

Eriaruanne

Türgi pagulasrahastu: kasulik abi, kuid vajab kulutõhususe suurendamiseks täiustamist

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu
artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)



EUROOPA
KONTROLLIKODA

AUDITIRÜHM

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade auditeerimise eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, kes on ka aruande eest vastutav kontrollikoja liige. Teda toetasid kabinetiülem Katja Mattfolk, kabineti atašee Kim Storup, valdkonnajuht Alejandro Ballester Gallardo, auditijuht Cyril Messein ning audiitorid Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic ja Nikolaos Zompolas.



Vasakult paremale: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup

SISUKORD

	Punkt
Akronüümid ja lühendid	
Kokkuvõte	I–XI
Sissejuhatus	1–11
Türgi pagulasrahastu	6–9
Rahastu juhtkomitee	10–11
Auditi ulatus ja lähenemisviis	12–15
Tähelepanekud	16–63
Rahastu hankis kiiresti asjakohase abi, kuid ei olnud koordineerimismehhanismina täielikult tõhus	16–35
Rahastu aitas asjakohaselt täita pagulaste põhivajadusi, välja arvatud munitsipaaltaristu ja sotsiaal-majandusliku abi valdkonnas	17–24
Rahastu saavutas eesmärgi sõlmida kahe aastaga kolme miljardi euro eest lepinguid	25–29
Rahastu aitas koordineerimist parandada, kuid abi andmise ühtlustamist ning selle vastastikust täiendavust ei saavutatud süstemaatiliselt	30–35
Rasketes oludes aitasid humanitaarabiprojektid pagulaste esmavajadusi rahuldada, kuid polnud alati nii kulutõhusad, kui oodati	36–63
Projektide tõhusust oleks võimalik suurendada	38–47
Rahaliste toetuste projektide järelevalves ja tulemuste mõõtmisel esines puudusi	48–54
Auditeeritud projektid tõid pagulastele kasu, kuid pooled neist pole veel oodatud tulemeid saavutanud	55–63
Järeldused ja soovitus	64–74
I lisa. Liikmesriikide osalus Türgi pagulasrahastus	
II lisa. Türgi pagulasrahastu kui koordineerimismehhanism	
III A lisa. Ülevaade auditeeritud humanitaarabiprojektidest	
III B lisa. Auditeeritud projektide tulemuslikkus	
IV lisa. Türgis 2018. aastal läbi viidud auditivestluste loend	

V lisa. Pagulasrahastuga seotud olulised kuupäevad ja sündmused

VI lisa. Pagulasrahastu lepingute sõlmimise kiirus võrreldes ELi usaldusfondidega

VII lisa. Türgis asuvatele pagulastele suunatud ELi abi keerukus: haridussektori näide

VIII lisa. ESSNi andmevood toetusesaajate kohta ja andmetele juurdepääsu piirangud

Komisjoni vastused

AKRONÜÜMID JA LÜHENDID

AKAOS	Ajutise kaitse all olevad süürlased
CCTE	tingimuslikud rahaülekanded haridusprojektidele
DCI	Arengukoostöö rahastamisvahend
DG ECHO	Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat
DG NEAR	Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat
DGMM	Rändealduse peadirektoraat (Türgi)
EBRD	Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank
EIP	Euroopa Investeerimispank
ESSN	Hädaolukorra sotsiaalne turvavõrk
H.min	Türgi haridusministeerium
IcSP	Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend
IPA	Ühinemiseelse abi rahastamisvahend
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
(R)VVO	(Rahvusvaheline)Valitsusväline organisatsioon
Sots.min	Türgi pere- ja sotsiaalpoliitika ministeerium
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
ÜTK	Ühine tegevuskava

KOKKUVÕTE

I. Türgi pagulasrahastu loodi vastusena Euroopa Ülemkogu üleskutsesele eraldada Türgis asuvate pagulaste jaoks oluliselt rohkem lisavahendeid. Selle mehhanismi abil koordineeritakse ja ühtlustatakse 3 miljardi euro ulatuses ELilt ja liikmesriikidelt saadud rahalisi vahendeid. Abi hõlmab nii humanitaarabiga seotud kui ka selle välist tegevust, mille jaoks on eraldatud vastavalt 1,4 miljardit ja 1,6 miljardit eurot. Rahastu eesmärk on suurendada Türgis asuvatele pagulastele ja neid vastu võtvatele kogukondadele antava abi tõhusust ja vastastikust täiendavust.

II. Auditi käigus uuris kontrollikoda, kas rahastu pakkus Türgis asuvatele pagulastele tõhusat abi. Auditis keskenduti rahastu esimese osamakse haldamisele ning seni humanitaarabi valdkonnas saavutatud tulemustele.

III. Kontrollikoda leidis, et pingelises olukorras hankis Türgi pagulasrahastu ELi eelarvest ja ELi liikmesriikidelt kiiresti 3 miljardit eurot, et pagulaskriisile kiiresti reageerida. Siiski ei saavutatud täielikult eesmärki seda tegevust tõhusalt koordineerida. Auditeeritud projektid andsid pagulastele kasulikku abi: enamik neist saavutas oma väljundid, kuid pooled neist ei ole veel oodatud tulemeid saavutanud. Lisaks leidis kontrollikoda, et rahaliste toetuste projektide tõhusust tuleks suurendada. Seega tegi kontrollikoda järelduse, et rahastu oleks võinud olla tõhusam ja saavutada suurema kulutõhususe.

IV. Komisjon selgitas pagulaste esmavajadused välja põhjalikule vajaduste hindamisele tuginedes. Kuna aga Türgi ja EL olid eri meelt selle osas, kuidas täita esmavajadusi munitsipaal- ja sotsiaal-majandusliku abi vallas, jäid need valdkonnad piisava tähelepanuta.

V. Pagulasrahastust toetati eri rahastamisvahendite kaudu sarnast liiki tervishoiu- ja haridussektori tegevusi. See muutis kooskõlastamise keerulisemaks ning tõi kaasa olukorra, kus sarnaste projektide rahastamiseks kasutati samal ajal eri juhtimisstruktuure.

VI. Ehkki kontrollikoda leidis tervishoiusektoris positiivseid näiteid selle kohta, kuidas komisjon toetas üleminekut humanitaarabilt kestmamale arenguabile, ei saavutatud seda täiendavust süstemaatiliselt.

VII. Samuti leidis kontrollikoda, et pagulasrahastust toetatavate humanitaarabiprojektide tõhusust võiks suurendada. Esiteks ei hinnanud komisjon projektiettepanekuid läbi vaadates järjepidevalt ja põhjalikult nende eelarvete põhjendatust. Teiseks, isegi juhul, kui kulud olid õigusraamistikuga kooskõlas, olid suuri rahaliste toetuste projekte ellu viivatele partneritele hüvitatavad kaudsed kulud kõrged ning ettemaksud ei olnud kooskõlas projektide tegelike väljamaksetega.

VIII. Komisjon seadis sisse asjakohased meetmed humanitaarabiprojektide järelevalveks. Peamine takistus oli Türgi ametiasutuste keeldumine andmast juurdepääsu kahe rahalise toetuse projekti toetusesaajate andmetele. Komisjonil ega kontrollikojal ei õnnestunud jälgida projekti toetusesaajaid alates registreerimisest kuni väljamakseteni.

IX. Rahastu tulemusraamistik, mis sisaldab konsolideeritud tulemuste alast aruandlust, ei olnud veel valmis: kõrgetasemeliste näitajate võrdlusaluseid, vahe-eesmärke ja kvantifitseeritud sihtväärtuseid ei olnud veel lõplikult välja töötatud. Avalik aruandlus oli piiratud ega hõlmanud kogu ELi abi Türgis asuvatele pagulastele.

X. Kõik auditeeritud humanitaarabiprojektid aitasid pagulastel nende vajadusi rahuldada, kasutades selleks peamiselt rahalisi toetusi. Enamik projektidest saavutas kõik või enamiku kavandatud väljunditest. Pooled neist ei ole aga veel oodatud tulemeid saavutanud ja kümnest projektist üheksat tuli pikendada. Rahvusvaheliste vabaühenduste juhitavate projektide õigeaegset elluviimist takistas eelkõige probleemne tegevuskeskkond.

XI. Aruandes on esitatud kuus soovitus rahastu eelarve teise osamakse tõhususe ja tulemuslikkuse suurendamiseks. Kontrollikoda soovitab komisjonil

- tõhusamalt tegeleda pagulaste vajadusega munitsipaaltaristu ja sotsiaal-majandusliku abi järele;
- suurendada abi ühtlustamist ja selle vastastikust täiendavust;
- võtta kasutusele humanitaarabilt arenguabile ülemineku strateegia;
- suurendada rahaliste toetuste projektide tõhusust;
- käsitleda koos Türgi ametiasutustega vajadust parandada (R)VVO-de tegevuskeskkonda; ning
- suurendada Türgi pagulasrahastu järelevalvet ja aruandlust.

SISSEJUHATUS

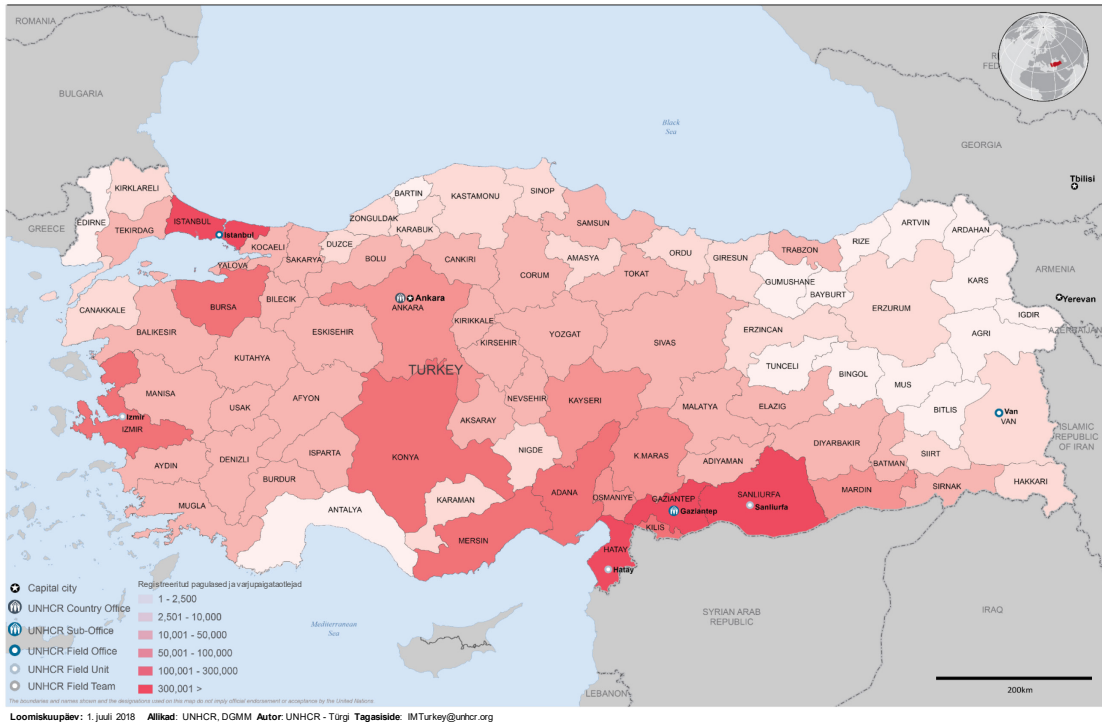
1. Türgi ja EL on alates 1963. aastast olnud seotud assotsieerimislepinguga. Euroopa Ülemkogu andis Türgile 1999. aasta detsembris ELiga liituda sooviva kandidaatriigi staatuse ja ühinemisläbirääkimisi alustati 2005. aastal. Türgi on suurim toetusesaaja ELi ühinemiseelse abi rahastamisvahendist (IPA), mida EL kasutab kandidaatriikide ELi astumise jaoks ettevalmistamiseks; perioodil 2007–2020 on Türgile eraldatud üle 9 miljardi euro¹.
2. Oma asukoha tõttu on Türgi paljudele pagulastele nii vastuvõtja- kui ka transiidiriik. Suurenenud rändevoogude tõttu Süüria konflikti tagajärjel on Türgis suurim arv pagulasi maailmas: ligi 4 miljonit inimest². Nende hulgas on umbes 3,5 miljonit süürlast, kellest 94% elab väljaspool pagulaslaagreid³. Kriisi algusest saadik on Türgi andnud pagulastele olulist ja pidevat abi.

¹ Vt Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 7/2018: „ELi ühinemiseelne abi Türgile“.

² *Allikas:* UNHCR 31. mai 2018. aasta seisuga (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Türgi ise annab pagulase staatuse ainult Euroopas aset leidvate sündmuste tõttu pagunutele. Riik andis 2013. aastal süürlastele eristaatuse „ajutise kaitse all olevad süürlased“. Kui pole teisiti öeldud, viitab termin „pagulane“ käesolevas aruandes kõigile inimestele, kes taotlevad rahvusvahelist või ajutist kaitset.

Kaart 1. Pagulaste ja varjupaigataotlejate jaotumine Türgi provintside kaupa seisuga juuni 2018



Allikas: ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet.

3. Süüria pagulaskriis ei mõjutanud mitte ainult Türgit, vaid ka ELi liikmesriike. Ainuüksi 2015. aastal liikus üle Vahemere Türgist Kreekasse 850 000 pagulast,⁴ kes taotlesid varjupaika ELi riikides. Pärast Euroopa rände tegevuskava vastuvõtmist 2015. aasta mais võtsid EL ja selle liikmesriigid mitmeid meetmeid tuvastatud probleemide lahendamiseks.

4. 15. oktoobril 2015 tegi komisjon ettepaneku võtta vastu ELi-Türgi ühine tegevuskava, et aidata Türgil rändekriisi ohjata. Tegevuskavas on määratletud ELi ja Türgi rakendatavad meetmed, mille eesmärk on a) toetada ajutise kaitse all olevaid süürlasi ja neid vastu võtvaid Türgi kogukondi ning b) tõhustada koostööd, et vältida ebaseaduslikke rändevoogusid ELi.

5. Esimene meede, mida EL pidi selle tegevuskava järgi võtma, oli hankida olulisel hulgal rahalisi vahendeid, et aidata Türgil tulla toime keeruliste ülesannetega, mille tekitas ajutise

⁴ ECHO teabeleht Türgi, märts 2016.

kaitse all olevate süürlaste Türgis viibimine⁵. Raha tuli hankida nii paindlikult ja kiiresti kui võimalik. Selle tingimuse täitmiseks lõi komisjon Türki pagulasrahastu.

Türki pagulasrahastu

6. Pagulasrahastu on koordineerimismehhanism, mille eesmärk on aidata Türgil „täita pagulaste ja neid vastuvõtivate kogukondade koheseid humanitaar- ja arenguvajadusi ning abistada riiklike ja kohalike ametiasutusi pagulaste sissevoolu tagajärgede haldamisel ja nendega tegelemisel“. Selle eesmärk on „koordineerida ja ühtlustada liidu eelarvest ja ELi liikmesriikide kahepoolsetest toetustest rahastatavat tegevust ning suurendada pagulastele ja Türki vastuvõtivatele kogukondadele antava toetuse tõhusust ja täiendavust“⁶. Rahastu on uuenduslik ühisrahastuse vahend, mis erineb teistest ELis kasutatavatest ühisrahastuse mehhanismidest, nagu ELi usaldusfondid⁷ (vt ***tabel 1***).

⁵ Ühise tegevuskava terviktekst on saadaval veebiaadressil http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Komisjoni otsuse C(2015) 9500 (mida on muudetud komisjoni 10. veebruari 2016. aasta otsusega) artiklid 1 ja 2.

⁷ Usaldusfond on selge rahastamisstruktuuri ning kokkulepitud eesmärkide ja aruandluse korraga õiguslik üksus, kuhu koondatakse eri rahastajate vahendeid, millest rahastatakse ühiseid meetmeid (allikas: töödokument XI, mis käsitleb ELi usaldusfondi ja Euroopa Liidu üldeelarve projekti 2018. eelarveaastaks – „EU Trust Fund - Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2018“).

Tabel 1. Türgi pagulasrahastu põhijooned võrreldes ELi usaldusfondidega

	Pagulasrahastu	ELi usaldusfondid
ELi eelarvest	X	
Ühisrahastuse mehhanism	X	X
Rahastajate fikseeritud sissemaksed	X	
Avatud ELi-välistele rahastajatele		X
Vastutab projektide valiku eest		X
Oma tulemusraamistik	X	X
Oma raamatupidamise aastaaruanne		X

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

7. 1. jaanuaril 2016 loodud rahastu eelarve aastateks 2016–2017 on 3 miljardit eurot⁸. Sellest summast 1 miljard eurot kaetakse ELi eelarvest ja 2 miljardit eurot tuleb liikmesriikidelt⁹ (I lisas on näidatud liikmesriikide osalus Türgi pagulasrahastus). Antav abi hõlmab nii humanitaarabiga seotud kui ka selle välist tegevust, mille jaoks on eraldatud vastavalt 1,4 miljardit ja 1,6 miljardit eurot. Pagulasrahastu koordineerib rahastamist eri rahastamisvahenditest (vt **tabel 2**).

⁸ Komisjoni otsuse C(2015) 9500 (mida on muudetud komisjoni 10. veebruari 2016. aasta otsusega) artiklid 4 ja 9.

⁹ ELi liikmesriigid maksid need 2 miljardit eurot välise sihtotstarbelise tuluna ELi eelarvesse ning summa kanti ühinemiseelse abi rahastamisvahendi ja humanitaarabi eelarveridadele. Juriidiliselt rahastatakse pagulasrahastut seega täielikult ELi eelarvest.

Tabel 2. Rahastu vahendite allikad

Rahastamisvahendid (miljonites eurodes)	ELi eelarve-rida	ELi eelarve (a)	Liikmesriikide osalus (b)	Rahastu kogueelarve (a + b)
Humanitaarabi (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Ühinemiseelse abi rahastamisvahend	22 02 03	650	910	1 560
Arengukoostöö rahastamisvahend	21 02	20		20
Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend	19 02 01	20		20
Mittehumanitaarse abi vahesumma (2)		690	910	1 600
KOKKU (1 + 2)		1 000	2 000	3 000

Allikas: Euroopa Komisjoni esimene aastaaruanne Türgi pagulasrahastu kohta.

8. Abi keskendub kuuele prioriteetsele valdkonnale: 1) humanitaarabi, 2) rändehaldus, 3) haridus, 4) tervishoid, 5) munitsipaaltaristu ning 6) sotsiaal-majanduslik abi¹⁰. Rahastust toetatavad projektid valitakse ja viiakse ellu rahastu aluseks olevate rahastamisvahendite abil (vt **tabel 2**) ning seega kooskõlas selle konkreetse rahastamisvahendi eeskirjade ja nõuetega¹¹. See hõlmab ka projektide elluviimist ELi Süüria kriisile reageerimise piirkondliku usaldusfondi (EUTF Madad) kaudu¹². **II lisas** on täpsemalt selgitatud, kuidas see toimib.

