

Zvláštní zpráva

Nástroj pro uprchlíky v Turecku: užitečná podpora, kterou je však třeba zlepšit, aby se lépe zhodnotily prostředky

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za audit oblastí vnější činnost a bezpečnost a právo a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová, která je rovněž členkou odpovědnou za tuto zprávu. Bettině Jakobsenové poskytovala podporu vedoucí kabinetu Katja Mattfolková a tajemník kabinetu Kim Storup, vyšší manažer Alejandro Ballester Gallardo, vedoucí úkolu Cyril Messein a auditoři Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovič a Nikolaos Zompolas.



Zleva doprava: Katja Mattfolková, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsenová, Andrej Minarovič, Cyril Messein a Kim Storup.

OBSAH

	Body
Zkratková slova a zkratky	
Shrnutí	I–XI
Úvod	1–11
Nástroj pro uprchlíky v Turecku	6–9
Řídící výbor nástroje	10–11
Rozsah a koncepce auditu	12–15
Připomínky	16–63
Nástroj vedl k rychlé mobilizace vhodné podpory, ale nebyl plně účinný jako koordinační mechanismus	16–35
Nástroj vhodně řešil potřeby uprchlíků kromě potřeb souvisejících s městskou a obecní infrastrukturou a socio-ekonomickou podporou	17–24
Nástroj splnil svůj cíl uzavřít za dva roky smlouvy v hodnotě tří miliard eur	25–29
Nástroj přispěl k lepší koordinaci, avšak nedařilo se systematicky zajišťovat větší racionalizaci a doplňkovost pomoci	30–35
Humanitární projekty v náročném prostředí pomohly řešit základní potřeby uprchlíků, ale nepředstavovaly vždy optimální zhodnocení prostředků	36–63
Efektivnost projektů lze ještě zlepšit	38–47
V monitorování projektů peněžní podpory a měření výsledků byly nedostatky	48–54
Kontrolované projekty mají na uprchlíky kladný dopad, ale polovina z nich ještě nepřinesla předpokládané efekty	55–63
Závěr a doporučení	64–74
Příloha I – Příspěvky jednotlivých zemí do nástroje pro uprchlíky v Turecku	
Příloha II – Nástroj pro uprchlíky v Turecku: koordinační mechanismus	
Příloha III A – Přehled kontrolovaných humanitárních projektů	
Příloha III B – Výkonnost kontrolovaných projektů	

- Příloha IV – Seznam pohovorů provedených v souvislosti s auditem v Turecku v roce 2018
- Příloha V – Hlavní data a události související s nástrojem
- Příloha VI – Rychlost uzavírání smluv u nástroje ve srovnání se svěřenskými fondy EU
- Příloha VII – Složitost pomoci EU pro uprchlíky v Turecku – příklad oblasti vzdělávání
- Příloha VIII – Tok údajů o příjemcích NZSS a omezení v přístupu k údajům

Odpovědi Komise

ZKRATKOVÁ SLOVA A ZKRATKY

DCI	Nástroj pro rozvojovou spolupráci (<i>Development Cooperation Instrument</i>)
DGMM	Generální ředitelství pro řízení migrace
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
EIB	Evropská investiční banka
GŘ ECHO	Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci
GŘ NEAR	Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření
IcSP	Nástroj přispívající ke stabilitě a míru (<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i>)
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MNV	Ministerstvo národního vzdělávání (Turecko)
(I)NGO	(Mezinárodní) nevládní organizace (<i>(International) Non-Governmental Organisation</i>)
NPP	Nástroj předvstupní pomoci
NZSS	Nouzová záchranná sociální síť
OSN	Organizace spojených národů
PPPV	Podmíněný peněžní převod pro vzdělávání

SHRNUTÍ

- I. Nástroj pro uprchlíky v Turecku je reakcí EU na výzvu Evropské rady výrazně zvýšit financování na podporu uprchlíků v Turecku. Je to mechanismus pro koordinaci a efektivní využití částky 3 miliard EUR od EU a jejích členských států. Z poskytnuté podpory se financují humanitární (1,4 miliardy EUR) a nehumanitární (1,6 miliardy EUR) činnosti. Cílem nástroje je posílit účinnost a doplňkovost podpory poskytované uprchlíkům a hostitelským komunitám v Turecku.
- II. Při svém auditu jsme prověřovali, zda nástroj účinně podporuje uprchlíky v Turecku. Zaměřili jsme se na řízení první tranše nástroje a na výsledky, kterých bylo dosaženo v jeho humanitární složce.
- III. Zjistili jsme, že nástroj pro uprchlíky v Turecku za náročných podmínek rychle mobilizoval 3 miliardy EUR z rozpočtu EU a od členských států, aby pohotově reagoval na uprchlickou krizi. Nicméně nedosáhl v plném rozsahu svého cíle koordinovat tuto reakci účinně. Kontrolované projekty poskytly uprchlíkům užitečnou podporu, většina z nich dosáhla svých výstupů, ale polovina z nich ještě nedosáhla předpokládaných efektů. Dále jsme zjistili, že projekty peněžní podpory lze provádět efektivněji. Dospěli jsme tudíž k závěru, že nástroj mohl být účinnější a mohl prostředky zhodnotit lépe.
- IV. Komise identifikovala prioritní potřeby uprchlíků na základě komplexního posouzení potřeb. Protože se však Turecko a EU neshodly na tom, jak řešit prioritní potřeby v oblasti městské a obecní infrastruktury a socio-ekonomické podpory, nebyly tyto oblasti dostatečně pokryty.
- V. Nástroj pro uprchlíky v Turecku podporoval pomocí různých nástrojů podobný typ činností v oblasti zdraví a vzdělávání. Proto byla koordinace složitější a k financování podobných projektů se souběžně používaly různé řídicí struktury.
- VI. Ačkoli jsme našli několik dobrých příkladů v oblasti zdravotnictví, v nichž Komise podporovala přechod od humanitární k trvalejší rozvojové pomoci, tato doplňkovost nebyla systematická.

VII. Rovněž jsme zjistili, že efektivnost humanitárních projektů financovaných nástrojem je ještě možné zlepšit. Zprv, při hodnocení projektových návrhů Komise důsledně a komplexně neposuzovala přiměřenost rozpočtovaných nákladů. Zadruhé, i když byly nepřímé náklady hrazené partnerům provádějícím velké projekty peněžní podpory v souladu s právním rámcem, byly vysoké a objem zálohových plateb neodpovídal skutečnému odtoku hotovosti u projektů.

VIII. Komise zavedla vhodná opatření pro monitorování humanitárních projektů. Hlavním omezením bylo odmítnutí tureckých orgánů zpřístupnit údaje o příjemcích dvou projektů peněžní pomoci. Ani Komise, ani Účetní dvůr proto nebyly schopny sledovat příjemce projektů od jejich registrace po platbu.

IX. Rámec pro výsledky nástroje pro uprchlíky v Turecku, který slouží k vykazování konsolidovaných výsledků, se stále vyvíjel: nebyly dosud dokončeny výchozí hodnoty, dílčí cíle ani vyčíslené cílové hodnoty. Veřejně vykazované údaje byly omezené a jejich rozsah nezachycoval celou pomoc EU uprchlíkům v Turecku.

X. Všechny kontrolované humanitární projekty pomohly uprchlíkům řešit jejich potřeby, a to hlavně prostřednictvím peněžité pomoci. Většina z nich přinesla všechny zamýšlené výstupy nebo jejich většinu. Avšak polovina kontrolovaných projektů zatím nedosáhla očekávaných efektů a devět z deseti projektů muselo být prodlouženo. Hlavním činitelem brzdícím včasnou realizaci projektů řízených mezinárodními nevládními organizacemi bylo náročné prostředí, v němž působí.

XI. Ve zprávě se předkládá šest doporučení, která mají zlepšit efektivnost a účinnost druhé tranše rozpočtu nástroje. Komise by měla:

- lépe řešit potřeby uprchlíků v oblasti městské a obecní infrastruktury a socio-ekonomické podpory,
- zlepšit racionalizaci a doplňkovost podpory,
- uskutečnit strategii pro přechod od humanitární k rozvojové pomoci,
- zlepšit efektivnost projektů peněžní podpory,
- spolu s tureckými orgány potřebným způsobem zlepšit prostředí, v němž působí (mezinárodní) nevládní organizace;

- rozšířit monitorování a vykazování nástroje pro uprchlíky v Turecku.

ÚVOD

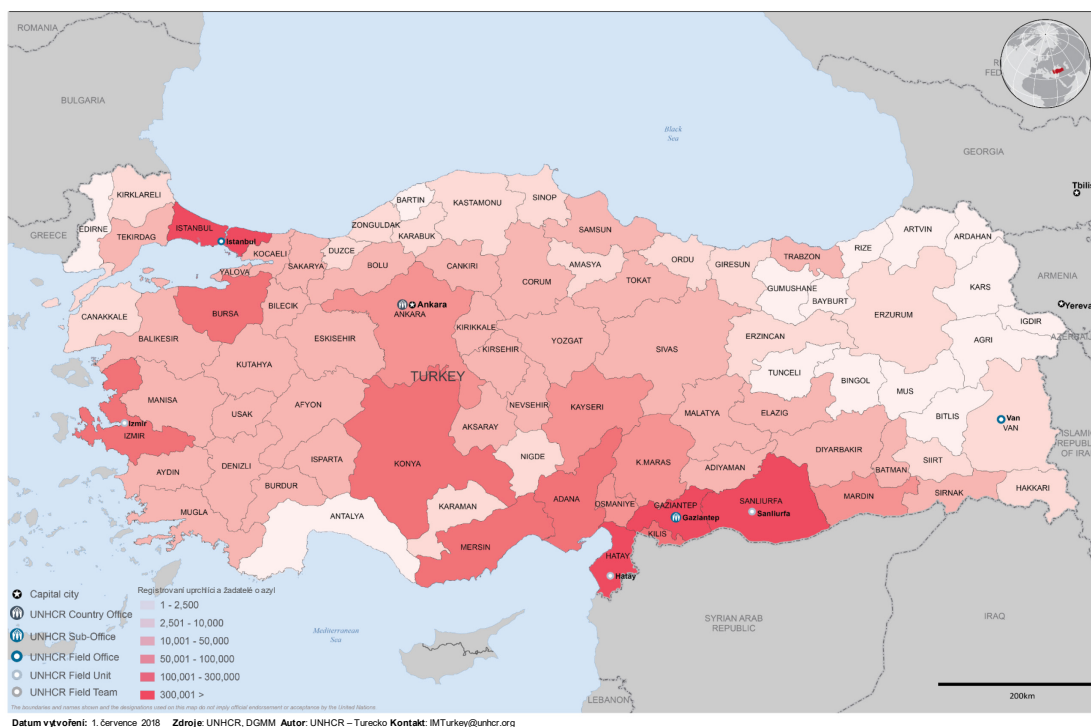
1. Turecko je od roku 1963 přidruženo k EU formou dohody o přidružení. Evropská rada udělila Turecku status kandidátské země na členství v EU v prosinci 1999 a v říjnu 2005 byla zahájena přístupová jednání. Turecko je s přidělem více než 9 miliard EUR na období 2007–2020 zdaleka největším příjemcem podpory z nástroje předvstupní pomoci (NPP), který EU využívá k přípravě kandidátských zemí na členství v EU¹.
2. Vzhledem ke své poloze je Turecko jak přijímající, tak tranzitní zemí pro mnoho uprchlíků. Kvůli zvýšeným migračním tokům, vyvolaným hlavně konfliktem v Sýrii, hostí Turecko největší uprchlickou populaci na světě: téměř čtyři miliony osob². Patří do ní asi 3,5 milionu Syřanů, z nichž okolo 94 % žije mimo uprchlické tábory³. Od vypuknutí krize poskytuje Turecko uprchlíkům významnou a nepřetržitou pomoc.

¹ Viz zvláštní zpráva č. 7/2018 „Předvstupní pomoc EU Turecku“.

² Zdroj: UNHCR k 31. květnu 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Samotné Turecko udílí status uprchlíků jen lidem postiženým událostmi v Evropě. V roce 2013 udělilo Syřanům zvláštní status „Syřané pod dočasnou ochranou“. Není-li uvedeno jinak, pojmem „uprchlík“ označujeme v této zprávě všechny osoby usilující o mezinárodní nebo dočasnou ochranu.

Mapa 1 – Rozdělení uprchlíků a žadatelů o azyl podle provincií v Turecku podle údajů z června 2018



Zdroj: UNHCR.

3. Syrská uprchlická krize se nedotkla jen Turecka, ale též členských států EU. Jen v roce 2015 překročilo Středozemní moře z Turecka do Řecka⁴, aby žádalo v zemích EU o azyl, asi 850 000 uprchlíků. Poté, co byl v květnu 2015 přijat evropský program pro migraci, EU a její členské státy přijaly několik opatření, jak na zjištěné výzvy reagovat.

4. Dne 15. října 2015 navrhla Komise společný akční plán EU a Turecka, který měl Turecku pomáhat při zvládnání migrační krize. Společný akční plán obsahuje opatření, která mají EU a Turecko provést s cílem a) poskytovat podporu Syřanům pod dočasnou ochranou a tureckým komunitám, které je hostí, a b) zlepšit spolupráci, aby se zabránilo nelegálním migračním tokům do EU.

⁴ Informační přehled ECHO – Turecko – březen 2016.

5. Prvním opatřením, které měla EU v rámci společného akčního plánu provést, bylo mobilizovat značný objem prostředků s cílem „podpořit Turecko při zvládnání výzev, které přináší přítomnost Syřanů pod dočasnou ochranou“⁵. Prostředky měly být mobilizovány co možná nejpružněji a nejrychleji. V reakci na tento požadavek zřídila Komise nástroj pro uprchlíky v Turecku.

Nástroj pro uprchlíky v Turecku

6. Nástroj je koordinačním mechanismem, jehož cílem je pomoci Turecku při „řešení naléhavých humanitárních a rozvojových potřeb uprchlíků a jejich hostitelským komunitám, národním a místním orgánům v oblasti zvládnání a řešení dopadů způsobených přílivem uprchlíků.“ Jeho cílem je koordinovat a racionalizovat činnosti financované z rozpočtu Unie a prostřednictvím dvoustranných příspěvků členských států EU a posílit účinnost a doplňkovost podpory poskytované uprchlíkům a hostitelským komunitám v Turecku⁶. Nástroj pro uprchlíky v Turecku je inovativním nástrojem pro sdílení prostředků, který se liší od jiných sdružovacích mechanismů, jako jsou svěřenské fondy EU⁷ (viz ***tabulka 1***).

⁵ Úplné znění společného akčního plánu je k dispozici zde: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Články 1 a 2 rozhodnutí Komise C(2015) 9500 ve znění rozhodnutí Komise z 10. února 2016.

⁷ „Svěřenský fond je zřízen na základě právního ujednání. Má samostatnou finanční strukturu, jež sdružuje prostředky od více dárců za účelem společného financování určitého opatření podle společně dohodnutých cílů a formátů vykazování.“ (zdroj: pracovní dokument XI – Svěřenský fond EU – Návrh souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2018).

Tabulka 1 – Hlavní vlastnosti nástroje pro uprchlíky v Turecku ve srovnání se svěřenskými fondy EU

	Nástroj	Svěřenské fondy EU
V rámci rozpočtu EU	X	
Sdružovací mechanismus	X	X
Pevné příspěvky dárců	X	
Otevřený pro dárcce mimo EU		X
Zodpovídá za výběr projektů		X
Zvláštní rámec pro výsledky	X	X
Zvláštní roční účetní závěrka		X

Zdroj: EÚD.

7. Nástroj, zřízený 1. ledna 2016, má rozpočet 3 miliardy EUR na roky 2016 a 2017⁸. Z této částky se 1 miliarda EUR financuje z rozpočtu EU a 2 miliardy EUR poskytují členské státy⁹ (příspěvky členských států do nástroje pro uprchlíky v Turecku uvádí příloha I). Z poskytnuté podpory se financují humanitární (1,4 miliardy EUR) a nehumanitární (1,6 miliardy EUR) činnosti. Nástroj pro uprchlíky v Turecku slouží ke koordinaci financování z různých existujících nástrojů (viz **tabulka 2**).

⁸ Články 4 a 9 rozhodnutí Komise C(2015) 9500 ve znění rozhodnutí Komise z 10. února 2016.

⁹ Členské státy EU přispěly těmito 2 miliardami EU v podobě vnějších účelově vázaných příjmů a tato částka byla přiřazena rozpočtovým položkám nástroje předvstupní pomoci a humanitární pomoci. Z právního hlediska je tedy nástroj plně financován z rozpočtu EU.

Tabulka 2 – Zdroje financování nástroje

Nástroje financování (v mil. EUR)	Položka rozpočtu EU	Rozpočet EU (a)	Příspěvků členských států (b)	Celkový rozpočet nástroje (a + b)
Humanitární pomoc (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Nástroj předvstupní pomoci	22 02 03	650	910	1 560
Nástroj pro rozvojovou spolupráci	21 02	20		20
Nástroj přispívající ke stabilitě a míru	19 02 01	20		20
Dílčí součet nehumanitární pomoci (2)		690	910	1 600
CELKEM (1 + 2)		1 000	2 000	3 000

Zdroj: Evropská komise „První výroční zpráva o nástroji pro uprchlíky v Turecku“.

8. Podpora se soustřeďuje na šest prioritních oblastí: 1) humanitární pomoc, 2) řízení migrace, 3) vzdělávání, 4) zdraví, 5) městskou a obecní infrastrukturu a 6) socio-ekonomickou podporu¹⁰. Projekty financované z nástroje pro uprchlíky v Turecku se vybírají a realizují pomocí souvisejících nástrojů (viz **tabulka 2**), a tudíž v souladu s jejich příslušnými pravidly a požadavky¹¹. Patří sem i provádění prostřednictvím regionálního svěřenského fondu EU zřízeného v reakci na krizi v Sýrii – svěřenského fondu Madad¹². Jak systém funguje, je podrobně popsáno v **příloze II**.

9. V prohlášení EU a Turecka z 18. března 2016¹³ členové Evropské rady a Turecko potvrdili své odhodlání provádět společný akční plán a ukončit nelegální migraci z Turecka do Řecka¹⁴. Při této příležitosti se také dohodli, že do konce roku 2018 budou do rozpočtu nástroje

¹⁰ Zápis z jednání řídicího výboru ze dne 12. května 2016.

