакия	10,5
Италия	224,9	Финландия	28,4
Кипър	2,3	Швеция	61,3
Латвия	3,5	Обединено кралство	327,6

Източник: ЕСП, въз основа на предоставената информация от Съвета на Европейския съюз.

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Механизъмът за бежанците в Турция: механизъм за координация**

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

ПРИЛОЖЕНИЕ III А**Общ преглед на одитираните хуманитарни проекти**

№	Наименование на проекта	Сектор	Вид на партньора	Финансова информация (в млн. евро)					Време			
				Отпуснати средства (в евро)	Стойност на договора (а) (в евро)	Коригирана стойност на договора (б) (в евро)	Разлика (б – а) (в евро)	Изплатени средства (в евро)	Начална дата	Първоначална крайна дата	Удължена крайна дата	Разлика (в месеци)
1	Мрежата за социална закрила при извънредни обстоятелства (МСЗИО) е многофункционална система за превод на парични средства в брой за задоволяване на ежедневните нужди на бежанците в Турция	Основни нужди	Агенция на ООН	348,0	348,0	348,0	-	278,4	9.2016 г.	12.2017 г.	8.2018 г.	8
2	Предоставяне на закрила и трайни решения за бежанци и лица, търсещи убежище, в Турция	Закрила	Агенция на ООН	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	8.2016 г.	7.2017 г.	7.2018 г.	12
3	Предоставяне на обвързан с условия трансфер на парични средства за образование, насочен към увеличаване на записването и посещаването на училище сред децата бежанци	Образование – закрила	Агенция на ООН	34,0	34,0	34,0	-	27,2	3.2017 г.	2.2018 г.	7.2018 г.	5
4	Подкрепа за адаптирани и съобразени с културата им медицински услуги за сирийските бежанци	Здравеопазване	Агенция на ООН	10,0	10,0	10,0	-	8,0	3.2017 г.	12.2017 г.	3.2018 г.	3
5	Предоставяне на животоспасяваща първична медицинска помощ за най-уязвимата част от населението и засилване на тяхната устойчивост чрез грижи за психичното здраве и психологична подкрепа, рехабилитация и закрила на оцелелите след основано на пола насилие	Здравеопазване – закрила	МНПО	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	4.2017 г.	12.2017 г.	5.2018 г.	5
6	Улесняване на достъпа до здравеопазване и психо-социални услуги за бежанците	Здравеопазване	МНПО	3,0	3,0	3,0	-	2,4	4.2017 г.	12.2017 г.	6.2018 г.	6
7	Спешни хуманитарни действия за сирийските бежанци в Турция	Образование – закрила	МНПО	3,0	3,0	3,0	-	2,4	9.2016 г.	8.2017 г.	5.2018 г.	9
8	Намаляване на рисковете, свързани с ключови въпроси относно закрилата на бежанците, чрез целенасочени мерки за повишаване на информираността, засилване на системите за ориентиране и предоставяне на специализирана помощ за закрила	Закрила	МНПО	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	4.2017 г.	4.2018 г.	1.2019 г.	9
9	Механизъм, включващ множество заинтересовани страни и множество сектори, подобрява достъпа до приобщаващи и качествени услуги за най-уязвимите сирийски и несирийски бежанци, в това число хора с увреждания, в Турция (Измир и Истанбул)	Здравеопазване	МНПО	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	9.2016 г.	8.2017 г.	1.2018 г.	5
10	Подкрепа за най-уязвимите жени и момичета бежанци с цел достъп до услуги, свързани със сексуалното и репродуктивното здраве и със сексуалното и основаното на пола насилие	Здравеопазване – закрила	Агенция на ООН	9,0	9,0	9,0	-	7,2	8.2016 г.	12.2017 г.	12.2017 г.	-

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията (април 2018 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ III Б**Изпълнение на одитираните проекти**