9. ELi-Türgi 18. märtsi 2016. aasta avalduses¹³ kinnitasid Euroopa Ülemkogu liikmed ja Türgi oma kindlat tahet rakendada ühist tegevuskava ja teha lõpp ebaseaduslikule rändele Türgist Kreekasse¹⁴. Samuti leppisid nad kokku, et enne 2018. aasta lõppu võiks rahastu

¹⁰ Juhtkomitee teise koosoleku protokoll, 12. mai 2016.

¹¹ Komisjoni otsuse C(2015) 9500 (mida on muudetud komisjoni 10. veebruari 2016. aasta otsusega) artikli 6 lõige 3.

¹² EUTF Madad loodi 2014. aasta detsembris eesmärgiga rahuldada naaberriikides, sh Türgis asuvate Süüria pagulaste pikaajalisi majanduslikke, hariduslikke ja sotsiaalseid vajadusi. Pärast Türgi pagulasrahastu loomist kasutatakse osa rahastu vahenditest EUTF Madadi kaudu.

¹³ ELi-Türgi teise avalduse tekst on saadaval veebiaadressil <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

¹⁴ 2018. aasta aprillis teatas komisjon, et ebaseaduslik ränne Türgist Kreekasse on 97% väiksem kui enne avalduse kehtima hakkamist. Täpsema teabe saamiseks vt teabelehte „EU-Turkey statement - Two years on“ veebiaadressil https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

eelarvesse lisanduda veel 3 miljardit eurot. 28. juunil 2018 nõustus Euroopa Ülemkogu laskma käiku rahastu eelarve teise osamakse.

Rahastu juhtkomitee

10. Rahastut haldab juhtkomitee, mida juhib komisjon ja kuhu kuuluvad kõigi ELi liikmesriikide esindajad. Türgi esindajad osalevad juhtkomitee koosolekutel nõuandvas rollis ning võtavad osa abi rakendamise seotud aruteludest. Juhtkomitee ülesanne on anda strateegilisi juhiseid. See seisneb üldiste prioriteetide, toetatavate meetmeliikide ning kasutatavate vahendite kindlaksmääramises ja pagulasrahastust toetatavate meetmete koordineerimises¹⁵. Juhtkomitee jälgib ja hindab ka meetmete rakendamist.

11. Lõplik vastutus meetmete juhtimise eest on komisjonil. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (DG NEAR) koos ELi delegatsiooniga Türgis vastutab ühinemiseelse abi rahastamisvahendist rahastatavate projektide elluviimise eest ning Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat (DG ECHO) vastutab humanitaarabi valdkonna eest. Komisjon juhib ka EUTF Madadi kaudu rahastatavate projektide elluviimist.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

12. Kontrollikoja eesmärk oli hinnata pagulasrahastu haldamist ja seni saavutatud tulemusi. Audit hõlmas perioodi alates rahastu loomisest kuni 31. märtsini 2018. Üldine auditiküsimus oli järgmine: „Kas Türgi pagulasrahastu toetab Türgis asuvaid pagulasi tõhusalt?“. Põhiküsimus jagati omakorda kaheks.

- a) Kas rahastu kui mehhanismi ülesehitus ja toimimine tagab asjakohase, kiire ja hästi koordineeritud abi?

Sellele küsimusele vastamiseks uuris kontrollikoda, kas komisjon selgitas välja pagulaste esmatähtsad vajadused ning tegutses nende rahuldamiseks kiirelt ja koordineeritult.

¹⁵ Komisjoni otsuse C(2015) 9500 (mida on muudetud komisjoni 10. veebruari 2016. aasta otsusega) artikli 5 lõige 1.

- b) Kas pagulasrahastust toetatavad humanitaarabiprojektid saavutasid oodatud tulemused?

Sellele küsimusele vastamiseks uuris kontrollikoda pagulasrahastust toetatavate projektide valimi elluviimist, järelvalvet ja saavutatud tulemusi. Kuna enamiku muude kui humanitaarabiprojektide elluviimine ei olnud auditi ajaks piisavalt kaugelt jõudnud,¹⁶ keskendus kontrollikoda analüüsi selles osas humanitaarabiprojektidele.

13. Kontrollikoda auditeeris kümnest humanitaarabiprojektist koosnevat valimit, mille eelarve oli kokku 458 miljonit eurot (vt **III A lisa**). Kontrollikoda pidas valimi koostamisel silmas tasakaalu projektide rahalise mõju, sektorite (esmavajadused, kaitse, tervishoid, haridus) ja rakenduspartnerite liikide (ÜRO asutused, rahvusvahelised vabaühendused) käsitlemisel. Valim moodustati 45 humanitaarabi lepingu põhjal ning selles oli esindatud 33% kogu lepingulisest humanitaarabist.

14. Audit hõlmas dokumentide hindamist ning vestlusi komisjoni eri osakondade, ELi delegatsiooni ja ECHO esindustega Türgis, mõningate ELi liikmesriikide esindajatega rahastu juhtkomitees, Türgi ametiasutuste, rahvusvaheliste organisatsioonide, vabaühenduste ja lõplike abisaajatega¹⁷. Kontrollikoda külastas 2018. aasta jaanuaris Türgis viibides kõnealusesse valimisse kuulunud kümnest projektist kaheksat¹⁸.

15. Türgi pere- ja sotsiaalpoliitika ministeerium ei andnud kontrollikojaale juurdepääsu auditeeritud rahaliste toetuste projektide (hädaolukorra sotsiaalkindlustusvõrk (ESSN); tingimuslike haridustoetuste süsteem (CCTE)) abikõlblike toetusesaajate andmebaasile. Seetõttu polnud kontrollikojal võimalik jälgida toetusesaajaid alates registreerimisest kuni raha väljamaksmiseni. Täpsemad üksikasjad on esitatud **punktis 53**.

¹⁶ Muu abi all mõeldakse peamiselt pikemaajalist arenguabi, mis keskendub haridusele, tervishoiule, rändealustele ja sotsiaal-majanduslikule abile. Selliste projektide eriolemuse tõttu võtab nende elluviimine aega, tavaliselt kaks (selliste operatiivmeetmete puhul nagu väljaõpe, tervishoiuga seotud vahendid jne) kuni neli aastat (taristuga seotud meetmed, nagu arstiabikeskused ja koolid).

¹⁷ **III lisa** on loetletud kõik organisatsioonid, kellega kontrollikoda Türgi visiidi ajal vestles.

¹⁸ Ülejäänud kaks asusid liiga kaugel.

TÄHELEPANEKUD

Rahastu hankis kiiresti asjakohase abi, kuid ei olnud koordineerimismehhanismina täielikult tõhus

16. Kontrollikoda hindas järgmist:

- a) kas rahastu selgitas välja ja rahuldab pagulaste põhivajadused põhjaliku ja hoolika vajaduste hindamise abil;
- b) kas rahastu halduslik korraldus võimaldas 3 miljardi euro ulatuses kiiresti (st ajavahemikul 2016–2017) lepinguid sõlmida, nagu on sätestatud komisjoni otsuses pagulasrahastu loomise kohta; ja
- c) kas rahastu koordineeris abi tõhusalt. Eelkõige uuris kontrollikoda, kas meetmete valiku ja heakskiitmise menetlused aitasid abi ühtlustada ja tagasid vastastikuse täiendavuse:
 - i) kasutatavate eri ELi rahastamisvahendite vahel ning ii) humanitaarabi ja muu abi vahel.

Rahastu aitas asjakohaselt täita pagulaste põhivajadusi, välja arvatud munitsipaaltaristu ja sotsiaal-majandusliku abi valdkonnas

17. 3 miljardit eurot eraldati ELi liikmesriikide ja Türgi tehtud poliitilise otsuse tulemusena. See summa suurendas oluliselt üldist abi, mida EL Türgile võimaldas. Eesmärk polnud aga katta pagulaste abistamise kogumaksumus¹⁹.

Vajaduste hindamine teatud piirangutega

18. ELi–Türgi ühine tegevuskava (vt **punkt 4**) nägi ette, et enne 3 miljardi euro suuruse eelarve kasutamist viivad ELi institutsioonid ja Türgi ühiselt läbi põhjaliku vajaduste

¹⁹ Türgi ametiasutuste läbiviidud esimese etapi vajaduste hindamise põhjal oli üldvajadus perioodil 2016–2018 eeldatavalt 14,454 miljardit eurot.

hindamise²⁰. Ehkki Türgi ametiasutused osalesid vajaduste hindamisel, ei kiitnud nad seda ametlikult heaks.

19. Vajaduste hindamine jõudis lõpule 2016. aasta juunis. Hindamine oli põhjalik, kuna see hõlmas nii humanitaarabi- kui ka arenguvajaduste hindamist, andis asjakohast teavet süürlastest pagulaste olukorra kohta ning aitas välja selgitada lahendamist vajavaid probleeme, võttes arvesse varasemat, praegu antavat ja kavandatavat abi ajutise kaitse all olevatele süürlastele Türgis. See polnud aga piisavalt põhjalik:

- a) suurem osa vajaduste hindamisel kasutatud arvandmetest (nt sektorite statistika) saadi Türgi ametiasutustelt. Vajaduste hindamist läbi viinud konsultantidel puudus juurdepääs algandmetele. Seepärast polnud neil võimalik kinnitada pagulaste ja vastuvõtivate kogukondade vajaduste täitmiseks vajalike meetmete eeldatavat maksumust;
- b) polnud piisavalt ajakohaseid demograafilisi andmeid, mis oleksid esitatud soo, vanuserühma ja asukoha kaupa, samuti puudus teave haavatavate rühmade kohta (majapidamised, kus perekonnapeaks on naine; lapsed; eakad jne). Konsultantide sõnul takistas see oluliselt vajaduste hindamist ning programmide ja sekkumiste kavandamist. Näiteks sotsiaalabi ja ühtekuuluvuse sektoris tehti viimane kogu riiki hõlmav haavatavuse hindamine aastal 2013;
- c) vajaduste hindamisel keskenduti ajutise kaitse all olevatele süürlastele ning selles ei käsitletud muudest rahvustest pagulaste (peamiselt afgaanid ja iraaklased) vajadusi. Suurem osa Türgis asuvatest pagulastest on ajutise kaitse all olevad süürlased (vt **punkt 2**), mistõttu just nemad olid Türgi pagulasrahastu peamine sihtrühm. See polnud aga kooskõlas rahastule määratud eesmärgiga aidata täita kõigi pagulaste vajadusi.

20. Rahastu prioriteetsed valdkonnad (vt **punkt 8**) olid suures osas kooskõlas vajaduste hindamisega. Ainus erand oli rände haldamine, mille juhtkomitee valis prioriteetseks valdkonnaks, ehkki vajaduste hindamine seda ei hõlmanud. Pidades silmas asjaolu, et rahastu põhieesmärk oli toetada pagulasi ja neid vastu võtvaid kogukondi ning et Türgile oli

²⁰ ELi–Türgi ühise tegevuskava punkt 3, 1. osa.

juba ühinemiseelse abi rahastamisvahendi kaudu rände haldamiseks eraldatud umbes 350 miljonit eurot toetust (väljaspool pagulasrahastut), on selle valdkonna prioriteetseks liigitamine küsitav. Pärast kahe rändehaldamise projekti rahastamist otsustaski juhtkomitee selle valdkonna jaoks rohkem raha mitte eraldada.

21. Prioriteetsed valdkonnad määratleti laialt, et tagada raskes ja kiiresti muutuvas olukorras vajalik paindlikkus. Projektide eesmärk oli täita pagulaste konkreetseid vajadusi. Kontrollikoda vaatas läbi kümne auditeeritava projekti valimise põhimõtted ja leidis, et see oli nende kõigi puhul nii (vt täpsemat teavet **III B lisas**). Rahastamisettepanekut esitades peab humanitaarabiprojekte ellu viiv partner kirjeldama tuvastatud probleeme, vajadusi ja riske ning seda, kuidas on kavandatud meetmed asjakohased ja kooskõlas komisjoni üldise humanitaarabi strateegiaga Türgis. **1. selgituses** on näidatud, kuidas ELi suurim humanitaarabiprojekt, mida pagulasrahastust rahastati, aitas pagulaste vajadusi täita.

1. selgitus. ESSN – uuendusliku ülesehitusega projekt pagulaste vajaduste täitmiseks

Hädaolukorra sotsiaalkindlustusvõrk (Emergency Social Safety Net) on suurim ELi rahastatav humanitaarabiprojekt, mille eesmärk on anda abi 1,3 miljonile pagulasele. Projekt viiakse ellu kahes etapis perioodidel 2016–2018 ja 2018–2019 ning selle eelarve on vastavalt 348 miljonit ja 650 miljonit eurot. ESSN aitab täita esmavajadusi (toit, muud tooted ja teenused) rahaliste toetuste abil. Projekti viib kogu Türgis ellu üks ÜRO asutus koostöös rakenduspartneri ja Türgi ametiasutustega. See on uuenduslik, kuna tegu on riiklikku sotsiaalkaitseüsteemi integreeritud humanitaarabiprojektiga.

Viimastel aastatel on humanitaarabi sidusrühmade hulgas rahaliste vahendite arvatavast väärkasutamise riskist hoolimata üha suurem üksmeel rahaliste toetuste eeliste osas²¹. See kajastus ülemaailmsel humanitaarabi teemalisel tippkohtumisel 2016. aasta juunis, kus propageeriti rahaliste toetuste kasutamist, kui see on asjakohane.

Projekt on suunatud väljaspool laagreid elavatele pagulastele, kelle võimalused riigi tööturul on piiratud. See tagab stabiilse ja prognoositava sissetulekuallika pagulaste esmavajaduste katmiseks,

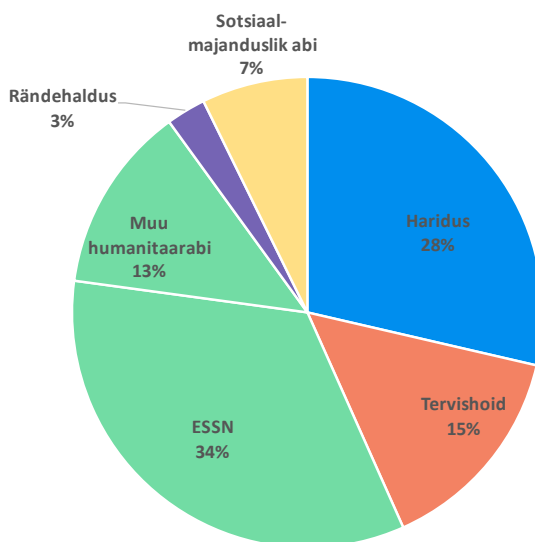
²¹ Vt näiteks <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> ja <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

milleks on peamiselt majutus ja toit. Praktikas saavad pagulased igas kuus fikseeritud summa (umbes 30 eurot inimese kohta). Nad kasutavad pangaautomaatidest sularaha väljavõtmiseks või poodides ostude eest tasumiseks deebetkaarti.

Kahte prioriteetset valdkonda ei toetatud piisavalt

22. Rahastu keskendus prioriteetsete – haridus, tervishoid ja humanitaarabi (peamiselt ESSN) – valdkondade toetamisele. Need valdkonnad moodustasid umbes 90% lepingute kogusummast (vt **joonis 1**).

Joonis 1. Pagulasrahastust igale prioriteetsele valdkonnale eraldatud abi osakaal (lepinguliste summade põhjal)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

23. Raske on hinnata, kas rahaliste vahendite jaotus on proportsionaalne vajaduste suurusega nendes prioriteetsetes valdkondades, kuna juhtkomitee ei määranud eelnevalt igale prioriteetsele valdkonnale orienteeruvaid eraldisi. Kuigi see suurendab rahaliste vahendite eraldamise paindlikkust, ei võimalda see hinnata iga prioriteetse valdkonna kavandatud ja tegelike kulutuste vahelisi erinevusi.

24. Kontrollikoda leidis, et prioriteetset munitsipaalrõustu valdkonda ja sotsiaal-majandusliku abi valdkonda ei toetatud piisavalt. Nagu on näidatud **2. selgituses**, on

peamine põhjus see, et komisjon ja Türgi ametiasutused ei jõudnud kokkuleppele, kuidas neid valdkondi toetada.

2. selgitus. Probleemid prioriteetsete munitsipaaltaristu ja sotsiaal-majandusliku abi valdkondade kavandamisel

Munitsipaaltaristu

2016. aasta juulis eraldas komisjon 200 miljonit eurot munitsipaaltaristuga seotud vajaduste täitmiseks. Oodatavad tulemused olid suurem veemajanduse, reoveekäitluse ja tahkete jäätmete kogumise suutlikkus. Seonduvaid meetmeid kohapeal rakendama valiti kaks partnerit – Euroopa Investeerimispank (EIP) ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD). EBRD tahtis muuta sekkumise sõltuvaks abile lisatavast laenukomponendist, Türgi ametiasutused aga selle tingimusega ei nõustunud. Pärast ulatuslikke läbirääkimisi tuli EBRD arengupanga Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vastu välja vahetada. Lõpuks olid nii EIP kui ka KfW sunnitud oma projektid tühistama, kuna kohalikud asutused ja omavalitsused ei esitanud asjakohaseid ja piisavalt läbi mõeldud projekte. Seetõttu ei toetatud pagulasrahastust prioriteetset munitsipaaltaristu valdkonda²². Sellele prioriteetsele valdkonnale eraldatud rahalised vahendid kanti 2017. aasta lõpus üle prioriteetsele hariduse valdkonnale.

Sotsiaal-majanduslik abi (juurdepääs tööturule, kutseõpe, sotsiaalne kaasatus)

Prioriteetses sotsiaal-majandusliku abi valdkonnas sõlmis komisjon kokku 215 miljoni euro eest lepinguid, millest suurem osa (68%) sõlmiti lepingute sõlmimiseks ettenähtud ajavahemiku lõpus 2017. aasta detsembris. Lepingute sõlmimisel selles valdkonnas tekkisid viivitused, kuna algselt polnud see Türgi ametiasutuste prioriteet ning tekkisid ka lahkarvamused projektide krediidikomponentide osas. Pidades aga silmas kriisi venimist, leidis enamik sidusrühmi, kellega kontrollikoda kohtus, et seda valdkonda tuleks rohkem rahastada, et suurendada pagulaste vastupanuvõimet ning edendada nende osalemist majanduses ja ühiskonnas.

²² Süüria kriisile reageerimiseks loodud Türgi piirkondlikus pagulas- ja vastupanuvõimekavas (3RP) aastateks 2018–2019 on selle kohta öeldud, et investeeringud munitsipaaltaristusse ja suutlikkuse suurendamisse on jätkuvalt esmatähtsad (lk 5).