¹¹ Čl. 6 odst. 3 rozhodnutí Komise C(2015) 9500 ve znění rozhodnutí Komise z 10. února 2016.

¹² Svěřenský fond Madad byl vytvořen v prosinci 2014 a jeho úkolem je řešit dlouhodobé hospodářské, vzdělávací a sociální potřeby syrských uprchlíků v sousedních zemích včetně Turecka. Po založení nástroje pro uprchlíky v Turecku se část prostředků nástroje provádí prostřednictvím svěřenského fondu Madad.

¹³ Text druhého prohlášení EU a Turecka je k dispozici zde: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

¹⁴ V dubnu 2018 Komise informovala, že nelegální vstupy z Turecka do Řecka jsou o 97 % nižší než v období před prováděním prohlášení. Další informace viz dokument *EU-Turkey statement - Two years on* (Prohlášení EU a Turecka – stav po dvou letech) na adrese https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

přidány finanční prostředky ve výši dalších 3 miliard EUR. Dne 28. června 2018 Evropská rada souhlasila s tím, že bude zahájeno vyplácení druhé tranše z rozpočtu nástroje.

Řídicí výbor nástroje

10. Nástroj spravuje řídicí výbor, kterému předsedá Komise a jehož členy jsou zástupci všech členských států EU. Zástupci z Turecka se účastní jeho jednání jako poradci a podílí se na diskusích souvisejících s prováděním podpory. Úlohou řídicího výboru je poskytovat strategické pokyny. To spočívá ve „stanovení obecných priorit, druhů podporovaných činností a nástrojů, které se mají [...] použít, a v koordinaci činností“ financovaných z nástroje¹⁵. Výbor rovněž odpovídá za monitorování a posuzování opatření.

11. Celkovou odpovědnost za provádění opatření nese Komise. Za projekty financované z NPP odpovídá Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření (GŘ NEAR) spolu s delegací EU v Turecku, zatímco Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci (GŘ ECHO) je odpovědné za část související s humanitární pomocí. Komise má na starost i projekty prováděné prostřednictvím svěřenského fondu Madad.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

12. Naším cílem bylo posoudit řízení nástroje a dosud dosažené výsledky. Audit se týkal období od zřízení nástroje do 31. března 2018. Hlavní auditní otázka zněla: „Je podpora uprchlíků v Turecku z nástroje pro uprchlíky v Turecku účinná“? Tato otázka se dále dělila na dvě dílčí otázky:

- a) Přispělo zřízení a fungování nástroje jako mechanismu k relevantní, pohotové a dobře koordinované podpoře?

Při hledání odpovědi na tuto otázku jsme prověřovali, zda Komise určila prioritní potřeby uprchlíků a pohotově a koordinovaně je řešila.

¹⁵ Čl. 5 odst. 1 rozhodnutí Komise C(2015) 9500 ve znění rozhodnutí Komise z 10. února 2016.

b) Přinesly humanitární projekty financované z nástroje očekávané výsledky?

Abychom mohli na tuto otázku odpovědět, prověřovali jsme provádění, monitorování a dosažené výsledky vzorku projektů podporovaných z nástroje. Jelikož v době auditu nebyla většina nehumanitárních projektů v dostatečně pokročilé fázi realizace¹⁶, tuto část analýzy jsme zaměřili na humanitární projekty.

13. Kontrolovali jsme vzorek deseti humanitárních projektů v hodnotě 458 milionů EUR (viz **příloha III A**). Vzorek jsme vybírali tak, aby v něm byly zastoupeny projekty s ohledem na finanční význam, odvětví (základní potřeby, ochrana, zdraví, vzdělávání) a typy prováděcích partnerů (agentury OSN, mezinárodní nevládní organizace). Vzorek byl vybrán z celkového počtu 45 smluv na humanitární projekty a představuje 33 % celkového objemu humanitární pomoci, na niž byly uzavřeny smlouvy.

14. Součástí auditu byly dokumentární přezkumy a pohovory se zástupci různých útvarů Komise, delegace EU a kanceláří GŘ ECHO v Turecku, zástupci některých členských států EU v řídicím výboru nástroje, tureckých orgánů, mezinárodních subjektů a nevládních organizací a s konečnými příjemci¹⁷. Osm z deseti projektů v našem vzorku jsme navštívili během návštěvy Turecka v lednu 2018¹⁸.

15. Turecké ministerstvo pro rodinu a sociální politiku nám neumožnilo přístup do své databáze způsobilých příjemců kontrolovaných projektů peněžních převodů (nouzová záchranná sociální síť (NZSS) a podmíněný peněžní převod pro vzdělávání (PPPV)). Konečně příjemce jsme tedy nemohli sledovat od jejich registrace po platbu. Podrobnější informace uvádí **bod 53**.

¹⁶ Nehumanitární pomoc se týká dlouhodobější rozvojové pomoci se zaměřením na vzdělávání, zdraví, řízení migrace a socio-ekonomickou podporu. Vzhledem k jejich specifické povaze trvá jejich realizace určitou dobu, obvykle mezi dvěma (u operačních opatření jako odborná příprava, zdravotnické vybavení apod.) a čtyřmi roky (u opatření souvisejících s infrastrukturou, jako jsou zdravotnická střediska a školy).

¹⁷ Všechny organizace, v nichž jsme během kontrolní návštěvy v Turecku vedli pohovory, jsou uvedeny v **příloze III**.

¹⁸ Zbýlé dva byly v neprakticky vzdálených místech.

PŘIPOMÍNKY

Nástroj vedl k rychlé mobilizace vhodné podpory, ale nebyl plně účinný jako koordinační mechanismus

16. Posuzovali jsme následující:

- a) zda nástroj určil a řešil hlavní potřeby uprchlíků na základě komplexního a důkladného posouzení potřeb;
- b) zda správné uspořádání nástroje umožnilo, aby smlouvy na podporu ve výši 3 miliardy EUR mohly být uzavřeny rychle, tj. během období 2016–2017, které je stanoveno v rozhodnutí Komise, kterým se nástroj zřizuje;
- c) zda nástroj pomoc koordinoval účinně. Zejména jsme prověřovali, zda zavedené postupy pro výběr a schvalování opatření pomoc racionalizovaly a zajistily doplňkovost mezi: i) jednotlivými výdajovými nástroji EU a ii) humanitární a nehumanitární podporou.

Nástroj vhodně řešil potřeby uprchlíků kromě potřeb souvisejících s městskou a obecní infrastrukturou a socio-ekonomickou podporou

17. Přidělené financování ve výši 3 miliard EUR bylo výsledkem politického rozhodnutí dohodnutého mezi členskými státy EU a Tureckem. Tato částka představovala značný nárůst celkové částky pomoci poskytované Evropskou unií v Turecku. Cílem však nebylo pokrýt veškeré náklady na podporu uprchlíků¹⁹.

¹⁹ Turecké orgány odhadly při posouzení potřeb první fáze celkové potřeby na období 2016–2018 na 14 454 milionů EUR.

Posouzení potřeb s určitými omezeními

18. Podle společného akčního plánu EU a Turecka (viz **bod 4**) měly orgány EU a Turecko před uvolněním rozpočtu ve výši 3 miliard EUR provést komplexní společné posouzení potřeb²⁰. I když se turecké orgány na posouzení potřeb podílely, oficiálně je neschválily.

19. Posouzení potřeb bylo dokončeno v červnu 2016. Bylo komplexní, neboť obsahovalo posouzení jak humanitárních, tak rozvojových potřeb a poskytlo relevantní informace o situaci syrských uprchlíků a stanovilo problémy, na něž je třeba se zaměřit, s ohledem na minulou, probíhající a plánovanou pomoc Syřanům pod dočasnou ochranou v Turecku. Nebylo však dostatečně důkladné:

- a) Většinu číselných údajů (například odvětvových statistik) v posouzení potřeb poskytly turecké orgány. Konzultanti, kteří posouzení potřeb prováděli, neměli přístup k prvotním údajům. Platnost odhadovaných nákladů na opatření, která byla potřebná na řešení potřeb uprchlíků a hostitelských komunit, tudíž nemohli potvrdit.
- b) Chyběly aktuální demografické údaje rozdělené podle pohlaví, věkových skupin a lokality a informace o zranitelných skupinách (domácnosti vedené ženami, děti, staří lidé atd.). Konzultanti to označili za „vážnou překážku pro posouzení potřeb a navržení programů a intervencí“. Například v oblasti sociální podpory a soudržnosti bylo poslední posouzení zranitelných skupin z roku 2013.
- c) Posouzení potřeb bylo zaměřeno na Syřany pod dočasnou ochranou a nezabývalo se potřebami jiných uprchlíků (hlavně Afghánců a Iráčanů). Převážná většina uprchlíků v Turecku jsou Syřané pod dočasnou ochranou (viz **bod 2**), kteří byli tudíž prvotní cílovou skupinou, která se pomocí nástroje podporuje. Nicméně to nebylo v souladu s vyhlášeným cílem nástroje, kterým je řešit potřeby všech uprchlíků.

20. Prioritní oblasti nástroje (viz **bod 8**) byly obecně sladěny s posouzením potřeb. Jedinou výjimkou bylo „řízení migrace“, které řídicí výbor vybral jako prioritní oblast, ačkoli předmětem posouzení potřeb nebylo. Vzhledem k tomu, že hlavním cílem nástroje bylo

²⁰ Bod 3, část 1 společného akčního plánu EU a Turecka.

podpořit uprchlíky a hostitelské komunity a že na řízení migrace v Turecku bylo již předtím přiděleno asi 350 milionů EUR v rámci NPP (mimo nástroj), jsou důvody, proč bylo řízení migrace označeno za prioritní oblast, diskutabilní. Řídicí výbor také poté, co financoval dva projekty řízení migrace, rozhodl, že na tuto oblast již další peníze nepřidělí.

21. Prioritní oblasti byly vymezeny široce proto, aby byla zajištěna potřebná pružnost ve složitém a rychle se měnícím prostředí. Jednotlivé projekty byly zaměřeny na řešení konkrétních potřeb uprchlíků. Přezkoumali jsme důvody výběru deseti kontrolovaných projektů a zjistili jsme, že tomu tak opravdu bylo u všech z nich (podrobnosti viz **příloha III B**). Když prováděcí partner předkládá návrh na financování, musí popsat zjištěné problémy, potřeby a rizika a také to, do jaké míry je navrhované opatření přiměřené a nakolik odpovídá celkové humanitární strategii Komise v Turecku. V **rámečku 1** je popsáno, jak největší humanitární projekt EU financovaný z nástroje řešil potřeby uprchlíků.

Rámeček 1 – NZSS: inovativní koncepce projektu zaměřeného na řešení potřeb uprchlíků

Nouzová záchraná sociální síť (NZSS) je největší humanitární projekt, který EU kdy financovala a jehož cílem je poskytnout pomoc 1,3 milionu uprchlíků. Projekt se realizuje ve dvou fázích v období 2016–2018 (s rozpočtem 348 milionů EUR) a 2018–2019 (s rozpočtem 650 milionů EUR). NZSS se zaměřuje na základní potřeby (potravin, nepotravinové zboží a služby) tím, že poskytuje peněžní podporu. Projekt v celém Turecku provádí agentura OSN ve spolupráci s místním prováděcím partnerem a tureckými orgány. Je inovativní, protože je to hybridní projekt humanitární pomoci včleněný do vnitrostátního systému sociální ochrany.

Přes vnímané riziko zneužití finančních prostředků roste v posledních letech mezi subjekty v oblasti humanitární pomoci stále více shoda o výhodách peněžní podpory²¹. Svědčil o tom i Světový humanitární summit v červnu 2016, na němž byly peněžní převody ve vhodných případech podpořeny.

Projekt se zaměřuje na uprchlíky žijící mimo tábory, jejichž možnosti vstoupit na vnitrostátní pracovní trh jsou omezené. Poskytuje stabilní a předvídatelný zdroj příjmů na pokrytí jejich základních potřeb,

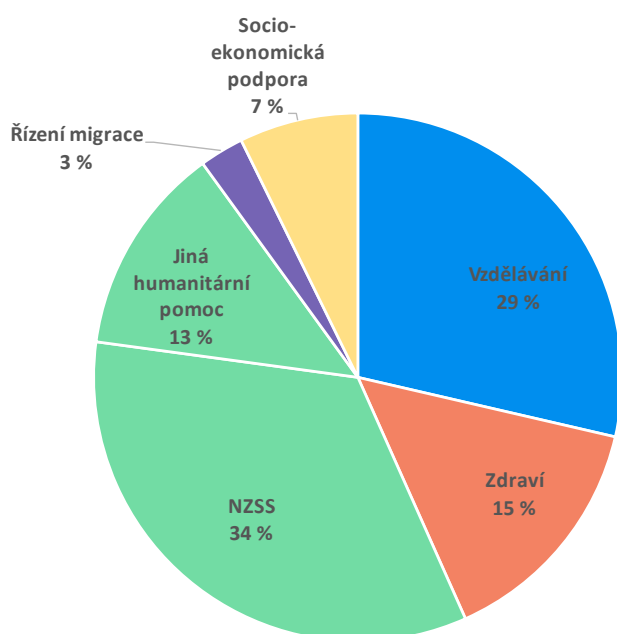
²¹ Viz například: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> a <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

především bydlení a potravin. V praxi dostávají uprchlíci měsíčně pevnou částku (asi 30 EUR na osobu). Používají debetní kartu, kterou vybírají peníze v bankomatech nebo platí v obchodech.

Dvě prioritní oblasti nebyly dostatečně podporovány

22. Výdaje z nástroje se soustředily na prioritní oblasti vzdělávání, zdraví a humanitární pomoci (převážně NZSS). Na tyto oblasti připadá přibližně 90 % celkové částky, na niž byly uzavřeny smlouvy (viz **obrázek 1**).

Obrázek 1 – Poměr, v němž je podpora z nástroje rozdělena mezi jednotlivé prioritní oblasti (na základě částek, na něž byly uzavřeny smlouvy)



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

23. Je obtížné posoudit, zda je rozdělení finančních prostředků přiměřené rozsahu potřeb v prioritních oblastech, protože řídicí výbor nestanovil orientační počáteční přiděly na každou prioritní oblast. Sice se tak zvyšuje pružnost při přidělování peněžních prostředků, není však možné posoudit rozdíly mezi plánovanými a skutečnými výdaji v každé prioritní oblasti.

24. Zjistili jsme, že prioritní oblast „městská a obecní infrastruktura“ a „socio-ekonomická podpora“ nebyly řešeny dostatečně. Jak je popsáno v **rámečku 2**, hlavní důvod spočíval v tom, že Komise a turecké orgány se neshodly na tom, jak je řešit.

Rámeček 2 – Obtíže při programování prioritních oblastí „městská a obecní infrastruktura“ a „socio-ekonomická podpora“

Městská a obecní infrastruktura

V červenci 2016 vyčlenila Komise 200 milionů EUR na řešení potřeb souvisejících s městskou a obecní infrastrukturou. Očekávanými výsledky měla být zvýšená kapacita v oblasti vodního hospodářství a odpadních vod a sběru tuhého odpadu. K provedení souvisejících opatření v terénu byli vybráni dva partneři: Evropská investiční banka (EIB) a Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD). EBRD chtěla svou intervenci podmínit tím, že do podpory, kterou poskytovala, bude začleněna úvěrová složka, avšak turecké orgány tuto podmínku nepřijaly. Po obsáhlých jednáních musela být EBRD nahrazena bankou *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Nakonec byly jak EIB, tak KfW nuceny své projekty zrušit, protože místní instituce a obce nepředložily dostatek odpovídajících a k realizaci připravených projektů. V důsledku toho se nástroj prioritní oblastí „městská a obecní infrastruktura“ nezabýval²². Finance přidělené na tuto prioritní oblast byly na konci roku 2017 převedeny na prioritní oblast „vzdělávání“.

Socio-ekonomická podpora (přístup na pracovní trh, odborná příprava a sociální začleňování)

V prioritní oblasti „socio-ekonomická podpora“ uzavřela Komise smlouvy na celkovou hodnotu 215 milionů EUR, většinu z nich (68 %) v prosinci 2017, tedy na konci období uzavírání smluv. Smlouvy v této oblasti byly uzavřeny se zpožděním, protože to pro turecké orgány původně nebyla priorita a protože nepanovala shoda o úvěrových složkách projektů. Avšak vzhledem k dlouhotrvající povaze krize se většina zainteresovaných subjektů, s nimiž jsme se setkali, domnívala, že na tuto oblast by mělo být přiděleno více financí, aby se posílila odolnost uprchlíků a jejich ekonomické a sociální zapojení.

²² V tureckém regionálním plánu na ochranu uprchlíků a zvyšování odolnosti (3RP) na období 2018–2019 reagujícím na syrskou krizi se v této souvislosti uvádělo, že „investice do městské a obecní infrastruktury a kapacit zůstávají významnou prioritou“ (s. 5).