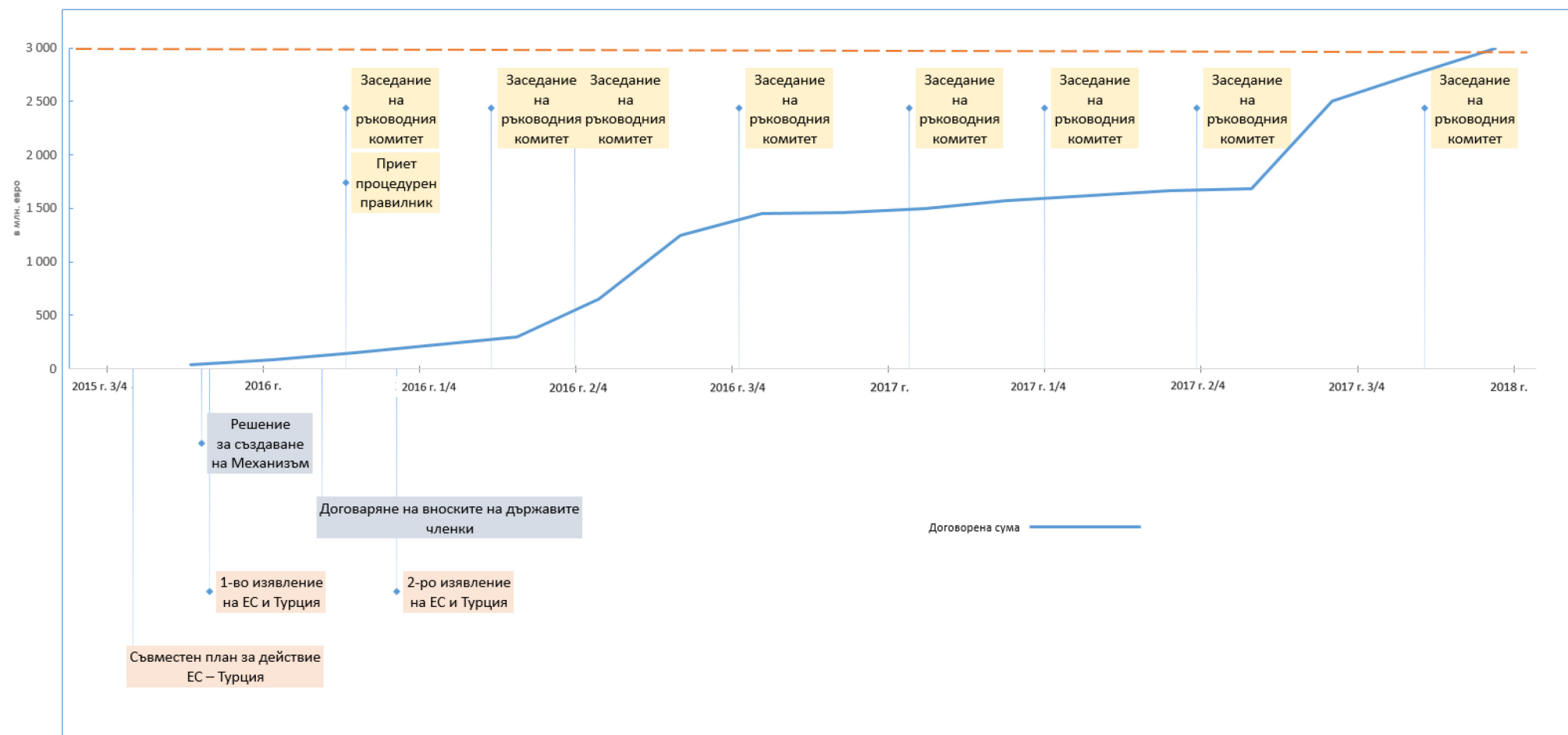
№	Наименование на проекта	Сектор	Вид на партньора	Структура		Изпълнение		Ефективност		Стратегия за преход/изход
				Уместност	График на изпълнение	Бюджет	Постигнати крайни продукти	Постигнати резултати		
1	Мрежата за социална закрила при извънредни обстоятелства (МСЗИО) е многофункционална система за превод на парични средства в брой за задоволяване на ежедневните нужди на бежанците в Турция	Основни нужди	Агенция на ООН							
2	Предоставяне на закрила и трайни решения за бежанци и лица, търсещи убежище, в Турция (Резултат 1: проверка)	Закрила	Агенция на ООН							Не се прилага
	Предоставяне на закрила и трайни решения за бежанци и лица, търсещи убежище, в Турция (Резултати 2 – 4: дейности, свързани с регистрация и закрила)									
3	Предоставяне на обвързан с условия трансфер на парични средства за образование, насочен към увеличаване на записването и посещаването на училище сред децата бежанци	Образование – закрила	Агенция на ООН					Няма данни		
4	Подкрепа за адаптирани и съобразени с културата им медицински услуги за сирийските бежанци	Здравеопазване	Агенция на ООН							
5	Предоставяне на животоспасяваща първична медицинска помощ за най-уязвимата част от населението и засилване на тяхната устойчивост чрез грижи за психичното здраве и психологична подкрепа, рехабилитация и закрила на оцелелите след основано на пола насилие	Здравеопазване – закрила	МНПО							
6	Улесняване на достъпа до здравеопазване и психо-социални услуги за бежанците	Здравеопазване	МНПО							
7	Спешни хуманитарни действия за сирийските бежанци в Турция	Образование – закрила	МНПО							
8	Намаляване на рисковете, свързани с ключови въпроси относно закрилата на бежанците, чрез целенасочени мерки за повишаване на информираността, засилване на системите за ориентирани и предоставяне на специализирана помощ за закрила	Закрила	МНПО							
9	Механизъм, включващ множество заинтересовани страни и множество сектори, подобрява достъпа до приобщаващи и качествени услуги за най-уязвимите сирийски и несирийски бежанци, в това число хора с увреждания, в Турция (Измир и Истанбул)	Здравеопазване	МНПО							
10	Подкрепа за най-уязвимите жени и момичета бежанци с цел достъп до услуги, свързани със сексуалното и репродуктивното здраве и със сексуалното и основаното на пола насилие	Здравеопазване – закрила	Агенция на ООН							

Уместност	Време	Бюджет	Крайни продукти и услуги	Резултати	Преход
Задоволителна	Без удължаване	Изразходвани >80%	Напълно постигнати	Напълно постигнати	Изпълнен и приключил
В повечето случаи задоволителна	Удължен, без влияние върху дейностите	Не се прилага	До голяма степен са постигнати	До голяма степен са постигнати	Договорен
В повечето случаи незадоволителна	Не се прилага	Слабо изразходване на средствата от бюджета	До голяма степен не са постигнати	До голяма степен не са постигнати	В процес на обсъждане
Незадоволителна	Удължен, с влияние върху дейностите	Осигурено допълнително финансиране	Не са постигнати	Не са постигнати	Липсват планове

