

Særberetning

## Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet: Støtten er nyttig, men bør forbedres for at give mere valuta for pengene

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

## REVISIONSHOLDET

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil/Sikkerhed og retfærdighed, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, som også var ansvarlig for denne beretning. Bettina Jakobsen fik støtte fra kabinetschef Katja Mattfolk og attaché Kim Storup, ledende administrator Alejandro Ballester Gallardo, opgaveansvarlig Cyril Messein samt revisorerne Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic og Nikolaos Zompolas.



*Fra venstre til højre:* Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup.

## INDHOLD

	Punkt
Akronymer og forkortelser	
Resumé	I - XI
Indledning	1-11
Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet	6-9
Facilitetens styringsudvalg	10-11
Revisionens omfang og revisionsmetoden	12-15
Bemærkninger	16-63
Faciliteten mobiliserede hurtigt relevant støtte, men var ikke fuldt effektiv som koordineringsmekanisme	16-35
Faciliteten håndterede flygtningenes væsentligste behov hensigtsmæssig, undtagen behovene vedrørende kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte	17-24
Faciliteten nåede målet om indgåelse af kontrakter for 3 milliarder euro på to år	25-29
Faciliteten bidrog til øget koordinering, men der blev ikke systematisk opnået strømlining og komplementaritet i bistanden	30-35
I en udfordrende kontekst hjalp de humanitære projekter med at opfylde flygtningenes grundlæggende behov, men de gav ikke altid den forventede valuta for pengene	36-63
Der er muligheder for at forbedre projekternes produktivitet	38-47
Der var mangler i overvågningen af projekter for kontant bistand og i resultatmålingen	48-54
De reviderede projekter har positive virkninger for flygtninge, men halvdelen af dem har endnu ikke opnået de forventede udfald	55-63
Konklusion og anbefalinger	64-74
Bilag I - Nationale bidrag til faciliteten for flygtninge i Tyrkiet	
Bilag II - Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet: en koordineringsmekanisme	
Bilag III A - Oversigt over de reviderede humanitære projekter	

- Bilag III B - Resultaterne af de reviderede projekter
- Bilag IV - Liste over revisionssamtaler, der blev gennemført i Tyrkiet i 2018
- Bilag V - Vigtige datoer og begivenheder i forbindelse med faciliteten
- Bilag VI - Hastigheden for kontraktindgåelse under faciliteten sammenlignet med EU's trustfonde
- Bilag VII - Komplexiteten af EU's bistand til flygtninge i Tyrkiet - eksempel fra uddannelsessektoren
- Bilag VIII - Datastrøms- og dataadgangsbegrænsninger vedrørende ESSN-modtagere

Kommissionens svar

**AKRONYMER OG FORKORTELSER**

CCTE	Projektet om betingede kontantoverførsler til uddannelse (Conditional Cash Transfer for Education)
DCI	Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde
EBRD	Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling
EIB	Den Europæiske Investeringsbank
ESSN	Det sociale krisesikkerhedsnet (Emergency Social Safety Net)
FN	De Forenede Nationer
GD ECHO	Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan
GD NEAR	Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger
IcSP	Instrumentet til fremme af stabilitet og fred
(I)NGO	(International) ikkestatslig organisation
IPA	Instrumentet til førtiltrædelsesbistand
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

## RESUMÉ

I. Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet er EU's reaktion på Det Europæiske Råds opfordring om at afsætte betydelige ekstra midler til at hjælpe flygtninge i Tyrkiet. Den er en mekanisme, der skal koordinere og strømline bistand for 3 milliarder euro fra EU og medlemsstaterne. Støtten dækker humanitære og ikkehumanitære aktiviteter med en bevilling på henholdsvis 1,4 milliarder euro og 1,6 milliarder euro. Faciliteten har til formål at styrke produktiviteten og komplementariteten i bistanden til flygtninge og værtssamfund i Tyrkiet.

II. I vores revision undersøgte vi, om faciliteten ydede effektiv støtte til flygtningene i Tyrkiet. Vi fokuserede på forvaltningen af den første tranche af facilitetens budget og på de hidtil opnåede resultater på det humanitære område.

III. Vi konstaterede, at faciliteten for flygtninge i Tyrkiet i en udfordrende kontekst hurtigt mobiliserede 3 milliarder euro fra EU-budgettet og EU's medlemsstater, så der kunne reageres hurtigt på flygtningekrisen. Ikke desto mindre nåede den ikke fuldt ud sit mål om at koordinere denne reaktion effektivt. De reviderede projekter gav nyttig støtte til flygtninge; de fleste af dem har leveret deres output, men halvdelen af dem har endnu ikke opnået de forventede udfald. Vi konstaterede endvidere, at der var muligheder for at øge produktiviteten i projekter for kontant bistand. Vi konkluderer derfor, at faciliteten kunne have været mere effektiv, og at den kunne levere mere valuta for pengene.

IV. Kommissionen identificerede flygtningenes prioriterede behov på grundlag af en omfattende behovsvurdering. Men uoverensstemmelser mellem Tyrkiet og EU om, hvordan de prioriterede behov for kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte skulle håndteres, medførte, at disse områder ikke blev dækket tilstrækkeligt.

V. På sundheds- og uddannelsesområdet støttede faciliteten den samme type aktiviteter under forskellige instrumenter. Dette gjorde koordineringen mere kompleks og medførte, at der blev brugt parallelle forvaltningsstrukturer til finansiering af den samme type projekter.

VI. Selv om vi identificerede nogle gode eksempler på sundhedsområdet, hvor Kommissionen støttede overgangen fra humanitær til mere vedvarende udviklingsbistand, blev denne komplementaritet ikke systematisk opnået.

VII. Vi konstaterede også, at der var muligheder for at forbedre produktiviteten i de humanitære projekter under faciliteten. For det første vurderede Kommissionen i sin gennemgang af projektforslagene ikke på en konsekvent og sammenhængende måde, om de budgetterede omkostninger var rimelige. For det andet var den kompensation for indirekte omkostninger, som blev betalt til de partnere, der gennemførte store projekter for kontant bistand, høj - om end i overensstemmelse med den retlige ramme - og forhåndsbetalingerne var ikke tilpasset projekternes faktiske udgående pengestrømme.

VIII. Kommissionen indførte passende foranstaltninger til at overvåge de humanitære projekter. Den største begrænsning var de tyrkiske myndigheders afvisning af at give adgang til data om modtagerne under de to projekter for kontant bistand. Faktisk kunne hverken Kommissionen eller Revisionsretten følge projektets modtagere fra registrering til betaling.

IX. Facilitetens resultatramme, som rapporterer om de konsoliderede resultater, var stadig under udvikling: Der var endnu ikke fastsat basislinjer, delmål eller kvantificerede mål for indikatorerne på højt niveau. Den offentlige rapportering var begrænset og omfattede ikke hele EU's bistand til flygtninge i Tyrkiet.

X. Alle de reviderede humanitære projekter bidrog til at opfylde flygtningenes behov, hovedsagelig gennem kontantbaseret bistand. De fleste af dem leverede alle eller de fleste af deres forventede output. Men halvdelen af dem har endnu ikke opnået de forventede udfald, og ni ud af ti måtte forlænges. De udfordrende arbejdsforhold var den vigtigste af de faktorer, som hindrede en rettidig gennemførelse af de projekter, der forvaltes af INGO'er.

XI. Beretningen indeholder seks anbefalinger, som har til formål at forbedre produktiviteten og effektiviteten af den anden tranche af facilitetens budget. Kommissionen bør:

- tage bedre hånd om flygtningenes behov for kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte
- forbedre strømliningen og komplementariteten i bistanden

- gennemføre en strategi for overgang fra humanitær bistand til udviklingsbistand
- forbedre produktiviteten i projekter for kontant bistand
- føre dialog med de tyrkiske myndigheder om behovet for at sikre (I)NGO'er bedre arbejdsforhold
- udvide overvågningen og rapporteringen vedrørende faciliteten for flygtninge i Tyrkiet.

## INDLEDNING

1. Tyrkiet har siden 1963 været knyttet til EU ved en associeringsaftale. Det Europæiske Råd gav Tyrkiet status af kandidatland til EU-medlemskab i december 1999, og tiltrædelsesforhandlingerne blev indledt i 2005. Tyrkiet er langt den største modtager af støtte fra instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA), som EU bruger til at forberede kandidatlandene til EU-medlemskab, idet der er bevilget over 9 milliarder euro til Tyrkiet i perioden 2007-2020<sup>1</sup>.

2. På grund af sin beliggenhed er Tyrkiet både modtagelses- og transitland for mange flygtninge. Som følge af de øgede migrationsstrømme, primært på grund af konflikten i Syrien, har Tyrkiet den største flygtningebefolkning i verden: næsten 4 millioner mennesker<sup>2</sup>. Blandt disse er der omkring 3,5 millioner syrere, hvoraf omkring 94 % bor uden for flygtningelejrene<sup>3</sup>. Siden starten af krisen har Tyrkiet ydet en betydelig og kontinuerlig støtte til flygtningene.

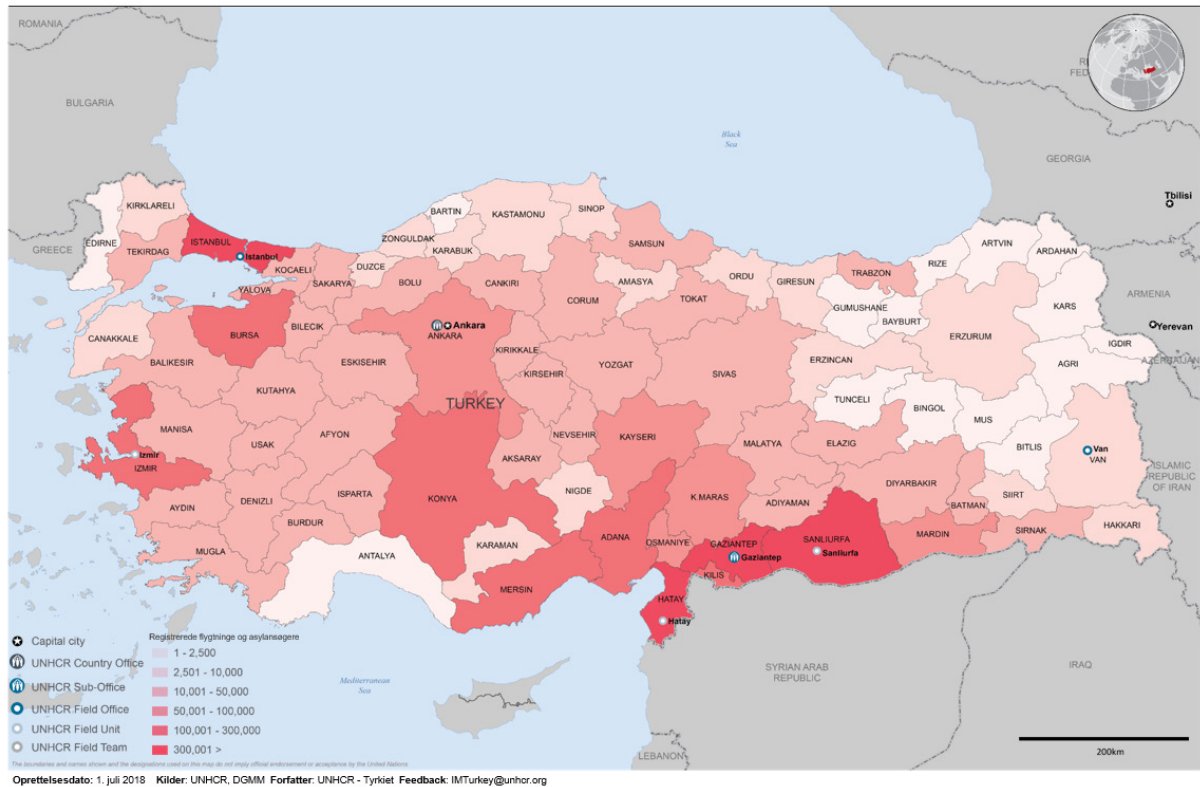
---

<sup>1</sup> Jf. Revisionsrettens særberetning nr. 7/2018 "EU's førtiltrædelsesbistand til Tyrkiet".

<sup>2</sup> *Kilde:* UNHCR, 31. maj 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

<sup>3</sup> Tyrkiet selv giver kun flygtningestatus til mennesker, som er ramt af hændelser, der har fundet sted i Europa. Landet gav i 2013 syrere særstatus som "syrere under midlertidig beskyttelse". Medmindre andet er angivet, bruger vi i denne beretning udtrykket "flygtning" om alle personer, der søger international eller midlertidig beskyttelse.

## Kort 1 - Fordelingen af flygtninge og asylansøgere på Tyrkiets provinser i juni 2018



Kilde: UNHCR.

3. Den syriske flygtningekrise påvirkede ikke kun Tyrkiet, men også EU's medlemsstater. Alene i 2015 krydsede omkring 850 000 flygtninge Middelhavet fra Tyrkiet til Grækenland<sup>4</sup> og søgte asyl i EU-lande. Efter vedtagelsen af den europæiske dagsorden for migration i maj 2015 traf EU og medlemsstaterne flere foranstaltninger for at håndtere de identificerede udfordringer.

4. Den 15. oktober 2015 foreslog Kommissionen en fælles handlingsplan mellem EU og Tyrkiet for at hjælpe Tyrkiet med at forvalte migrationskrisen. Handlingsplanen beskriver de foranstaltninger, som skal gennemføres af EU og Tyrkiet med det formål at a) yde støtte til syrere under midlertidig beskyttelse og deres tyrkiske værtssamfund og b) forbedre samarbejdet med henblik på at forhindre irregulære migrationsstrømme til EU.

<sup>4</sup> "ECHO factsheet" - Tyrkiet - marts 2016.

5. Det første, EU skulle gøre i henhold til handlingsplanen, var at mobilisere betydelige midler for at støtte Tyrkiets håndtering af den udfordring, som tilstedeværelsen af syrere under midlertidig beskyttelse udgør<sup>5</sup>. Midlerne skulle mobiliseres så fleksibelt og hurtigt som muligt. Til dette formål oprettede Kommissionen faciliteten for flygtninge i Tyrkiet.

### ***Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet***

6. Faciliteten er en koordineringsmekanisme, som skal bistå Tyrkiet med at "håndtere de umiddelbare humanitære og udviklingsmæssige behov hos flygtningene og deres værtssamfund, nationale og lokale myndigheder i forbindelse med forvaltningen og håndteringen af følgerne af tilstrømningen af flygtninge." Dens mål er at koordinere og strømline de tiltag, der finansieres af Unionens budget og bilaterale bidrag fra EU's medlemsstater, og at styrke effektiviteten og komplementariteten af bistand til flygtninge og værtssamfund i Tyrkiet<sup>6</sup>. Faciliteten er et innovativt poolingværktøj, som adskiller sig fra andre poolingmekanismer, der anvendes i EU, f.eks. EU's trustfonde<sup>7</sup> (jf. ***tabel 1***).

---

<sup>5</sup> Handlingsplanen kan læses i sin helhed på [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm).

<sup>6</sup> Artikel 1 og 2 i Kommissionens afgørelse (C(2015) 9500) som ændret ved Kommissionens afgørelse af 10. februar 2016.

<sup>7</sup> En "trustfond" er et retligt arrangement med en særlig finansiell struktur, der samler midlerne fra forskellige donorer med henblik på i fællesskab at finansiere en foranstaltning på grundlag af mål og rapporteringsformater, der er vedtaget i fællesskab (kilde: "Working Document XI - EU Trust Fund - Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2018").

**Tabel 1 - Centrale elementer i faciliteten for flygtninge i Tyrkiet sammenlignet med EU's trustfonde**

	Faciliteten	EU-trustfond
Inden for EU-budgettet	X	
Poolingmekanisme	X	X
Faste donorbidrag	X	
Åben for ikke-EU-donorere		X
Ansvarlig for projektudvælgelse		X
Specifik resultatramme	X	X
Specifikt årsregnskab		X

*Kilde:* Den Europæiske Revisionsret.

7. Faciliteten blev oprettet den 1. januar 2016 og har et budget på 3 milliarder euro, som skal anvendes i 2016 og 2017<sup>8</sup>. Af dette beløb finansieres 1 milliard euro over EU-budgettet og 2 milliarder euro af EU's medlemsstater<sup>9</sup> (bilag I viser de nationale bidrag til faciliteten for flygtninge i Tyrkiet). Støtten dækker humanitære og ikkehumanitære aktiviteter med en bevilling på henholdsvis 1,4 milliarder euro og 1,6 milliarder euro. Faciliteten koordinerer finansiering fra forskellige eksisterende instrumenter (jf. **tabel 2**).

<sup>8</sup> Artikel 4 og 9 i Kommissionens afgørelse (C(2015) 9500) som ændret ved Kommissionens afgørelse af 10. februar 2016.

<sup>9</sup> EU's medlemsstater leverede disse 2 milliarder euro til EU-budgettet i form af eksternt formålsbestemte indtægter, og de 2 milliarder euro blev tildelt instrumentet til førtiltrædelsesbistand og budgetposterne for humanitær bistand. Retligt finansieres instrumentet således fuldt ud af EU-budgettet.

**Tabel 2 - Kilderne til facilitetens midler**

Finansieringsinstrumenter (millioner euro)	EU-budgetpost	EU-budget (a)	Bidrag fra medlemsstaterne (b)	Samlet budget under faciliteten (a+b)
Humanitær bistand (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrumentet til førtiltrædelsesbistand	22 02 03	650	910	1 560
Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde	21 02	20		20
Instrumentet til fremme af stabilitet og fred	19 02 01	20		20
Subtotal ikkehumanitær bistand (2)		690	910	1 600
<b>I ALT (1+2)</b>		<b>1 000</b>	<b>2 000</b>	<b>3 000</b>

Kilde: Europa-Kommissionen, "Første årlige rapport om flygtningefaciliteten for Tyrkiet".

8. Bistanden har fokus på seks prioritetsområder: 1) humanitær bistand, 2) migrationsstyring, 3) uddannelse, 4) sundhed, 5) lokal infrastruktur og 6) socioøkonomisk støtte<sup>10</sup>. De projekter, som finansieres af faciliteten, udvælges og gennemføres via de underliggende instrumenter (jf. **tabel 2**) og derfor i overensstemmelse med deres regler og krav<sup>11</sup>. Dette omfatter gennemførelse via EU's regionale trustfond som reaktion på krisen i Syrien- "EUTF Madad"<sup>12</sup>. **Bilag II** illustrerer mere detaljeret, hvordan dette fungerer.

9. I erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016<sup>13</sup> bekræftede medlemmerne af Det Europæiske Råd og Tyrkiet deres tilsagn om at gennemføre handlingsplanen og sætte en stopper for irregulær migration fra Tyrkiet til Grækenland<sup>14</sup>. Ved denne lejlighed blev de også enige om, at facilitetens budget kunne tilføres yderligere 3 milliarder euro inden

<sup>10</sup> Referat af det andet møde i styringsudvalget, 12. maj 2016.