Rahastu saavutas eesmärgi sõlmida kahe aastaga kolme miljardi euro eest lepinguid

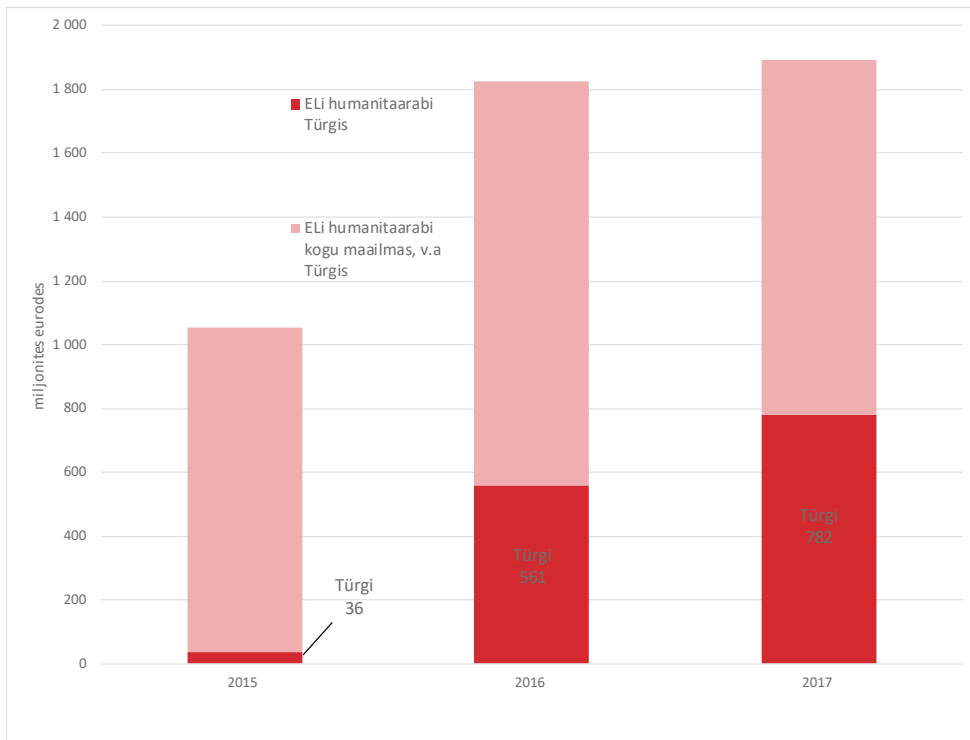
25. Otsus luua pagulasrahastu oli tingitud vajadusest hankida täiendavaid rahalisi vahendeid. Rahastu üks olulisi eeliseid oli see, et liikmesriigid nõustusid²³ kohe pärast rahastu loomist 2016. aasta veebruaris panustama 2 miljardit eurot. See andis aluse rahaliste vahendite kiireks kasutamiseks varem eelarvestatud summade põhjal.

26. Ka rahastu õigus- ja haldusraamistik kehtestati suhteliselt ruttu. Komisjon ja ELi liikmesriigid leppisid juhtkomitee esimesel koosolekul 17. veebruaril 2016 kokku rahastu kodukorras. See tähendab, et rahastu käivitus vähem kui kolm kuud pärast ELi ja Türgi tippkohtumist 29. novembril 2015. **V lisas** on esitatud pagulasrahastu loomise ja juhtimisega seotud olulised kuupäevad ja sündmused.

27. Rahastu vahendeid eraldati mitmesuguste olemasolevate rahastamisvahendite (vt **punkt 8**) ja rakenduspartnerite kaudu. Tänu sellele suutis rahastu kiiresti ära kasutada Türgile eraldatud oluliselt suuremad ELi rahalised vahendid ja sõlmida kahe aasta jooksul 3 miljardi euro eest lepinguid. Nagu on näidatud **joonisel 2**, suurenes rahastamine eriti märkimisväärselt humanitaarabi valdkonnas.

²³ Kokkulepe sõlmiti 3. veebruaril 2016 rahastu käivitamisel (vt <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Joonis 2. Türgile eraldatud ELi humanitaarabi suurenemine aastatel 2015–2017 (põhineb inimtegevusest põhjustatud kriisilukordade jaoks ette nähtud ELi humanitaarabieraldistel)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

28. Lisaks pagulasrahastu kiirele loomisele ja rahaliste vahendite tõhusale koondamisele oli komisjonipoolne rakendusmehhanismide valik (vt järgnev loetelu) oluline tegur, mis võimaldas rahastul saavutada eesmärk tagada kiire abi.

- a) Komisjon tegi kolm otsetoetust (kokku 660 miljonit eurot) Türgi ametiasutustele kättesaadavaks humanitaarabiga mitte seotud tegevuse suuremahuliste projektide jaoks ilma projektikonkurssideta. Türgis kasutatakse ELi otsetoetusi tavaliselt palju väiksemate projektide jaoks (keskmine summa on 1 miljon eurot).
- b) 70% 3 miljardi euro suurusest eelarvest suunati ÜRO organisatsioonidele ja rahvusvahelistele finantseerimisasutustele (vt **II lisa**). See aitas suurendada toetuste kasutamise suutlikkust, kuna seda tüüpi organisatsioonidel on tavaliselt vahendid suurte projektide elluviimiseks; näiteks mitmetoetstarbeline rahaliste toetuste projekt ESSN,

mida rakendati peamise humanitaarabi andmise vahendina ning mida rahastati 998 miljoni euroga (vt **1. selgitus**).

29. **Punktides 25–28** kirjeldatud kombineeritud tunnused pole alati omased teistele ELi rahastamisvahenditele või ELi usaldusfondidele väljaspool pagulasrahastut. See selgitab, miks rahastu kaudu suunatud ühinemiseelse abi rahastamisvahendi lepingud sõlmiti kuni viis korda kiiremini kui traditsioonilist ühinemiseelse abi rahastamisvahendi kaudu Türgis antavat abi. Nagu on näidatud **VI lisas**, oli lepingute sõlmimise kiirus rahastu raames samuti kiirem kui ELi usaldusfondide puhul.

Rahastu aitas koordineerimist parandada, kuid abi andmise ühtlustamist ning selle vastastikust täiendavust ei saavutatud süstemaatiliselt

30. Kontrollikoda hindas, kas rahastu koordineeris ja ühtlustas eri rahastamisvahendite raames antavat abi, et vähendada ebatõhususe riski (nt projektide kattuvust), ning kas rahastu suurendas abi vastastikust täiendavust, et hõlbustada üleminekut humanitaarabilt muule abile.

31. Kontrollikoda leidis, et komisjon koordineeris rahastu strateegilist suunda ühise vajaduste hindamise, juhtimisstruktuuri (juhtkomitee) ja tulemusraamistiku abil, mis hõlmas nii humanitaar- kui ka muud abi. See võimaldas kooskõlastamist ja teabevahetust komisjoni kahe peamise vastutava talituse (naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi ning Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraadi (ECHO)) ning EUTF Madadi vahel.

32. Komisjon ei määratlenud aga selgeid piirjooni rahastamisvahendite ja rakenduspartnerite vahel. Kontrollikoda leidis, et mõnel juhul toetati rahastu rahastamisvahenditest väga sarnaseid tervishoiu- ja haridussektori tegevusi. See tähendas, et sarnaste tegevuste rahastamiseks kasutati paralleelseid juhtimisstruktuure ning komisjon ja partnerid pidid tegema koordineerimiseks suuri jõupingutusi, et leevendada projektide kattumise riski. See pole kooskõlas rahastu eesmärgiga ELi abi ühtlustada. **3. selgituses** on toodud näited sellest, kuidas rahastu toetas eri rahastamisvahendite kaudu sarnaseid tegevusi.

3. selgitus. Näited eri rahastamisvahendite kaudu toetatud sarnaste tegevuste kohta

Haridus

Hariduse valdkonnas said rakenduspartnerid rahalisi vahendeid kolme pagulasrahastu alla kuulunud rahastamisvahendi kaudu, samuti ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (väljaspool pagulasrahastut) ning ELi liikmesriikide kahepoolse kaasrahastamise kaudu. ECHO peamine haridusalane projekt (tingimuslike haridustoetuste süsteem) keskendub formaalharidusele. Samas toetati EUTF Madadi ja ühinemiseelse abi rahastamisvahendi kaudu nii formaal- kui ka mitteformaalse haridusega seotud tegevusi nii pagulasrahastu raames kui ka väljaspool seda²⁴. See tõi kaasa olukorra, kus kolm erinevat projektide valikukomisjoni (ECHO, ühinemiseelse abi rahastamisvahendi ja EUTF Madadi valikukomisjonid) tegelesid samal ajal sarnaste projektide heakskiitmisega. Lisaks toetasid haridussektorit Türgis ka muud rahastajad, mis muutis koordineerimise keeruliseks. **VII lisas** on näidatud pagulasrahastust ja väljaspool rahastut toetatud haridustegevuste rahastamise keerukus.

Kaitse

- 2016. aasta juunis prioriteetses humanitaarabi valdkonnas rahastamiseks esitatud projekt (40 miljonit eurot) pandi ootele ja lükati hiljem tagasi, kuna kavandatavaid tegevused pidi juba sisalduma lepingus, mille teine partner EUTF Madadi raames sõlmis. See leping sõlmiti 31. märtsil 2017 – üheksa kuud pärast esialgse ettepaneku esitamist Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraadile (ECHO).
- Üks ja sama partner tegeles naistele ja tüdrukutele turvakeskuste loomisega samal ajal kahe erineva ELi rahastamisallika kaudu: i) pagulasrahastu raames ECHO kaudu ja i) väljaspool pagulasrahastut ühinemiseelse abi rahastamisvahendist toetatava 40 miljoni eurose projekti alltöövõtjana. Tegelikuses tähendas see, et nii ECHO kui ka ELi delegatsioon juhtisid ja kontrollisid samal ajal samu tegevusi, ehkki erinevates geograafilistes piirkondades. Selle

²⁴ Komisjon määratleb formaalharidust Türgi humanitaarabi 2017. aasta rakenduskavas kui hierarhilise ülesehitusega haridussüsteemi, kus on olemas kindlaksmääratud algus ja lõpp ning tasemed (astmed) läbitakse kronoloogilises järjekorras. Formaalkooli omandatakse tavaliselt õppeasutuses ja sellega kaasneb mingit liiki hindamine, mille tulemusena väljastatakse kvalifikatsiooni tõendav tunnistus. Mitteformaalne haridus aga on paindlik lähenemisviis haridusele, mille puhul haridust antakse väljaspool formaalkooli haridussüsteemi alternatiivsete meetodite abil.

konkreetse juhtumi puhul ei lisatud väljaspool pagulasrahastut rahastatud tegevusi rahastu tulemusraamistikku, ehkki need on olemuselt ja ajakavalt väga sarnased.

33. Nagu eespool märgitud, võimaldas toetuse suunamine eri rahastamisvahendite kaudu komisjonil pagulasrahastust rahastamist kiirendada (vt **punkt 27**). Teisalt muutis see rahastu kui terviku haldamise, rakendamise ja järelevalve keerulisemaks. Neil rahastamisvahenditel on erinevad mandaadid ja õigusraamistikud, erisugused rakendusmehhanismid, erinevad aruandlus- ja järelevalvenõuded ning neid haldavad eri talitused. Lisaks toetati ka väljaspool pagulasrahastut olevate ELi rahaliste vahenditega Türgis mõnikord samu prioriteetseid valdkondi nagu pagulasrahastu vahenditega²⁵. Mõned sidusrühmad, kellega kontrollikoda Türgi visiidi ajal vestles, kinnitasid, et see olukord tekitas segadust, eelkõige oli segane, milline oli iga rahastamisvahendi eeldatav roll.

34. Rahastu eesmärk tagada abi vastastikune täiendavus hõlmab seost humanitaarabi ja muu abi vahel. Ehkki kontrollikoda leidis tervishoiusektoris positiivseid näiteid sellest, kuidas komisjon tagas, et humanitaarabilt minnakse üle kestvamale arenguabile, ei saavutatud seda täiendavust süstemaatiliselt. Näiteks ei koostanud komisjon Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraadile (ECHO), naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadile (NEAR) ja ELi liikmesriikidele²⁶ ühiseid rakenduskavasid, ehkki sellised kavad oleksid suurendanud ELi abi üldist sidusust ja ühtlust. Kontrollikoda peab ühiseid rakenduskavasid heaks tavaks ning komisjon kasutas seda Jordaaniale ja Liibanonile ühiste humanitaarabi- ja arenguraamistike koostamisel, et tagada ulatuslik ühine reageerimine²⁷.

²⁵ Üle 200 miljoni euro väärtuses ELi projekte viidi ellu väljaspool rahastut samaaegselt pagulasrahastu kaudu Türgis asuvatele pagulastele antava abiga.

²⁶ Otsene kahepoolne toetus ELi liikmesriikidelt, eriti Saksamaalt, mis eraldas 2017. aastaks üle 175 miljoni euro, oli mõeldud toetamaks sarnaseid tegevusi ja partnereid nagu need, mida toetati pagulasrahastust (vt **VII lisa** haridussektori kohta).

²⁷ Jordaanias Süüria kriisile reageerimise ühise humanitaarabi ja arenguraamistiku eesmärk on tegeleda humanitaarabi, keskpikkade ja arengu valdkonna prioriteetidega, integreerides ja ühitades paremini naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi, ELi usaldusfondi MADADi ning Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraadi (ECHO) kavandatud tegevuse.

35. Kontrollikoja auditeeritud kümnest humanitaarabiprojektist seitsme puhul ei leidnud kontrollikoda tõendeid ühegi kokkulepitud ülemineku- ega väljumisstrateegia kohta, mille abil hädavajaduste rahuldamiseks mõeldud humanitaarabiprojektid asendataks rahastu humanitaarabi välise tegevuse haruga või Türgi enda tegevusega, juhul kui need vajadused on alles ka keskpikas kuni pikas perspektiivis. Mitmel juhul rakendati auditeeritud projektide puhul järelmeetmeid, kuid rahastati ikka veel humanitaarabi ja rakendusperiood ulatus 2018. aastast kaugemale. ECHO poolt humanitaarabilt muule abile üleminekuks kehtestatud soovituslik tähtaeg oli 2018. aasta lõpp²⁸. Seda tähtaega pikendati hiljem. **4. selgituses** on esitatud näited headest ja kehvadest üleminekustrateegiatest auditeeritud projektide valimis.

4. selgitus. Näited projektide headest ja halvadest üleminekustrateegiatest

Projekt nr 4 – Süüria pagulastele suunatud kohandatud ja kultuuritundlike tervishoiuteenuste toetamine – on näide sellest, kuidas komisjon kasutas pagulasrahastut koostoime edendamiseks ECHO ja ühinemiseelse abi rahastamisvahendi rahastuse vahel, et tagada sujuv üleminek humanitaarabilt arenguabile.

Pärast esialgset 2 miljoni eurost lepingut tagas ECHO 10 miljonit eurot Süüria meditsiinipersonali (arstide ja õdede) väljaõppeks alates 2017. aasta märtsist kuni 2018. aasta märtsini, et nad saaksid töötada Türgi tervishoiusüsteemis. Pärast seda kuupäeva jätkus väljaõpe tänu täiendavale 11,5 miljonile eurole, mis saadi EUTF Madadi kaudu. Väljaõppe saanud inimesed määrati tööle mõnda rändajate tervisekeskusesse. Neile maksis palka tervishoiuministeerium, kasutades ühinemiseelse abi rahastamisvahendi erimeetme raames saadud 300 miljoni euro suurust otsetoetust.

Projekt nr 1 – hädaolukorra sotsiaalkindlustusvõrk (ESSN, vt **1. selgitus**) – loodi 2016. aastal, et suurendada Türgi võimekust ja tagada riigi jätkusuutlikkus ESSNi kaudu toetatavate pagulaste riiklikesse sotsiaalkaitstesüsteemidesse integreerimise kaudu.

²⁸ ECHO 2017. aasta märtsist pärinevas Türgi haldusraamistikus on öeldud, et eesmärk on minna pagulastele kohandatud teenustelt üle Türgi valitsuse süsteemile, muude riiklike poolte teenustele või teistele arengu rahastamisvahenditele sõltuvalt suutlikkuse suurenemisest. Üleminek peaks olema suures osas toimunud 31. detsembriks 2018, välja arvatud ehk mõned spetsialiseeritud teenused.

Komisjoni suunistes rahaliste toetuste kohta²⁹ on öeldud, et eelkõige pikaleveninud kriisi puhul tuleks rahalist abi anda eesmärgiga, et see tuleks võimalikult ruttu asendada pikemaajalise arenguabi ja vastuvõtva riigi valitsuse meetmetega.

Auditi ajal puudus selge väljumisstrateegia, kus oleks sätestatud, kes võtab pärast ELi rahastuse lõppu ESSNi eest vastutuse üle, ning arutelud alles käisid. Ehkki ESSN oli integreeritud riiklikku sotsiaalkaitsesüsteemi, sõltus see ikka veel täielikult ELi rahastusest.

Projekti pikendamine 2018. aastal andis komisjonile rohkem aega väljumisstrateegia arutamiseks. Siiski sõltub vastutuse edukas üleandmine Türgi ametiasutuste tahtest projekt üle võtta ja eraldada selle rahastamiseks piisavad vahendid.

Rasketes oludes aitavad humanitaarabi projektid pagulaste esmavajadusi rahuldada, kuid polnud alati nii kulutõhusad, kui oodati

36. Kontrollikoda hindas pagulasrahastu raames antava humanitaarabi tõhusust ja tulemuslikkust,³⁰ pöörates eelkõige tähelepanu järgmisele:

- a) kas komisjon tagas, et rahastatavate projektide kulud olid oodatud tulemusi silmas pidades põhjendatud ning kas projektid viidi ellu õigeaegselt;
- b) kas komisjon kontrollis rahastu raames tehtud kulutusi põhjalikult ja esitas saavutatud tulemuste kohta piisavat ja asjakohast teavet; ning
- c) kas humanitaarabi projektid tõid kaasa soovitud väljundid (st mida loodi või millega hakkama saadi) ning saavutasid oodatud tulemid (st väljunditest tulenevad muutused).

37. Kontrollikoda vaatas läbi kümme humanitaarabi projekti, mida viidi ellu eelarve kaudse täitmise (ÜRO ametid) või otsese täitmise (rahvusvahelised vabaühendused) raames (vt

²⁹ Suunised Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabi operatsioonide peadirektoraadi (ECHO) rahastatavatele partneritele keskmiste kuni suuremahuliste rahaliste toetuste andmiseks 2017. aasta humanitaarabi rakenduskava raames.

³⁰ Tõhususe all pidas kontrollikoda silmas parimat suhet kasutatud vahendite ja saadud väljundite või tulemuste vahel; tulemuslikkuse all on mõeldud seda, millises ulatuses eesmärgid saavutati.

III A lisa). Ehkki projektide elluviimisel esines viivitusi, oli üheksa käimasolevat projekti³¹ piisavalt arenenud järgus, et kontrollikoda sai koostada aruande auditi ajaks saavutatud väljundite ja tulemite kohta.

Projektide tõhusust oleks võimalik suurendada

Kulude põhjendatust käsitlevas komisjonipoolses hindamises on puudusi

38. Türgi jaoks koostatud humanitaarabi 2016. ja 2017. aasta rakenduskavades nägi komisjon ette, et toetatavate meetmete puhul peaks olema pöhirõhk kulutõhususel ja tulemuslikkusel. Kontrollikoda leidis, et komisjon ei hinnanud projektiettepanekuid läbi vaadates järjepidevalt ja põhjalikult eelarvestatud kulude põhjendatust. Eelkõige:

- a) kümnest projektist viie puhul ei hinnatud nõuetekohaselt haldus- ja tegevuskulude suhet;
- b) kümnest projektist nelja puhul ei arvatud kulu toetusesaaja kohta. Kui arvutati kulu toetusesaaja kohta, ei hinnatud alati, kas saadud suhe oli põhjendatud.