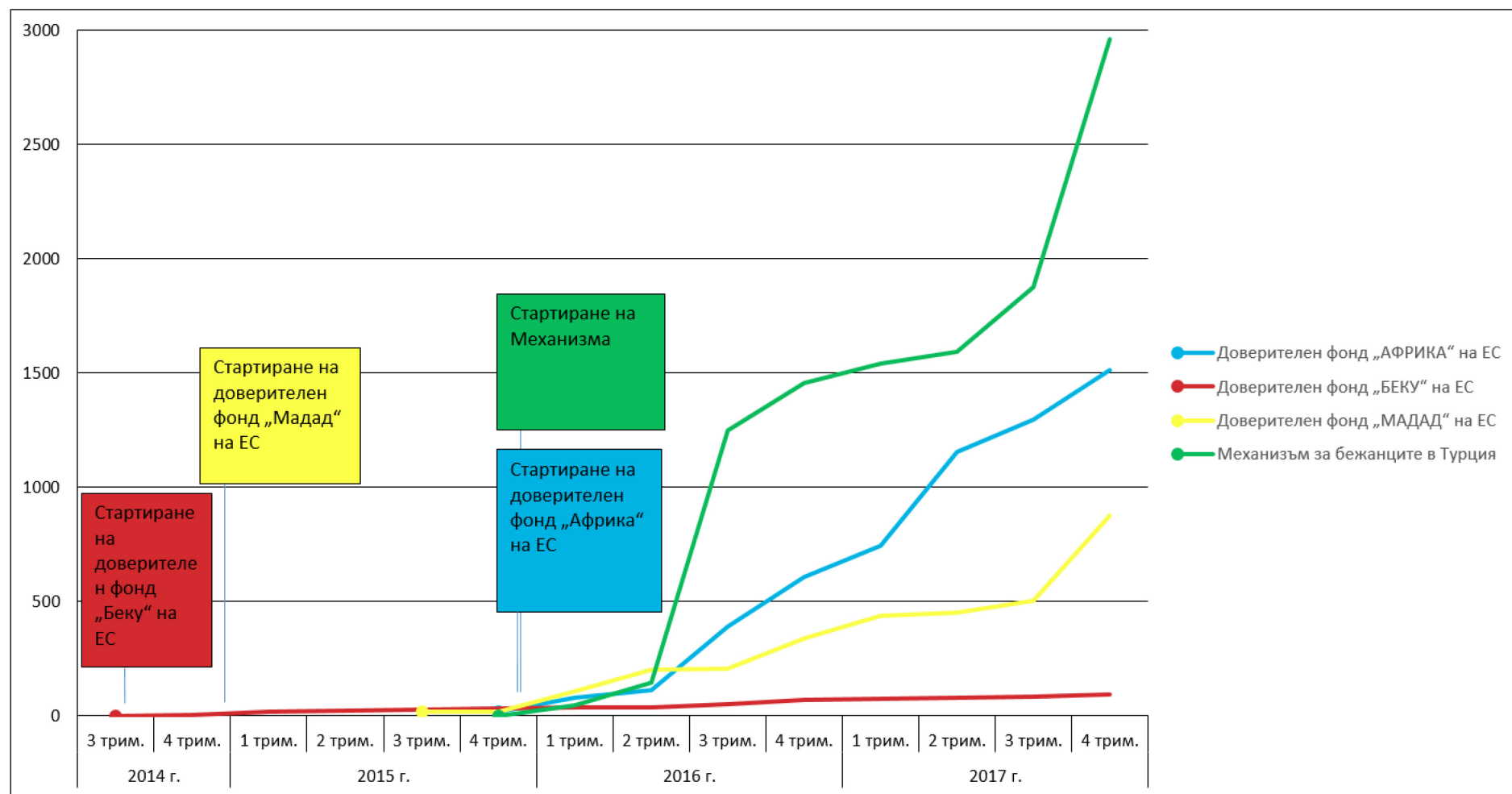
Източник: ЕСП.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV**Списък на одитните събеседвания, проведени в Турция през 2018 г.**

Посещения	Наименование на посещения орган/организация
22 януари	Делегация на ЕС, посланик, служба на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“
22 януари	Световна продоволствена програма (СПП)
23 януари	Клетка за съвместно управление на МСЗИО
23 януари	Световна здравна организация (СЗО)
23 януари	Министерство на здравеопазването
24 януари	Министерство на семейството и социалните политики
24 януари	Фонд на ООН за населението (ФНООН)
24 януари	Министерство на вътрешните работи – Генерална дирекция „Управление на миграцията“ (ГДУМ)
24 януари	Международен медицински корпус
24 януари	Министерство на националното образование
25 януари	Върховен комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН)
25 януари	Банка за развитие KfW
25 януари	Световна банка
25 януари	Администрация за управление на бедствия и извънредни ситуации (AFAD)
25 януари	Фонд на ООН за децата (УНИЦЕФ)
25 януари	Handicap International
25 януари	Фонд на ООН за населението (ФНООН)
25 януари	Служба на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ в Истанбул
26 януари	Бенефициенти по ССТЕ и МСЗИО
26 януари	Фондация за социално подпомагане и солидарност (SASF)
26 януари	Médecins du Monde
26 януари	Световна здравна организация (СЗО)
29 януари	Център за обслужване на турския Червен полумесец (TRC)
29 януари	Върховен комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН)
29 януари	Фондация за социално подпомагане и солидарност (SASF)
30 януари	Бенефициенти по ССТЕ и МСЗИО
30 януари	Кооператив за подпомагане и помощ навсякъде (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere)
30 януари	Служба на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ в Газиантеп

ПРИЛОЖЕНИЕ V**Основни дати и събития, свързани с Механизма**

Източник: ЕСП.

ПРИЛОЖЕНИЕ VI**Бързина на договаряне на Механизма в сравнение с доверителните фондове на ЕС (в млн. евро)**

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

ПРИЛОЖЕНИЕ VII**Сложност на помощта от ЕС за бежанците в Турция – примерът на сектора на образованието**

Източник на финансиране	Инструмент	Неформално образование	Подготовка за зимата и ваучери за основни нужди	Закрила на детето	Обвързано с условия предоставяне на парични обезщетения за образование	Транспорт с училищни автобуси	Обучение и заетост на учители	Часове по турски език	Ранна детска възраст	Висше образование и професионално обучение	Училищна инфраструктура	Училищно оборудване и материали	Устойчива енергия за училищата	Други (напр. институционална подкрепа)
Механизъм FRIT	FRIT ГД ЕСНО	● ●	● ●	●	●	●								
	FRIT Доверителен фонд „МАДАД“ на ЕС	●		● ●	●	● ●	● ●	● ● ●	●	● ● ● ●	● ●	● ● ●	●	● ●
	FRIT ИПП	●		●		●	●	●			● ●	● ● ●		●
Финансирани от ЕС (извън FRIT)	Доверителен фонд „МАДАД“ извън FRIT	●		●			●	●			●			●
	ИПП извън FRIT			●			●			●				●
ДЧ на ЕС (извън FRIT)	Пример с Германия	●		● ●			● ● ●	●		●	●	●		●

- МНО
- УНИЦЕФ
- ВКБООН
- Световна банка
- KfW
- Concern Worldwide
- DAAD
- Spark
- MOM
- GiZ

Източник: ЕСП.