Nástroj splnil svůj cíl uzavřít za dva roky smlouvy v hodnotě tří miliard eur

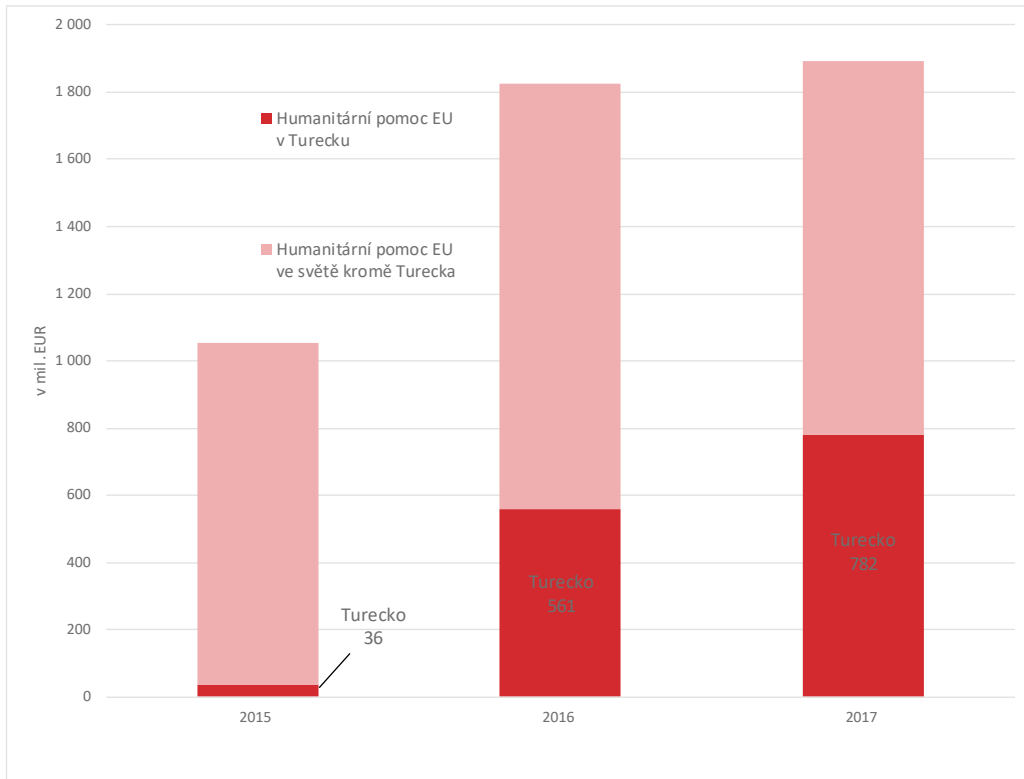
25. Rozhodnutí zřídit nástroj bylo výrazem potřeby mobilizovat další finanční prostředky. Klíčovým přínosem nástroje bylo, že členské státy se dohodly²³ na svém příspěvku ve výši 2 miliard EUR v únoru 2016 bezprostředně po jeho zřízení. Tím byl dán předpoklad pro rychlé využití prostředků na základě předem stanovené rozpočtované částky.

26. Také právní a správní rámec nástroje byl stanoven poměrně rychle. Komise a členské státy EU se dohodly na jednacím řádu nástroje během prvního jednání řídicího výboru 17. února 2016. Nástroj tak začal fungovat za necelé tři měsíce po vrcholné schůzce EU a Turecka 29. listopadu 2015. Hlavní data a události související se zřízením a řízením nástroje jsou uvedeny v **příloze V**.

27. Finanční prostředky nástroje pro uprchlíky v Turecku byly vypláceny prostřednictvím stávajících nástrojů (viz **bod 8**) a prováděcích partnerů. Nástroj tak mohl rychle čerpat výrazně zvýšené prostředky EU určené pro Turecko a uzavřít za dva roky smlouvy v hodnotě 3 miliard EUR. Jak dokládá **obrázek 2**, zvýšení objemu financí bylo obzvláště výrazné v oblasti humanitární pomoci.

²³ Dohoda byla uzavřena 3. února 2016, na začátku fungování nástroje (viz <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Obrázek 2 – Zvýšení objemu humanitární pomoci v Turecku v období 2015–2017 (na základě rozpočtované humanitární pomoci EU pro krize způsobené člověkem)



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

28. Kromě rychlého zřízení nástroje a účinného sdružení prostředků byla klíčovým činitelem, který Komisi umožnil splnit její cíl a poskytovat pomoc pohotově, volba mechanismů poskytování podpory.

- a) Komise tureckým orgánům poskytla tři přímé granty v celkové výši 660 milionů EUR na velké projekty v nehumanitární oblasti bez výzev k podávání návrhů. Přímé granty EU se v Turecku zpravidla používají na mnohem menší projekty s průměrnou hodnotou 1 milion EUR.
- b) Z rozpočtu ve výši 3 miliardy EUR bylo 70 % poskytnuto organizacím OSN a mezinárodním finančním institucím (viz **příloha II**). Tím se zvýšila kapacita čerpat podporu, neboť organizace tohoto druhu jsou obvykle schopny realizovat velké projekty: například víceúčelový projekt peněžní podpory, NZSS, který byl realizován jako hlavní způsob poskytování humanitární pomoci s financováním ve výši 998 milionů EUR (viz **rámec 1**).

29. Kombinované prvky popsané v **bodech 25–28** nemají jiné nástroje EU a svěřenské fondy EU, mimo nástroj pro uprchlíky v Turecku, vždy k dispozici. To vysvětluje, proč na prostředky z NPP poskytované prostřednictvím nástroje byly uzavřeny smlouvy až pětkrát rychleji než na tradiční pomoc z NPP v Turecku. Jak ukazuje **příloha VI**, rychlost, s jakou byly uzavírány smlouvy na prostředky z nástroje, byla také vyšší než v případě svěřenských fondů EU.

Nástroj přispěl k lepší koordinaci, avšak nedařilo se systematicky zajišťovat větší racionalizaci a doplňkovost pomoci

30. Posuzovali jsme, zda nástroj pro uprchlíky v Turecku koordinoval a racionalizoval pomoc poskytovanou prostřednictvím různých nástrojů tak, aby se snížilo riziko neefektivnosti (například překrývající se projekty), a zda zvýšil doplňkovost podpory s cílem usnadnit přechod od humanitární k nehumanitární pomoci.

31. Zjistili jsme, že Komise koordinovala strategické směřování nástroje prostřednictvím posouzení potřeb, řídicí struktury (řídicí výbor) a rámce pro výsledky, které se vztahovaly jak na humanitární, tak na nehumanitární pomoc. To umožňovalo koordinaci a výměnu informací mezi dvěma hlavními odpovědnými útvary Komise (GŘ NEAR a GŘ ECHO) a svěřenským fondem Madad.

32. Komise však nestanovila jasné hranice mezi nástroji a prováděcími partnery. Zjistili jsme, že v některých případech nástroje financování, které nástroj pro uprchlíky v Turecku využíval, podporovaly velmi podobné činnosti v oblasti zdraví a vzdělávání. To znamená, že existovaly paralelní řídicí struktury pro financování podobných činností, a že omezení rizika překrývání si proto ze strany Kom a partnerů vyžádalo komplexní koordinační úsilí. Tento stav není v souladu s cílem nástroje racionalizovat pomoc poskytovanou EU. Příklady toho, jak se z nástroje pro uprchlíky v Turecku financovaly podobné činnosti v rámci různých nástrojů, jsou uvedeny v **rámečku 3**.

Rámeček 3 – Příklady podobných činností financovaných pomocí různých nástrojů

Vzdělávání

V oblasti vzdělávání dostávali prováděcí partneři peněžní prostředky ze tří nástrojů spadajících pod nástroj pro uprchlíky v Turecku a také prostřednictvím NPP (mimo nástroj) a dvoustranných příspěvků členských států EU. Klíčový projekt GŘ ECHO ve vzdělávání (podmíněný peněžní převod pro vzdělávání – PPPV) se zaměřuje na formální vzdělávání. Avšak formální i neformální vzdělávací činnosti v rámci nástroje i mimo něj byly podporovány též ze svěřenského fondu Madad a z NPP²⁴. Výsledkem bylo, že tři různé výběrové komise z GŘ ECHO, NPP a svěřenského fondu Madad souběžně schvalovaly podobné projekty. Vzdělávání kromě toho podporovali další dárci v Turecku, což znesnadňovalo koordinaci. Složitost vzdělávacích činností, které byly financovány prostřednictvím nástroje i mimo něj, dokládá ***příloha VII***.

Ochrana

- Projekt předložený k financování v oblasti humanitární pomoci v červnu 2016 v hodnotě 40 milionů EUR byl pozastaven a později zamítnut, neboť navrhované činnosti měly již být prováděny na základě smlouvy podepsané s jiným partnerem v rámci svěřenského fondu Madad. Smlouva byla uzavřena 31. března 2017, tedy devět měsíců po původním návrhu předloženém Generálnímu ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci.
- Činnosti věnované bezpečným prostorům pro ženy a dívky realizoval souběžně též prováděcí partner ze dvou různých zdrojů financování EU: i) v rámci nástroje prostřednictvím GŘ ECHO a ii) mimo nástroj jako subdodavatel projektu NPP v hodnotě 40 milionů EUR. V praxi tedy jak GŘ ECHO, tak delegace EU řídily a monitorovaly souběžně tytéž činnosti, i když se nacházely v jiné zeměpisné oblasti. V tomto konkrétním případě také činnosti financované mimo nástroj nebyly zahrnuty do jeho rámce pro výsledky, třebaže jejich povaha i načasování jsou velmi podobné.

²⁴ V plánu provádění humanitární pomoci pro Turecko z roku 2017 popisuje Komise formální vzdělávání jako „vzdělávací systém s hierarchickými strukturami a chronologickou posloupností úrovní či stupňů a s daným začátkem a koncem. Formální vzdělávání probíhá zpravidla v instituci a jeho součástí je nějaký druh hodnocení vedoucí k osvědčení či kvalifikaci“. Na druhé straně neformálním vzděláváním se rozumí „pružný přístup ke vzdělávání využívající alternativní způsoby vyučování mimo formální systém“.

33. Jak je uvedeno výše, díky tomu, že Komise pomoc poskytovala prostřednictvím různých nástrojů, mohla financování nástroje pro uprchlíky v Turecku urychlit (viz **bod 27**). Na druhé straně se tím zvýšila složitost řízení a provádění nástroje jako celku a dohledu nad ním. Tyto nástroje totiž mají různé mandáty a právní rámce, různé mechanismy realizace a různé požadavky na vykazování a monitorování a řídí je různé útvary. Navíc z peněz EU vynaložených v Turecku mimo nástroj pro uprchlíky se podporovaly také některé shodné prioritní oblasti, jaké podporoval nástroj²⁵. Některé zainteresované subjekty, s nimiž jsme během své návštěvy v Turecku hovořili, potvrdily, že tato situace je matoucí, především pokud jde o roli, kterou má každý nástroj zastávat.

34. Součástí vyhlášeného cíle nástroje, tj. zajistit doplňkovost pomoci, je návaznost mezi humanitární a nehumanitární podporou. Ačkoli jsme našli několik dobrých příkladů v oblasti zdravotnictví, kde se Komise zasadila o to, aby humanitární pomoc ustoupila trvalejší rozvojové pomoci, zjistili jsme, že tato doplňkovost nebyla systematická. Komise například nevypracovala společné plány realizace pro GŘ ECHO a GŘ NEAR a členské státy EU²⁶, třebaže tyto plány mohly posílit celkovou jednotnost pomoci EU a více ji racionalizovat. Podle našeho názoru jsou společné plány realizace osvědčeným postupem a Komise jej použila, když připravovala společný rámec humanitární a rozvojové pomoci pro Jordánsko a Libanon s cílem reagovat komplexním a jednotným způsobem²⁷.

35. U sedmi z deseti humanitárních projektů, jež jsme kontrolovali, jsme nenalezli žádné důkazní informace o dohodnuté přechodové či výstupní strategii, aby humanitární projekty, které mají řešit naléhavé potřeby, mohly být převedeny do nehumanitární složky nástroje nebo je mohlo převzít Turecko, pokud tyto potřeby budou střednědobě či dlouhodobě přetrvávat. V několika případech byly kontrolované projekty předmětem následných

²⁵ Souběžně s podporou poskytovanou uprchlíkům v Turecku prostřednictvím nástroje byly mimo nástroj realizovány projekty EU v hodnotě více než 200 milionů EUR.

²⁶ Přímý dvoustranný příspěvek od členských států EU, zejména od Německa s více než 175 miliony na rok 2017, byl zaměřen na financování podobných činností a partnerů jako těch, kteří byli financováni z nástroje (viz **příloha VII** v oblasti vzdělávání).

²⁷ Společný rámec humanitární a rozvojové pomoci pro Jordánsko v reakci na syrskou krizi má za cíl „zaměřit se na humanitární, střednědobé a rozvojové priority, a lépe tak integrovat a sladit plánované reakce GŘ NEAR, svěřenského fondu EU Madad a GŘ ECHO.“

opatření, jež byla financována z prostředků určených na humanitární pomoc a jež měla být prováděna i po roce 2018. Orientační lhůta, kterou stanovilo GŘ ECHO pro přechod humanitární pomoci, byl konec roku 2018²⁸. Tato lhůta byla později prodloužena. Příklady dobrých a nedostatečných přechodových strategií ze vzorku kontrolovaných projektů jsou uvedeny v **rámečku 4**.

Rámeček 4 – Příklady dobrých a nedostatečných přechodových strategií

Projekt 4 „Podpora přizpůsobených a kulturně citlivých zdravotnických služeb pro syrské uprchlíky“ ukazuje, jak Komise pomocí nástroje podporovala synergii mezi financováním z GŘ ECHO a z NPP, aby zajistila hladký přechod od humanitární k rozvojové pomoci.

Po původní smlouvě v hodnotě 2 miliony EUR poskytlo GŘ ECHO 10 milionů na vyškolení syrského lékařského personálu (lékařů a sester), aby mohl od března 2017 do března 2018 pracovat v tureckém zdravotnickém systému. Po tomto datu školení pokračovalo díky dalším 11,5 milionu EUR, které poskytl svěřenský fond Madad. Po vyškolení byl tento personál přidělen do zdravotnického střediska pro migranty. Jejich platy pak hradilo ministerstvo zdravotnictví z prostředků z přímého grantu ve výši 300 milionů EUR v rámci zvláštního opatření NPP.

Projekt 1 „Nouzová záchranná sociální síť“ (NZSS, viz **rámeček 1**) byl vypracován v roce 2016 a navazoval na existující vnitrostátní kapacity s cílem zajistit udržitelnost projektu tím, že uprchlíci podporovaní v rámci NZSS budou začleněni do vnitrostátních programů sociální ochrany.

V pokynech Komise k peněžním převodům²⁹ se uvádí, že peněžní podpora, zejména ve vleklé krizi, by se měla poskytovat s tím záměrem, že ji co možná nejdříve nahradí dlouhodobější rozvojová pomoc nebo vládní intervence.

²⁸ Rámec řízení GŘ ECHO pro Turecko z března 2017 uvádí, že „cílem je, aby služby přizpůsobené uprchlíkům přešly do systému turecké státní správy, do služeb jiných vnitrostátních subjektů nebo do jiných rozvojových nástrojů, neboť jejich kapacita je rozvinutá. Předpokládá se, že s možnou výjimkou několika specializovaných služeb bude tento přechod téměř dokončen do 31. prosince 2018.“

²⁹ *Guidance to partners funded by DG ECHO to deliver medium to large-scale cash transfers in the framework of 2017 Humanitarian Implementation Plan* (Pokyny pro partnery financované GŘ ECHO, jak provádět peněžní převody středního až velkého rozsahu v rámci plánu provádění humanitární pomoci z roku 2017).

V době auditu nebyla stanovena jasná výstupní strategie, která by určovala, kdo převezme odpovědnost za NZSS po ukončení financování z EU, a diskuse stále probíhaly. I když byla NZSS začleněna do národního systému ochrany, stále byla zcela závislá na financování z EU.

Prodloužením tohoto projektu v roce 2018 získala Komise více času na vyjednání výstupní strategie. Nicméně úspěšné předání bude nakonec záviset na ochotě tureckých orgánů projekt převzít a vyčlenit na jeho financování dostatek zdrojů.

Humanitární projekty v náročném prostředí pomohly řešit základní potřeby uprchlíků, ale nepředstavovaly vždy optimální zhodnocení prostředků

36. Posuzovali jsme efektivnost a účinnost³⁰ humanitární pomoci poskytované v rámci nástroje a hodnotili jsme zejména:

- a) zda Komise zajistila, aby náklady na financované projekty byly přiměřené ve vztahu k očekávaným výsledkům, a zda byly projekty realizovány včas;
- b) zda Komise monitorovala výdaje nástroje komplexním způsobem a předkládala dostatečné a relevantní informace o dosažených výsledcích;
- c) zda humanitární projekty přinesly zamýšlené výstupy (tj. co bylo realizováno nebo čeho bylo dosaženo) a dosáhly předpokládaných efektů (tj. změny plynoucí z výstupů).

37. Přezkoumali jsme deset humanitárních projektů realizovaných prostřednictvím nepřímého (agentury OSN) nebo přímého (mezinárodní nevládní organizace) řízení (viz ***příloha III A***). Ačkoli jejich realizace byla zpožděná, devět probíhajících projektů³¹ bylo v dostatečně pokročilém stádiu, abychom výstupy a efekty dosažené v době auditu mohli posoudit.

³⁰ Efektivností rozumíme nejlepší vztah mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky a účinností rozsah, v jakém bylo dosaženo cílů.

³¹ U projektu 3, PPPV, nebyly jeho předběžné výsledky, které sledovaly školní docházku a zápisy do školy, v době auditu stále k dispozici, takže jsme efekty projektu nemohli posoudit.

Efektivnost projektů lze ještě zlepšit

Ve způsobu, kterým Komise posuzuje přiměřenost nákladů, jsou nedostatky

38. V plánech provádění humanitární pomoci pro Turecko z roku 2016 a 2017 Komise uvedla, že u podporovaných činností by se měl klást větší důraz na efektivitu nákladů a účinnost. Zjistili jsme, že při hodnocení projektových návrhů Komise důsledně a komplexně neposuzovala přiměřenost rozpočtovaných nákladů. Zejména:

- a) u pěti z deseti projektů nebyl vhodně posouzen poměr mezi správními a provozními náklady;
- b) u čtyř z deseti projektů nebyly vypočteny náklady na jednoho příjemce. Pokud náklady na jednoho příjemce vypočteny byly, nevedlo to vždy k hodnocení, zda je dosažený poměr přiměřený.

39. Jsme si vědomi toho, že rozdílná prostředí, v nichž Komise humanitární pomoc poskytuje, mohou používání standardních nákladů či kvantitativních referenčních hodnot ztěžovat. Přesto se domníváme, že tyto nástroje použít lze, především u následných projektů prováděných týmiž partnery. U pěti kontrolovaných projektů, které byly v této situaci, Komise neprovedla důkladné srovnání mezi projekty. Příklady nedostatečného posouzení přiměřenosti nákladů provedeného Komisí uvádí **rámeček 5**.

Rámeček 5 – Příklady nedostatečného posouzení přiměřenosti nákladů

U projektu 4 Komise neanalyzovala, ani nepopsala přiměřenost nákladů. U projektu 10 Komise posoudila poměr mezi správními a provozními náklady jako přijatelný. Související analýzu, o níž se posouzení opíralo, však nedoložila.