<sup>11</sup> Artikel 6, stk. 3, i Kommissionens afgørelse (C(2015) 9500) som ændret ved Kommissionens afgørelse af 10. februar 2016.

<sup>12</sup> "EUTF Madad" blev oprettet i december 2014 med det formål at opfylde de langsigtede økonomiske, uddannelsesmæssige og sociale behov blandt syriske flygtninge i nabolandene, herunder Tyrkiet. Efter oprettelsen af faciliteten for flygtninge i Tyrkiet gennemføres en del af facilitetens midler via EUTF Madad.

<sup>13</sup> Den anden erklæring fra EU og Tyrkiet kan læses på:  
<http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

<sup>14</sup> I april 2018 rapporterede Kommissionen, at de irregulære ankomster fra Tyrkiet til Grækenland stadig er 97 % lavere end i perioden, før erklæringen trådte i kraft. Yderligere oplysninger findes i "EU-Turkey statement - Two years on" på [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en)

udgangen af 2018. Den 28. juni 2018 vedtog Det Europæiske Råd at iværksætte anden tranche af facilitetens budget.

### ***Facilitetens styringsudvalg***

10. Faciliteten styres af et styringsudvalg, som ledes af Kommissionen og omfatter repræsentanter fra alle EU's medlemsstater. Repræsentanter fra Tyrkiet deltager i møderne som rådgivere og deltager i drøftelserne vedrørende gennemførelsen af støtten.

Styringsudvalgets rolle er at give strategisk vejledning. Dette omfatter "fastsættelse af overordnede prioriteter, den type tiltag, der støttes, de instrumenter, der skal anvendes [...] og koordineringen af tiltagene", som finansieres under faciliteten<sup>15</sup>. Det er også ansvarligt for at overvåge og evaluere gennemførelsen af tiltagene.

11. Kommissionen bevarer det endelige ansvar for forvaltningen af tiltagene.

Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (GD NEAR) er sammen med EU's delegation i Tyrkiet ansvarligt for at gennemføre projekter, som finansieres via IPA, hvorimod Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan (GD ECHO) er ansvarligt for den humanitære del. Kommissionen er også ansvarlig for de projekter, som gennemføres via EUTF Madad.

### **REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN**

12. Vores mål var at vurdere forvaltningen af faciliteten og de resultater, som er opnået indtil videre. Revisionen dækkede perioden fra oprettelsen af faciliteten frem til den 31. marts 2018. Det overordnede revisions spørgsmål var: "Yder faciliteten for flygtninge i Tyrkiet effektiv støtte til flygtningene?" Spørgsmålet blev opdelt i to underspørgsmål:

- a) Bidrog facilitetens udformning og funktionsmåde til at sikre en relevant, hurtig og velkoordineret støtte?

---

<sup>15</sup> Artikel 5, stk. 1, i Kommissionens afgørelse (C(2015) 9500) som ændret ved Kommissionens afgørelse af 10. februar 2016.

For at besvare dette spørgsmål undersøgte vi, om Kommissionen identificerede flygtningenes mest presserende behov og behandlede dem på en hurtig og koordineret måde.

- b) Har de humanitære projekter, som faciliteten har finansieret, nået deres forventede resultater?

For at besvare dette spørgsmål undersøgte vi gennemførelsen, overvågningen og resultaterne af en stikprøve af projekter, som blev støttet af faciliteten. Da de fleste ikkehumanitære projekter endnu ikke var tilstrækkeligt fremskredne på revisionstidspunktet<sup>16</sup>, fokuserede vi i denne del af vores analyse på humanitære projekter.

13. Vi reviderede en stikprøve på ti humanitære projekter til i alt 458 millioner euro (jf. **bilag III A**). Ved udvælgelsen af stikprøven sigtede vi mod at få en afbalanceret dækning af projekterne med hensyn til finansiel betydning, sektorer (grundlæggende behov, beskyttelse, sundhed, uddannelse) og typer af gennemførelsespartnere (FN-agenturer, INGO'er). Stikprøven blev udvalgt blandt i alt 45 humanitære kontrakter og udgør 33 % af det samlede beløb, der var indgået kontrakter for vedrørende humanitær bistand.

14. Revisionen omfattede skrivebordsgennemgange og samtaler med forskellige tjenestegrene i Kommissionen, EU-delegationen og GD ECHO's kontorer i Tyrkiet, nogle af EU-medlemsstaternes repræsentanter i facilitetens styringsudvalg, de tyrkiske myndigheder, internationale organer og ikkestatslige organisationer samt endelige modtagere<sup>17</sup>. Vi besøgte otte af de ti projekter i vores stikprøve under et besøg i Tyrkiet i januar 2018<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Ikkehumanitær bistand er primært længerevarende udviklingsbistand med fokus på uddannelse, sundhed, migrationsstyring og socioøkonomisk støtte. På grund af deres karakter tager det tid at gennemføre dem, normalt mellem to år (for operationelle tiltag såsom uddannelse og sundhedsrelateret udstyr mv.) og fire år (for infrastrukturelle tiltag såsom sundhedscentre og skoler).

<sup>17</sup> **Bilag III** indeholder en liste over alle de organisationer, som blev interviewet under revisionsbesøget i Tyrkiet.

<sup>18</sup> De resterende to befandt sig i et fjerntliggende område, som det ikke var praktisk muligt at besøge.

15. Det tyrkiske ministerium for familie- og socialpolitik gav os ikke adgang til sin database over støtteberettigede modtagere under de reviderede projekter om kontantoverførsler (det sociale krisesikkerhedsnet (ESSN) og projektet om betingede kontantoverførsler til uddannelse (CCTE)). Vi kunne derfor ikke følge de endelige modtagere fra registrering til betaling. **Punkt 53** indeholder flere oplysninger.

## **BEMÆRKNINGER**

### ***Faciliteten mobiliserede hurtigt relevant støtte, men var ikke fuldt effektiv som koordineringsmekanisme***

16. Vi vurderede følgende:

- a) om faciliteten identificerede og håndterede flygtningenes væsentligste behov ved hjælp af en omfattende og stringent behovsvurdering
- b) om facilitetens administrative ordninger muliggjorde hurtig indgåelse af kontrakter om bistanden på 3 milliarder euro, dvs. i perioden 2016-2017 som fastlagt i Kommissionens afgørelse om oprettelse af faciliteten
- c) om faciliteten koordinerede bistanden effektivt. Vi undersøgte især, om procedurerne for udvælgelse og godkendelse af tiltag strømlinede bistanden og sikrede komplementaritet mellem: i) de forskellige anvendte EU-udgiftsprogrammer og ii) humanitær og ikkehumanitær støtte.

### **Faciliteten håndterede flygtningenes væsentligste behov hensigtsmæssig, undtagen behovene vedrørende kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte**

17. Tildelingen af de 3 milliarder euro i finansiering var resultatet af en politisk beslutning truffet af EU's medlemsstater og Tyrkiet. Dette beløb udgjorde en betydelig forhøjelse af den samlede bistand, som EU stiller til rådighed i Tyrkiet. Målet var dog ikke at dække alle omkostningerne i forbindelse med støtte til flygtninge<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> I den første behovsvurdering anslog de tyrkiske myndigheder, at der i alt var behov for 14 454 millioner euro i perioden 2016-2018.

### En behovsvurdering med visse begrænsninger

18. I henhold til den fælles handlingsplan mellem EU og Tyrkiet (jf. **punkt 4**) skulle EUinstitutionerne og Tyrkiet foretage en omfattende fælles behovsvurdering, inden de anvendte budgettet på 3 milliarder euro<sup>20</sup>. Selv om de tyrkiske myndigheder var involveret i behovsvurderingen, godkendte de den ikke officielt.

19. Behovsvurderingen blev afsluttet i juni 2016. Den var omfattende, idet den vurderede både humanitære og udviklingsmæssige behov, indeholdt relevante oplysninger om situationen for de syriske flygtninge og identificerede huller, som skulle dækkes, under hensyntagen til tidligere, igangværende og planlagt bistand til syrere under midlertidig beskyttelse i Tyrkiet. Den var dog ikke tilstrækkelig stringent:

- a) De fleste af de numeriske data (f.eks. sektorstatistikker) i behovsvurderingen kom fra de tyrkiske myndigheder. De konsulenter, som udførte behovsvurderingen, kunne ikke få adgang til primære data. De kunne derfor ikke validere de anslåede omkostninger vedrørende de foranstaltninger, som var nødvendige for at imødekomme flygtningenes og værtssamfundenes behov.
- b) Der manglede ajourførte demografiske oplysninger om flygtningene - køn, aldersgruppe og opholdssted - samt oplysninger om sårbarheder (husstande med kvindeligt overhoved, børn, ældre osv.). Konsulenterne beskrev dette som en alvorlig hindring for at kunne vurdere behovene og udforme programmer og interventioner. I sektoren for social støtte og samhørighed var den seneste nationale sårbarhedsvurdering f.eks. fra 2013.
- c) Behovsvurderingen fokuserede på syrere under midlertidig beskyttelse og vurderede ikke behovene hos den ikkesyriske flygtningepopulation (hovedsagelig afghanere og irakere). Langt størstedelen af flygtningene i Tyrkiet er syrere under midlertidig beskyttelse (jf. **punkt 2**), og de var derfor den primære målgruppe, som blev støttet

---

<sup>20</sup> Punkt 3, del 1, i handlingsplanen mellem EU og Tyrkiet.

under faciliteten. Dette var imidlertid ikke i overensstemmelse med facilitetens erklærede mål om at håndtere alle flygtninges behov.

20. Facilitetens prioritetsområder (jf. **punkt 8**) var stort set afstemt med behovsvurderingen. Den eneste undtagelse var "migrationsstyring", som styrelsesudvalget udvalgte som prioritetsområde, selv om det ikke indgik i behovsvurderingen. I lyset af, at facilitetens vigtigste mål var at støtte flygtninge og værtssamfund, og at migrationsstyringen i Tyrkiet allerede var blevet støttet med ca. 350 millioner euro under IPA (uden for faciliteten), er årsagerne til at identificere dette som et prioritetsområde tvivlsomme. Efter at have finansieret to migrationsstyringsprojekter besluttede styringsudvalget rent faktisk, at det ikke ville tildele flere penge til dette område.

21. Prioritetsområderne blev defineret bredt for at sikre den nødvendige fleksibilitet i en vanskelig kontekst under hastig forandring. De enkelte projekter skulle rettes mod flygtningenes specifikke behov. Vi gennemgik begrundelsen for udvælgelsen af de ti reviderede projekter og konstaterede, at dette rent faktisk var sket i forbindelse dem alle (jf. **bilag III B** for nærmere oplysninger). Ved indsendelse af et forslag til finansiering skal den partner, som gennemfører et humanitært projekt, beskrive problemerne samt de identificerede behov og risici, og angive, hvorfor det foreslåede tiltag er fyldestgørende og i overensstemmelse med Kommissionens overordnede humanitære strategi i Tyrkiet. **Tekstboks 1** viser, hvordan EU's største humanitære projekt, som finansieres af faciliteten, imødekommer flygtninges behov.

**Tekstboks 1 - ESN: Et innovativt projektdesign til at imødekomme flygtninges behov**

Det sociale krisesikkerhedsnet (ESN), er det største humanitære projekt, som EU nogensinde har finansieret, og det har til formål at yde bistand til 1,3 millioner flygtninge. Projektet gennemføres i to faser, der dækker perioden 2016-2018 og 2018-2019, med et budget på henholdsvis 348 millioner euro og 650 millioner euro. ESN imødekommer basale behov (for mad, nonfoodvarer og tjenester) ved at yde kontant bistand. Projektet gennemføres i hele Tyrkiet af et FN-agentur i samarbejde med en lokal gennemførelsespartner og de tyrkiske myndigheder. Det er innovativt, fordi det er et hybridprojekt vedrørende humanitær bistand, som er indlejret i det nationale system for social beskyttelse.

Trods den formodede risiko for misbrug af midler har der i de seneste år været stigende konsensus blandt de humanitære interessenter om fordelene ved kontant bistand<sup>21</sup>. Dette blev afspejlet ved det humanitære verdenstopmøde i juni 2016, hvor det blev anbefalet at benytte kontantoverførsler, hvor det er relevant.

Projektet er rettet mod flygtninge, som bor uden for lejrene, og som har begrænset mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet. Det giver en stabil og forudsigelig indtægtskilde til dækning af deres basale behov, primært husly og mad. I praksis modtager flygtningene et fast månedligt beløb (ca. 30 euro pr. person). De bruger et hævekort til at hæve kontanter i pengeautomater eller til at betale med i butikker.

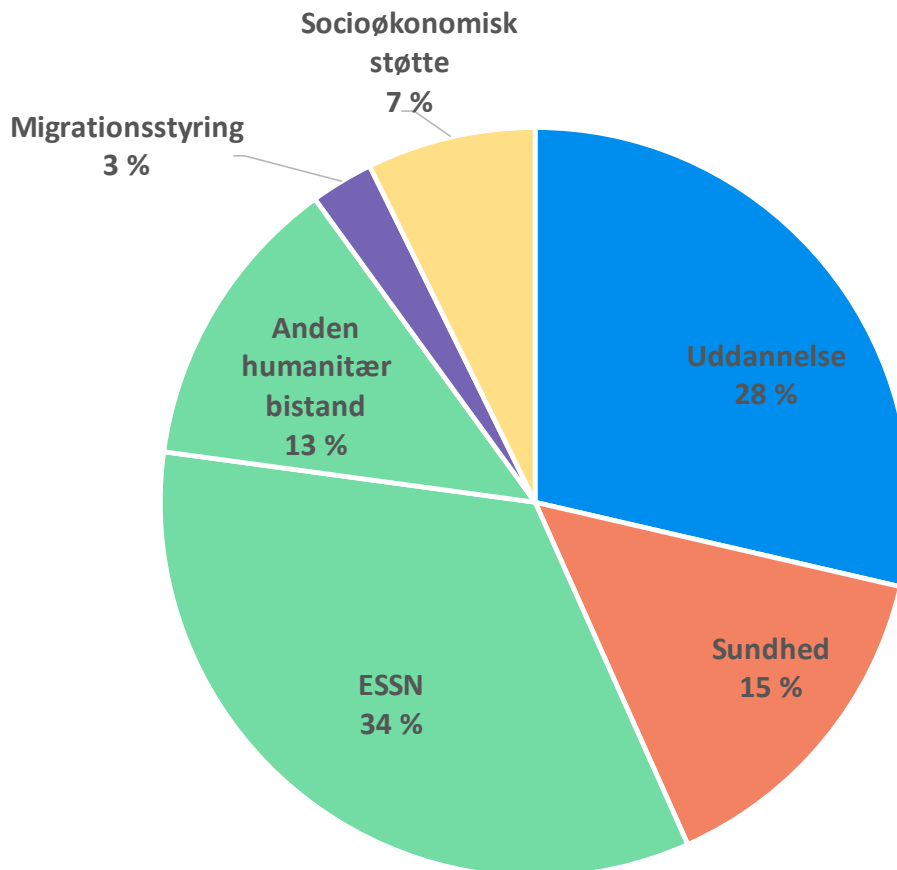
### To prioritetsområder blev ikke støttet tilstrækkeligt

22. Faciliteten fokuserede sine udgifter på prioritetsområderne uddannelse, sundhed og humanitær bistand (primært ESSN). Disse områder tegnede sig for ca. 90 % af det samlede beløb, der var indgået kontrakter for (jf. **figur 1**).

---

<sup>21</sup> Jf. f.eks.: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> og <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

**Figur 1 - Fordelingen af facilitetens bistand på de forskellige prioritetsområder (baseret på kontraktbeløb)**



*Kilde:* Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

23. Det er vanskeligt at vurdere, om denne fordeling af finansieringen står i et rimeligt forhold til omfanget af behovene på prioritetsområderne, eftersom styringsudvalget ikke fastsatte vejledende forhåndstildelinger for hvert prioritetsområde. Dette øger fleksibiliteten i tildelingen af midlerne, men giver ikke mulighed for at vurdere forskellene mellem planlagte og faktiske udgifter på de enkelte prioritetsområder.

24. Vi konstaterede, at prioritetsområderne "kommunal infrastruktur" og "socioøkonomisk støtte" ikke var blevet behandlet tilstrækkeligt. Som vist i **tekstboks 2** var hovedårsagen, at Kommissionen og de tyrkiske myndigheder var uenige om, hvordan de skulle behandles.

## **Tekstboks 2 - Vanskeligheder med programmeringen på prioritetsområderne "kommunal infrastruktur" og "socioøkonomisk støtte"**

### Kommunal infrastruktur

I juli 2016 tildelte Kommissionen 200 millioner euro til håndtering af behov i forbindelse med kommunal infrastruktur. De forventede resultater var øget kapacitet inden for vand- og spildevandsforvaltning samt indsamling af fast affald. To partnere, Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), blev udvalgt til at gennemføre relevante tiltag på stedet. EBRD ønskede at gøre sin deltagelse betinget af, at der kunne indgå en lånekomponent i dens støtte, men denne betingelse blev ikke accepteret af de tyrkiske myndigheder. Efter omfattende forhandlinger måtte EBRD erstattes af Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). I sidste ende blev både EIB og KfW tvunget til at aflyse deres projekter, fordi de lokale institutioner og kommuner ikke fremlagde passende og tilstrækkelig modne projekter. Det betød, at prioritetsområdet "kommunal infrastruktur" ikke blev behandlet af faciliteten<sup>22</sup>. De midler, der var tildelt dette prioritetsområde, blev overført til prioritetsområdet "uddannelse" ved udgangen af 2017.

### Socioøkonomisk støtte (adgang til arbejdsmarkedet, erhvervsuddannelse og social inklusion)

Kommissionen indgik kontrakter til en samlet værdi af 215 millioner euro under prioritetsområdet "socioøkonomisk støtte", hovedparten (68 %) i december 2017, ved udgangen af kontraktperioden. Indgåelsen af kontrakter på dette område blev forsinket, fordi det indledningsvis ikke blev prioriteret af de tyrkiske myndigheder, og på grund af uenighed om de kreditkomponenter, der indgik i projekterne. Men i lyset af krisens stadig mere langstrakte karakter mente de fleste af de interessenter, vi mødte, at der burde tildeles mere finansiering til dette område for at udvikle flygtningenes modstandsdygtighed og øge deres deltagelse i økonomien og i samfundet.

---

<sup>22</sup> Tyrkiets regionale plan for 2018-2019 vedrørende flygtningehjælp og styrket modstandsevne (3RP) som reaktion på krisen i Syrien nævner i den forbindelse, at investeringer i kommunal infrastruktur og kapaciteter fortsat prioriteres højt (s. 5).