39. Kontrollikoda mõistab, et erinevad keskkonnad, kus komisjon humanitaarabi andes tegutseb, võivad muuta standardkulude või kvantitatiivsete vahe-eesmärkide kasutamise keeruliseks. Siiski on kontrollikoda seisukohal, et neid näitajaid saaks sellegipoolest kasutada, eriti samade partnerite elluviidavate järjestikuste projektide puhul. Selles olukorras olnud viie auditeeritud projekti puhul ei võrrelnud komisjon projekte põhjalikult. **5. selgituses** on toodud näiteid juhtumite kohta, kus komisjon ei hinnanud piisavalt kulude põhjendatust.

³¹ Projekti nr 3 (tingimuslike haridustoetuste süsteem) puhul polnud esialgsed projektitulemused kooliskäimise ja kooli astumise kohta auditi ajal veel kättesaadavad, mistõttu kontrollikojal polnud võimalik projekti tulemeid hinnata.

5. selgitus. Näited kulude põhjendatuse ebapiisava hindamise kohta

Projekti nr 4 puhul ei analüüsinud komisjon kulude põhjendatust ega viidanud sellele. Projekti nr 10 puhul oli haldus- ja tegevuskulude suhe komisjoni hinnangul vastuvõetav. Komisjon ei dokumenteerinud aga hinnangu aluseks olevat analüüsi.

Projekt nr 5 oli sama rahvusvahelise vabaühenduse kasutatud kahe eelmise toetusega seotud järelprojekt. Algselt oli selle eesmärk Türgis mitmete tervishoiuteenuste pakkumine, mis olid seotud esmaabi, füüsilise taastusravi, vaimse tervise, soolise vägivalda ja kaitsega. Komisjoni arvutuste kohaselt oli kulu abisaaja kohta 19,50 eurot, eelmise kahe toetuse puhul aga vastavalt 10,88 eurot ja 105,11 eurot. Isegi siis, kui osa tegevustest ei olnud ühesugused, ei dokumenteeritud ühtki analüüsi piisavalt selle erinevuse põhjuste või põhjendatuse väljaselgitamiseks.

40. ÜRO partnerite elluviidud humanitaarabiprojektide puhul puudus komisjonil täielik ülevaade (kohalike) rakenduspartnerite allhangetega seotud kuludest. Ilma sellise ülevaata ei saa komisjon kulude põhjendatust põhjalikult hinnata.

ESSNi kulutõhususe suhe on üsna hea, aga projekt võiks siiski olla veelgi tõhusam

41. Rahaliste toetuste puhul on võimalik kulutõhusust paremini hinnata, kuna lõplike toetusesaajateni jõudva abi taset on hõlpsam kindlaks teha. Projekti kulutõhusust hinnatakse, võrreldes vahetult toetusesaajateni jõudvat summat meetme muude kuludega (kulutõhususe suhe).

42. ESSNi puhul (vt **1. selgitus**) oli komisjon 2016. aastal kehtestanud esialgse eesmärgi, et projekti kulutõhususe suhe peaks olema 85:15³² 2018. aastal seati eesmärgiks suurem suhtarv: 87,5:12,5. Kontrollikoda võrdles seda suhtarvu teiste komisjoni rahastatavate esmavajaduste projektidega kõnealuses piirkonnas ja leidis, et keskmiselt oli nende projektide kulutõhususe suhe 79:21³³.

43. Teisest küljest leidis kontrollikoda, et ESSNi jaoks arvatud kulutõhususe suhe ei hõlmanud kõiki projektiga otseselt seotud kulusid, eelkõige kulusid, mida kandis Türgi pere-

³² Tegelikult saavutatud kulutõhususe suhe polnud auditi ajaks veel teada.

³³ Valimis oli nii tegelikke kui ka eelarvelisi kulutõhususe suhtarve.

ja sotsiaalpoliitika ministeerium, mis toetab projekti elluviimist sotsiaalabi ja solidaarsuse sihtasutuste kaudu. Need sihtasutused võtavad vastu pagulaste taotlusi ESSNiga liitumiseks, hindavad nende abikõlblikkust ja teevad koduviisi. Türgis on neil umbes 1000 esindust.

44. Kontrollikoda selgitas välja ka järgmised võimalused ESSNi tõhususe suurendamiseks:

- a) projekti viib ellu ÜRO organisatsioon, mis saab kantud kaudsete kulude kompenseerimiseks esitada nõude projekti otsestest kogukuludest kuni 7% hüvitamiseks (nt peakorterite tasandi juhtimis- ja halduskulud). Kontrollikoda leidis, et ehkki see määr on kooskõlas komisjoni ja ÜRO vahel sõlmitud finants- ja haldusraamistiku kokkuleppega,³⁴ on see tavaliselt rakendatav palju väiksema eelarvega projektide puhul. Selle projekti suurest mastaabist³⁵ tingituna olid kahe etapi kaudsed kulud eelarve kohaselt 64 miljonit eurot³⁶. Olenemata summa suurusest ei esitatud mingeid tõendeid selle kohta, et see summa on põhjendatud ja viidud absoluutse miinimumini³⁷. Selle asemel küsiti ülempiiri lähedast summat;
- b) ÜRO rakenduspartner kannab ESSNi rahalised vahendid kohaliku rakenduspartneri kaudu panku üle. Raha ülekandmiseks saab kohalik rakenduspartner ülekandetasu 8,9 miljonit eurot (1% kõigist tehtavatest ülekannetest). Võttes arvesse seda, et raha saaks panku üle kanda ka otse ilma kohaliku rakenduspartnerita, ei põhjendanud komisjon piisavalt, miks seda tasu vaja oli. Lisaks ei nõutud selliseid tasusid kontrollikoja valimisse kuulunud teise rahaliste toetuste projekti puhul (projekt nr 3 – tingimuslike haridustoetuste süsteem). Samuti nõuab kohalik rakenduspartner kaudsete kulude hüvitamiseks veel 7% tasu;

³⁴ Finants- ja haldusraamistiku kokkuleppe üldtingimuste artikkel 19.4.

³⁵ ECHO rahastatavate projektide keskmine eelarve on pagulasrahastu raames 9 miljonit eurot ja kogu maailmas 2 miljonit eurot.

³⁶ Kaudsete kulude määr oli ESSNi esimeses etapis 7% ja teises etapis 6,5%.

³⁷ See nõue kehtestati 2016. aasta humanitaarabi rakenduskava tehnilises lisas, kus oli öeldud, et ESSNil peavad olema vähemalt järgmised erijooned: üldkulud viiakse absoluutse miinimumini ja need peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud.

- c) eelmaksete määr ei ole asjakohane. ELi ja ÜRO partnerlust reguleeriva õigusraamistiku kohaselt peab komisjon maksma enne projektide algust eelmaksetena 80% kogu lepingusummast. Kontrollikoda leidis, et seda eelmaksete määra ei kohandata kummagi auditeeritud rahaliste toetuste projekti (ESSN ja tingimuslike haridustoetuste süsteemi (CCTE)) konkreetse kulustruktuuri järgi. Näiteks tehti ESSNi rakenduspartnerile ettemaksed projekti 1. etapis 278 miljonit eurot ja 2. etapis 520 miljonit eurot. Neid rahalisi vahendeid aga tuli eraldada jooksvalt vastavalt 16 ja 13 kuu jooksul. CCTE 2. etapis tegi komisjon 2017. aasta detsembris ettemakse 40 miljonit eurot, samas kui esimene maksete tsükkel peaks eeldatavalt lõppema 2018. aasta septembri lõpus. Ettemaksetelt kogunev intress jääb rakenduspartneritele ja seda ei reinvesteerita ESSNi ega CCTEse.

Enamiku projektide tõhusust vähendasid viivitused nende elluviimisel

45. Tõhususe oluline aspekt on õigeaegsus. See võib mõjutada ka kulutõhusust, sest kui projektis tekivad viivitused, tuleb võib-olla ikka maksta halduskulusid, nt renti ja palkasid, mistõttu võib lõplikele toetusesaajatele jääda vähem rahalisi vahendeid. Kümnest auditeeritud projektist üheksa puhul esines viivitusi ja nende kestust tuli pikendada keskmiselt 60%³⁸. Ühel juhul vaadati eelarve üle ja suurendati seda, kolmel juhul aga eelarvet vähendati, kuna mõnda kavandatud tegevust ei saanud ellu viia (vt **III A lisa**).

46. Kontrollikoda leidis nendele viivitustele mitmeid põhjuseid. Viiel juhul tekkisid viivitused peamiselt projektidega seotud tehniliste ja halduslike piirangute tõttu, nt polnud vajalik tehniline varustus saadaval või puudus kogunud personal, kes projekte ellu viiks. Ühel juhul pikendas komisjon projekti tähtaega, et tegevused saaks riiklikku süsteemi paremini üle viia. Kolmel juhul takistasid projektide õigeaegset elluviimist õigus- ja reguleeriva raamistikuga seotud piirangud, mille Türgi ametiasutused vabaühendustele kehtestasid³⁹. Seetõttu tekkis

³⁸ Keskmiselt oli projektide kestuseks algselt kavandatud 12 kuud ja neid pikendati 7 kuu võrra.

³⁹ Paljud vabaühendused pidid valitsuse määruste tõttu tegevuse lõpetama või piirati nende tegevust oluliselt kohalike õiguslike nõuete palju rangema kohaldamise või uute nõuete kehtestamisega. Näiteks oli mõnel rahvusvahelisel vabaühendusel raske oma registreeringut uuendada, pangakontosid avada, saada töölube või äsja kehtestatud koostööluba, mille alusel rahvusvaheline vabaühendus saab teha koostööd kohalike rakenduspartneritega.

selle kuupäevani Türgis tegutsenud rahvusvaheliste vabaühenduste elluviidavate ELi projektide puhul olulisi viivitusi või vähenes märgatavalt nende tegevuse ulatus. Võimaluse korral oli komisjon paindlik ja pikendas lepinguid ning mõnel juhul vaatas läbi algselt seatud eesmärgid.

47. Komisjonil oli ka raske saada Türki ametiasutuste heakskiitu rahvusvaheliste vabaühenduste kaasamisele rahastamisetapis. Näiteks ei nõustunud Türki pere- ja sotsiaalpoliitika ministeerium andma rahvusvahelistele vabaühendustele luba viia ellu teatud olulisi kaitsetegevusi, nimelt tegeleda juhtumite haldamisega ja teha koduviisiite. Komisjon pidi tühistama neli projekti kogueelarvega 14 miljonit eurot, ehkki neid peeti rahastamiskõlblikuks ja asjakohaseks, tegelemaks pakilise vajadusega pagulasi kaitsta.

6. selgituses on toodud näiteid projektide elluviimisel tekkinud viivituste ja probleemide kohta.

6. selgitus. Näited projektide elluviimisel tekkinud viivituste ja probleemide kohta

Projekt nr 2 – kaitse ja kestvate lahenduste pakkumine pagulastele ja varjupaigataotlejatele Türgis

Projekti nr 2 üks põhitegevusi oli aidata Türki rändehalduse peadirektoraadil kontrollida, ajakohastada ja parandada 2,7 miljoni Süüria pagulase registreerimisandmeid. Projekti viis ellu üks ÜRO asutus. Kontrollimise algus lükkus seitse kuud edasi. Viivituste peamised põhjused olid 2016. aasta riigipöördekatse tagajärjed, sh rändehalduse peadirektoraadi vanemametnike ametist kõrvaldamisele järgnenud asutusesisesed muutused valitsusasutustes ja täiendavad julgeolekuga seotud piirangud. Lisaks oli projekti väljatöötamise etapis kehtestatud ajakava liiga ambitsioonikas, pidades silmas kohapeal esinenud tehnilisi, suutlikkuselaseid ja halduslikke piiranguid. Näiteks polnud kontrollimiskeskustes esialgu kogemustega töötajaid, samuti oli probleeme rändehalduse peadirektoraadi andmebaasi toimimise ja internetiühendusega.

Nende probleemide tõttu tehti lepingusse kaks muudatust – lepingut pikendati 12 kuu võrra ja eelarvet suurendati 8 miljoni euro võrra.

Projekt nr 8 – pagulaste kaitsega seotud peamiste probleemide riski leevendamine

Auditeeritud projekti eesmärk oli parandada haavatavate pagulaste kaitset juhtumite käsitlemise, individuaalse kaitse ning teabe ja õigusabi andmise kaudu. Projekt käivitati 2017. aastal ja see on jätk eelmisele projektile, mida rahastas samuti komisjon ja viis alates 2015. aastast ellu sama

rahvusvaheline vabaühendus. Algusest peale oli rakenduspartneritel raske saada Türgi ametiasutustelt luba algselt kavandatud asukohtades (Gaziantep, Ankara ja Sanliurfa) tegutsemiseks ning hankida koostööluba, mida oli vaja kohalike vabaühendustega koostöö tegemiseks. Selle tõttu pikendati projekti kestust 13 kuult 22 kuuni, selle tegevused korraldati ümber ja eelarvet vähendati 20%, kuna rakenduspartner ei saanud Ankaras tegutseda.

Projekt nr 10 – kõige haavatamate naissoost pagulaste kaitse

Projekti eesmärk oli tagada naistele ja tüdrukutele parem juurdepääs turvaladele ja spetsialiseeritud teenustele, luues selleks spetsiaalsed keskused ja neid töös hoides. Kohalik rakenduspartner, kes haldas ECHO rahastatavast 20 keskusest kuut, pidi valitsuse määruse tõttu tegevuse lõpetama. ÜRO asutus palus peamise rakenduspartnerina ECHO-l projekti tegevus viieks kuuks osaliselt peatada, et anda tegevus üle teistele kohalikele partneritele.

Rahaliste toetuste projektide järelevalves ja tulemuste mõõtmisel esines puudusi

48. Järelevalve on kulude, tegevuste ja tulemuste korrapärane uurimine, mis annab ajakohast teavet selle kohta, kas projektid edenevad kavakohaselt. Kontrollikoda hindas komisjoni järelevalvet pagulasrahastu üle kahel tasandil. Esiteks uuris kontrollikoda, kas humanitaarabiprojektide järelevalve oli põhjalik ja õigeaegne. Teiseks uuris kontrollikoda, kas rahastu tulemusraamistik (spetsiaalne töövahend, mille komisjon kavandas koondandmete näitamiseks rahastu saavutatud tulemuste kohta) andis asjakohast ja kvantifitseeritavat teavet tulemuslikkuse kohta.

49. Komisjon seadis sisse asjakohase raamistiku humanitaarabiprojektide järelevalveks. Kooskõlas oma suunistega külastas komisjon kõiki auditeeritud projekte vähemalt korra. Projektide järelevalve võimaldas kohapeal või peakorterites tegutsevatel komisjoni töötajatel projektide tegevusi pidevalt jälgida.

Rahaliste toetuste programmi puhul puudus juurdepääs algandmetele

50. Kontrollikoda leidis aga, et kahe rahaliste toetuste projekti järelevalve oli piiratud, kuna komisjonil ja ÜRO rakenduspartneritel polnud juurdepääsu algandmetele toetusesaajate kohta (st abikõlblike toetusesaajate nimekirjale, mis sisaldaks toetusesaajate nimesid, ID- numbreid ja aadresse). Neid andmeid valdav Türgi pere- ja sotsiaalpoliitika ministerium keeldus neid ÜRO ja komisjoniga jagamast, põhjendades seda Türgi andmekaitseadusega.

Selle asemel anti ÜRO rakenduspartnerile anonüümseks muudetud andmed, kus iga toetusesaaja nimi ja ID-number oli asendatud kohaliku rakenduspartneri määratud unikaalse numbriga.

51. Komisjoni nimel humanitaarabi projekte ellu viivate ÜRO partnerite põhiülesanne on järelevalve makseprotsessi ja projektide elluviimise üle. Juurdepääsu puudumine pere- ja sotsiaalpoliitika ministeeriumi valduses olevatele algandmetele takistas ÜRO partneritel ja seega ka komisjonil oma kontrolli- ja järelevalvefunktsioone tõhusalt ja tulemuslikult täita.

52. Kuna puudus juurdepääs olulistele algandmetele, pidid ÜRO rakenduspartnerid oma organisatsioonisisest kontrolliraamistikku vastavalt kohandama. Nad võtsid saadud anonüümsete andmete tõendamiseks ja nende võrdlevaks kontrolliks pangalt saadud anonüümseks muudetud makseandmetega kasutusele täiendavad triangulatsioonikontrollid. Hoolimata täiendavatest kontrollimeetmetest ei suutnud ÜRO rakenduspartnerid jälgida toetusesaajaid alates registreerimisest kuni makseteni. Kontrollikoda peab seda rahaliste toetuste programmi järelevalve oluliseks puuduseks.

53. Auditimenetluste käigus taotles kontrollikoda kooskõlas oma auditeerimisõigustega Türgi pere- ja sotsiaalministeeriumilt juurdepääsu ESSNi ja CCTEga seotud algandmetele. Juurdepääsu ei antud ja kontrollikoda pääses ligi vaid ÜRO rakenduspartnerite valduses olevatele anonüümseks muudetud andmetele. Seetõttu ei olnud nende kahe projekti puhul võimalik läbi viia täielikku kontrolli alates abikõlblike pagulaste registreerimisest kuni maksete tegemiseni. **VIII lisas** kirjeldatakse kaasatud sidusrühmade piiratud juurdepääsu andmetele.

Pagulasrahastu tulemusraamistiku puudused

54. Kontrollikoda leidis pagulasrahastu tulemusraamistikus järgmisi puudusi:

- a) rahastu kõrgetasemeliste näitajate puhul puudusid võrdlusalused ja sihtväärtused, mis võimaldanuks tehtud edusamme objektiivselt mõõta. Lisaks puudusid vahe-eesmärgid edusammude vahehindamiseks;

- b) rahastu tegelikku panust kõrgetasemeliste koondnäitajate⁴⁰ saavutamisse on raske eraldi kindlaks teha. Peamine põhjus on see, et täiendavad pagulasrahastu-välised ELi fondid, Türgi valitsus, mõned ELi liikmesriigid ja muud toetajad toetavad samu eesmärke (vt projekti nr 10 näide **3. selgituses**);
- c) tulemusraamistik ei anna täielikku ülevaadet Türgis asuvatele pagulastele antava ELi abi tulemuslikkusest, kuna see ei hõlma väljaspool pagulasrahastut antavat ELi abi;
- d) Türgi valitsusega tekkinud lahkavõtmuste tõttu puudusid koondnäitajad edusammude mõõtmiseks seksuaalse ja soolise vägivalla, koolist väljalangemise ja lastekaitse valdkonnas. Need aspektid olid aga mõne humanitaarabi projekti olulised osad. Lisaks puudutasid mõned konkreetset eesmärgid ja näitajad üksnes ajutise kaitse all olevaid süürlasi ega hõlmanud muudest rahvustest pagulasi;
- e) pagulasrahastu tulemusraamistik ei andnud ajakohast ülevaadet saavutatud tulemuste kohta. 2018. aasta mai seisuga käsitles kõige hiljutisem kättesaadav järelevalvearuanne väljundinäitajaid (nt konsultatsioonid esmatasandi tervishoiu valdkonnas) ajavahemikul jaanuarist kuni juulini 2017. Aruandes ei käsitletud tulemeid (nt tervishoiuteenustele juurdepääsu omavate pagulaste osakaal).
- f) Pagulasrahastu tulemusraamistik polnud üldsusele kättesaadav.