Projekt 5 byl projektem, který navazoval na dva předchozí granty, které realizovala tatáž mezinárodní nevládní organizace. Původním cílem bylo poskytovat několik zdravotnických služeb v Turecku, jako je zdravotní péče zachraňující život, fyzická rehabilitace, péče o duševní zdraví, podpora obětem násilí na základě pohlaví a ochrana. Komise vypočítala, že náklady na jednoho příjemce jsou 19,50 EUR ve srovnání s 10,88 EUR a 105,11 EUR u dvou předchozích grantů. I když některé činnosti nebyly shodné, analýza nebyla dostatečně podložená a tento rozdíl nezdůvodňovala ani stanovila, zda jsou náklady přiměřené.

40. U humanitárních projektů prováděných partnery z OSN neměla Komise úplný přehled o nákladech souvisejících se subdodávkami (místních) prováděcích partnerů. Bez tohoto přehledu nemůže Komise přiměřenost nákladů komplexně posoudit.

NZSS má vysoký poměr efektivity, ale mohla by být ještě efektivnější

41. Peněžitá pomoc umožňuje lépe posoudit nákladovou efektivitu, neboť objem pomoci, která se dostane ke konečným příjemcům, se stanoví snadněji. Nákladová efektivita projektu se měří srovnáním částky, kterou přímo obdrželi příjemci, s dalšími náklady na opatření („poměr efektivity“).

42. U NZSS (viz **rámeček 1**) stanovila Komise v roce 2016 původně cílový poměr efektivity na 85: 15³². Tento cílový poměr byl v roce 2018 zvýšen na 87,5: 12,5. Srovnali jsme tento poměr s jinými Komisí financovanými projekty v regionu zaměřenými na základní potřeby a zjistili jsme, že tyto projekty v průměru vykazují poměr efektivity 79: 21³³.

43. Na druhou stranu jsme zjistili, že poměr efektivity vypočítaný u NZSS nezohledňuje všechny náklady přímo související s projektem a zejména výdaje vzniklé tureckému ministerstvu pro rodinu a sociální politiku, které provádění projektu podporuje prostřednictvím nadací sociální pomoci a solidarity. Těmto nadacím, které v Turecku působí prostřednictvím asi 1 000 kanceláří, uprchlíci předkládají žádosti o zařazení do NZSS a nadace pak posuzují jejich způsobilost a provádějí návštěvy domácností.

44. Zjistili jsme také, že existují následující možnosti, jak efektivnost NZSS zvýšit.

- a) Tento projekt provádí organizace OSN, která si může nárokovat až 7 % celkových přímých nákladů na projekt jako náhradu za vzniklé nepřímé náklady, například náklady na řízení a správu vzniklé v ústředí. Zjistili jsme, že tento procentní podíl je sice v souladu s finanční a správní rámcovou dohodou³⁴ mezi Komisí a OSN, ale obvykle se používá u projektů, které mají mnohem nižší rozpočet. V důsledku velkého rozsahu

³² Skutečně dosažený poměr efektivity nebyl v době auditu ještě znám.

³³ Vzorek zahrnoval jak skutečné, tak rozpočtované poměry efektivity.

³⁴ Čl. 19 odst. 4 obecných podmínek finanční a správní rámcové dohody.

tohoto projektu³⁵ dosáhly rozpočtované nepřímé náklady na jeho dvě fáze 64 milionů EUR³⁶. Navzdory této částce nebylo nijak doloženo, že tyto náklady jsou přiměřené a byly omezeny na absolutní minimum³⁷. Místo toho byly stanoveny na horní hranici.

- b) Finanční prostředky na NZSS se převádí z OSN jako prováděcího partnera na banku prostřednictvím místního prováděcího partnera. Za převod prostředků náleží místnímu prováděcímu partnerovi tzv. poplatek za hotovostní převod ve výši 8,9 milionů EUR (vypočtený jako 1 % celkových prováděných převodů). Vzhledem k tomu, že prostředky se mohly převést přímo na banku bez využití místního prováděcího partnera, Komise dostatečně nedoložila, že tohoto poplatku bylo zapotřebí. Kromě toho se žádné takové poplatky neúčtovaly v souvislosti s druhým projektem peněžní podpory v našem vzorku (projekt 3 – PPPV). Místní prováděcí partner nadto účtuje další paušální poplatek 7 % za nepřímé náklady.
- c) Míra předběžného financování není přiměřená. V souladu s právním rámcem upravujícím partnerství mezi EU a OSN musí Komise před tím, než jsou projekty zahájeny, vyplatit předběžné financování ve výši 80 % celkové částky, na niž byly uzavřeny smlouvy. Zjistili jsme, že tato míra předběžného financování není přizpůsobena specifickému způsobu provádění výdajů u obou kontrolovaných projektů peněžní podpory (NZSS a PPPV). Například u NZSS bylo prováděcímu partnerovi předem vyplaceno 278 milionů EUR na fázi 1 a 520 milionů EUR na fázi 2. Prostředky se však měly vyplácet lineárně po období 16 a 13 měsíců. V případě fáze 2 PPPV vyplatila Komise v prosinci 2017 zálohu ve výši 40 milionů EUR, zatímco první kolo plateb se předpokládá na konci září 2018. Konečné úroky ze záloh si ponechají prováděcí partneři a neinvestují se znovu do NZSS nebo PPPV.

³⁵ Projekty, které financuje GŘ ECHO, mají průměrný rozpočet 9 milionů EUR v rámci nástroje a 2 miliony EUR celosvětově.

³⁶ Procentní podíl nepřímých nákladů v první fázi NZSS byl 7 % a ve druhé fázi 6,5 %.

³⁷ Jednalo se o požadavek podle technické přílohy plánu provádění humanitární pomoci z roku 2016, v němž se uvádělo, že „NZSS bude minimálně obsahovat tyto charakteristiky: [...] režijní náklady budou omezeny na absolutní minimum a budou řádně zdůvodněny.“

Zpoždění při provádění oslabilo efektivnost většiny kontrolovaných projektů

45. Důležitým aspektem efektivnosti je včasnost. Může mít také dopad na nákladovou efektivitu, protože je-li projekt opožděn, správní náklady jako nájemné a platy se nejspíše musí stále platit, a pro konečné příjemce by tak mohlo být k dispozici méně finančních prostředků. Devět z deseti projektů mělo zpoždění a jejich termíny musely být prodlouženy, a to v průměru o 60 %³⁸. V jednom případě byl rozpočet upraven směrem nahoru a ve třech případech byl snížen, protože plánované činnosti nemohly být provedeny (viz [příloha III A](#)).

46. Zjistili jsme, že zpoždění měla několik příčin. V pěti případech bylo zpoždění způsobeno technickými a správními omezeními souvisejícími s projekty, jako nedostupnost potřebného technického vybavení nebo zkušených pracovníků nutných pro realizaci projektů. V jednom případě Komise prodloužení termínu povolila, aby umožnila lepší převod činností do vnitrostátního systému. Ve třech případech včasnému dokončení projektů zabránila omezení související s právním a regulačním rámcem, který turecké orgány stanovily pro nevládní organizace³⁹. Projekty EU prováděné nevládními organizacemi, které v Turecku do té doby pracovaly, tak byly zpožděny nebo byl omezen rozsah jejich činností. Kde to bylo vhodné, Komise pružně zareagovala tak, že prodloužila smlouvy a v některých případech revidovala původně stanovené cíle.

47. Komise také obtížně získávala povolení tureckých orgánů, aby se ve fázi financování mohly zapojit mezinárodní nevládní organizace. Například ministerstvo pro rodinu a sociální politiku odmítlo povolit, aby mezinárodní nevládní organizace prováděly některé klíčové činnosti v oblasti ochrany, konkrétně správu případů a návštěvy domácností. Komise musela zrušit čtyři projekty s celkovým rozpočtem 14 milionů EUR, přestože byly považovány za

³⁸ V průměru byly projekty původně plánovány na 12 měsíců a byly prodlouženy o sedm měsíců.

³⁹ Činnost mnoha nevládních organizací byla ukončena vládním výnosem nebo jejich činnosti byly značně omezeny mnohem přísnějším uplatňováním stávajících právních požadavků nebo stanovením nových. Například některé mezinárodní nevládní organizace měly problémy s obnovením své registrace, otevřením bankovního účtu a získáním pracovních povolení nebo nově zavedeného povolení ke spolupráci, které mezinárodní nevládní organizaci umožňuje pracovat s místními prováděcími partnery.

vhodné k financování a řešily naléhavé potřeby ochrany uprchlické populace. Příklady zpoždění a potíží projektů uvádí **rámeček 6**.

Rámeček 6 – Příklady zpoždění a potíží projektů

Projekt 2 – Poskytování ochrany a trvalých řešení pro uprchlíky a žadatele o azyl v Turecku

Klíčovou činností projektu 2 byla pomoc tureckému Generálnímu ředitelství pro řízení migrace s ověřováním, aktualizací a opravami registračních údajů o 2,7 milionu syrských uprchlíků. Projekt prováděla agentura OSN. Začátek ověřování se zpozdil o sedm měsíců. Hlavní příčinou zpoždění byly důsledky pokusu o převrat v červenci 2016, které vedly k interním změnám ve vládních institucích poté, co byli suspendováni vysocí úředníci generálního ředitelství, a k dalším bezpečnostním omezením. Navíc byl časový plán stanovený při koncipování programu vzhledem k technickým, kapacitním a správním omezením, která existovala v terénu, příliš ambiciózní. Projekt například zpočátku trpěl nedostatkem zkušených pracovníků v ověřovacích střediscích, problémy s provozem databáze generálního ředitelství a potížemi s připojením k internetu.

Tyto obtíže si vynutily dvě změny smlouvy spočívající v prodloužení o 12 měsíců a poté ve zvýšení rozpočtu o 8 milionů EUR.

Projekt 8 – Zmírňování hlavních rizik pro ochranu uprchlické populace

Kontrolovaný projekt má zlepšit ochranu zranitelných uprchlíků prostřednictvím správy případů, individuální pomoci v oblasti ochrany a poskytování informací a právní pomoci. Byl zahájen v roce 2017 a je pokračováním předchozího projektu již financovaného Komisí a prováděného toutéž mezinárodní nevládní organizací od roku 2015. Od začátku měli prováděcí partneři potíže získat od tureckých orgánů povolení pracovat v původně plánovaných místech (Gaziantep, Ankara a Sanliurfa) a obdržet povolení ke spolupráci nutné k tomu, aby mohli pracovat s místními nevládními organizacemi. Následkem toho byl projekt prodloužen ze 13 na 22 měsíců, struktura jeho činností byla přebudována a jeho rozpočet snížen o 20 %, protože prováděcí partner nemohl fungovat v Ankaře.

Projekt 10 – Podpora nejzranitelnějších žen a dívek mezi uprchlíky

Cílem projektu bylo poskytnout větší přístup k bezpečným prostorům a specializovaným službám pro ženy a dívky zřízením a provozováním zvláštních středisek. Místní prováděcí partner odpovědný za šest z 20 středisek financovaných GŘ ECHO musel na základě úředního příkazu ukončit činnost.

Agentura OSN jako hlavní prováděcí partner požádala GŘ ECHO, aby činnosti projektu na pět měsíců částečně pozastavilo s cílem převést činnosti na jiné místní partnery.

V monitorování projektů peněžní podpory a měření výsledků byly nedostatky

48. Monitorování spočívá v pravidelném ověřování výdajů, činností a výsledků, a poskytuje tak aktuální informace o tom, zda projekty postupují podle plánu. To, jak Komise nástroj monitorovala, jsme posuzovali na dvou úrovních. Zaprvé jsme ověřovali, zda bylo monitorování humanitárních projektů komplexní a zda bylo prováděno včas. Zadruhé jsme zkoumali, zda rámec pro výsledky nástroje pro uprchlíky v Turecku, což je zvláštní nástroj vytvořený Komisí, který má zachycovat souhrnné údaje o výsledcích, jichž nástroj pro uprchlíky dosáhl, poskytoval relevantní a vyčíslitelné informace o výkonnosti.

49. Komise zavedla vhodný rámec pro monitorování humanitárních projektů. V souladu se svými vlastními pokyny alespoň jednou navštívila všechny kontrolované projekty. Monitorování projektů umožnilo pracovníkům Komise v terénu a v ústředí provádění projektů průběžně sledovat.

Nedostatečný přístup k primárním údajům o programech peněžní podpory

50. Zjistili jsme však, že monitorování obou projektů peněžní podpory bylo omezené, protože Komise a její prováděcí partneři z OSN neměli přístup k původním údajům o příjemcích (tj. seznamu způsobilých příjemců s jejich jmény, identifikačními čísly a adresami). Tyto údaje spravuje ministerstvo pro rodinu a sociální politiku, které je však s odkazem na turecké předpisy o ochraně údajů odmítlo OSN a Komisi poskytnout. Místo toho obdržel prováděcí partner patřící pod OSN anonymizované údaje, v nichž bylo jméno a identifikační číslo každého příjemce nahrazeno jedinečným číslem, které vygeneroval místní prováděcí partner.

51. Jednou z klíčových rolí partnerů z OSN, kteří jménem Komise provádějí humanitární projekty, je odpovídat za dohled nad platbami a za monitorování realizace projektů. Nedostatečný přístup k primárním údajům spravovaným ministerstvem pro rodinu a sociální politiku omezoval schopnost partnerů z OSN, a tudíž i Komise, provádět monitorování a dohled efektivně a účinně.
52. Prováděcí partneři z OSN byli nuceni přizpůsobit svůj vnitřní kontrolní rámec chybějícímu přístupu ke klíčovým primárním údajům. Zavedli dodatečné triangulační kontroly, aby řádně potvrdili obdržené anonymizované údaje a sesouhlasili je s anonymizovanými platebními údaji, jež získali od banky. Přes tyto dodatečné kontroly nebyli prováděcí partneři z OSN schopni sledovat příjemce od registrace po platbu. Domníváme se, že se jedná o významný nedostatek v monitorování programu peněžní podpory.
53. V rámci svých auditních postupů a v souladu se svými kontrolními právy jsme požádali o přístup k primárním údajům o NZSS a PPPV z ministerstva pro rodinu a sociální politiku. Tento přístup nám byl odepřen a získali jsme přístup pouze k anonymizovaným údajům prováděcích partnerů z OSN. Nebyli jsme tudíž schopni sledovat úplnou auditní stopu od registrace způsobilých uprchlíků po platby provedené v rámci těchto dvou projektů. Omezení přístupu jednotlivých zainteresovaných subjektů k údajům ukazuje **příloha VIII**.

Nedostatky rámce pro výsledky nástroje

54. Pokud jde o rámec pro výsledky nástroje, zjistili jsme tyto nedostatky:
- a) Dosud nebyly stanoveny výchozí a cílové hodnoty pro rámcové ukazatele nástroje, které by umožnily objektivně měřit dosažený pokrok. Také nebyly určeny dílčí cíle umožňující sledovat pokrok v polovině období;
 - b) Skutečný přínos nástroje k plnění souhrnných rámcových ukazatelů⁴⁰ se bude obtížně oddělovat. Hlavním důvodem je skutečnost, že tytéž cíle podporují také další fondy EU

⁴⁰ Například „podíl uprchlíků ve školním věku, kteří se vzdělávají“ nebo „míra hlavních infekčních onemocnění mezi uprchlíky a v hostitelských komunitách“.

mimo nástroj, turecká vláda, některé členské státy EU a další dárci (viz příklad projektu 10 v **rámečku 3**);

- c) Rámec pro výsledky neposkytuje úplný přehled o výkonnosti pomoci EU pro uprchlíky v Turecku, protože nezahrnuje pomoc poskytovanou mimo nástroj;
- d) Kvůli neshodám s tureckou vládou neexistovaly žádné souhrnné ukazatele měřící pokrok ve vztahu k sexuálnímu násilí a násilí na základě pohlaví, předčasnému ukončení školní docházky nebo ochraně dětí. Tyto aspekty však byly důležitými složkami některých humanitárních projektů. Mimoto některé konkrétní cíle a ukazatele se vztahovaly pouze k Syřanům pod dočasnou ochranou a netýkaly se uprchlíků jiných národností;
- e) Rámec pro výsledky nástroje zatím neposkytoval aktuální obrázek o dosažené výkonnosti. V květnu 2018 poslední dostupná monitorovací zpráva referovala o ukazatelích výstupů (například počet konzultací v primární zdravotní péči) za období od ledna do července 2017. Neobsahovala ovšem údaje o efektech (například podíl uprchlíků, kteří mají přístup ke zdravotnickým službám);
- f) Rámec pro výsledky nástroje nebyl dostupný pro veřejnost.

Kontrolované projekty mají na uprchlíky kladný dopad, ale polovina z nich ještě nepřinesla předpokládané efekty

55. Naše posouzení účinnosti kontrolovaných humanitárních projektů je založeno na analýze monitorovacích ukazatelů, zprávách prováděcích partnerů o pokroku, zprávách o monitorovacích návštěvách od terénních pracovníků GŘ ECHO, návštěvách na místě⁴¹ a pohovorech se zástupci Komise, tureckých orgánů a partnerů provádějících projekty a s příjemci. Naše závěry jsou shrnuty **příloze III B**.

56. Výběrová řízení Komise zaručovala, že projekty byly relevantní pro potřeby uprchlíků (viz **bod 21**). Všechny kontrolované projekty tak pomohly uprchlíkům řešit základní potřeby týkající se ubytování, potravin, zdraví, vzdělávání a ochrany. Šest z deseti projektů přineslo

⁴¹ Navštívili jsme všechny projekty ve vzorku kromě projektů 5 a 7.

všechny zamýšlené výstupy nebo jejich většinu. Polovina kontrolovaných projektů, z nichž některé stále probíhají, však zatím nedosáhla předpokládaných efektů, které byly vymezeny v době, kdy bylo schváleno jejich financování⁴².