### Faciliteten nåede målet om indgåelse af kontrakter for 3 milliarder euro på to år

25. Beslutningen om at oprette en "facilitet" afspejlede behovet for at mobilisere ekstra midler. En vigtig fordel ved faciliteten var, at medlemsstaterne indgik aftale<sup>23</sup> om deres bidrag på 2 milliarder euro i februar 2016, umiddelbart efter oprettelsen af faciliteten. Dette dannede grundlag for hurtig anvendelse af midlerne baseret på et foruddefineret budgetbeløb.

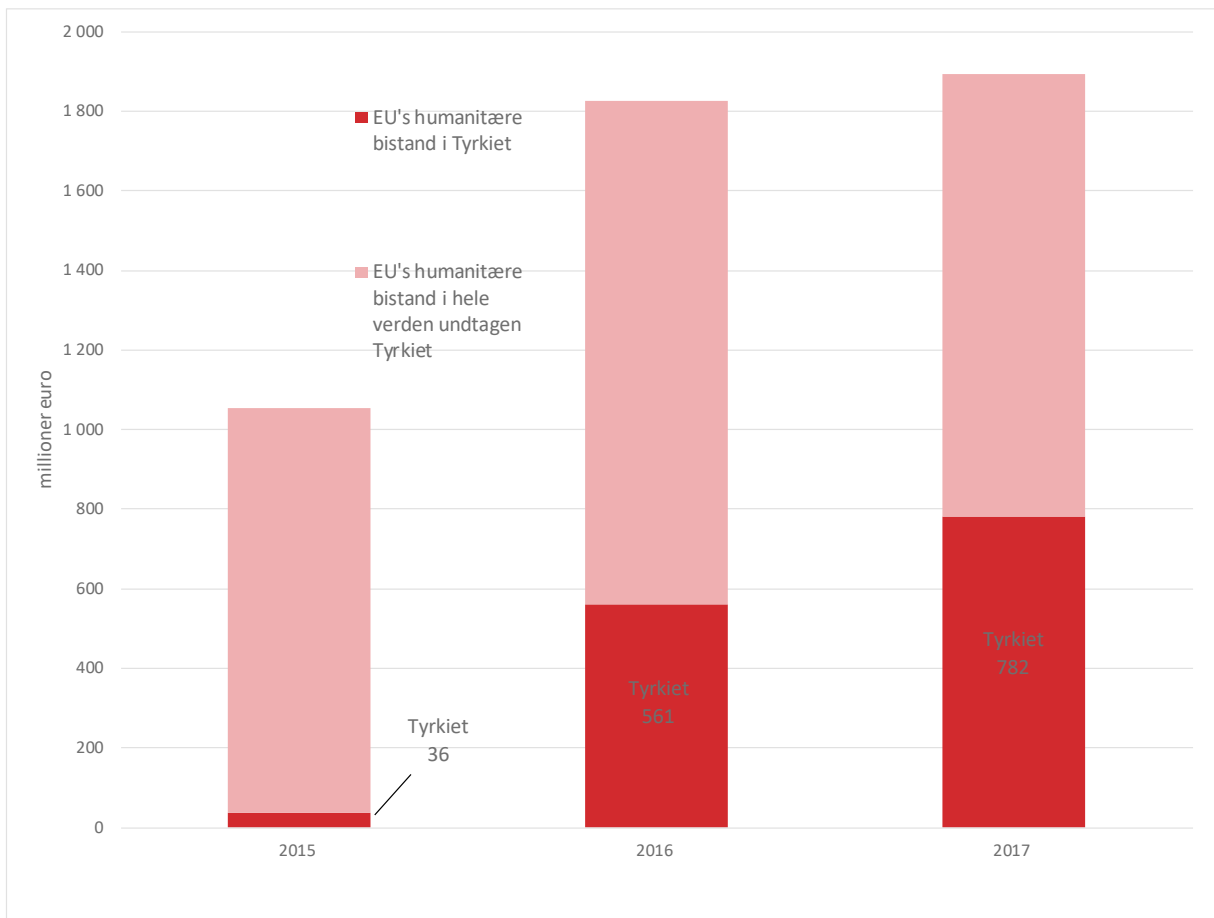
26. Facilitetens retlige og administrative ramme blev også fastlagt relativt hurtigt. Kommissionen og EU's medlemsstater vedtog facilitetens forretningsorden på det første møde i styringsudvalget den 17. februar 2016. Dette betød, at faciliteten blev operationel mindre end tre måneder efter topmødet mellem EU og Tyrkiet den 29. november 2015. **Bilag V** viser de vigtigste datoer og begivenheder i forbindelse med oprettelsen og styringen af faciliteten.

27. Facilitetens midler blev udbetalt via en blanding af eksisterende instrumenter (jf. **punkt 8**) og gennemførelsespartnere. Dette gav mulighed for, at faciliteten hurtigt kunne absorbere den store forhøjelse af de EU-midler, som blev kanaliseret til Tyrkiet, og indgå kontrakter for 3 milliarder euro på to år. Som vist i **figur 2** var opskaleringen af finansieringen navnlig høj i forbindelse med humanitær bistand.

---

<sup>23</sup> Aftalen blev indgået den 3. februar 2016, da faciliteten startede (jf. <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>).

**Figur 2 - Opskaleringen af EU's humanitære bistand i Tyrkiet 2015-2017 (baseret på EU's budgetterede humanitære bistand vedrørende menneskeskabte kriser)**



*Kilde:* Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

28. Bortset fra den hurtige etablering af faciliteten og den effektive samling af midlerne var Kommissionens valg af gennemførelsesmekanismer som beskrevet ovenfor en vigtig faktor med hensyn til at gøre det muligt for faciliteten at nå målet om at levere hurtig bistand.

- a) Kommissionen gav de tyrkiske myndigheder tre direkte tilskud på i alt 660 millioner euro til store projekter under den ikkehumanitære del uden indkaldelser af forslag. I Tyrkiet anvendes direkte EU-tilskud normalt til langt mindre projekter med et gennemsnitligt beløb på 1 million euro.
- b) 70 % af budgettet på 3 milliarder euro blev kanaliseret til FN-organisationer og internationale finansielle institutioner (jf. **bilag II**). Dette bidrog til at øge absorptionskapaciteten, eftersom denne type organisationer normalt har midlerne til at

gennemføre store projekter, f.eks. projektet om generel kontant bistand, ESSN, som var det vigtigste redskab til at yde humanitær bistand, og som modtog 998 millioner euro i finansiering (jf. **tekstboks 1**).

29. De kombinerede elementer, som er beskrevet i **punkt 25-28**, er ikke altid tilgængelige for andre EU-instrumenter eller EU-trustfonde uden for faciliteten. Dette forklarer, hvorfor kontraktindgåelsen for de IPA-midler, der blev kanaliseret gennem faciliteten, var fem gange hurtigere end for den traditionelle IPA-bistand i Tyrkiet. Som vist i **bilag VI** var kontraktindgåelsen under faciliteten også hurtigere end under EU's trustfonde.

### **Faciliteten bidrog til øget koordinering, men der blev ikke systematisk opnået strømlining og komplementaritet i bistanden**

30. Vi vurderede, om faciliteten koordinerede og strømlinede den bistand, der ydes under de forskellige instrumenter, med henblik på at reducere risikoen for ineffektivitet (f.eks. overlappende projekter), og om den styrkede støttens komplementaritet med det formål at lette overgangen fra humanitær til ikkehumanitær bistand.

31. Vi konstaterede, at Kommissionen koordinerede facilitetens strategiske retning ved hjælp af en fælles behovsvurdering, forvaltningsstrukturen (styringsudvalget) og en resultatramme, som omfattede både humanitær og ikkehumanitær støtte. Dette gjorde det muligt at koordinere og udveksle oplysninger mellem Kommissionens to hovedansvarlige tjenestegrene (GD NEAR og GD ECHO) og EUTF Madad.

32. Kommissionen opstillede imidlertid ikke klare skillelinjer mellem instrumenter og gennemførelsespartnere. I nogle tilfælde konstaterede vi, at de finansieringsinstrumenter, som faciliteten benyttede, støttede aktiviteter inden for sundhed og uddannelse, som var meget ens. Dette tydede på, at der blev brugt parallelle forvaltningsstrukturer til finansiering af den samme type aktiviteter, og at det derfor krævede en omfattende koordineringsindsats fra Kommissionens og partnernes side at mindske risikoen for overlapninger. Dette var ikke i overensstemmelse med facilitetens mål om strømlining af EU-bistanden. **Tekstboks 3** indeholder eksempler på, hvordan faciliteten finansierede den samme type aktiviteter under forskellige instrumenter.

### **Tekstboks 3 - Eksempler på finansiering af den samme type aktiviteter under forskellige instrumenter**

#### Uddannelse

På uddannelsesområdet modtog gennemførelsespartnere midler gennem tre instrumenter under faciliteten, gennem IPA-finansiering (uden for faciliteten) og i form af bilaterale bidrag fra EU-medlemsstater. GD ECHO's nøgleprojekt inden for uddannelse (projektet om betingede kontantoverførsler til uddannelse - CCTE) fokuserer på formel uddannelse. Men EUTF Madad og IPA støttede også formelle og ikkeformelle uddannelsesaktiviteter under og uden for faciliteten<sup>24</sup>. Dette resulterede i, at der under GD ECHO, IPA og EUTF Madad var tre forskellige projektudvælgelsesudvalg, der arbejdede parallelt med godkendelse af den samme type projekter. Derudover støttede andre donorer i Tyrkiet også uddannelsessektoren, hvilket komplicerede koordineringen. ***Bilag VII*** viser kompleksiteten af de uddannelsesaktiviteter, der blev finansieret under og uden for faciliteten.

#### Beskyttelse

- Et projekt til en værdi af 40 millioner euro, som i juni 2016 blev forelagt med henblik på finansiering under det humanitære prioritetsområde, blev stillet i bero og senere afvist, da de foreslåede aktiviteter allerede var omfattet af en kontrakt indgået med en anden partner under EUTF Madad. Denne kontrakt blev indgået den 31. marts 2017, ni måneder efter forelæggelsen af det oprindelige forslag for GD ECHO.
- Aktiviteter til etablering af sikre steder for kvinder og piger blev gennemført af en gennemførelsespartner med samtidig EU-finansiering fra to forskellige kilder: i) under faciliteten på vegne af GD ECHO og ii) uden for faciliteten som underleverandør i et IPA-projekt til 40 millioner euro. I praksis indebar dette, at både GD ECHO og EU-delegationen forvaltede og overvågede den samme type aktiviteter parallelt, men i forskellige geografiske områder. I dette særlige tilfælde indgik de aktiviteter, der blev finansieret uden for faciliteten, desuden ikke i

---

<sup>24</sup> Kommissionen beskriver i den humanitære gennemførelsesplan for Tyrkiet 2017 formel uddannelse som et uddannelsessystem med hierarkiske strukturer og en kronologisk progression gennem niveauer eller trin med fast begyndelse og slutning, som normalt finder sted i en institution og omfatter en form for vurdering, der fører til et kvalifikationsbevis. Derimod beskrives ikkeformel uddannelse som en fleksibel tilgang til uddannelse ved hjælp af alternative metoder uden for det formelle system.

facilitetens resultatramme, selv om de i høj grad svarede til de andre aktiviteter i karakter og timing.

33. Som nævnt ovenfor fik Kommissionen ved at kanalisere støtte gennem forskellige instrumenter mulighed for at sætte fart i facilitetens finansiering (jf. **punkt 27**). På den anden side øgede dette kompleksiteten i forvaltningen, gennemførelsen og overvågningen af faciliteten som helhed. De anvendte instrumenter har nemlig forskellige mandater og retlige rammer, forskellige leveringsmekanismer og forskellige rapporterings- og overvågningskrav, og de forvaltes af forskellige tjenestegrene. Endvidere blev EU-midlerne til Tyrkiet uden for faciliteten også brugt til at støtte nogle af de samme prioritetsområder som faciliteten<sup>25</sup>. Nogle af de interessenter, vi interviewede under vores besøg i Tyrkiet, bekræftede, at denne situation var forvirrende, navnlig med hensyn til den rolle, som de enkelte instrumenter forventedes at spille.

34. Facilitetens erklærede mål om at styrke støttens komplementaritet omfatter sammenhængen mellem humanitær og ikkehumanitær støtte. Selv om vi identificerede nogle gode eksempler på sundhedsområdet, hvor Kommissionen sikrede, at humanitær bistand ville blive afløst af mere vedvarende udviklingsbistand, blev denne komplementaritet ikke systematisk opnået. Kommissionen udarbejdede f.eks. ikke fælles gennemførelsesplaner mellem GD ECHO, GD NEAR og EU's medlemsstater<sup>26</sup>, selv om sådanne planer kunne have styrket den overordnede sammenhæng og strømlining i EU's bistand. Vi anser fælles gennemførelsesplaner for at være en god praksis, og Kommissionen fulgte den i forbindelse med udarbejdelsen af fælles humanitære og udviklingsmæssige rammer for Jordan og Libanon med det formål at udforme en omfattende og fælles reaktion<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Der blev gennemført EU-projekter for over 200 millioner euro uden for faciliteten samtidig med den støtte, som blev ydet til flygtninge i Tyrkiet gennem faciliteten.

<sup>26</sup> Direkte bilaterale bidrag fra EU's medlemsstater, navnlig Tyskland (over 175 millioner euro for 2017), til finansiering af aktiviteter og partnere, som ligner dem under faciliteten (jf. **bilag VII** vedrørende uddannelsessektoren).

<sup>27</sup> Den fælles humanitære udviklingsramme for Jordan som reaktion på den syriske krise har til formål at håndtere humanitære prioriteter, mellemfristede prioriteter og udviklingsprioriteter

35. I syv af de ti humanitære projekter, vi reviderede, fandt vi ikke bevis for nogen aftalt overgangs- eller exitstrategi, hvorved humanitære projekter, som skulle dække akutte behov, kunne overtages af facilitetens ikkehumanitære del eller af Tyrkiet, hvis disse behov varede ved på mellemlang til lang sigt. I flere tilfælde var de reviderede projekter genstand for opfølgende tiltag, stadig med humanitær finansiering og med en gennemførelsesperiode, der varede til efter 2018. Den vejledende frist, som GD ECHO havde fastsat for overgangen fra humanitær bistand, var udgangen af 2018<sup>28</sup>. Denne frist blev senere udsat. **Tekstboks 4** indeholder eksempler på gode og svage overgangsstrategier fra de reviderede projekter i stikprøven.

#### **Tekstboks 4 - Eksempler på gode og svage projektovergangsstrategier**

Projekt 4, "Støtte til afpassede og kulturelt følsomme sundhedstjenester for syriske flygtninge", viser, hvordan Kommissionen anvendte faciliteten til at fremme synergier mellem GD ECHO- og IPA-finansiering for at sikre en smidig overgang fra humanitær bistand til udviklingsbistand.

Efter en oprindelig kontrakt til en værdi af 2 millioner euro gav GD ECHO 10 millioner euro til at uddanne syrisk sundhedspersonale (læger og sygeplejersker), så de kunne arbejde i det tyrkiske sundhedssystem fra marts 2017 til marts 2018. Efter denne dato fortsatte uddannelsesaktiviteterne takket være yderligere finansiering på 11,5 millioner euro kanaliseret gennem EUTF Madad. Efter endt uddannelse blev disse personer tilknyttet et sundhedscenter for migranter. Deres lønninger blev derefter betalt af sundhedsministeriet ved hjælp af finansiering fra det direkte tilskud på 300 millioner euro under den særlige IPA-foranstaltning.

Projekt 1, det sociale krisesikkerhedsnet (ESSN, jf. **tekstboks 1**), blev i 2016 udformet til at bygge på eksisterende nationale strukturer for at sikre dets bæredygtighed og integrere de flygtninge, som støttes af ESSN, i de nationale ordninger for social beskyttelse.

---

med henblik på bedre at integrere og afstemme de planlagte reaktioner fra GD NEAR, EUTF Madad og GD ECHO.

<sup>28</sup> Det fremgår af GD ECHO's forvaltningsramme for Tyrkiet fra marts 2017, at målet er at lade flygtningetilpassede tjenester overgå til den tyrkiske regerings system, andre nationale aktørers systemer eller andre udviklingsinstrumenter, i takt med at kapaciteten udvikles, og at overgangen forventes næsten afsluttet den 31. december 2018, eventuelt med undtagelse af visse specialiserede tjenester.

I henhold til Kommissionens retningslinjer for kontantoverførsler<sup>29</sup> bør kontant bistand, navnlig i langvarige kriser, ydes med det formål, at den langsigtede udviklingsindsats eller statslige indgreb hurtigst muligt tager over.

På tidspunktet for revisionen var der ingen klar exitstrategi, som beskrev hvem der skulle overtage ansvaret for ESSN, når EU's finansiering stoppede, og drøftelserne om dette var ikke afsluttet. Selv om ESSN var integreret i det nationale beskyttelsessystem, var det fortsat helt afhængigt af EU-finansiering.

Forlængelsen af dette projekt i 2018 gav Kommissionen mere tid til at forhandle om en exitstrategi. Ikke desto mindre afhænger en vellykket overdragelse i sidste ende af de tyrkiske myndigheders vilje til at overtage projektet og afsætte tilstrækkelige ressourcer til at finansiere det.

***I en udfordrende kontekst hjalp de humanitære projekter med at opfylde flygtningenes grundlæggende behov, men de gav ikke altid den forventede valuta for pengene***

36. Vi vurderede produktiviteten og effektiviteten<sup>30</sup> af den humanitære bistand, som blev ydet under faciliteten, og undersøgte navnlig:

- a) om Kommissionen sikrede, at de finansierede projekters omkostninger var rimelige i forhold de forventede resultater, og om projekterne blev gennemført rettidigt
- b) om Kommissionen overvågede facilitetens udgifter på en omfattende måde og gav tilstrækkelige relevante oplysninger om de opnåede resultater
- c) om de humanitære projekter gav de forventede output (dvs. det der blev produceret eller udrettet) og opnåede de forventede udfald (dvs. ændringer som følge af outputtene).

37. Vi gennemgik ti humanitære projekter, som blev gennemført under indirekte forvaltning (af FN-agenturer) eller direkte forvaltning (af INGO'er) (jf. **bilag III A**). Trods forsinkelser i

---

<sup>29</sup> Retningslinjer til partnere finansieret af GD ECHO vedrørende levering af mellemstore til store kontantoverførsler inden for rammerne af den humanitære gennemførelsesplan for 2017.

<sup>30</sup> Vi definerede "produktivitet" som forholdet mellem de anvendte ressourcer og de leverede output eller resultater og "effektivitet" som graden af målopfyldelse.

gennemførelsen var ni igangværende projekter<sup>31</sup> tilstrækkeligt fremskredne til, at vi kunne rapportere om de opnåede output og udfald på revisionstidspunktet.