ПРИЛОЖЕНИЕ VIII**Поток на данните за бенефициентите по МСЗИО и ограничения при достъпа до данни**

Източник: ЕСП.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„МЕХАНИЗМЪТ ЗА БЕЖАНЦИТЕ В ТУРЦИЯ — ЕФИКАСНА ПОДКРЕПА, НО СА НЕОБХОДИМИ ПОДОБРЕНИЯ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ПО-ДОБРО СЪОТНОШЕНИЕ МЕЖДУ КАЧЕСТВО И ЦЕНА“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

III. Механизмът е в основата на Изявлението на ЕС и Турция от март 2016 г. Изявлението на ЕС и Турция играе важна роля за справянето с острата криза с мигрантите, която постави Европейския съюз под сериозен натиск в края на 2015 г. и началото на 2016 г. След постигането на съгласие по Изявлението на ЕС и Турция потокът от бежанци, пристигащи на гръцките острови, спря почти веднага, като броят на смъртните случаи при незаконни преминавания намаля с над 95 %.

Механизмът е единственият компонент на Изявлението, който започна да функционира незабавно и който отчете трайни резултати през последните две години, като така се потвърди капацитетът на ЕС да изпълнява поетите ангажименти, а това е осезаемо и видимо и за политическите участници, и за широката общественост. През последните две години Механизмът се превърна във водеща инициатива на ЕС и модел за изпълнението на координираната помощ от ЕС в контекста на разработването на миграционната политика на ЕС.

Механизмът осигури възможност за бързо мобилизиране на помощ в размер на 3 милиарда евро в ЕС и държавите членки за бежанците в Турция, като по координиран начин бяха използвани съществуващи инструменти на ЕС. В политически нестабилен период, включително неуспешен опит за преврат в Турция, бяха поети задължения и сключени договори за 3 милиарда евро, а близо 2 милиарда евро бяха изплатени в рамките на 20 месеца в пълно съответствие с процедурната и правната рамка.

Комисията би искала да изтъкне, че по повечето проекти очакваните резултати са постигнати. Най-големият проект, „Мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства“ (МСЗИО), който съставлява 76 % от отпуснатите средства, постигна задоволително своите цели. В допълнение Комисията отбелязва, че в рамките на одитния период са приключени само два проекта, тъй като сроковете на повечето от проектите е трябвало да бъдат удължени главно поради особено сложната обстановка.

IV. Комисията отбелязва, че и двете приоритетни области действително са били програмирани и че интервенции по отношение на общинска инфраструктура не са били възможни, тъй като действителните проекти, представени от Турция за финансиране, не са били разработени достатъчно добре.

V. Комисията счита, че подкрепата за сходни видове дейности чрез паралелни инструменти е способствала за взаимно допълване и не е довела до дублиране или припокриване, което е позволило на Комисията да ускори реакциите си, тъй като в различни моменти са били мобилизирани различни инструменти.

Това е механизъм за координация, чиято цел е да се координира мобилизирането на ресурси от бюджета на ЕС и от държавите членки и да се осигури възможност за *паралелно* мобилизиране на съществуващи инструменти.

VI. Комисията би искала да изтъкне, че са налице други примери за взаимно допълване: примерите в образованието включват мобилизирането на пряко отпускани безвъзмездни средства за Министерството на националното образование в допълнение към програмата за обвързано с условия предоставяне на парични средства за образование (ССТЕ). В този сектор подкрепата, предоставяна за формалното образование, беше насочена главно към

икономическите пречки пред достъпа до училище и към разработването на алтернативна учебна програма за деца, които не посещават училище.

В сектора на здравеопазването усилията за координация доведоха до постепенното включване на управляваните от международни неправителствени организации (МНПО) клиники в ръководената от Министерството на здравеопазването схема за здравни центрове за мигранти.

В рамките на втория транш преходът на МСЗИО следва да бъде допълнен от социално-икономическа подкрепа според конкретния случай след всеобхватно изготвяне на профил на бенефициерите по МСЗИО.

VII. Комисията би искала да изтъкне, че след препоръка на Европейската сметна палата в предходен одиторски доклад понастоящем бюджетите систематично се анализират при оценката на предложенията.

От края на 2017 г. тази оценка се отразява адекватно в задължителната таблица с показатели, която се попълва преди отпускането на каквито и да е безвъзмездни средства. Проектите, включени в извадката за настоящия доклад, бяха възложени преди края на 2017 г.

Комисията е обвързана с разпоредбите на настоящото ФАРС¹, с които се установяват ясни равнища за предварително финансиране и за непреки разходи, които могат да бъдат до 7 %. Откакто обаче агенцията на ООН намали като цяло своята подкрепа за непреки разходи от 7 % на 6,5 %, подкрепата за непреки разходи по второто споразумение за МСЗИО също беше намалена. Комисията продължава да призовава настоятелно партньорите да намалят равнищата на непреките разходи за големи парични операции в брой, но намаление е възможно единствено ако партньорът е съгласен.

VIII. След като Комисията не може да сключи пряк договор с правителствен орган, договорните отношения са между Комисията и международната организация в съответствие с ФАРС. Поради това данните не се споделят пряко с Комисията, а чрез партньора за целите на мониторинга.

Комисията признава, че партньорите не са имали пълен достъп до данните на бенефициера поради правни ограничения, свързани със законодателството за защита на данните. Въпреки това те са въвели възможно най-надеждните системи на фона на тези ограничения.

Що се отнася до МСЗИО, програмата за предоставяне на помощ под формата на парични средства в брой, данните, споделени с партньорите чрез местния изпълняващ партньор, позволяват извършването на строги проверки.

И накрая, партньорите и Комисията продължават да настояват пред турските органи за подобър достъп до данни. През последните месеци беше отбелязан напредък в тази област, като на партньорите беше предоставен достъп до финансовата платформа например.