57. Oběma projektům peněžní podpory, představujícím 83 % našeho vzorku, se podařilo poskytnout peněžní podporu vyššímu počtu příjemců, než se původně plánovalo. Podle údajů vykázaných prováděcími partnery z OSN projekt NZSS do března 2018 pomohl 1,2 milionu příjemců ve srovnání s původním cílem 1 milionu příjemců a do března 2018 obdrželo alespoň jednu platbu z projektu PPPV od jeho zahájení více než 330 000 žáků oproti původnímu cíli 230 000 dětí⁴³.

58. Předběžné výsledky NZSS zveřejněné v květnu 2018 naznačují, že projekt pozitivně přispěl k řešení základních potřeb uprchlíků. Například jedním z klíčových ukazatelů NZSS je index strategie zvládnání zátěží. Index měří, jak uprchlíci používají negativní chování při zvládnání zátěží⁴⁴, aby řešily své základní potřeby. Předběžné výsledky, kterých projekt NZSS dosáhl, ukazují, že cíle, jímž bylo snížení indexu strategie zvládnání zátěží o 30%, bylo dosaženo⁴⁵.

59. Dopad NZSS na zlepšení životní úrovně uprchlíků závisí na zaměření pomoci (kdo na ni má nárok) a na výši převáděné hotovosti. Zaměření vycházelo ze základních demografických kritérií⁴⁶, aby se pomoc dostala k nejzranitelnějším uprchlíkům. Použití těchto kritérií

⁴² Přesněji řečeno, dva projekty byly plně účinné (projekty 4 a 10), dva byly převážně účinné (projekty 1 a 6) a pět projektů zatím nedosáhlo původně plánovaných efektů (2, 5, 7, 8 a 9).

⁴³ Partner, který provádí PPPV uvedl, že asi 81 % příjemců PPPV je i účastníky NZSS, což dokazuje, že oba projekty se vzájemně silně doplňují.

⁴⁴ Negativní chování při zvládnání zátěží se pohybuje od méně závažného (například vydávání jídla na příděl) po velmi závažné (například dětská práce).

⁴⁵ Průběžná zpráva o NZSS z 31. května 2018.

⁴⁶ Na pomoc mají nárok domácnosti splňující tato kritéria: 1. Samotné dospělé (18 až 59 let) ženy bez jiných osob v rodině; 2. Rodiče samoživitelé bez jiných dospělých osob v rodině a nejméně s jedním dítětem mladším 18 let; 3. Lidé starší 60 let bez jiných dospělých osob v rodině; 4. Rodiny s jednou či více osobami se zdravotním postižením; 5. Rodiny se čtyřmi a více dětmi; 6. Rodiny, které mají nejméně 1,5 závislé osoby na každou osobu bez zdravotního postižení.

zdůvodňovala potřeba rychlé realizace, neboť se ověřují snadněji než socio-ekonomická kritéria, jako je příjem domácnosti.

60. Na druhé straně jsou demografická kritéria méně přesná a mohou vést k tomu, že uprchlíci jsou do projektu neprávem začleněni nebo z něho vyloučeni. Tyto situace se vyjadřují jako chyby vyloučení (zranitelné rodiny považované za nezpůsobilé) a chyby zařazení (způsobilé rodiny splňující demografická kritéria, ale nikoli chudé). Podle posledních dostupných údajů z monitorování⁴⁷ projekt NZSS splnil své plánované cíle týkající se chyb vyloučení (4 % oproti původnímu cíli méně než 10 %), ale nikoli cíle týkající se chyb zařazení (18 % oproti původnímu cíli 5 %).

61. Pokud jde o objem převáděné hotovosti, prvotním cílem projektu bylo plně pokrýt základní potřeby nejzranitelnějších uprchlíků. Finanční krytí nutné na pokrytí těchto základních potřeb bylo na počátku odhadnuto na 180 tureckých lir⁴⁸ na osobu na měsíc. Po diskusích s tureckými orgány byla částka převáděné hotovosti stanovena na 100 tureckých lir⁴⁹. Částka byla v červnu 2017 zvýšena v průměru na 133 tureckých lir⁵⁰, což odpovídalo 74 % původně odhadované potřeby. Přestože v Turecku panuje vysoká inflace, nebyla tato hodnota od června 2017 aktualizována. Tím se dopad projektu na nejzranitelnější příjemce neustále zmenšuje.

62. Příklady projektů, které přinesly nejvíce předpokládaných výsledků, jsou popsány v **rámečku 7**.

⁴⁷ První kolo monitorování následně po distribuci od prováděcího partnera z OSN.

⁴⁸ Asi 50 EUR na konci roku 2016.

⁴⁹ Jedním z hlavních důvodů bylo, že turecké orgány nechtěly uprchlíkům poskytovat vyšší podporu než tureckým občanům, protože by to mohlo vyvolávat napětí.

⁵⁰ V červnu 2017 to představovalo asi 33 EUR.

Rámeček 7 – Pozitivní výsledky některých projektů

Projekt 4

V rámci projektu byli školeni syrští zdravotničtí pracovníci, čímž se zvyšovala jejich schopnost pracovat v tureckém zdravotním systému v 15 tureckých provinciích s nejvyšším počtem uprchlíků. Díky projektu se tak zlepšil přístup uprchlíků k primární zdravotní péči v jejich jazyce a výsledkem bylo více než 140 000 konzultací.

Projekt 10

Projekt splnil svůj cíl, kterým bylo výrazně zvýšit podíl žen a dívek z řad uprchlíků, které mají přístup k bezpečným prostorům pro ženy a dívky ve vlastní provincii a ve vlastním jazyce. V roce 2017 využilo služeb v oblasti sexuálního a reprodukčního zdraví a obdrželo hygienické balíčky prostřednictvím 20 bezpečných prostor pro ženy a dívky financovaných z EU celkově 337 525 příjemců. Kromě toho 194 719 příjemců využilo služeb pro oběti sexuálního násilí a násilí na základě pohlaví a obdrželo hygienické balíčky. Bylo vytvořeno osm z deseti plánovaných výstupů.

Obrázek 1 – Bezpečné prostory pro ženy a dívky v Gaziantepu (projekt 10)



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

63. Méně pozitivní je, že čtyři z pěti námi kontrolovaných projektů, které prováděly mezinárodní nevládní organizace, dosud nedosáhly původně plánovaných výstupů a efektů. Obtížné a měnící se prostředí, v němž (mezinárodní) nevládní organizace působí, vedlo k přerušování, úpravám nebo zrušení plánovaných činností (viz **bod 46**) a ke změně původních cílů. Ačkoli Komise poskytovala pružnou podporu, především poradenstvím a prodlužováním lhůt, obtížně vyskytující se během realizace projektů měly přímý negativní dopad na to, v jaké míře a jak včasné bylo výsledků dosahováno (viz **příloha III B**).

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

64. Zjistili jsme, že nástroj pro uprchlíky v Turecku za náročných podmínek rychle mobilizoval 3 miliardy EUR z rozpočtu EU a od členských států, aby pohotově reagoval na uprchlickou krizi. Nicméně nedosáhl v plném rozsahu svého cíle tuto reakci účinně koordinovat. Kontrolované projekty poskytly uprchlíkům užitečnou podporu, většina z nich dosáhla svých výstupů, ale polovina z nich ještě nedosáhla předpokládaných efektů. Dále jsme zjistili, že projekty peněžní podpory lze provádět efektivněji. Dospěli jsme tudíž k závěru, že nástroj mohl být účinnější a mohl prostředky zhodnotit lépe.

65. Komise identifikovala prioritní potřeby uprchlíků na základě komplexního posouzení potřeb. Protože se však Turecko a EU neshodly na tom, jak řešit prioritní potřeby v oblasti městské a obecní infrastruktury a socio-ekonomické podpory, nebyly tyto oblasti dostatečně pokryty. Kromě toho nebylo jasně zdůvodněno zařazení řízení migrace jako prioritní oblasti.

66. Bylo obtížné posoudit, zda prostředky vynaložené v každé prioritní oblasti byly přiměřené rozsahu potřeb, protože řídicí výbor nestanovil orientační počáteční přiděly na každou prioritní oblast. Zvyšuje to sice pružnost, avšak omezuje to vyvozování odpovědnosti, neboť nelze srovnat plánované a skutečné výdaje v každé prioritní oblasti (**body 18–24**).

Doporučení 1 – Lépe řešit potřeby uprchlíků v oblasti městské a obecní infrastruktury a socio-ekonomické podpory

U druhé tranše rozpočtu nástroje by Komise měla:

- a) zajistit, aby nástroj lépe přispíval k řešení potřeb v prioritních oblastech *městská a obecní infrastruktura a socio-ekonomická podpora*;
- b) znovu posoudit, zda je třeba *řízení migrace* zachovat jako jednu z prioritních oblastí nástroje;
- c) orientačně přidělit finanční prostředky na každou prioritní oblast před zahájením výdajů.

Datum provedení: 31. prosince 2019.

67. Komise a členské státy ustavily správní mechanismy nástroje pro uprchlíky v Turecku rychle. Navíc účinné sdružení prostředků a způsob poskytování podpory, který Komise zvolila, spolu s různými nástroji a partnery, kteří realizovali velké projekty, umožnily, aby nástroj pro uprchlíky v Turecku dosáhl svého cíle uzavřít do konce roku 2017 smlouvy v hodnotě 3 miliardy EUR (**body 25–29**).

68. Přestože Komise koordinovala strategické směřování nástroje prostřednictvím posouzení potřeb, řídicí struktury a rámce pro výsledky, které se vztahovaly jak na humanitární, tak na nehumanitární podporu, mohla být pomoc racionalizována lépe. Nástroj pro uprchlíky v Turecku podporoval pomocí různých nástrojů stejný typ činností v oblasti zdraví a vzdělávání. Proto byla koordinace složitější a k financování podobných projektů se souběžně používaly různé řídicí struktury. Navíc z peněz EU vynaložených v Turecku mimo nástroj se podporovaly také některé prioritní oblasti shodné s těmi, které podporoval nástroj (**body 31–33**).

Doporučení 2 – Zlepšit racionalizaci a doplňkovost podpory

Pro druhou tranši rozpočtu nástroje pro uprchlíky by Komise měla vypracovat společnou strategii s jasným rozdělením úloh mezi různými nástroji a členskými státy EU, aby se zvýšila konzistentnost a racionalizace podpory.

Datum provedení: 31. prosince 2019.

69. Vyhlášený cíl nástroje zajistit doplňkovost pomoci se také týká návaznosti mezi humanitární a nehumanitární podporou. Ačkoli jsme našli několik dobrých příkladů v oblasti zdravotnictví, kde Komise podporovala přechod od humanitární k trvalejší rozvojové pomoci, tato doplňkovost nebyla systematická. V době auditu nebyly u většiny kontrolovaných projektů podmínky pro přechod od humanitární pomoci k rozvojové pomoci ještě zajištěny (**body 34–35**).

Doporučení 3 – Uskutečnit strategii pro přechod od humanitární k rozvojové pomoci

Komise by měla vypracovat a realizovat strategii přechodu s konečným cílem předat jak humanitární, tak nehumanitární činnosti vnitrostátním orgánům.

Datum provedení: 31. prosince 2021.

70. Rovněž jsme zjistili, že efektivnost humanitárních projektů financovaných nástrojem je ještě možné zlepšit. Zprv, při hodnocení projektových návrhů Komise důsledně a komplexně neposuzovala přiměřenost rozpočtovaných nákladů. Zadruhé, i když byly nepřímé náklady hrazené partnerům provádějícím velké projekty peněžní podpory v souladu s právním rámcem, byly vysoké a nedostatečně odůvodněné a objem zálohových plateb neodpovídal skutečnému odtoku hotovosti u projektů (**body 38–44**).

Doporučení 4 – Zlepšit efektivnost projektů peněžní podpory

Komise by se měla snažit zvýšit efektivnost velkých projektů peněžní podpory, aby lépe odrážely svou specifickou povahu a rozsah, tím, že:

- a) vyjedná snížení podílu nepřímých nákladů, které si účtuje partner z OSN za provádění NZSS;
- b) zajistí, aby poplatek za hotovostní převod (u NZSS) byl vyplácen, pouze bude-li řádně odůvodněn a bude-li nutný;
- c) vyjedná s partnery nižší míru předběžného financování, která bude lépe sladěna s předpokládaným odtokem hotovosti u projektů.

Datum provedení: 31. prosince 2020.

71. Efektivnost projektů závisí také na jejich včasné realizaci. Je-li projekt zpožděn, často se musí déle platit náklady jako nájemné a platy. Devět z deseti kontrolovaných projektů muselo být prodlouženo, v průměru o 60 %. Hlavním činitelem brzdícím včasnou realizaci projektů mezinárodních nevládních organizací bylo náročné prostředí, v němž působí **(body 45–46)**.

Doporučení 5 – Spolu s tureckými orgány potřebným způsobem zlepšit prostředí, v němž působí (mezinárodní) nevládní organizace

Komise by měla využít dialogu o politikách a politického dialogu na vysoké úrovni s tureckými orgány, aby zlepšila prostředí, v němž v Turecku působí (mezinárodní) nevládní organizace.

Datum provedení: 31. prosince 2019.

72. Komise zavedla vhodná opatření na monitorování humanitárních projektů a byla si vědoma toho, zda projekty postupují podle plánu. Hlavním omezením bylo odmítnutí tureckých orgánů zpřístupnit původní seznam způsobilých příjemců dvou projektů peněžní pomoci. To nám i Komisi u této podstatné části humanitární složky nástroje znemožnilo sledovat příjemce od jejich registrace po platbu **(body 49–53)**.

73. Rámec pro výsledky nástroje pro uprchlíky v Turecku sloužil k vykazování konsolidovaných výsledků, ale má některé nedostatky: souhrnné ukazatele nemají žádné výchozí hodnoty, dílčí cíle ani vyčíslené cílové hodnoty. Veřejně vykazované údaje byly omezené a jejich rozsah nezachycoval celou pomoc EU uprchlíkům v Turecku **(bod 54)**.

Doporučení 6 – Rozšířit monitorování a vykazování nástroje pro uprchlíky v Turecku

Komise by měla:

- a) trvat na tom, aby turecké orgány partnerům provádějícím projekty peněžní podpory plně zpřístupnily údaje o způsobilých příjemcích, aby se zlepšilo vyvozování odpovědnosti a efektivnost monitorovacího rámce těchto stěžejních projektů;
- b) zlepšit koncepci rámce pro výsledky nástroje pro uprchlíky v Turecku, zejména tím, že do něj zařadí průběžné cíle, cílové hodnoty a výchozí údaje pro souhrnné ukazatele výsledků;
- c) vykazovat výdaje z jiných nástrojů EU, které podporují uprchlíky v Turecku, než je nástroj pro uprchlíky v Turecku.

Datum provedení: 31. prosince 2019.

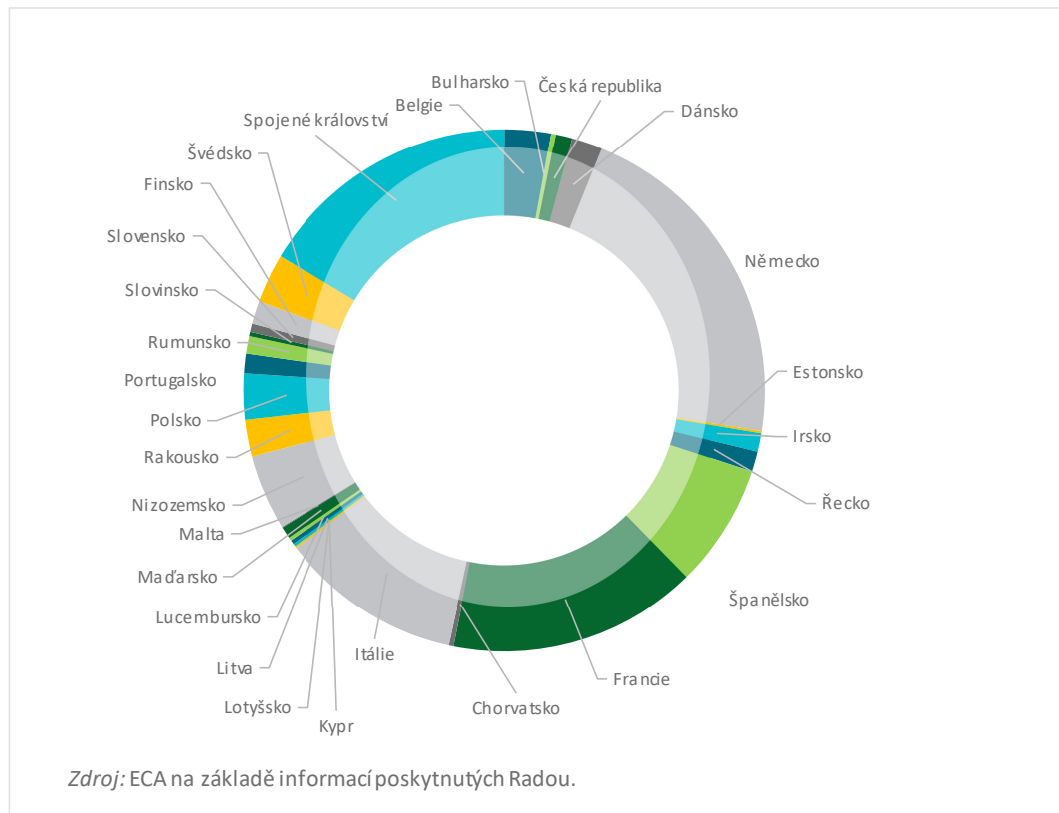
74. Všechny kontrolované humanitární projekty pomohly uprchlíkům řešit jejich hlavní potřeby týkající se ubytování, potravin, zdraví, vzdělávání a ochrany. Šest z deseti projektů přineslo všechny zamýšlené výstupy nebo jejich většinu. Polovina kontrolovaných projektů, z nichž některé stále probíhají, však zatím nedosáhla předpokládaných efektů, které byly vymezeny v době, kdy bylo schváleno jejich financování (**body 56–63**).

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Bettina JAKOBSENOVÁ, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 2. října 2018.