### **Der er muligheder for at forbedre projekternes produktivitet**

#### Kommissionens vurdering af omkostningernes rimelighed har svagheder

38. I de humanitære gennemførelsesplaner for 2016 og 2017 anførte Kommissionen, at de støttede tiltag skulle have overordnet fokus på effektivitet og omkostningseffektivitet. Vi konstaterede, at Kommissionen i sin gennemgang af projektforslagene ikke på en konsekvent og sammenhængende måde vurderede, om de budgetterede omkostninger var rimelige. Nærmere bestemt konstaterede vi:

- a) at forholdet mellem administrationsomkostninger og operationelle omkostningerne blev ikke vurderet korrekt i fem af de ti projekter
- b) at der ikke blev foretaget en beregning af omkostningerne pr. modtager i fire af de ti projekter. Når omkostningerne pr. modtager blev beregnet, førte det ikke altid til en vurdering af, om det opnåede forhold var rimeligt.

39. Vi anerkender, at de forskellige miljøer, som Kommissionen arbejder i, når den yder humanitær bistand, kan gøre det vanskeligt at anvende standardomkostninger eller kvantitative benchmarks. Ikke desto mindre mener vi, at disse værktøjer kan bruges, navnlig når flere projekter i træk gennemføres af de samme partnere. Dette gjaldt for fem af de reviderede projekter, men Kommissionen foretog ikke en grundig sammenligning af projekterne. **Tekstboks 5** giver eksempler på Kommissionens utilstrækkelige vurdering af omkostningernes rimelighed.

---

<sup>31</sup> Med hensyn til projekt 3, CCTE, var de foreløbige resultater vedrørende skolegang og -indskrivning stadig ikke tilgængelige på tidspunktet for revisionen, og dette forhindrede os i at vurdere projektets udfald.

### **Tekstboks 5 - Eksempler på utilstrækkelig vurdering af omkostningernes rimelighed**

Kommissionen analyserede og omtalte ikke omkostningernes rimelighed i forbindelse med projekt 4. I forbindelse med projekt 10 vurderede Kommissionen, at forholdet mellem administrationsomkostningerne og de operationelle omkostninger var acceptabelt. Den dokumenterede imidlertid ikke den analyse, der lå til grund for denne vurdering.

Projekt 5 var et opfølgingsprojekt vedrørende to tidligere tilskud, som var gennemført af samme INGO. Formålet var oprindeligt at levere flere forskellige sundhedstjenester i Tyrkiet, f.eks. livsvigtige sundhedsydelse, fysisk genoptræning, mental sundhed, støtte til overlevende efter kønsbaseret vold og beskyttelse. Kommissionen beregnede, at omkostningerne pr. modtager var 19,50 euro sammenlignet med 10,88 euro og 105,11 euro under de to foregående tilskud. Nogle af aktiviteterne var ikke identiske, men analysen var ikke tilstrækkeligt dokumenteret til at identificere årsagerne til denne forskel eller til at afgøre, om den var rimelig.

40. Med hensyn til de humanitære projekter, der blev gennemført af FN-partnere, havde Kommissionen ikke et fuldstændigt overblik over de omkostninger, der var forbundet med outsourcing til (lokale) gennemførelsespartnere. Uden en sådan oversigt kan Kommissionen ikke foretage en omfattende vurdering af omkostningernes rimelighed.

### **ESSN har et højt effektivitetsforhold, men kunne være mere produktivt**

41. Kontantbaseret bistand giver mulighed for at foretage en bedre vurdering af omkostningseffektiviteten, eftersom det er lettere at fastslå, hvor meget af bistanden der er nået frem til de endelige modtagere. Projektets omkostningseffektivitet måles ved at sammenholde det beløb, modtagerne har fået, med tiltagets andre omkostninger og dermed beregne et "effektivitetsforhold".

42. For ESSN (jf. tekstboks 1) havde Kommissionen i 2016 fastsat et foreløbigt mål om et effektivitetsforhold på 85:15<sup>32</sup>. Målet blev i 2018 forhøjet til 87,5:12,5. Vi sammenlignede

---

<sup>32</sup> Det faktisk opnåede effektivitetsforhold var endnu ikke kendt på revisionstidspunktet.

med andre projekter vedrørende basale behov, som Kommissionen finansierede i regionen, og konstaterede, at disse projekter i gennemsnit havde et effektivitetsforhold på 79:21<sup>33</sup>.

43. På den anden side konstaterede vi, at det beregnede effektivitetsforhold for ESSN ikke omfatter alle de omkostninger, som er direkte forbundet med projektet, herunder navnlig de udgifter der er afholdt af det tyrkiske ministerium for familie- og socialpolitik, som støtter projektets gennemførelse gennem fonde for social bistand og solidaritet. Disse fonde modtager flygtningenes ansøgninger om at deltage i ESSN, vurderer deres støtteberettigelse og aflægger husstandsbesøg fra ca. 1 000 kontorer i Tyrkiet.

44. Vi identificerede også følgende muligheder for at øge ESSN's produktivitet.

- a) Projektet gennemføres af en FN-organisation, som kan beholde op til 7 % af de samlede direkte projektomkostninger som kompensation for indirekte omkostninger, f.eks. forvaltnings- og administrationsomkostninger i hovedkvarteret. Vi konstaterede, at denne procentsats - som ganske vist er i overensstemmelse med den finansielle og administrative rammeaftale<sup>34</sup> mellem Kommissionen og FN - normalt gælder for projekter med et langt mindre budget. På grund af dette projekts store omfang<sup>35</sup> var de budgetterede indirekte omkostninger for de to faser 64 millioner euro<sup>36</sup>. Trods beløbets størrelse forelå der ingen dokumentation for, at disse omkostninger var rimelige og var holdt på et absolut minimum<sup>37</sup>. I stedet var det sat til den øvre grænse.
- b) Midlerne til ESSN overføres fra FN-gennemførelsespartneren til banken via en lokal gennemførelsespartner. For overførslen af midlerne modtager den lokale

---

<sup>33</sup> Stikprøven omfattede både faktiske og budgetterede effektivitetsforhold.

<sup>34</sup> Artikel 19.4 i de generelle betingelser i den finansielle og administrative rammeaftale.

<sup>35</sup> Projekter finansieret af GD ECHO har et gennemsnitligt budget på 9 millioner euro under faciliteten og 2 millioner euro på verdensplan.

<sup>36</sup> Satsen for indirekte omkostninger var 7 % under den første fase af ESSN og 6,5 % under den anden fase.

<sup>37</sup> Dette var et krav i det tekniske bilag til den humanitære gennemførelsesplan for 2016, hvor det blev nævnt, at det som mindstekrav skulle gælde for ESSN, de indirekte omkostninger holdes på et absolut minimum og begrundes behørigt.

gennemførelsespartner et "kontantoverførselsgebyr" på 8,9 millioner euro (beregnet som 1 % af de samlede overførsler). Eftersom midlerne kunne overføres direkte til banken uden at kanalisere dem gennem den lokale gennemførelsespartner, kunne Kommissionen ikke fremlægge tilstrækkelig dokumentation for, at dette gebyr var nødvendigt. Desuden blev der ikke opkrævet et sådant gebyr under det andet projekt for kontant bistand i vores stikprøve (projekt 3 - CCTE). Endvidere opkræver den lokale gennemførelsespartner yderligere en fast takst på 7 % som kompensation for indirekte omkostninger.

- c) Forfinansieringens omfang er ikke passende. I henhold til den retlige ramme for partnerskabet mellem EU og FN skal Kommissionen betale 80 % af det samlede kontraktbeløb i forfinansiering, før projektet starter. Vi konstaterede, at dette forfinansieringsniveau ikke er tilpasset de specifikke udgiftsmønstre for begge de reviderede projekter vedrørende kontant bistand (ESSN og CCTE). Under ESSN blev der f.eks. på forhånd betalt 278 millioner euro for fase 1 og 520 millioner euro for fase 2 til gennemførelsespartneren. Midlerne skulle imidlertid udbetales lineært over henholdsvis 16 og 13 måneder. Under fase 2 i CCTE betalte Kommissionen et forskud på 40 millioner euro i december 2017, mens den første udbetalingsrunde ventes gennemført i slutningen af september 2018. Eventuelle renter på forhåndsbetalingerne beholdes af gennemførelsespartnerne og bliver ikke geninvesteret i ESSN og CCTE.

#### Forsinket gennemførelse undergravede produktiviteten i de fleste reviderede projekter

45. Det har stor betydning for produktiviteten, om et projekt gennemføres rettidigt eller ej. Det kan også påvirke omkostningseffektiviteten, for når et projekt er forsinket, skal der måske stadig betales administrationsomkostninger såsom lejeudgifter og lønninger, hvilket kan betyde, at der er færre midler tilbage til de endelige modtagere. Ni af de ti reviderede projekter blev forsinket og måtte forlænges, i gennemsnit med 60 %<sup>38</sup>. I et enkelt tilfælde

---

<sup>38</sup> I gennemsnit var projekterne oprindeligt planlagt til at vare 12 måneder og blev forlænget med syv måneder.

blev det oprindelige budget opjusteret, og i tre tilfælde blev budgettet reduceret, fordi nogle af de planlagte aktiviteter ikke kunne gennemføres (jf. **bilag III A**).

46. Vi identificerede flere årsager til disse forsinkelser. I fem tilfælde skyldtes forsinkelserne primært tekniske og administrative begrænsninger i forbindelse med projekterne, f.eks. mangel på nødvendigt teknisk udstyr eller erfarent personale til at gennemføre projekterne. I ét tilfælde gav Kommissionen en forlængelse for at sikre en bedre overførsel af aktiviteter til det nationale system. I tre tilfælde forhindrede begrænsninger knyttet til den juridiske og lovgivningsmæssige ramme, som de tyrkiske myndigheder havde pålagt NGO'erne, at projekterne kunne gennemføres rettidigt<sup>39</sup>. De EU-projekter, der blev gennemført af INGO'er, som havde arbejdet i Tyrkiet indtil da, oplevede derfor store forsinkelser eller reduktioner i omfanget af deres aktiviteter. Hvor det var hensigtsmæssigt, reagerede Kommissionen fleksibelt ved at give kontraktforlængelser og i nogle tilfælde ved at revidere de oprindeligt fastsatte mål.

47. Kommissionen oplevede også vanskeligheder med at få de tyrkiske myndigheders godkendelse til at inddrage INGO'er på finansieringsstadiet. Ministeriet for familie- og socialpolitik ville f.eks. ikke godkende INGO'er til at udføre visse nøgleaktiviteter inden for beskyttelse, nemlig sagsbehandling og husstandsbesøg. Kommissionen måtte aflyse fire projekter med et samlet budget på 14 millioner euro, selv om de blev anset for at være relevante at finansiere i lyset af det presserende behov for at beskytte flygtningebefolkningen. **Tekstboks 6** indeholder eksempler på forsinkelser og vanskeligheder i forbindelse med projekter.

---

<sup>39</sup> Mange NGO'er er blevet lukket ved regeringsdekreter eller har fået deres aktiviteter begrænset væsentligt ved en meget strengere anvendelse af eksisterende lovkrav eller ved indførelse af nye. Eksempelvis havde nogle INGO'er svært ved at få fornyet deres registrering, åbne bankkonti og opnå arbejdstilladelser eller den nyligt indførte samarbejdstilladelse, som gør det muligt for en INGO at arbejde med lokale gennemførelsespartnere.

## **Tekstboks 6 - Eksempler på forsinkelser og vanskeligheder i forbindelse med projekter**

### **Projekt 2 - Beskyttelse af og varige løsninger for flygtninge og asylansøgere i Tyrkiet**

En vigtig aktivitet under projekt 2 var at hjælpe det tyrkiske generaldirektorat for migrationsstyring med at kontrollere, ajourføre og korrigere registreringsdataene for 2,7 millioner syriske flygtninge. Dette projekt blev gennemført af et FN-agentur. Starten af kontrollen blev forsinket med syv måneder. De vigtigste årsager til forsinkelserne var konsekvenserne af kupforsøget i juli 2016, som førte til interne ændringer i de statslige institutioner efter suspensionen af højtstående embedsmænd i generaldirektoratet for migrationsstyring og yderligere sikkerhedsbegrænsninger. Derudover var den tidsplan, der blev fastlagt i projektets udformningsfase, overambitiøs i betragtning af de tekniske, kapacitetsmæssige og administrative problemer i marken. F.eks. besværliggjorde det projektet, at der i begyndelsen manglede erfarne medarbejdere i kontrolcentrene, at der var funktionsproblemer i generaldirektoratet for migrationsstyrings database, og at der var problemer med internetforbindelsen.

Disse vanskeligheder førte til to kontraktændringer i form af en forlængelse på 12 måneder efterfulgt af en budgetforhøjelse på 8 millioner euro.

### **Projekt 8 - Afbødning af centrale risici med hensyn til beskyttelsen af flygtninge**

Det reviderede projekt har til formål at forbedre beskyttelsen af sårbare flygtninge gennem sagsbehandling, individuel beskyttelsesbistand og tilvejebringelse af oplysninger og juridisk bistand. Det blev lanceret i 2017 og er en fortsættelse af et tidligere projekt, som Kommissionen også finansierede, og som blev gennemført af samme INGO fra 2015. Fra begyndelsen havde gennemførelsespartnerne svært ved at få tilladelser fra de tyrkiske myndigheder til at operere i de oprindeligt planlagte områder (Gaziantep, Ankara og Sanliurfa) og ved at opnå de nødvendige samarbejdstilladelser, så de kunne arbejde med lokale NGO'er. Projektet blev derfor forlænget fra 13 til 22 måneder, aktiviteterne blev omstruktureret, og budgettet blev reduceret med 20 %, da gennemførelsespartneren ikke kunne operere i Ankara.

#### Projekt 10 - Støtte til de mest sårbare kvindelige flygtninge, herunder piger

Projektet havde til formål at give kvinder og piger bedre adgang til sikre steder og specialiserede ydelser ved at oprette og drive særlige centre. En lokal gennemførelsespartner med ansvar for seks af de 20 GD ECHO-finansierede centre blev lukket ved et regeringsdekret. FN-agenturet anmodede som den vigtigste gennemførelsespartner GD ECHO om delvis at suspendere projektets aktiviteter i fem måneder, så aktiviteterne kunne overføres til andre lokale partnere.

#### **Der var mangler i overvågningen af projekter for kontant bistand og i resultatmålingen**

48. Overvågning er regelmæssig undersøgelse af udgifter, aktiviteter og resultater, der giver ajourførte oplysninger om, hvorvidt projekterne skrider frem efter hensigten. Vi vurderede Kommissionens overvågning af faciliteten på to niveauer. For det første undersøgte vi, om overvågningen af humanitære projekter var omfattende og rettidig. For det andet undersøgte vi, om facilitetens resultatramme, et særligt værktøj udformet af Kommissionen til at vise aggregerede data om facilitetens resultater, gav relevante og kvantificerbare oplysninger.

49. Kommissionen indførte en passende ramme for overvågning af humanitære projekter. I overensstemmelse med sine egne retningslinjer besøgte den alle de reviderede projekter mindst én gang. Projektovervågningen gav Kommissionens personale i marken og i hovedkvarteret mulighed for at følge projektoperationerne løbende.

#### Manglende adgang til primære data i forbindelse med programmet for kontant bistand

50. Vi konstaterede imidlertid, at overvågningen af de to projekter for kontant bistand var begrænset, fordi Kommissionen og dens FN-gennemførelsespartnere ikke havde adgang til originale data om modtagerne (dvs. en liste over de støtteberettigede modtagere med navn, id-nummer og adresse). Ministeriet for familie- og socialpolitik ligger inde med disse oplysninger, men nægtede at dele dem med FN og Kommissionen under henvisning til den tyrkiske databeskyttelseslovgivning. I stedet modtog FN-gennemførelsespartneren anonymiserede data, hvor hver modtagers navn og id-nummer var erstattet med et unikt nummer genereret af den lokale gennemførelsespartner.

51. Det er en vigtig opgave for de FN-partnere, som gennemfører humanitære projekter på vegne af Kommissionen, at føre tilsyn med betalingsprocessen og overvåge projektgennemførelsen. Den manglende adgang til de primære data, som ministeriet for familie- og socialpolitik ligger inde med, begrænsede FN-partnerne og dermed Kommissionens mulighed for at varetage deres overvågnings- og tilsynsfunktioner produktivt og effektivt.

52. FN-gennemførelsespartnerne måtte justere deres interne kontrolramme, fordi de ikke havde adgang til de centrale primære data. De indførte yderligere trianguleringskontroller for at efterprøve de anonymiserede data, de havde modtaget, og afstemme dem med de anonymiserede betalingsdata, de havde modtaget fra banken. Trods denne yderligere kontrol var FN-gennemførelsespartnerne ikke i stand til at følge modtagerne fra registrering til betaling. Vi anser dette for at være en væsentlig svaghed i overvågningen af programmet for kontant bistand.

53. Som led i vores revisionshandlinger og i overensstemmelse med vores revisionsrettigheder bad vi om at få adgang til de primære ESSN- og CCE-data i ministeriet for familie- og socialpolitik. Denne adgang blev nægtet, og vi kunne kun få adgang til de anonymiserede data, som FN-gennemførelsespartnerne havde. Vi kunne derfor etablere et fuldt revisionsspor fra registreringen af støtteberettigede flygtninge til de betalinger, der er foretaget under disse to projekter. **Bilag VIII** viser dataadgangsbegrænsningerne for de forskellige involverede aktører.

#### Svagheder i facilitetens resultatramme

54. Med hensyn til facilitetens resultatramme identificerede vi følgende svagheder:

- a) Der var endnu ikke fastsat basislinjer og mål for facilitetens indikatorer på højt niveau, der gjorde det muligt at foretage en objektiv måling af de opnåede fremskridt. Derudover var der ingen mellemliggende milepæle til at måle fremskridt midtvejs

- b) Det vil blive svært at isolere facilitetens faktiske bidrag til de aggregerede indikatorer på højt niveau<sup>40</sup>. Den vigtigste årsag til dette er, at EU-fonde uden for faciliteten, den tyrkiske regering, nogle EU-medlemsstater og andre donorer støtter de samme mål (jf. beskrivelsen af projekt 10 i **tekstboks 3**)
- c) Resultatrammen giver ikke et fuldstændigt overblik over gennemførelsen af EU's bistand til flygtninge i Tyrkiet, fordi den ikke omfatter EU-bistand ydet uden for faciliteten
- d) På grund af uoverensstemmelse med den tyrkiske regering var der ingen aggregerede indikatorer til at måle fremskridtene med hensyn til seksuel og kønsbaseret vold, skolefrafald og børnebeskyttelse. Disse aspekter var imidlertid vigtige elementer i nogle humanitære projekter. Endvidere henviste nogle specifikke mål og indikatorer kun til syrere under midlertidig beskyttelse og omfattede ikke flygtninge af andre nationaliteter
- e) Facilitetens resultatramme gav endnu ikke et ajourført billede af de opnåede resultater. I maj 2018 dækkede den seneste tilgængelige overvågningsrapport outputindikatorerne (f.eks. antallet af sundhedsplejekonsultationer) for perioden fra januar til juli 2017. Den indeholdt ingen oplysninger om de opnåede udfald (f.eks. andelen af flygtninge, som har adgang til sundhedsydelser)
- f) Facilitetens resultatramme var ikke tilgængelig for offentligheden.