IX. Показателите и целите са в процес на завършване, а публичното отчитане е било ограничено, тъй като мониторингът на Механизма все още е бил в пилотна фаза.

Според правната рамка на Механизма от Комисията се изисква да докладва единствено за резултатите на Механизма. Комисията използва други инструменти за докладване относно цялостното подпомагане за Турция.

X. Важно е да се вземат под внимание амбициозността, сложността и безпрецедентният мащаб на проектите. Корекциите в сроковете, бюджета или резултатите представляват необходимо адаптиране с цел постигане на целите.

¹ ФАРС: Финансово и административно рамково споразумение, подписано между Европейската общност и Организацията на обединените нации през 2003 г.

Най-големият проект, МСЗИО, който съставлява 76 % от отпуснатите средства, постигна задоволително своите цели. Бързото разрастване на този проект, както и неговата ефективност в достигането до населението, остават безпрецедентни.

XI. Комисията приема всички препоръки.

Четвърто тире: Въпреки че МСЗИО и ССТЕ (Обвързано с условия предоставяне на парични средства за образование) вече в голяма степен са икономически ефективни според хуманитарните стандарти, Комисията ще договори с партньорите си възможно най-ниските непреки разходи (вж. точка VII по-горе и препоръка 4, буква а).

Пето тире: Комисията ще продължи да работи с турските органи с цел подобряване на средата за работа на (М)НПО в Турция.

ВЪВЕДЕНИЕ

7. Комисията би искала да изтъкне, че в рамките на Механизма се предвиждат два транша, които да бъдат програмирани и договорени съответно през 2016—2017 г. и 2018—2020 г. Това означава, че стратегиите на Механизма за преход и изход следва да бъдат оценени, като се вземе под внимание наличието на втория транш.

10. Комисията отбелязва, че членове на Европейския парламент са поканени на заседанията на Ръководния комитет и редовно присъстват на тези заседания, като така се гарантира по-добра отчетност на Механизма.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

19.

в) Комисията отбелязва, че потребностите на бежанците, които не са сирийци, са били отчетени и в двете направления на Механизма, като е следван подходът „на бежанец“, без да се прави разграничение въз основа на националност/произход.

Каре 1 — МСЗИО: иновативна структура на проект за справяне с потребностите на бежанците

Комисията би искала да изтъкне новаторското и амбициозно естество на МСЗИО, която вече достига до над 1,3 милиона бенефициери и следователно е постигнала задоволително своите цели.

28.

а) Комисията би искала да потвърди, че въпросните проекти са били договорени в съответствие с действащата правна рамка.

32. Комисията счита, че подкрепата за сходни видове дейности чрез паралелни инструменти е способствала за взаимно допълване и не е довела до дублиране или припокриване. Това е позволило на Комисията да ускори реакциите си, като в различните моменти са били мобилизирани различни инструменти, което е от решаващо значение за интервенциите в извънредни ситуации.

Освен това използването на различни инструменти с различни изпълняващи партньори за сходни дейности в едни и същи сектори с еднакви цели възниква от самото естество на Механизма, който представлява механизъм, координиращ многобройни инструменти на ЕС.

Каре 3 — Примери за сходни дейности, финансирани по различни инструменти

Образование

Комисията би искала да изтъкне факта, че въпреки сложността в управлението и координацията не е имало случаи на припокриване или дублиране.

Закрила

Първо тире: Комисията счита, че примерът, цитиран от ЕСП, всъщност подчертава ефективността на механизма за координация. Вместо съществуването на проект, получаващ двойно финансиране, службите на Комисията работиха в тясно сътрудничество, за да гарантират, че на партньора ще бъде предоставено целесъобразно финансиране за подходящ вид дейности.

Второ тире: Съгласно мандата на Механизма рамката за резултатите от Механизма обхваща изключително финансираните от Механизма проекти.

33. Комисията би искала да изтъкне, че подкрепата за сходни видове дейности чрез паралелни инструменти е способствала за взаимно допълване и не е довела до дублиране или припокриване, което е позволило на Комисията да ускори реакциите си, тъй като в различни моменти са били мобилизирани различни инструменти.

Това е механизъм за координация, чиято цел е да се координира мобилизирането на ресурси от бюджета на ЕС и от държавите членки и да се осигури възможност за *паралелно* мобилизиране на съществуващи инструменти. В доклада не са установени случаи на дублиране или припокриване, поради което Комисията заключава, че координацията на Механизма е била ефективна.

34. Комисията се стреми да гарантира максимално взаимното допълване във всички сектори. Освен в здравеопазването примерите включват мобилизирането на преките безвъзмездни средства за образование от страна на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ чрез програмата за обвързано с условия предоставяне на парични средства за образование на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“.

Разработването на съвместни планове за изпълнение би било твърде времеемко, което би подкопало целта за бързо мобилизиране на ресурси. Условието в Турция през 2016 г. и огромните пропуски при реагирането наложиха необходимостта от концентриране върху бързината на постигане на резултати, вместо върху процеса.

Комисията ще обърне внимание на подобряването на взаимното допълване и съгласуваността между хуманитарната и нехуманитарната помощ.

35. Комисията би искала да подчертае следните въпроси:

i) Преходът и изходът от хуманитарна помощ са напълно интегрирани в стратегията за втория транш на Механизма. Те се обсъждат главно на равнището на политиката/сектора, а не на равнището на проектите. Комисията действаше въз основа на ангажимента, поет в Изявлението на ЕС и Турция от 18 март 2016 г., който беше признат от Съвета през юни 2018 г., че ще има втори транш и следователно период на изпълнение след 2018 г.

ii) Рамката за управление е документ за вътрешно планиране, чиято цел е да се улесни мониторингът на изпълнението. Като такъв той е подлежащ на развитие документ, който е желателно да бъде коригиран според променящите се обстоятелства на място. В рамката за управление ясно са определени рискове от обстановката, които застрашават изпълнението и прехода. Много от тях действително се реализираха и поради това забавиха този процес въпреки предприетите от Комисията и нейните партньори мерки за смекчаване.

iii) Преходът е възможен единствено когато проектите са разработени достатъчно добре. За повечето проекти това не е било така през първите 18 месеца, когато за по-голямата част от тях разгръщането точно е предстояло. Това се отнася особено за водещите проекти.