Za Účetní dvůr

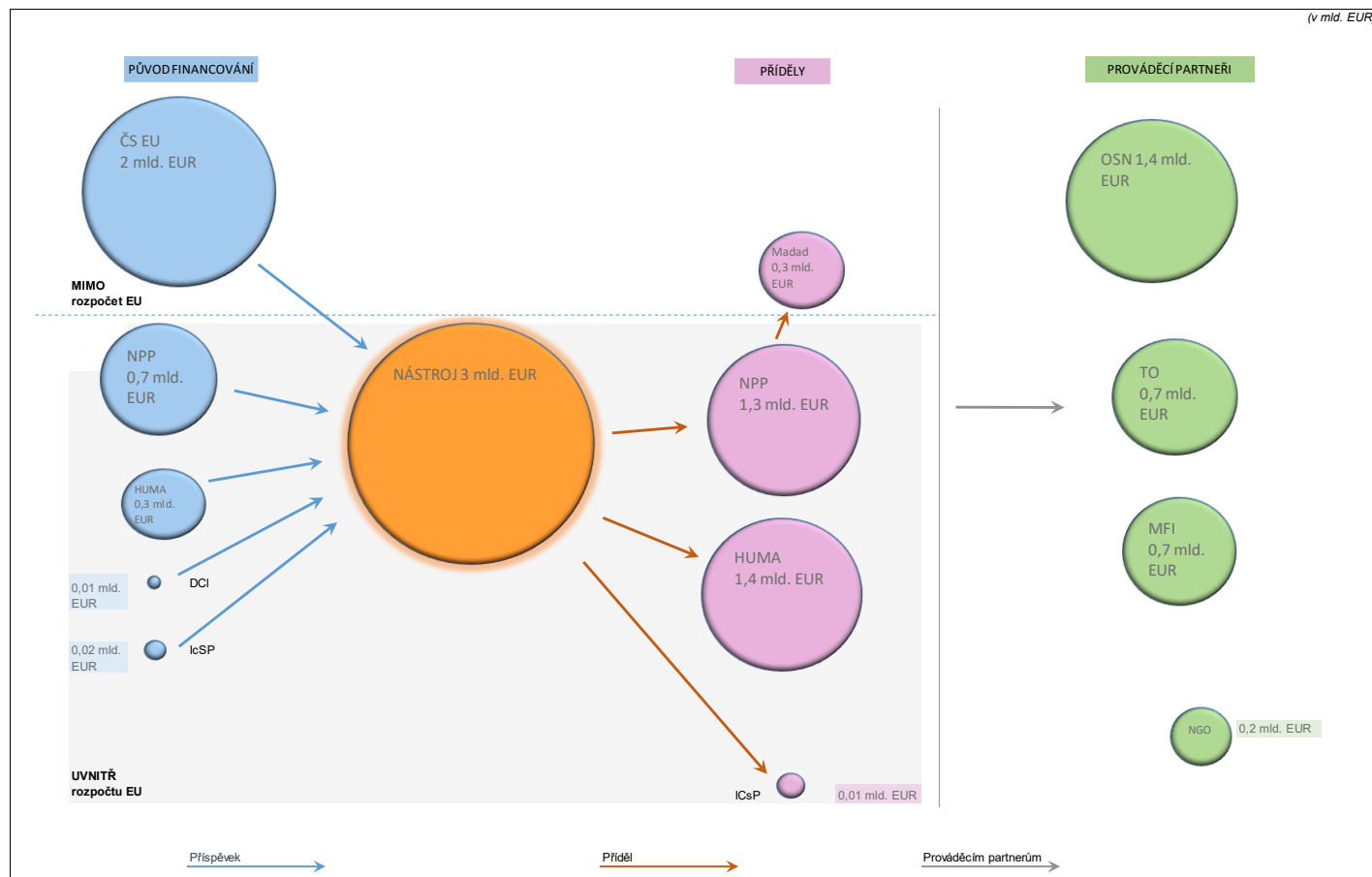
předseda

Klaus-Heiner LEHNE

Příspěvky jednotlivých zemí do nástroje pro uprchlíky v Turecku

Příspěvky jednotlivých zemí do nástroje pro uprchlíky v Turecku (v mil. EUR)			
Belgie	57,6	Litva	5,2
Bulharsko	5,9	Lucembursko	4,3
Česká republika	20,4	Maďarsko	14,7
Dánsko	38,4	Malta	1,1
Německo	427,5	Nizozemsko	93,9
Estonsko	2,8	Rakousko	45,6
Irsko	22,9	Polsko	57,0
Řecko	25,1	Portugalsko	24,4
Španělsko	152,8	Rumunsko	21,6
Francie	309,2	Slovinsko	5,2
Chorvatsko	5,9	Slovensko	10,5
Itálie	224,9	Finsko	28,4
Kypr	2,3	Švédsko	61,3
Lotyšsko	3,5	Spojené království	327,6

Zdroj: EÚD na základě informací poskytnutých Radou Evropské unie.

Nástroj pro uprchlíky v Turecku: koordinační mechanismus

DCI	Nástroj pro rozvojovou spolupráci
HUMA	Humanitární pomoc
ICsP	Nástroj přispívající ke stabilitě a míru
MFI	Mezinárodní finanční instituce
NPP	Nástroj představní pomoci
ČS EU	Členské státy EU
NGO	Nevládní organizace
TO	Turecké orgány
OSN	Agentury Organizace spojených národů

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

PŘÍLOHA III A**Přehled kontrolovaných humanitárních projektů**

Č.	Název projektu	Odvětví	Typ partnera	Finanční informace (v mil. EUR)					Čas			
				Přidělená částka (EUR)	Nasmlovaná částka (a) (EUR)	Revidovaná nasmlouvaná částka (b) (EUR)	Rozdíl (b - a) (EUR)	Vyplacená částka (EUR)	Datum zahájení	Původní datum dokončení	Prodloužené datum dokončení	Rozdíl (měsíce)
1	Nouzová záchranná sociální síť (NZSSE) je systém víceúčelových hotovostních převodů pro řešení každodenních potřeb uprchlíků v Turecku	Základní potřeby	Agentura OSN	348,0	348,0	348,0	-	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Poskytování ochrany a trvalých řešení pro uprchlíky a žadatele o azyl v Turecku	Ochrana	Agentura OSN	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Poskytování podmíněného peněžního převodu pro vzdělávání s cílem zvýšit počet zapsaných dětí uprchlíků a zlepšit jejich docházku	Vzdělávání – ochrana	Agentura OSN	34,0	34,0	34,0	-	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Podpora přizpůsobených a kulturně citlivých zdravotnických služeb pro syrské uprchlíky	Zdraví	Agentura OSN	10,0	10,0	10,0	-	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Poskytování primární zdravotní péče zachraňující život nejzranitelnějším skupinám obyvatel a posilování jejich odolnosti prostřednictvím MHPSS, navrácení do běžného života a podpory při ochraně obětí násilí na základě pohlaví	Zdraví – ochrana	INGO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Usnadnění přístupu uprchlíků ke zdravotnickým a psychosociálním službám	Zdraví	INGO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Reakce na naléhavé humanitární potřeby syrských uprchlíků v Turecku	Vzdělávání – ochrana	INGO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Zmírňování hlavních rizik pro ochranu uprchlické populace prostřednictvím cílené informační kampaně, posilování systémů předávání a poskytování specializované pomoci v oblasti ochrany	Ochrana	INGO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Mechanismus reakce s více účastníky a zahrnující více odvětví zlepšuje přístup k inkluzivním a kvalitním službám pro nejzranitelnější syrské i jiné uprchlíky včetně osob se zdravotním postižením v Turecku (Izmir a Istanbul)	Zdraví	INGO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Podpora pro nejzranitelnější ženy a dívky mezi uprchlíky v přístupu ke službám v oblasti sexuálního a reprodukčního zdraví a službám pro oběti sexuálního násilí a násilí na základě pohlaví	Zdraví – ochrana	Agentura OSN	9,0	9,0	9,0	-	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	-

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise (duben 2018).

PŘÍLOHA III B**Výkonnost kontrolovaných projektů**

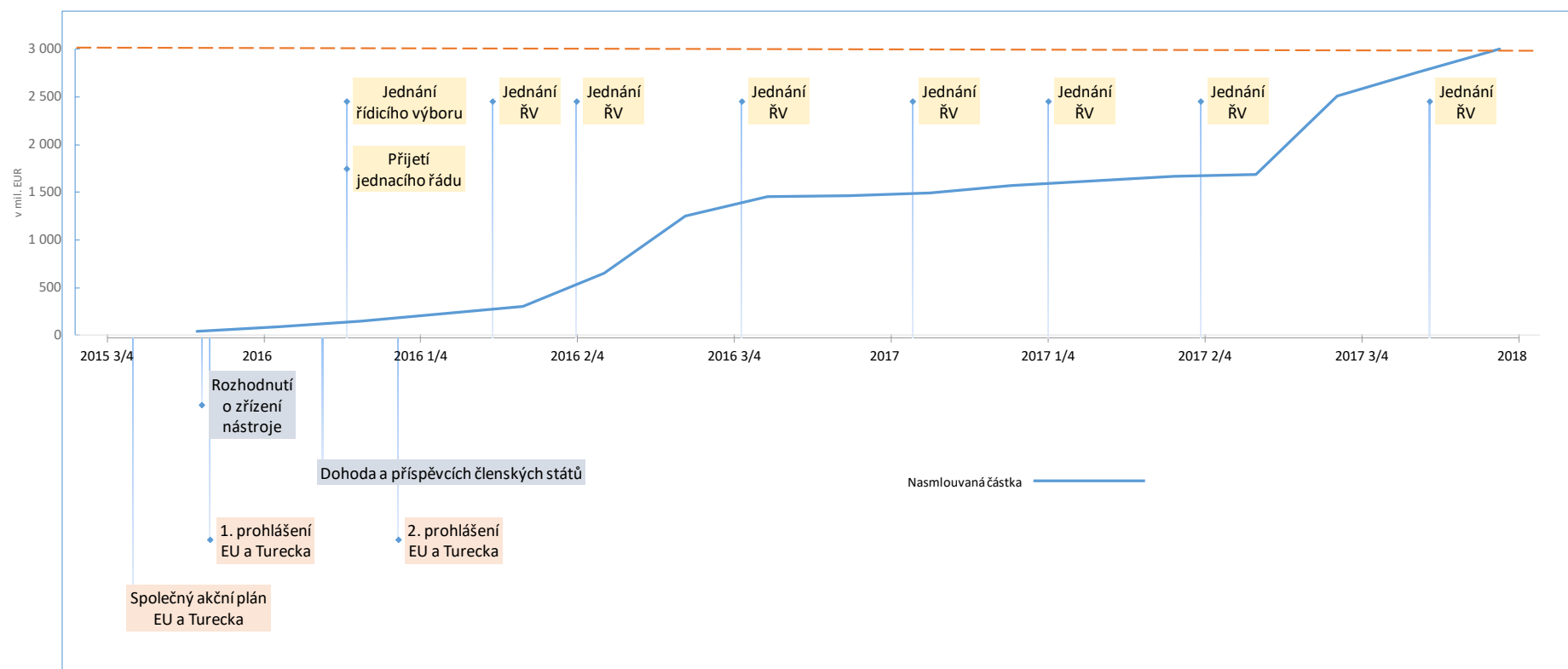
Č.	Název projektu	Odvětví	Typ partnera	Koncepte		Provádění		Účinnost		Strategie přechodu / výstupní strategie
				Relevantnost	Včasnost	Rozpočet	Vytvořené výstupy	Dosažené efekty		
1	Nouzová záchranná sociální síť (NZSSE) je systém víceúčelových hotovostních převodů pro řešení každodenních potřeb uprchlíků v Turecku	Základní potřeby	Agentura OSN							
2	Poskytování ochrany a trvalých řešení pro uprchlíky a žadatele o azyl v Turecku (výsledek 1: ověřování)	Ochrana	Agentura OSN							Není relevantní
	Poskytování ochrany a trvalých řešení pro uprchlíky a žadatele o azyl v Turecku (výsledky 2 až 4: činnosti registrace a ochrany)									
3	Poskytování podmíněného peněžního převodu pro vzdělávání s cílem zvýšit počet zapsaných dětí uprchlíků a zlepšit jejich docházku	Vzdělávání – ochrana	Agentura OSN						Není k dispozici	
4	Podpora přizpůsobených a kulturně citlivých zdravotnických služeb pro syrské uprchlíky	Zdraví	Agentura OSN							
5	Poskytování primární zdravotní péče zachraňující život nejzranitelnějším skupinám obyvatel a posilování jejich odolnosti prostřednictvím MHPSS, navrácení do běžného života a podpory při ochraně obětí násilí na základě pohlaví	Zdraví – ochrana	INGO							
6	Usnadnění přístupu uprchlíků ke zdravotnickým a psychosociálním službám	Zdraví	INGO							
7	Reakce na naléhavé humanitární potřeby syrských uprchlíků v Turecku	Vzdělávání – ochrana	INGO							
8	Zmírňování hlavních rizik pro ochranu uprchlické populace prostřednictvím cílené informační kampaně, posilování systémů předávání a poskytování specializované pomoci v oblasti ochrany	Ochrana	INGO							
9	Mechanismus reakce s více účastníky a zahrnující více odvětví zlepšuje přístup k inkluzivním a kvalitním službám pro nejzranitelnější syrské i jiné uprchlíky včetně osob se zdravotním postižením v Turecku (Izmir a Istanbul)	Zdraví	INGO							
10	Podpora pro nejzranitelnější ženy a dívky mezi uprchlíky v přístupu ke službám v oblasti sexuálního a reprodukčního zdraví a službám pro oběti sexuálního násilí a násilí na základě pohlaví	Zdraví – ochrana	Agentura OSN							

Relevantnost	Čas	Rozpočet	Výstupy	Efekty	Přechod
Uspokojivá	Nebyl prodloužen	> 80% čerpání	Splněny v plném rozsahu	Splněny v plném rozsahu	Proveden a ukončen
Převážně uspokojivá	Prodloužen bez dopadu na činnost	Nepoužije se	Převážně splněny	Převážně splněny	Dohodnut
Převážně neuspokojivá	Nepoužije se	Nizké čerpání rozpočtu	Převážně nesplněny	Převážně nesplněny	V jednání
Neuspokojivá	Prodloužen s dopadem na činnost	Poskytnuto dodatečné financování	Nesplněny	Nesplněny	Plán nestanoven

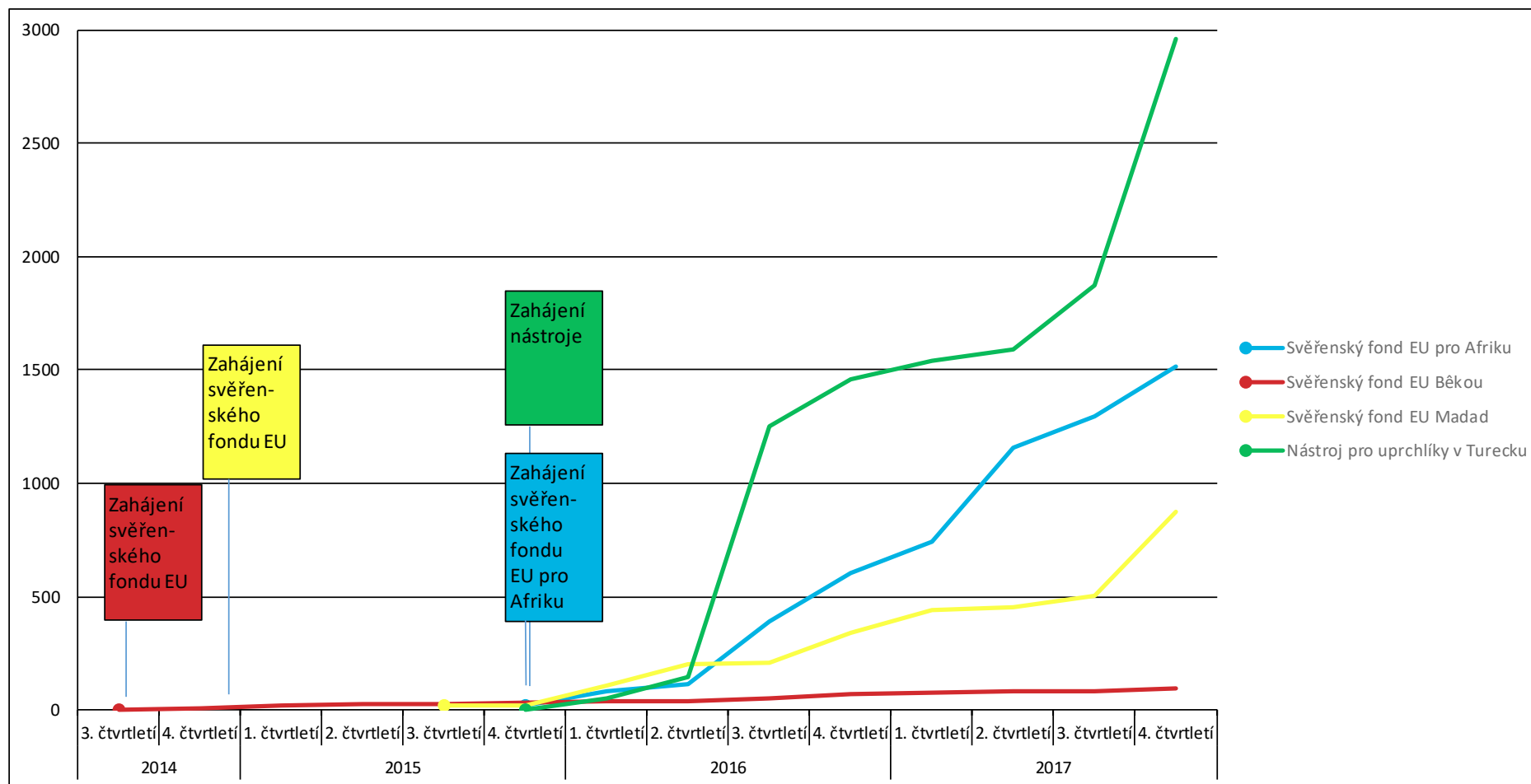
Zdroj: EÚD.