**De reviderede projekter har positive virkninger for flygtninge, men halvdelen af dem har endnu ikke opnået de forventede udfald**

55. Vi baserede vores vurdering af de reviderede humanitære projekters effektivitet på en analyse af overvågningsindikatorerne, gennemførelsespartnerens statusrapporter, besøgsrapporter fra GD ECHO's medarbejdere i marken, vores egne besøg på stedet<sup>41</sup> og

---

<sup>40</sup> Såsom "Procentdelen af flygtninge i skolealderen, som modtager undervisning" eller "Forekomsten af overførbare sygdomme hos flygtninge og værtssamfund".

<sup>41</sup> Vi besøgte alle projekterne i vores stikprøve med undtagelse af projekt 5 og 7.

vores samtaler med Kommissionen, de tyrkiske myndigheder og projekternes gennemførelsespartnere og modtagere. Vores konklusioner er sammenfattet i **bilag III B)**.

56. Kommissionens udvælgelsesprocedurer sikrede, at projekterne var relevante for flygtningenes behov (jf. **punkt 21)**). Det betød, at alle de reviderede projekter bidrog til at opfylde flygtningenes basale behov for husly, mad, sundhedspleje, uddannelse og beskyttelse. Seks af de ti projekter leverede alle eller de fleste af deres forventede output. Halvdelen af de reviderede projekter, hvoraf nogle stadig var i gang, har imidlertid endnu ikke opnået de forventede udfald, som blev defineret på det tidspunkt, hvor de blev godkendt til finansiering<sup>42</sup>.

57. De to projekter for kontant bistand, som udgør 83 % af vores stikprøve, formåede at levere kontant bistand til flere modtagere end oprindeligt planlagt. Det fremgår af data fra FN-gennemførelsespartnerne, at ESSN nåede op på 1,2 millioner modtagere i marts 2018, sammenlignet med et oprindeligt mål på 1 million flygtninge, og i marts 2018 havde over 330 000 elever modtaget mindst én CTE-betaling siden projektets lancering, sammenlignet med et oprindeligt mål på 230 000 børn<sup>43</sup>.

58. De foreløbige ESSN-resultater, som blev rapporteret i maj 2018, viser, at projektet bidrog positivt til at opfylde flygtningenes basale behov. En af de vigtigste indikatorer for ESSN er indekset for overlevelsesstrategier. Det har til formål at måle flygtninges brug af negativ overlevelsesmekanismer<sup>44</sup> til at opfylde basale behov. De foreløbige ESSN-resultater viser, at målet om et fald på 30 % i indekset for overlevelsesstrategier er blevet nået<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Mere konkret var to projekter fuldt effektive (projekt 4 og 10), to var overvejende effektive (projekt 1 og 6), og fem projekter havde endnu ikke opnået deres oprindeligt planlagte udfald (2, 5, 7, 8 og 9).

<sup>43</sup> CTE-gennemførelsespartneren rapporterede, at omkring 81 % af CTE-modtagerne også var omfattet af ESSN, hvilket vidner om en stærk komplementaritet mellem de to projekter.

<sup>44</sup> Negative overlevelsesmekanismer spænder fra mindre alvorlige (såsom madrationering) til meget alvorlige (såsom børnearbejde).

<sup>45</sup> Foreløbig ESSN-rapport af 31. maj 2018.

59. ESSN's effekt med hensyn til at forbedre levestandarden for flygtninge afhænger af bistandens målretning (hvem der er støtteberettiget) og det overførte kontantbeløb. Målretningen blev baseret på grundlæggende demografiske kriterier<sup>46</sup> for at rette bistanden mod de mest sårbare flygtninge. Behovet for hurtig gennemførelse berettigede anvendelsen af disse kriterier, da de er lettere at kontrollere end socioøkonomiske kriterier såsom husstandsindkomst.

60. På den anden side er anvendelsen af demografiske kriterier mindre præcis og kan føre til, at flygtninge fejlagtigt bliver inkluderet i eller udelukket fra projektet. Dette måles i form af udelukkelsesfejl (sårbare familier, som ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse) og inklusionsfejl (støtteberettigede familier, som opfylder de demografiske kriterier, men ikke er fattige). Det fremgår af de seneste tilgængelige overvågningsdata<sup>47</sup>, at ESSN nåede ESSN sit planlagte mål med hensyn til udelukkelsesfejl (4 % sammenlignet med et oprindeligt mål på under 10 %), men ikke med hensyn til inklusionsfejl (18 % sammenlignet med et oprindeligt mål på 5 %).

61. Hvad angår det overførte kontantbeløb var projektets primære mål at opfylde de mest sårbare flygtninges basale behov fuldt ud. Den nødvendige finansiering til at opfylde disse behov blev oprindeligt anslået til at være 180 tyrkiske lira<sup>48</sup> pr. person pr. måned. Efter drøftelser med de tyrkiske myndigheder blev kontantoverførselsbeløbet fastsat til 100 tyrkiske lira<sup>49</sup>. Det blev forhøjet til i gennemsnit 133 tyrkiske lira i juni 2017<sup>50</sup>, svarende til 74 % af det oprindeligt anslåede behov. Trods den høje inflation i Tyrkiet er beløbet ikke

---

<sup>46</sup> Husstande, som opfylder følgende kriterier, er støtteberettigede: 1. Enlige voksne kvinder (18-59 år) uden andre personer i familien. 2. Enlige forældre uden andre voksne i familien og mindst ét barn under 18 år. 3. Ældre personer, 60 år eller derover, uden andre voksne i familien. 4. Familier med én eller flere handicappede personer. 5. Familier med fire børn eller derover. 6. Familier med mindst 1,5 forsørgelsesberettiget person for hver rask voksen.

<sup>47</sup> Overvågning foretaget af FN-gennemførelsespartneren efter første udbetalingsrunde.

<sup>48</sup> Ca. 50 euro ved udgangen af 2016.

<sup>49</sup> En af de vigtigste årsager var, at de tyrkiske myndigheder ikke ønskede at give højere bistand til flygtninge end til tyrkiske borgere, da dette kunne øge spændingerne.

<sup>50</sup> Ca. 33 euro i juni 2017.

blevet ajourført siden juni 2017. Dette mindsker løbende projektets effekt for de mest sårbare modtagere.

62. Eksempler på projekter, som har leveret de fleste af deres forventede resultater, er beskrevet i **tekstboks 7**.

#### **Tekstboks 7 - Projekter med positive resultater**

##### Projekt 4

Ved at uddanne syrisk sundhedspersonale styrkede projektet disse personers evne til at arbejde inden for det tyrkiske sundhedssystem i de 15 tyrkiske provinser, hvor der er flest flygtninge. Projektet forbedrede således flygtningenes adgang til primær sundhedspleje på deres eget sprog og resulterede i over 140 000 konsultationer.

##### Projekt 10

Projektet nåede sit mål om en væsentlig forøgelse af andelen af flygtningekvinder og -piger, som har adgang til sikre steder i deres egen provins, hvor de kan modtages på deres eget sprog. I alt 337 525 modtagere benyttede sig af tjenester vedrørende seksuel og reproduktiv sundhed og modtog hygiejnesæt gennem 20 EU-finansierede sikre steder for kvinder og piger i 2017. Derudover benyttede 194 719 modtagere sig af tjenester vedrørende seksuel og kønsbaseret vold og modtog hygiejnesæt. Otte af de ti planlagte output blev leveret.

### **Billede 1 - Sikre steder for kvinder og piger i Gaziantep (projekt 10)**



*Kilde:* Den Europæiske Revisionsret.

63. Mindre positivt konstaterede vi, at fire af de fem reviderede projekter, som var gennemføres af INGO'er, endnu ikke har leveret de oprindeligt planlagte output eller udfald. De vanskelige og skiftende arbejdsforhold for (I)NGO'er i Tyrkiet førte til suspension, ændring eller annullering af planlagte aktiviteter (jf. **punkt 46**) og revision af de oprindelige mål. Selv om Kommissionen ydede fleksibel støtte, navnlig i form af støtteerklæringer og forlængelser af fristerne, havde vanskelighederne i forbindelse med gennemførelsen en direkte negativ effekt på resultaternes omfang og rettidighed (jf. **bilag III B**).

### **KONKLUSION OG ANBEFALINGER**

64. Vi konstaterede, at faciliteten for flygtninge i Tyrkiet i en udfordrende kontekst hurtigt mobiliserede 3 milliarder euro fra EU-budgettet og medlemsstaterne, så der kunne reageres hurtigt på flygtningekrisen. Ikke desto mindre nåede den ikke fuldt ud sit mål om at koordinere denne reaktion effektivt. De reviderede projekter gav nyttig støtte til flygtninge; de fleste af dem har leveret deres output, men halvdelen af dem har endnu ikke opnået de forventede udfald. Vi konstaterede endvidere, at der var muligheder for at øge

produktiviteten i projekter for kontant bistand. Vi konkluderer derfor, at faciliteten kunne have været mere effektiv, og at den kunne levere mere valuta for pengene.

65. Kommissionen identificerede flygtningenes prioriterede behov på grundlag af en omfattende behovsvurdering. Men uoverensstemmelser mellem Tyrkiet og EU om, hvordan de prioriterede behov for kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte skulle håndteres, medførte, at disse områder ikke blev dækket tilstrækkeligt. Endvidere var inddragelsen af migrationsstyring som et prioritetsområde ikke klart begrundet.

66. Det var vanskeligt at vurdere, om de midler, som blev brugt på de enkelte prioritetsområder, stod i et rimeligt forhold til behovenes omfang, eftersom styringsudvalget ikke fastsatte vejledende forhåndstildelinger for hvert prioritetsområde. Dette øger fleksibiliteten, men svækker ansvarligheden, fordi det ikke er muligt at sammenligne planlagte og faktiske udgifter på de enkelte prioritetsområder (**punkt 18-24**).

**Anbefaling 1 - Bedre håndtering af flygtningenes behov for kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte**

Med hensyn til anden tranche af facilitetens budget bør Kommissionen:

- a) sikre, at faciliteten bidrager bedre til at imødekomme behovene på prioritetsområderne "*kommunal infrastruktur*" og "*socioøkonomisk støtte*"
- b) revurdere behovet for at beholde migrationsstyring som et af facilitetens prioritetsområder
- c) fastsætte en vejledende tildeling af midler til hvert prioritetsområde, før udgifterne begynder.

Måldato for gennemførelsen: 31. december 2019.

67. Kommissionen og medlemsstaterne etablerede hurtigt facilitetens administrative ordninger. Hertil kom, at den effektive samling af midlerne og Kommissionens valg af gennemførelsesmekanismer - en blanding af instrumenter og partnere til gennemførelse af store projekter - gjorde det muligt for faciliteten at nå sit mål om at indgå kontrakter til en værdi af 3 milliarder euro inden udgangen af 2017 (**punkt 25-29**).

68. Kommissionen koordinerede facilitetens strategiske retning ved hjælp af en fælles behovsvurdering, forvaltningsstrukturen og en resultatramme, som omfattede både

humanitær og ikkehumanitær støtte, men bistanden kunne være strømlinet yderligere. På sundheds- og uddannelsesområdet støttede faciliteten den samme type aktiviteter under forskellige instrumenter. Dette gjorde koordineringen mere kompleks og medførte, at der blev brugt parallelle forvaltningsstrukturer til finansiering af den samme type projekter. Endvidere blev EU-midlerne til Tyrkiet uden for faciliteten også brugt til at støtte nogle af de samme prioritetsområder som faciliteten (**punkt 31-33**).

#### **Anbefaling 2 - Mere strømlining og komplementaritet i bistanden**

Med hensyn til anden tranche af facilitetens budget bør Kommissionen udvikle en fælles strategi med en klar opgavefordeling mellem de forskellige instrumenter og EU's medlemsstater for at styrke sammenhængen og strømliningen i bistanden.

Måldato for gennemførelsen: 31. december 2019.

69. Facilitetens erklærede mål om at sikre komplementaritet i bistanden vedrører også forbindelserne mellem den humanitære del og den ikkehumanitære del. Selv om vi identificerede nogle gode eksempler på sundhedsområdet, hvor Kommissionen støttede overgangen fra humanitær til mere vedvarende udviklingsbistand, blev denne komplementaritet ikke systematisk opnået. På revisionstidspunktet var betingelserne for en overgang fra humanitær bistand til udviklingsbistand endnu ikke til stede i de fleste reviderede projekter (**punkt 34-35**).

#### **Anbefaling 3 - Gennemførelse af en strategi for overgang fra humanitær bistand til udviklingsbistand**

Kommissionen bør udarbejde og gennemføre en overgangsstrategi med det endelige mål at overdrage både humanitære og ikkehumanitære aktiviteter til de nationale myndigheder.

Måldato for gennemførelsen: 31. december 2021.

70. Vi konstaterede også, at der var muligheder for at forbedre produktiviteten i de humanitære projekter under faciliteten. For det første vurderede Kommissionen i sin gennemgang af projektforslagene ikke på en konsekvent og sammenhængende måde, om de budgetterede omkostninger var rimelige. For det andet var den kompensation for indirekte omkostninger, som blev betalt til de partnere, der gennemførte store projekter for kontant

bistand, høj og utilstrækkeligt begrundet - om end i overensstemmelse med den retlige ramme - og forhåndsbetalingerne var ikke tilpasset projekternes faktiske udgående pengestrømme (**punkt 38-44**).

#### **Anbefaling 4 - Forbedret produktivitet i projekter for kontant bistand**

Kommissionen bør bestræbe sig på at øge produktiviteten i store projekter for kontant bistand med henblik på bedre at afspejle deres særlige karakter og omfang, navnlig ved at:

- a) forhandle om en reduktion af den procentsats, som FN-gennemførelsespartneren opkræver for indirekte omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af ESSN
- b) sikre, at kontantoverførselsgebyret (for ESSN) kun betales, når det er behørigt begrundet og nødvendigt
- c) forhandle med partnerne om en lavere forfinansiering, som er bedre tilpasset projekternes forventede udgående pengestrømme.

Måldato for gennemførelsen: 31. december 2020.

71. Projekternes produktivitet afhænger også af, om de gennemføres rettidigt. Når et projekt er forsinket, skal omkostninger såsom lejeudgifter og lønninger måske stadig betales i længere tid. Ni af de ti reviderede projekter måtte forlænges og krævede i gennemsnit en tidsforlængelse på 60 %. De udfordrende arbejdsforhold var den vigtigste af de faktorer, som hindrede en rettidig gennemførelse af de projekter, der forvaltes af INGO'er (**punkt 45-46**).

#### **Anbefaling 5 - Dialog med de tyrkiske myndigheder om behovet for at sikre (I)NGO'er bedre arbejdsforhold**

Kommissionen bør gennem sin politik og sin politiske dialog på højt plan med de tyrkiske myndigheder forbedre arbejdsforholdene for (I)NGO'er i Tyrkiet.

Måldato for gennemførelsen: 31. december 2019.

72. Kommissionen indførte passende foranstaltninger til at overvåge de humanitære projekter og var klar over, om projekterne skred frem efter planen. Den største begrænsning var de tyrkiske myndigheders afvisning af at give adgang til den oprindelige liste over støtteberettigede modtagere under de to projekter for kontant bistand. Dette forhindrede

os og Kommissionen i at følge modtagerne fra registrering til betaling i forbindelse med denne væsentlige andel af facilitetens humanitære del (**punkt 49-53**).

73. Facilitetens resultatramme rapporterer om de konsoliderede resultater, men har nogle svagheder: Der er ikke fastsat basislinjer, milepæle eller kvantitative mål for de aggregerede indikatorer. Den offentlige rapportering var begrænset og omfattede ikke hele EU-bistanden til flygtninge i Tyrkiet (**punkt 54**).

#### **Anbefaling 6 - Udvidet overvågning og rapportering vedrørende faciliteten for flygtninge i Tyrkiet**

Kommissionen bør:

- a) insistere på, at de tyrkiske myndigheder giver gennemførelsespartnere med ansvar for projekter vedrørende kontant bistand fuld adgang til dataene om støtteberettigede modtagere med henblik på at forbedre ansvarligheden og effektiviteten af overvågningsrammen for disse flagskibsprojekter
- b) forbedre udformningen af facilitetens resultatramme, navnlig ved at fastsætte milepæle, mål og basislinjer for de aggregerede resultatindikatorer
- c) rapportere om de udgifter til støtte for flygtninge i Tyrkiet, der afholdes af EU-instrumenter uden for faciliteten.

Måldato for gennemførelsen: 31. december 2019.

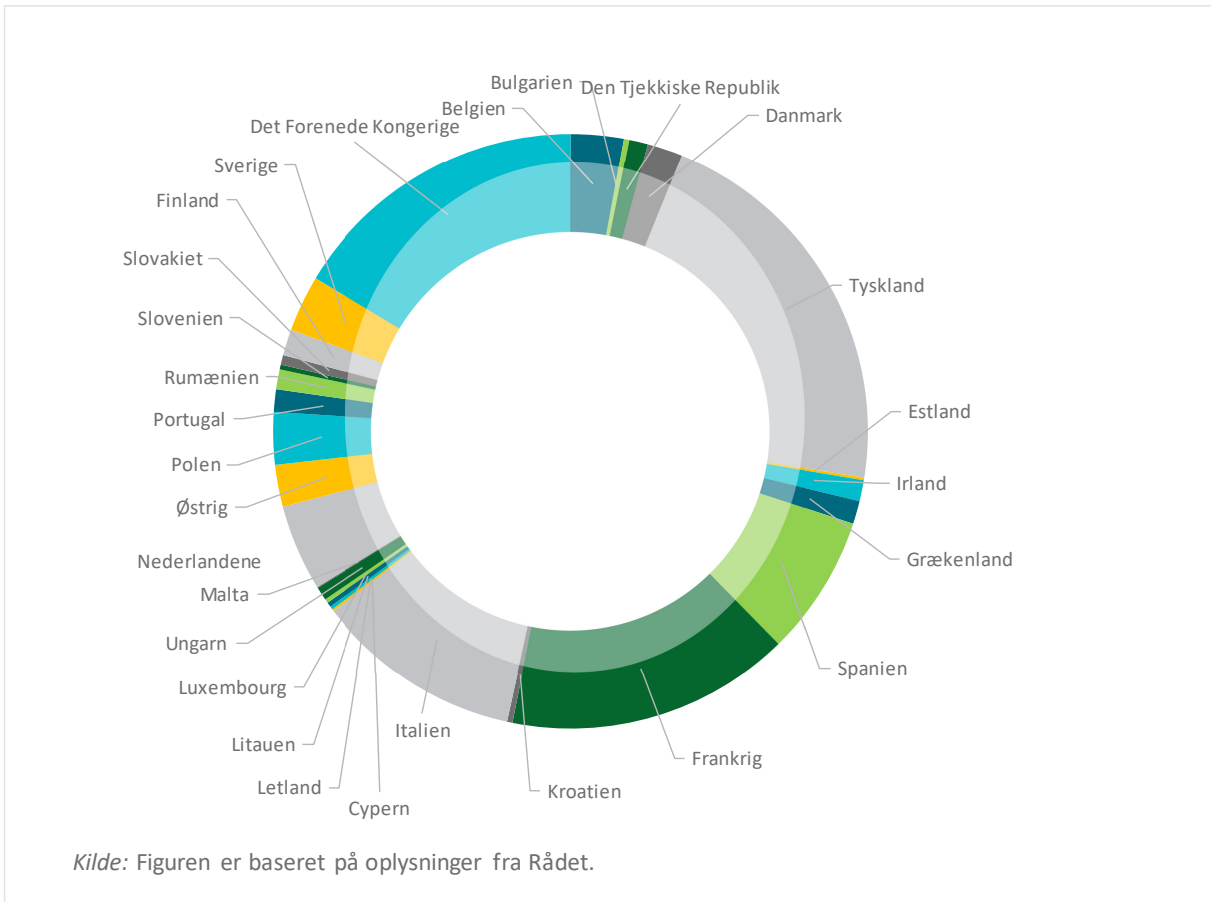
74. Alle de reviderede projekter bidrog til at opfylde flygtningenes vigtigste behov for husly, mad, sundhedspleje, uddannelse og beskyttelse. Seks af de ti projekter leverede alle eller de fleste af deres forventede output. Halvdelen af de reviderede projekter, hvoraf nogle stadig er i gang, har imidlertid endnu ikke opnået de forventede udfald, som blev defineret på det tidspunkt, hvor de blev godkendt til finansiering (**punkt 56-63**).

