

Ειδική έκθεση

## Η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία: χρήσιμη στήριξη, χρειάζονται όμως βελτιώσεις για την καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

## ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ, το οποίο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη και του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ και αρμόδιο για την παρούσα έκθεση Μέλος. Η Bettina Jakobsen συνεπικουρήθηκε από τους Katja Mattfolk, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, Kim Storup, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, Alejandro Ballester Gallardo, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Cyril Messein, υπεύθυνο έργου, και τους Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic και Νικόλαο Ζόμπολα, ελεγκτές.



*Από αριστερά:* Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημεία
Ακρωνύμια και συντομογραφίες	
Σύνοψη	I-XI
Εισαγωγή	1-11
Η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία	6-9
Διευθύνουσα επιτροπή της Διευκόλυνσης	10-11
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	12-15
Παρατηρήσεις	16-63
Η Διευκόλυνση κινητοποίησε γρήγορα τη σχετική στήριξη, όμως δεν ήταν πλήρως αποτελεσματική ως μηχανισμός συντονισμού	16-35
Η Διευκόλυνση αντιμετώπισε επαρκώς τις βασικές ανάγκες των προσφύγων, εκτός από τις ανάγκες που συνδέονται με τις δημοτικές υποδομές και την κοινωνικοοικονομική στήριξη	17-24
Η Διευκόλυνση πέτυχε τον στόχο της όσον αφορά τη σύναψη συμβάσεων ύψους τριών δισεκατομμυρίων ευρώ σε δύο χρόνια	25-29
Η Διευκόλυνση συνέβαλε στην ενίσχυση του συντονισμού, δεν επιτεύχθηκε όμως συστηματικά ο εξορθολογισμός και η συμπληρωματικότητα της βοήθειας	30-35
Εν μέσω δυσκολιών, τα ανθρωπιστικά έργα βοήθησαν τους πρόσφυγες να αντιμετωπίσουν τις βασικές τους ανάγκες, όμως δεν απέδωσαν πάντοτε την αναμενόμενη οικονομική αποδοτικότητα	36-63
Υπάρχει δυνατότητα βελτίωσης της αποδοτικότητας των έργων	38-47
Υπήρχαν ελλείψεις όσον αφορά την παρακολούθηση των έργων βοήθειας σε μετρητά και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων	48-54
Τα ελεγχθέντα έργα έχουν θετικό αντίκτυπο στους πρόσφυγες, όμως τα μισά από αυτά δεν έχουν επιτύχει ακόμη τα αναμενόμενα επακόλουθά τους	55-63
Συμπέρασμα και συστάσεις	64-74
Παράρτημα I - Εθνικές συνεισφορές για τη Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία	

- Παράρτημα II - Η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία: ένας μηχανισμός συντονισμού
- Παράρτημα III A - Επισκόπηση των ελεγχθέντων ανθρωπιστικών έργων
- Παράρτημα III B - Επιδόσεις των ελεγχθέντων έργων
- Παράρτημα IV - Κατάλογος των συνεντεύξεων ελέγχου που πραγματοποιήθηκαν στην Τουρκία το 2018
- Παράρτημα V - Βασικές ημερομηνίες και γεγονότα που συνδέονται με τη Διευκόλυνση
- Παράρτημα VI - Ταχύτητα σύναψης συμβάσεων της Διευκόλυνσης σε σύγκριση με τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ
- Παράρτημα VII - Πολυπλοκότητα της βοήθειας της ΕΕ προς τους πρόσφυγες στην Τουρκία – το παράδειγμα του τομέα της εκπαίδευσης
- Παράρτημα VIII - Ροή δεδομένων για τους δικαιούχους του ΔΚΠΕΑ και περιορισμοί στην πρόσβαση των δεδομένων

Απαντήσεις της Επιτροπής

**ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση	Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση
ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας	Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας
ΔΚΠΕΑ	Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης
ΕΤΑΑ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΚΣΔ	Κοινό σχέδιο δράσης
ΜΑΣ	Μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας
(Δ)ΜΚΟ	(Διεθνής) Μη κυβερνητική οργάνωση
ΜΠΒ	Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΣυΠΠ	Σύριοι υπό προσωρινή προστασία
ΥΕΠ	Υπουργείο Εθνικής Παιδείας (Τουρκία)
ΥΟΚΠ	Υπουργείο Οικογένειας και Κοινωνικών Πολιτικών (Τουρκία)
CCTE	Πρόγραμμα για την υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την εκπαίδευση
DGMM	Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης της Μετανάστευσης (Τουρκία)
IcSP	Μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

## ΣΥΝΟΨΗ

- I. Η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία είναι η απάντηση της ΕΕ στην έκκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για σημαντική πρόσθετη χρηματοδότηση με σκοπό τη στήριξη των προσφύγων στην Τουρκία. Πρόκειται για μηχανισμό συντονισμού και εξορθολογισμού της διάθεσης ενός ποσού ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ προερχόμενου από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Η στήριξη καλύπτει δραστηριότητες παροχής βοήθειας, ανθρωπιστικής και μη, με χρηματοδότηση ύψους 1,4 δισεκατομμυρίων ευρώ και 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ αντίστοιχα. Η Διευκόλυνση έχει ως στόχο να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και τη συμπληρωματικότητα της στήριξης που παρέχεται στους πρόσφυγες και τις κοινότητες υποδοχής στην Τουρκία.
- II. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάστηκε κατά πόσον η Διευκόλυνση παρείχε αποτελεσματική στήριξη στους πρόσφυγες στην Τουρκία. Οι εργασίες μας επικεντρώθηκαν στη διαχείριση της πρώτης δόσης της Διευκόλυνσης και στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί μέχρι στιγμής στο πλαίσιο του ανθρωπιστικού σκέλους της.
- III. Διαπιστώσαμε ότι, εν μέσω δυσκολιών, η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία κινητοποίησε γρήγορα 3 δισεκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και τα κράτη μέλη της ΕΕ με στόχο την ταχεία ανταπόκριση στην προσφυγική κρίση. Ωστόσο, δεν πέτυχε πλήρως τον στόχο της να συντονίσει αποτελεσματικά την απάντηση αυτή. Τα ελεγχθέντα έργα παρείχαν χρήσιμη στήριξη στους πρόσφυγες. Στην πλειονότητά τους παρήγαγαν τις εκροές τους, όμως τα μισά από αυτά δεν έχουν ακόμη επιτύχει τα αναμενόμενα επακόλουθά τους. Επιπλέον, εντοπίσαμε περιθώρια για αύξηση της αποτελεσματικότητας των έργων βοήθειας σε μετρητά. Καταλήγουμε συνεπώς στο συμπέρασμα ότι η Διευκόλυνση θα μπορούσε να ήταν αποτελεσματικότερη και να είχε επιτύχει καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων.
- IV. Η Επιτροπή εντόπισε τις ανάγκες προτεραιότητας των προσφύγων βάσει ολοκληρωμένης εκτίμησης αναγκών. Ωστόσο, οι διαφωνίες μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης των αναγκών προτεραιότητας σε δημοτικές υποδομές και κοινωνικοοικονομική στήριξη είχαν ως αποτέλεσμα να μην καλύπτονται επαρκώς οι τομείς αυτοί.

V. Η Διευκόλυνση υποστήριξε παρόμοια είδη δραστηριοτήτων στους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης με διαφορετικά μέσα. Το γεγονός αυτό περιέπλεξε περαιτέρω τον συντονισμό και οδήγησε στην παράλληλη χρήση διαφόρων δομών διαχείρισης για τη χρηματοδότηση παρόμοιων έργων.

VI. Μολονότι εντοπίσαμε μερικά θετικά παραδείγματα στον τομέα της υγείας, όπου η Επιτροπή υποστήριζε τη μετάβαση από την ανθρωπιστική βοήθεια σε πιο βιώσιμη αναπτυξιακή βοήθεια, η συμπληρωματικότητα αυτή δεν επιτυχανόταν συστηματικά.

VII. Διαπιστώσαμε επίσης τα περιθώρια που υπάρχουν για βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ανθρωπιστικών έργων που χρηματοδοτούνται από τη Διευκόλυνση. Πρώτον, κατά την ανασκόπηση των προτάσεων έργων, η Επιτροπή δεν αξιολογούσε με συνέπεια και συνολικά τον εύλογο χαρακτήρα του προϋπολογισμού δαπανών. Δεύτερον, ακόμη και αν συμμορφώνονταν με το νομικό πλαίσιο, οι έμμεσες δαπάνες που καταβάλλονταν στους εταίρους υλοποίησης μεγάλων έργων βοήθειας σε μετρητά ήταν υψηλές και το επίπεδο των προκαταβολών δεν συμβάδιζε με τις πραγματικές ταμειακές εκροές των έργων.

VIII. Η Επιτροπή εφάρμοζε κατάλληλα μέτρα για την παρακολούθηση των ανθρωπιστικών έργων. Ο κύριος περιορισμός ήταν η άρνηση των τουρκικών αρχών να επιτρέψουν την πρόσβαση στα δεδομένα των δικαιούχων για τα δύο έργα βοήθειας σε μετρητά. Στην ουσία, ούτε η Επιτροπή ούτε το ΕΕΣ μπόρεσαν να εντοπίσουν τους δικαιούχους του έργου από την εγγραφή τους έως την πληρωμή.

IX. Το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης, στο οποίο παρουσιάζονται συγκεντρωτικά τα αποτελέσματα, βρισκόταν ακόμη στο στάδιο της ανάπτυξης: ο καθορισμός των γραμμών βάσης, των ορόσημων ή των ποσοτικά προσδιορισμένων στόχων για τους δείκτες υψηλού επιπέδου δεν είχε ολοκληρωθεί ακόμη. Η κοινοποίηση στοιχείων στους πολίτες ήταν περιορισμένη, ενώ τα στοιχεία που κοινοποιούνταν δεν κάλυπταν ολόκληρη τη βοήθεια της ΕΕ προς τους πρόσφυγες στην Τουρκία.

X. Όλα τα ελεγχθέντα ανθρωπιστικά έργα βοήθησαν τους πρόσφυγες να καλύψουν τις ανάγκες τους, κυρίως μέσω της παροχής βοήθειας σε μετρητά. Τα περισσότερα από τα έργα παρήγαγαν το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος των προβλεπόμενων εκροών τους. Ωστόσο,

τα μισά από αυτά δεν έχουν ακόμη επιτύχει τα αναμενόμενα επακόλουθα και τα εννέα από τα δέκα χρειάστηκε να παραταθούν. Το δύσκολο επιχειρησιακό περιβάλλον ήταν ο κύριος παράγοντας που παρεμπόδιζε την έγκαιρη υλοποίηση των έργων που τελούν υπό τη διαχείριση ΔΜΚΟ.

ΧΙ. Η έκθεση παρουσιάζει έξι συστάσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δεύτερης δόσης του προϋπολογισμού της Διευκόλυνσης. Η Επιτροπή πρέπει:

- να αντιμετωπίσει καλύτερα τις ανάγκες των προσφύγων για δημοτικές υποδομές και κοινωνικοοικονομική στήριξη,
- να βελτιώσει τον εξορθολογισμό και τη συμπληρωματικότητα της βοήθειας,
- να εφαρμόσει στρατηγική για τη μετάβαση από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια,
- να βελτιώσει την αποδοτικότητα των έργων βοήθειας σε μετρητά,
- να επιδιώξει, από κοινού με τις τουρκικές αρχές, να βελτιώσει το επιχειρησιακό περιβάλλον των (Δ)ΜΚΟ στην Τουρκία,
- να ενισχύσει την παρακολούθηση της Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία και να βελτιώσει την υποβολή των σχετικών στοιχείων.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Τουρκία και η ΕΕ συνδέονται με συμφωνία σύνδεσης από το 1963. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνώρισε στην Τουρκία το καθεστώς του υποψήφιου μέλους της ΕΕ τον Δεκέμβριο του 1999 και οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης ξεκίνησαν το 2005. Η Τουρκία είναι μακράν ο μεγαλύτερος δικαιούχος του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ) της ΕΕ, τον οποίο μηχανισμό χρησιμοποιεί η ΕΕ για να προετοιμάζει τις υποψήφιες προς ένταξη στην ΕΕ χώρες, με πιστώσεις άνω των 9 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2007-2020<sup>1</sup>.
2. Λόγω της θέσης της, η Τουρκία είναι και χώρα υποδοχής και διέλευσης για πολλούς πρόσφυγες. Λόγω των αυξημένων μεταναστευτικών ροών, κυρίως λόγω της σύγκρουσης στη Συρία, η Τουρκία φιλοξενεί τον μεγαλύτερο προσφυγικό πληθυσμό στον κόσμο: σχεδόν 4 εκατομμύρια άτομα<sup>2</sup>. Περιλαμβάνονται περίπου 3,5 εκατομμύρια Σύριοι, εκ των οποίων το 94% ζουν έξω από καταυλισμούς προσφύγων<sup>3</sup>. Από την αρχή της κρίσης, η Τουρκία προσέφερε σημαντική και συνεχή στήριξη στους πρόσφυγες.

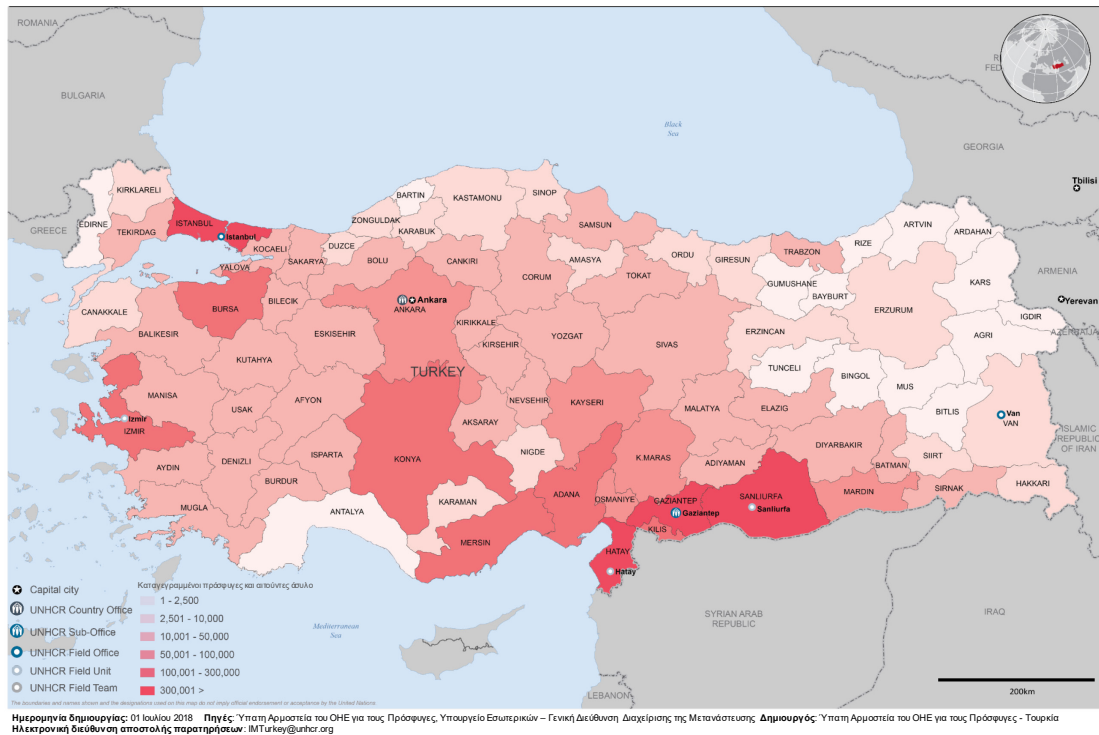
---

<sup>1</sup> Βλέπε ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 7/2018, με τίτλο «Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ προς την Τουρκία».

<sup>2</sup> Πηγή: Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, κατάσταση στις 31 Μαΐου 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

<sup>3</sup> Η Τουρκία χορηγεί το καθεστώς του πρόσφυγα μόνο σε άτομα που πλήττονται από γεγονότα που συμβαίνουν στην Ευρώπη. Το 2013 χορήγησε στους Σύριους ειδικό καθεστώς, δίδοντάς τους την ιδιότητα των «Συρίων υπό προσωρινή προστασία». Εκτός αν ορίζεται διαφορετικά, χρησιμοποιούμε τον όρο «πρόσφυγας» στην παρούσα έκθεση για όλους όσους αναζητούν διεθνή ή προσωρινή προστασία.

## **Χάρτης 1 – Κατανομή των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο ανά επαρχία στην Τουρκία τον Ιούλιο του 2018**



Πηγή: Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

3. Η προσφυγική κρίση στη Συρία δεν επηρέασε μόνο την Τουρκία: επηρέασε και τα κράτη μέλη της ΕΕ. Μόνο το 2015, περίπου 850.000 πρόσφυγες πέρασαν τη Μεσόγειο από την Τουρκία προς την Ελλάδα<sup>4</sup> και αναζήτησαν άσυλο σε χώρες της ΕΕ. Μετά την έγκριση του προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση τον Μάιο του 2015, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της έλαβαν διάφορα μέτρα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που εντοπίστηκαν.

4. Στις 15 Οκτωβρίου 2015, η Επιτροπή πρότεινε κοινό σχέδιο δράσης (ΚΣΔ) ΕΕ-Τουρκίας για να βοηθήσει την Τουρκία στη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης. Το ΚΣΔ προσδιορίζει τα μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν από την ΕΕ και την Τουρκία με σκοπό:

α) να παράσχουν στήριξη στους Σύριους υπό προσωρινή προστασία (ΣΥΠΠ) και στις

<sup>4</sup> Ενημερωτικό δελτίο της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας – Τουρκία – Μάρτιος 2016.

τουρκικές κοινότητες υποδοχής τους και β) να βελτιώσουν τη συνεργασία με στόχο την πρόληψη των παράνομων μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ.

5. Η πρώτη δράση που έπρεπε να αναλάβει η ΕΕ στο πλαίσιο του ΚΣΔ ήταν να κινητοποιήσει ένα σημαντικό ποσό κεφαλαίων για να στηρίξει την Τουρκία στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που θέτει η παρουσία Συρίων υπό προσωρινή προστασία»<sup>5</sup>. Τα κονδύλια έπρεπε να κινητοποιηθούν με τη μεγαλύτερη δυνατή ευελιξία και ταχύτητα. Ανταποκρινόμενη στην απαίτηση αυτή, η Επιτροπή δημιούργησε τη Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία.

### ***Η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία***

6. Η Διευκόλυνση είναι ένας μηχανισμός συντονισμού με σκοπό την παροχή βοήθειας στην Τουρκία για την «αντιμετώπιση των άμεσων ανθρωπιστικών και αναπτυξιακών αναγκών των προσφύγων και των κοινοτήτων υποδοχής τους, καθώς και στις εθνικές και τοπικές αρχές για τη διαχείριση και την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της εισροής προσφύγων». Στόχοι της είναι ο συντονισμός και ο εξορθολογισμός των ενεργειών που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης και τις διμερείς συνεισφορές των κρατών μελών και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η συμπληρωματικότητα της στήριξης που παρέχεται στους πρόσφυγες και τις κοινότητες υποδοχής στην Τουρκία<sup>6</sup>. Η Διευκόλυνση είναι ένα καινοτόμο εργαλείο συγκέντρωσης πόρων που διαφέρει από άλλους μηχανισμούς συγκέντρωσης που χρησιμοποιούνται στην ΕΕ, όπως τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ<sup>7</sup> (βλέπε **πίνακα 1**).

---

<sup>5</sup> Το πλήρες κείμενο του ΚΣΔ διατίθεται στη διεύθυνση [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> Άρθρα 1 και 2 της απόφασης της Επιτροπής (C (2015) 9500) όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση της Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου 2016.

<sup>7</sup> Το «καταπιστευματικό ταμείο» είναι ένα «νομικό μόρφωμα με διακριτή χρηματοοικονομική δομή που αντλεί κεφάλαια από πολλούς δωρητές με σκοπό την από κοινού χρηματοδότηση μιας ενέργειας βάσει κοινώς συμφωνηθέντων στόχων και μορφών υποβολής εκθέσεων» (πηγή: έγγραφο εργασίας XI –Καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ–Σχέδιο γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2018).

**Πίνακας 1 – Βασικά χαρακτηριστικά της Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία σε σύγκριση με τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ**

	<b>Διευκόλυνση</b>	<b>Καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ</b>
Στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ	X	
Μηχανισμός συγκέντρωσης	X	X
Σταθερές εισφορές των χορηγών βοήθειας	X	
Ανοικτά σε χορηγούς βοήθειας εκτός ΕΕ		X
Υπεύθυνα επιλογής έργων		X
Ειδικό πλαίσιο αποτελεσμάτων	X	X
Ειδικοί ετήσιοι λογαριασμοί		X

Πηγή: ΕΕΣ.

7. Έχοντας ιδρυθεί την 1η Ιανουαρίου 2016, διαθέτει προϋπολογισμό ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ για χρήση το 2016 και το 2017<sup>8</sup>. Από το ποσό αυτό, 1 δισεκατομμύριο ευρώ χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και 2 δισεκατομμύρια ευρώ από τα κράτη μέλη της ΕΕ<sup>9</sup> (στο παράρτημα Ι διακρίνονται οι εθνικές συνεισφορές για τη Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία). Η χορηγούμενη στήριξη καλύπτει δραστηριότητες ανθρωπιστικού και μη χαρακτήρα, με χρηματοδότηση ύψους 1,4 δισεκατομμυρίων ευρώ και 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ αντίστοιχα. Η Διευκόλυνση συντονίζει τη χρηματοδότηση από διάφορα υπάρχοντα μέσα (βλέπε **πίνακα 2**).

<sup>8</sup> Άρθρα 4 και 9 της απόφασης της Επιτροπής (C (2015) 9500) όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση της Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου 2016.

<sup>9</sup> Τα κράτη μέλη της ΕΕ συνεισέφεραν αυτά τα 2 δισεκατομμύρια ευρώ υπό μορφή εξωτερικών εσόδων με ειδικό προορισμό στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Το ποσό αυτό διατέθηκε στις γραμμές του προϋπολογισμού για τον μηχανισμό προενταξιακής βοήθειας και την ανθρωπιστική βοήθεια. Από νομικής άποψης, ο μηχανισμός χρηματοδοτείται συνεπώς εξ ολοκλήρου από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

## Πίνακας 2 - Πηγές των κονδυλίων της Διευκόλυνσης

Χρηματοδοτικά μέσα (σε εκατ. ευρώ)	Κονδύλιο του προϋπολογισμού της ΕΕ	Προϋπολογισμός της ΕΕ (α)	Εισφορές των κρατών μελών (β)	Συνολικός προϋπολογισμός στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης (α+β)
Ανθρωπιστική βοήθεια (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας	22 02 03	650	910	1 560
Μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας	21 02	20		20
Μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη	19 02 01	20		20
Μερικό σύνολο Μη ανθρωπιστική βοήθεια (2)		690	910	1 600
<b>ΣΥΝΟΛΟ (1+2)</b>		<b>1 000</b>	<b>2 000</b>	<b>3 000</b>

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Πρώτη ετήσια έκθεση σχετικά με τη Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία».

8. Η βοήθεια επικεντρώνεται σε έξι τομείς προτεραιότητας: (1) ανθρωπιστική βοήθεια, (2) διαχείριση της μετανάστευσης, (3) εκπαίδευση, (4) υγεία, (5) δημοτικές υποδομές και (6) κοινωνικοοικονομική στήριξη<sup>10</sup>. Τα έργα που χρηματοδοτούνται από τη Διευκόλυνση επιλέγονται και υλοποιούνται μέσω των βασικών μέσων (βλέπε **πίνακα 2**) και, συνεπώς, σύμφωνα με τους κανόνες και τις απαιτήσεις που ισχύουν για αυτά<sup>11</sup>. Υλοποιούνται μεταξύ άλλων μέσω του Περιφερειακού Καταπιστευματικού Ταμείου της ΕΕ για την αντιμετώπιση της συριακής κρίσης – του «ΚΤ Madad της ΕΕ»<sup>12</sup>. Το **παράρτημα II** απεικονίζει λεπτομερέστερα τον τρόπο λειτουργίας του.

9. Στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016<sup>13</sup>, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η Τουρκία επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για την εφαρμογή του ΚΣΔ και για τον τερματισμό της παράνομης μετανάστευσης από την Τουρκία στην Ελλάδα<sup>14</sup>. Με την

<sup>10</sup> Πρακτικά της δεύτερης διευθύνουσας επιτροπής με ημερομηνία 12 Μαΐου 2016.

<sup>11</sup> Άρθρο 6, παράγραφος 3, της απόφασης της Επιτροπής (C (2015) 9500) όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση της Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου 2016.

<sup>12</sup> Το «ΚΤ Madad της ΕΕ» δημιουργήθηκε τον Δεκέμβριο του 2014 με στόχο την αντιμετώπιση των μακροπρόθεσμων οικονομικών, εκπαιδευτικών και κοινωνικών αναγκών των σύριων προσφύγων σε γειτονικές χώρες, συμπεριλαμβανομένης της Τουρκίας. Μετά τη δημιουργία της Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία, μέρος των κεφαλαίων της Διευκόλυνσης υλοποιείται μέσω του «ΚΤ Madad της ΕΕ».

<sup>13</sup> Το κείμενο της δεύτερης δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

<sup>14</sup> Τον Απρίλιο του 2018, η Επιτροπή ανέφερε ότι «οι παράτυπες αφίξεις [από την Τουρκία στην Ελλάδα] παραμένουν κατά 97% χαμηλότερες από ό, τι πριν από την έναρξη λειτουργίας της Δήλωσης». Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας – δύο χρόνια μετά»

ευκαιρία αυτή, συμφώνησαν επίσης ότι στον προϋπολογισμό της Διευκόλυνσης θα μπορούσε να προστεθεί επιπλέον χρηματοδότηση ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ πριν από το τέλος του 2018. Στις 28 Ιουνίου 2018, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να δρομολογήσει τη δεύτερη δόση του προϋπολογισμού της Διευκόλυνσης.