PŘÍLOHA IV**Seznam pohovorů provedených v souvislosti s auditem v Turecku v roce 2018**

Návštěvy	Název navštíveného subjektu
22. ledna	Delegace EU, velvyslanec, úřad GŘ ECHO
22. ledna	Světový potravinový program (WFP)
23. ledna	Společné oddělení řízení NZSS
23. ledna	Světová zdravotnická organizace (WHO)
23. ledna	Ministerstvo zdravotnictví
24. ledna	Ministerstvo pro rodinu a sociální politiku
24. ledna	Populační fond OSN (UNFPA)
24. ledna	Ministerstvo vnitra – Generálnímu ředitelství pro řízení migrace
24. ledna	<i>International Medical Corps</i>
24. ledna	Ministerstvo národního vzdělávání
25. ledna	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)
25. ledna	Rozvojová banka KfW
25. ledna	Světová banka
25. ledna	Předsednictvo pro zvládání katastrof a mimořádných událostí (AFAD)
25. ledna	Dětský fond OSN (UNICEF)
25. ledna	<i>Handicap International</i>
25. ledna	Populační fond OSN (UNFPA)
25. ledna	Úřad GŘ ECHO v Istanbulu
26. ledna	Příjemci PPPV a NZSS
26. ledna	Nadace sociální pomoci a solidarity
26. ledna	<i>Médecins du Monde</i>
26. ledna	Světová zdravotnická organizace (WHO)
29. ledna	Středisko služeb tureckého Červeného půlměsíce
29. ledna	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)
29. ledna	Nadace sociální pomoci a solidarity
30. ledna	Příjemci PPPV a NZSS
30. ledna	<i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>
30. ledna	Úřad GŘ ECHO v Gaziantepu

Hlavní data a události související s nástrojem

Zdroj: EÚD.

PŘÍLOHA VI**Rychlost uzavírání smluv u nástroje ve srovnání se svěřenskými fondy EU (v milionech EUR)**

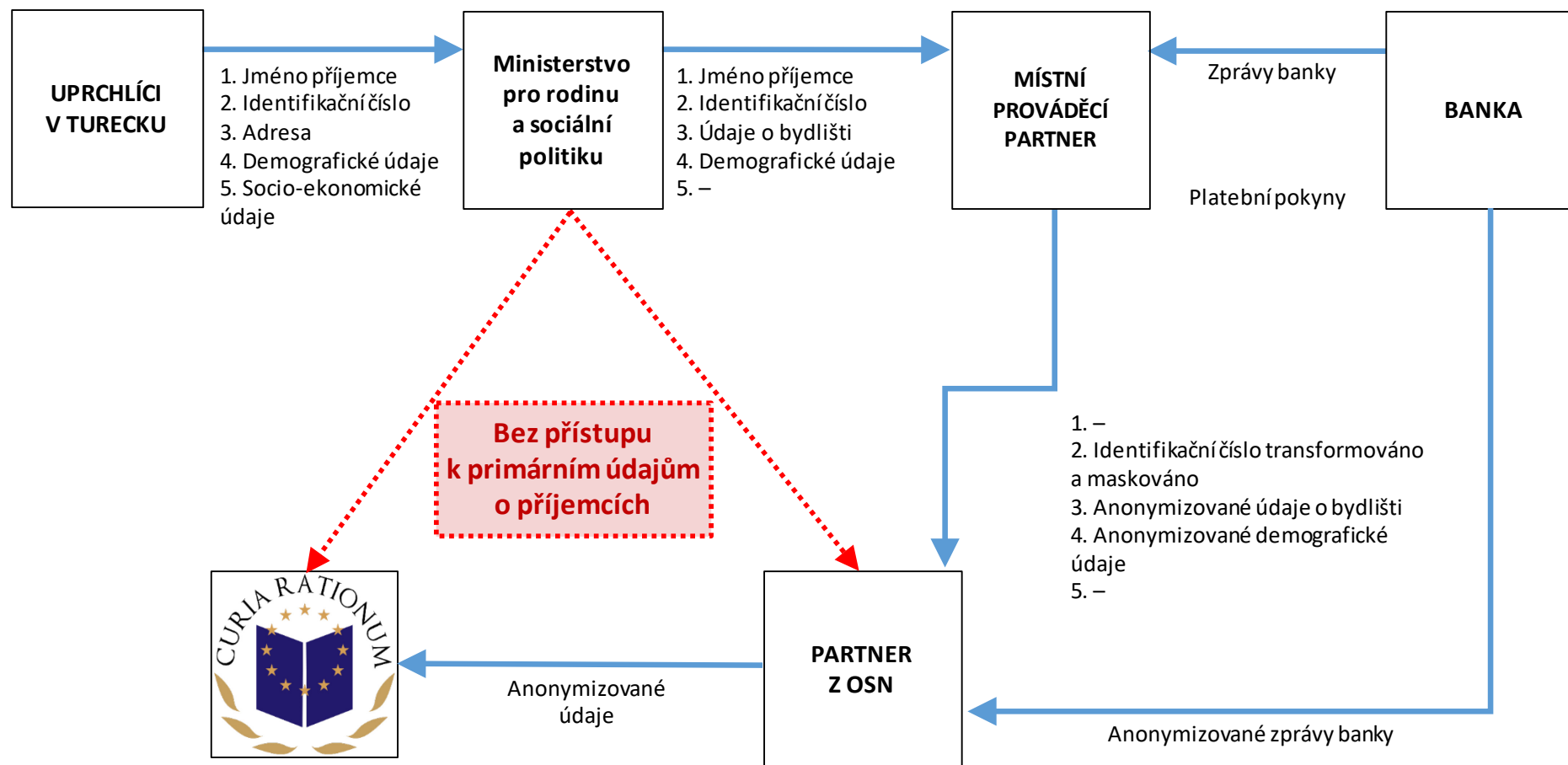
Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Složitost pomoci EU pro uprchlíky v Turecku – příklad oblasti vzdělávání

Zdroj financování	Nástroj	Neformální vzdělávání	Příprava na zimu a poukázky na základní potřeby	Ochrana dětí	Podmíněný peněžní převod pro vzdělávání	Doprava školními autobusy	Vzdělávání a zaměstnávání učitelů	Kurzy turečtiny	Předškolní vzdělávání	Vysokoškolské vzdělávání a odborná příprava	Školní infrastruktura	Školní vybavení a materiály	Udržitelná energie pro školy	Jiné (např. institucionální podpora)	
Nástroj pro uprchlíky v Turecku (NUT)	NUT ECHO	● ●	● ●	●	●	●									
	NUT MADAD	●		● ●	●	● ●	● ●	● ●	●	● ● ●	● ●	● ●	●	● ●	
	NUT NPP	●		●		●	●	●			● ●	● ● ●		●	
Financování EU (mimo NUT)	MADAD mimo NUT	●		●			●	●			●			●	
	IPA mimo NUT			●			●			●				●	
ČS EU (mimo NUT)	Příklad Německa	●		● ●			● ●	●		●	●	●		●	

- MNV
- UNICEF
- UNHCR
- Světová banka
- KfW
- Concern Worldwide
- DAAD
- Spark
- IOM
- GIZ

Zdroj: EÚD.

Tok údajů o příjemcích NZSS a omezení v přístupu k údajům

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„NÁSTROJ PRO UPRCHLÍKY V TURECKU: UŽITEČNÁ PODPORA, KTEROU JE VŠAK TŘEBA ZLEPŠIT, ABY SE LÉPE ZHODNOTILY PROSTŘEDKY“

SHRNUTÍ

III. Nástroj je ústředním prvkem prohlášení EU a Turecka z března 2016. Prohlášení EU a Turecka bylo zásadní při řešení akutní migrační krize, která na přelomu let 2015 a 2016 vystavila Evropskou unii silnému tlaku. Po dohodě o prohlášení EU a Turecka ustal téměř přes noc příliv uprchlíků na řecké ostrovy a počet úmrtí při nedovoleném překračování hranic klesl o více než 95 %.

Nástroj je jedinou součástí prohlášení, která se začala okamžitě provádět a jež za uplynulé dva roky vykazovala konzistentní výsledky, čímž politickým činitelům i široké veřejnosti zcela konkrétně a viditelně potvrdila schopnost EU dostát svým závazkům. V uplynulých dvou letech se nástroj stal stěžejní iniciativou EU a vzorem pro provádění koordinované pomoci EU v souvislosti s vývojem migrační politiky EU.

Nástroj umožnil rychlou mobilizaci 3 miliard EUR z prostředků EU a pomoci členských států uprchlíkům v Turecku, přičemž koordinovaně využíval stávajících nástrojů EU. Během politicky nestabilního období, v němž v Turecku došlo i k neúspěšnému pokusu o převrat, byly vyčleněny a smluvně zajištěny 3 miliardy EUR a ve lhůtě 20 měsíců byly vyplaceny téměř 2 miliardy EUR v plném souladu s procesním a právním rámcem EU.

Komise by ráda zdůraznila, že většina projektů dosáhla očekávaných výstupů. Největší z projektů, nouzová záchranná sociální síť (NZSS), který představuje 76 % vyčleněných finančních prostředků, do uspokojivé míry dosáhl svých cílů. Navíc Komise podotýká, že v kontrolovaném období byly dokončeny pouze dva projekty, jelikož většina projektů musela být prodloužena, především z důvodu velmi náročných okolností.

IV. Komise konstatuje, že obě prioritní oblasti byly naplánovány a že zásahy do městské infrastruktury nemohly proběhnout, protože projekty, které Turecko předložilo k financování, nebyly dostatečně zpracované.

V. Komise má za to, že podpora činností stejného typu pomocí souběžných nástrojů zajistila doplňkovost a nezpůsobila žádné zdvojování ani překrývání, ale umožnila Komisi urychlit její reakci, jelikož v různé době byly mobilizovány různé nástroje.

Nástroj je koordinačním mechanismem, který má za cíl koordinovat mobilizaci rozpočtu EU a prostředků členských států, a umožňuje *souběžně* mobilizovat stávající nástroje.

VI. Komise by chtěla zdůraznit, že lze nalézt i jiné příklady doplňkovosti: příklady z oblasti vzdělávání zahrnují mobilizaci přímého grantu ministerstva národního vzdělávání doplněnou podmíněným peněžním převodem pro vzdělávání (PPPV). V tomto odvětví byla podpora poskytnutá formálnímu vzdělávání zaměřena na řešení hospodářských překážek omezujících přístup do škol a na vytvoření alternativních osnov pro děti, které do škol nedocházejí.

V oblasti zdravotnictví přineslo koordinační úsilí postupnou integraci klinik provozovaných mezinárodními nevládními organizacemi do schématu zdravotního střediska pro migranty spravovaného ministerstvem zdravotnictví.

Ve druhé tranši by přechod NZSS měla doprovázet uzpůsobená sociálně-ekonomická podpora v návaznosti na důkladné posouzení příjemců NZSS.

VII. Komise by chtěla zdůraznit, že v návaznosti na doporučení EÚD v předchozí zprávě o auditu se rozpočty nyní systematicky analyzují při posuzování návrhů.

Posouzení se od konce roku 2017 patřičně zohledňuje v povinném přehledu, který je třeba vypracovat před udělením každého grantu. Projekty vybrané do vzorku pro vypracování této zprávy získaly granty ještě před koncem roku 2017.

Komise je vázána aktuálními předpisy finanční a správní rámcové dohody (FAFA)¹, která stanovuje jasně danou míru předběžného financování a nepřímých nákladů, jež může dosahovat až 7 %. Protože však agentura OSN celkově snížila své nepřímé podpůrné náklady ze 7 % na 6,5 %, snížily se nepřímé podpůrné náklady i u druhé dohody o NZSS. Komise nadále naléhá na partnery, aby snížili úroveň nepřímých nákladů u rozsáhlých peněžních operací, takové snížení je však podmíněno souhlasem příslušného partnera.

VIII. Jelikož Komise nemůže uzavřít smlouvu přímo s vládním subjektem, jsou ve smluvním vztahu Komise a mezinárodní organizace, což je v souladu s dohodou FAFA. Údaje pro účely monitorování tak nejsou sdělovány Komisi přímo, ale prostřednictvím partnera.

Komise uznává, že partneři neměli úplný přístup k údajům o příjemech kvůli právním omezením spojeným s předpisy o ochraně údajů. Zavedli však nejspolehlivější možné systémy, jaké daná omezení připouštějí.

Údaje sdílené s partnery prostřednictvím místního prováděcího partnera umožňují spolehlivou kontrolu programu peněžní podpory NZSS. V neposlední řadě partneři i Komise nadále prosazují u tureckých orgánů zlepšení přístupu k údajům. V této oblasti bylo v posledních měsících dosaženo pokroku, partnerům byl například udělen přístup k finanční platformě.

IX. Ukazatele a cíle se teprve dokončují a veřejné vykazování bylo omezené, protože monitorování nástroje se stále nacházelo v pilotní fázi.

Podle právního rámce nástroje musí Komise vykazovat jen výsledky nástroje. K podávání zpráv o své celkové pomoci Turecku využívá Komise jiných nástrojů.

X. Je třeba vzít v úvahu ambice, komplexní charakter a bezprecedentní rozsah projektů. Úpravy časového rámce, rozpočtu a výstupů či výsledků představují změny nutné k dosažení cílů.

Největší z projektů, nouzová záchranná sociální síť (NZSS), který představuje 76 % vyčleněných finančních prostředků, v uspokojivé míře dosáhl svých cílů. Rychlost rozšíření tohoto projektu a jeho účinnost při oslovování obyvatelstva zůstává bezprecedentní.

XI. Komise všechna doporučení přijímá.

Čtvrtá odrážka: NZSS a PPPV jsou podle humanitárních standardů již nyní nákladově velmi efektivní. Komise projedná se svými partnery nejnižší možné nepřímé náklady (viz bod VII výše a doporučení v bodě 4 písm. a)).

Pátá odrážka: Komise bude u tureckých orgánů nadále prosazovat zlepšení pracovního prostředí pro (mezinárodní) nevládní organizace v Turecku.

ÚVOD

7. Komise by ráda zdůraznila, že nástroj sestává ze dvou tranší, které byly, resp. budou naplánovány a smluvně zakotveny v letech 2016–2017 a 2018–2020. Při posuzování přechodových a výstupních strategií nástroje je tedy třeba přihlédnout k existenci druhé tranše.

10. Komise konstatuje, že na zasedání řídicího výboru jsou zváni poslanci Evropského parlamentu, kteří je také pravidelně navštěvují a zajišťují tak nástroji větší odpovědnost.

PŘIPOMÍNKY

¹ FAFA: finanční a správní rámcová dohoda, kterou v roce 2003 podepsaly Evropské společenství a Organizace spojených národů.

19.

(c) Komise podotýká, že v obou složkách nástroje byly zohledněny potřeby jiných uprchlíků než Syřanů, a to na základě přístupu „jeden uprchlík“, který zabraňuje diskriminaci na základě národnosti či původu.

Rámeček 1 – NZSS: inovativní koncepce projektu zaměřeného na řešení potřeb uprchlíků

Komise by chtěla zdůraznit inovativní a ambiciózní charakter sítě NZSS, která již oslovila přes 1,3 milionů příjemců a uspokojivě tedy dosáhla svých cílů.

28.

(a) Komise by ráda potvrdila, že příslušné projekty byly smluvně zakotveny v souladu se stávajícím právním rámcem.

32. Komise má za to, že podpora činností stejného typu pomocí souběžných nástrojů zajistila doplňkovost a nezpůsobila žádné zdvojování ani překrývání. Umožnila Komisi urychlit její reakci, jelikož v různé době byly mobilizovány různé nástroje, což má zásadní význam pro zásahy v naléhavých situacích.

Použití různých nástrojů při spolupráci s různými prováděcími partnery k realizaci podobných činností ve stejném sektoru s tímž cílem navíc vyplývá ze samotné podstaty nástroje, který je mechanismem pro koordinaci více nástrojů EU.

Rámeček 3 – Příklady podobných činností financovaných pomocí různých nástrojů

Vzdělávání

Komise by chtěla zdůraznit, že ani přes komplikované řízení a koordinaci nedocházelo k případům překrývání nebo zdvojování.

Ochrana

První odrážka: Komise má za to, že příklad, který uvádí EÚD, vyzdvihuje právě účinnost koordinačního mechanismu. Útvary Komise nepřipustily projekt financovaný ze dvou zdrojů a úzce spolupracovaly, aby partner získal přístup ke správnému financování pro správný typ činnosti.

Druhá odrážka: Rámec pro výsledky nástroje se podle vymezení své oblasti působnosti vztahuje pouze na projekty financované z nástroje.

33. Komise by chtěla zdůraznit, že podpora činností stejného typu pomocí souběžných nástrojů zajistila doplňkovost a nezpůsobila žádné zdvojování ani překrývání, nýbrž umožnila Komisi urychlit její reakci, jelikož v různé době byly mobilizovány různé nástroje.

Nástroj je koordinačním mechanismem, který usiluje o koordinaci mobilizace rozpočtu EU a prostředků členských států, a umožňuje *souběžně* mobilizovat stávající nástroje. Zpráva neodhalila žádné případy zdvojování ani překrývání, což Komisi vede k závěru, že koordinace nástroje byla efektivní.

34. Komise usilovala o maximální doplňkovost ve všech odvětvích. Kromě oblasti zdravotnictví zahrnují příklady mobilizace přímý grant v oblasti vzdělávání, který byl udělen GŘ pro politiku sousedství a jednání o rozšíření, spolu s podmíněným peněžním převodem pro vzdělávání, který zajistilo GŘ pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci.

Návrh společných plánů realizace by byl časově velmi náročný a ohrozil by cíl rychlé mobilizace prostředků. Podmínky v Turecku v roce 2016 a obrovské prodlevy v reakcích diktovaly potřebu soustředit se na rychlé dosahování výsledků spíše než na proces.

Komise přezkoumá možnosti zlepšení doplňkovosti a soudržnosti u humanitární i jiné pomoci.

35. Komise by ráda zdůraznila následující:

(i) Přejít od humanitární pomoci a výstup z ní jsou zcela integrovány do strategie pro druhou tranši nástroje. Druhý uvedený bod se v současné době projednává na politické, resp. odvětvové úrovni, nikoli na úrovni projektů. Komise jednala na základě závazku přijatého v prohlášení EU a Turecka ze dne 18. března 2016, který v červnu 2018 respektovala i Rada, a sice že proběhne druhá tranše a provádění tedy bude pokračovat i po roce 2018.