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 2. oktober 2018.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne

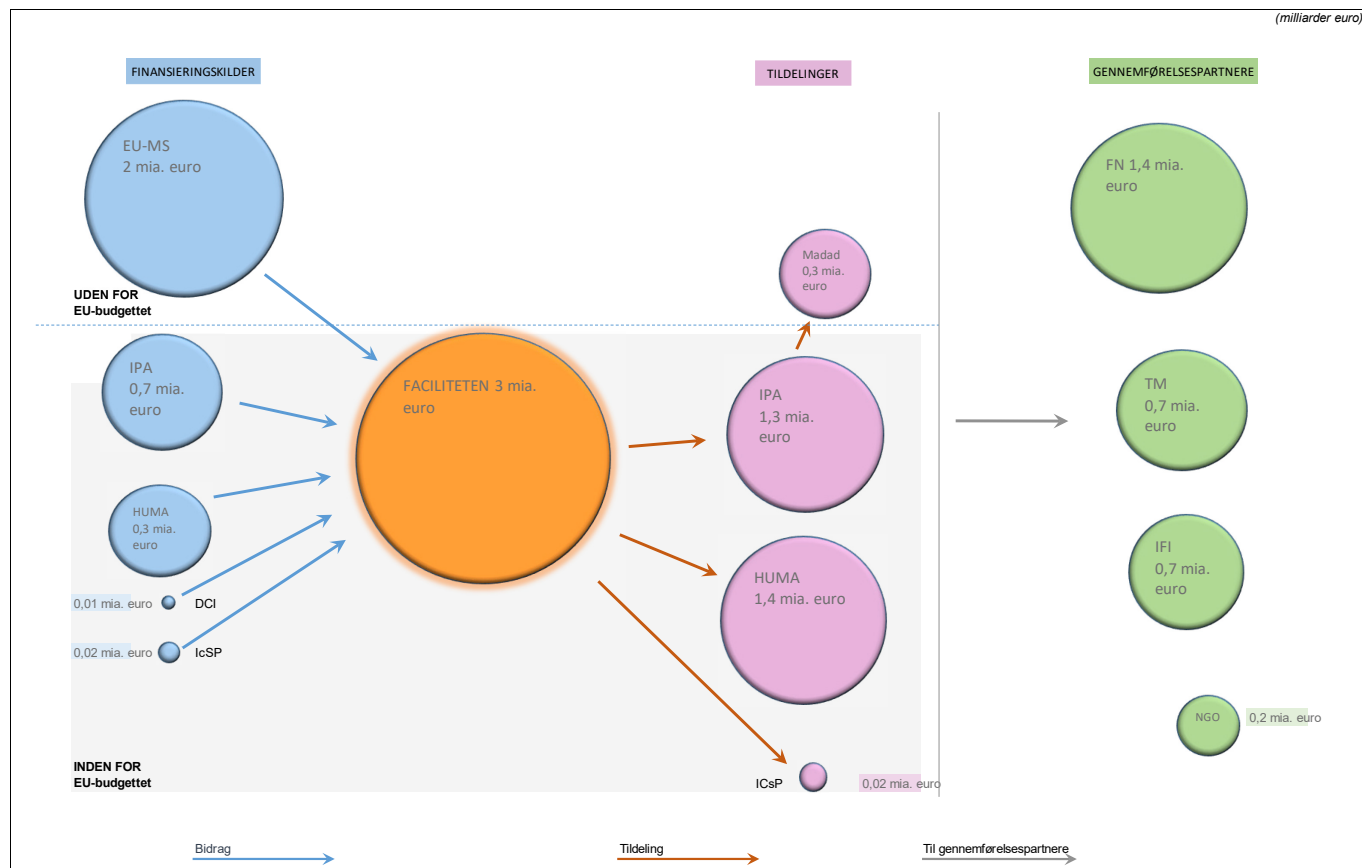
*Formand*

**Nationale bidrag til faciliteten for flygtninge i Tyrkiet**

Nationale bidrag til faciliteten for flygtninge i Tyrkiet (millioner euro)			
Belgien	57,6	Litauen	5,2
Bulgarien	5,9	Luxembourg	4,3
Den Tjekkiske Republik	20,4	Ungarn	14,7
Danmark	38,4	Malta	1,1
Tyskland	427,5	Nederlandene	93,9
Estland	2,8	Østrig	45,6
Irland	22,9	Polen	57,0
Grækenland	25,1	Portugal	24,4
Spanien	152,8	Rumænien	21,6
Frankrig	309,2	Slovenien	5,2
Kroatien	5,9	Slovakiet	10,5
Italien	224,9	Finland	28,4
Cypern	2,3	Sverige	61,3
Letland	3,5	Det Forenede Kongerige	327,6

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra Rådet for Den Europæiske Union.

## Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet: en koordineringsmekanisme



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

**BILAG III A****Oversigt over de reviderede humanitære projekter**

Nr.	Projekttitle	Sektor	Type partner	Finansielle oplysninger (millioner euro)					Tid			
				Tildelt beløb (euro)	Kontraktbeløb (a) (euro)	Ændret kontraktbeløb (b) (euro)	Difference (b-a) (euro)	Betalt beløb (euro)	Startdato	Oprindelig slutdato	Slutdato efter forlængelse	Difference (måneder)
1	Det sociale krisesikkerhedsnet (ESSN) er et generelt kontantoverførselssystem til håndtering af flygtninges daglige behov i Tyrkiet	Basale behov	FN-agentur	348,0	348,0	348,0	-	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Beskyttelse af og varige løsninger for flygtninge og asylansøgere i Tyrkiet	Beskyttelse	FN-agentur	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Betingede kontantoverførsler til uddannelse med henblik på at øge indskrivningen og forbedre fremmødet blandt flygtningebørn	Uddannelse - beskyttelse	FN-agentur	34,0	34,0	34,0	-	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Støtte til afpassede og kulturelt følsomme sundhedsydelse for syriske flygtninge	Sundhed	FN-agentur	10,0	10,0	10,0	-	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Livsvigtige primære sundhedsydelse til de mest sårbare befolkningsgrupper og styrkelse af deres modstandsdygtighed gennem mental sundhed og psykologisk bistand, rehabiliteringsaktiviteter og støtte til beskyttelse af overlevende efter kønsbaseret vold	Sundhed - beskyttelse	INGO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Lettelse af flygtninges adgang til sundhedstjenester og psykosociale tjenester	Sundhed	INGO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Akut humanitær bistand til syriske flygtninge i Tyrkiet	Uddannelse - beskyttelse	INGO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Afbødning af centrale risici med hensyn til beskyttelsen af flygtninge, gennem målrettet oplysning, styrkelse af henvisningsordningerne og specialiseret bistand	Beskyttelse	INGO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	En reaktionsmekanisme, som omfatter flere interessenter og flere sektorer, sikrer forbedret adgang til inkluderende kvalitetstjenester for de mest sårbare syriske og ikke-syriske flygtninge i Tyrkiet, herunder personer med handicap (Izmir og Istanbul by)	Sundhed	INGO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Støtte til de mest sårbare kvindelige flygtninge, herunder piger, så de kan få adgang til tjenester for seksuel og reproduktiv sundhed og tjenester vedrørende seksuel og kønsbaseret vold	Sundhed - beskyttelse	FN-agentur	9,0	9,0	9,0	-	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	-

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Kommissionen (april 2018).

**BILAG III B****Resultaterne af de reviderede projekter**

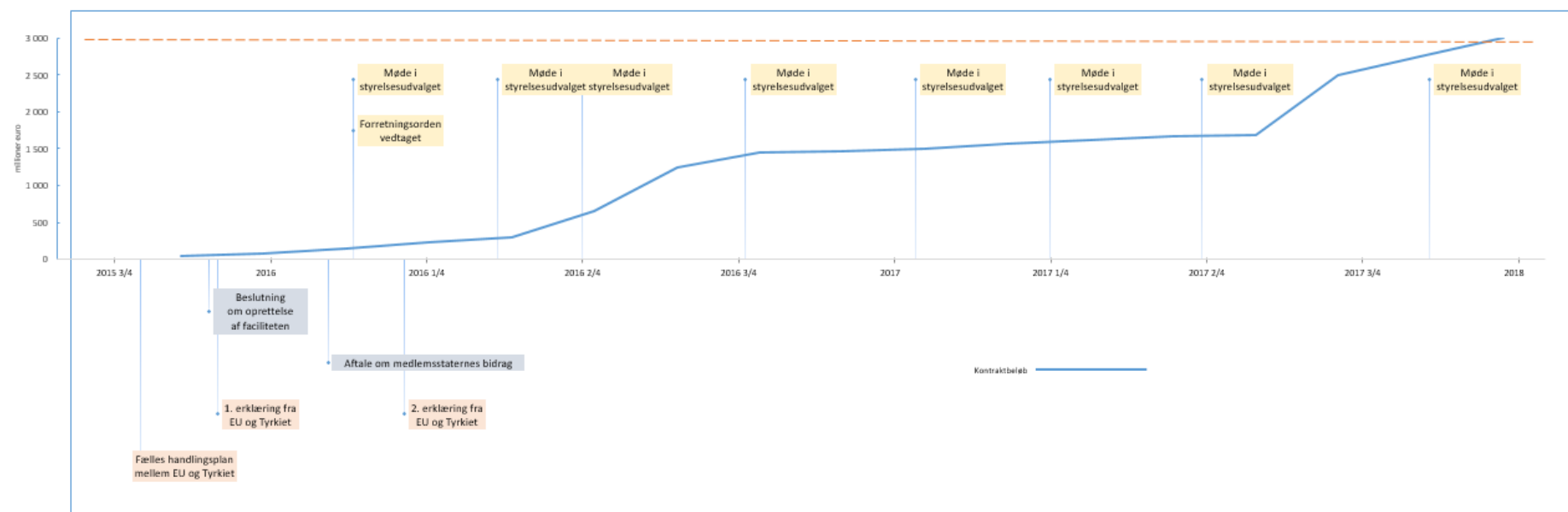
Nr.	Projekttitle	Sektor	Type partner	Udformning		Gennemførelse		Effektivitet		Overgangs-/exitstrategi
				Relevans	Rettidig	Budget	Output leveret	Udfald opnået		
1	Det sociale krisesikkerhedsnet (ESSN) er et generelt kontantoverførselsystem til håndtering af flygtninges daglige behov i Tyrkiet	Basale behov	FN-agentur	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
2	Beskyttelse af og varige løsninger for flygtninge og asylansøgere i Tyrkiet (resultat 1: kontrol)	Beskyttelse	FN-agentur	Grøn	Rød	Rød	Grøn	Grøn	Grøn	Ikke relevant
	Beskyttelse af og varige løsninger for flygtninge og asylansøgere i Tyrkiet (resultat 2-4: registrerings- og beskyttelsesaktiviteter)			Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
3	Betingede kontantoverførsler til uddannelse med henblik på at øge indskrivningen og forbedre fremtiden blandt flygtningebørn	Uddannelse - beskyttelse	FN-agentur	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Ikke tilgængelig	Grøn
4	Støtte til afpassede og kulturelt følsomme sundhedsydelser for syriske flygtninge	Sundhed	FN-agentur	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
5	Livsvigtige primære sundhedsydelser til de mest sårbare befolkningsgrupper og styrkelse af deres modstandsdygtighed gennem mental sundhed og psykologisk bistand, rehabiliteringsaktiviteter og støtte til beskyttelse af overlevende efter kønsbaseret vold	Sundhed - beskyttelse	INGO	Grøn	Rød	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
6	Lettelse af flygtninges adgang til sundhedstjenester og psykosociale tjenester	Sundhed	INGO	Grøn	Rød	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
7	Akut humanitær bistand til syriske flygtninge i Tyrkiet	Uddannelse - beskyttelse	INGO	Grøn	Rød	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
8	Afbødning af centrale risici med hensyn til beskyttelsen af flygtninge, gennem målrettet oplysning, styrkelse af henvisningsordningerne og specialiseret bistand	Beskyttelse	INGO	Grøn	Rød	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
9	En reaktionsmekanisme, som omfatter flere interessenter og flere sektorer, sikrer forbedret adgang til inkluderende kvalitetstjenester for de mest sårbare syriske og ikke-syriske flygtninge i Tyrkiet, herunder personer med handicap (Izmir og Istanbul by)	Sundhed	INGO	Grøn	Rød	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn
10	Støtte til de mest sårbare kvindelige flygtninge, herunder piger, så de kan få adgang til tjenester for seksuel og reproduktiv sundhed og tjenester vedrørende seksuel og kønsbaseret vold	Sundhed - beskyttelse	FN-agentur	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn	Grøn

Relevans	Tid	Budget	Output	Udfald	Overgang
Tilfredsstillende	Ingen forlængelse	> 80 % forbrug	Fuldt ud nået	Fuldt ud nået	Gennemført og afsluttet
Overvejende tilfredsstillende	Forlænet uden indvirkning på aktiviteterne	Ikke relevant	Overvejende nået	Overvejende nået	Vedtaget
Overvejende utilfredsstillende	Ikke relevant	Lavt budgetforbrug	Overvejende ikke nået	Overvejende ikke nået	Under drøftelse
Utilfredsstillende	Forlænet med indvirkning på aktiviteterne	Ekstra finansiering leveret	Ikke nået	Ikke nået	Planer ikke fastlagt

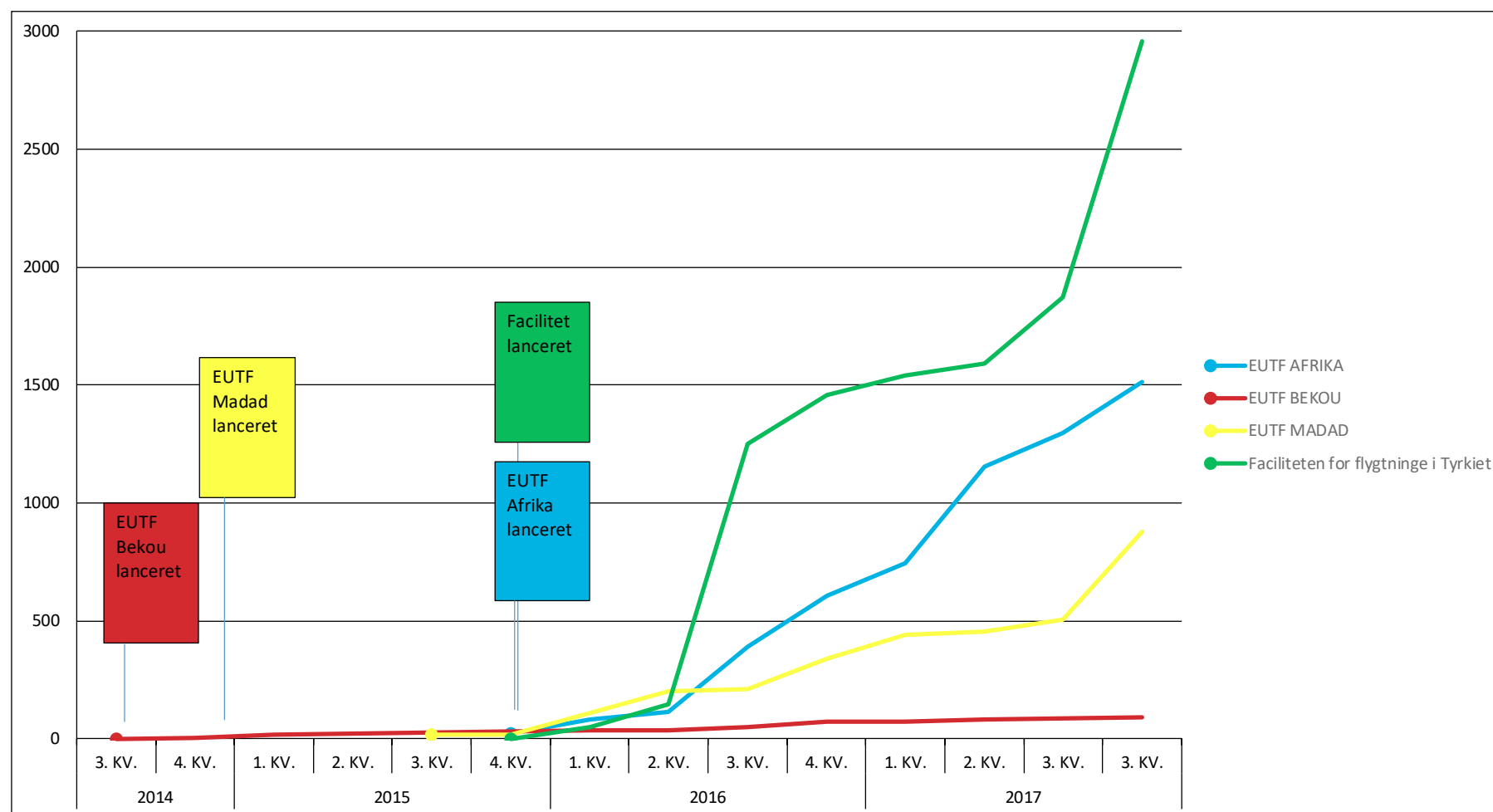
Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**BILAG IV****Liste over revisionssamtaler, der blev gennemført i Tyrkiet i 2018**