### **Διευθύνουσα επιτροπή της Διευκόλυνσης**

10. Η Διευκόλυνση διοικείται από διευθύνουσα επιτροπή, η οποία απαρτίζεται από εκπροσώπους όλων των κρατών μελών της ΕΕ και τελεί υπό την προεδρία της Επιτροπής. Εκπρόσωποι από την Τουρκία παρευρίσκονται στις συνεδριάσεις της με συμβουλευτική ιδιότητα και συμμετέχουν στις συζητήσεις σχετικά με την υλοποίηση της στήριξης. Ρόλος της διευθύνουσας επιτροπής είναι να παρέχει στρατηγική καθοδήγηση. Η καθοδήγηση αυτή συνίσταται «στον καθορισμό συνολικών προτεραιοτήτων, [των] κατηγοριών ενεργειών προς στήριξη, μέσων που πρέπει να χρησιμοποιηθούν [...] και τον συντονισμό των ενεργειών» που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης<sup>15</sup>. Είναι επίσης υπεύθυνη για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εκτέλεσης των δράσεων.

11. Η Επιτροπή φέρει την τελική ευθύνη για τη διαχείριση των δράσεων. Η Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση, μαζί με την αντιπροσωπεία της ΕΕ στην Τουρκία, είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση έργων που χρηματοδοτούνται μέσω του ΜΠΒ, ενώ η Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας είναι υπεύθυνη για το σκέλος της ανθρωπιστικής βοήθειας. Η Επιτροπή είναι επίσης υπεύθυνη για τα έργα που υλοποιούνται μέσω του ΚΤ Madad της ΕΕ.

### **ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

12. Στόχος μας ήταν να αξιολογήσουμε τη διαχείριση της Διευκόλυνσης και τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί μέχρι στιγμής. Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο από την

---

στη διεύθυνση [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)

<sup>15</sup> Άρθρο 5, παράγραφος 1, της απόφασης της Επιτροπής (C (2015) 9500) όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση της Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου 2016.

ίδρυση της Διευκόλυνσης έως τις 31 Μαρτίου 2018. Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν το εξής: «Στηρίζει αποτελεσματικά η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία τους πρόσφυγες στη συγκεκριμένη χώρα;». Το ερώτημα αυτό αναλύθηκε σε δύο επιμέρους ερωτήματα:

- α) Συνέβαλε με την οργάνωση και τη λειτουργία της η Διευκόλυνση ως μηχανισμός στην παροχή συναφούς, ταχείας και καλά συντονισμένης στήριξης;

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή προσδιόριζε τις ανάγκες προτεραιότητας των προσφύγων και τις αντιμετώπιζε με ταχύτητα και κατά τρόπο συντονισμένο.

- β) Πέτυχαν τα ανθρωπιστικά έργα που χρηματοδοτούνται από τη Διευκόλυνση τα αναμενόμενα αποτελέσματά τους;

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, εξετάσαμε την εφαρμογή, την παρακολούθηση και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν από ένα δείγμα έργων που υποστηρίχθηκε από τη Διευκόλυνση. Επειδή τα περισσότερα μη ανθρωπιστικού περιεχομένου έργα δεν βρίσκονταν ακόμη σε επαρκώς προχωρημένο στάδιο υλοποίησης κατά τον χρόνο του ελέγχου<sup>16</sup>, εστίασαμε αυτό το μέρος της ανάλυσής μας στα ανθρωπιστικά έργα.

13. Ελέγξαμε δείγμα 10 ανθρωπιστικών έργων ποσού ύψους 458 εκατομμυρίων ευρώ (βλέπε **παράρτημα III A**). Το σκεπτικό με το οποίο επιλέξαμε το δείγμα ήταν να υπάρχει ισορροπημένη κάλυψη των έργων όσον αφορά την οικονομική σημασία, τους τομείς (βασικές ανάγκες, προστασία, υγεία, εκπαίδευση) και τα είδη των εταιρών υλοποίησης (οργανώσεις του ΟΗΕ, ΔΜΚΟ). Το δείγμα επιλέχθηκε από σύνολο 45 ανθρωπιστικών

---

<sup>16</sup> Η μη ανθρωπιστική βοήθεια αφορά κυρίως την περισσότερο μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή βοήθεια, με έμφαση στην εκπαίδευση, την υγεία, τη διαχείριση της μετανάστευσης και την κοινωνικοοικονομική στήριξη. Λόγω της ιδιαιτερότητάς τους, χρειάζονται χρόνο για την υλοποίησή τους, συνήθως μεταξύ δύο (για επιχειρησιακές δράσεις όπως κατάρτιση, εξοπλισμός σχετιζόμενος με την υγεία κ.λπ.) και τεσσάρων ετών (για δράσεις σχετικές με την υποδομή, όπως κέντρα υγειονομικής περίθαλψης και σχολεία).

συμβάσεων και αντιπροσωπεύει το 33% του συνολικού ποσού της ανθρωπιστικής βοήθειας για την οποία υπεγράφησαν συμβάσεις.

14. Ο έλεγχος περιελάμβανε επισκοπήσεις εγγράφων και συνεντεύξεις με διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής, την αντιπροσωπεία της ΕΕ και τα γραφεία της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας στην Τουρκία, ορισμένους εκπροσώπους κρατών μελών της ΕΕ στη διευθύνουσα επιτροπή της Διευκόλυνσης, τις τουρκικές αρχές, διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικές οργανώσεις και τελικούς δικαιούχους<sup>17</sup>. Επισκεφθήκαμε οκτώ από τα δέκα έργα του δείγματός μας κατά τη διάρκεια επίσκεψης στην Τουρκία τον Ιανουάριο του 2018<sup>18</sup>.

15. Το τουρκικό Υπουργείο Οικογένειας και Κοινωνικών Πολιτικών (ΥΟΚΠ) δεν μας επέτρεψε πρόσβαση στη βάση δεδομένων του για τους επιλέξιμους δικαιούχους των ελεγχθέντων έργων μεταφοράς μετρητών (Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης (ΔΚΠΕΑ) και Πρόγραμμα για την υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την εκπαίδευση (CCTE)). Ως αποτέλεσμα αυτού, δεν μπορούσαμε να παρακολουθήσουμε τους τελικούς δικαιούχους από την εγγραφή τους έως την πληρωμή. Περαιτέρω λεπτομέρειες παρατίθενται στο **σημείο 53**.

## **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

***Η Διευκόλυνση κινητοποίησε γρήγορα τη σχετική στήριξη, όμως δεν ήταν πλήρως αποτελεσματική ως μηχανισμός συντονισμού***

16. Αξιολογήσαμε τα εξής ζητήματα:

- α) εάν η Διευκόλυνση εντόπισε και αντιμετώπισε τις βασικές ανάγκες των προσφύγων μέσω μιας συνολικής και σχολαστικής εκτίμησης των αναγκών
- β) κατά πόσον οι διοικητικές ρυθμίσεις της Διευκόλυνσης κατέστησαν δυνατή την ταχεία σύναψη συμβάσεων για παροχή βοήθειας ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ, δηλαδή

---

<sup>17</sup> Στο **παράρτημα III** απαριθμούνται όλες οι οργανώσεις με τις οποίες πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις κατά την επίσκεψη ελέγχου στην Τουρκία.

<sup>18</sup> Τα υπόλοιπα δύο βρίσκονταν σε ουσιαστικά απρόσιτη τοποθεσία.

κατά την περίοδο 2016-2017, όπως καθορίζεται στην απόφαση της Επιτροπής για τη δημιουργία της Διευκόλυνσης και

- γ) εάν η Διευκόλυνση συντόνισε αποτελεσματικά τη βοήθεια. Συγκεκριμένα, εξετάσαμε κατά πόσον οι υπάρχουσες διαδικασίες επιλογής και έγκρισης των δράσεων απλοποίησαν τη βοήθεια και διασφάλισαν συμπληρωματικότητα μεταξύ: α) των διαφόρων μέσων εκτέλεσης δαπανών της ΕΕ που χρησιμοποιήθηκαν και β) της ανθρωπιστικής και μη ανθρωπιστικής υποστήριξης.

**Η Διευκόλυνση αντιμετώπισε επαρκώς τις βασικές ανάγκες των προσφύγων, εκτός από τις ανάγκες που συνδέονται με τις δημοτικές υποδομές και την κοινωνικοοικονομική στήριξη**

17. Η χορήγηση χρηματοδότησης ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ ήταν αποτέλεσμα πολιτικής απόφασης που συμφωνήθηκε μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και της Τουρκίας. Το ποσό αυτό αντιπροσωπεύει σημαντική αύξηση του συνολικού ποσού βοήθειας που διατίθεται από την ΕΕ στην Τουρκία. Ωστόσο, δεν αποσκοπούσε στην κάλυψη του συνολικού κόστους υποστήριξης των προσφύγων<sup>19</sup>.

Εκτίμηση αναγκών με κάποιους περιορισμούς

18. Το κοινό σχέδιο δράσης ΕΕ-Τουρκίας (βλέπε **σημείο 4**) απαιτούσε από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και την Τουρκία να προβούν σε συνολική κοινή εκτίμηση αναγκών πριν από την εκταμίευση του προϋπολογισμού των 3 δισεκατομμυρίων ευρώ<sup>20</sup>. Παρά το γεγονός ότι οι τουρκικές αρχές συμμετείχαν στην εκτίμηση αναγκών, δεν ενέκριναν επισήμως τη διαδικασία.

19. Η εκτίμηση αναγκών ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2016. Η έκθεση ήταν περιεκτική καθώς περιελάμβανε αξιολόγηση τόσο των ανθρωπιστικών όσο και των αναπτυξιακών αναγκών και παρείχε σημαντικές πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση των σύριων

<sup>19</sup> Η εκτίμηση αναγκών πρώτου σταδίου που διεξήχθη από τις τουρκικές αρχές εκτιμούσε ότι οι συνολικές ανάγκες θα ανέλθουν σε 14,454 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2016-2018.

<sup>20</sup> Παράγραφος 3, μέρος 1 του ΚΣΔ ΕΕ-Τουρκίας.

προσφύγων, προσδιορίζοντας κενά που έπρεπε να αντιμετωπιστούν λαμβάνοντας υπόψη την παρελθούσα, εν εξελίξει και προγραμματισμένη βοήθεια προς τους Σύριους υπό προσωρινή προστασία (ΣυΠΠ) στην Τουρκία. Ωστόσο, δεν ήταν αρκετά σχολαστική:

- α) Τα περισσότερα από τα αριθμητικά στοιχεία (π.χ. τομεακές στατιστικές) στην εκτίμηση αναγκών δόθηκαν από τις τουρκικές αρχές. Οι σύμβουλοι που πραγματοποίησαν την εκτίμηση αναγκών δεν είχαν πρόσβαση σε πρωτογενή δεδομένα. Συνεπώς, δεν μπορούσαν να επικυρώσουν το εκτιμώμενο κόστος των μέτρων που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των αναγκών των προσφύγων και των κοινοτήτων υποδοχής.
- β) Υπήρχε έλλειψη ενημερωμένων δημογραφικών πληροφοριών κατανεμημένων ανά φύλο, ηλικιακή ομάδα και τοποθεσία και έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τις ευπαθείς ομάδες (νοικοκυριά με επικεφαλής γυναίκα, παιδιά, ηλικιωμένους κ.λπ.). Οι σύμβουλοι την περιέγραψαν ως «σοβαρό εμπόδιο στην εκτίμηση αναγκών και στον σχεδιασμό προγραμμάτων και παρεμβάσεων». Για παράδειγμα, στον τομέα της κοινωνικής στήριξης και συνοχής, η τελευταία αξιολόγηση ευπαθών ομάδων σε επίπεδο χώρας χρονολογείτο στο 2013.
- γ) Η εκτίμηση αναγκών στόχευε τους ΣυΠΠ και δεν κάλυπτε τις ανάγκες του μη συριακού προσφυγικού πληθυσμού (κυρίως Αφγανούς και Ιρακινούς). Η συντριπτική πλειονότητα των προσφύγων στην Τουρκία είναι ΣυΠΠ (βλέπε **σημείο 2**). Ως εκ τούτου, οι ΣυΠΠ ήταν η κύρια ομάδα-στόχος που έλαβε υποστήριξη στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης. Ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν ήταν σύμφωνο με τον δηλωμένο στόχο της Διευκόλυνσης να αντιμετωπίσει τις ανάγκες όλων των προσφύγων.

20. Οι τομείς προτεραιότητας της Διευκόλυνσης (βλέπε **σημείο 8**) ευθυγραμμίζονταν σε μεγάλο βαθμό με την εκτίμηση αναγκών. Η μόνη εξαίρεση ήταν η «διαχείριση της μετανάστευσης», την οποία η διευθύνουσα επιτροπή επέλεξε ως τομέα προτεραιότητας, αν και δεν συμπεριλαμβανόταν στο αντικείμενο της εκτίμησης αναγκών. Λαμβάνοντας υπόψη ότι κύριος στόχος της Διευκόλυνσης ήταν να στηρίξει τους πρόσφυγες και τις κοινότητες υποδοχής και ότι για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην Τουρκία είχαν ήδη χορηγηθεί περίπου 350 εκατομμύρια ευρώ προς στήριξη στο πλαίσιο του ΜΠΒ (εκτός της Διευκόλυνσης), οι λόγοι για τον προσδιορισμό της ως τομέα προτεραιότητας είναι

αμφισβητήσιμοι. Στην πραγματικότητα, μετά τη χρηματοδότηση δύο έργων διαχείρισης της μετανάστευσης, η διευθύνουσα επιτροπή αποφάσισε να μην διαθέσει περισσότερα χρήματα σε αυτόν τον τομέα.

21. Οι τομείς προτεραιότητας καθορίστηκαν σε γενικές γραμμές ώστε να διασφαλίζεται η αναγκαία ευελιξία σε ένα δύσκολο και ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Σκοπός των επιμέρους έργων ήταν η αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναγκών των προσφύγων. Εξετάσαμε το σκεπτικό με το οποίο επελέγησαν τα 10 έργα που υποβάλαμε σε έλεγχο και διαπιστώσαμε ότι αυτό συνέβαινε όντως για όλα τους (βλέπε παράρτημα III Β για λεπτομέρειες). Κατά την υποβολή πρότασης χρηματοδότησης, ο εταίρος υλοποίησης ανθρωπιστικών έργων πρέπει να περιγράφει τα προβλήματα, τις ανάγκες και τους κινδύνους που έχουν εντοπιστεί και τον τρόπο με τον οποίο η προτεινόμενη απάντηση είναι κατάλληλη και συνεπής με τη συνολική ανθρωπιστική στρατηγική της Επιτροπής στην Τουρκία. Στο πλαίσιο 1 παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο κάλυψε τις ανάγκες των προσφύγων το μεγαλύτερο ανθρωπιστικό έργο της ΕΕ που χρηματοδοτήθηκε από τη Διευκόλυνση.

**Πλαίσιο 1 - Το ΔΚΠΕΑ: ένα καινοτόμο σχέδιο έργου για την αντιμετώπιση των αναγκών των προσφύγων**

Το Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης (ΔΚΠΕΑ) είναι το μεγαλύτερο ανθρωπιστικό έργο που χρηματοδοτήθηκε ποτέ από την ΕΕ, και αποσκοπεί στην παροχή βοήθειας σε 1,3 εκατομμύρια πρόσφυγες. Το έργο υλοποιείται σε δύο φάσεις που καλύπτουν τις περιόδους 2016-2018 και 2018-2019, με προϋπολογισμό 348 εκατομμυρίων ευρώ και 650 εκατομμυρίων ευρώ, αντίστοιχα. Το ΔΚΠΕΑ αντιμετωπίζει βασικές ανάγκες (τρόφιμα, μη επισιτιστικά είδη και υπηρεσίες) παρέχοντας βοήθεια σε μετρητά. Το έργο υλοποιείται σε ολόκληρη την Τουρκία από οργάνωση του ΟΗΕ σε συνεργασία με έναν τοπικό εταίρο υλοποίησης και τις τουρκικές αρχές. Είναι καινοτόμο επειδή αποτελεί υβριδικό έργο ανθρωπιστικής βοήθειας το οποίο ενσωματώνεται στο εθνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Τα τελευταία χρόνια, παρά τον διαφαινόμενο κίνδυνο κατάχρησης των κονδυλίων, διαμορφώνεται αυξανόμενη συναίνεση μεταξύ των ανθρωπιστικών φορέων όσον αφορά τα οφέλη της βοήθειας σε

μετρητά<sup>21</sup>. Αυτό αντικατοπτρίστηκε στην παγκόσμια σύνοδο κορυφής για την ανθρωπιστική βοήθεια τον Ιούνιο του 2016, στη διάρκεια της οποίας προωθήθηκαν, κατά περίπτωση, οι μεταφορές μετρητών.

Το πρόγραμμα αφορά πρόσφυγες που ζουν εκτός των καταυλισμών και των οποίων οι ευκαιρίες εισόδου στην εθνική αγορά εργασίας είναι περιορισμένες. Παρέχει μια σταθερή και προβλέψιμη πηγή εσόδων για την κάλυψη των βασικών τους αναγκών, κυρίως στέγασης και διατροφής. Στην πράξη, οι πρόσφυγες λαμβάνουν ένα μηνιαίο πάγιο ποσό (περίπου 30 ευρώ ανά άτομο). Χρησιμοποιούν χρεωστική κάρτα για την ανάληψη μετρητών σε ATM ή την πληρωμή σε καταστήματα.

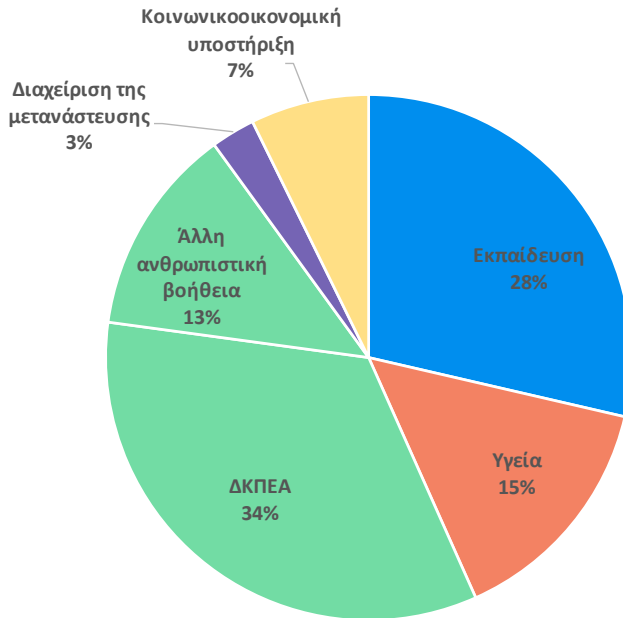
#### Δύο τομείς προτεραιότητας δεν υποστηρίχθηκαν επαρκώς

22. Η Διευκόλυνση εστίασε τις δαπάνες της στους τομείς προτεραιότητας της εκπαίδευσης, της υγείας και της ανθρωπιστικής βοήθειας (κυρίως στο ΔΚΠΕΑ). Οι τομείς αυτοί αποτελούν το 90% περίπου του συνολικού συμβατικού ποσού (βλέπε [γράφημα 1](#)).

---

<sup>21</sup> Βλέπε, παραδείγματος χάριν: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> και <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

**Σχήμα 1 – Ποσοστό της βοήθειας της Διευκόλυνσης που χορηγήθηκε σε κάθε τομέα προτεραιότητας (με βάση τα συμβατικά ποσά)**



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

23. Είναι δύσκολο να εκτιμηθεί κατά πόσο η εν λόγω κατανομή της χρηματοδότησης είναι ανάλογη της κλίμακας των αναγκών στους τομείς προτεραιότητας, διότι η διευθύνουσα επιτροπή δεν καθόρισε ενδεικτικές αρχικές πιστώσεις για κάθε τομέα προτεραιότητας. Παρόλο που με τον τρόπο αυτό αυξάνεται η ευελιξία στην κατανομή των κονδυλίων, δεν είναι δυνατή η εκτίμηση των διαφορών μεταξύ των προγραμματισμένων και των πραγματικών δαπανών για κάθε τομέα προτεραιότητας.

24. Διαπιστώσαμε ότι οι τομείς προτεραιότητας «δημοτικές υποδομές» και «κοινωνικοοικονομική στήριξη» δεν εξετάστηκαν επαρκώς. Όπως φαίνεται στο **πλαίσιο 2**, ο κύριος λόγος ήταν ότι η Επιτροπή και οι τουρκικές αρχές διαφώνησαν σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισής τους.

**Πλαίσιο 2 – Δυσκολίες στον προγραμματισμό των τομέων προτεραιότητας «δημοτικές υποδομές» και «κοινωνικοοικονομική στήριξη»**

Δημοτικές υποδομές

Τον Ιούλιο του 2016, η Επιτροπή διέθεσε 200 εκατομμύρια ευρώ για την αντιμετώπιση αναγκών που σχετίζονται με τις δημοτικές υποδομές. Αναμενόμενα αποτελέσματα ήταν η αύξηση της δυναμικότητας στους τομείς της διαχείρισης υδάτων και λυμάτων, καθώς και της συλλογής στερεών αποβλήτων. Για την υλοποίηση των σχετικών δράσεων επί τόπου επελέγησαν δύο εταίροι, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ). Η ΕΤΑΑ επιθυμούσε η παρέμβασή της να εξαρτάται από την ενσωμάτωση δανειακής συνιστώσας στη στήριξη που παρείχε, όμως η προϋπόθεση αυτή δεν έγινε αποδεκτή από τις τουρκικές αρχές. Μετά από εκτεταμένες διαπραγματεύσεις, η ΕΤΑΑ χρειάστηκε να αντικατασταθεί από την Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Τελικά, τόσο η ΕΤΕπ όσο και η KfW αναγκάστηκαν να ακυρώσουν τα έργα τους λόγω μη υποβολής κατάλληλων και επαρκώς ώριμων έργων από τους τοπικούς φορείς και δήμους. Κατά συνέπεια, η Διευκόλυνση δεν ασχολήθηκε με τον τομέα προτεραιότητας «δημοτικές υποδομές»<sup>22</sup>. Τα κονδύλια που διατίθεντο σε αυτόν τον τομέα προτεραιότητας μεταφέρθηκαν στον τομέα προτεραιότητας «εκπαίδευση» στα τέλη του 2017.

Κοινωνικοοικονομική στήριξη (πρόσβαση στην αγορά εργασίας, επαγγελματική κατάρτιση και κοινωνική ένταξη)

Η Επιτροπή συνήψε συμβάσεις συνολικής αξίας ύψους 215 εκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο του τομέα προτεραιότητας «κοινωνικοοικονομική στήριξη», το μεγαλύτερο μέρος των οποίων (68%) τον Δεκέμβριο του 2017, στο τέλος της συμβατικής περιόδου. Η σύναψη συμβάσεων στον τομέα αυτό καθυστέρησε επειδή αρχικά δεν αποτελούσε προτεραιότητα για τις τουρκικές αρχές, αλλά και λόγω διαφωνιών σχετικά με τη φύση των πιστώσεων που περιλαμβάνονταν στα έργα. Ωστόσο, δεδομένης της όλο και πιο παρατεταμένης κρίσης, οι περισσότεροι ενδιαφερόμενοι που συναντήσαμε θεωρούσαν ότι θα πρέπει να διατεθεί περισσότερη χρηματοδότηση σε αυτόν τον τομέα ώστε να αναπτυχθεί η ανθεκτικότητα των προσφύγων και να ενισχυθεί η συμμετοχή τους στην οικονομία και την κοινωνία.

<sup>22</sup> Το περιφερειακό σχέδιο για τους πρόσφυγες και την ανθεκτικότητα της Τουρκίας (3RP) 2018-2019, ως απάντηση στην κρίση της Συρίας, ανέφερε σχετικά ότι οι επενδύσεις σε δημοτικές υποδομές και ικανότητες παραμένουν υψηλή προτεραιότητα (σ. 5).

## **Η Διευκόλυνση πέτυχε τον στόχο της όσον αφορά τη σύναψη συμβάσεων ύψους τριών δισεκατομμυρίων ευρώ σε δύο χρόνια**

25. Η απόφαση για τη δημιουργία «Διευκόλυνσης» αντανάκλούσε την ανάγκη κινητοποίησης πρόσθετων πόρων. Ένα βασικό όφελος της Διευκόλυνσης ήταν ότι τα κράτη μέλη συμφώνησαν<sup>23</sup> να συνεισφέρουν συνολικά ποσό ύψους 2 δισεκατομμυρίων ευρώ τον Φεβρουάριο του 2016, αμέσως μετά τη σύσταση της Διευκόλυνσης. Το γεγονός αυτό αποτέλεσε τη βάση για ταχεία χρήση των κονδυλίων, βάσει προκαθορισμένου και εγγεγραμμένου στον προϋπολογισμό ποσού.

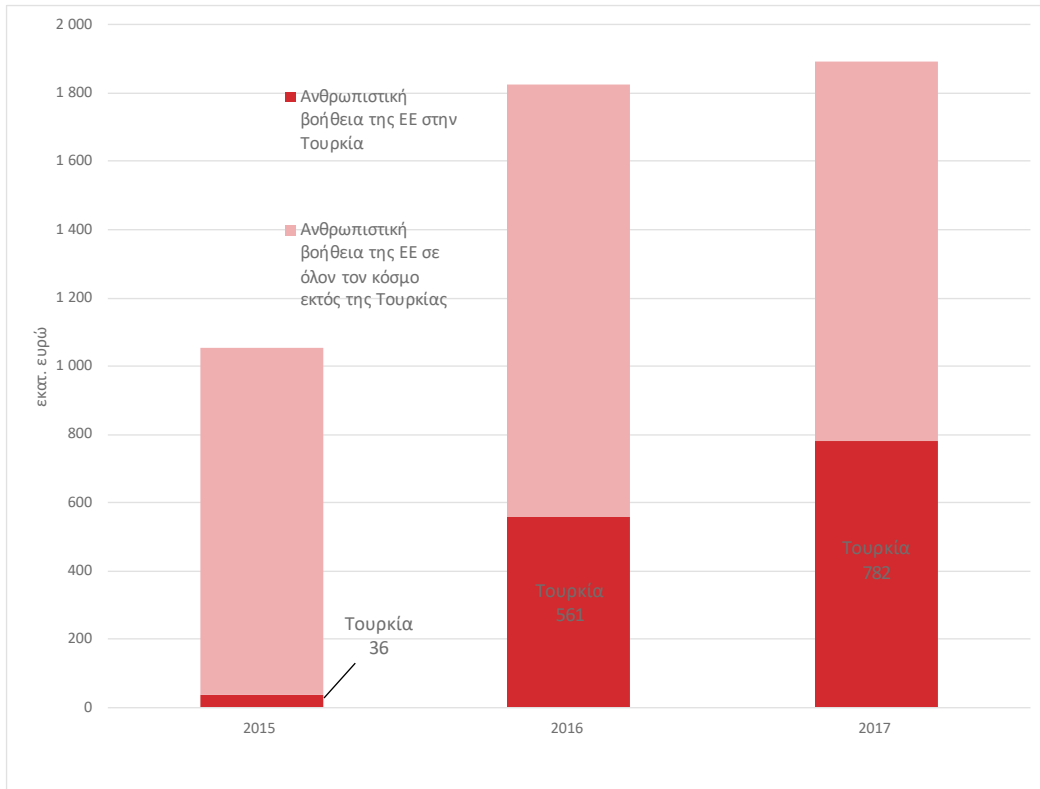
26. Το νομικό και διοικητικό πλαίσιο της Διευκόλυνσης επίσης τέθηκε σε εφαρμογή σχετικά γρήγορα. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ΕΕ συμφώνησαν σχετικά με τον εσωτερικό κανονισμό της Διευκόλυνσης κατά την πρώτη συνεδρίαση της διευθύνουσας επιτροπής στις 17 Φεβρουαρίου 2016. Αυτό σήμαινε ότι η Διευκόλυνση ξεκίνησε να λειτουργεί λιγότερο από τρεις μήνες μετά τη σύνοδο κορυφής ΕΕ-Τουρκίας της 29ης Νοεμβρίου 2015. Στο **παράρτημα V** παρουσιάζονται βασικές ημερομηνίες και γεγονότα που συνδέονται με τη σύσταση και τη διακυβέρνηση της Διευκόλυνσης.