Auditeeritud projektid tõid pagulastele kasu, kuid pooled neist pole veel oodatud tulemeid saavutanud

55. Kontrollikoda toetus auditeeritud humanitaarabi projektide tulemuslikkuse hindamisel järelevalvenäitajate analüüsile, rakenduspartnerite eduaruannetele, ECHO kohapealsete ametnike järelevalvevisiitide aruannetele, kohapealsetele kontrollkäikudele⁴¹ ning vestlustele komisjoni, Türgi ametiasutuste ning projektide rakenduspartnerite ja toetusesaajatega. Kontrollikoja järeldused on kokkuvõtlikult esitatud **III B lisas**.

⁴⁰ Nt „haridust omandavate kooliealiste pagulaste osakaal“ ja „peamiste nakkushaiguste määr pagulaste ja vastuvõtivate kogukondade hulgas“.

⁴¹ Kontrollikoda külastas kõiki oma valimisse kuulunud projekte, v.a projektid nr 5 ja nr 7.

56. Komisjoni valikumenetlused tagasid selle, et kõik projektid olid pagulaste vajaduste rahuldamise seisukohalt asjakohased (vt **punkt 21**). Seega aitasid kõik auditeeritud projektid rahuldada pagulaste esmavajadusi seoses majutuse, toidu, tervishoiu, hariduse ja kaitsega. Kümnest projektist kuus olid saavutanud kõik või enamiku kavandatud väljunditest. Pooled auditeeritud projektidest, millest osa oli veel lõpetamata, ei ole veel saavutanud oodatud tulemeid, mis määratleti ajal, mil nende rahastamine kinnitati⁴².

57. Kaks rahaliste toetuste projekti, mis moodustasid 83% kontrollikoja valimist, suutsid anda rahalist abi suuremale hulgale toetusesaajatele kui algselt planeeritud. ÜRO rakenduspartnerite esitatud andmete kohaselt jõudis ESSN 2018. aasta märtsis 1,2 miljoni toetusesaajani, kuigi esialgne eesmärk oli 1 miljon pagulast, ning 2018. aasta märtsiks oli tingimuslike haridustoetuste süsteemi (CCTE) raames saanud alates projekti käivitamisest vähemalt ühe toetusemaks üle 330 000 õpilase, samas kui esialgne eesmärk oli 230 000 last⁴³.

58. ESSNi esialgsed tulemused, mis esitati 2018. aasta mais, näitavad, et projekt aitas pagulastel tõhusalt nende esmavajadusi rahuldada. Näiteks on ESSNi puhul üks põhinäitajaid toimetulekustrateegia indeks. Selle eesmärk on mõõta, millises ulatuses kasutavad pagulased oma esmavajaduste rahuldamiseks negatiivseid toimetulekuviise⁴⁴. ESSNi puhul saadud esialgsed tulemused näitavad, et saavutatud on eesmärgiks seatud 30% langus toimetulekustrateegia indeksis⁴⁵.

59. ESSNi mõju pagulaste elatustaseme parandamisele sõltub abi sihtgruppide valimisest (st kes on abikõlblik) ja antavate rahaliste toetuste suurusest. Sihtgruppide valimisel toetuti

⁴² Täpsemalt olid kaks projekti täielikult tulemuslikud (projektid nr 4 ja nr 10), kaks olid suures osas tulemuslikud (projektid nr 1 ja nr 6) ning viis projekti polnud veel algselt kavandatud tulemeid saavutanud (projektid nr 2, 5, 7, 8 ja 9).

⁴³ CCTE projekti rakenduspartner teatas, et umbes 81% CCTE toetusesaajatest oli registreerunud ka ESSNis, mis näitab nende kahe projekti head vastastikust täiendavust.

⁴⁴ Negatiivsed toimetulekuviisid ulatuvad vähem tõsistest (nt toidu normeerimine) kuni väga tõsisteni (nt lapstööjõu kasutamine).

⁴⁵ ESSNi vahearuanne, 31. mai 2018.

põhilistele demograafilistele kriteeriumidele,⁴⁶ et suunata abi kõige haavatavamatele pagulastele. Nende kriteeriumide kasutamine oli projektide kiire elluviimise vajadusest tingituna põhjendatud, sest neid on võrreldes sotsiaal-majanduslike kriteeriumidega (nt leibkonna sissetulek) lihtsam kontrollida.

60. Teisest küljest pole demograafiliste kriteeriumide kasutamine nii täpne ja võib põhjustada olukorra, kus pagulased kaasatakse projekti või jäetakse sealt ekslikult kõrvale. Seda mõõdetakse kõrvalejätmissvigade järgi (abikõlbmatuks peetavad haavatavad pered) ja kaasamisvigade järgi (abikõlblikud pered, kes vastavad demograafilistele andmetele, kuid pole vaesed). Uusimate saadaolevate järelevalveandmete kohaselt⁴⁷ saavutas ESSN kavandatud eesmärgid kõrvalejätmissvigade osas (4%, kui algne eesmärk oli alla 10%), kuid mitte kaasamisvigade osas (18%, kui algne eesmärk oli 5%).

61. Võttes arvesse antud toetussummat, oli projekti põhieesmärk katta täielikult kõige haavatavamate pagulaste esmavajadused. Nende esmavajaduste rahuldamiseks vajalik summa oli algsete hinnangute põhjal ühes kuus 180 Türgi liiri⁴⁸ inimese kohta. Pärast arutelu Türgi ametiasutustega vähendati rahalist toetust 100 Türgi liirile⁴⁹. 2017. aasta juunis suurendati seda keskmiselt 133 Türgi liirini,⁵⁰ mis vastas 74%-le esialgsest hinnangulisest vajadusest. Ehkki Türgis on suur inflatsioon, pole seda summat 2017. aasta juunist saadik muudetud. See vähendab jätkuvalt projekti mõju kõige haavatavamatele toetusesaajatele.

⁴⁶ Abikõlblikud on järgmistele kriteeriumidele vastavad leibkonnad: 1. üksi elavad täiskasvanud naised (vanuses 18–59), kellel pole teisi pereliikmeid; 2. üksikvanemad, kelle peres pole teisi täiskasvanuid ja kellel on vähemalt üks alla 18-aastane laps; 3. eakad alates 60. eluaastast, kelle peres pole teisi täiskasvanuid; 4. pered, kus on vähemalt üks puudega inimene; 5. nelja või enama lapsega pered; 6. pered, kus on iga terve täiskasvanu kohta vähemalt 1,5 ülalpeetavat.

⁴⁷ Jaotamisjärge järelevalve esimene tsükkel (ÜRO rakenduspartnerilt).

⁴⁸ 2016. aasta lõpus umbes 50 eurot.

⁴⁹ Üks peamisi põhjuseid oli see, et Türgi ametiasutused ei tahtnud anda pagulastele suuremat toetust kui Türgi kodanikele, kuna see võib tekitada pingeid.

⁵⁰ See oli 2017. aasta juunis umbes 33 eurot.

62. Näiteid projektidest, mis on saavutanud suurema osa oodatud tulemustest, on kirjeldatud **7. selgituses**.

7. selgitus. Mõningate projektide positiivsed tulemused

Projekt nr 4

Süürlastest meditsiinipersonali väljaõpetamise kaudu suurendas projekt nende suutlikkust töötada Türgi tervishoiusüsteemis 15 Türgi provintsis, kus on kõige suurem arv pagulasi. Seega parandas projekt pagulaste juurdepääsu esmatasandi tervishoiuteenustele nende endi keeles ning tulemuseks oli üle 140 000 konsultatsiooni.

Projekt nr 10

Projekt saavutas oma eesmärgi oluliselt suurendada naissoost pagulaste osakaalu, kellel on juurdepääs naistele ja tüdrukutele mõeldud turvakeskustele nende oma provintsis ja oma keeles. 2017. aastal jõudsid seksuaal- ja reproduktiivtervisega seotud teenused ja hügieenitooted 20 ELi rahastatava naiste ja tüdrukute turvakeskuse kaudu kokku 337 525 abisaajani. Lisaks kasutas seksuaalse ja soolise vägivallega seotud teenuseid ja sai hügieenitooted 194 719 abisaajat. Kümnest kavandatud väljundist saavutati kaheksa.

Pilt 1. Naiste ja tüdrukute turvakeskus Gaziantepis (projekt nr 10).



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

63. Paraku aga leidis kontrollikoda, et viiest auditeeritud projektist, mida rahvusvahelised vabaühendused ellu viivad, pole neli veel algselt kavandatud väljundeid ega tulemeid saavutanud. (Rahvusvaheliste) vabaühenduste jaoks raske ja muutuva tegevuskeskkonna tõttu Türgis tuli kavandatud tegevusi ajutiselt peatada, kohandada või ära jätta (vt **punkt 46**) ning algseid eesmärke muuta. Ehkki komisjon pakkus paindlikku tuge, eelkõige nende huvide kaitsmise ja tähtaegade pikendamise teel, mõjutasid projektide elluviimisel tekkinud probleemidel otseselt negatiivselt tulemusi ja nende õigeaegset saavutamist (vt **III B lisa**).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

64. Kontrollikoda leidis, et pingelises olukorras hankis Türki pagulasrahastu ELi eelarvest ja liikmesriikidelt kiiresti 3 miljardit eurot, et pagulaskriisile aegsasti reageerida. Siiski ei saavutatud täielikult eesmärki seda tegevust tõhusalt koordineerida. Auditeeritud projektid andsid pagulastele kasulikku abi: enamik neist saavutas oma väljundid, kuid pooled neist ei ole veel oodatud tulemeid saavutanud. Lisaks leidis kontrollikoda, et rahaliste toetuste projektide tõhusust tuleks suurendada. Seega tegi kontrollikoda järelduse, et rahastu oleks võinud olla tõhusam ja saavutada suurema kulutõhususe.

65. Komisjon selgitas pagulaste esmavajadused välja põhjalikule vajaduste hindamisele tuginedes. Kuna aga Türki ja EL olid eri meelt selles, kuidas täita esmavajadusi munitsipaaltaristu ja sotsiaal-majandusliku abi vallas, jäid need valdkonnad piisava tähelepanuta. Lisaks polnud rändehalduse lisamine prioriteetsete valdkondade hulka selgelt põhjendatud.

66. Raske oli hinnata, kas raha jaotus oli kõigi prioriteetsete valdkondade puhul proportsionaalne vajaduste ulatusega, kuna juhtkomitee ei määranud eelnevalt igale prioriteetsele valdkonnale orienteeruvaid eraldisi. Ehkki see suurendab paindlikkust, vähendab see usaldusväärust, kuna iga prioriteetse valdkonna jaoks kavandatud ja tegelikke kulusid pole võimalik võrrelda (**punktid 18–24**).

1. soovitus: tõhusamalt tegeleda pagulaste vajadusega munitsipaaltaristu ja sotsiaal-majandusliku abi järele

Pagulasrahastu eelarve teise osamakse puhul peaks komisjon

- a) tagama, et rahastu aitaks paremini rahuldada vajadusi prioriteetsetes *munitsipaaltaristu ja sotsiaal-majandusliku abi* valdkondades;
- b) hindama uuesti, kas on vaja, et rändehaldus oleks lisatud pagulasrahastu prioriteetsete valdkondade hulka;
- c) määrama igale prioriteetsele valdkonnale orienteeruv eraldi enne rahaliste vahendite kasutamise algust.

Soovituse täitmise tähtaeg: 31. detsember 2019.

67. Komisjon ja liikmesriigid kehtestasid kiiresti pagulasrahastu halduskorralduse. Rahaliste vahendite tõhus koondamine ja komisjoni rakendusmehhanismide valik, mis hõlmas eri rahastamisvahendeid ja partnereid suurte projektide elluviimiseks, võimaldas rahastul saavutada eesmärgi sõlmida 2017. aasta lõpuks 3 miljardi euro ulatuses lepinguid (***punktid 25–29***).

68. Ehkki komisjon koordineeris rahastu strateegilist suunda ühise vajaduste hindamise, juhtimise ja nii humanitaar- kui ka muud abi hõlmava tulemusraamistiku abil, oleks abi võinud olla paremini ühtlustatud. Pagulasrahastust toetati eri rahastamisvahendite kaudu sama tüüpi tervishoiu- ja haridussektori tegevusi. See muutis kooskõlastamise keerulisemaks ning tõi kaasa olukorra, kus sarnaste projektide rahastamiseks kasutati samal ajal eri juhtimisstruktuure. Lisaks toetati ka pagulasrahastu-välise ELi rahaliste vahenditega Türgis mõnikord samu prioriteetseid valdkondi nagu pagulasrahastu vahenditega (***punktid 31–33***).

2. soovitus: parandada abi ühtlustamist ja selle vastastikust täiendavust

Pagulasrahastu eelarve teise osamakse puhul peaks komisjon töötama välja ühise strateegia, kus oleks selgelt ära jagatud eri rahastamisvahendite ja ELi liikmesriikide ülesanded, et suurendada abi sidusust ja ühtlust.

Soovituse täitmise tähtaeg: 31. detsember 2019.

69. Rahastu eesmärk tagada abi vastastikune täiendavus on seotud ka seostega humanitaarabi ja muu abi tegevussuundade vahel. Ehkki kontrollikoda leidis tervishoiusektoris positiivseid näiteid selle kohta, kuidas komisjon toetas üleminekut humanitaarabilt kestmamale arenguabile, ei saavutatud seda täiendavust süstemaatiliselt. Auditi ajal polnud enamiku projektide puhul veel paigas tingimused humanitaarabilt arenguabile üleminekuks (**punktid 34–35**).

3. soovitus: võtta kasutusele humanitaarabilt arenguabile ülemineku strateegia

Komisjon peaks välja töötama ja ellu viima üleminekustrateegia, mille lõppeesmärk on anda nii humanitaarabi kui ka muu abiga seotud tegevused üle riigiasutustele.

Soovituse täitmise tähtaeg: 31. detsember 2021.

70. Samuti leidis kontrollikoda, et pagulasrahastust toetatavate humanitaarabiprojektide tõhusust võiks suurendada. Esiteks ei hinnanud komisjon projektiettepanekuid läbi vaadates järjepidevalt ja põhjalikult eelarvestatud kulude põhjendatust. Teiseks, isegi juhul, kui need kulud olid õigusraamistikuga kooskõlas, olid suuri rahaliste toetuste projekte ellu viivatele partneritele hüvitatavad kaudsed kulud kõrged ja ebapiisavalt põhjendatud ning ettemaksete suurus polnud kooskõlas projektide tegelike väljamaksetega (**punktid 38–44**).

4. soovitus: suurendada rahaliste toetuste projektide tõhusust

Komisjon peaks püüdma suurendada suurte rahalise abi projektide tõhusust, et nende eripära ja ulatust paremini arvesse võtta, tehes eelkõige järgmist:

- a) taotledes ESSNi projekti ellu viiva ÜRO rakenduspartneri kasseeritava kaudsete kulude protsendimäära vähendamist;
- b) tagama, et rahaülekannete eest (ESSNi puhul) makstakse tasu üksnes siis, kui see on nõuetekohaselt põhjendatud ja vajalik;
- c) pidama partneritega läbirääkimisi eelmaksete vähendamiseks, nii et need oleksid paremini kooskõlas eeldatavate väljamaksetega.

Soovituse täitmise tähtaeg: 31. detsember 2020.

71. Projektide tõhusus sõltub ka nende õigeaegsest elluviimisest. Kui projekti elluviimisel tekivad viivitused, tuleb võib-olla selliseid kulusid nagu rent ja palgad kauem maksta. Kümnest auditeeritud projektist üheksa tähtaega oli tarvis pikendada keskmiselt 60%. Rahvusvaheliste vabaühenduste juhitavate projektide õigeaegset elluviimist takistas eelkõige probleemne tegevuskeskkond (**punktid 45–46**).

5. soovitus: käsitleda koos Türgi ametiasutustega vajadust parandada (rahvusvaheliste) vabaühenduste tegevuskeskkonda

Komisjon peaks (rahvusvaheliste) vabaühenduste tegevuskeskkonna parandamiseks Türgis kasutama valdkonnapoliitikat ning kõrgetasemelist poliitilist dialoogi Türgi ametiasutustega.

Soovituse täitmise tähtaeg: 31. detsember 2019.

72. Komisjon kehtestas asjakohased meetmed humanitaarabiprojektide järelevalveks ja oli teadlik sellest, kas projektid edenesid kavakohaselt. Peamine takistus oli Türgi ametiasutuste keeldumine andmast juurdepääsu kahe rahaliste toetuste projekti abikõlblike toetusesaajate originaalnimekirjale. Seetõttu ei saanud kontrollikoda ega komisjon selle pagulasrahastu humanitaarsuuna olulise osa puhul jälgida toetusesaajaid alates registreerimisest kuni väljamakseteni (**punktid 49–53**).

73. Rahastu tulemusraamistik andis teavet konsolideeritud tulemuste kohta, kuid selles on mõningaid puudusi: koondnäitajatel puuduvad võrdlusalused, vahe-eesmärgid ja kvantifitseeritud eesmärgid. Avalik aruandlus oli piiratud ega hõlmanud kogu ELi abi Türgis asuvatele pagulastele (**punkt 54**).

6. soovitus: suurendada Türgi pagulasrahastu üle tehtavat järelevalvet ja aruandlust

Kontrollikoda soovitab komisjonil

- a) nõuda, et Türgi ametiasutused annaksid rahaliste toetuste projekte ellu viivatele rakenduspartneritele täieliku juurdepääsu abikõlblike toetusesaajate andmetele, et parandada nende juhtprojektide aruandekohustust ja järelevalveraamistiku tõhusust;
- b) parandada pagulasrahastu tulemusraamistiku ülesehitust, eelkõige vahe-eesmärkide, eesmärkide ja võrdlusandmete lisamisega tulemuste koondnäitajatele;
- c) anda aru tulemuste kohta, mis saavutatakse Türgis asuvaid pagulasi toetavate ELi rahastamisvahenditega väljaspool pagulasrahastut.

Soovituse täitmise tähtaeg: 31. detsember 2019.