Каре 4 — Примери за добри и слаби стратегии за преход на проекти

Пета алинея: МСЗИО е финансирана до началото на 2019 г. (в зависимост от разгръщането и обменния курс). Преходът изисква определена степен на разработеност на проектите и капацитет на участниците, които ще бъдат ангажирани с прехвърлянето. Ранният преход съдържа риск от хаотичен изход, с потенциални нарушения в предоставянето на помощ. Обсъжданията на прехода и изхода са в ход и са планирани в рамките на втория етап на Механизма за бежанците в Турция.

38.

а) Съгласно неотдавнашен одиторски доклад Комисията предприе действия за гарантиране, че анализът на предвидените в бюджета разходи се извършва последователно и всеобхватно за всички предложения за проекти. Освен задължителната таблица с показатели от края на 2017 г. единният формуляр включва ново поле, в което се прави разбивка на преките разходи по проектите по оперативни разходи и разходи за подкрепа. Проектите от извадката в настоящия доклад бяха възложени преди края на 2017 г.

б) Комисията би искала да изтъкне, че стойността по бенефициери в повечето от проектите зависи особено от обстановката и конкретния случай. Поради това анализът на разходите и използването на количествени показатели са затруднени, а сравнителният анализ между предложенията невинаги може да бъде адекватен поради естеството и развитието на предоставяната услуга, наложените административни пречки и промените на бизнес модела.

Комисията е съгласна, че установяването на показатели за бюджетите е затруднено.

Експерти на място и отговорни служители извършват сбита оценка на икономическата ефективност на проектите.

Тъй като всеки проект се основава на специфична оценка на нуждите, която е свързана с времето и мястото, Комисията изготвя конкретни за проектите оценки, но сравнителният анализ между предложенията може невинаги да е уместен.

Каре 5 — Примери за недостатъчна оценка на основателността на разходите

Първа алинея: Вж. отговорите на точка 38, буква а).

Втора алинея: Конкретно за този проект стойността по бенефициери не може да бъде сравнена между различните случаи на отпуснати безвъзмездни средства, тъй като предоставените услуги са били съвсем различни. Естеството на първоначално предоставените услуги се е развило от услуги за първична медицинска помощ за значителен брой бенефициери до услуги за следоперативни грижи и физическа рехабилитация за по-малък брой бенефициери.

Бизнес моделът на отделните проекти също е различен: в настоящия случай моделът на партньора да интегрира услуги както за първична, така и за вторична медицинска помощ в един и същ механизъм, позволи намаляване на някои разходи за подкрепа, а други проекти за здравеопазване подпомагаха различни механизми, приспособени за различни услуги за медицинска помощ съответно с по-големи разходи за подкрепа.

40. Комисията е обвързана с разпоредбите на ФАРС по отношение на степента на детайлите, които може да изисква от своите партньори. Изменението на условията на ФАРС подлежи на съгласието на партньорите и не може да бъде наложено едностранно от Комисията. Въпреки това Комисията настоя за извличане на повече информация, не на последно място по отношение на преводите на средства за изпълняващите партньори. Това беше направено в контекста на текстовите описания на разходите.

Следва също да бъде отбелязано, че хуманитарните проекти, изпълнявани от ООН, се осъществяват под пряко управление след оценка по стълбове.

42. МСЗИО е вътрешен показател и основните въпроси по време на преговорите за неговото приемане послужиха на Комисията за указанията относно паричните средства в брой, използвани в различна степен във всички следващи програми за големи парични средства в брой. Обстановката в Турция е много специфична особено за мащаба на нейните операции, значително над прага от 10 милиона евро, посочен в указанията относно големи преводи на парични средства в брой.

43. В повечето хуманитарни проекти и проекти, свързани с развитието, в целия свят вноската на националните правителства като част от техните съществуващи системи не се измерва спрямо бюджета за конкретните проекти, а се разглежда като част от наличната инфраструктура за изпълнението на проектите.

Що се отнася до прехода, вноски от националното правителство и поемане на разходите се приемат с готовност. Не следва да поставяме под въпрос вноските от донори.

44.

а) Комисията ще положи усилия да намали непреките разходи по проекти за парични средства в брой, както вече беше определено в указанията относно паричните средства в брой (вж. също точка VII от краткото изложение и препоръка 4, буква а).

Комисията договори с партньора равнището на непреките разходи за този проект, както беше посочено в съответната документация. Тя обаче не може да го наложи едностранно. Съгласно разпоредбите на ФАРС равнището на непреките разходи може да достигне до 7 %, а тъй като съгласно вътрешните разпоредби на партньора, които могат да бъдат изменени само от неговия изпълнителен съвет, непреките разходи следва да бъдат определени на равнище от 7 % и 6,5 % от края на 2017 г., възможностите за преговори бяха ограничени.

б) Добавената стойност от местното партньорство трябва да бъде изтъкната, тъй като е важна предпоставка за успеха на проекта. Платформата, разработена от местните партньори, гарантира аспекти от решаваща важност, свързани с отчетността пред засегнатото население, като позволява проследяване на бенефициерите и своевременното им информиране. Също така платформата е инструментът, който се използва за предоставяне на информация на бенефициерите относно конкретното им положение при установяване на нередности във връзка с плащанията.

Процентът на таксата за платформата, наложен на партньора, отговарящ за управлението на платформата, е нормална практика при програми за превод на парични средства с участието на агенция на ООН. Налагането на същите такси за програмата ССТЕ би довело до дублиране на финансиране: тази такса не е била включена в ССТЕ именно защото Комисията не би приела двукратно плащане за една и съща услуга.