27. Τα κονδύλια της Διευκόλυνσης εκταμιεύονταν χρησιμοποιώντας έναν συνδυασμό υφιστάμενων μέσων (βλέπε **σημείο 8**) και εταιρών υλοποίησης. Με τον τρόπο αυτό κατέστη δυνατό η Διευκόλυνση να απορροφήσει γρήγορα τη σημαντική αύξηση των κονδυλίων της ΕΕ που διοχετεύθηκαν στην Τουρκία και να συνάψει συμβάσεις για ποσό ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ σε δύο χρόνια. Όπως φαίνεται στο **γράφημα 2**, η κλιμάκωση της χρηματοδότησης ήταν ιδιαίτερα έντονη για την ανθρωπιστική βοήθεια.

---

<sup>23</sup> Η συμφωνία ολοκληρώθηκε στις 3 Φεβρουαρίου 2016, κατά την έναρξη της Διευκόλυνσης (βλέπε <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>).

**Γράφημα 2 – Κλιμάκωση της ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΕ στην Τουρκία 2015-2017 (βάσει της ανθρωπιστικής βοήθειας στον προϋπολογισμό της ΕΕ για ανθρωπογενείς κρίσεις)**



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

28. Πέραν της ταχείας συγκρότησης της Διευκόλυνσης και της αποτελεσματικής συγκέντρωσης πόρων, οι μηχανισμοί υλοποίησης που επέλεξε η Επιτροπή, όπως περιγράφονται στη συνέχεια, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στο να επιτύχει η Διευκόλυνση τον στόχο της να παράσχει ταχεία βοήθεια.

- α) Η Επιτροπή παρέσχε στις τουρκικές αρχές τρεις άμεσες επιχορηγήσεις συνολικού ύψους 660 εκατομμυρίων ευρώ για έργα μεγάλης κλίμακας στο πλαίσιο του μη ανθρωπιστικού σκέλους, χωρίς προσκλήσεις υποβολής προτάσεων. Στην Τουρκία, οι άμεσες επιχορηγήσεις της ΕΕ χρησιμοποιούνται συνήθως για πολύ μικρότερα έργα μέσου ποσού ύψους 1 εκατομμυρίου ευρώ.
- β) Το 70 % του προϋπολογισμού των 3 δισεκατομμυρίων ευρώ διοχετεύτηκε σε οργανώσεις του ΟΗΕ και διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (βλέπε παράρτημα II).

Αυτό συνέβαλε στην αύξηση της ικανότητας απορρόφησης, δεδομένου ότι οργανισμοί αυτού του είδους διαθέτουν συνήθως τα μέσα για την υλοποίηση μεγάλων έργων, όπως για παράδειγμα το έργο παροχή μετρητών για πολλούς σκοπούς ή το ΔΚΠΕΑ, το οποίο υλοποιήθηκε ως το βασικό μέσο παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας με χρηματοδότηση ύψους 998 εκατομμυρίων ευρώ (βλέπε πλαίσιο 1).

29. Ο συνδυασμός των χαρακτηριστικών που περιγράφονται στα σημεία 25 έως 28 δεν είναι πάντοτε διαθέσιμος σε άλλα μέσα της ΕΕ ή σε καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ εκτός της Διευκόλυνσης. Αυτό εξηγεί γιατί οι συμβάσεις που ανατέθηκαν για τα κονδύλια του ΜΠΒ που διοχετεύονται στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης συνήφθησαν έως και πέντε φορές γρηγορότερα από ό,τι συμβαίνει συνήθως σε σχέση με την παραδοσιακή βοήθεια του ΜΠΒ στην Τουρκία. Όπως φαίνεται στο παράρτημα VI, η ταχύτητα σύναψης συμβάσεων ήταν υψηλότερη και από αυτή των καταπιστευματικών ταμείων της ΕΕ.

**Η Διευκόλυνση συνέβαλε στην ενίσχυση του συντονισμού, δεν επιτεύχθηκε όμως συστηματικά ο εξορθολογισμός και η συμπληρωματικότητα της βοήθειας**

30. Εκτιμήσαμε κατά πόσον η Διευκόλυνση συντόνιζε και εξορθολόγιζε τη βοήθεια που παρεχόταν βάσει διαφορετικών μέσων με σκοπό τον περιορισμό του κινδύνου αναποτελεσματικότητας (π.χ. επικάλυψη έργων) και εάν ενίσχυε τη συμπληρωματικότητα της στήριξης, με στόχο τη διευκόλυνση της μετάβασης από την ανθρωπιστική στη μη ανθρωπιστική βοήθεια.

31. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή συντονίζει τη στρατηγική κατεύθυνση της Διευκόλυνσης μέσω κοινής εκτίμησης αναγκών, δομής διακυβέρνησης (της διευθύνουσας επιτροπής) και του πλαισίου αποτελεσμάτων που καλύπτει τόσο την ανθρωπιστική όσο και τη μη ανθρωπιστική στήριξη. Με τον τρόπο αυτό καθίστατο δυνατός ο συντονισμός και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των δύο κύριων αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής (ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση και ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας) και του ΚΤ Madad της ΕΕ.

32. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν καθόρισε σαφείς διαχωριστικές γραμμές μεταξύ των μέσων και των εταίρων υλοποίησης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, διαπιστώσαμε ότι τα χρηματοδοτικά μέσα που χρησιμοποιούσε η Διευκόλυνση υποστήριζαν παρόμοιες

δραστηριότητες στον τομέα της υγείας και της εκπαίδευσης. Αυτό συνεπαγόταν τη χρήση παράλληλων δομών διαχείρισης για τη χρηματοδότηση παρόμοιων δραστηριοτήτων και απαιτούσε εκτεταμένες προσπάθειες συντονισμού από την Επιτροπή και τους εταίρους για τον μετριασμό του κινδύνου αλληλεπικαλύψεων. Κάτι τέτοιο δεν συνάδει με τον στόχο της Διευκόλυνσης όσον αφορά τον εξορθολογισμό της βοήθειας της ΕΕ. Το **πλαίσιο 3** παρουσιάζει παραδείγματα για τον τρόπο με τον οποίο η Διευκόλυνση χρηματοδοτούσε παρόμοιες δραστηριότητες βάσει διαφορετικών μέσων.

**Πλαίσιο 3 - Παραδείγματα παρόμοιων δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούντο από διαφορετικά μέσα**

Εκπαίδευση

Στον τομέα της εκπαίδευσης, οι εταίροι υλοποίησης λάμβαναν χρηματοδότηση που διοχετεύετο μέσω τριών μέσων στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης, καθώς και μέσω της χρηματοδότησης του ΜΠΒ (εκτός της Διευκόλυνσης) και των διμερών συνεισφορών των κρατών μελών της ΕΕ. Το βασικό έργο της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας στην εκπαίδευση (το πρόγραμμα για την υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την εκπαίδευση – CCTE) επικεντρώνεται στην τυπική εκπαίδευση. Όμως, το ΚΤ Madad της ΕΕ και ο ΜΠΒ στήριξαν επίσης δραστηριότητες τυπικής και μη τυπικής εκπαίδευσης εντός και εκτός της Διευκόλυνσης<sup>24</sup>. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε τρεις διαφορετικές επιτροπές επιλογής έργων από τη ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας, τον ΜΠΒ και το ΚΤ Madad της ΕΕ που εργάζονταν παράλληλα για την έγκριση παρόμοιων έργων. Επιπλέον, και άλλοι δωρητές στην Τουρκία υποστήριξαν τον τομέα της εκπαίδευσης, γεγονός το οποίο περιέπλεξε τον συντονισμό. Το **Παράρτημα VII** παρουσιάζει την πολυπλοκότητα των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων που χρηματοδοτήθηκαν μέσω της Διευκόλυνσης και εκτός αυτής.

<sup>24</sup> Η Επιτροπή αναφέρεται στην τυπική εκπαίδευση στο σχέδιο εφαρμογής ανθρωπιστικής βοήθειας του 2017 για την Τουρκία ως εκπαιδευτικό σύστημα με ιεραρχικές δομές και χρονολογική εξέλιξη μέσω επιπέδων ή βαθμίδων με καθορισμένη αρχή και τέλος. Η τυπική εκπαίδευση πραγματοποιείται συνήθως σε εκπαιδευτικό ίδρυμα και συνεπάγεται κάποιο είδος αξιολόγησης που οδηγεί σε πιστοποιητικό ή τίτλο προσόντων. Από την άλλη πλευρά, η μη τυπική εκπαίδευση αφορά την ευέλικτη προσέγγιση της εκπαίδευσης με εναλλακτικούς τρόπους υλοποίησης εκτός του επίσημου συστήματος.

### Προστασία

- Έργο που υποβλήθηκε προς χρηματοδότηση στο πλαίσιο του τομέα προτεραιότητας της ανθρωπιστικής βοήθειας τον Ιούνιο του 2016, ποσού ύψους 40 εκατομμυρίων ευρώ, ανεστάλη και αργότερα απορρίφθηκε, επειδή οι προτεινόμενες δραστηριότητες είχε ήδη προγραμματιστεί να καλυφθούν από σύμβαση που υπεγράφη με άλλον εταίρο στο πλαίσιο του ΚΤ Madad της ΕΕ. Η εν λόγω σύμβαση συνήφθη στις 31 Μαρτίου 2017, εννέα μήνες μετά την υποβολή της αρχικής πρότασης στη ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας.
- Οι δραστηριότητες που αφορούσαν τους χώρους ασφαλείας των γυναικών και των κοριτσιών υλοποιούνται ταυτόχρονα από τον ίδιο εταίρο υλοποίησης με χρηματοδότηση από δύο διαφορετικές πηγές της ΕΕ: α) στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης μέσω της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας και β) εκτός της Διευκόλυνσης, ως υπεργολάβος έργου του ΜΠΒ ύψους 40 εκατομμυρίων ευρώ. Στην πράξη, αυτό είχε ως αποτέλεσμα τόσο η ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας όσο και η αντιπροσωπεία της ΕΕ να διαχειρίζονται και να παρακολουθούν τις ίδιες δραστηριότητες παράλληλα, αν και σε διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές. Επίσης, στη συγκεκριμένη αυτή περίπτωση, οι δραστηριότητες που χρηματοδοτούντο εκτός της Διευκόλυνσης δεν συμπεριλαμβάνονταν στο πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης, αν και παρόμοιες ως προς τη φύση και το χρονοδιάγραμμα.

33. Όπως προαναφέρθηκε, η διοχέτευση της στήριξης μέσω διαφόρων μέσων επέτρεψε στην Επιτροπή να επιταχύνει τη χρηματοδότηση της Διευκόλυνσης (βλέπε **σημείο 27**). Από την άλλη πλευρά, το γεγονός αυτό συνέβαλε στην πολυπλοκότητα της διαχείρισης, της υλοποίησης και της εποπτείας της Διευκόλυνσης στο σύνολό της. Πράγματι, τα μέσα αυτά έχουν διαφορετικές εντολές και νομικά πλαίσια, διαφορετικούς μηχανισμούς υλοποίησης, διαφορετικές απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και παρακολούθησης και τελούν υπό διαχείριση από διαφορετικά τμήματα. Επιπλέον, τα κονδύλια της ΕΕ που δαπανήθηκαν στην Τουρκία εκτός της Διευκόλυνσης υποστήριξαν επίσης ορισμένους από τους ίδιους τομείς προτεραιότητας με τη Διευκόλυνση<sup>25</sup>. Ορισμένα από τα ενδιαφερόμενα μέρη με τα

<sup>25</sup> Έργα της ΕΕ στα οποία αντιστοιχούσαν περισσότερα από 200 εκατομμύρια ευρώ υλοποιήθηκαν εκτός της Διευκόλυνσης, ταυτόχρονα με την υποστήριξη που παρεχόταν στους πρόσφυγες στην Τουρκία μέσω της Διευκόλυνσης.

οποία πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις κατά τη διάρκεια της επίσκεψής μας στην Τουρκία επιβεβαίωσαν ότι η εν λόγω κατάσταση ήταν συγκεχυμένη, ιδίως όσον αφορά τον ρόλο που αναμένεται να διαδραματίσει κάθε μέσο.

34. Ο επιδιωκόμενος στόχος της Διευκόλυνσης για τη διασφάλιση της συμπληρωματικότητας της βοήθειας περιλαμβάνει τη σύνδεση μεταξύ ανθρωπιστικής και μη ανθρωπιστικής υποστήριξης. Μολονότι εντοπίσαμε μερικά καλά παραδείγματα στον τομέα της υγείας, όπου η Επιτροπή διασφάλισε ότι η ανθρωπιστική βοήθεια θα παραχωρούσε έδαφος για βιώσιμη αναπτυξιακή βοήθεια, διαπιστώσαμε ότι η συμπληρωματικότητα αυτή δεν επιτυγχάνεται συστηματικά. Για παράδειγμα, η Επιτροπή δεν κατάρτισε σχέδια κοινής εφαρμογής μεταξύ των ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση και των κρατών μελών της ΕΕ<sup>26</sup> παρά το γεγονός ότι τα σχέδια αυτά θα μπορούσαν να έχουν ενισχύσει τη συνολική συνάφεια και τον εξορθολογισμό της βοήθειας της ΕΕ. Θεωρούμε ότι τα κοινά σχέδια εφαρμογής αποτελούν ορθή πρακτική, την οποία η Επιτροπή χρησιμοποίησε κατά τον σχεδιασμό κοινών πλαισίων ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας για την Ιορδανία και τον Λίβανο, με στόχο την ανάπτυξη μιας συνολικής και κοινής απάντησης<sup>27</sup>.

35. Σε επτά από τα δέκα ανθρωπιστικά έργα που ελέγξαμε, δεν διαπιστώσαμε αποδεικτικά στοιχεία τυχόν συμφωνημένης στρατηγικής μετάβασης ή εξόδου, σύμφωνα με την οποία ανθρωπιστικά έργα τα οποία υποτίθεται ότι καλύπτουν έκτακτες ανάγκες θα μπορούσαν να συνεχιστούν υπό το μη ανθρωπιστικό σκέλος της Διευκόλυνσης ή στην Τουρκία, όταν οι ανάγκες αυτές θα συνεχίζονταν μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Σε πολλές

---

<sup>26</sup> Η άμεση διμερής συνεισφορά από τα κράτη μέλη της ΕΕ, ιδίως από τη Γερμανία, με περισσότερα από 175 εκατομμύρια ευρώ για το έτος 2017, είχε ως στόχο τη χρηματοδότηση παρόμοιων δραστηριοτήτων και εταίρων με τους αντίστοιχους στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης (βλέπε παράρτημα VII στον τομέα της εκπαίδευσης).

<sup>27</sup> Το Κοινό Ανθρωπιστικό Πλαίσιο Ανάπτυξης για την αντιμετώπιση της συριακής κρίσης στην Ιορδανία στοχεύει στην αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών, μεσοπρόθεσμων και αναπτυξιακών προτεραιοτήτων, βελτιώνοντας έτσι την ενσωμάτωση και την ευθυγράμμιση των προγραμματισμένων απαντήσεων της ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση και των κρατών μελών της ΕΕ, του Καταπιστευματικού Ταμείου MADAD της ΕΕ και της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας.

περιπτώσεις, τα ελεγχθέντα έργα υποβλήθηκαν σε ενέργειες παρακολούθησης, και πάλι υπό ανθρωπιστική χρηματοδότηση και με περίοδο εφαρμογής μετά το 2018. Η ενδεικτική προθεσμία που έθεσε η ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας για τη μετάβαση από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια ήταν το τέλος του 2018<sup>28</sup>, όμως αυτή η προθεσμία αργότερα παρατάθηκε. Στο **πλαίσιο 4** παρέχονται παραδείγματα καλών και ανεπαρκών στρατηγικών μετάβασης από το δείγμα των ελεγχθέντων έργων.

#### **Πλαίσιο 4 - Παραδείγματα καλών και ανεπαρκών στρατηγικών μετάβασης έργων**

Το έργο 4, «Στήριξη προσαρμοσμένων και πολιτισμικά ευαίσθητων υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για Σύρους πρόσφυγες», καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή χρησιμοποίησε τη Διευκόλυνση για την ενίσχυση συνεργειών μεταξύ της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας και της χρηματοδότησης του ΜΠΒ ώστε να διασφαλιστεί ομαλή μετάβαση από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια.

Μετά από μια αρχική σύμβαση αξίας 2 εκατομμυρίων ευρώ, η ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας παρέσχε 10 εκατομμύρια ευρώ για την εκπαίδευση ιατρικού προσωπικού της Συρίας (ιατρών και νοσηλευτών) ώστε να μπορούν να εργάζονται στο πλαίσιο του τουρκικού συστήματος υγείας από τον Μάρτιο του 2017 έως τον Μάρτιο του 2018. Μετά από την ημερομηνία αυτή, οι δραστηριότητες κατάρτισης συνεχίστηκαν χάρη σε πρόσθετες πιστώσεις ύψους 11,5 εκατομμυρίων ευρώ που διοχετεύθηκαν μέσω του ΚΤ Madad της ΕΕ. Αφού καταρτίστηκαν, οι άνθρωποι αυτοί τοποθετήθηκαν σε κέντρο υγείας για μετανάστες. Οι μισθοί τους καταβάλλονταν στη συνέχεια από το υπουργείο Υγείας, χρησιμοποιώντας τη χρηματοδότηση που λαμβάνετο από την άμεση επιχορήγηση ύψους 300 εκατομμυρίων ευρώ βάσει του ειδικού μέτρου του ΜΠΒ.

<sup>28</sup> Το πλαίσιο διαχείρισης της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας για την Τουρκία, του Μαρτίου 2017, αναφέρει ότι στόχος είναι η μεταβίβαση υπηρεσιών προσαρμοσμένων στους πρόσφυγες στο σύστημα [της κυβέρνησης της Τουρκίας], σε υπηρεσίες άλλων εθνικών φορέων ή σε άλλα αναπτυξιακά μέσα, καθώς αναπτύσσεται αυτή η ικανότητα. Η μετάβαση αναμένεται να ολοκληρωθεί σχεδόν μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2018, με την πιθανή εξαίρεση ορισμένων εξειδικευμένων υπηρεσιών.

Το έργο 1, το Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης (ΔΚΠΕΑ, βλέπε πλαίσιο 1), σχεδιάστηκε το 2016 για να αξιοποιηθούν οι υφιστάμενες εθνικές ικανότητες με στόχο τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς του μέσω της υπαγωγής των προσφύγων που λάμβαναν στήριξη από το ΔΚΠΕΑ στα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας.

Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με τις μεταφορές μετρητών<sup>29</sup> αναφέρουν ότι η παροχή βοήθειας σε μετρητά, ιδίως σε περίπτωση παρατεταμένης κρίσης, θα πρέπει να χορηγείται με την πρόθεση [να αναλάβουν τα ηνία το συντομότερο δυνατό πιο μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές προσπάθειες ή κυβερνητικές παρεμβάσεις.

Κατά τον χρόνο του ελέγχου, δεν υπήρχε σαφής στρατηγική εξόδου ώστε να καθορίζεται ποιος θα αναλάβει την ευθύνη για το ΔΚΠΕΑ μετά τη λήξη της χρηματοδότησης της ΕΕ, οι δε συζητήσεις ήταν σε εξέλιξη. Παρά την ενσωμάτωσή του στο εθνικό σύστημα προστασίας, το ΔΚΠΕΑ εξακολουθούσε να εξαρτάται πλήρως από τη χρηματοδότηση της ΕΕ.

Η παράταση του εν λόγω έργου το 2018 έδωσε στην Επιτροπή περισσότερο χρόνο για να διαπραγματευτεί μια στρατηγική εξόδου. Ωστόσο, η επιτυχία της υλοποίησης εξαρτάται σε τελική ανάλυση από την προθυμία των τουρκικών αρχών να αναλάβουν το έργο και να διαθέσουν επαρκείς πόρους για τη χρηματοδότησή του.

---

<sup>29</sup> Καθοδήγηση για τους εταίρους που χρηματοδοτούνται από τη ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας για την υλοποίηση μεταφορών μετρητών μεσαίας ή μεγάλης κλίμακας στο πλαίσιο του σχεδίου εφαρμογής ανθρωπιστικής βοήθειας του 2017.

***Εν μέσω δυσκολιών, τα ανθρωπιστικά έργα βοήθησαν τους πρόσφυγες να αντιμετωπίσουν τις βασικές τους ανάγκες, όμως δεν απέδωσαν πάντοτε την αναμενόμενη οικονομική αποδοτικότητα***

36. Αξιολογήσαμε την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα<sup>30</sup> της ανθρωπιστικής βοήθειας που παρασχέθηκε στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης και εξετάσαμε ειδικότερα:

- α) εάν η Επιτροπή διασφάλισε ότι το κόστος των χρηματοδοτούμενων έργων ήταν εύλογο σε σχέση με τα αναμενόμενα αποτελέσματα και εάν τα έργα υλοποιήθηκαν εγκαίρως,
- β) εάν η Επιτροπή παρακολούθησε τις δαπάνες της Διευκόλυνσης με ολοκληρωμένο τρόπο και παρείχε επαρκείς σχετικές πληροφορίες σχετικά με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα και
- γ) εάν τα ανθρωπιστικά έργα παρήγαγαν τις επιδιωκόμενες εκροές τους (δηλαδή ό, τι παρήχθη ή επιτεύχθηκε) και πέτυχαν τα αναμενόμενα επακόλουθά τους (δηλαδή τις αλλαγές που προκύπτουν από τις εκροές).

37. Εξετάσαμε 10 ανθρωπιστικά έργα, τα οποία υλοποιούνται στο πλαίσιο έμμεσης (οργανώσεις του ΟΗΕ) ή άμεσης (ΔΜΚΟ) διαχείρισης (βλέπε παράρτημα III Α). Παρά τις καθυστερήσεις στην εφαρμογή, εννέα εν εξελίξει έργα<sup>31</sup> είχαν προχωρήσει αρκετά ώστε να μπορούμε να παρουσιάσουμε στοιχεία για τις εκροές που είχαν παραδοθεί και τα επακόλουθα που είχαν επιτευχθεί κατά τον χρόνο του ελέγχου.

---

<sup>30</sup> Ως «αποδοτικότητα» νοούμε τη βέλτιστη σχέση μεταξύ των χρησιμοποιηθέντων πόρων και των εκροών ή αποτελεσμάτων που παρήχθησαν και ως «αποτελεσματικότητα» τον βαθμό επίτευξης των στόχων.

<sup>31</sup> Για το έργο 3, το CSTE, τα προκαταρκτικά αποτελέσματα του έργου που παρακολουθούσαν τη φοίτηση και την εγγραφή στο σχολείο δεν ήταν ακόμη διαθέσιμα κατά τον χρόνο του ελέγχου, γεγονός που μας επέτρεψε να αξιολογήσουμε τα επακόλουθα του έργου.

## **Υπάρχει δυνατότητα βελτίωσης της αποδοτικότητας των έργων**

### Η αξιολόγηση του εύλογου χαρακτήρα του κόστους από την Επιτροπή ενέχει αδυναμίες

38. Στα σχέδια εφαρμογής ανθρωπιστικής βοήθειας του 2016 και του 2017 για την Τουρκία, η Επιτροπή δήλωνε ότι οι υποστηριζόμενες δράσεις πρέπει να αποδίδουν πρωταρχική σημασία στην οικονομική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του κόστους. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν αξιολόγησε με συνέπεια και συνολικά τον εύλογο χαρακτήρα του προϋπολογισμού δαπανών κατά την εξέταση των προτάσεων έργων. Ειδικότερα:

- α) ο λόγος των διοικητικών δαπανών προς τις δαπάνες λειτουργίας δεν αξιολογήθηκε επαρκώς σε πέντε από τα δέκα έργα
- β) σε τέσσερα από τα δέκα έργα δεν υπολογίστηκε το κόστος ανά δικαιούχο. Όταν υπολογιζόταν το κόστος ανά δικαιούχο, αυτό δεν οδηγούσε πάντοτε σε εκτίμηση του κατά πόσον ο λόγος που προέκυπτε ήταν εύλογος.

39. Αναγνωρίζουμε ότι τα διαφορετικά περιβάλλοντα στα οποία δραστηριοποιείται η Επιτροπή κατά την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας μπορεί να δυσχεραίνουν τη χρήση τυποποιημένου κόστους ή ποσοτικών κριτηρίων αναφοράς. Παρά ταύτα, θεωρούμε ότι τα εν λόγω εργαλεία θα μπορούσαν όντως να χρησιμοποιηθούν, ιδίως για διαδοχικά έργα που υλοποιούνται από τους ίδιους εταίρους. Για τα πέντε ελεγχθέντα έργα σε αυτήν την κατάσταση, η Επιτροπή δεν προέβη σε διεξοδική σύγκριση μεταξύ των έργων. Το πλαίσιο 5 παρέχει παραδείγματα της ανεπαρκούς αξιολόγησης του εύλογου χαρακτήρα του κόστους από την Επιτροπή.