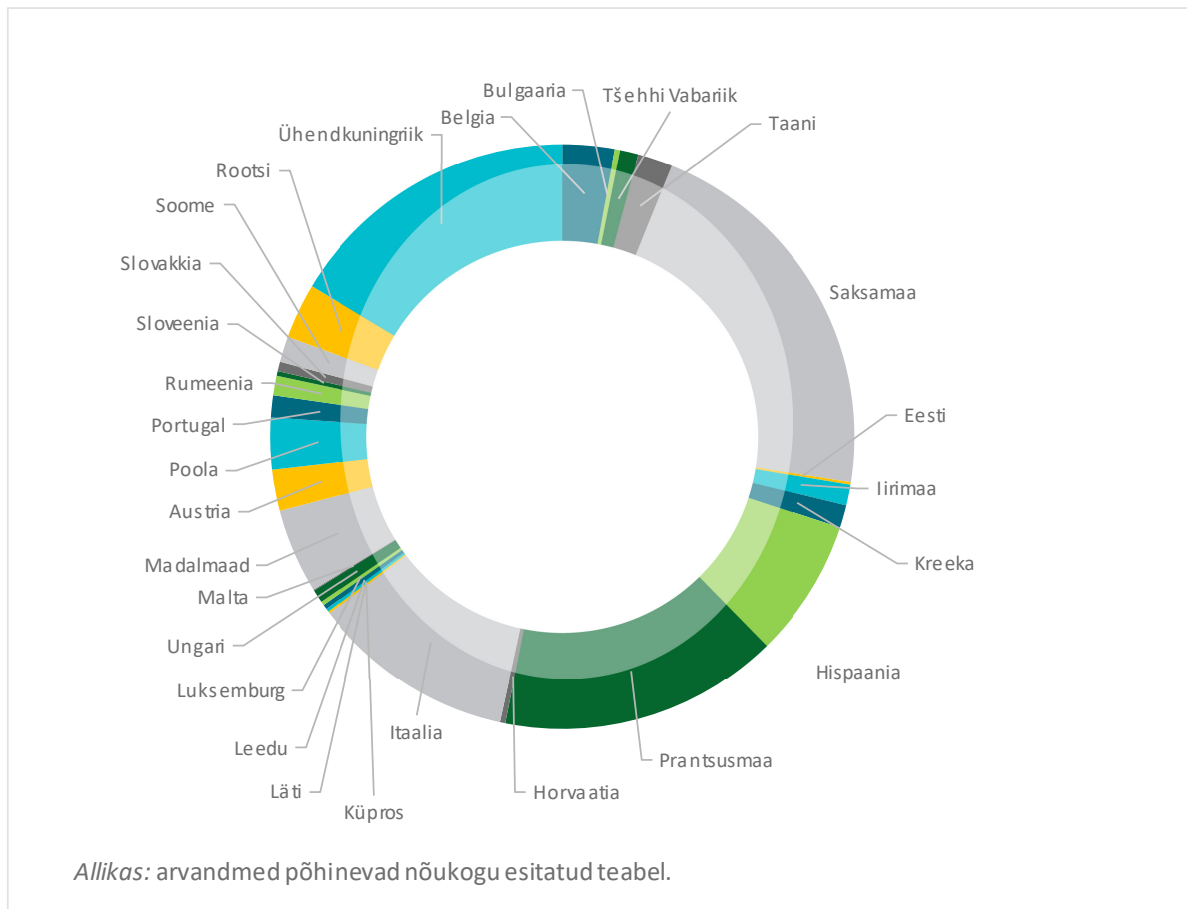
74. Kõik auditeeritud humanitaarabiprojektid aitasid rahuldada pagulaste põhivajadusi seoses majutuse, toidu, tervishoiu, hariduse ja kaitsega. Kümnest projektist kuus olid saavutanud kõik või enamiku kavandatud väljunditest. Pooled auditeeritud projektidest, millest osa on lõpetamata, ei ole veel saavutanud oodatud tulemeid, mis määratleti ajal, mil nende rahastamine kinnitati (**punktid 56–63**).

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina JAKOBSEN, võttis käesoleva aruande vastu 2. oktoobri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

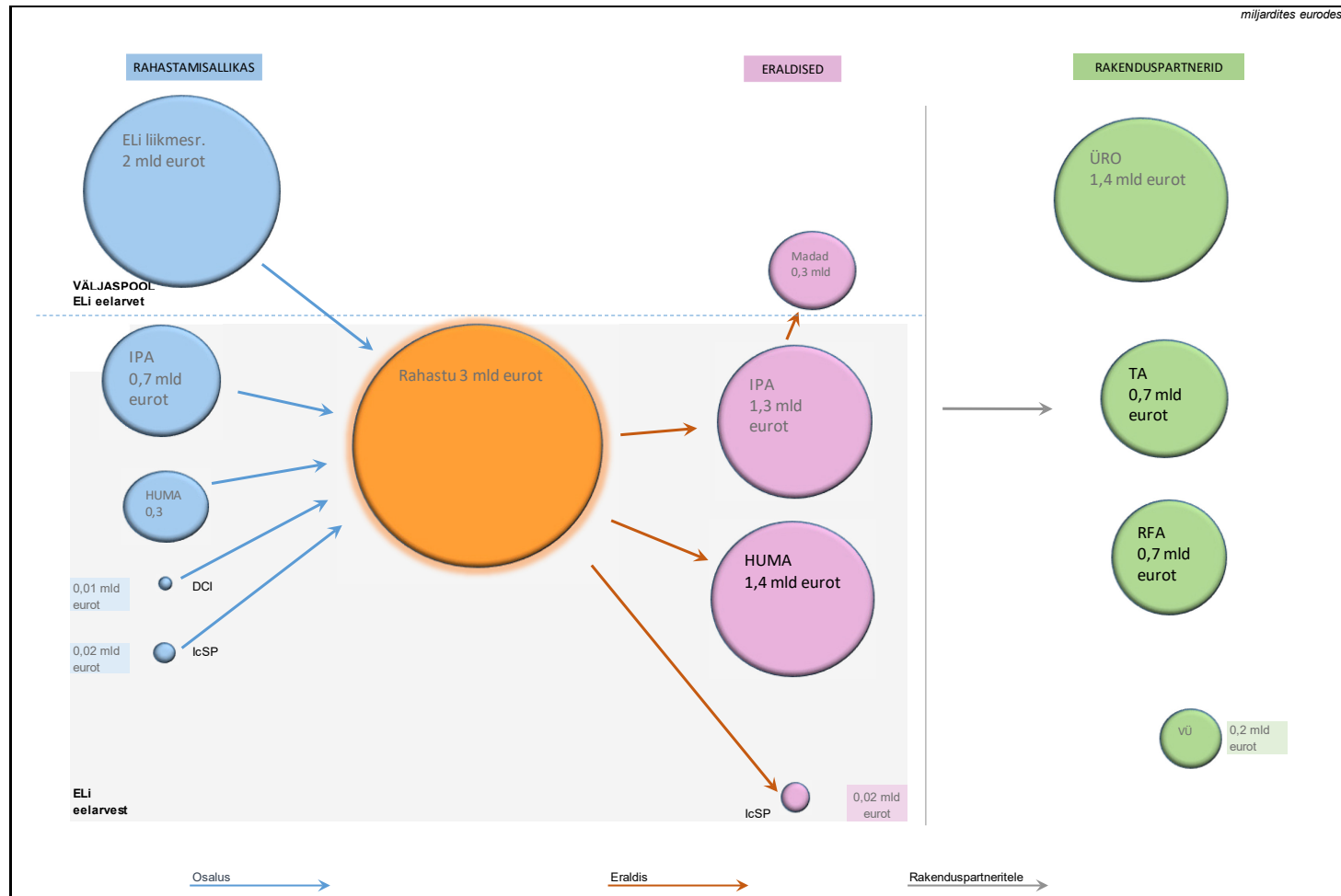
Klaus-Heiner LEHNE

Liikmesriikide osalus Türgi pagulasrahastus

Liikmesriikide osalus Türgi pagulasrahastus (miljonites eurodes)			
Belgia	57,6	Leedu	5,2
Bulgaaria	5,9	Luksemburg	4,3
Tšehhi Vabariik	20,4	Ungari	14,7
Taani	38,4	Malta	1,1
Saksamaa	427,5	Madalmaad	93,9
Eesti	2,8	Austria	45,6
Iirimaa	22,9	Poola	57,0
Kreeka	25,1	Portugal	24,4
Hispaania	152,8	Rumeenia	21,6
Prantsusmaa	309,2	Sloveenia	5,2
Horvaatia	5,9	Slovakkia	10,5
Itaalia	224,9	Soome	28,4
Küpros	2,3	Rootsi	61,3
Läti	3,5	Ühendkuningriik	327,6

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Liidu Nõukogu esitatud andmete põhjal.

Türgi pagulasrahastu kui koordineerimismehhanism



DCI	Arengukoostöö rahastamisvahend
HUMA	Humanitaarabi
IcSP	Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend
RFA	Rahvusvahelised finantseerimisasutused
IPA	Ühinemiseelse abi rahastamisvahend
ELi liikme ELi liikmesriigid	
VÜ	Vabaühendused
TA	Türgi ametiasutused
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

Ülevaade auditeeritud humanitaarabiprojektidest

Nr	Projekti nimi	Valdkond	Partneri liik	Finantsteave (miljonites eurodes)					Aeg			
				Eraldatud summa (eurodes)	Lepingu-line summa (a) (eurodes)	Muudetud lepinguline summa (b) (eurodes)	Erinevus (b-a) (eurodes)	Makstud summa (eurodes)	Algus-kuupäev	Esiagne lõpu-kuupäev	Edasi lükatud lõpu-kuupäev	Erinevus (kuudes)
1	Hädaolukorra sotsiaalkindlustusvõrk (ESSN) on mitmeotstarbeline rahaliste toetuste süsteem Türgis asuvate pagulaste igapäevavajaduste rahuldamiseks.	Esmavaja-dused	ÜRO asutus	348,0	348,0	348,0	–	278,4	9.2016	12.2017	8.2018	8
2	Kaitse ja kestvate lahenduste pakkumine pagulastele ja varjupaigataotlejatele Türgis	Kaitse	ÜRO asutus	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	8.2016	7.2017	7.2018	12
3	Tingimuslike haridustoetuste andmine eesmärgiga edendada pagulaslaste kooliastumist ja kooliskäimist	Haridus, kaitse	ÜRO asutus	34,0	34,0	34,0	–	27,2	3.2017	2.2018	7.2018	5
4	Süürlastest pagulastele suunatud kohandatud ja kultuuritundlike tervishoiuteenuste toetamine	Tervishoid	ÜRO asutus	10,0	10,0	10,0	–	8,0	3.2017	12.2017	3.2018	3
5	Elupäästvate esmatasandi tervishoiuteenuste pakkumine kõige haavatavamatele rühmadele ja nende vastupanuvõime suurendamine vaimse tervise ja psühhosotsiaalse toetuse (MHPSS) võrgustiku, rehabiliteerimistegevuse ning soolise vägivalga ohvrite kaitse toetamise kaudu	Tervishoid, kaitse	RVÜ	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	4.2017	12.2017	5.2018	5
6	Pagulaste tervishoiu- ja psühhosotsiaalsetele teenustele juurdepääsu hõlbustamine	Tervishoid	RVÜ	3,0	3,0	3,0	–	2,4	4.2017	12.2017	6.2018	6
7	Hädaolukorra humanitaarabi Süüria pagulastele Türgis	Haridus, kaitse	RVÜ	3,0	3,0	3,0	–	2,4	9.2016	8.2017	5.2018	9
8	Pagulaste kaitsega seotud probleemide riski leevendamine sihipärase teadlikkuse suurendamise, teavitamissüsteemide tõhustamise ning kohandatud kaitseabi andmise teel	Kaitse	RVÜ	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	4.2017	4.2018	1.2019	9
9	Mitmeid sidusrühmi ja valdkondi hõlmav reageerimismehhanism parandab Türgis (Izmiris ja Istanbulis) asuvate haavatavate Süüria ja muudest rahvustest pagulaste, sh puuetega inimeste juurdepääsu kaasavatele ja kvaliteetsetele teenustele	Tervishoid	RVÜ	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	9.2016	8.2017	1.2018	5
10	Abi kõige haavatavamatele pagulasnaistele ja -tüdrukutele, et neil oleks juurdepääs seksuaal- ja reproduktiivtervisega ning seksuaalse ja soolise vägivalgaga seotud teenustele	Tervishoid, kaitse	ÜRO asutus	9,0	9,0	9,0	–	7,2	8.2016	12.2017	12.2017	–

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal (seisuga aprill 2018).

III B lisa**Auditeeritud projektide tulemuslikkus**

Nr	Projekti nimi	Valdkond	Partneri liik	Ülesehitus		Elluviimine		Tulemuslikkus		Üleminek / väljumisstrateegia
				Asjakohasus	Õigeaegsus	Eelarve	Väljundid saavutatud	Tulemid saavutatud		
1	Hädaolukorra sotsiaalkindlustusvõrk (ESSN) on mitmeotstarbeline rahaliste toetuste süsteem Türgis asuvate pagulaste igapäevavajaduste rahuldamiseks.	Esmavajadused	ÜRO asutus							
2	Kaitse ja kestvate lahenduste pakkumine pagulastele ja varjupaigataotlejatele Türgis (tulemus 1: kontrollimine)	Kaitse	ÜRO asutus							Ei kohaldata
	Kaitse ja kestvate lahenduste pakkumine pagulastele ja varjupaigataotlejatele Türgis (tulemused 2-4: registreerimine ja kaitsetegevus)									
3	Tingimuslike haridustoetuste andmine eesmärgiga edendada pagulaslaste kooliastumist ja koolikäimist	Haridus, kaitse	ÜRO asutus					Andmed puuduvad		
4	Süürlastest pagulastele suunatud kohandatud ja kultuuritundlike tervishoiuteenuste toetamine	Tervishoid	ÜRO asutus							
5	Elupäästvate esmatasandi tervishoiuteenuste pakkumine kõige haavatavamatele rühmadele ja nende vastupanuvõime suurendamine vaimse tervise ja psühhosotsiaalse toetuse (MHPSS) võrgustiku, rehabilitaatoritegevuse ning soolise vägivalga ohvrite kaitse toetamise kaudu	Tervishoid, kaitse	RVÜ							
6	Pagulaste tervishoiu- ja psühhosotsiaalsetele teenustele juurdepääsu hõlbustamine	Tervishoid	RVÜ							
7	Hädaolukorra humanitaarabi Süüria pagulastele Türgis	Haridus, kaitse	RVÜ							
8	Pagulaste kaitsega seotud probleemide riski leevendamine sihipärase teadlikkuse suurendamise, teavitamissüsteemide tõhustamise ning kohandatud kaitseabi andmise teel	Kaitse	RVÜ							
9	Mitmeid sidusrühmi ja valdkondi hõlmav reageerimismehhanism parandab Türgis (Izmiris ja Istanbulis) asuvate haavatavate Süüria ja muudest rahvustest pagulaste, sh puuetega inimeste juurdepääsu kaasavatele ja kvaliteetsetele teenustele	Tervishoid	RVÜ							
10	Abi kõige haavatavatele pagulasnaistele ja -tüdrukutele, et neil oleks juurdepääs seksuaal- ja reproduktiivtervisega ning seksuaalse ja soolise vägivalgaga seotud teenustele	Tervishoid, kaitse	ÜRO asutus							

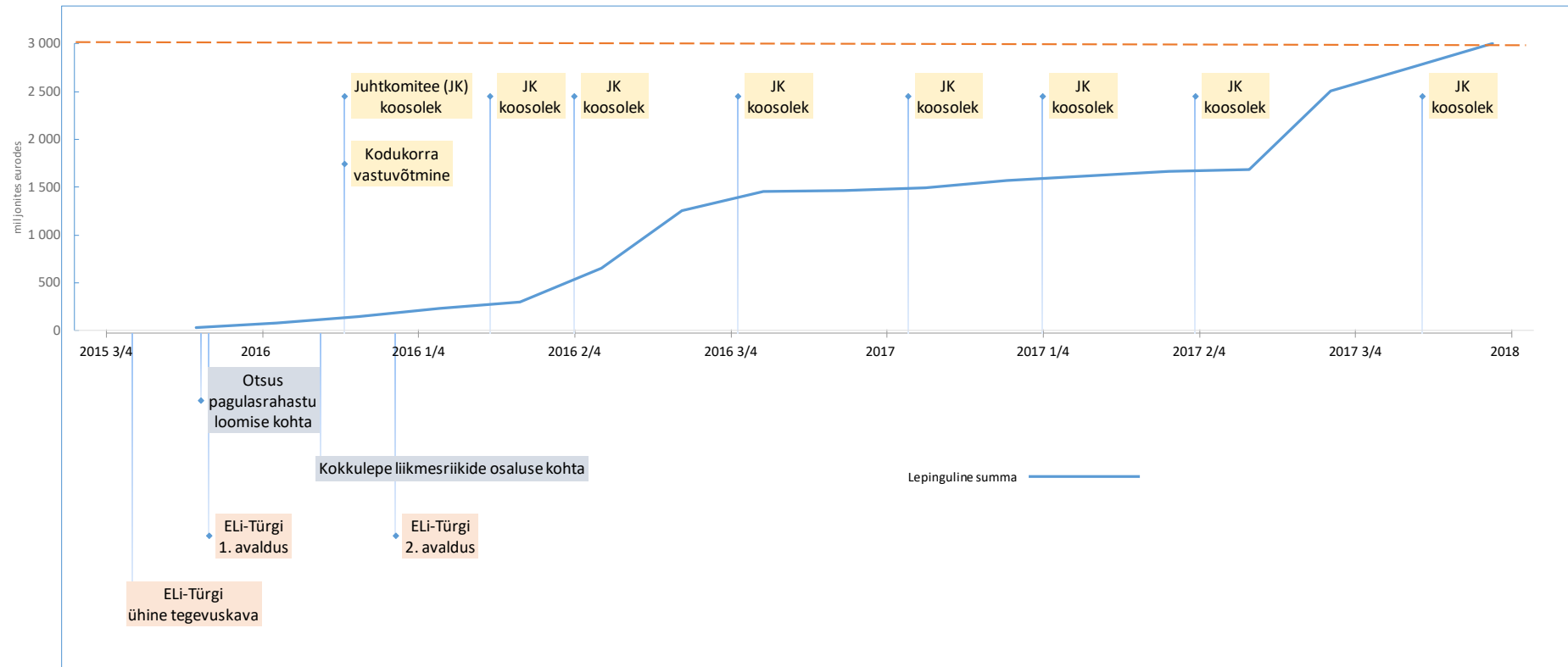
Asjakohasus	Aeg	Eelarve	Väljundid	Tulemid	Üleminek
Rahuldav	Ei pikendatud	Kasutatud > 80%	Täielikult saavutatud	Täielikult saavutatud	Tehtud ja lõpetatud
Suures osas rahuldav	Pikendatud (ei mõjutanud tegevust)	Ei kohaldata	Suures osas saavutatud	Suures osas saavutatud	Kokku lepitud
Suures osas puudulik	Ei kohaldata	Eelarve vähene kasutamine	Suures osas saavutamata	Suures osas saavutamata	Arutamisel
Mitterahuldav	Pikendatud (mõjutas tegevust)	Tagati täiendav rahastamine	Ei ole saavutatud	Ei ole saavutatud	Plaanid pole paigas

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Türgis 2018. aastal läbi viidud auditivestluste loend