Besøg	Navn på den besøgte enhed
22. januar	EU's delegation, ambassadøren, GD ECHO's kontor
22. januar	Verdensfødevareprogrammet (WFP)
23. januar	Den fælles forvaltningsenhed, ESSN
23. januar	Verdenssundhedsorganisationen (WHO)
23. januar	Sundhedsministeriet
24. januar	Ministeriet for familie- og socialpolitik
24. januar	De Forenede Nationers Befolkningsfond (UNFPA)
24. januar	Indenrigsministeriet - generaldirektoratet for migrationsstyring
24. januar	International Medical Corps
24. januar	Uddannelsesministeriet
25. januar	De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)
25. januar	KfW Development Bank
25. januar	Verdensbanken
25. januar	Katastrofe- og krisehåndteringsenheden (AFAD)
25. januar	De Forenede Nationers Børnefond (UNICEF)
25. januar	Handicap International
25. januar	De Forenede Nationers Befolkningsfond (UNFPA)
25. januar	GD ECHO's kontor i Istanbul
26. januar	Modtagere under CCTE og ESSN
26. januar	Fond for social bistand og solidaritet
26. januar	Médecins du Monde
26. januar	Verdenssundhedsorganisationen (WHO)
29. januar	Servicecentret for Tyrkisk Røde Halvmåne
29. januar	De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR)
29. januar	Fond for social bistand og solidaritet
30. januar	Modtagere under CCTE og ESSN
30. januar	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE)
30. januar	GD ECHO's kontor i Gaziantep

































**Vigtige datoer og begivenheder i forbindelse med faciliteten**











Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**BILAG VI****Hastigheden for kontraktindgåelse under faciliteten sammenlignet med EU's trustfonde (millioner euro)**

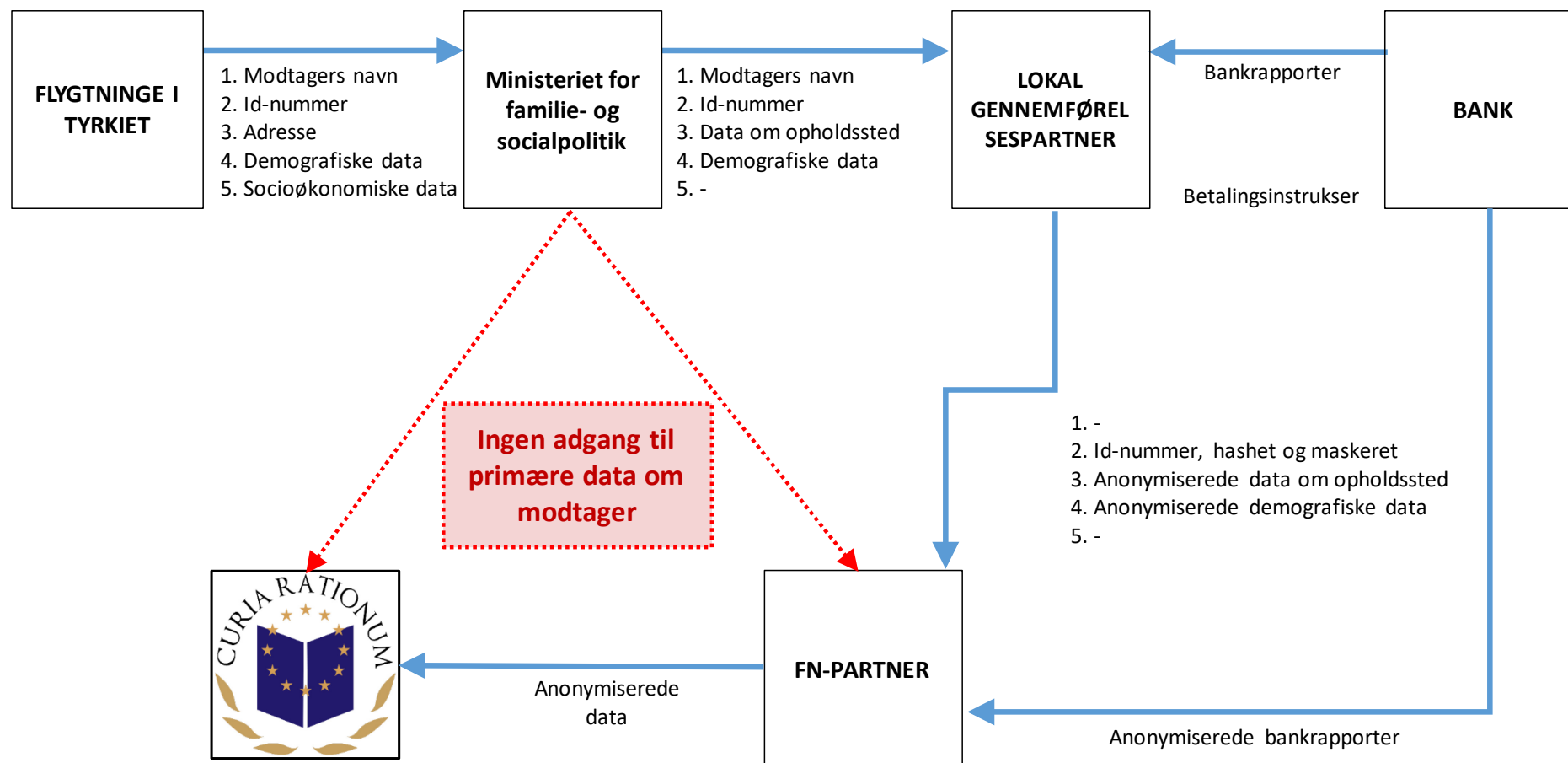
Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

### Kompleksiteten af EU's bistand til flygtninge i Tyrkiet - eksempel fra uddannelsessektoren

Finansieringskilde	Instrument	Ikkeformel uddannelse	Vinterforberedelse og kuponer til basale behov	Børnebeskyttelse	Betingede kontantoverførsler til uddannelse	Skolebustransport	Uddannelse og ansættelse af lærere	Undervisning i tyrkisk	Mindre børn	Videregående uddannelse og erhvervsuddannelse	Skoleinfrastruktur	Skoleudstyr og materialer	Bæredygtig energi for skoler	Andet (f.eks. institutionel støtte)
Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet	Faciliteten, GD ECHO	 	 											
	Faciliteten, EUTF MADAD			 		 	 	 		  	 	  		 
	Faciliteten, IPA											 	  	
EU-finansiering (uden for faciliteten)	MADAD uden for faciliteten													
	IPA uden for faciliteten													
EU MS (uden for faciliteten)	Tyskland (eksempel)			 			  							

-  Uddannelsesministeriet
-  UNICEF
-  UNHCR
-  Verdensbanken
-  KfW
-  Concern Worldwide
-  DAAD
-  Spark
-  IOM
-  GIZ

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**BILAG VIII****Datastrøms- og dataadgangsbegrænsninger vedrørende ESSN-modtagere**

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING**  
**"FACILITETEN FOR FLYGTNINGE I TYRKIET: STØTTEN ER NYTTIG, MEN BØR**  
**FORBEDRES FOR AT GIVE MERE VALUTA FOR PENGENE"**

**RESUMÉ**

III. Faciliteten er i fokus i erklæringen fra EU og Tyrkiet fra marts 2016. Erklæringen har medvirket til at løse den akutte migrationskrise, som satte Den Europæiske Union under alvorligt pres i slutningen af 2015 og starten af 2016. Efter at der blev opnået enighed om erklæringen fra EU og Tyrkiet, stoppede tilstrømningen af flygtninge til de græske øer næsten fra den ene dag til den anden, og antallet af migranter, der døde under irregulær grænsepassage, faldt med mere end 95 %.

Faciliteten er den eneste del af erklæringen, der trådte i kraft med det samme, og som konsekvent har skabt resultater i de seneste to år, hvilket bekræfter, at EU er i stand til at holde sine løfter på en måde, som er håndgribelig og synlig for både alle de politiske aktører og den brede offentlighed. Faciliteten er i løbet af de seneste to år blevet EU's flagskibsinitiativ og en model for gennemførelsen af koordineret EU-bistand inden for rammerne af EU's migrationspolitik, som er under udvikling.

Faciliteten har givet mulighed for hurtig mobilisering af 3 mia. EUR i støtte fra EU og medlemsstaterne til flygtninge i Tyrkiet, hvor de eksisterende EU-instrumenter er anvendt på en koordineret måde. I en politisk ustabil periode, hvor der bl.a. havde været et mislykket kupforsøg i Tyrkiet, blev der indgået forpligtelser og kontrakter for 3 mia. EUR, og tæt på 2 mia. EUR blev udbetalt inden for en tidsramme på 20 måneder i fuld overensstemmelse med EU's proceduremæssige og retlige rammer.

Kommissionen vil gerne understrege, at de fleste projekter har skabt de forventede resultater. Det største projekt, det sociale krisesikkerhedsnet (ESSN), som udgør 76 % af de bevilgede midler, opfyldte sine målsætninger i tilfredsstillende grad. Endvidere bemærker Kommissionen, at kun to projekter blev afsluttet i løbet af den reviderede periode, eftersom de fleste projekter måtte forlænges, hvilket primært skyldtes den meget vanskelige situation.

IV. Kommissionen bemærker, at begge prioriterede områder var blevet programmeret, og at kommunale infrastrukturentilgange ikke kunne gennemføres, fordi de projekter, som Tyrkiet havde ansøgt om støtte til, ikke var modne nok.

V. Kommissionen mener, at støtte til samme type aktiviteter gennem parallelle instrumenter gav mulighed for komplementaritet og ikke førte til dobbeltarbejde eller overlappning, ligesom det gav Kommissionen mulighed for at reagere hurtigere, fordi forskellige instrumenter blev mobiliseret på forskellige tidspunkter.

Faciliteten er en koordineringsmekanisme, som har til formål at koordinere mobiliseringen af EU-budgettet og medlemsstaternes ressourcer, og som giver mulighed for at mobilisere de eksisterende instrumenter *parallelt*.

VI. Kommissionen vil gerne fremhæve, at der er andre eksempler på komplementaritet: Eksempler på uddannelsesområdet omfatter mobilisering af det direkte tilskud til uddannelsesministeriet i komplementaritet med projektet om betingede kontantoverførsler til uddannelse. I denne sektor var støtten til formel uddannelse i det væsentlige rettet mod at fjerne de økonomiske hindringer for adgang til skole og at udarbejde alternative læseplaner for børn, som ikke går i skole.

I sundhedssektoren har koordineringsindsatsen resulteret i gradvis integration af klinikker, der forvaltes af INGO, i sundhedsministeriets ordning med sundhedscentre for migranter.

For den anden tranche bør ESSN's overgang suppleres af skræddersyet socioøkonomisk støtte baseret på en omfattende profilering af ESSN-støttemodtagere.

VII. Kommissionen vil gerne understrege, at budgetterne nu i overensstemmelse med en anbefaling fra Revisionsretten i forbindelse med en tidligere revision systematisk analyseres, når forslagene vurderes.

Denne vurdering har siden slutningen af 2017 indgået i den obligatoriske oversigt, der skal udfyldes, før et tilskud tildeles. Projekterne i stikprøven til denne beretning fik tildelt støtte før slutningen af 2017.

Kommissionen er bundet af bestemmelserne i den gældende FAFA<sup>1</sup>, som foreskriver klare grænser for forfinansiering og indirekte omkostninger, der kan være på op til 7 %. Eftersom FN-agenturet imidlertid generelt nedbragte sine indirekte administrationsomkostninger fra 7 % til 6,5 %, er de indirekte administrationsomkostninger for den anden ESSN-aftale også blevet reduceret. Kommissionen opfordrer fortsat indtrængende partnerne til at nedbringe deres indirekte omkostninger for store kontanttransaktioner, men det er ikke muligt, medmindre partneren er indforstået hermed.

VIII. Eftersom Kommissionen ikke kan indgå aftale direkte med en statslig enhed, er det kontraktlige forhold mellem Kommissionen og den internationale organisation i overensstemmelse med FAFA. Derfor deles data til overvågningsformål ikke direkte med Kommissionen, men gennem partneren.

Kommissionen anerkender, at partnerne ikke havde fuld adgang til data om modtagerne på grund af juridiske begrænsninger relateret til databeskyttelseslovgivningen. De har imidlertid etableret systemer, der er så robuste, som det var muligt med disse begrænsninger.

For ESSN, projektet for kontant bistand, giver de data, der deles med partnerne gennem den lokale gennemførelsespartner, mulighed for at foretage en grundig kontrol.

Endelig forsøger partnerne og Kommissionen stadig at overbevise de tyrkiske myndigheder om, at der skal være bedre adgang til data. Der er gjort fremskridt på dette område i de seneste måneder, hvor partnerne eksempelvis har fået adgang til den finansielle platform.

IX. Indikatorer og mål er ved at blive færdigbehandlet, og den offentlige rapportering var begrænset, fordi overvågningen af faciliteten stadig var i pilotfasen.

I henhold til reglerne for faciliteterne skal Kommissionen kun rapportere om facilitetens resultater. Kommissionen bruger andre værktøjer til at rapportere om sin samlede bistand til Tyrkiet.

X. Det er vigtigt at tage hensyn til projekternes ambitionsniveau, kompleksitet og hidtil usete omfang. Justeringer i tidsrammen, budgettet eller output/resultater er tilpasninger, som er nødvendige for at nå målene.

Det største projekt, ESSN, som tegner sig for 76 % af de tildelte midler, opfyldte sine målsætninger i tilfredsstillende grad. Den hurtige opskalering af dette projekt og dets effektivitet med hensyn til at nå befolkningen er stadig uden fortilfælde.

XI. Kommissionen accepterer alle anbefalingerne.

Fjerde led: ESSN og CCTE er allerede meget omkostningseffektive efter humanitære standarder, men Kommissionen vil forhandle sig frem til de lavest mulige indirekte omkostninger med sine partnere (se punkt VII ovenfor og anbefaling 4(a)).

Femte led: Kommissionen vil fortsat samarbejde med de tyrkiske myndigheder om at forbedre arbejdsforholdene for (I)NGO'er i Tyrkiet.

## **INDLEDNING**

<sup>1</sup> FAFA: Finansiell og administrativ rammeaftale, undertegnet af Det Europæiske Fællesskab og De Forenede Nationer i 2003.

7. Kommissionen vil gerne understrege, at faciliteten har to trancher, der skal programmeres og indgås kontrakter for i henholdsvis 2016-17 og 2018-2020. Det betyder, at facilitetens overgangs- eller exitstrategier bør evalueres under hensyntagen til den anden tranche.

10. Kommissionen bemærker, at Europa-Parlamentets medlemmer inviteres til møder i styringsudvalget og regelmæssigt deltager i disse møder, hvilket sikrer ansvarligheden i faciliteten.

## **BEMÆRKNINGER**

19.

c) Kommissionen bemærker, at der blev taget hensyn til de ikkesyriske flygtnings behov i begge facilitetens dele efter "én flygtning"-tilgangen, hvor der ikke forskelsbehandles mellem personer af forskellig nationalitet/oprindelse.

### **Tekstboks 1 – ESSN: Et innovativt projektdesign til at imødekomme flygtnings behov**

Kommissionen vil gerne fremhæve, at ESSN er innovativ og ambitiøs og allerede har over 1,3 millioner støttemodtagere, og at den dermed har opfyldt sine mål i tilfredsstillende grad.

28.

a) Kommissionen bekræfter, at kontraktindgåelsen for de pågældende projekter var i overensstemmelse med de gældende retlige rammer.

32. Kommissionen mener, at støtten til samme type aktiviteter gennem parallelle instrumenter gav mulighed for komplementaritet og ikke førte til dobbeltarbejde eller overlapning. Den gav Kommissionen mulighed for at reagere hurtigere, fordi forskellige instrumenter blev mobiliseret på forskellige tidspunkter, hvilket er afgørende for indsatsen i nødsituationer.

Endvidere skyldes anvendelsen af forskellige instrumenter med forskellige gennemførelsespartnere til samme type aktiviteter i samme sektorer med samme mål facilitetens karakter, idet den er en mekanisme, som koordinerer flere EU-instrumenter.

### **Tekstboks 3 – Eksempler på finansiering af den samme type aktiviteter under forskellige instrumenter**

#### **Uddannelse**

Kommissionen vil gerne understrege, at der på trods af kompleksiteten i forvaltningen og koordineringen ikke har været nogen tilfælde af overlapning eller dobbeltarbejde.

#### **Beskyttelse**

Første led: Kommissionen mener, at det eksempel, som Revisionsretten angiver, faktisk viser, hvor effektiv koordineringsmekanismen er. I stedet for at et projekt modtager dobbeltfinansiering, arbejdede Kommissionens tjenestegrene tæt sammen for at sikre, at partneren modtog den rette støtte til den rette type aktiviteter.

Andet led: Facilitetens resultatramme dækker i henhold til mandatet udelukkende projekter finansieret under faciliteten.

33. Kommissionen vil gerne understrege, at støtte til samme type aktiviteter gennem parallelle instrumenter gav mulighed for komplementaritet og ikke førte til dobbeltarbejde eller overlapning, ligesom det gav Kommissionen mulighed for at reagere hurtigere, fordi forskellige instrumenter blev mobiliseret på forskellige tidspunkter.

Faciliteten er en koordineringsmekanisme, som har til formål at koordinere mobiliseringen af EU-budgettet og medlemsstaternes ressourcer, og som giver mulighed for at mobilisere de eksisterende instrumenter *parallelt*. Beretningen indeholder ikke nogen eksempler på dobbeltarbejde eller

overlapping, hvilket giver Kommissionen grund til at konkludere, at koordineringen af faciliteten var effektiv.

34. Kommissionen har forsøgt at sikre den størst mulig komplementaritet i alle sektorer. Ud over sundhed nævnes der andre eksempler som GD NEAR's mobilisering af direkte uddannelsesstøt med GD ECHO's betingede kontantoverførsel til uddannelse.

At udarbejde fælles gennemførelsesplaner ville have været meget tidskrævende og have undermineret målet om hurtig mobilisering af ressourcer. Situationen i Tyrkiet i 2016 og de enorme mangler i indsatsen betød, at det var nødvendigt at fokusere på at opnå hurtige resultater frem for på processen.

Kommissionen vil se på, hvordan komplementariteten og sammenhængen kan forbedres for den humanitære og ikkehumanitære bistand.

35. Kommissionen vil gerne understrege følgende punkter:

i) Overgang og exit fra humanitær bistand er fuldt ud integreret i strategien for facilitetens anden tranche. Sidstnævnte drøftes primært på politik-/sektorniveau og ikke på projektniveau. Kommissionen handlede på grundlag af tilsagnet i erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016, som blev opfyldt af Rådet i juni 2018, om, at der ville være en anden tranche og dermed en gennemførelsesperiode efter 2018.

ii) Forvaltningsrammen er et internt planlægningsdokument, som har til formål at fremme overvågningen af gennemførelsen. Det er som sådan et levende dokument, som vil ændre sig i takt med situationen. Forvaltningsrammen identificerer kontekstuelle risici, der kunne bringe gennemførelsen og overgangen i fare. Mange af disse blev faktisk til virkelighed og forsinkede denne proces på trods af de afhjælpende foranstaltninger, som Kommissionen og dens partnere traf.

iii) Overgang kan kun lade sig gøre, når projekterne er modne nok. Dette var ikke tilfældet for de fleste projekter i de første 18 måneder, hvor størstedelen af dem var lige ved at blive rullet ud. Dette gjaldt navnlig flagskibsprojekterne.