**Πλαίσιο 5 - Παραδείγματα ανεπαρκούς αξιολόγησης του εύλογου χαρακτήρα του κόστους**

Η Επιτροπή δεν ανέλυσε τον εύλογο χαρακτήρα των δαπανών του έργου 4 ούτε αναφέρθηκε σ' αυτόν. Για το έργο 10, η Επιτροπή αξιολόγησε ως αποδεκτή την αναλογία των διοικητικών δαπανών προς τις δαπάνες λειτουργίας. Ωστόσο, δεν τεκμηρίωσε την ανάλυση που υποστήριζε την εκτίμηση που έγινε.

Το έργο 5 ήταν έργο παρακολούθησης δύο προηγούμενων επιχορηγήσεων που είχε αναλάβει η ίδια ΔΜΚΟ. Αρχικά στόχευε στην παροχή διαφόρων υπηρεσιών υγείας στην Τουρκία, όπως η σωστική ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η σωματική αποκατάσταση, οι υπηρεσίες ψυχικής υγείας, οι υπηρεσίες σε θύματα έμφυλης βίας και η προστασία. Η Επιτροπή υπολόγισε ότι το κόστος ανά δικαιούχο ήταν 19,50 ευρώ έναντι 10,88 ευρώ και 105,11 ευρώ για τις δύο προηγούμενες επιχορηγήσεις. Παρά το γεγονός ότι ορισμένες δραστηριότητες δεν ήταν πανομοιότυπες, η ανάλυση δεν ήταν επαρκώς τεκμηριωμένη ώστε να προσδιοριστούν οι λόγοι για τη διαφορά αυτή ή για να διαπιστωθεί εάν ήταν εύλογη.

40. Για τα ανθρωπιστικά έργα που υλοποίησαν οι εταίροι του ΟΗΕ, η Επιτροπή δεν είχε πλήρη εικόνα των δαπανών που συνδέονταν με την υπερβολαβία σε (τοπικούς) εταίρους υλοποίησης. Χωρίς αυτήν την εικόνα, η Επιτροπή δεν μπορεί να εκτιμήσει συνολικά τον εύλογο χαρακτήρα του κόστους.

Το ΔΚΠΕΑ έχει υψηλό λόγο αποδοτικότητας, όμως θα μπορούσε να είναι περισσότερο αποδοτικό

41. Η παροχή βοήθειας σε μετρητά επιτρέπει καλύτερη εκτίμηση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας δεδομένου ότι είναι ευκολότερο να καθοριστεί το επίπεδο της βοήθειας που έφθασε στους τελικούς δικαιούχους. Η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας του έργου μετράται συγκρίνοντας το ποσό που εισπράττουν άμεσα οι δικαιούχοι προς τα υπόλοιπα κόστη της δράσης («λόγος αποδοτικότητας»).

42. Για το ΔΚΠΕΑ (βλέπε πλαίσιο 1), η Επιτροπή είχε θεσπίσει το 2016 έναν αρχικό λόγο αποδοτικότητας-στόχο της τάξης του 85:15<sup>32</sup>. Αυτός ο λόγος-στόχος αυξήθηκε σε 87,5:12,5

<sup>32</sup> Ο πραγματικός λόγος αποδοτικότητας που επιτεύχθηκε δεν ήταν ακόμη γνωστός κατά τον χρόνο του ελέγχου.

το 2018. Συγκρίναμε τον λόγο αυτό με άλλα έργα κάλυψης βασικών αναγκών που χρηματοδοτούνταν από την Επιτροπή στην περιοχή και διαπιστώσαμε ότι, κατά μέσο όρο, τα έργα αυτά παρουσίαζαν λόγο αποδοτικότητας της τάξης του 79:21<sup>33</sup>.

43. Από την άλλη πλευρά, διαπιστώσαμε ότι ο λόγος αποδοτικότητας που υπολογίζεται για το ΔΚΠΕΑ δεν περιλαμβάνει το σύνολο των δαπανών που συνδέονται άμεσα με το έργο, και ειδικότερα τα έξοδα που βαρύνουν το τουρκικό ΥΟΚΠ, το οποίο υποστηρίζει την υλοποίηση του έργου μέσω των ιδρυμάτων κοινωνικών ασφαλίσεων και αλληλεγγύης. Τα ιδρύματα αυτά λαμβάνουν αιτήσεις από πρόσφυγες οι οποίοι επιθυμούν να ενταχθούν στο ΔΚΠΕΑ, να αξιολογηθεί η επιλεξιμότητά τους και να πραγματοποιηθούν επισκέψεις σε νοικοκυριά, ενεργώντας μέσω περίπου 1 000 γραφείων στην Τουρκία.

44. Προσδιορίσαμε επίσης το ακόλουθο δυνητικό όφελος ως προς την αποδοτικότητα για το ΔΚΠΕΑ.

α) Το έργο αυτό υλοποιείται από οργάνωση του ΟΗΕ η οποία μπορεί να διεκδικήσει έως και το 7 % του συνολικού άμεσου κόστους του έργου για να αντισταθμίσει έμμεσες δαπάνες που επιβαρύνθηκε, π.χ. δαπάνες διαχείρισης και διοίκησης που πραγματοποιούνται σε επίπεδο κεντρικών γραφείων. Διαπιστώσαμε ότι το ποσοστό αυτό, αν και συνάδει με την οικονομική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο<sup>34</sup> μεταξύ της Επιτροπής και των Ηνωμένων Εθνών, εφαρμόζεται κανονικά σε έργα που έχουν πολύ χαμηλότερο προϋπολογισμό. Λόγω της μεγάλης κλίμακας του έργου αυτού<sup>35</sup>, οι έμμεσες δαπάνες που είχαν εγγραφεί στον προϋπολογισμό για τις δύο φάσεις ανέρχονταν σε 64 εκατομμύρια ευρώ<sup>36</sup>. Παρά το μέγεθος αυτού του ποσού, δεν

---

<sup>33</sup> Το δείγμα περιελάμβανε τόσο πραγματικούς λόγους αποδοτικότητας όσο και βάσει προϋπολογισμού.

<sup>34</sup> Άρθρο 19, παράγραφος 4, των γενικών όρων της οικονομικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαίσιο.

<sup>35</sup> Τα έργα που χρηματοδοτούνται από τη ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας έχουν μέσο προϋπολογισμό ύψους 9 εκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο της Δυνατότητας και 2 εκατομμυρίων ευρώ παγκοσμίως.

<sup>36</sup> Το ποσοστό έμμεσων δαπανών ήταν 7 % στην πρώτη φάση του ΔΚΠΕΑ και 6,5 % στη δεύτερη φάση.

προσκομίστηκαν αποδεικτικά στοιχεία που να καταδεικνύουν ότι το κόστος αυτό ήταν εύλογο και περιοριζόταν στο ελάχιστο δυνατό<sup>37</sup>. Είχαν μάλιστα οριστεί στο ανώτατο όριο.

- β) Η χρηματοδότηση του ΔΚΠΕΑ μεταφέρεται από τον εταίρο υλοποίησης του ΟΗΕ στην τράπεζα μέσω τοπικού εταίρου υλοποίησης. Για τη μεταφορά των κονδυλίων, ο τοπικός εταίρος υλοποίησης λαμβάνει «τέλος μεταφοράς μετρητών» ύψους 8,9 εκατομμυρίων ευρώ (υπολογιζόμενο με βάση το 1 % των συνολικών μεταφορών που πρόκειται να πραγματοποιηθούν). Λαμβάνοντας υπόψη ότι τα κονδύλια θα μπορούσαν να μεταφερθούν απευθείας στην τράπεζα χωρίς να διοχετεύονται μέσω του τοπικού εταίρου υλοποίησης, η ανάγκη για την καταβολή τέλους δεν τεκμηριώθηκε επαρκώς από την Επιτροπή. Εκτός αυτού, δεν χρεώθηκαν τέλη αυτού του είδους στο πλαίσιο του δεύτερου έργου υποστήριξης με μετρητά στο δείγμα μας (έργο 3 – CSTE). Επιπλέον, ο τοπικός εταίρος υλοποίησης χρεώνει επιπλέον κατ' αποκοπή ποσοστό ύψους 7 % για τις έμμεσες δαπάνες.
- γ) Το ύψος της προχρηματοδότησης που καταβάλλεται δεν είναι κατάλληλο. Σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο που διέπει την εταιρική σχέση μεταξύ της ΕΕ και του ΟΗΕ, η Επιτροπή πρέπει να καταβάλει προχρηματοδότηση ύψους 80% του συνολικού ποσού της σύμβασης πριν από την έναρξη των έργων. Διαπιστώσαμε ότι αυτό το επίπεδο προχρηματοδότησης δεν είναι προσαρμοσμένο στις συγκεκριμένες μορφές δαπανών και των δύο ελεγχθέντων έργων υποστήριξης με μετρητά (το ΔΚΠΕΑ και το CSTE). Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του ΔΚΠΕΑ καταβλήθηκαν προκαταβολικά στον εταίρο εκτέλεσης 278 εκατομμύρια ευρώ για τη φάση 1 και 520 εκατομμύρια ευρώ για τη φάση 2. Ωστόσο, τα κονδύλια έπρεπε να εκταμιευθούν σε γραμμική βάση για 16 και 13 μήνες αντιστοίχως. Στο πλαίσιο της φάσης 2 του CSTE, η Επιτροπή κατέβαλε προκαταβολή ύψους 40 εκατομμυρίων ευρώ τον Δεκέμβριο του 2017, ενώ ο πρώτος γύρος πληρωμών αναμένεται στα τέλη Σεπτεμβρίου του 2018. Οι ενδεχόμενοι τόκοι

---

<sup>37</sup> Πρόκειται για απαίτηση στο τεχνικό παράρτημα του σχεδίου εφαρμογής ανθρωπιστικής βοήθειας του 2016 που ανέφερε ότι «το ΔΚΠΕΑ θα περιλαμβάνει, κατ' ελάχιστον, τα ακόλουθα διακριτικά χαρακτηριστικά: (...) Τα γενικά έξοδα θα πρέπει να περιορίζονται στο ελάχιστο δυνατό και να είναι δεόντως αιτιολογημένα».

που προκύπτουν από τις προκαταβολές παρακρατούνται από τους εταίρους υλοποίησης και δεν επανεπενδύονται στο ΔΚΠΕΑ ή στο CCTE.

Οι καθυστερήσεις υλοποίησης υπονόμισαν την αποδοτικότητα των περισσότερων ελεγχθέντων έργων

45. Η έγκαιρη εκτέλεση αποτελεί σημαντική πτυχή της αποδοτικότητας. Μπορεί επίσης να έχει αντίκτυπο στην οικονομική αποδοτικότητα διότι, όταν ένα έργο καθυστερεί, διοικητικά έξοδα όπως μισθώματα και μισθοί ενδεχομένως εξακολουθούν να καταβάλλονται, γεγονός που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να διατίθενται λιγότεροι πόροι για τους τελικούς δικαιούχους. Εννέα από τα δέκα ελεγχθέντα έργα καθυστέρησαν και έπρεπε να παραταθούν, κατά μέσο όρο κατά 60 %<sup>38</sup>. Σε μία περίπτωση, ο αρχικός προϋπολογισμός αναθεωρήθηκε προς τα επάνω και σε τρεις περιπτώσεις ο προϋπολογισμός μειώθηκε επειδή ορισμένες από τις προγραμματισμένες δραστηριότητες δεν μπορούσαν να υλοποιηθούν (βλέπε παράρτημα III Α).

46. Εντοπίσαμε διάφορους λόγους για αυτές τις καθυστερήσεις. Σε πέντε περιπτώσεις, οι καθυστερήσεις οφείλονταν κυρίως σε τεχνικούς και διοικητικούς περιορισμούς που συνδέονταν με τα έργα, όπως η έλλειψη του αναγκαίου τεχνικού εξοπλισμού ή έμπειρου προσωπικού για την υλοποίηση των έργων. Σε μία περίπτωση, η Επιτροπή χορήγησε παράταση για να καταστεί δυνατή η καλύτερη μεταβίβαση δραστηριοτήτων στο εθνικό σύστημα. Σε τρεις περιπτώσεις, οι περιορισμοί που συνδέονταν με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο το οποίο επέβαλαν οι τουρκικές αρχές στις ΜΚΟ παρεμπόδιζαν την έγκαιρη υλοποίηση των έργων<sup>39</sup>. Κατά συνέπεια, τα έργα της ΕΕ που υλοποιούνταν από τις ΔΜΚΟ οι οποίες δραστηριοποιούνταν στην Τουρκία μέχρι την ημερομηνία αυτή, παρουσίασαν σημαντικές καθυστερήσεις ή μειώσεις στο πεδίο των δραστηριοτήτων τους.

---

<sup>38</sup> Κατά μέσο όρο, τα έργα είχαν αρχικά προγραμματιστεί για 12 μήνες και παρατάθηκαν κατά 7 μήνες.

<sup>39</sup> Πολλές ΜΚΟ έκλεισαν με κυβερνητικά διατάγματα ή περιορίστηκαν σημαντικά οι δραστηριότητές τους μέσω αυστηρότερης εφαρμογής των κείμενων νομικών απαιτήσεων ή επιβολής νέων. Για παράδειγμα, μερικές ΔΜΚΟ δυσκολεύονταν να ανανεώσουν την εγγραφή τους, να ανοίξουν τραπεζικούς λογαριασμούς και να αποκτήσουν είτε άδεια εργασίας είτε τη νεοεισαχθείσα άδεια συνεργασίας ώστε να συνεργάζονται με τους τοπικούς εταίρους υλοποίησης.

Όπου ενδείκνυτο, η Επιτροπή ανταποκρινόταν κατά τρόπο ευέλικτο, παρέχοντας παράταση των συμβάσεων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, αναθεωρώντας τους αρχικά καθορισθέντες στόχους.

47. Η Επιτροπή αντιμετώπισε επίσης δυσκολίες όσον αφορά την εξασφάλιση έγκρισης εκ μέρους των τουρκικών αρχών για τη συμμετοχή ΔΜΚΟ στο στάδιο της χρηματοδότησης. Για παράδειγμα, το ΥΟΚΠ δεν συμφώνησε να εξουσιοδοτήσει ΔΜΚΟ να διεξαγάγουν ορισμένες βασικές δραστηριότητες προστασίας, και συγκεκριμένα διαχείριση υποθέσεων και επισκέψεις σε νοικοκυριά. Η Επιτροπή αναγκάστηκε να ακυρώσει τέσσερα έργα συνολικού προϋπολογισμού 14 εκατομμυρίων ευρώ παρότι κρίθηκαν κατάλληλα προς χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση της επείγουσας ανάγκης προστασίας του προσφυγικού πληθυσμού. Στο **πλαίσιο 6** παρουσιάζονται παραδείγματα καθυστερήσεων και δυσκολιών που αντιμετώπισαν τα έργα.

#### **Πλαίσιο 6 – Παραδείγματα καθυστερήσεων και δυσκολιών που αντιμετώπισαν τα έργα**

Έργο 2 – Παροχή βοήθειας προστασίας και βιώσιμων λύσεων σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Τουρκία

Βασική δραστηριότητα του έργου 2 ήταν να βοηθήσει τη Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης της Μετανάστευσης (DGMM) της Τουρκίας στην επαλήθευση, επικαιροποίηση και διόρθωση των δεδομένων καταχώρισης 2,7 εκατομμυρίων συρίων προσφύγων. Το έργο αυτό υλοποιήθηκε από οργάνωση του ΟΗΕ. Η έναρξη της διαδικασίας επαλήθευσης καθυστέρησε κατά επτά μήνες. Οι κυριότεροι λόγοι για τις καθυστερήσεις ήταν οι συνέπειες της απόπειρας πραξικοπήματος του Ιουλίου του 2016, η οποία οδήγησε σε εσωτερικές αλλαγές εντός των κυβερνητικών θεσμών μετά τη θέση ανώτερων υπαλλήλων σε αναστολή στην DGMM, καθώς και σε πρόσθετους περιορισμούς ασφαλείας. Επιπλέον, το χρονοδιάγραμμα που τέθηκε στη φάση σχεδιασμού του έργου ήταν υπερβολικά φιλόδοξο λαμβάνοντας υπόψη τους τεχνικούς και διοικητικούς περιορισμούς και τους περιορισμούς ικανοτήτων που παρατηρούντο σε τοπικό επίπεδο. Για παράδειγμα, το έργο αντιμετώπισε αρχικά έλλειψη έμπειρου προσωπικού στα κέντρα επαλήθευσης, προβλήματα με τις επιδόσεις της βάσης δεδομένων της DGMM και ζητήματα συνδεσιμότητας στο διαδίκτυο.

Οι δυσκολίες αυτές οδήγησαν σε δύο τροποποιήσεις της σύμβασης, οι οποίες προέβλεπαν παράταση 12 μηνών, και μαζί αύξηση του προϋπολογισμού της τάξης των 8 εκατομμυρίων ευρώ.

Έργο 8 – Μετρίασμός των κινδύνων όσον αφορά τις βασικές ανησυχίες για την προστασία του πληθυσμού των προσφύγων

Το ελεγχθέν έργο αποσκοπεί στη βελτίωση της προστασίας των ευάλωτων προσφύγων μέσω διαχείρισης υποθέσεων, αρωγής σε θέματα ατομικής προστασίας και παροχής πληροφοριών και νομικής συνδρομής. Ξεκίνησε το 2017 και αποτελεί συνέχεια προηγούμενου έργου που χρηματοδοτούνταν ήδη από την Επιτροπή και υλοποιείτο από την ίδια ΔΜΚΟ από το 2015. Από την αρχή, οι εταίροι υλοποίησης αντιμετώπισαν δυσκολίες στην εξασφάλιση αδειών από τις τουρκικές αρχές για να δραστηριοποιηθούν στις αρχικά προβλεπόμενες τοποθεσίες (Gaziantep, Άγκυρα και Sanliurfa), αλλά και στην εξασφάλιση των αδειών συνεργασίας που απαιτούνται για τη συνεργασία με τις τοπικές ΜΚΟ. Κατά συνέπεια, το έργο παρατάθηκε από 13 σε 22 μήνες, οι δραστηριότητές του αναδιαρθρώθηκαν και ο προϋπολογισμός του μειώθηκε κατά 20 %, καθώς ο εταίρος υλοποίησης δεν ήταν σε θέση να δραστηριοποιηθεί στην Άγκυρα.

Έργο 10 – Υποστήριξη των πλέον ευάλωτων γυναικών και κοριτσιών προσφύγων

Στόχος του έργου ήταν η παροχή βελτιωμένης πρόσβασης σε ασφαλείς χώρους και εξειδικευμένες υπηρεσίες για γυναίκες και κορίτσια με την ίδρυση και λειτουργία ειδικών κέντρων. Ένας τοπικός εταίρος υλοποίησης, υπεύθυνος για 6 από τα 20 κέντρα που χρηματοδοτούντο από τη ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας, έπαυσε να λειτουργεί με κυβερνητική εκτελεστική εντολή. Η οργάνωση του ΟΗΕ, ως κύριος εταίρος υλοποίησης, ζήτησε από τη ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας να αναστείλει εν μέρει τις δραστηριότητες του έργου για πέντε μήνες, με στόχο τη μεταφορά των δραστηριοτήτων σε άλλους τοπικούς εταίρους.

**Υπήρχαν ελλείψεις όσον αφορά την παρακολούθηση των έργων βοήθειας σε μετρητά και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων**

48. Η παρακολούθηση συνίσταται στην τακτική εξέταση των δαπανών, των δραστηριοτήτων και των αποτελεσμάτων και παρέχει επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο των προγραμμάτων βάσει του προγραμματισμού. Αξιολογήσαμε την παρακολούθηση της Διευκόλυνσης από την Επιτροπή σε δύο επίπεδα. Πρώτον, εξετάσαμε εάν η παρακολούθηση των ανθρωπιστικών έργων ήταν ολοκληρωμένη και έγκαιρη. Δεύτερον, εξετάσαμε εάν το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης, ένα ειδικό εργαλείο σχεδιασμένο από την Επιτροπή για την παρουσίαση συγκεντρωτικών δεδομένων

σχετικά με τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν από τη Διευκόλυνση, παρέσχε σχετικές και ποσοτικά προσδιορισμένες πληροφορίες επιδόσεων.

49. Η Επιτροπή εφάρμοσε κατάλληλο πλαίσιο για την παρακολούθηση ανθρωπιστικών έργων. Επισκέφθηκε όλα τα ελεγχθέντα έργα, τουλάχιστον μία φορά, σύμφωνα με τις δικές της κατευθυντήριες γραμμές. Η παρακολούθηση των έργων έδωσε τη δυνατότητα στους υπαλλήλους της Επιτροπής επιτόπου και στα κεντρικά γραφεία να παρακολουθούν συνεχώς τις εργασίες των έργων.

#### Έλλειψη πρόσβασης σε πρωτογενή δεδομένα για το πρόγραμμα παροχής βοήθειας σε μετρητά

50. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι η παρακολούθηση των δύο έργων βοήθειας σε μετρητά ήταν περιορισμένη επειδή η Επιτροπή και οι εταίροι υλοποίησης του ΟΗΕ δεν είχαν πρόσβαση στα αρχικά δεδομένα των δικαιούχων (δηλαδή στον κατάλογο των επιλέξιμων δικαιούχων με το όνομα, τον αριθμό ταυτότητας και τη διεύθυνσή τους). Το ΥΟΚΠ τηρεί αυτά τα δεδομένα, όμως αρνήθηκε να τα μοιραστεί με τον ΟΗΕ και την Επιτροπή, αναφέροντας την τουρκική νομοθεσία για την προστασία των δεδομένων. Αντιθέτως, ο εταίρος υλοποίησης του ΟΗΕ έλαβε ανωνυμοποιημένα δεδομένα, όπου το όνομα και ο αριθμός ταυτότητας κάθε δικαιούχου είχαν αντικατασταθεί από έναν μοναδικό αριθμό που δημιουργήθηκε από τον τοπικό εταίρο υλοποίησης.

51. Πράγματι, βασικός ρόλος των εταίρων του ΟΗΕ που υλοποιούν ανθρωπιστικά έργα εξ ονόματος της Επιτροπής είναι να επιφορτίζονται με την εποπτεία της διαδικασίας πληρωμών και την παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων. Αυτή η έλλειψη πρόσβασης σε πρωτογενή δεδομένα που τηρεί το ΥΟΚΠ περιορίσει την ικανότητα των εταίρων του ΟΗΕ, και κατά συνέπεια και την ικανότητα της Επιτροπής, να εκτελέσουν αποδοτικά και αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους όσον αφορά την παρακολούθηση και την εποπτεία.

52. Οι εταίροι υλοποίησης του ΟΗΕ ήταν υποχρεωμένοι να προσαρμόσουν το πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου τους στην έλλειψη πρόσβασης σε βασικά πρωτογενή δεδομένα. Έθεσαν σε εφαρμογή συμπληρωματικούς ελέγχους τριγωνισμού για να τεκμηριώσουν τα ληφθέντα ανωνυμοποιημένα δεδομένα και να τα αντιστοιχίσουν με τα ανωνυμοποιημένα δεδομένα πληρωμών που έλαβαν από την τράπεζα. Παρά τους πρόσθετους αυτούς

ελέγχους, οι εταίροι υλοποίησης του ΟΗΕ δεν κατάφεραν να παρακολουθήσουν τους δικαιούχους από την εγγραφή έως την πληρωμή. Θεωρούμε ότι αυτό αποτελεί σημαντική αδυναμία στην παρακολούθηση του προγράμματος παροχής βοήθειας σε μετρητά.

53. Στο πλαίσιο των ελεγκτικών μας διαδικασιών και σύμφωνα με τα δικαιώματα ελέγχου που μας αναγνωρίζονται, ζητήσαμε από το ΥΟΚΠ πρόσβαση στα πρωτογενή δεδομένα των ΔΚΠΕΑ και CCTE. Το εν λόγω αίτημα πρόσβασης δεν έγινε δεκτό, μπορούσαμε δε να έχουμε πρόσβαση μόνο στα ανωνυμοποιημένα δεδομένα που τηρούσαν οι εταίροι υλοποίησης του ΟΗΕ. Συνεπώς, δεν μπορούσαμε να επιβεβαιώσουμε την πλήρη διαδρομή ελέγχου, από την καταχώριση των επιλέξιμων προσφύγων έως τις πληρωμές που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο των δύο αυτών έργων. Στο **παράρτημα VIII** παρουσιάζονται οι περιορισμοί πρόσβασης στα δεδομένα για τους διάφορους εμπλεκόμενους φορείς.

#### Αδυναμίες στο πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης

54. Όσον αφορά το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης, εντοπίσαμε τις ακόλουθες αδυναμίες:

- α) Δεν είχαν οριστεί ακόμη γραμμές βάσης και τιμές-στόχος για τους δείκτες υψηλού επιπέδου της Διευκόλυνσης, ώστε να καθίσταται δυνατή η αντικειμενική μέτρηση της επιτευχθείσας προόδου. Επιπλέον, δεν υπήρχαν ενδιάμεσα ορόσημα για την παρακολούθηση της προόδου σε ενδιάμεσο στάδιο.
- β) Η πραγματική συμβολή της Διευκόλυνσης προς τους συγκεντρωτικούς δείκτες υψηλού επιπέδου<sup>40</sup> θα είναι δύσκολο να απομονωθεί. Ο κύριος λόγος για αυτό είναι ότι πρόσθετοι πόροι της ΕΕ εκτός της Διευκόλυνσης, η τουρκική κυβέρνηση, ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ και άλλοι δωρητές υποστηρίζουν τους ίδιους στόχους (βλέπε το παράδειγμα του έργου 10 στο **πλαίσιο 3**).

---

<sup>40</sup> Όπως το «ποσοστό των προσφύγων σχολικής ηλικίας που λαμβάνουν εκπαίδευση» ή «το ποσοστό κύριων μεταδοτικών ασθενειών στους πρόσφυγες και τις κοινότητες υποδοχής».