в) Положено беше максимално усилие за договаряне на по-ниски равнища на предварително финансиране, но това не беше прието от партньорите и не можеше да бъде наложено едностранно. Комисията е обвързана с разпоредбите на ФАРС.

45. Комисията би искала да припомни значението на гъвкавостта при изпълнението на проекти с цел на партньорите да се осигури възможност да постигат резултати на място въпреки правните/административните или оперативните предизвикателства, които биха могли да възникнат. Удължаванията без допълнителни разходи не представляват непременно забавяния като такива, а механизъм за гарантиране и приспособяване на постигането на резултати често при неблагоприятни и трудни обстоятелства. Без такива удължавания постигането на целите може да бъде сериозно възпрепятствано, като това би могло да доведе до загуба на ресурси, т.е. неефикасност.

Удължаванията на проекти не засягат систематично ефикасността на даден проект или не намаляват финансирането, налично за крайните бенефициери. По отношение на одитираните

проекти, чиято продължителност е била удължена, удължаванията са наблюдавани внимателно. Удължаванията могат да бъдат неутрални, ако не и да имат положително отражение върху ефикасността на проектите.

Като цяло допълнителните административни разходи, дължащи се на удължаване без допълнителни разходи, са незначителни в сравнение с ползите, произтичащи от предоставянето на повече време на партньора за изпълнение на неговите дейности при такива трудни обстоятелства, при които често пречките са извън обхвата на неговите правомощия. Освен това договорените удължавания на срока не водят кумулативно до увеличаване на административните разходи, тъй като пълната структура не е непременно налице в началото на проекта.

46. Комисията би искала да изтъкне значението на убеждаването на партньорите да избират амбициозни цели и да бъдат подпомагани в постигането им. Такъв беше случаят с повечето от проектите и целите бяха постигнати в голяма степен, макар и със закъснение в някои случаи.

Комисията счита, че предоставянето на възможност партньорите да се насочват към неамбициозни резултати не осигурява особен стимул за подобрение. Също толкова важно за партньорите е да знаят, че няма да бъдат санкционирани, ако си поставят високи цели, а при необходимост ще им бъде позволено да правят изменения, за да постигат целите си.

Каре 6 — Примери за забавяния и трудности, с които се сблъскват проектите

Проект 2 — Осигуряване на закрила и трайни решения за бежанците и лицата, търсещи убежище, в Турция

Комисията признава, че по време на изпълнението на проекта партньорът се е сблъскал с редица административни и технически затруднения. Също така Комисията би искала да подчертае амбициозността и значението на проекта, тъй като процесът на проверка от такъв мащаб е бил безпрецедентно начинание, което се очаква да изисква повече време и ресурси.

След началото на проверката нейният темп на изпълнение се е ускорил с течение на времето. В началото на проекта, тъй като назначеният персонал все още не е притежавал опит, на ден са извършвани 10—15 интервюта. С напредването на проекта персоналот е придобил опит, осигуряващ възможност за по-бързо изпълнение. Настоящият темп се е увеличил и е достигнал 20—25 интервюта.

Това доведе до увеличаване на броя на подложените на проверка лица от около 1 милион към момента на одита до 1,82 милиона към юли 2018 г.

Проект 10 — Подкрепа на най-уязвимите жени и момичета бежанци

Комисията вече се е договорила с Министерството на здравеопазването за ясен процес на преход за пълно интегриране на сигурни места за жени и момичета в мрежата от здравни центрове за мигранти.

51. Достъпът до личните данни на бенефициерите е част от по-широкия дебат относно правилата за защита на данните. В указанията на Комисията към партньорите относно големи парични преводи се посочва, че трябва да бъдат въведени гаранции за защита на всички лични данни при зачитане на международните и националните стандарти за защита на данните.

52. Комисията признава, че е налице слабост в достъпа до лични данни (имената на бенефициерите), но би искала също да подчертае, че макар да е липсвал достъп до имената на бенефициерите, партньорите са установили надеждни механизми за контрол (вж. отговора на точка VIII). Освен това партньорите са получили независим достъп до банковия портал и са разработили система за уникална идентификация с цел намаляване на риска от фалшиво

въвеждане (тъй като името и ID номерът на всеки бенефициер са били заменени с уникален номер, генериран от местния изпълняващ партньор).

54. Рамката за резултатите от Механизма беше в процес на разработване към момента на одита и Комисията продължава да я разработва. Поради това в рамката за резултатите от Механизма няма присъщи слабости, а само временни проблеми, които се решават постепенно.

а) Комисията отбелязва, че рамката за резултатите от Механизма е била в процес на разработване към момента на одита. Показателите и целите са в процес на завършване.

б) Ще бъде изключително трудно да се изолира действителният принос на Механизма за показателите на високо равнище, което е общ проблем при оценката на всички програми за развитие.

в) Рамката за резултатите от Механизма има мандат да обхваща помощта, предоставяна единствено по линия на Механизма.

г) Комисията би искала да добави, че решението в рамката за резултатите от Механизма да не се включват показатели за защита също е било основано на довода, че защитата е първостепенен въпрос, насочен в крайна сметка към улесняване на достъпа до услуги.

д) Комисията би искала да подчертае, че тъй като значителен брой финансирани от Механизма интервенции са започнали да бъдат изпълнявани едва през 2018 г., е трудно резултатите да бъдат докладвани по всеобхватен и съдържателен начин.

е) Рамката за резултатите от Механизма беше в пилотна фаза през 2017 г. и понастоящем е предмет на преразглеждане, поради което все още не е публикувана.

56. Някои от проектите все още са в процес на изпълнение и поради това на настоящия етап тяхната ефективност не може да бъде изцяло оценена. При оценката на резултатите от тях следва да бъдат отчетени предизвикателствата на обстановката, пред които са изправени партньорите по време на изпълнението.

57. МСЗИО вече е достигнала над 1,3 млн. бежанци.