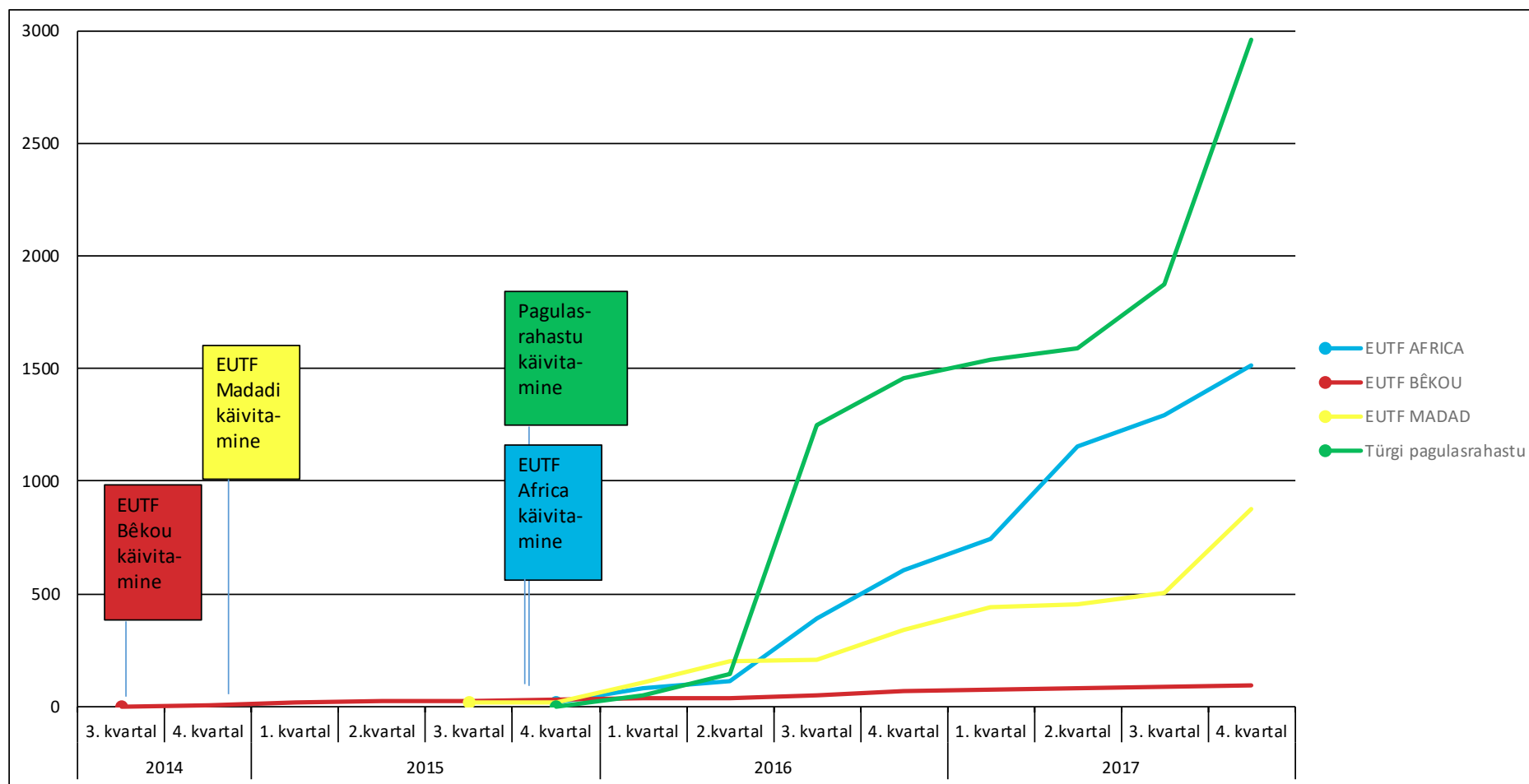
Külastused	Külastatud asutuse nimi
22. jaanuar	ELi delegatsioon, suursaadik, ECHO esindus
22. jaanuar	Maailma Toiduprogramm (WFP)
23. jaanuar	ESSNi ühine korraldussektsioon
23. jaanuar	Maailma Terviseorganisatsioon (WHO)
23. jaanuar	Türgi tervishoiuministeerium
24. jaanuar	Türgi pere- ja sotsiaalpoliitika ministeerium
24. jaanuar	ÜRO Rahvastikufond (UNFPA)
24. jaanuar	Türgi siseministeerium, rändehalduse peadirektoraat
24. jaanuar	International Medical Corps
24. jaanuar	Türgi haridusministeerium
25. jaanuar	ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR)
25. jaanuar	KfW arengupank
25. jaanuar	Maailmapank
25. jaanuar	Türgi katastroofide ja hädaolukordade ohje amet (AFAD)
25. jaanuar	ÜRO Lastefond (UNICEF)
25. jaanuar	Handicap International
25. jaanuar	ÜRO Rahvastikufond (UNFPA)
25. jaanuar	ECHO esindus Istanbulis
26. jaanuar	Projektide CCTE ja ESSN toetusesaajad
26. jaanuar	Sotsiaalabi ja solidaarsuse sihtasutus (SASF)
26. jaanuar	Médecins du Monde
26. jaanuar	Maailma Terviseorganisatsioon (WHO)
29. jaanuar	Türgi Punase Risti teeninduskeskus
29. jaanuar	ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR)
29. jaanuar	Sotsiaalabi ja solidaarsuse sihtasutus (SASF)
30. jaanuar	Projektide CCTE ja ESSN toetusesaajad
30. jaanuar	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
30. jaanuar	ECHO esindus Gaziantepis

Pagulasrahastuga seotud olulised kuupäevad ja sündmused



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

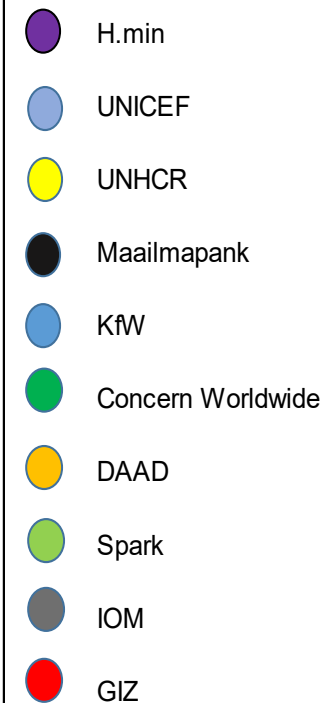
Pagulasrahastu lepingute sõlmimise kiirus võrreldes ELi usaldusfondidega (miljonit eurot)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

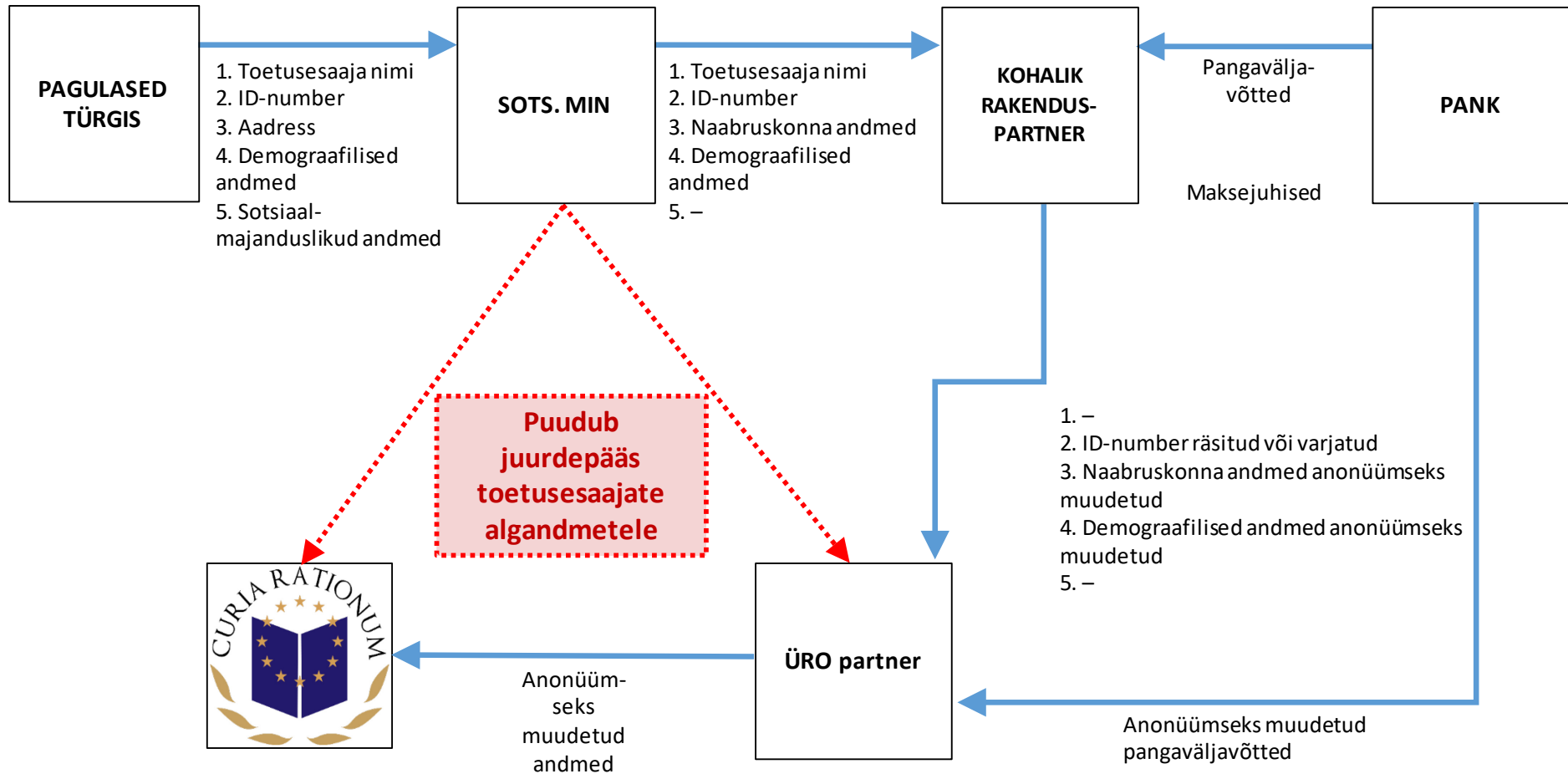
Türgis asuvatele pagulastele suunatud ELi abi keerukus: haridussektori näide

Rahastamis-allikas	Rahastamis-vahend	Mitteformaalne haridus	Vautšerid talveks valmistamiseks ja esmavajaduste rahuldamiseks	Lastekaitse	Tingimuslikud haridustoetused	Transport koolibussiga	Õpetajate väljaõpe ja tööhõive	Türgi keele õpe	Lapsehooldus	Kõrg- ja kutseharidus	Koolide taristu	Koolide varustus ja õppematerjalid	Säästev energia koolidele	Muu (nt institutsiooniline tugi)
Pagulasrahastu	P.rah. (ECHO)													
	P.rah. (EUTF MADAD)													
	P.rah. (IPA)													
ELi vahendid (väljasp. p.rah.)	MADAD väljasp. p.rah.													
	IPA väljasp. p.rah.													
ELi liikmesr. (väljasp. p.rah.)	Saksamaa näide													



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

ESSNi andmevood toetusesaajate kohta ja andmete juurdepääsu piirangud



KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„TÜRGI PAGULASRAHASTU: KASULIK ABI, KUID VAJAB KULUTÕHUSUSE
SUURENDAMISEKS TÄIUSTAMIST“

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

III. Rahastu on ELi ja Türgi 2016. aasta märtsi avalduse keskmes. ELi-Türgi avaldus on aidanud tegeleda tõsise rändekriisiga, mis avaldas Euroopa Liidule 2015. aasta lõpus ja 2016. aasta alguses suurt survet. ELi-Türgi avalduse kokkuleppimise järel peatus Kreeka saartele saabuv pagulastevoog peaaegu üleöö ja surmajuhumite arv ebaseaduslikul piiriületamisel vähenes üle 95 %.

Rahastu on avalduse ainus osa, mis käivitus kohe ja mille tulemused on viimasel kahel aastal olnud järjepidevad, andes seega nii poliitilistele tegutsejatele kui ka üldsusele käegakatsutava ja nähtava kinnituse, et EL on suuteline täitma oma kohustusi. Viimasel kahel aastal on rahastust kujunenud ELi juhtalgatus ja koordineeritud ELi abi rakendamise mudel seoses ELi rändepoliitika väljatöötamisega.

Rahastu on võimaldanud hankida Türgis asuvate pagulaste aitamiseks kiiresti 3 miljardit eurot ELi ja liikmesriikide abi, kasutades koordineeritud olemasolevaid ELi rahastamisvahendeid. Poliitiliselt muutlikul ajal, kui Türgis tehti ka ebaõnnestunud riigipöördekatse, võeti kulukohustusi ja sõlmiti lepinguid 3 miljardi euro ulatuses ning 20 kuu jooksul tehti ligikaudu 2 miljardi euro eest väljamakseid, järgides täielikult ELi menetlus- ja õigusraamistikku.

Komisjon soovib rõhutada, et enamik projekte on saavutanud oodatud tulemused. Suurim projekt, hädaolukorra sotsiaalne turvavõrk (ESSN), mis sai 76 % eraldatud rahalistest vahenditest, saavutas püstitatud eesmärgid rahuldaval määral. Peale selle märgib komisjon, et auditeeritud perioodil lõppes ainult kaks projekti, sest enamikku projekte tuli eelkõige väga keeruliste olude tõttu pikendada.

IV. Komisjon märgib, et mõlemad prioriteetsed valdkonnad olid kavandatud ja munitsipaalтарistu sekkumised ei saanud toimuda, sest Türgi poolt rahastamiseks esitatud tegelikud projektid ei olnud piisava valmidusastmega.

V. Komisjon leiab, et sarnaste tegevuste toetamine paralleelsete rahastamisvahendite kaudu pakkus täiendavust ega toonud kaasa dubleerimist või kattumist ning võimaldas komisjonil kiiremini reageerida, sest eri rahastamisvahendid kaasati eri ajal.

Rahastu on koordineerimismehhanism, mille eesmärk on koordineerida ELi eelarve ja liikmesriikide ressursside kaasamist ning mis võimaldab kaasata olemasolevaid rahastamisvahendeid *paralleelselt*.

VI. Komisjon soovib rõhutada, et täiendavuse kohta on teisigi näiteid: hariduse puhul otsetoetus Türgi haridusministeeriumile, mis täiendas tingimuslike haridusotstarbeliste sularahaülekannete programmi (CCTE). Selles sektoris oli formaalharidusele antud toetus põhiliselt ette nähtud koolipääsu majanduslike tõkete kõrvaldamiseks ja koolis mittekaivatele lastele alternatiivse õppekava väljatöötamiseks.

Tervishoiusektoris on rahvusvaheliste vabaihenduste juhitavad haiglad koordineerimise tulemusena järk-järgult integreeritud tervishoiuministeeriumi juhitava rändajate tervisekeskuste süsteemiga.

Teise osamakse raames peaks ESSNi üleminekut täiendama kohandatud sotsiaal-majanduslik toetus, mis antakse pärast ESSNi toetusesaajate põhjalikku profileerimist.

VII. Komisjon soovib rõhutada, et ühes eelmises auditiaruandes esitatud kontrollikoja soovitusel lähtudes analüüsitakse eelarveid nüüd ettepanekute hindamisel süstemaatiliselt.

Alates 2017. aasta lõpust kajastub see hindamine asjakohaselt kohustuslikus tulemustabelis, mis tuleb enne toetuse andmist täita. Praeguse aruande valimisse kuuluvad projektid valiti välja enne 2017. aasta lõppu.

Komisjon on kohustatud järgima praeguse finants- ja haldusraamistiku lepingu¹ sätteid, millega on kehtestatud selged eelmaksete ja kaudsete kulude tasemed, mis võivad olla kuni 7 %. Kuna aga ÜRO amet vähendas oma kaudseid toetuskulusid üldiselt 7 %-lt 6,5 %-le, on vähendatud ka teise ESSNi lepingu kaudseid toetuskulusid. Komisjon õhutab jätkuvalt partnereid vähendama suuremahuliste sularahatehingutega seotud kaudsete kulude taset, kuid vähendamine on võimalik ainult partneri nõusolekul.

VIII. Kuna komisjon ei saa sõlmida lepingut otse valitsusüksusega, on lepinguline suhe finants- ja haldusraamistiku lepingu kohaselt komisjonil ja rahvusvahelisel organisatsioonil. Seepärast ei jagata andmeid otse komisjoniga, vaid järelevalve eesmärgil partneri kaudu.

Komisjon mõnab, et partneritel ei olnud toetusesaajate andmetele täielikku juurdepääsu andmekaitsealaste õigusaktidega seotud õiguslike piirangute tõttu. Nad on siiski sisse seadnud neid piiranguid arvesse võttes võimalikult kindlad süsteemid.

Rahaliste toetuste programmi ESSN puhul võimaldavad partneritega kohaliku rakenduspartneri kaudu jagatavad andmed teha ranget kontrolli.

Samuti jätkavad partnerid ja komisjon Türgi ametiasutustelt andmetele parema juurdepääsu taotlemist. Selles valdkonnas on tehtud viimastel kuudel edusamme ja partnerid on saanud näiteks juurdepääsu finantsplatvormile.

IX. Näitajate väljatöötamine ja eesmärkide seadmine on lõppjärgus ning avalik aruandlus oli piiratud seetõttu, et rahastu järelevalve oli alles katsetapis.

Rahastu õigusraamistiku kohaselt peab komisjon andma aru ainult rahastu tulemuste kohta. Komisjon kasutab kogu Türgile antava abi kohta aru andmiseks teisi vahendeid.

X. Oluline on arvesse võtta projektide edasipüüdlikkust, keerukust ja enneolematut ulatust. Ajakava, eelarve või väljundite/tulemuste kohandamine on vajalik eesmärkide saavutamiseks.

Suurim projekt, ESSN, mis sai 76 % eraldatud rahalistest vahenditest, saavutas oma eesmärgid rahuldavalt. Selle projekti kiire laienemine ja elanikkonnani jõudmise tõhusus on ennenägematud.

XI. Komisjon on kõigi soovitud tegudega nõus.

Neljas taane: kuigi ESSN ja CCTE on humanitaarstandardite kohaselt juba väga kulutõhusad, peab komisjon oma partneritega läbirääkimisi võimalikult madala kaudsete kulude taseme üle (vt eespool VII punkt ja 4. soovitud punkt a).

Viies taane: komisjon jätkab suhtlemist Türgi ametiasutustega, et parandada (rahvusvaheliste) vabühenduste tegevuskeskkonda Türgis.

SISSEJUHATUS

7. Komisjon soovib rõhutada, et rahastusse tehakse kaks osamakset, millega seotud kavandamine ja lepingute sõlmimine viiakse läbi vastavalt 2016.–2017. aastal ja 2018.–2020. aastal. See tähendab, et rahastu ülemineku- ja väljumisstrateegiate hindamisel tuleks arvesse võtta teise osamakse olemasolu.

10. Komisjon märgib, et Euroopa Parlamendi liikmed kutsutakse juhtkomitee koosolekule ja nad osalevad neil koosolekutel korrapäraselt, mis tagab rahastu suurema aruandekohustuse.

TÄHELEPANEKUD

¹ Finants- ja haldusraamistiku leping, mille Euroopa Ühendus ja ÜRO sõlmisid 2003. aastal.

19.

c) Komisjon märgib, et muude kui süürlastest pagulaste vajadusi võeti arvesse rahastu mõlema tegevussuuna raames, järgides põhimõtet „pagulane on pagulane“, mille kohaselt ei tehta eri rahvustel/päritolul vahet.

1. selgitus. ESSN – uuendusliku ülesehitusega projekt pagulaste vajaduste täitmiseks

Komisjon soovib rõhutada, et ESSN, mis on andnud abi juba rohkem kui 1,3 miljonile pagulasele ja on seega oma eesmärgid rahuldavalt saavutanud, on uuenduslik ja edasipüüdlik projekt.

28.

a) Komisjon soovib kinnitada, et asjaomaste projektide lepingud sõlmiti kooskõlas praeguse õigusraamistikuga.