- γ) Το πλαίσιο αποτελεσμάτων δεν παρέχει πλήρη εικόνα των επιδόσεων της βοήθειας της ΕΕ προς τους πρόσφυγες στην Τουρκία, διότι δεν περιλαμβάνει τη βοήθεια της ΕΕ που παρέχεται εκτός της Διευκόλυνσης.
- δ) Λόγω διαφωνιών με την τουρκική κυβέρνηση, δεν υπήρχαν συγκεντρωτικοί δείκτες για τη μέτρηση της προόδου όσον αφορά τη σεξουαλική και έμφυλη βία, την εγκατάλειψη του σχολείου ή την προστασία των παιδιών. Ωστόσο, οι πτυχές αυτές αποτελούσαν σημαντικές συνιστώσες ορισμένων ανθρωπιστικών έργων. Επιπλέον, ορισμένοι ειδικοί στόχοι και δείκτες αφορούσαν μόνο τους ΣυΠΠ και δεν κάλυπταν πρόσφυγες άλλων εθνικοτήτων.
- ε) Το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης εξακολουθούσε να μην παρουσιάζει ενημερωμένη εικόνα των επιδόσεων που επιτεύχθηκαν. Τον Μάιο του 2018, η τελευταία διαθέσιμη έκθεση παρακολούθησης κάλυπτε τους δείκτες εκροών (π.χ. αριθμό επισκέψεων σε κέντρα πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης) για την περίοδο από τον Ιανουάριο έως τον Ιούλιο του 2017. Δεν ανέφερε επακόλουθα (π.χ. ποσοστό προσφύγων που έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας).
- στ) Το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης δεν ήταν διαθέσιμο στο κοινό.

**Τα ελεγχθέντα έργα έχουν θετικό αντίκτυπο στους πρόσφυγες, όμως τα μισά από αυτά δεν έχουν επιτύχει ακόμη τα αναμενόμενα επακόλουθά τους**

55. Βασίσαμε την αξιολόγησή μας για την αποτελεσματικότητα των ελεγχθέντων ανθρωπιστικών έργων σε ανάλυση των δεικτών παρακολούθησης, εκθέσεις προόδου των εταίρων υλοποίησης, εκθέσεις επισκέψεων παρακολούθησης από επιτόπου αρμόδιους υπαλλήλους της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας, επιτόπου επισκέψεις<sup>41</sup> και συνεντεύξεις με την Επιτροπή, τις τουρκικές αρχές και εταίρους υλοποίησης του έργου και δικαιούχους. Τα συμπεράσματά μας συνοψίζονται στο **παράρτημα III Β.**

---

<sup>41</sup> Επισκεφθήκαμε όλα τα έργα στο δείγμα μας εκτός από τα έργα 5 και 7.

56. Οι διαδικασίες επιλογής της Επιτροπής διασφάλιζαν ότι τα έργα σχετίζονται με τις ανάγκες των προσφύγων (βλέπε σημείο 21). Κατά συνέπεια, όλα τα ελεγχθέντα έργα βοήθησαν τους πρόσφυγες να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες στέγασης, διατροφής, υγείας, εκπαίδευσης και προστασίας. Έξι από τα δέκα έργα παρήγαγαν το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος των προβλεπόμενων εκροών τους. Ωστόσο, τα μισά από τα ελεγχθέντα έργα, ορισμένα από τα οποία βρίσκονταν ακόμη εν εξελίξει, δεν έχουν επιτύχει ακόμη τα αναμενόμενα επακόλουθά τους, όπως καθορίστηκαν κατά τον χρόνο έγκρισης της χρηματοδότησής τους<sup>42</sup>.

57. Τα δύο έργα βοήθειας σε μετρητά που αντιπροσώπευαν το 83 % του δείγματός μας κατάφεραν να παράσχουν βοήθεια σε μετρητά σε μεγαλύτερο αριθμό δικαιούχων από ό,τι είχε αρχικά προγραμματιστεί. Βάσει των στοιχείων που αναφέρονταν από τους εταίρους υλοποίησης του ΟΗΕ, το ΔΚΠΕΑ έφθασε τα 1,2 εκατομμύρια δικαιούχους τον Μάρτιο του 2018, σε σύγκριση με αρχικό στόχο 1 εκατομμυρίου προσφύγων, μέχρι δε τον Μάρτιο του 2018 περισσότεροι από 330 000 μαθητές είχαν λάβει τουλάχιστον μία πληρωμή από το CCTE από την εκκίνηση του έργου, σε σύγκριση με αρχικό στόχο 230 000 παιδιών<sup>43</sup>.

58. Τα προκαταρκτικά αποτελέσματα του ΔΚΠΕΑ για τα οποία υποβλήθηκε έκθεση τον Μάιο του 2018 υποδεικνύουν ότι το έργο συνέβαλε θετικά στην παροχή βοήθειας στους πρόσφυγες ώστε να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες. Για παράδειγμα, ένας από τους βασικούς δείκτες για το ΔΚΠΕΑ είναι ο δείκτης στρατηγικής αντιμετώπισης. Στόχος του είναι η μέτρηση της χρήσης αρνητικών συμπεριφορών αντιμετώπισης<sup>44</sup> από τους πρόσφυγες για την κάλυψη των βασικών τους αναγκών. Τα προκαταρκτικά αποτελέσματα που

---

<sup>42</sup> Συγκεκριμένα, δύο έργα ήταν πλήρως αποτελεσματικά (έργα 4 και 10), δύο ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτελεσματικά (έργα 1 και 6) και πέντε έργα δεν πέτυχαν ακόμη τα αρχικά προβλεπόμενα επακόλουθά τους (2, 5, 7, 8 και 9).

<sup>43</sup> Ο εταίρος υλοποίησης του CCTE ανέφερε ότι το 81 % περίπου των δικαιούχων του CCTE είχαν εγγραφεί και στο ΔΚΠΕΑ, καταδεικνύοντας μια ισχυρή συμπληρωματικότητα μεταξύ των δύο έργων.

<sup>44</sup> Οι αρνητικές συμπεριφορές αντιμετώπισης κυμαίνονται από λιγότερο σοβαρές (όπως η διανομή τροφίμων με δελτίο) έως πολύ σοβαρές (όπως η παιδική εργασία).

επιτεύχθηκαν στο πλαίσιο του ΔΚΠΕΑ δείχνουν ότι επιτεύχθηκε ο στόχος μείωσης κατά 30% του δείκτη στρατηγικής αντιμετώπισης<sup>45</sup>.

59. Ο αντίκτυπος του ΔΚΠΕΑ στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των προσφύγων εξαρτάται από τη στόχευση της βοήθειας (ποιος είναι επιλέξιμος) και το ποσό των μετρητών που μεταφέρονται. Η στόχευση βασίστηκε σε βασικά δημογραφικά κριτήρια<sup>46</sup> ώστε να κατευθυνθεί η βοήθεια προς τους πιο ευάλωτους πρόσφυγες. Η χρήση των κριτηρίων αυτών δικαιολογείται από την ανάγκη ταχείας εφαρμογής, καθώς είναι ευκολότερο να επαληθευτούν σε σύγκριση με κοινωνικοοικονομικά κριτήρια, όπως το εισόδημα των νοικοκυριών.

60. Από την άλλη πλευρά, η χρήση δημογραφικών κριτηρίων είναι λιγότερο ακριβής και μπορεί να οδηγήσει στην εσφαλμένη συμπερίληψη ή στον εσφαλμένο αποκλεισμό προσφύγων από το έργο. Μετράται με βάση τα σφάλματα αποκλεισμού (ευάλωτες οικογένειες που θεωρούνται μη επιλέξιμες) και τα σφάλματα συμπερίληψης (επιλέξιμες οικογένειες που πληρούν τα δημογραφικά κριτήρια αλλά όχι φτωχές). Βάσει των πλέον πρόσφατων διαθέσιμων δεδομένων παρακολούθησης<sup>47</sup>, το ΔΚΠΕΑ πέτυχε τους προγραμματισμένους στόχους του όσον αφορά τα σφάλματα αποκλεισμού (4 % σε σύγκριση με αρχικό στόχο κάτω του 10 %), όχι όμως όσον αφορά τα σφάλματα συμπερίληψης (18 % σε σύγκριση με αρχικό στόχο 5 %).

61. Όσον αφορά το ποσό των μεταφερόμενων μετρητών, πρωταρχικός στόχος του έργου ήταν η πλήρης κάλυψη των βασικών αναγκών των πλέον ευάλωτων προσφύγων. Η απαραίτητη χρηματοδότηση για την κάλυψη αυτών των βασικών αναγκών εκτιμήθηκε

---

<sup>45</sup> Ενδιάμεση έκθεση του ΔΚΠΕΑ με ημερομηνία 31 Μαΐου 2018.

<sup>46</sup> Τα νοικοκυριά που πληρούν τα ακόλουθα κριτήρια είναι επιλέξιμα για βοήθεια: 1. Μόνες ενήλικες (μεταξύ 18 και 59 ετών) γυναίκες χωρίς άλλα άτομα στην οικογένεια. 2. Μόνοι γονείς χωρίς άλλους ενήλικες στην οικογένεια και τουλάχιστον ένα παιδί κάτω των 18 ετών. 3. Ηλικιωμένοι, 60 ετών και άνω, χωρίς άλλους ενήλικες στην οικογένεια. 4. Οικογένειες με ένα ή περισσότερα άτομα με ειδικές ανάγκες. 5. Οικογένειες με τέσσερα ή περισσότερα παιδιά. 6. Οικογένειες που έχουν τουλάχιστον 1,5 εξαρτώμενα άτομα για κάθε αρτιμελή ενήλικα.

<sup>47</sup> Πρώτος γύρος παρακολούθησης μετά τη διανομή από τον εταίρο υλοποίησης του ΟΗΕ.

αρχικά σε 180 τουρκικές λίρες<sup>48</sup> ανά άτομο ανά μήνα. Μετά από συζήτηση με τις τουρκικές αρχές, το ποσό των μεταφερόμενων μετρητών καθορίστηκε σε 100 τουρκικές λίρες<sup>49</sup>.

Αυξήθηκε σε 133 τουρκικές λίρες κατά μέσο όρο τον Ιούνιο του 2017<sup>50</sup>, ποσό που αντιστοιχούσε στο 74 % της αρχικής εκτιμηθείσας ανάγκης. Παρά τον υψηλό πληθωρισμό που επικρατούσε στην Τουρκία, η αξία δεν έχει επικαιροποιηθεί από τον Ιούνιο του 2017. Με τον τρόπο αυτό μειώνεται συνεχώς ο αντίκτυπος του έργου στους πλέον ευάλωτους δικαιούχους.

62. Παραδείγματα έργων που επιτυγχάνουν τα περισσότερα από τα αναμενόμενα αποτελέσματά τους περιγράφονται στο πλαίσιο 7.

#### **Πλαίσιο 7 - Θετικά αποτελέσματα ορισμένων έργων**

##### Έργο 4

Παρέχοντας εκπαίδευση σε ιατρικό προσωπικό από τη Συρία, το έργο ενίσχυσε την ικανότητά του να εργάζεται εντός του τουρκικού συστήματος υγείας στις 15 τουρκικές επαρχίες με τον μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων. Έτσι, το έργο βελτίωσε την πρόσβαση των προσφύγων σε πρωτοβάθμια υγειονομική περίθαλψη στη γλώσσα τους και οδήγησε σε περισσότερες από 140 000 επισκέψεις.

##### Έργο 10

Το έργο πέτυχε τον στόχο του να αυξήσει σημαντικά το ποσοστό των γυναικών και κοριτσιών προσφύγων που έχουν πρόσβαση σε ασφαλείς χώρους γυναικών και κοριτσιών στην επαρχία τους και στη γλώσσα τους. Συνολικά, 337 525 δικαιούχοι είχαν πρόσβαση το 2017 σε υπηρεσίες σεξουαλικής και αναπαραγωγικής υγείας και έλαβαν είδη ατομικής υγιεινής από 20 ασφαλείς χώρους για γυναίκες και κορίτσια που χρηματοδοτούνταν από την ΕΕ. Επιπλέον, 194 719 δικαιούχοι είχαν πρόσβαση σε υπηρεσίες για θύματα σεξουαλικής και έμφυλης βίας, καθώς και σε είδη ατομικής υγιεινής. Από τις δέκα προγραμματισμένες εκροές υλοποιήθηκαν οι οκτώ.

<sup>48</sup> Περίπου 50 ευρώ στο τέλος του 2016.

<sup>49</sup> Ένας από τους κύριους λόγους ήταν ότι οι τουρκικές αρχές δεν θέλησαν να παράσχουν υψηλότερο επίπεδο βοήθειας στους πρόσφυγες από ό, τι στους τούρκους πολίτες, καθώς αυτό θα μπορούσε να τροφοδοτήσει εντάσεις.

<sup>50</sup> Αντιπροσώπευε περίπου 33 ευρώ τον Ιούνιο του 2017.

Εικόνα 1 – Ασφαλείς χώροι για γυναίκες και κορίτσια στο Gaziantep (έργο 10)



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

63. Όχι και τόσο θετικό είναι το γεγονός ότι διαπιστώσαμε πως τέσσερα από τα πέντε ελεγχθέντα έργα που υλοποιούνταν από ΔΚΜΟ δεν έχουν ακόμη επιτύχει τις εκροές ή τα επακόλουθα που είχαν προγραμματιστεί αρχικά. Το δύσκολο και μεταβαλλόμενο περιβάλλον δραστηριοποίησης των (Δ)ΜΚΟ στην Τουρκία οδήγησε στην αναστολή, τροποποίηση ή ακύρωση προγραμματισμένων δραστηριοτήτων (βλέπε **σημείο 46**) και στην αναθεώρηση αρχικών στόχων. Μολονότι η Επιτροπή παρέσχε ευέλικτη στήριξη, κυρίως μέσω δραστηριοτήτων υποστήριξης και άσκησης επιρροής και της παράτασης προθεσμιών, οι δυσκολίες που προέκυψαν κατά την εφαρμογή είχαν άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στον βαθμό και τον έγκαιρο χαρακτήρα της επίτευξης των αποτελεσμάτων (βλέπε **παράρτημα III Β**).

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ**

64. Διαπιστώσαμε ότι, εν μέσω δυσκολιών, η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία κινητοποίησε γρήγορα 3 δισεκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και από τα κράτη μέλη με στόχο την ταχεία ανταπόκριση στην προσφυγική κρίση. Ωστόσο, δεν

πέτυχε πλήρως τον στόχο της να συντονίσει αποτελεσματικά την απάντηση αυτή. Τα ελεγχθέντα έργα παρείχαν χρήσιμη στήριξη στους πρόσφυγες. Στην πλειονότητά τους πέτυχαν τις εκροές τους, όμως τα μισά από αυτά δεν έχουν ακόμη επιτύχει τα αναμενόμενα επακόλουθά τους. Επιπλέον, εντοπίσαμε περιθώρια για αύξηση της αποτελεσματικότητας των έργων βοήθειας σε μετρητά. Καταλήγουμε συνεπώς στο συμπέρασμα ότι η Διευκόλυνση θα μπορούσε να ήταν αποτελεσματικότερη και να είχε επιτύχει καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων.

65. Η Επιτροπή εντόπισε τις ανάγκες προτεραιότητας των προσφύγων βάσει ολοκληρωμένης εκτίμησης αναγκών. Ωστόσο, οι διαφωνίες μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης των αναγκών προτεραιότητας σε δημοτικές υποδομές και κοινωνικοοικονομική στήριξη είχαν ως αποτέλεσμα να μην καλύπτονται επαρκώς οι τομείς αυτοί. Επιπλέον, η συμπερίληψη της διαχείρισης της μετανάστευσης στους τομείς προτεραιότητας δεν αιτιολογούνταν σαφώς.

66. Ήταν δύσκολο να εκτιμηθεί κατά πόσο τα κονδύλια που δαπανήθηκαν σε κάθε τομέα προτεραιότητας ήταν ανάλογα της κλίμακας των αναγκών, διότι η διευθύνουσα επιτροπή δεν καθόρισε ενδεικτικές αρχικές πιστώσεις για κάθε τομέα προτεραιότητας. Παρόλο που με τον τρόπο αυτό αυξάνεται η ευελιξία, παρακωλύεται η λογοδοσία αφ' ης στιγμής δεν μπορούν να συγκριθούν οι προγραμματισμένες και πραγματικές δαπάνες για κάθε τομέα προτεραιότητας (**σημεία 18 έως 24**).

**Σύσταση 1 – Καλύτερη αντιμετώπιση των αναγκών των προσφύγων για δημοτικές υποδομές και κοινωνικοοικονομική στήριξη**

Για τη δεύτερη δόση του προϋπολογισμού της Διευκόλυνσης, η Επιτροπή πρέπει:

- α) να διασφαλίσει ότι η Διευκόλυνση συμβάλλει καλύτερα στην αντιμετώπιση των αναγκών στους τομείς προτεραιότητας των «δημοτικών υποδομών» και της «κοινωνικοοικονομικής στήριξης»·
- β) να επανεξετάσει την ανάγκη να παραμείνει η διαχείριση της μετανάστευσης ανάμεσα στους τομείς προτεραιότητας της Διευκόλυνσης·
- γ) να ορίσει μια ενδεικτική κατανομή των κονδυλίων για κάθε τομέα προτεραιότητας πριν από την έναρξη των δαπανών.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2019.

67. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη τακτοποίησαν γρήγορα τις διοικητικές ρυθμίσεις της Διευκόλυνσης. Επιπλέον, η αποτελεσματική συγκέντρωση χρηματοδότησης και η επιλογή της Επιτροπής όσον αφορά τους μηχανισμούς υλοποίησης, με έναν συνδυασμό εργαλείων και εταίρων για την υλοποίηση μεγάλων έργων, επέτρεψαν στη Διευκόλυνση να επιτύχει τον στόχο της σύναψης συμβάσεων για ποσό ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ έως το τέλος του 2017 (**σημεία 25 έως 29**).

68. Ενώ η Επιτροπή συντόνιζε τη στρατηγική κατεύθυνση της Διευκόλυνσης μέσω κοινής εκτίμησης αναγκών, και διακυβέρνησης, καθώς και ενός πλαισίου αποτελεσμάτων που κάλυπτε τόσο την ανθρωπιστική όσο και τη μη ανθρωπιστική στήριξη, η βοήθεια θα μπορούσε να έχει εξορθολογιστεί καλύτερα. Η Διευκόλυνση υποστήριξε τον ίδιο τύπο δραστηριοτήτων στον τομέα της υγείας και της εκπαίδευσης με διαφορετικά μέσα. Το γεγονός αυτό περιέπλεξε περαιτέρω τον συντονισμό και οδήγησε στην παράλληλη χρήση διαφόρων δομών διαχείρισης για τη χρηματοδότηση παρόμοιων έργων. Επιπλέον, ορισμένοι από τους τομείς προτεραιότητας που προάσπιζε η Διευκόλυνση υποστηρίχθηκαν και με κονδύλια της ΕΕ που δαπανήθηκαν στην Τουρκία εκτός της Διευκόλυνσης (**σημεία 31 έως 33**).

### Σύσταση 2 – Βελτίωση του εξορθολογισμού και της συμπληρωματικότητας της βοήθειας

Για τη δεύτερη δόση του προϋπολογισμού της Διευκόλυνσης, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει κοινή στρατηγική με σαφή κατανομή καθηκόντων μεταξύ των διαφόρων μέσων και των κρατών μελών της ΕΕ, προκειμένου να ενισχυθούν η συνεκτικότητα και ο εξορθολογισμός της βοήθειας.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2019.

69. Ο δηλωμένος στόχος της Διευκόλυνσης για διασφάλιση της συμπληρωματικότητας της βοήθειας αφορά επίσης τις σχέσεις μεταξύ των ανθρωπιστικών και μη ανθρωπιστικών πτυχών της. Μολονότι εντοπίσαμε μερικά θετικά παραδείγματα στον τομέα της υγείας, όπου η Επιτροπή υποστήριξε τη μετάβαση από την ανθρωπιστική βοήθεια σε πιο βιώσιμη αναπτυξιακή βοήθεια, η συμπληρωματικότητα αυτή δεν επιτυγχανόταν συστηματικά. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα γινόταν η μετάβαση από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια δεν είχαν ακόμη τεθεί σε εφαρμογή για τα περισσότερα ελεγχθέντα έργα (**σημεία 34 και 35**).

### Σύσταση 3 – Εφαρμογή στρατηγικής για τη μετάβαση από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια

Η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει και να εφαρμόσει μια στρατηγική μετάβασης, με τελικό στόχο τη μεταβίβαση τόσο των ανθρωπιστικών όσο και των μη ανθρωπιστικών δραστηριοτήτων στις εθνικές αρχές.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2021.

70. Διαπιστώσαμε επίσης τα περιθώρια που υπάρχουν για βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ανθρωπιστικών έργων που χρηματοδοτούνται από τη Διευκόλυνση. Πρώτον, κατά την ανασκόπηση των προτάσεων έργων, η Επιτροπή δεν αξιολόγησε με συνέπεια και συνολικά τον εύλογο χαρακτήρα του προϋπολογισμού δαπανών. Δεύτερον, ακόμη και όταν συμβάδιζαν με το νομικό πλαίσιο, οι έμμεσες δαπάνες που καταβάλλονταν στους εταίρους υλοποίησης μεγάλων έργων βοήθειας σε μετρητά ήταν υψηλές και ανεπαρκώς αιτιολογημένες, και το επίπεδο των προκαταβολών δεν ευθυγραμμιζόταν με τις πραγματικές ταμειακές εκροές των έργων (**σημεία 38 έως 44**).

#### Σύσταση 4 – Βελτίωση της αποδοτικότητας των έργων βοήθειας σε μετρητά

Η Επιτροπή πρέπει να προσπαθήσει να αυξήσει την αποδοτικότητα των μεγάλων έργων βοήθειας σε μετρητά ώστε να αντικατοπτρίζονται καλύτερα ο ειδικός χαρακτήρας και η κλίμακά τους, ιδίως:

- α) με διαπραγμάτευση για τη μείωση του ποσοστού έμμεσων δαπανών που χρεώνει ο εταίρος υλοποίησης του ΟΗΕ για την εφαρμογή του ΔΚΠΕΑ·
- β) με τη διασφάλιση ότι το τέλος μεταφοράς μετρητών (για το ΔΚΠΕΑ) καταβάλλεται μόνον όταν είναι δεόντως αιτιολογημένο και απαραίτητο·
- γ) με διαπραγμάτευση με τους εταίρους για μειωμένο επίπεδο προχρηματοδότησης που ευθυγραμμίζεται καλύτερα με τις αναμενόμενες ταμειακές εκροές των έργων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2020.

71. Η αποδοτικότητα των έργων εξαρτάται επίσης από την έγκαιρη υλοποίησή τους. Όταν ένα έργο καθυστερεί, δαπάνες όπως μισθώματα και μισθοί ενδεχομένως πρέπει να καταβάλλονται για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Η διάρκεια εννέα από τα δέκα ελεγχθέντα έργα χρειάστηκε να παραταθεί κατά μέσο όρο κατά 60 %. Το δύσκολο επιχειρησιακό περιβάλλον ήταν ο κύριος παράγοντας που παρεμπόδιζε την έγκαιρη υλοποίηση των έργων για τις ΔΜΚΟ (σημεία 45 και 46).

#### Σύσταση 5 – Επιδίωξη βελτίωσης, από κοινού με τις τουρκικές αρχές, του επιχειρησιακού περιβάλλοντος των (Δ)ΜΚΟ

Η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει υψηλού επιπέδου πολιτικό διάλογο με τις τουρκικές αρχές, όπως και διαβουλεύσεις για τις προς εφαρμογή πολιτικές, με σκοπό τη βελτίωση του επιχειρησιακού περιβάλλοντος των (Δ)ΜΚΟ στην Τουρκία.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2019.

72. Η Επιτροπή εφάρμοξε κατάλληλα μέτρα για την παρακολούθηση των ανθρωπιστικών έργων και ενημερωνόταν σχετικά με την πρόοδο ή μη των έργων βάσει του προγραμματισμού. Ο κύριος περιορισμός ήταν η άρνηση των τουρκικών αρχών να επιτρέψουν την πρόσβαση στον αρχικό κατάλογο των επιλέξιμων δικαιούχων για τα δύο έργα βοήθειας σε μετρητά, με αποτέλεσμα να μην είναι ούτε το Συνέδριο ούτε η Επιτροπή

σε θέση να παρακολουθήσει τους δικαιούχους από την καταχώρισή τους έως την πληρωμή για αυτό το σημαντικό μερίδιο του ανθρωπιστικού σκέλους της Διευκόλυνσης (**σημεία 49 έως 53**).

73. Στο πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης παρουσιάζονται συγκεντρωτικά τα αποτελέσματα, εμφανίζει ωστόσο ορισμένες αδυναμίες: οι συγκεντρωτικοί δείκτες δεν έχουν γραμμές βάσης, ορόσημα ή ποσοτικά προσδιορισμένους στόχους. Η κοινοποίηση στοιχείων προς τους πολίτες ήταν περιορισμένη, ενώ τα στοιχεία που κοινοποιούνταν δεν κάλυπταν ολόκληρη τη βοήθεια της ΕΕ προς τους πρόσφυγες στην Τουρκία (**σημείο 54**).

**Σύσταση 6 – Ενίσχυση της παρακολούθησης της Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία και βελτίωση της υποβολής των σχετικών στοιχείων**

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να επιμείνει οι τουρκικές αρχές να χορηγήσουν στους εταίρους υλοποίησης των έργων βοήθειας σε μετρητά πλήρη πρόσβαση στα δεδομένα σχετικά με τους επιλέξιμους δικαιούχους, προκειμένου να βελτιθούν η λογοδοσία και η αποδοτικότητα του πλαισίου παρακολούθησης αυτών των εμβληματικών έργων·
- β) να βελτιώσει τον σχεδιασμό του πλαισίου αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης, ιδίως με την προσθήκη ορόσημων, στόχων και βασικών δεδομένων για τους συγκεντρωτικούς δείκτες αποτελεσμάτων·
- γ) να υποβάλει έκθεση σχετικά με τις δαπάνες των μέσων της ΕΕ που υποστηρίζουν τους πρόσφυγες στην Τουρκία εκτός της Διευκόλυνσης.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2019.