#### **Tekstboks 4 – Eksempler på gode og svage projektovergangsstrategier**

Femte afsnit: ESSN er finansieret frem til starten af 2019 (afhængig af udrulning og valutakurs). Overgangen kræver en vis grad af modenhed for projektet samt kapacitet for de aktører, der skal medvirke i overdragelsen. Hvis overgangen sker for tidligt, kan det risikere at blive en rodet exit, som muligvis kan skabe forstyrrelser i ydelsen af bistand. Der er planlagt drøftelser om overgang og exit i forbindelse med den anden del af faciliteten for flygtninge i Tyrkiet (FRIT II).

38.

a) På baggrund af en nylig revisionsberetning traf Kommissionen foranstaltninger til at sikre, at analysen af de budgetterede omkostninger sker på en ensartet og omfattende måde for alle projektforslag. Endvidere har den obligatoriske oversigt, enhedsformularen ("Single Form"), siden slutningen af 2017 indeholdt et nyt felt, hvor projekternes direkte omkostninger opdeles i operationelle omkostninger og administrationsomkostninger. Projekterne i stikprøven til denne beretning fik tildelt støtte før slutningen af 2017.

b) Kommissionen vil gerne understrege, at omkostningerne pr. modtager i de fleste projekter afhænger af omstændighederne og den enkelte sag. Derfor er det vanskeligt at analysere omkostningerne og anvende kvantitative benchmarks, og en sammenligning mellem forslagene er ikke nødvendigvis altid relevant som følge af arten og udviklingen i den ydede tjeneste, de administrative forhindringer og ændringen af forretningsmodellen.

Kommissionen er enig i, at det er vanskeligt at fastsætte benchmarks for budgetterne.

Ekspert på stedet og landeansvarlige vurderer koncist projekternes omkostningseffektivitet.

Eftersom de enkelte projekter er baseret på en konkret behovsvurdering, der afhænger af tid og sted, foretager Kommissionen projektspecifikke vurderinger, men det er ikke altid relevant at sammenligne forslagene.

### **Tekstboks 5 – Eksempler på utilstrækkelig vurdering af omkostningernes rimelighed**

Første afsnit: Se svarene på afsnit 38(a).

Andet afsnit: For dette specifikke projekt kan omkostningerne pr. støttemodtager ikke sammenlignes fra ét tilskud til et andet, fordi det drejede sig om meget forskellige tjenester. De leverede tjenester var i første omgang primær sundhedspleje til et stort antal modtagere, men udviklede sig til postoperativ og fysisk rehabilitering til et mindre antal modtagere.

Forretningsmodellerne er også forskellige i de enkelte projekter: I dette tilfælde har partnerens model for integration af både primær og sekundær sundhedspleje i den samme facilitet givet mulighed for at nedbringe nogle af administrationsomkostningerne, mens andre sundhedsprojekter støttede forskellige faciliteter, som var tilpasset forskellige sundhedsydelser, og dermed havde højere administrationsomkostninger.

40. Kommissionen er underlagt FAFA-bestemmelserne om den detaljeringsgrad, den kan kræve af partnerne. Ændringer af betingelserne i FAFA kan ikke gennemføres af Kommissionen alene, men skal aftales mellem partnerne. Kommissionen insisterede ikke desto mindre på at indhente flere oplysninger, ikke mindst om overførsler til gennemførelsespartnerne. Dette er sket i form af forklarende beskrivelser af omkostningerne.

Det bør også bemærkes, at de humanitære projekter, som FN står for, gennemføres under indirekte forvaltning efter en søjlevurdering.

42. ESSN har været et internt benchmark, og de vigtigste spørgsmål under forhandlingerne om dette program har dannet grundlag for Kommissionens retningslinjer for kontantoverførsler, som er blevet anvendt i varierende grad i alle efterfølgende programmer for store kontantoverførsler. Tyrkiet er et særligt tilfælde, navnlig på grund af omfanget af aktiviteterne, som ligger langt over den tærskel på 10 millioner EUR, der er angivet i retningslinjerne for kontantoverførsler.

43. I de fleste humanitære projekter og udviklingsprojekter i verden måles de nationale regerings bidrag som led i deres eksisterende systemer ikke i forhold til budgettet for specifikke projekter, men som en del af den tilgængelige infrastruktur for gennemførelsen af projekterne.

Med hensyn til overgang er den nationale regering altid velkommen til at yde et bidrag og overtage omkostninger. Vi bør ikke rejse tvivl om donorerens bidrag.

44.

a) Kommissionen vil bestræbe sig på at nedbringe de indirekte omkostninger for kontantprojekter, som det allerede er fastlagt i retningslinjerne for kontantoverførsler (se også punkt VII i resuméet og anbefaling 4a)).

Kommissionen forhandlede om størrelsen af de indirekte omkostninger for dette projekt med partneren, som det kan ses af den relevante dokumentation. Den kan imidlertid ikke ensidigt pålægge partneren dette. Eftersom de indirekte omkostninger ifølge FAFA-bestemmelserne kan være på op til 7 %, og da partnerens interne regler, som kun kan ændres af dens bestyrelse, foreskriver, at de indirekte omkostninger skal være 7 % og 6,5 % fra slutningen af 2017, var der ikke meget at forhandle om.

b) Det lokale partnerskabs merværdi skal fremhæves, fordi det var en afgørende forudsætning for projektets succes. Den platform, som de lokale partnere har udviklet, sikrer kritiske aspekter vedrørende ansvarlighed over for den berørte befolkning, hvilket giver mulighed for at følge

modtagerne og informere dem rettidigt. Platformen er også det værktøj, der bruges til at oplyse modtagerne om deres konkrete situation, når der konstateres uregelmæssigheder i betalingerne.

Størrelsen af det gebyr, der opkræves fra den partner, der er ansvarlig for forvaltning af platformen, er normal praksis for programmer for kontantoverførsler, hvor et FN-agentur er involveret. Hvis der blev opkrævet samme gebyrer i CCTE-programmet, ville det medføre dobbeltfinansiering: Årsagen til, at gebyret ikke var med i CCTE, var netop, at Kommissionen ikke ville betale for den samme tjeneste to gange.

c) Der blev gjort en stor indsats for at forhandle sig frem til lavere forfinansieringsniveauer, men dette blev ikke accepteret af partnerne og kan ikke pålægges ensidigt af Kommissionen. Kommissionen er underlagt FAFA-bestemmelserne.

45. Kommissionen vil gerne gentage betydningen af fleksibilitet, når den gennemfører projekter, med henblik på at give partnerne mulighed for at gennemføre projektet i praksis på trods af de retlige/administrative eller operationelle udfordringer, der måtte opstå. Omkostningsfrie forlængelser er ikke forsinkelser som sådan, men en mekanisme, som sikrer og tilpasser leveringen under ofte ugunstige og udfordrende omstændigheder. Uden sådanne forlængelser kan det blive meget vanskeligere at nå målene, hvilket kan medføre ressourcespild, dvs. ineffektivitet.

Forlængelser af projekter påvirker ikke systematisk et projekts effektivitet eller reducerer den støtte, der er til rådighed for de endelige modtagere. For så vidt angår de reviderede projekter, hvis varighed blev forlænget, er forlængelserne blevet overvåget nøje. Forlængelserne kan få en neutral eller endda en positiv virkning på projekternes effektivitet.

Generelt er de yderligere administrative omkostninger ved en omkostningsfri forlængelse beskedne i forhold til de fordele, der opnås ved at give partneren mere tid til at gennemføre sine aktiviteter under sådanne vanskelige omstændigheder, hvor problemerne ofte er uden for dens kontrol. Endvidere medfører den aftalte forlængelse ikke altid øgede administrative omkostninger generelt, eftersom den fuldstændige struktur ikke nødvendigvis er på plads i begyndelsen af projektet.

46. Kommissionen vil gerne understrege vigtigheden af at overbevise partnerne om, at de skal vælge ambitiøse mål, og hjælpe dem med at nå dem. Dette har været tilfældet for de fleste projekter, og målene er i overvejende grad blevet nået, selv om det i nogle tilfælde har været med forsinkelse.

Kommissionen mener, at det ikke vil give meget incitament til at søge at opnå forbedringer, hvis partnerne får mulighed for at vælge at ende med uambitiøse resultater. Det er lige så vigtigt for partnerne at vide, at de ikke vil blive straffet, hvis de sætter overliggeren højt, men vil få lov til at foretage ændringer, hvis det er nødvendigt for at opfylde målene.

## **Tekstboks 6 – Eksempler på forsinkelser og vanskeligheder i forbindelse med projekter**

### **Projekt 2 – Beskyttelse af og varige løsninger for flygtninge og asylansøgere i Tyrkiet**

Kommissionen er enig i, at partneren havde en lang række administrative og tekniske problemer under gennemførelsen af projektet. Kommissionen vil også gerne fremhæve ambitionsniveauet og vigtigheden af projektet, eftersom kontrolprocessen var af et hidtil uset omfang, som sandsynligvis vil kræve mere tid og flere ressourcer.

Den iværksatte kontrol er blevet forbedret med tiden. I starten af projektet, hvor de ansatte medarbejdere var uerfarne, kunne de afholde 10-15 samtaler om dagen. Efterhånden som projektet skred frem, fik personalet mere erfaring og var i stand til at sætte farten op. I dag afholder de 20-25 samtaler.

Dette har betydet, at antallet af kontrollerede personer er gået fra omkring 1 million på tidspunktet for revisionen til 1,82 millioner i juli 2018.

### **Projekt 10 – Støtte til de mest sårbare kvindelige flygtninge, herunder piger**

Kommissionen har allerede aftalt en klar overgangsproces med sundhedsministeriet med henblik på at integrere sikre steder til kvinder og piger i netværket af sundhedscentre for migranter.

51. Adgang til modtagernes personoplysninger er en del af den bredere debat om databeskyttelsesreglerne. Ifølge Kommissionens retningslinjer til partnerne om store kontantoverførsler skal det garanteres, at alle personoplysninger beskyttes i overensstemmelse med de internationale og nationale databeskyttelsesstandarder.

52. Kommissionen anerkender, at der er svagheder i adgangen til personoplysninger (modtagernes navne), men vil gerne understrege, at partnerne på trods af den manglende adgang til modtagernes navne har etableret robuste kontrolmekanismer (se svaret til punkt VIII). Endvidere har partnerne fået selvstændig adgang til bankportalen og udviklet et system med unik identifikation for at afhjælpe risikoen for falske indtastninger (eftersom modtagernes navn og id-nummer var blevet erstattet af et unikt nummer, som genereres af den lokale gennemførelsespartner).

54. Resultatrammen for faciliteten var under udarbejdelse på tidspunktet for revisionen, og Kommissionen arbejder fortsat på den. Derfor er der ikke nogen iboende svagheder i resultatrammen, men kun midlertidige problemer, der løses hen ad vejen.

a) Kommissionen bemærker, at resultatrammen stadig var under udarbejdelse på tidspunktet for revisionen. Indikatorer og mål er ved at blive færdiggjort.

b) Det vil blive svært at isolere facilitetens faktiske bidrag til indikatorerne på højt niveau, hvilket er et problem for evalueringen af alle udviklingsprogrammer.

c) Resultatrammen for faciliteten har kun mandat til at dække bistand udbetalt under faciliteten.

d) Kommissionen vil gerne tilføje, at beslutningen om ikke at medtage beskyttelsesindikatorer i resultatrammen for faciliteten også blev truffet med den begrundelse, at beskyttelse er et altovervejende problem, som i sidste ende sigter mod at lette adgangen til tjenester.

e) Kommissionen vil gerne understrege, at eftersom en lang række foranstaltninger finansieret af faciliteten først blev gennemført fra 2018, er det vanskeligt at rapportere om udfaldene på en omfattende og meningsfuld måde.

f) Facilitetens resultatramme var i pilotfasen i 2017 og er nu ved at blive revideret, hvorfor den endnu ikke er offentliggjort.

56. Nogle af projekterne er stadig i gang, hvorfor deres effektivitet ikke kan vurderes på nuværende tidspunkt. Vurderingen af deres resultater bør tage højde for de udfordrende omstændigheder, som partnerne oplevede under gennemførelsen.

57. ESSN er nu nået op på mere end 1,3 millioner flygtninge.

Baseret på en analyse af dataene og en gennemgang af CCTE 1 blev målet for CCTE 2 endda hævet til 450 000, fordi det var blevet påvist, at CCTE var et nyttigt instrument til at nå ud til skolebørn.

60. Kommissionen vil gerne fremhæve betydningen af at sikre en hurtig gennemførelse, hvor det er afgørende at anvende demografiske og ikke socioøkonomiske kriterier på grund af adgangen til data. Endvidere blev ESSN-systemet designet til så vidt muligt at efterligne bestemmelserne i det nationale socialsikringssystem, hvorfor demografiske kriterier blev prioriteret efter aftale med den tyrkiske regering.

Kommissionen vil også gerne fremhæve, at antallet af inklusions-/udelukkelsesfejl i lignende projekter ifølge undersøgelser og evalueringer i gennemsnit er meget højere.

61. Det oprindelige beløb (100 tyrkiske lira) blev fastsat ud fra den betragtning, at det ikke måtte være højere end det overførselsbeløb, som fattige tyrkiske familier normalt modtog gennem regeringens socialsikringssystem (ISAS), af hensyn til den sociale samhørighed. Endvidere har det

aktuelle overførselsbeløb en positiv indvirkning, hvilket kan konstateres i de forskellige udfaldsindikatorer, som partneren overvåger. Det er også værd at bemærke, at CCTE-modtagerne overlapper med ESSN-modtagerne med omkring 80 %, hvilket betyder, at overførselsbeløbet i realiteten er højere for mange.

Under alle omstændigheder skal overførselsbeløbet for programmer for kontantoverførsler vurderes i forhold til den bistand, der ydes til værtssamfundene. På trods af at overførselsbeløbet er lavere end de faktiske behov, viste PDM at have en meningsfuld indvirkning på modtagernes økonomiske situation samt deres kostindtag og en klar reduktion i brugen af negative overlevelsesmekanismer (forbundet med kost og levegrundlag). Den eksterne evaluering af ESSN 1 viste, at dækningen af husholdninger ifølge modtagerne var vigtigere end størrelsen af overførselsbeløbet.

## **KONKLUSION OG ANBEFALINGER**

64. Kommissionen vil gerne understrege, at de fleste projekter har skabt de forventede resultater. Det største projekt, det sociale krisesikkerhedsnet (ESSN), som udgør 76 % af de bevilgede midler, opfyldte sine målsætninger i tilfredsstillende grad. Endvidere bemærker Kommissionen, at kun to projekter blev afsluttet i løbet af den reviderede periode, eftersom de fleste projekter måtte forlænges, hvilket primært skyldtes den meget vanskelige situation.

65. Kommissionen fremhæver, at begge prioriterede områder var blevet planlagt, og at kommunale infrastrukturtiltag ikke kunne gennemføres, fordi de projekter, som Tyrkiet havde ansøgt om støtte til, ikke var modne nok.

### **Anbefaling 1 – Bedre håndtering af flygtningenes behov for kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

68. Kommissionen mener, at støtte til samme type aktiviteter gennem parallelle instrumenter gav mulighed for komplementaritet og ikke førte til dobbeltarbejde eller overlappning, ligesom det gav Kommissionen mulighed for at reagere hurtigere, fordi forskellige instrumenter blev mobiliseret på forskellige tidspunkter.

### **Anbefaling 2 – Mere strømlining og komplementaritet i bistanden**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

### **Anbefaling 3 – Gennemførelse af en strategi for overgang fra humanitær bistand til udviklingsbistand**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

### **Anbefaling 4 – Forbedret produktivitet i projekter for kontant bistand**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen bemærker, at gennemførelsen af denne anbefaling ikke udelukkende afhænger af Kommissionen, men også af partnernes villighed til at acceptere disse betingelser.

### **Anbefaling 5 – Forbedrede arbejdsforhold for (I)NGO'er**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

72. På trods af den manglende adgang til modtagernes navne har partnerne etableret robuste kontrolmekanismer. Partnerne og Kommissionen vil fortsat slå til lyd for bedre adgang til primære data over for den tyrkiske regering under behørig hensyntagen til den gældende lovgivning.

### **Anbefaling 6 – Forbedret overvågning og rapportering vedrørende EU's bistand til flygtninge i Tyrkiet**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

- a) Kommissionen vil fortsat drøfte dette spørgsmål med de tyrkiske myndigheder for at sikre fuld dataadgang for gennemførelsespartnerne under behørig hensyntagen til den gældende lovgivning.
- c) Kommissionen bemærker, at det ikke er formålet med faciliteten at koordinere al EU-bistand til flygtninge i Tyrkiet. Dens overvågnings- og rapporteringsmandat omfatter kun bistand under faciliteten. Kommissionen er allerede i en anden sammenhæng ved at udarbejde en global rapport om gennemførelsen af bistand i forbindelse med migrationskrisen, som vil supplere den specifikke rapportering om faciliteten.

<b>Begivenhed</b>	<b>Dato</b>
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	17.10.2017
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	12.7.2018
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	2.10.2018
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	9.11.2018

DA PDF ISBN 978-92-847-1125-3 doi:10.2865/3613 QJ-AB-18-025-DA-N

DA HTML ISBN 978-92-847-1109-3 doi:10.2865/985912 QJ-AB-18-025-DA-Q

Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet er EU's reaktion på Det Europæiske Råds opfordring om at afsætte betydelige ekstra midler til at hjælpe flygtninge i Tyrkiet. Den er en mekanisme, der skal koordinere og strømline bistand fra EU og medlemsstaterne. I vores revision undersøgte vi, om faciliteten ydede effektiv støtte til flygtningene i Tyrkiet, idet vi fokuserede på forvaltningen af faciliteten og på de hidtil opnåede resultater på det humanitære område. Vi konstaterede, at faciliteten for flygtninge i Tyrkiet i en udfordrende kontekst hurtigt mobiliserede 3 milliarder euro, så der kunne reageres hurtigt på flygtningekrisen. Ikke desto mindre nåede den ikke fuldt ud sit mål om at koordinere denne reaktion effektivt. De reviderede projekter gav nyttig støtte til flygtninge; de fleste af dem har leveret deres output, men halvdelen af dem har endnu ikke opnået de forventede udfald. Vi konstaterede endvidere, at der var muligheder for at øge produktiviteten i projekter for kontant bistand. Vi konkluderer derfor, at faciliteten kunne have været mere effektiv, og at den kunne levere mere valuta for pengene.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)  
Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.