Въз основа на анализ на данните и преглед на ССТЕ 1 целта за ССТЕ 2 дори беше увеличена на 450 000 въз основа на доказателства, че ССТЕ действително е полезен инструмент за достигане до ученици.

60. Комисията би искала да изтъкне значението на гарантирането на бързо изпълнение, при което използването на демографски критерии вместо социално-икономически критерии беше от решаващо значение поради наличието на данни. Освен това системата МСЗИО беше разработена така, че да отразява във възможно най-голяма степен разпоредбите на националната система за социална закрила и поради това демографските критерии бяха използвани с приоритет със съгласието на турското правителство.

Също така Комисията би искала да изтъкне, че според проучванията и оценките грешките по отношение на включване/изключване при подобни проекти са средно на много по-високо ниво.

61. Първоначалната стойност (100 турски лири) беше определена въз основа на непревишаване на размера на преводите, които обикновено се получават от бедните турски семейства чрез системата за социална закрила на правителството (ISAS) в интерес на социалното сближаване. Освен това настоящият размер на преводите има положително въздействие, както се доказва чрез различните показатели за резултати, наблюдавани от партньора. Също така следва да се отбележи, че бенефициерите по ССТЕ се припокриват с

бенефициерите по МСЗИО с приблизително 80 %, като така за много хора размерът на преводите се увеличава ефективно.

Във всеки контекст размерът на преводите за програмите за парични преводи трябва да бъде определен спрямо помощта, предоставяна на месните общности. Въпреки по-ниския размер на преводите в сравнение с действителните потребности мониторингът след разпределянето показва значимо въздействие върху икономическото положение на бенефициерите, както и върху тяхното потребление на храна, и отчетливо намаляване на зависимостта от отрицателни механизми за справяне (във връзка с потреблението на храна и поминъка). Външната оценка на първата фаза на МСЗИО показва, че според бенефициерите обхващането на домакинствата е имало по-голямо значение от адекватността на размера на преводите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

64. Комисията би искала да изтъкне, че по повечето проекти са постигнати очакваните от тях резултати. Най-големият проект, Мрежата за социална закрила при извънредни обстоятелства (МСЗИО), който съставлява 76 % от отпуснатите средства, постигна задоволително своите цели. В допълнение Комисията отбелязва, че в рамките на одитния период са приключени само два проекта, но сроковете на повечето от проектите е трябвало да бъдат удължени главно поради особено сложната обстановка.

65. Комисията подчертава, че и двете приоритетни области действително са били програмирани и че не са били възможни интервенции по отношение на общинска инфраструктура, тъй като действителните проекти, представени от Турция за финансиране, не са били разработени достатъчно добре.

Препоръка 1 — Да се задоволят по-добре потребностите на бежанците от общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа

Комисията приема тази препоръка.

68. Комисията счита, че подкрепата за сходни видове дейности чрез паралелни инструменти е способствала за взаимно допълване и не е довела до дублиране или припокриване, което е позволило на Комисията да ускори реакциите си, тъй като в различни моменти са били мобилизирани различни инструменти.

Препоръка 2 — Да се подобри рационализирането и взаимното допълване на помощта

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 3 — Да се изпълни стратегия за преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 4 — Да се повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства

Комисията приема тази препоръка.

Комисията отбелязва, че изпълнението на тази препоръка не зависи изключително от Комисията, а също и от готовността на партньорите да приемат тези условия.

Препоръка 5 — С турските органи да се разгледа необходимостта от подобряване на средата за работа на (М)НПО

Комисията приема тази препоръка.

72. Въпреки липсата на достъп до имената на бенефициерите, партньорите са установили надеждни механизми за контрол. Партньорите, както и Комисията, ще продължат да

настояват пред турското правителство за по-добър достъп до първични данни при надлежно съобразяване с правната рамка.

Препоръка 6 — Да се подобрят мониторингът и докладването на помощта от ЕС за бежанците в Турция

Комисията приема тази препоръка.

а) Комисията ще продължи да работи с турските органи по този въпрос, за да се гарантира пълен достъп на изпълняващите партньори до данните при надлежно съобразяване с приложимата правна рамка.

в) Комисията отбелязва, че не е предвидено Механизмът да координира цялата помощ от ЕС за бежанците в Турция; мандатът му за мониторинг и докладване е свързан единствено с помощта по линия на Механизма. В отделен контекст Комисията вече подготвя цялостен доклад относно изпълнението на финансирането, свързано с кризата с мигрантите, който ще допълни конкретното докладване за Механизма.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	17.10.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	12.7.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	2.10.2018 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	9.11.2018 г.

BG PDF ISBN 978-92-847-1100-0 doi:10.2865/575778 QJ-AB-18-025-BG-N

BG HTML ISBN 978-92-847-1105-5 doi:10.2865/45550 QJ-AB-18-025-BG-Q

Механизмът за бежанците в Турция е отговорът на ЕС на призива на Европейския съвет за предоставяне на значително допълнително финансиране в помощ на бежанците в Турция. Това е механизъм за координиране и оптимизиране на предоставянето на помощта от ЕС и неговите държави членки. В своя одит Сметната палата провери дали Механизмът е подпомагал ефективно бежанците в Турция, като се съсредоточи върху управлението на Механизма и върху постигнатите до момента резултатите по неговото хуманитарно направление. Сметната палата установи, че в една сложна обстановка Механизмът за бежанците в Турция бързо е мобилизирал 3 млрд. евро, за да предостави бърз отговор на кризата с бежанците. Въпреки това той не е постигнал напълно целта си за ефективна координация на този отговор. Чрез одитираните проекти е била предоставена ценна подкрепа на бежанците. По-голямата част от проектите са осъществили своите резултати, но половината от тях все още не са постигнали очакваните резултати. Освен това, одиторите от Сметната палата установиха, че е възможно да се повиши ефикасността на проектите за предоставяне на помощ под формата на парични средства. Поради това тя заключава, че Механизмът може да бъде по-ефективен и че може да се постигне по-добро съотношение между качество и разходи.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.