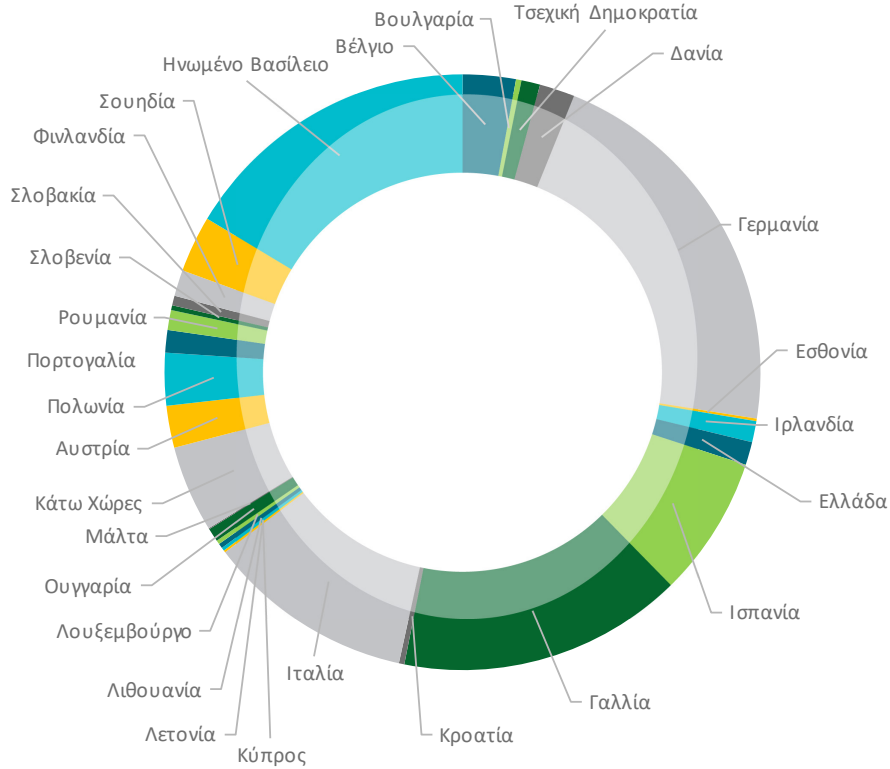
74. Όλα τα ελεγχθέντα ανθρωπιστικά έργα βοήθησαν τους πρόσφυγες να καλύψουν τις κύριες ανάγκες τους σε στέγαση, διατροφή, υγεία, εκπαίδευση και προστασία. Έξι από τα δέκα έργα παρήγαγαν το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος των προβλεπόμενων εκροών τους. Ωστόσο, τα μισά από τα ελεγχθέντα έργα, ορισμένα από τα οποία βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη, δεν έχουν επιτύχει ακόμη τα αναμενόμενα επακόλουθά τους, όπως καθορίστηκαν κατά τον χρόνο έγκρισης της χρηματοδότησής τους (**σημεία 56 έως 63**).

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει η Bettina JAKOBSEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 2ας Οκτωβρίου 2018.

*Για το Ελεγκτικό Συνέδριο*

Klaus-Heiner LEHNE

*Πρόεδρος*

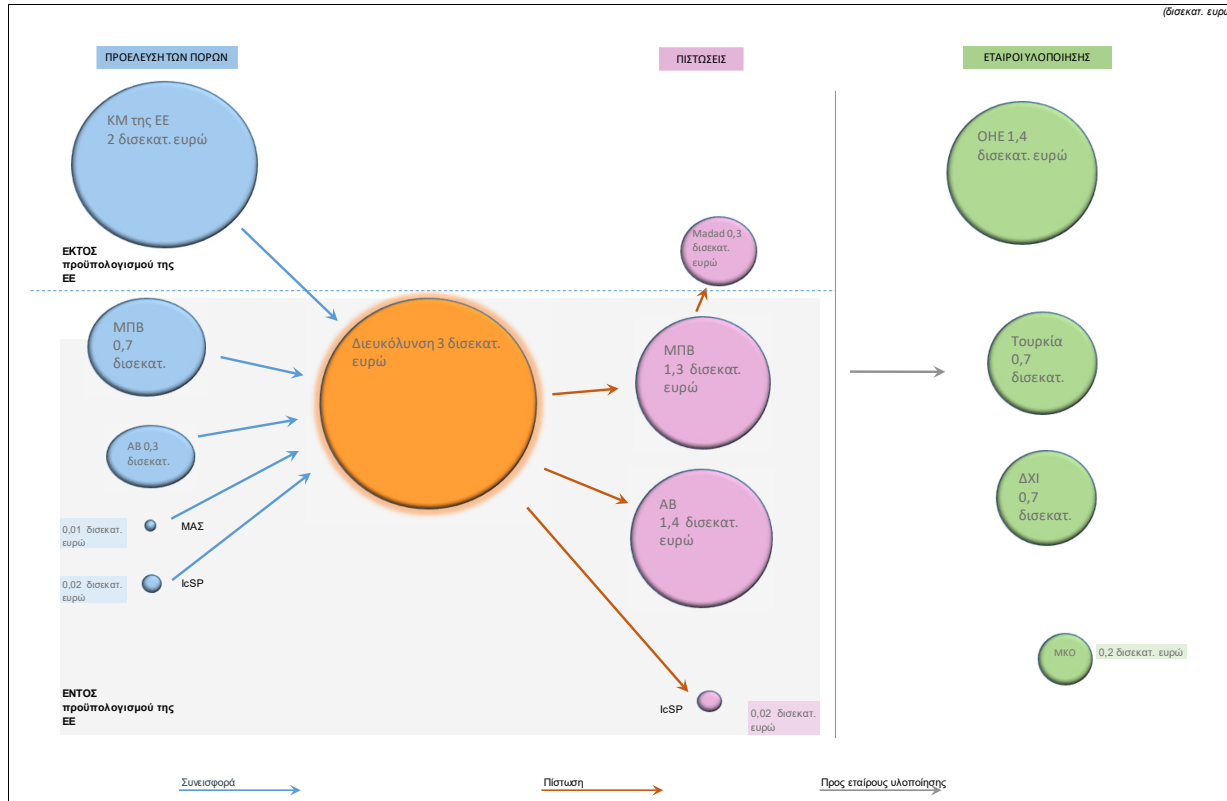
**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι****Εθνικές συνεισφορές για τη Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία**

Πηγή: Γράφημα βάσει πληροφοριών που παρέιχε το Συμβούλιο.

Εθνικές συνεισφορές για τη Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία (σε εκατ. ευρώ)			
Βέλγιο	57,6	Λιθουανία	5,2
Βουλγαρία	5,9	Λουξεμβούργο	4,3
Τσεχική Δημοκρατία	20,4	Ουγγαρία	14,7
Δανία	38,4	Μάλτα	1,1
Γερμανία	427,5	Κάτω Χώρες	93,9
Εσθονία	2,8	Αυστρία	45,6
Ιρλανδία	22,9	Πολωνία	57,0
Ελλάδα	25,1	Πορτογαλία	24,4
Ισπανία	152,8	Ρουμανία	21,6
Γαλλία	309,2	Σλοβενία	5,2
Κροατία	5,9	Σλοβακία	10,5
Ιταλία	224,9	Φινλανδία	28,4
Κύπρος	2,3	Σουηδία	61,3
Λετονία	3,5	Ηνωμένο Βασίλειο	327,6

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που παρέσχε το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία: ένας μηχανισμός συντονισμού**



ΜΑΣ	Μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας
ΑΒ	Ανθρωπιστική βοήθεια
ΙcSP	Μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη
ΔΧΙ	Διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα
ΜΠΒ	Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας
ΚΜ της ΕΕ	Κράτη μέλη της ΕΕ
ΜΚΟ	Μη κυβερνητικές οργανώσεις
Τουρκία	Τουρκικές αρχές
ΟΗΕ	Οργάνωση του ΟΗΕ

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ Α****Επισκόπηση των ελεγχθέντων ανθρωπιστικών έργων**

Αριθ.	Τίτλος έργου	Τομέας	Είδος εταιρου	Χρηματοοικονομικές πληροφορίες (σε εκατομμύρια ευρώ)					Χρόνος			
				Ύψος επιχορήγησης (ευρώ)	Συμβατικό ποσό (α) (ευρώ)	Αναθεωρημένο συμβατικό ποσό (β) (ευρώ)	Διαφορά (β-α) (ευρώ)	Καταβληθέν ποσό (ευρώ)	Ημερομηνία έναρξης	Αρχική ημερομηνία περάτωσης	Νέα ημερομηνία περάτωσης μετά την παράταση	Διαφορά (μήνες)
1	Το Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης (ΔΚΠΕΑ) είναι σύστημα μεταφοράς μετρητών για διάφορους σκοπούς, με στόχο την κάλυψη των καθημερινών αναγκών των προσφύγων	Βασικές ανάγκες	Οργάνωση του ΟΗΕ	348,0	348,0	348,0	-	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Παροχή προστασίας και βιώσιμων λύσεων σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Τουρκία	Προστασία	Οργάνωση του ΟΗΕ	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την εκπαίδευση με στόχο την αύξηση των εγγραφών και της φοίτησης των παιδιών προσφύγων στο σχολείο	Εκπαίδευση – Προστασία	Οργάνωση του ΟΗΕ	34,0	34,0	34,0	-	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Στήριξη προσαρμοσμένων και πολιτισμικά ευαίσθητων υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για σύριους πρόσφυγες	Υγεία	Οργάνωση του ΟΗΕ	10,0	10,0	10,0	-	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Παροχή σωστικής πρωτοβάθμιας ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στους πλέον ευάλωτους πληθυσμούς και ενίσχυση της ανθεκτικότητάς τους μέσω υποστήριξης ψυχικής υγείας και ψυχολογικής υποστήριξης, δραστηριοτήτων αποκατάστασης και υποστήριξης προστασίας θυμάτων έμφυλης βίας	Υγεία – Προστασία	ΔΜΚΟ	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Διευκόλυνση της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες για πρόσφυγες	Υγεία	ΔΜΚΟ	3,0	3,0	3,0	-	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Επείγουσα ανθρωπιστική αντιμετώπιση για τους σύριους πρόσφυγες στην Τουρκία	Εκπαίδευση – Προστασία	ΔΜΚΟ	3,0	3,0	3,0	-	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Μετριασμός των κινδύνων όσον αφορά τις βασικές ανησυχίες για την προστασία του πληθυσμού των προσφύγων με στοχευμένη ευαισθητοποίηση, ενίσχυση των συστημάτων παραπομπής και παροχή εξειδικευμένης βοήθειας προστασίας	Προστασία	ΔΜΚΟ	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Πολιτομεακός μηχανισμός ανταπόκρισης πολλαπλών ενδιαφερομένων βελτιώνει την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες χωρίς αποκλεισμούς για τους πλέον ευάλωτους σύριους και μη σύριους πρόσφυγες, μεταξύ άλλων για άτομα με αναπηρίες στην Τουρκία (Σμύρνη και Κωνσταντινούπολη)	Υγεία	ΔΜΚΟ	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Υποστήριξη των πλέον ευάλωτων γυναικών και κοριτσιών προσφύγων προκειμένου να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες σεξουαλικής αναπαραγωγικής υγείας και αντιμετώπισης της σεξουαλικής και έμφυλης βίας	Υγεία – Προστασία	Οργάνωση του ΟΗΕ	9,0	9,0	9,0	-	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	-

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής (Απρίλιος 2018).

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ Β****Επιδόσεις των ελεγχθέντων έργων**

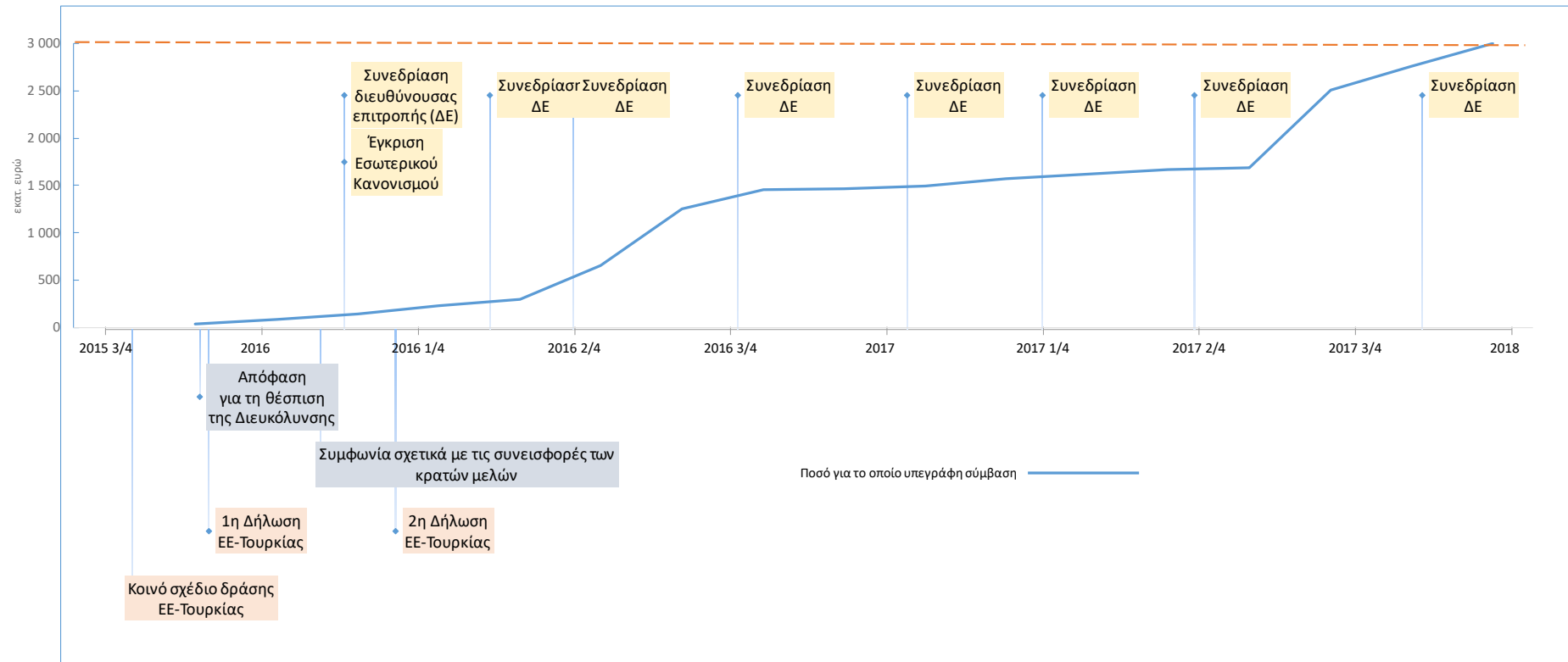
Αριθ.	Τίτλος έργου	Τομέας	Είδος εταιρού	Σχεδιασμός	Εκτέλεση		Αποτελεσματικότητα		Στρατηγική μετάβασης / εξόδου
					Συνάφεια	Έγκαιρη εκτέλεση	Προϋπολογισμός	Εκροές που επιτεύχθηκαν	
1	Το Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης (ΔΚΠΕΑ) είναι σύστημα μεταφοράς μετρητών για διάφορους σκοπούς, με στόχο την αντιμετώπιση των καθημερινών αναγκών των προσφύγων	Βασικές ανάγκες	Οργάνωση του ΟΗΕ						
2	Παροχή προστασίας και βιώσιμων λύσεων σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Τουρκία (Αποτελέσματα 1: άσκηση επαλήθευσης)	Προστασία	Οργάνωση του ΟΗΕ						άνευ αντικειμένου
	Παροχή προστασίας και βιώσιμων λύσεων σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Τουρκία (Αποτελέσματα 2 έως 4: δραστηριότητες καταχώρισης και προστασίας)								
3	Υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την εκπαίδευση με στόχο την αύξηση των εγγραφών και της φοίτησης των παιδιών προσφύγων στο σχολείο	Εκπαίδευση – Προστασία	Οργάνωση του ΟΗΕ					Μη διαθέσιμος	
4	Στήριξη προσαρμοσμένων και πολιτισμικά ευαίσθητων υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για σύριους πρόσφυγες	Υγεία	Οργάνωση του ΟΗΕ						
5	Παροχή σωστικής πρωτοβάθμιας ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στους πλέον ευάλωτους πληθυσμούς και ενίσχυση της ανθεκτικότητάς τους μέσω υποστήριξης ψυχικής υγείας και ψυχολογικής υποστήριξης, δραστηριοτήτων αποκατάστασης και υποστήριξης προστασίας θυμάτων έμφυλης βίας	Υγεία – Προστασία	ΔΜΚΟ						
6	Διευκόλυνση της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες για πρόσφυγες	Υγεία	ΔΜΚΟ						
7	Επείγουσα ανθρωπιστική αντιμετώπιση για τους σύριους πρόσφυγες στην Τουρκία	Εκπαίδευση – Προστασία	ΔΜΚΟ						
8	Μετριασμός των κινδύνων όσον αφορά τις βασικές ανησυχίες για την προστασία του πληθυσμού των προσφύγων με στοχευμένη ευαισθητοποίηση, ενίσχυση των συστημάτων παραπομπής και παραγωγή εξειδικευμένης βοήθειας προστασίας	Προστασία	ΔΜΚΟ						
9	Πολυτομεακός μηχανισμός ανταπόκρισης πολλαπλών ενδιαφερομένων βελτιώνει την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες χωρίς αποκλεισμούς για τους πλέον ευάλωτους σύριους και μη σύριους πρόσφυγες, μεταξύ άλλων για άτομα με αναπηρίες στην Τουρκία (Σμόρνη και Κωνσταντινούπολη)	Υγεία	ΔΜΚΟ						
10	Υποστήριξη των πλέον ευάλωτων γυναικών και κοριτσιών προσφύγων προκειμένου να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες σεξουαλικής αναπαραγωγικής υγείας και αντιμετώπισης της σεξουαλικής και έμφυλης βίας	Υγεία – Προστασία	Οργάνωση του ΟΗΕ						

Συνάφεια	Χρόνος	Προϋπολογισμός	Εκροές	Αποτελέσματα	Μετάβαση
Κανονιστική	Χωρίς παράταση	> 80% απορρόφηση	Επιτεύχθηκαν πλήρως	Επιτεύχθηκαν πλήρως	Ολοκληρώθηκε
Κατά κύριο λόγο ικανοποιητική	Παρατάθηκε χωρίς επιπτώσεις στις δραστηριότητες	άνευ αντικειμένου	Κατά κύριο λόγο επιτεύχθηκαν	Κατά κύριο λόγο επιτεύχθηκαν	Συμφωνήθηκε
Κατά κύριο λόγο μη ικανοποιητική	Χαμηλή απορρόφηση του προϋπολογισμού	Κατά κύριο λόγο δεν επιτεύχθηκαν	Κατά κύριο λόγο δεν επιτεύχθηκαν	Υπό συζήτηση	
Μη ικανοποιητική	Παρατάθηκε με επιπτώσεις στις δραστηριότητες	Παροχή πρόσθετης χρηματοδότησης	Δεν επιτεύχθηκαν	Δεν επιτεύχθηκαν	Δεν ορίστηκαν σχέδια

Πηγή: ΕΕΣ.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV****Κατάλογος των συνεντεύξεων ελέγχου που πραγματοποιήθηκαν στην Τουρκία το 2018**

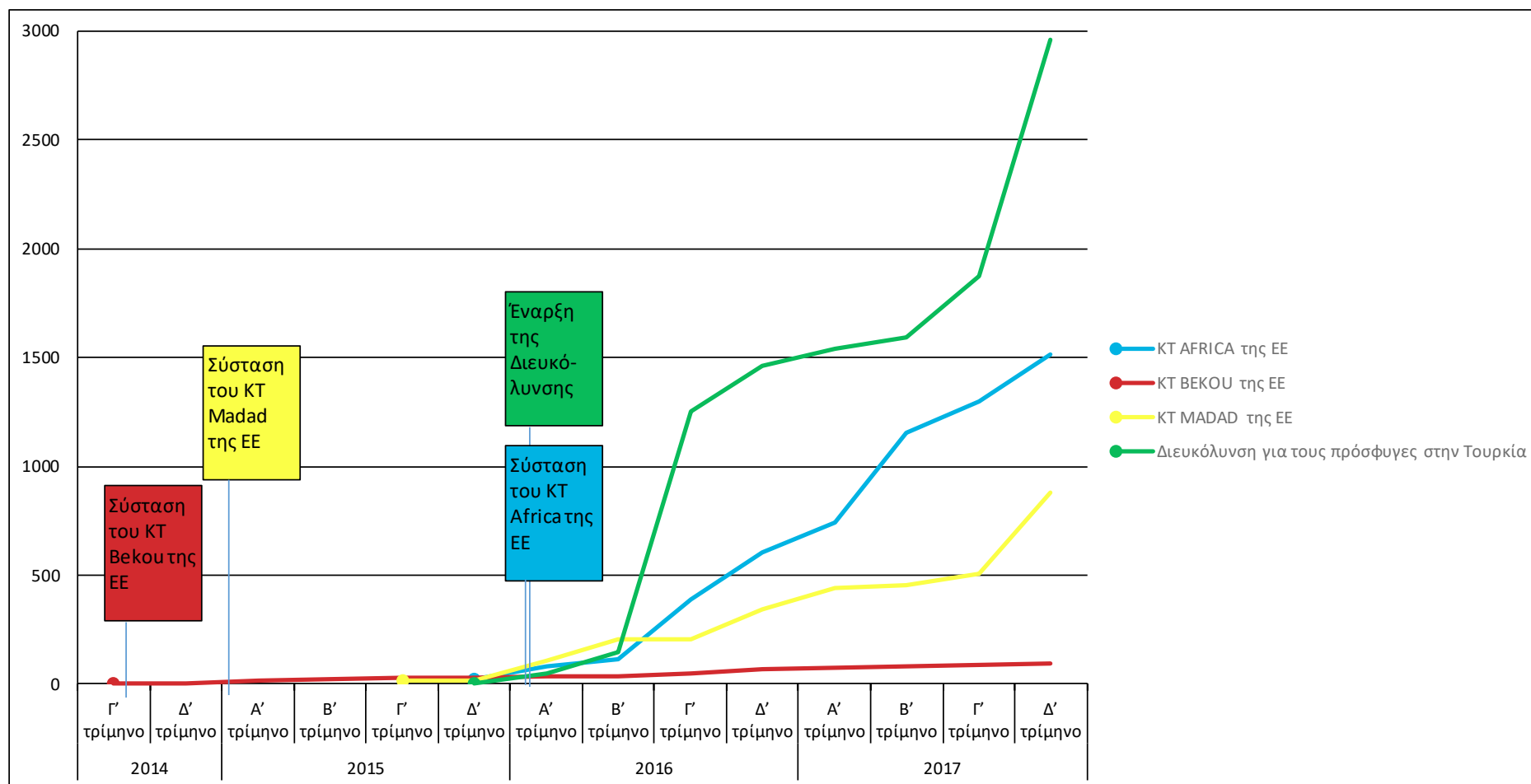
Επισκέψεις	Όνομα της οντότητας που επισκεφθήκαμε
22 Ιανουαρίου	Αντιπροσωπεία της ΕΕ, Πρέσβης, γραφείο της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας
22 Ιανουαρίου	Παγκόσμιο πρόγραμμα τροφίμων (WFP)
23 Ιανουαρίου	Κοινός πυρήνας διαχείρισης του ΔΚΠΕΑ
23 Ιανουαρίου	Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (ΠΟΥ)
23 Ιανουαρίου	Υπουργείο Υγείας
24 Ιανουαρίου	Υπουργείο Οικογένειας και Κοινωνικών Πολιτικών
24 Ιανουαρίου	Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Πληθυσμό (UNFPA)
24 Ιανουαρίου	Υπουργείο Εσωτερικών – Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης της Μετανάστευσης (DGMM)
24 Ιανουαρίου	International Medical Corps
24 Ιανουαρίου	Υπουργείο Εθνικής Παιδείας
25 Ιανουαρίου	Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR)
25 Ιανουαρίου	Τράπεζα Ανάπτυξης KfW
25 Ιανουαρίου	Παγκόσμια Τράπεζα
25 Ιανουαρίου	Διεύθυνση Διαχείρισης Καταστροφών και Εκτάκτων Καταστάσεων (AFAD)
25 Ιανουαρίου	Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τα Παιδιά (UNICEF)
25 Ιανουαρίου	Handicap International
25 Ιανουαρίου	Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Πληθυσμό (UNFPA)
25 Ιανουαρίου	Γραφείο της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας, Κωνσταντινούπολη
26 Ιανουαρίου	Δικαιούχοι των προγραμμάτων CTE και ΔΚΠΕΑ
26 Ιανουαρίου	Ίδρυμα Κοινωνικής Βοήθειας και Αλληλεγγύης (SASF)
26 Ιανουαρίου	Γιατροί του Κόσμου
26 Ιανουαρίου	Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (ΠΟΥ)
29 Ιανουαρίου	Κέντρο εξυπηρέτησης της Τουρκικής Ερυθράς Ημισελήνου (TRC)
29 Ιανουαρίου	Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR)
29 Ιανουαρίου	Ίδρυμα Κοινωνικής Βοήθειας και Αλληλεγγύης (SASF)
30 Ιανουαρίου	Δικαιούχοι των προγραμμάτων CTE και ΔΚΠΕΑ
30 Ιανουαρίου	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
30 Ιανουαρίου	Γραφείο της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας, Gaziantep

**Βασικές ημερομηνίες και γεγονότα που συνδέονται με τη Διευκόλυνση**

Πηγή: ΕΕΣ.




