(ii) Rámec řízení je interní plán, jehož smyslem je usnadnit monitorování provádění. Jako takový je živým dokumentem, který je nutné přizpůsobovat měnícím se okolnostem. Rámec řízení jasně uvádí kontextová rizika, která by mohla ohrozit provádění a přechod. Mnohá z nich se skutečně stala realitou a příslušný proces zdržela, a to i přes zmírňující opatření přijatá Komisí a jejími partnery.

(iii) Přejít je možný až po dostatečném propracování projektů. To nebyl případ většiny projektů během prvních 18 měsíců, kdy se naopak většina z nich nacházela ve fázi těsně před zahájením. Platí to zejména o stěžejních projektech.

Rámeček 4 – Příklady dobrých a nedostatečných přechodových strategií

Pátá odrážka: Síť NZSS bude financována až do začátku roku 2019 (v závislosti na rychlosti zavádění a výměn). Přejít vyžaduje určitou úroveň propracovanosti projektu a kapacity činitelů, kteří se budou podílet na předávání. Při brzkém přechodu hrozí neřízený výstup s možnými výpadky v poskytování pomoci. Diskuze o přechodu a výstupu probíhají a jsou naplánovány v rámci Nástroje pro uprchlíky v Turecku II.

38.

(a) V návaznosti na nedávnou zprávu o auditu přijala Komise opatření, která zajistí, aby analýza rozpočtových nákladů byla u všech návrhů projektů provedena jednotně a komplexně. Kromě povinného přehledu zahrnuje od konce roku 2017 jednotný formulář nové pole, ve kterém se přímé náklady projektů rozepisují na provozní a podpůrné náklady. Projekty vybrané do vzorku pro vypracování této zprávy získaly granty ještě před koncem roku 2017.

(b) Komise by chtěla zdůraznit, že náklady na jednoho příjemce se u většiny projektů odvíjejí především od kontextu a povahy případu. Je tedy obtížné provádět analýzu nákladů a používat kvantitativní referenční hodnoty. Zároveň nemusí být kvůli charakteru a vývoji poskytovaných služeb, administrativním překážkám a transformaci obchodního modelu vždy relevantní srovnávací analýza mezi návrhy.

Komise souhlasí s tím, že stanovit referenční hodnoty pro rozpočty je obtížné.

Terénní odborníci a úředníci v krátkosti posuzují nákladovou efektivnost projektů.

Jelikož každý projekt vychází ze specifických potřeb, které jsou časově a místně zakotveny, hodnotí Komise každý projekt odděleně. Srovnávací analýza mezi návrhy však nemusí být vždy relevantní.

Rámeček 5 – Příklady nedostatečného posouzení přiměřenosti nákladů

První odstavec: Viz odpověď k bodu 38 písm. a).

Druhý odstavec: U tohoto konkrétního projektu nelze srovnávat náklady na jednoho příjemce mezi jednotlivými granty, neboť poskytované služby byly velmi rozdílné. Charakter poskytovaných služeb se proměňoval od služeb primární zdravotní péče poskytovaných mnoha příjemcům po pooperační péči a fyzickou rehabilitaci poskytované menšímu počtu příjemců.

U jednotlivých projektů se také liší obchodní model: v tomto případě umožnil partnerský model, v němž byly integrovány služby primární i sekundární zdravotní péče ve stejném zařízení, snížení některých podpůrných nákladů, zatímco jiné zdravotnické projekty podporovaly různá zařízení a přizpůsobovaly se různým zdravotnickým službám, čímž podpůrné náklady stouply.

40. Pokud jde o míru podrobnosti, kterou lze vyžadovat od partnerů, je Komise vázána ustanoveními FAFA. Změna podmínek FAFA vyžaduje souhlas partnerů a Komise ji nemůže prosadit jednostranně. Komise nicméně trvala na získání dalších informací, v neposlední řadě informací ohledně převodů k prováděcím partnerům. To bylo provedeno v kontextu podrobného popisu nákladů.

Rovněž je na místě poznamenat, že humanitární projekty prováděné OSN jsou uskutečňovány formou nepřímého řízení na základě posouzení pilířů.

42. Síť NZSS je vnitřním měřítkem a klíčové otázky v průběhu jednání o jejím přijetí slouží jako podklady pro pokyny Komise ohledně peněžních operací, které byly v různé míře využity u všech dalších rozsáhlých peněžních programů. Kontext Turecka je velmi specifický, především z důvodu rozsahu příslušných operací, jenž značně přesahuje částku 10 milionů EUR uváděnou v pokynech k rozsáhlým peněžním převodům.

43. U většiny humanitárních a rozvojových projektů po celém světě se příspěvek vnitrostátních vlád v rámci jejich stávajícího systému neměří vzhledem k rozpočtu na konkrétní projekty, nýbrž se posuzuje v rámci infrastruktury dostupné k provádění projektů.

Pokud jde o přechod, jsou příspěvky vnitrostátních vlád a přebírání nákladů vítány. Příspěvky dárců bychom neměli zpochybňovat.

44.

(a) Jak již bylo uvedeno v pokynech k peněžním operacím, vynasnaží se Komise nepřímé náklady na peněžní projekty snížit (viz také bod VII shrnutí a doporučení 4 a)).

U tohoto projektu Komise úroveň nepřímých nákladů s partnerem projednala, což dokládá příslušná dokumentace. Nemůže ji však prosadit jednostranně. Jelikož ustanovení FAFA uvádějí, že úroveň nepřímých nákladů může dosahovat až 7 %, a na základě vnitřních předpisů partnera, které může upravit pouze jeho výkonná rada, by nepřímé náklady měly být stanoveny na 7 % a od konce roku 2017 pak na 6,5 %, byl prostor pro vyjednávání omezený.

(b) Je třeba zdůraznit přidanou hodnotu místního partnerství, která byla nezbytným předpokladem úspěšnosti projektu. Z hlediska odpovědnosti a dotčeného obyvatelstva zajišťuje platforma vytvořená místními partnery rozhodující prvek, který umožňuje sledovat příjemce a včas je informovat. Prostřednictvím platformy jsou také příjemci vyrozuměni o své konkrétní situaci v případě, že byly u platby zjištěny anomálie.

Vybírání procentního podílu z poplatku za platformu od partnera, který zodpovídá za její řízení, představuje u programů peněžního převodu, na nichž se podílí agentura OSN, běžnou praxi. Pokud by se stejné poplatky účtovaly u programu PPPV, znamenalo by to dvojí financování: poplatek nebyl do projektu PPPV zařazen právě proto, že by Komise neschválila dvojí úhradu téže služby.

(c) Bylo vynaloženo veškeré úsilí o vyjednání nižší úrovně předběžného financování, partneři ji však neschválili a jednostranně ji nelze prosadit. Komise je vázána ustanoveními FAFA.

45. Komise by chtěla znovu zdůraznit, že při provádění projektů je důležitá flexibilita, která umožňuje partnerům provádět změny v terénu i navzdory právním či administrativním problémům, jež mohou nastat. Prodloužení bez zvýšení nákladů nemusí být nutně zpožděním, může jít o způsob, kterým se zajistí úprava a dosažení výsledku v často nepříznivých a náročných podmínkách. Bez prodloužení hrozí, že bude dosažení cílů vážně ohroženo, což by vedlo k plýtvání zdroji, tj. neefektivnosti.

Prodloužení projektů nemá žádný systematický dopad na jejich efektivnost ani nesnižuje finanční prostředky dostupné konečným příjemcům. Pokud jde o kontrolované projekty, jejichž trvání bylo prodlouženo, bylo prodloužení bedlivě monitorováno. Prodloužení má na efektivnost projektů neutrální, ne-li dokonce kladný dopad.

Dodatečné administrativní náklady vzniklé prodloužením bez zvýšení nákladů jsou obecně zanedbatelné oproti přínosům daným tím, že partner získá více času na realizaci své činnosti v tak obtížných podmínkách, kde překážky často nemůže sám ovlivnit. Navíc se sjednaná prodloužení ani kumulativně nepromítají do vyšších administrativních nákladů, protože úplná struktura nemusí nutně být na začátku projektu zcela zavedena.

46. Komise by chtěla zdůraznit, že je důležité přesvědčovat partnery k volbě ambiciózních cílů a pomáhat jim při jejich dosahování. Tak tomu bylo v případě většiny projektů a cílů bylo převážně dosaženo, byť někdy se zpožděním.

Komise má za to, že umožní-li se partnerům volit si málo ambiciózní výsledky, sotva se jim tím poskytne podnět ke zlepšení. Stejně tak je důležité, aby partneři věděli, že nebudou penalizováni, pokud nastaví laťku vysoko, a že jim naopak bude umožněno provést nezbytné úpravy k dosažení jejich cílů.

Rámeček 6 – Příklady zpoždění a potíží projektů

Projekt 2 – Poskytování ochrany a trvalých řešení pro uprchlíky a žadatele o azyl v Turecku

Komise souhlasí s tím, že partner čelil při provádění projektu množství administrativních i technických potíží. Zároveň by však chtěla podtrhnout ambicióznost a význam projektu, neboť takto rozsáhlý proces ověřování představoval bezprecedentní závazek, u něhož bylo pravděpodobné, že si vyžádá více času a prostředků.

Po zahájení ověřování se jeho tempo postupně zvyšovalo. Na začátku projektu probíhalo vzhledem k nedostatečným zkušenostem najatých pracovníků jen 10–15 rozhovorů denně. S tím, jak pracovníci postupně získávali zkušenosti, se provádění zrychlovalo. V současné době dosahuje počet rozhovorů 20–25.

Počet ověřených osob tak stoupl z 1 milionu v době kontroly na 1,82 milionu v červenci 2018.

Projekt 10 – Podpora nejzranitelnějších žen a dívek mezi uprchlíky

Komise se již domluvila s ministerstvem zdravotnictví na jasném přechodovém procesu k úplné integraci bezpečných prostorů pro ženy a dívky do sítě zdravotnických středisek pro migranty.

51. Přístup k osobním údajům příjemců je součástí širší debaty na téma pravidel ochrany údajů. V pokynech Komise pro partnery k rozsáhlým peněžním převodům je uvedeno, že je třeba zavést záruky ochrany veškerých osobních údajů, které budou respektovat mezinárodní a vnitrostátní normy pro ochranu údajů.

52. Komise uznává, že v přístupu k osobním údajům existují nedostatky (co se týče jména příjemců), ráda by však zdůraznila, že navzdory chybějícímu přístupu ke jménům příjemců zavedli partneři spolehlivé kontrolní mechanismy (viz odpověď na bod VIII). Navíc partneři získali samostatný přístup k bankovnímu portálu a vytvořili systém jednoznačné identifikace, který zmírňuje riziko nepovolaného přístupu (neboť jméno a identifikační číslo každého příjemce bylo nahrazeno jednoznačným číslem vygenerovaným místním prováděcím partnerem).

54. Rámec pro výsledky nástroje se v době kontroly nacházel ve fázi vývoje a Komise na něm nadále pracuje. Rámec pro výsledky tedy nevykazuje žádné inherentní nedostatky, nýbrž jen dočasné problémy, které se postupně řeší.

(a) Komise podotýká, že rámec pro výsledky nástroje byl v době kontroly stále ve vývoji. Ukazatele a cíle se teprve dokončují.

(b) Skutečný přínos nástroje k plnění rámcových ukazatelů se bude obtížně oddělovat, což je běžným problémem při hodnocení všech rozvojových programů.

(c) Rámec pro výsledky nástroje se podle své oblasti působnosti vztahuje pouze na projekty financované z nástroje.

(d) Komise by ráda doplnila, že rozhodnutí nezahrnout ukazatele ochrany do rámce pro výsledky nástroje se opíralo mimo jiné i o argument, že ochrana je prvořadým zájmem, jehož konečným cílem je usnadnit přístup ke službám.

(e) Komise by chtěla zdůraznit, že o výsledcích lze jen těžko souhrnně a smysluplně referovat, neboť mnoho intervencí financovaných z nástroje bylo zahájeno až v roce 2018.

(f) Rámec pro výsledky nástroje se v roce 2017 nacházel v pilotní fázi a v současné době prochází přezkumem. Proto nebyl dosud zveřejněn.

56. Některé z projektů stále probíhají, a proto nelze jejich efektivnost v této fázi plně posoudit. Při posuzování jejich výsledků je třeba přihlídnout k výzvám daným okolnostmi, s nimiž se partneři v průběhu provádění potýkají.

57. Síť NZSS využilo již přes 1,3 milionu uprchlíků.

Na základě analýzy údajů a přezkumu PPPV 1 byla cílová hodnota pro PPPV 2 dokonce navýšena na 450 000, a to na základě dokladů o tom, že PPPV byla vskutku užitečným nástrojem při oslovování dětí, které nedocházejí do školy.

60. Komise by chtěla zdůraznit, že bylo důležité zajistit rychlé provádění, a proto spíše než sociálně-ekonomická kritéria hrála rozhodující roli kritéria demografická, k nimž existovaly snadno dostupné údaje. Systém NZSS byl navíc navržen s cílem imitovat v rámci možností ustanovení vnitrostátního systému sociální ochrany, a proto byla se souhlasem turecké vlády upřednostňována demografická kritéria.

Komise by rovněž chtěla zdůraznit, že podle studií a hodnocení je míra chyb v důsledku zahrnutí resp. vyloučení u podobných projektů v průměru daleko vyšší.

61. Počáteční hodnota (100 tureckých lir) byla stanovena tak, aby nepřekročila převodní hodnotu u částky, která se obvykle poskytuje chudým tureckým rodinám prostřednictvím vládního systému sociální ochrany (ISAS) v zájmu sociální soudržnosti. Navíc má současná převodní hodnota pozitivní dopad, což dokládají různé ukazatele výstupů sledované partnerem. Rovněž stojí za zmínku, že příjemci PPPV se cca v 80 % případů překrývají s příjemci NZSS, což u mnoha z nich převodní hodnotu účinně zvyšuje.

Převodní hodnotu u programů peněžního převodu je ve všech souvislostech nutné poměřovat s pomocí poskytovanou hostitelským komunitám. Ačkoli je převodní hodnota nižší než skutečná potřeba, prokázalo postdistribuční monitorování užitečný dopad na hospodářskou situaci příjemců i na jejich spotřebu potravin a zároveň zřetelný pokles spoléhání na mechanismy negativního chování (v oblasti spotřeby potravin i živobytí). Z externího hodnocení NZSS 1 vyplynulo, že podle příjemců je důležitější než adekvátnost převodní hodnoty pokrytí nákladů na domácnost.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

64. Komise by chtěla zdůraznit, že většina projektů dosáhla očekávaných výstupů. Největší z projektů, nouzová záchranná sociální síť (NZSS), který představuje 76 % vyčleněných finančních prostředků, do uspokojivé míry dosáhl svých cílů. Navíc Komise podotýká, že v kontrolovaném období byly dokončeny pouze dva projekty, jelikož většina projektů musela být prodloužena, a to především z důvodu velmi náročných okolností.

65. Komise zdůrazňuje, že obě prioritní oblasti byly naplánovány a že zásahy do městské infrastruktury nemohly proběhnout, protože projekty, které Turecko předložilo k financování, nebyly dostatečně propracované.

Doporučení 1 – Lépe řešit potřeby uprchlíků v oblasti městské a obecní infrastruktury a socio-ekonomické podpory

Komise toto doporučení přijímá.

68. Komise má za to, že podpora činností stejného typu pomocí souběžných nástrojů zajistila doplňkovost a nezpůsobila žádné zdvojování ani překrývání, nýbrž umožnila Komisi urychlit její reakci, jelikož v různé době byly mobilizovány různé nástroje.

Doporučení 2 – Zlepšit racionalizaci a doplňkovost podpory

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 3 – Uskutečnit strategii pro přechod od humanitární k rozvojové pomoci

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 4 – Zlepšit efektivnost projektů peněžní podpory

Komise toto doporučení přijímá.

Komise podotýká, že uplatňování tohoto doporučení nezávisí jen na Komisi, ale také na ochotě partnerů přijmout tyto podmínky.

Doporučení 5 – Řešit s tureckými orgány potřebu zlepšit prostředí, v němž působí (mezinárodní) nevládní organizace

Komise toto doporučení přijímá.

72. Navzdory absenci přístupu ke jménům příjemců zavedli partneři spolehlivé kontrolní mechanismy. Partneři i Komise budou u turecké vlády nadále prosazovat potřebu lepšího přístupu k primárním údajům s náležitým ohledem na právní rámec.

Doporučení 6 – Zlepšit monitorování a vykazování pomoci EU uprchlíkům v Turecku

Komise toto doporučení přijímá.

(a) Komise bude na řešení těchto problémů nadále spolupracovat s tureckými orgány s cílem zajistit pro prováděcí partnery úplný přístup při náležitém zohlednění příslušného právního rámce.

(c) Komise podotýká, že nástroj není určen ke koordinaci veškeré pomoci EU uprchlíkům v Turecku. Jeho oblast působnosti v oblasti monitorování a vykazování se vztahuje pouze na pomoc prostřednictvím nástroje. V samostatném kontextu již Komise připravuje globální zprávu o čerpání finančních prostředků souvisejících s uprchlickou krizí, která vykazování nástroje doplní.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	12.12.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	19.7.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	2.10.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	9.11.2018

Nástroj pro uprchlíky v Turecku je reakcí EU na výzvu Evropské rady výrazně zvýšit financování na podporu uprchlíků v Turecku. Jde o mechanismus pro koordinaci a efektivní využívání pomoci od EU a jejích členských států. Při auditu jsme zkoumali, zda nástroj účinně podporoval uprchlíky v Turecku, přičemž jsme se zaměřili na jeho řízení a na výsledky, kterých bylo dosaženo v jeho humanitární složce. Zjistili jsme, že nástroj pro uprchlíky v Turecku za náročných podmínek rychle mobilizoval 3 miliardy EUR, aby pohotově reagoval na uprchlickou krizi. Nicméně nedosáhl v plném rozsahu svého cíle koordinovat tuto reakci účinně. Kontrolované projekty poskytly uprchlíkům užitečnou podporu, většina z nich dosáhla svých výstupů, ale polovina z nich ještě nedosáhla předpokládaných efektů. Dále jsme zjistili, že projekty peněžní podpory lze provádět efektivněji. Dospěli jsme tudíž k závěru, že nástroj mohl být účinnější a mohl prostředky zhodnotit lépe.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.