**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI**

**Ταχύτητα σύναψης συμβάσεων της Διευκόλυνσης σε σύγκριση με τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ (σε εκατομμύρια ευρώ)**



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

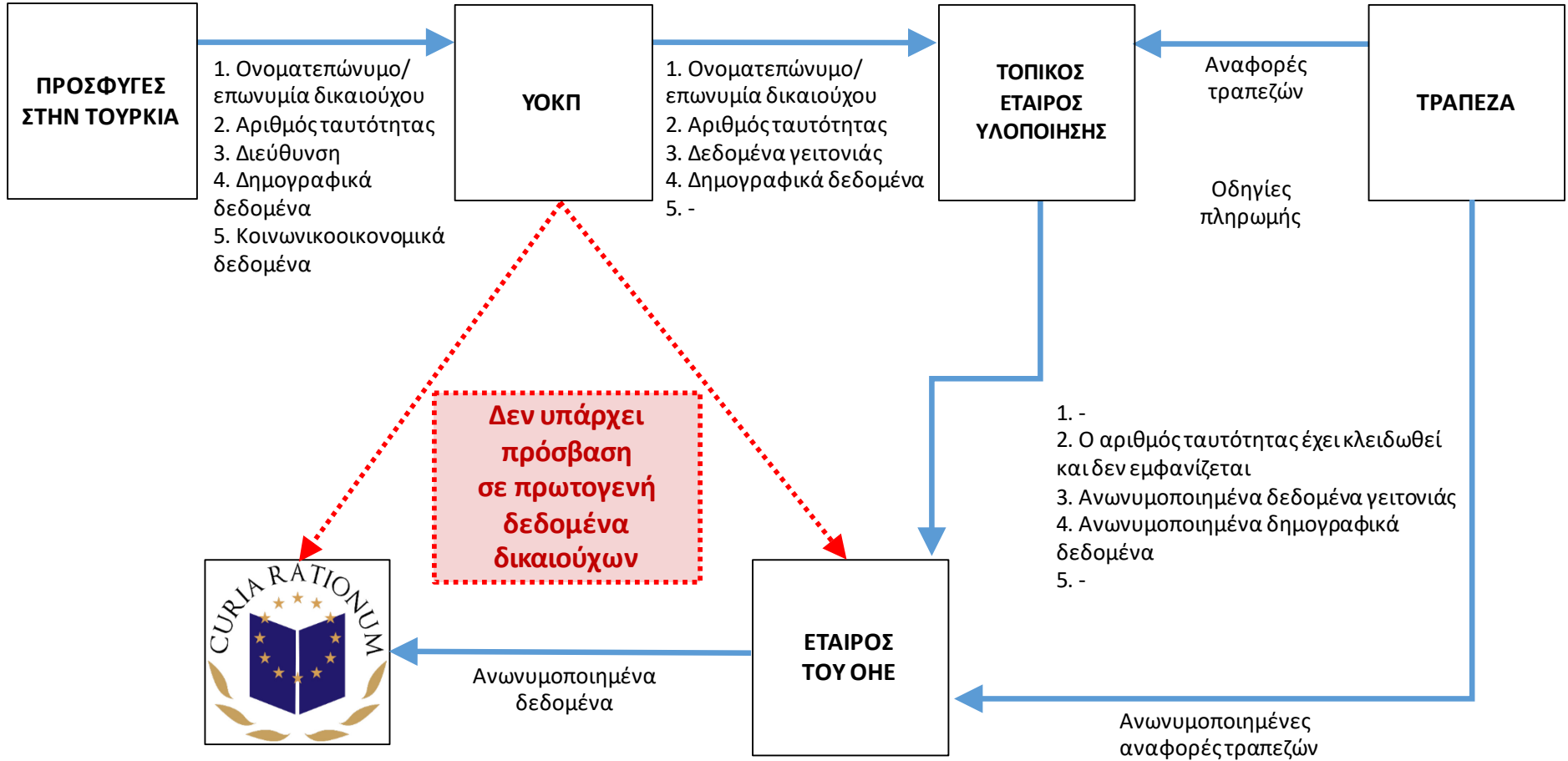
**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII****Πολυπλοκότητα της βοήθειας της ΕΕ προς τους πρόσφυγες στην Τουρκία – το παράδειγμα του τομέα της εκπαίδευσης**

Πηγή χρηματοδότησης	Μέσο	Μη τυπική εκπαίδευση	Προσαρμογή στις χειμερινές συνθήκες και κουπόνια βασικών αναγκών	Προστασία των παιδιών	Υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την εκπαίδευση	Μεταφορά με σχολικό	Κατάρτιση και απασχόληση εκπαιδευτικών	Μαθήματα τουρκικής γλώσσας	Νηπιακή ηλικία	Τριτοβάθμια εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση	Σχολικές υποδομές	Σχολικός εξοπλισμός και υλικά	Αειφόρος ενέργεια για τα σχολεία	Άλλο (π.χ. θεσμική υποστήριξη)
Διευκόλυνση ΔΠΤ	ΔΠΤ ΓΔ ΕCHO	 	 											
	ΔΠΤ ΚΤ MADAD της ΕΕ			 		 	 	 		  	 	 		 
	ΔΠΤ ΜΠΒ										 			
Χρηματοδότηση της ΕΕ (εκτός ΔΠΤ)	MADAD εκτός ΔΠΤ													
	ΜΠΒ εκτός ΔΠΤ													
Χρηματοδότηση από ΚΜ της ΕΕ (εκτός ΔΠΤ)	Το παράδειγμα της Γερμανίας													

Πηγή: ΕΕΣ.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII**

**Ροή δεδομένων για τους δικαιούχους του ΔΚΠΕΑ και περιορισμοί στην πρόσβαση των δεδομένων**



Πηγή: ΕΕΣ.

## ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

### «Η ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΗ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΣΤΗΝ ΤΟΥΡΚΙΑ: ΧΡΗΣΙΜΗ ΣΤΗΡΙΞΗ, ΧΡΕΙΑΖΟΝΤΑΙ ΟΜΩΣ ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΧΡΗΜΑΤΩΝ»

#### ΣΥΝΟΨΗ

III. Η Διευκόλυνση βρίσκεται στο επίκεντρο της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας του Μαρτίου 2016. Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο για την αντιμετώπιση της οξείας μεταναστευτικής κρίσης που άσκησε έντονες πιέσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο τέλος του 2015 και στις αρχές του 2016. Μετά τη συμφωνία επί της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, η ροή των προσφύγων προς τα ελληνικά νησιά σταμάτησε σχεδόν αμέσως, και ο αριθμός των θανάτων σε παράνομες διελεύσεις των συνόρων μειώθηκε κατά ποσοστό άνω του 95 %.

Η Διευκόλυνση είναι το μοναδικό στοιχείο της δήλωσης που τέθηκε αμέσως σε λειτουργία και το οποίο παρουσιάζει συνεπή αποτελέσματα κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών, γεγονός που επιβεβαιώνει την ικανότητα της ΕΕ να εκπληρώνει τις δεσμεύσεις της με αποτελέσματα τα οποία είναι απτά και ορατά τόσο σε πολιτικούς φορείς όσο και στο ευρύ κοινό. Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών, η Διευκόλυνση έχει μετατραπεί σε εμβληματική πρωτοβουλία της ΕΕ και σε πρότυπο για την υλοποίηση συντονισμένης βοήθειας της ΕΕ στο πλαίσιο της εξελισσόμενης μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ.

Η Διευκόλυνση κατέστησε δυνατή την ταχεία κινητοποίηση βοήθειας ύψους 3 δισ. EUR από την ΕΕ και τα κράτη μέλη προς τους πρόσφυγες στην Τουρκία, με τη χρήση υφιστάμενων μέσων της ΕΕ με συντονισμένο τρόπο. Σε μια περίοδο πολιτικής αστάθειας, συμπεριλαμβανομένου του αποτυχημένου πραξικοπήματος στην Τουρκία, δεσμεύτηκαν και διατέθηκαν μέσω συμβάσεων 3 δισ. EUR και εκταμιεύθηκαν σχεδόν 2 δισ. EUR εντός χρονικού διαστήματος 20 μηνών, σε πλήρη συμμόρφωση με το διαδικαστικό και νομικό πλαίσιο της ΕΕ.

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι τα περισσότερα έργα έχουν επιτύχει τις αναμενόμενες εκροές τους. Το μεγαλύτερο έργο, το Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης (ΔΚΠΕΑ), στο οποίο αντιστοιχεί το 76 % της χορηγηθείσας χρηματοδότησης, εκπλήρωσε τους στόχους του ικανοποιητικά. Επιπλέον, η Επιτροπή σημειώνει ότι μόνο δύο έργα περατώθηκαν εντός της περιόδου του ελέγχου, καθώς τα περισσότερα έργα χρειάστηκε να παραταθούν, κυρίως λόγω του εξαιρετικά δύσκολου πλαισίου.

IV. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι και οι δύο τομείς προτεραιότητας είχαν πράγματι προγραμματιστεί και ότι οι παρεμβάσεις όσον αφορά τις δημοτικές υποδομές δεν ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθούν, διότι τα έργα που υποβλήθηκαν από την Τουρκία για χρηματοδότηση στερούνταν ωριμότητας.

V. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η στήριξη παρόμοιου τύπου δραστηριοτήτων με παράλληλα μέσα κατέστησε δυνατή τη συμπληρωματικότητα και δεν δημιούργησε άσκοπες επαναλήψεις ή αλληλεπικαλύψεις, ενώ έδωσε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επισπεύσει τις δράσεις απόκρισης, καθώς κινητοποιήθηκαν διαφορετικά μέσα σε διαφορετικούς χρόνους.

Η Διευκόλυνση είναι ένας συντονιστικός μηχανισμός σκοπός του οποίου είναι ο συντονισμός της κινητοποίησης του προϋπολογισμού της ΕΕ και των πόρων των κρατών μελών, και εξασφαλίζει την *παράλληλη* κινητοποίηση υφιστάμενων μέσων.

VI. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι υπάρχουν άλλα παραδείγματα συμπληρωματικότητας: στα παραδείγματα από τον τομέα της εκπαίδευσης περιλαμβάνονται η κινητοποίηση της άμεσης επιχορήγησης για το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας η οποία συμπλήρωσε το πρόγραμμα για την υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την εκπαίδευση. Στον τομέα αυτόν, η στήριξη που παρασχέθηκε στην τυπική εκπαίδευση είχε κυρίως ως στόχο την αντιμετώπιση οικονομικών εμποδίων για την

πρόσβαση στο σχολείο, και την ανάπτυξη εναλλακτικών προγραμμάτων σπουδών για παιδιά εκτός σχολείου.

Στον τομέα της υγείας, οι προσπάθειες συντονισμού είχαν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή ενσωμάτωση κλινικών τις οποίες διαχειρίζονται ΔΜΚΟ στο πρόγραμμα κέντρων υγείας για τους μετανάστες υπό την αιγίδα του Υπουργείου Υγείας.

Στο πλαίσιο της δεύτερης δόσης, η μετάβαση του ΔΚΠΕΑ αναμένεται να συμπληρωθεί από ειδικά προσαρμοσμένη κοινωνικοοικονομική στήριξη κατόπιν διεξοδικής ανάλυσης των χαρακτηριστικών των δικαιούχων του ΔΚΠΕΑ.

VII. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι, σε συνέχεια σύστασης που είχε διατυπώσει το ΕΕΣ σε προηγούμενη έκθεση ελέγχου, οι προϋπολογισμοί αναλύονται πλέον συστηματικά κατά την αξιολόγηση των προτάσεων.

Η αξιολόγηση αυτή αποτυπώνεται δεόντως από το τέλος του 2017 στον υποχρεωτικό πίνακα που πρέπει να συμπληρώνεται πριν από την ανάθεση οποιασδήποτε επιχορήγησης. Τα έργα που χρησιμοποιήθηκαν ως δείγμα στην παρούσα έκθεση είχαν ανατεθεί πριν από το τέλος του 2017.

Η Επιτροπή δεσμεύεται από τις ισχύουσες διατάξεις της FAFA<sup>1</sup>, οι οποίες καθορίζουν σαφή επίπεδα προχρηματοδότησης και έμμεσων δαπανών, τα οποία μπορούν να ανέλθουν σε ποσοστό έως 7%. Ωστόσο, δεδομένου ότι η οργάνωση του ΟΗΕ μείωσε συνολικά τις έμμεσες δαπάνες στήριξης από 7% σε 6,5%, οι έμμεσες δαπάνες στήριξης για τη δεύτερη συμφωνία του ΔΚΠΕΑ μειώθηκαν και αυτές. Η Επιτροπή εξακολουθεί να παροτρύνει τους εταίρους να μειώσουν τα επίπεδα έμμεσων δαπανών για πράξεις μεγάλης κλίμακας που αφορούν μετρητά, αλλά μείωση μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνον με τη σύμφωνη γνώμη του εταίρου.

VIII. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν δύναται να συνάψει σύμβαση απευθείας με κυβερνητικό φορέα, η συμβατική σχέση δημιουργείται μεταξύ της Επιτροπής και του διεθνούς οργανισμού σύμφωνα με τη FAFA. Ως εκ τούτου, τα δεδομένα για σκοπούς παρακολούθησης δεν ανταλλάσσονται απευθείας με την Επιτροπή, αλλά μέσω του εταίρου.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι εταίροι δεν είχαν πλήρη πρόσβαση στα δεδομένα δικαιούχου λόγω των νομικών περιορισμών που σχετίζονται με τη νομοθεσία προστασίας δεδομένων. Ωστόσο, έχουν θέσει σε εφαρμογή όσο το δυνατόν περισσότερο αξιόπιστα συστήματα λαμβανομένων υπόψη των περιορισμών αυτών.

Για το ΔΚΠΕΑ, το πρόγραμμα βοήθειας σε μετρητά, τα δεδομένα που ανταλλάσσονται με τους εταίρους μέσω του τοπικού εταίρου υλοποίησης καθιστούν δυνατή τη διενέργεια αυστηρών ελέγχων.

Τέλος, οι εταίροι και η Επιτροπή συνεχίζουν τις διαπραγματεύσεις τους με τις τουρκικές αρχές για την εξασφάλιση καλύτερης πρόσβασης σε δεδομένα. Τους τελευταίους μήνες σημειώθηκε πρόοδος στον τομέα αυτόν, καθώς, παραδείγματος χάριν, χορηγήθηκε στους εταίρους πρόσβαση στη χρηματοδοτική πλατφόρμα.

IX. Οι δείκτες και οι στόχοι είναι στο στάδιο της οριστικοποίησης και η κοινοποίηση στοιχείων στους πολίτες ήταν περιορισμένη διότι η παρακολούθηση της Διευκόλυνσης βρισκόταν ακόμη σε πιλοτικό στάδιο.

Το νομικό πλαίσιο της Διευκόλυνσης απαιτεί από την Επιτροπή να υποβάλλει εκθέσεις μόνον για τα αποτελέσματα της Διευκόλυνσης. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί άλλα εργαλεία για την υποβολή εκθέσεων σχετικά με το σύνολο της βοήθειας που παρέχει στην Τουρκία.

<sup>1</sup> FAFA: Οικονομική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο, που υπογράφηκε μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών το 2003.

X. Είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη ο βαθμός φιλοδοξίας, η πολυπλοκότητα και η πρωτοφανής κλίμακα των έργων. Οι αλλαγές στο χρονοδιάγραμμα, στον προϋπολογισμό ή στις εκροές/στα επακόλουθα συνιστούν προσαρμογές που είναι απαραίτητες για την επίτευξη των στόχων.

Το μεγαλύτερο έργο, το ΔΚΠΕΑ, στο οποίο αντιστοιχεί το 76 % της χορηγηθείσας χρηματοδότησης, εκπλήρωσε ικανοποιητικά τους στόχους του. Η ταχεία εξέλιξη του έργου αυτού καθώς και η αποτελεσματικότητά του όσον αφορά την προσέγγιση του πληθυσμού είναι πρωτοφανείς.

XI. Η Επιτροπή αποδέχεται όλες τις συστάσεις.

Τέταρτη περίπτωση: Παρότι το ΔΚΠΕΑ και το CSTE είναι σε μεγάλο βαθμό ήδη οικονομικά αποδοτικά βάσει ανθρωπιστικών προτύπων, η Επιτροπή θα διαπραγματευτεί με τους εταίρους της για την επίτευξη όσο το δυνατόν χαμηλότερων έμμεσων δαπανών [βλέπε σημείο VII ανωτέρω και σύσταση 4 στοιχείο α)].

Πέμπτη περίπτωση: Η Επιτροπή θα συνεχίσει να συνομιλεί με τις τουρκικές αρχές με σκοπό τη βελτίωση του επιχειρησιακού περιβάλλοντος των (Δ)ΜΚΟ στην Τουρκία.

### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

7. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι για τη Διευκόλυνση προβλέπεται ο προγραμματισμός δύο δόσεων και η αντίστοιχη σύναψη συμβάσεων τις περιόδους 2016-2017 και 2018-2020 αντίστοιχα. Αυτό σημαίνει ότι οι στρατηγικές μετάβασης και εξόδου της Διευκόλυνσης θα πρέπει να αξιολογηθούν λαμβανομένης υπόψη της ύπαρξης της δεύτερης δόσης.

10. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι πρόσκληση στις συνεδριάσεις της διευθύνουσας επιτροπής απευθύνεται σε βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι οποίοι παρευρίσκονται τακτικά στις συνεδριάσεις αυτές, στοιχείο που διασφαλίζει αυξημένη λογοδοσία της Διευκόλυνσης.

### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

19.

γ) Η Επιτροπή σημειώνει ότι οι ανάγκες του μη-συριακού προσφυγικού πληθυσμού λήφθηκαν υπόψη και στα δύο σκέλη της Διευκόλυνσης με βάση μια ενιαία προσέγγιση για τους πρόσφυγες που δεν εισάγει διακρίσεις λόγω διαφορετικής ιθαγένειας/καταγωγής.

### **Πλαίσιο 1 – Το ΔΚΠΕΑ: ένα καινοτόμο σχέδιο έργου για την αντιμετώπιση των αναγκών των προσφύγων**

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει τον καινοτόμο και φιλόδοξο χαρακτήρα του ΔΚΠΕΑ, το οποίο έχει ήδη προσεγγίσει περισσότερους από 1,3 εκατομμύρια δικαιούχους και έχει, συνεπώς, εκπληρώσει ικανοποιητικά τους στόχους του.

28.

α) Η Επιτροπή θα ήθελε να επιβεβαιώσει ότι οι συμβάσεις για τα σχετικά έργα ανατέθηκαν σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο.

32. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η στήριξη παρόμοιου τύπου δραστηριοτήτων με παράλληλα μέσα κατέστησε δυνατή τη συμπληρωματικότητα και δεν δημιούργησε άσκοπες επαναλήψεις ή αλληλεπικαλύψεις. Έδωσε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επισπεύσει τις δράσεις απόκρισης, καθώς κινητοποιήθηκαν διαφορετικά μέσα σε διαφορετικούς χρόνους, στοιχείο που έχει καθοριστική σημασία για τις παρεμβάσεις σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Επιπλέον, η χρήση διαφορετικών μέσων με διαφορετικούς εταίρους υλοποίησης για την άσκηση παρόμοιων δραστηριοτήτων στους ίδιους τομείς με τον ίδιο στόχο απορρέει από την ίδια τη φύση της Διευκόλυνσης, η οποία συνιστά μηχανισμό συντονισμού πολλαπλών μέσων της ΕΕ.

### **Πλαίσιο 3 – Παραδείγματα παρόμοιων δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούντο από διαφορετικά μέσα**

#### **Εκπαίδευση**

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει το γεγονός ότι, παρά τις πολυπλοκότητες στη διαχείριση και στον συντονισμό, δεν σημειώθηκαν περιπτώσεις αλληλεπικαλύψεων ή άσκοπων επαναλήψεων.

#### **Προστασία**

Πρώτη περίπτωση: Η Επιτροπή θεωρεί ότι το παράδειγμα που παραθέτει το ΕΕΣ στην πραγματικότητα αναδεικνύει την αποτελεσματικότητα του συντονιστικού μηχανισμού. Αντί να χορηγηθεί διπλή χρηματοδότηση στο ίδιο έργο, οι υπηρεσίες της Επιτροπής συνεργάστηκαν στενά ώστε να διασφαλίσουν ότι η σωστή χρηματοδότηση θα διατεθεί στον εταίρο για το σωστό είδος δραστηριότητας.

Δεύτερη περίπτωση: Σύμφωνα με την εντολή του, το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης καλύπτει αποκλειστικά έργα που χρηματοδοτούνται από τη Διευκόλυνση.

33. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι η στήριξη παρόμοιου τύπου δραστηριοτήτων με παράλληλα μέσα κατέστησε δυνατή τη συμπληρωματικότητα και δεν δημιούργησε άσκοπες επαναλήψεις ή αλληλεπικαλύψεις, ενώ έδωσε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επισπεύσει τις δράσεις ανταπόκρισης, καθώς κινητοποιήθηκαν διαφορετικά μέσα σε διαφορετικούς χρόνους.

Η Διευκόλυνση είναι ένας συντονιστικός μηχανισμός σκοπός του οποίου είναι ο συντονισμός της κινητοποίησης του προϋπολογισμού της ΕΕ και των πόρων των κρατών μελών, και εξασφαλίζει την *παράλληλη* κινητοποίηση υφιστάμενων μέσων. Στην έκθεση δεν εντοπίστηκε καμία περίπτωση άσκοπης επανάληψης ή αλληλεπικάλυψης και βάσει αυτού η Επιτροπή συνάγει το συμπέρασμα ότι ο συντονισμός της Διευκόλυνσης ήταν αποτελεσματικός.

34. Η Επιτροπή επεδίωξε να εξασφαλίσει τη μέγιστη δυνατή συμπληρωματικότητα σε όλους τους τομείς. Πέραν της υγείας, στα παραδείγματα περιλαμβάνεται η κινητοποίηση άμεσης επιχορήγησης στην εκπαίδευση από τη ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση σε συνδυασμό με το πρόγραμμα για την υπό όρους μεταφορά χρημάτων για την Εκπαίδευση από τη ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας.

Η κατάρτιση σχεδίων κοινής εφαρμογής θα ήταν εξαιρετικά χρονοβόρα και θα υπονόμει τον στόχο της ταχείας κινητοποίησης πόρων. Οι συνθήκες που επικρατούσαν στην Τουρκία το 2016 και οι τεράστιες ελλείψεις για την ανταπόκριση στην κρίση υπαγόρευαν την ανάγκη να επικεντρωθούν οι προσπάθειες στην ταχύτητα επίτευξης αποτελεσμάτων και όχι στη διαδικασία.

Η Επιτροπή θα διερευνήσει τις δυνατότητες βελτίωσης της συμπληρωματικότητας και της συνοχής της ανθρωπιστικής και μη ανθρωπιστικής βοήθειας.

35. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει τα ακόλουθα σημεία:

i) Τα στοιχεία της μετάβασης και της εξόδου από την ανθρωπιστική βοήθεια είναι πλήρως ενταγμένα στη στρατηγική για τη δεύτερη δόση της Διευκόλυνσης. Η έξοδος αναλύεται κυρίως σε επίπεδο πολιτικής/τομέα και όχι σε επίπεδο έργου. Η Επιτροπή ενήργησε με βάση τη δέσμευση που αναλήφθηκε στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας στις 18 Μαρτίου 2016, και την οποία τίμησε το Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2018, για χορήγηση δεύτερης δόσης και, κατά συνέπεια, παράταση της περιόδου εφαρμογής μετά το 2018.

ii) Το πλαίσιο διαχείρισης είναι ένα έγγραφο εσωτερικού σχεδιασμού που αποσκοπεί στη διευκόλυνση της παρακολούθησης της εφαρμογής. Ως εκ τούτου, είναι ένα εξελισσόμενο έγγραφο το οποίο προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες περιστάσεις επιτόπου. Στο πλαίσιο διαχείρισης προσδιορίζονται σαφώς οι κίνδυνοι πλαισίου που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την εφαρμογή και τη μετάβαση. Πολλοί από τους κινδύνους αυτούς όντως εκδηλώθηκαν, με

αποτέλεσμα να σημειωθούν καθυστερήσεις στη διαδικασία, παρά τη λήψη μέτρων μετριασμού του κινδύνου από την Επιτροπή και τους εταίρους της.

iii) Η μετάβαση είναι δυνατή μόνον αφού τα έργα έχουν επιτύχει επαρκή βαθμό ωριμότητας, τον οποίο η πλειονότητα των έργων δεν είχε επιτύχει κατά τη διάρκεια των πρώτων 18 μηνών, δεδομένου ότι τα περισσότερα από αυτά μόλις εισέρχονταν στο στάδιο της υλοποίησης. Αυτό ίσχυε ιδιαίτερος για τα εμβληματικά έργα.

#### **Πλαίσιο 4 – Παραδείγματα καλών και ανεπαρκών στρατηγικών μετάβασης έργων**

Πέμπτο εδάφιο: Το ΔΚΠΕΑ λαμβάνει χρηματοδότηση έως τις αρχές του 2019 (ανάλογα με την εξέλιξη και τη συναλλαγματική ισοτιμία). Για τη μετάβαση απαιτείται ένα ορισμένο επίπεδο ωριμότητας του έργου και ικανότητας των φορέων που θα συμμετάσχουν στην παράδοση. Η πρόωγη μετάβαση ενέχει τον κίνδυνο άτακτης εξόδου, με δυνητικές διακοπές στην παροχή της βοήθειας. Οι συζητήσεις σχετικά με τη μετάβαση και την έξοδο είναι σε εξέλιξη και οι στρατηγικές σχεδιάζονται στο πλαίσιο της δεύτερης δόσης της Διευκόλυνσης για τους πρόσφυγες στην Τουρκία.

38.

α) Σε συνέχεια πρόσφατης έκθεσης ελέγχου, η Επιτροπή έλαβε μέτρα για να διασφαλίσει ότι η ανάλυση του προϋπολογισμού δαπανών διεξάγεται με συνεκτικό και ολοκληρωμένο τρόπο για όλες τις προτάσεις έργων. Πέραν του υποχρεωτικού πίνακα, το ενιαίο έντυπο περιλαμβάνει από το τέλος του 2017 νέο πεδίο στο οποίο το άμεσο κόστος των έργων αναλύεται σε λειτουργικό κόστος και κόστος στήριξης. Τα έργα που χρησιμοποιήθηκαν ως δείγμα στην παρούσα έκθεση είχαν ανατεθεί πριν από το τέλος του 2017.

β) Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι το κόστος ανά δικαιούχο στα περισσότερα έργα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το πλαίσιο και την περίπτωση του εκάστοτε έργου. Κατά συνέπεια, είναι δύσκολη η διενέργεια ανάλυσης του κόστους και η χρήση ποσοτικών κριτηρίων αναφοράς, ενώ η συγκριτική ανάλυση των προτάσεων ενδέχεται να μην είναι συναφής σε κάθε περίπτωση λόγω της φύσης και της εξέλιξης της παρεχόμενης υπηρεσίας, των διοικητικών εμποδίων που προκύπτουν και της μεταβολής του επιχειρηματικού μοντέλου.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η δημιουργία κριτηρίων αναφοράς για τους προϋπολογισμούς παρουσιάζει δυσκολίες.

Οι τοπικοί εμπειρογνώμονες και οι υπεύθυνοι γεωγραφικού τομέα αξιολογούν με συνοπτικό τρόπο την οικονομική αποδοτικότητα των έργων.

Δεδομένου ότι κάθε έργο βασίζεται σε συγκεκριμένη εκτίμηση αναγκών η οποία εξαρτάται από τον χρόνο και τον τόπο, η Επιτροπή προβαίνει σε ειδικές ανά έργο αξιολογήσεις, αλλά η συγκριτική ανάλυση των προτάσεων ενδέχεται να μην είναι συναφής σε όλες τις περιπτώσεις.

#### **Πλαίσιο 5 – Παραδείγματα ανεπαρκούς αξιολόγησης του εύλογου χαρακτήρα του κόστους**

Πρώτο εδάφιο: Βλ. απαντήσεις στο σημείο 38 στοιχείο α).

Δεύτερο εδάφιο: Για το συγκεκριμένο έργο, το κόστος ανά δικαιούχο δεν μπορεί να συγκριθεί μεταξύ των επιχορηγήσεων διότι οι παρεχόμενες υπηρεσίες ήταν πολύ διαφορετικές. Η φύση των αρχικά παρεχόμενων υπηρεσιών εξελίχθηκε από υπηρεσίες πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης που παρέχονταν σε σημαντικό αριθμό δικαιούχων, σε υπηρεσίες μετεγχειρητικής φροντίδας και σωματικής αποκατάστασης που προορίζονταν για μικρότερο αριθμό δικαιούχων.

Το επιχειρηματικό μοντέλο διαφέρει επίσης μεταξύ έργων: στην περίπτωση αυτή, το μοντέλο του εταίρου για ενοποίηση υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης στην ίδια μονάδα κατέστησε δυνατή τη μείωση ορισμένων δαπανών στήριξης, ενώ άλλα έργα υγείας παρείχαν στήριξη σε διαφορετικές μονάδες, προσαρμοσμένες σε διαφορετικές υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης και, κατά συνέπεια, είχαν υψηλότερες δαπάνες στήριξης.

40. Η Επιτροπή δεσμεύεται από τις διατάξεις της FAFA σχετικά με το επίπεδο ανάλυσης που μπορεί να απαιτήσει από τους εταίρους της. Για τη μεταβολή των όρων της FAFA απαιτείται η συμφωνία των εταίρων και η Επιτροπή δεν δύναται να επιβάλει μονομερώς τη μεταβολή αυτή. Η Επιτροπή, ωστόσο, επέμεινε στην άντληση περισσότερων πληροφοριών, μεταξύ άλλων σχετικά με τις μεταφορές σε εταίρους υλοποίησης. Αυτό έγινε στο πλαίσιο των αναλυτικών περιγραφών των δαπανών.

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι τα ανθρωπιστικά έργα που υλοποιούνται από τον ΟΗΕ υλοποιούνται στο πλαίσιο έμμεσης διαχείρισης κατόπιν αξιολόγησης πυλώνα.

42. Το ΔΚΠΕΑ έχει λειτουργήσει ως εσωτερικό κριτήριο αναφοράς και τα βασικά ζητήματα που τέθηκαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη θέσπισή του λήφθηκαν υπόψη στο καθοδηγητικό σημείωμα της Επιτροπής για τις μεταφορές μετρητών, το οποίο χρησιμοποιείται σε διαφορετικό βαθμό σε όλα τα επόμενα προγράμματα μετρητών μεγάλης κλίμακας. Το πλαίσιο της Τουρκίας είναι πολύ συγκεκριμένο, ιδιαίτερα όσον αφορά την κλίμακα των πράξεων, και υπερβαίνει το όριο των 10 εκατ. EUR που αναφέρεται στο καθοδηγητικό σημείωμα για τις μεταφορές μετρητών μεγάλης κλίμακας.

43. Στα περισσότερα έργα ανθρωπιστικής βοήθειας και ανάπτυξης σε ολόκληρο τον κόσμο, η συμβολή των εθνικών κυβερνήσεων μέσω των υφισταμένων συστημάτων τους δεν υπολογίζεται σε σχέση με τον προϋπολογισμό συγκεκριμένων έργων αλλά θεωρείται μέρος της διαθέσιμης υποδομής για την υλοποίηση των έργων.

Από την άποψη της μετάβασης, οι συνεισφορές από την εθνική κυβέρνηση και η ανάληψη ευθύνης για την κάλυψη των δαπανών είναι ευπρόσδεκτες κινήσεις. Δεν θα πρέπει να αμφισβητούνται οι συνεισφορές των δωρητών.

44.

α) Η Επιτροπή θα καταβάλει προσπάθειες για τη μείωση των έμμεσων δαπανών στα έργα παροχής μετρητών, όπως προβλέπεται ήδη στο καθοδηγητικό σημείωμα για τις μεταφορές μετρητών [βλ. επίσης το σημείο VII της σύνοψης και τη σύσταση 4 στοιχείο α)].

Η Επιτροπή διαπραγματεύτηκε με τον εταίρο το επίπεδο των έμμεσων δαπανών για το έργο αυτό, όπως καταδεικνύεται στα αντίστοιχα έγγραφα τεκμηρίωσης. Δεν μπορεί ωστόσο να επιβάλει τη μείωση μονομερώς. Δεδομένου, αφενός, ότι οι διατάξεις της FAFA ορίζουν ότι το επίπεδο των έμμεσων δαπανών μπορεί να ανέλθει σε ποσοστό έως 7 % και, αφετέρου, ότι ο εσωτερικός κανονισμός του εταίρου, ο οποίος μπορεί να τροποποιηθεί μόνον από το οικείο εκτελεστικό συμβούλιο, προβλέπει ότι οι έμμεσες δαπάνες θα πρέπει να ορίζονται σε 7 % και σε 6,5 % από το τέλος του 2017, το περιθώριο διαπραγματεύσεως ήταν περιορισμένο.

β) Η προστιθέμενη αξία της εταιρικής σχέσης σε τοπικό επίπεδο πρέπει να επισημανθεί, καθώς αποτελούσε ουσιαστική προϋπόθεση για την επιτυχία του έργου. Η πλατφόρμα που αναπτύχθηκε από τους τοπικούς εταίρους διασφαλίζει πτυχές κρίσιμης σημασίας που συνδέονται με τη λογοδοσία προς τον πληγέντα πληθυσμό, τη δυνατότητα εντοπισμού των δικαιούχων και την έγκαιρη ενημέρωσή τους. Η πλατφόρμα αποτελεί επίσης το εργαλείο που χρησιμοποιείται για την παροχή πληροφοριών στους δικαιούχους σχετικά με την ιδιαίτερη κατάστασή τους όταν εντοπίζονται ανωμαλίες κατά την πληρωμή.

Τα τέλη για τη χρήση της πλατφόρμας τα οποία επιβάλλονται από τον εταίρο που είναι αρμόδιος για τη διαχείριση της πλατφόρμας αποτελούν συνήθη πρακτική για τα προγράμματα μεταφοράς μετρητών στα οποία συμμετέχει οργάνωση του ΟΗΕ. Η επιβολή των ίδιων τελών στο πρόγραμμα CCTE θα συνεπαγόταν διπλή χρηματοδότηση: τα τέλη αυτά δεν συμπεριλήφθηκαν στο CCTE ακριβώς επειδή η Επιτροπή δεν αποδέχθηκε να καταβάλλει διπλά τέλη για την ίδια υπηρεσία.

γ) Καταβλήθηκε κάθε δυνατή προσπάθεια στη διαπραγμάτευση για τον ορισμό χαμηλότερων επιπέδων προχρηματοδότησης, αλλά αυτό δεν έγινε δεκτό από τους εταίρους και δεν ήταν δυνατόν να επιβληθεί μονομερώς. Η Επιτροπή δεσμεύεται από τις διατάξεις της FAFSA.

45. Η Επιτροπή θα ήθελε να επαναλάβει τη σημασία της ευελιξίας κατά την υλοποίηση έργων, προκειμένου να δίνεται η δυνατότητα στους εταίρους να παράγουν απτά αποτελέσματα, παρά τις ενδεχόμενες νομικές/διοικητικές ή επιχειρησιακές προκλήσεις. Οι παρατάσεις χωρίς πρόσθετο κόστος δεν είναι απαραίτητες καθυστερήσεις, αλλά ένας μηχανισμός διασφάλισης και προσαρμογής της παράδοσης στο πλαίσιο συχνά αντίξοων και δύσκολων συνθηκών. Χωρίς τις παρατάσεις αυτές, η επίτευξη των στόχων μπορεί να τεθεί σε σοβαρό κίνδυνο, γεγονός που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα σπατάλη πόρων, δηλ. έλλειψη αποδοτικότητας.

Οι παρατάσεις των έργων δεν επηρεάζουν συστηματικά την αποδοτικότητα ενός έργου ούτε μειώνουν τη χρηματοδότηση που είναι διαθέσιμη για τους τελικούς δικαιούχους. Όσον αφορά τα έργα που ελέγχθηκαν και των οποίων η διάρκεια παρατάθηκε, οι παρατάσεις παρακολουθούνται προσεκτικά. Οι παρατάσεις μπορούν να έχουν ουδέτερο, εάν όχι θετικό, αντίκτυπο στην αποδοτικότητα των έργων.

Γενικά, οι πρόσθετες διοικητικές δαπάνες που συνεπάγεται η παράταση χωρίς πρόσθετο κόστος είναι οριακές σε σύγκριση με τα οφέλη που προκύπτουν από την εξασφάλιση περισσότερου χρόνου στον εταίρο ώστε να υλοποιήσει τις δραστηριότητές του υπό τόσο δύσκολες συνθήκες, όπου συχνά τα εμπόδια δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων του. Επιπλέον, η παράταση που συμφωνείται δεν μεταφράζεται σωρευτικά σε αυξημένες διοικητικές δαπάνες, καθώς η πλήρης δομή δεν έχει απαραίτητως τεθεί σε εφαρμογή κατά την έναρξη του έργου.

46. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει πόσο σημαντικό είναι να πείθονται οι εταίροι να επιλέγουν φιλόδοξους στόχους, καθώς και να τους χορηγείται βοήθεια για την επίτευξή τους. Αυτό συνέβη στα περισσότερα έργα και οι στόχοι έχουν κατά κύριο λόγο επιτευχθεί, αν και με έναν βαθμό καθυστέρησης σε ορισμένες περιπτώσεις.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι όταν επιτρέπεται στους εταίρους να επιλέγουν μη φιλόδοξα αποτελέσματα δεν παρέχονται επαρκή κίνητρα για βελτίωση. Είναι εξίσου σημαντικό οι εταίροι να γνωρίζουν ότι δεν θα υποστούν κυρώσεις εάν θέσουν ψηλά τον πήχη και ότι θα μπορούν να προβούν σε τροποποιήσεις όπου απαιτείται προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους τους.

#### **Πλαίσιο 6 – Παραδείγματα καθυστερήσεων και δυσκολιών που αντιμετώπισαν τα έργα**

##### **Έργο 2 – Παροχή βοήθειας προστασίας και βιώσιμων λύσεων σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Τουρκία**

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι ο εταίρος αντιμετώπισε πληθώρα διοικητικών και τεχνικών δυσκολιών κατά την υλοποίηση του έργου. Η Επιτροπή θα ήθελε επίσης να επισημάνει τον φιλόδοξο χαρακτήρα και τη σημασία του έργου, καθώς η διαδικασία επαλήθευσης σε τέτοια κλίμακα ήταν πρωτοφανές εγχείρημα, για το οποίο πιθανότατα θα απαιτούνταν περισσότερος χρόνος και περισσότεροι πόροι.

Η διαδικασία επαλήθευσης ξεκίνησε και αυξάνει τον ρυθμό της με την πάροδο του χρόνου. Στην αρχή του έργου, επειδή το προσωπικό που προσελήφθη δεν διέθετε ακόμη πείρα, ο αριθμός συνεντεύξεων ανά ημέρα ήταν 10-15. Με την πάροδο του χρόνου, το προσωπικό απέκτησε πείρα η οποία κατέστησε δυνατή την ταχύτερη υλοποίηση. Ο τρέχων αριθμός έχει αυξηθεί σε 20-25.

Ως αποτέλεσμα, ο αριθμός των ανθρώπων που επαληθεύτηκαν ο οποίος ανερχόταν σε 1 εκατομμύριο κατά τον χρόνο του ελέγχου αυξήθηκε σε 1,82 εκατομμύρια τον Ιούλιο του 2018.

##### **Έργο 10 – Υποστήριξη των πλέον ευάλωτων γυναικών και κοριτσιών προσφύγων**

Η Επιτροπή έχει ήδη συνάψει συμφωνία με το Υπουργείο Υγείας σχετικά με σαφή διαδικασία μετάβασης για την πλήρη ενσωμάτωση ασφαλών χώρων για τις γυναίκες και τα κορίτσια στο δίκτυο των κέντρων υγείας για τους μετανάστες.

51. Η πρόσβαση στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα των δικαιούχων εντάσσεται σε έναν ευρύτερο διάλογο σχετικά με τους κανόνες για την προστασία δεδομένων. Στην καθοδήγηση της Επιτροπής προς τους εταίρους σχετικά με τις μεταφορές μετρητών μεγάλης κλίμακας ορίζεται ότι πρέπει να υπάρχουν εγγυήσεις για την προστασία όλων των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οι οποίες να πληρούν τα διεθνή και εθνικά πρότυπα προστασίας δεδομένων.

52. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την αδυναμία πρόσβασης σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα (ονοματεπώνυμο των δικαιούχων) αλλά θα ήθελε να επισημάνει ότι, παρά την απουσία πρόσβασης στα ονόματα των δικαιούχων, οι εταίροι έθεσαν σε εφαρμογή αυστηρούς μηχανισμούς ελέγχου (βλέπε απάντηση στο σημείο VIII). Επιπλέον, οι εταίροι έλαβαν αυτόνομη πρόσβαση σε τραπεζική πύλη και ανέπτυξαν σύστημα μοναδικού αριθμού ταυτοποίησης για τον μετριασμό του κινδύνου τυχόν ψευδούς καταχώρισης (καθώς το ονοματεπώνυμο και ο αριθμός ταυτότητας κάθε δικαιούχου αντικαθίσταντο από μοναδικό αριθμό που χορηγούνταν από τον τοπικό εταίρο υλοποίησης).

54. Το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης ήταν υπό κατασκευή κατά τον χρόνο του ελέγχου και η Επιτροπή συνεχίζει την ανάπτυξή του. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχουν εγγενείς αδυναμίες στο πλαίσιο αποτελεσμάτων αλλά μόνον προσωρινά ζητήματα τα οποία αντιμετωπίζονται σταδιακά.

α) Η Επιτροπή σημειώνει ότι το πλαίσιο αποτελεσμάτων βρισκόταν ακόμη στο στάδιο της ανάπτυξης κατά τον χρόνο του ελέγχου. Οι δείκτες και οι στόχοι είναι στο στάδιο της οριστικοποίησης.

β) Η πραγματική συμβολή της Διευκόλυνσης προς τους δείκτες υψηλού επιπέδου θα είναι δύσκολο να απομονωθεί, αλλά το στοιχείο αυτό αποτελεί συνήθη ανησυχία κατά την αξιολόγηση όλων των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

γ) Στην εντολή του πλαισίου αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης περιλαμβάνεται η κάλυψη της βοήθειας που παρέχεται αποκλειστικά βάσει της Διευκόλυνσης.

δ) Η Επιτροπή θα ήθελε να προσθέσει ότι η απόφαση να μην συμπεριληφθούν δείκτες προστασίας στο πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης βασίστηκε επίσης στο σκεπτικό ότι η προστασία αποτελεί γενικότερο ζήτημα που αποσκοπεί εντέλει στη διευκόλυνση της πρόσβασης σε υπηρεσίες.

ε) Η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι λόγω του ότι η υλοποίηση πολλών από τις παρεμβάσεις που χρηματοδοτούνται από τη Διευκόλυνση ξεκίνησε μόλις το 2018, είναι δύσκολη η υποβολή στοιχείων σχετικά με τα επακόλουθα με ολοκληρωμένο και ουσιαστικό τρόπο.

στ) Το πλαίσιο αποτελεσμάτων της Διευκόλυνσης βρισκόταν σε πιλοτικό στάδιο το 2017 και επί του παρόντος επανεξετάζεται και, επομένως, δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί.

56. Ορισμένα από τα έργα είναι ακόμη σε εξέλιξη και συνεπώς η αποτελεσματικότητά τους δεν μπορεί να αξιολογηθεί πλήρως στο παρόν στάδιο. Στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους θα πρέπει να συνυπολογιστούν οι προκλήσεις πλαισίου που αντιμετώπισαν οι εταίροι κατά τη διάρκεια της υλοποίησης.

57. Το ΔΚΠΕΑ έχει πλέον παράσχει οφέλη σε περισσότερους από 1,3 εκατομμύρια πρόσφυγες.

Με βάση ανάλυση των δεδομένων και επανεξέταση του CCTE 1, ο στόχος για το CCTE 2 αυξήθηκε σε 450 000, βάσει στοιχείων που αποδεικνύουν ότι το CCTE αποτέλεσε πράγματι χρήσιμο μέσο για την προσέγγιση μαθητών.

60. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει τη σημασία της ταχείας υλοποίησης, για τη διασφάλιση της οποίας η χρήση δημογραφικών και όχι κοινωνικοοικονομικών κριτηρίων ήταν καίριας

σημασίας, λόγω της διαθεσιμότητας των δεδομένων. Επιπλέον, το σύστημα του ΔΚΠΕΑ είχε σχεδιαστεί κατά τρόπο ώστε να αναπαράγει στον μέγιστο δυνατό βαθμό τις παροχές του εθνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και, για τον λόγο αυτόν, προκρίθηκε η χρήση δημογραφικών κριτηρίων, με τη σύμφωνη γνώμη της τουρκικής κυβέρνησης.

Η Επιτροπή θα ήθελε επίσης να επισημάνει ότι σύμφωνα με μελέτες και αξιολογήσεις, τα σφάλματα συμπερίληψης/αποκλεισμού σε παρόμοια έργα είναι κατά μέσο όρο πολύ περισσότερα.

61. Το αρχικό ποσό (100 τουρκικές λίρες) καθορίστηκε με σκοπό να μην υπερβαίνει το ποσό που λαμβάνουν συνήθως οι φτωχές τουρκικές οικογένειες μέσω του κρατικού συστήματος κοινωνικής προστασίας (ISAS) προς όφελος της κοινωνικής συνοχής. Επιπλέον, το τρέχον ποσό έχει θετικό αντίκτυπο όπως καταδεικνύεται από τους διάφορους δείκτες επακόλουθων που παρακολουθούνται από τον εταίρο. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι δικαιούχοι του CTE συμπίπτουν με τους δικαιούχους του ΔΚΠΕΑ σε ποσοστό περίπου 80 %, γεγονός που ουσιαστικά αυξάνει το ποσό των μεταφερόμενων μετρητών για πολλούς δικαιούχους.

Σε κάθε περίπτωση, το ποσό για τα προγράμματα μεταφοράς μετρητών πρέπει να ορίζεται με κριτήριο αναφοράς τη βοήθεια που παρέχεται στις κοινότητες υποδοχής. Παρότι το ποσό των μεταφερόμενων μετρητών ήταν χαμηλότερο από τις πραγματικές ανάγκες, από την παρακολούθηση μετά την περίοδο της διανομής (Post Distribution Monitoring, PDM) καταδείχθηκε ουσιαστικός αντίκτυπος στην οικονομική κατάσταση των δικαιούχων, καθώς και στην κατανάλωση τροφίμων από αυτούς, και σαφής μείωση της εξάρτησης από αρνητικούς μηχανισμούς αντιμετώπισης (όσον αφορά την κατανάλωση τροφίμων καθώς και τον βιοπορισμό). Από την εξωτερική αξιολόγηση του ΔΚΠΕΑ 1 προέκυψε ότι, σύμφωνα με τους δικαιούχους, η κάλυψη των νοικοκυριών είχε μεγαλύτερη σημασία από την επάρκεια του ποσού των μεταφερόμενων μετρητών.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ**

64. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι τα περισσότερα έργα έχουν επιτύχει τις αναμενόμενες εκροές τους. Το μεγαλύτερο έργο, το Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας Εκτάκτου Ανάγκης (ΔΚΠΕΑ), στο οποίο αντιστοιχεί το 76 % της χορηγηθείσας χρηματοδότησης, εκπλήρωσε ικανοποιητικά τους στόχους του. Επιπλέον, η Επιτροπή σημειώνει ότι μόνο δύο έργα περατώθηκαν εντός της περιόδου του ελέγχου, καθώς τα περισσότερα έργα χρειάστηκε να παραταθούν, κυρίως λόγω του εξαιρετικά δύσκολου πλαισίου.

65. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι και οι δύο τομείς προτεραιότητας είχαν πράγματι προγραμματιστεί και ότι οι παρεμβάσεις όσον αφορά τις δημοτικές υποδομές δεν ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθούν, διότι τα έργα που υποβλήθηκαν από την Τουρκία για χρηματοδότηση στερούνταν ωριμότητας.

### **Σύσταση 1 – Καλύτερη αντιμετώπιση των αναγκών των προσφύγων για δημοτικές υποδομές και κοινωνικοοικονομική στήριξη**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

68. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η στήριξη παρόμοιου τύπου δραστηριοτήτων με παράλληλα μέσα κατέστησε δυνατή τη συμπληρωματικότητα και δεν δημιούργησε άσκοπες επαναλήψεις ή αλληλεπικαλύψεις, ενώ έδωσε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επισπεύσει τις δράσεις ανταπόκρισης, καθώς κινητοποιήθηκαν διαφορετικά μέσα σε διαφορετικούς χρόνους.

### **Σύσταση 2 – Βελτίωση του εξορθολογισμού και της συμπληρωματικότητας της βοήθειας**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

### **Σύσταση 3 – Εφαρμογή στρατηγικής για τη μετάβαση από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

#### **Σύσταση 4 – Βελτίωση της αποδοτικότητας των έργων βοήθειας σε μετρητά**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Η Επιτροπή σημειώνει ότι η υλοποίηση της σύστασης αυτής δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την Επιτροπή, αλλά και από την προθυμία των εταίρων να αποδεχθούν τους όρους αυτούς.

#### **Σύσταση 5 – Συζήτηση με τις τουρκικές αρχές της ανάγκης για βελτίωση του επιχειρησιακού περιβάλλοντος για τις (Δ)ΜΚΟ**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

72. Παρά την αδυναμία πρόσβασης στα ονόματα των δικαιούχων, οι εταίροι έθεσαν σε εφαρμογή αυστηρούς μηχανισμούς ελέγχου. Οι εταίροι, καθώς και η Επιτροπή, θα συνεχίσουν να καταβάλλουν προσπάθειες για την εξασφάλιση καλύτερης πρόσβασης σε πρωτογενή δεδομένα από την τουρκική κυβέρνηση, λαμβανομένου δεόντως υπόψη του νομικού πλαισίου.

#### **Σύσταση 6 – Αναβάθμιση της παρακολούθησης και της υποβολής στοιχείων όσον αφορά τη Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

α) Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις συνομιλίες με τις τουρκικές αρχές σχετικά με το ζήτημα αυτό με σκοπό να διασφαλίσει πλήρη πρόσβαση σε δεδομένα για τους εταίρους υλοποίησης, λαμβανομένου δεόντως υπόψη του εφαρμοστέου νομικού πλαισίου.

γ) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι στόχος της Διευκόλυνσης δεν είναι ο συντονισμός του συνόλου της βοήθειας που παρέχεται στους πρόσφυγες στην Τουρκία· η εντολή της όσον αφορά την παρακολούθηση και την υποβολή στοιχείων αφορά αποκλειστικά τη βοήθεια που παρέχεται μέσω της Διευκόλυνσης. Η Επιτροπή καταρτίζει ήδη, σε χωριστό πλαίσιο, συνολική έκθεση για την υλοποίηση της χρηματοδότησης που συνδέεται με τη μεταναστευτική κρίση, η οποία θα συμπληρώσει τις εκθέσεις που υποβάλλονται ειδικά για τη Διευκόλυνση.

<b>Στάδιο</b>	<b>Ημερομηνία</b>
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	17.10.2017
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	12.7.2018
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	2.10.2018
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	9.11.2018

EL PDF ISBN 978-92-847-1137-6 doi:10.2865/149522 QJ-AB-18-025-EL-N

EL HTML ISBN 978-92-847-1102-4 doi:10.2865/440202 QJ-AB-18-025-EL-Q

Η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία είναι η απάντηση της ΕΕ στην έκκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για σημαντική πρόσθετη χρηματοδότηση με σκοπό τη στήριξη των προσφύγων στην Τουρκία. Πρόκειται για μηχανισμό συντονισμού και εξορθολογισμού της βοήθειας που προέρχεται από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάστηκε κατά πόσον η Διευκόλυνση παρείχε αποτελεσματική στήριξη στους πρόσφυγες στην Τουρκία. Οι εργασίες μας επικεντρώθηκαν στη διαχείριση της Διευκόλυνσης, καθώς και στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί μέχρι στιγμής στο πλαίσιο του ανθρωπιστικού σκέλους της. Διαπιστώσαμε ότι, εν μέσω δυσκολιών, η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία κινητοποίησε γρήγορα 3 δισεκατομμύρια ευρώ με στόχο την ταχεία ανταπόκριση στην προσφυγική κρίση. Ωστόσο, δεν πέτυχε πλήρως τον στόχο της να συντονίσει αποτελεσματικά την απάντηση αυτή. Τα ελεγχθέντα έργα παρείχαν χρήσιμη στήριξη στους πρόσφυγες. Στην πλειονότητά τους πέτυχαν τις εκροές τους, όμως τα μισά από αυτά δεν έχουν ακόμη επιτύχει τα αναμενόμενα επακόλουθά τους. Επιπλέον, εντοπίσαμε περιθώρια για αύξηση της αποτελεσματικότητας των έργων βοήθειας σε μετρητά. Καταλήγουμε συνεπώς στο συμπέρασμα ότι η Διευκόλυνση θα μπορούσε να ήταν αποτελεσματικότερη και να είχε επιτύχει καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: [eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx)  
Ιστότοπος: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.