32. Komisjon leiab, et sarnaste tegevuste toetamine paralleelsete rahastamisvahendite kaudu pakkus täiendavust ega toonud kaasa dubleerimist või kattumist. See võimaldas komisjonil kiiremini reageerida, sest eri rahastamisvahendid kaasati eri ajal, mis on hädaolukorras sekkumisel kriitilise tähtsusega.

Lisaks sellele tuleneb eri rakenduspartneritega samades sektorites sarnasteks tegevusteks eri rahastamisvahendite kasutamine rahastu olemusest, sest see on mitme ELi rahastamisvahendi koordineerimismehhanism.

3. selgitus. Näited eri rahastamisvahendite kaudu toetatud sarnaste tegevuste kohta

Haridus

Komisjon soovib rõhutada, et juhtimise ja koordineerimise keerukusest hoolimata ei ole ette tulnud kattumist või dubleerimist.

Kaitse

Esimene taane: komisjon leiab, et kontrollikoja toodud näide hoopis rõhutab koordineerimismehhanismi tõhusust. Selle asemel et projekt oleks saanud topeltrahastuse, tegid komisjoni talitused tihedalt koostööd, et partnerid saaksid õigeteks tegevusteks õige rahastamise.

Teine taane: vastavalt volitustele hõlmab rahastu tulemuste raamistik ainult rahastu kaudu rahastatud projekte.

33. Komisjon soovib rõhutada, et sarnaste tegevuste toetamine paralleelsete rahastamisvahendite kaudu pakkus täiendavust ega toonud kaasa dubleerimist või kattumist ning võimaldas komisjonil kiiremini reageerida, sest eri rahastamisvahendid kaasati eri ajal.

Rahastu on koordineerimismehhanism, mille eesmärk on koordineerida ELi eelarve ja liikmesriikide ressursside kaasamist ning mis võimaldab kaasata olemasolevaid rahastamisvahendeid *paralleelselt*. Aruandes ei tuvastatud ühtegi dubleerimise või kattumise juhtumit, mistõttu komisjon järeldab, et rahastu koordineerimine oli tõhus.

34. Komisjon on püüdnud tagada kõigis sektorites võimalikult suure täiendavuse. Lisaks tervishoiule võib näiteks tuua hariduse otsetoetuse kasutamise naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi poolt ning tingimuslike haridusotstarbeliste sularahaülekannete programmi kasutamise Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraadi poolt.

Ühiste rakenduskavade koostamine oleks olnud väga aeganõudev ja takistanud ressursside kiiret kaasamist. Türgis 2016. aastal valitsenud tingimused ja suured reageerimislüngad tingisid vajaduse keskenduda pigem kiirele tulemuste saavutamisele kui protsessile.

Komisjon püüab humanitaar- ja muu abi täiendavust ja sidusust suurendada.

35. Komisjon soovib rõhutada järgmist:

i) Humanitaarabist üleminek ja väljumine on täielikult integreeritud rahastu teise osamakse strateegiasse. Seda arutatakse peamiselt poliitika või sektori, mitte projekti tasandil. Komisjon lähtus oma tegevuses ELi ja Türgi 18. märtsi 2016. aasta avalduses võetud ja nõukogu poolt 2018. aasta juunis kinnitatud kohustusest, et tuleb teine osamakse ja seega rakendusperiood pärast 2018. aastat.

ii) Juhtimisraamistik on sisemine kavandamisdokument, mille eesmärk on hõlbustada rakendamise järelevalvet. Seetõttu tuleb seda pidevalt täiendada ja kohandada muutuvate asjaoludega kohapeal. Juhtimisraamistikus on selgelt tuvastatud oludega seotud riskid, mis võivad rakendamist ja üleminekut ohustada. Neist paljud realiseerusid ja aeglustasid seda protsessi, kuigi komisjon ja tema partnerid olid võtnud riskimaandamismeetmeid.

iii) Üleminek on võimalik alles siis, kui projektid on piisavalt kõrge valmidusastmega. Enamiku projektide puhul ei olnud see esimesel 18 kuul, kui enamik neist oli just käivitumas, sugugi nii. Eriti kehtis see juhtprojektide kohta.

4. selgitus. Näited projektide headest ja halvadest üleminekustrateegiatest

Viies lõik: ESSNi rahastatakse kuni 2019. aasta alguseni (olenevalt käivitamise ja teabevahetuse kiirusest). Üleminekuks on vajalik projekti teatav valmidusaste ja üleandmises osalejate suutlikkus. Varase üleminekuga kaasneks nõuetele mittevastava väljumise risk, mis võiks abi andmist häirida. Üleminekut ja väljumist käsitlevad arutelud on käimas ja see on kavas teostada Türgi pagulasrahastu teise osamakse raames.

38.

a) Komisjon võttis hiljutise auditaruande põhjal meetmeid, et tagada kõigi projektiettepanekute puhul eelarvekulude järjepidev ja põhjalik analüüs. Lisaks kohustuslikule tulemustabelile sisaldab ühtne vorm alates 2017. aasta lõpust uut välja, millel projektide otsesed kulud on liigendatud tegevus- ja toetuskuludeks. Selle aruande valimisse kuuluvad projektid valiti välja enne 2017. aasta lõppu.

b) Komisjon soovib rõhutada, et kulu toetusesaaja kohta on enamiku projektide puhul eriti tugevalt oludega seotud ja juhtumipõhine. Seepärast on kulude analüüsimine ja kvantitatiivsete võrdlusaluste kasutamine keeruline ning ettepanekute võrdlev analüüs ei pruugi osutatava teenuse laadi ja arengu, haldustakistuste ja ärimudeli muutuste tõttu alati asjakohane olla.

Komisjon nõustub, et eelarvete jaoks võrdlusaluste kehtestamine on keeruline.

Välieksperdid ja ametnikud hindavad lühidalt projektide kulutõhusust.

Kuna iga projekt põhineb aja ja kohaga seotud konkreetse vajaduste hindamisel, korraldab komisjon projektipõhiseid hindamisi, kuid ettepanekute võrdlev analüüs ei pruugi alati olla asjakohane.

5. selgitus. Näited kulude põhjendatuse ebapiisava hindamise kohta

Esimene lõik: vt vastused punkti 38 alapunktile a.

Teine lõik: selle konkreetse projekti puhul ei saa võrrelda eri toetuste kulu toetusesaaja kohta, sest osutatud teenused olid väga erinevad. Algselt osutatud teenuste laad arenes märkimisväärsele arvule toetusesaajatele osutatavatest esmatasandi tervishoiuteenustest operatsioonijärgseks ja füüsiliseks taastusraviks väiksemale arvule toetusesaajatele.

Projektide ärimudelid on samuti erinevad: asjaomasel juhul on partneri mudel nii esmatasandi kui ka teise tasandi tervishoiuteenuste integreerimiseks samas rajatises võimaldanud vähendada mõningaid toetuskulusid, samal ajal kui teiste tervishoiuprojektidega toetati teistsuguseid rajatisi, mis on kohandatud teistsugustele tervishoiuteenustele, nii et toetuskulud olid seetõttu suuremad.

40. Komisjon on kohustatud järgima finants- ja haldusraamistiku lepingu sätteid selle kohta, kui üksikasjalikke andmeid ta saab oma partneritelt nõuda. Finants- ja haldusraamistiku lepingu tingimusi saab muuta partnerite kokkuleppel, mitte komisjon üksinda. Komisjon püüdis sellegipoolest saada rohkem teavet, muu hulgas rakenduspartneritele tehtud ülekannete kohta. Seda on tehtud kulude jutustava kirjelduse kontekstis.

Samuti tuleb märkida, et ÜRO humanitaarprojekte rakendatakse eelarve kaudse täitmise raames pärast sambapõhist hindamist.

42. ESSNi on kasutatud sisemise võrdlusalusena ja selle vastuvõtmise üle peetud läbirääkimistel kerkinud põhiküsimuste põhjal on koostatud rahaülekandeid käsitlev komisjoni suunis, mida on eri määral kasutatud kõikides edasistes suuremahulistes rahaliste toetuste programmides. Türgi kontekst on väga eriline eelkõige tegevusulatuses, mis ületab oluliselt suuremahuliste rahaülekannete suunises osutatud 10 miljoni euro läve.

43. Enamiku humanitaar- ja arenguprojektide puhul kogu maailmas ei mõodeta riikide valitsuste osalust nende olemasolevate süsteemide raames konkreetsete projektide eelarve alusel, vaid seda peetakse projektide rakendamiseks kättesaadava taristu osaks.

Ülemineku seisukohast on riikide valitsuste osalus ja kulude ülevõtmine teretulnud. Rahastajate osalust ei tohiks kahtluse alla seada.

44.

a) Komisjon püüab vähendada rahaliste toetuste projektide kaudseid kulusid, nagu on juba märgitud rahaülekannete suunises (vt ka kommenteeritud kokkuvõtte VII punkt ja 4. soovitus punkt a).

Nagu on näha asjaomastest dokumentidest, pidas komisjon partneriga selle projekti kaudsete kulude taseme üle läbirääkimisi. Ta ei saa seda siiski ühepoolset kindlaks määrata. Läbirääkimisruum oli piiratud, kuna finants- ja haldusraamistiku lepingu sätete kohaselt võib kaudsete kulude tase olla kuni 7 % ja partneri sise-eeskirjades, mida saab muuta ainult tema juhatus, on sätestatud, et kaudsete kulude tase peab olema 7 % ja alates 2017. aasta lõpust 6,5 %.

b) Rõhutada tuleb kohaliku partnerluse lisaväärtust, sest see oli projekti õnnestumise oluline eeltingimus. Kohalike partnerite väljatöötatud platvorm tagab olulised aspektid, mis on seotud aruandekohustusega mõjutatud elanikkonna ees, võimaldades toetusesaajaid jälgida ja õigeaegselt teavitada. Platvorm on ka vahend, mida kasutatakse toetusesaajatele nende konkreetse olukorra kohta teabe andmiseks, kui avastatakse maksetega seotud kõrvalekaldeid.

Platvormi haldamise eest vastutava partneri nõutava platvormitasu protsent on ÜRO ameti osalusel toimuvate rahaliste toetuste programmide puhul tavapärane. Samade tasude nõudmine CCTE programmi raames tooks kaasa rahastamise dubleerimise: seda tasu ei kaasatud CCTE programmi just seetõttu, et komisjon ei oleks nõus, et sama teenuse eest tuleb maksta kaks korda.

c) Läbirääkimistel püüti igati saavutada madalamat eelmaksete taset, kuid partnerid sellega ei nõustunud ja ühepoolset ei saanud seda kehtestada. Komisjon peab järgima finants- ja haldusraamistiku lepingu sätteid.

45. Komisjon soovib veel kord rõhutada paindlikkuse olulisust projektide rakendamisel, et partnerid saaksid võimalikest õiguslikest ja haldus- või tegevusraskustest hoolimata kohapeal tulemusi saavutada. Kuludeta pikendamine ei pruugi iseenesest olla viivitus, vaid mehhanism, mis võimaldab tagada ja kohandada projekti rakendamist sageli ebasoodsates ja keerulistes tingimustes. Sellise pikendamiseta võib eesmärkide saavutamine tõsiselt takerduda, mis võib põhjustada ressursside raiskamist, st ebatõhusust.

Projektide pikendamine ei mõjuta süstemaatiliselt projektide tõhusust ega vähenda lõplikele toetusesaajatele kättesaadavaid rahalisi vahendeid. Nende auditeeritud projektide puhul, mille

kestust pikendati, tehti pikendamise üle hoolikalt järelvalvet. Pikendamisel võib olla projektide tõhususele neutraalne või isegi positiivne mõju.

Üldiselt on kuludeta pikendamisega kaasnevad halduskulud väga väikesed võrreldes kasuga, mida toob see, kui partnerile antakse tegevuste elluviimiseks rohkem aega sellistes keerulistes tingimustes, kus takistused on sageli väljaspool tema kontrolli. Pealegi ei tähenda kokkulepitud pikendamine halduskulude kumulatiivset suurenemist, sest kogu struktuur ei pruugi projekti alguses paigas olla.

46. Komisjon rõhutab, et oluline on veenda partnereid seadma edasipüüdlikke eesmärke ja aidata kaasa nende saavutamisele. Enamiku projektide puhul on seda tehtud ja eesmärgid on enamasti saavutatud, olgugi et mõnel juhul hilinemisega.

Komisjon leiab, et kui partneritel lubatakse leppida tagasihoidlike tulemustega, ei motiveeri see kuigivõrd olukorda parandama. Sama oluline on, et partnerid teaksid, et neid ei karistata, kui nad seavad kõrged eesmärgid, vaid neil lubatakse teha muudatusi, kui see on eesmärkide saavutamiseks vajalik.

6. selgitus. Näited projektide elluviimisel tekkinud viivituste ja probleemide kohta

Projekt nr 2 – kaitse ja kestvate lahenduste pakkumine pagulastele ja varjupaigataotlejatele Türgis

Komisjon nõustub, et partneril oli projekti rakendamisel palju haldus- ja tehnilisi raskusi. Komisjon soovib rõhutada ka projekti edasipüüdlikkust ja olulisust, sest sellise ulatusega kontroll oli enneolematu ettevõtmine, milleks on tõenäoliselt vaja rohkem aega ja ressursse.

Alanud kontrolli tempo on aja jooksul kiirenenud. Projekti alguses, kui värvatud töötajatel ei olnud veel kogemusi, toimus päevas 10–15 vestlust. Projekti edenedes omandasid töötajad kogemusi, mis võimaldasid rakendamist kiirendada. Praegu toimub päevas 20–25 vestlust.

Seetõttu on kontrollitud inimeste arv kasvanud umbes 1 miljonilt auditi ajal 1,82 miljonini 2018. aasta juuli seisuga.

Projekt nr 10 – kõige haavatavamate pagulasnaiste ja -tüdrukute kaitse

Komisjon on juba tervishoiuministeeriumiga kokku leppinud selges üleminekuprotsessis, et integreerida naiste ja tüdrukute turvaalad täielikult rändajate tervisekeskuste võrgustikku.

51. Juurdepääs toetusesaajate isikuandmetele on osa laiemast andmekaitse-eeskirjade alasest arutelust. Komisjoni suunises suuremahuliste rahaülekannete kohta on sätestatud, et paika tuleb panna tagatised kõikide isikuandmete kaitseks rahvusvaheliste ja riiklike andmekaitsestandardite kohaselt.

52. Komisjon tunnistab, et isikuandmetele (toetusesaajate nimed) juurdepääsul esineb puudusi, kuid soovib rõhutada, et toetusesaajate nimedele juurdepääsu puudumisest hoolimata kehtestasid partnerid tugevad kontrollimehhanismid (vt vastus VIII punktile). Lisaks sellele said partnerid autonoomse juurdepääsu pangaportaalile ja töötasid välja kordumatute identifitseerimisnumbrite süsteemi, et maandada valesissekannete riski (sest iga toetusesaaja nimi ja ID-number olid asendatud kohaliku rakenduspartneri loodud kordumatu numbriga).

54. Rahastu tulemuste raamistik oli auditi ajal väljatöötamisel ja komisjon jätkab selle arendamist. Seega ei ole tulemuste raamistikus olemuslikke puudusi, vaid ainult ajutised probleemid, millega järk-järgult tegeletakse.

a) Komisjon märgib, et tulemuste raamistik oli auditi ajal alles väljatöötamisel. Näitajate väljatöötamine ja eesmärkide seadmine on lõppjärgus.

b) Rahastu tegelikku panust kõrgetasemeliste näitajate saavutamisse on raske eraldi vaadata, mis on kõigi arenguprogrammide hindamisel levinud probleem.

c) Rahastu tulemuste raamistik on ette nähtud ainult rahastu raames antud abi jaoks.

d) Komisjon soovib lisada, et otsus mitte lisada rahastu tulemuste raamistikku kaitsenäitajaid põhines ka sellel, et kaitse on ülekaalukas huvi, mille lõppeesmärk on hõlbustada teenustele juurdepääsu.

e) Komisjon soovib rõhutada, et kuna paljude rahastu kaudu rahastatud sekkumiste rakendamine algas alles 2018. aastal, on raske tulemuste kohta põhjalikult ja sisukalt aru anda.

f) Rahastu tulemuste raamistik oli 2017. aastal katsetapis ning praegu tegeletakse selle läbivaatamisega ja seetõttu ei ole seda veel avaldatud.

56. Mõni projekt on veel pooleli ja nende tõhusust ei saa seetõttu praegu täielikult hinnata. Nende tulemuste hindamisel tuleks arvesse võtta oludega seotud raskusi, mida partnerid rakendamisel kogesid.

57. ESSNist on nüüdseks abi saanud rohkem kui 1,3 miljonit pagulast.

Andmete analüüsi ja CCTE 1 läbivaatamise põhjal suurendati CCTE 2 eesmärki koguni 450 000ni, kuna tõenditest ilmnes, et CCTE on tõesti kasulik rahastamisvahend koolis mittekäivate lasteni jõudmiseks.

60. Komisjon soovib rõhutada, kui oluline oli tagada kiire rakendamine, mille puhul kasutatakse andmete kättesaadavuse tõttu pigem demograafilisi kui sotsiaal-majanduslikke kriteeriume. Lisaks loodi ESSNi süsteem eesmärgiga järgida võimalikult suurel määral riikliku sotsiaalkaitse süsteemi sätteid ja seetõttu eelistati kokkuleppel Türgi valitsusega demograafilisi kriteeriume.

Komisjon soovib rõhutada ka seda, et uuringute ja hinnangute kohaselt on sarnaste projektide kaasamis- ja kõrvalejätmissvead keskmiselt palju suuremad.

61. Algse suuruse (100 Türgi liiri) määramisel peeti silmas põhimõtet, et see ei ületaks toetust, mida vaesed Türgi pered tavaliselt valitsuse sotsiaalkaitse süsteemist (ISAS) sotsiaalse sidususe huvides saavad. Pealegi on toetuse praegusel suurusel positiivne mõju, nagu näitavad eri tulemusnäitajad, mida partner jälgib. Samuti tasub märkida, et CCTE toetusesaajad kattuvad ligikaudu 80 % ulatuses ESSNi toetusesaajatega, mistõttu paljud saavad tegelikult suuremat toetust.

Rahaliste toetuste programmide toetuse suurust tuleb igal juhul võrrelda vastuvõtivatele kogukondadele antava abiga. Kuigi toetuse suurus on tegelikest vajadustest väiksem, näitas järelkontroll sisulist mõju toetusesaajate majanduslikule olukorrale ja toidutarbimisele ning negatiivsetele toimetulekumehhanismidele tuginemise selget vähenemist (nii seoses toidu kui ka elatusvahenditega). ESSN 1 välishindamine näitas, et toetusesaajate arvates oli leibkonna hõlmamine tähtsam kui toetuse piisav suurus.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

64. Komisjon soovib rõhutada, et enamik projekte on oodatud tulemused saavutanud. Suurim projekt, hädaolukorra sotsiaalne turvavõrk (ESSN), mis sai 76 % eraldatud rahalistest vahenditest, saavutas oma tulemused rahuldavalt. Peale selle märgib komisjon, et auditeeritud perioodil lõppes ainult kaks projekti, sest enamikku projekte tuli eelkõige väga keeruliste olude tõttu pikendada.

65. Komisjon rõhutab, et mõlemad prioriteetsed valdkonnad olid kavandatud ja munitsipaalтарistu sekkumised ei saanud toimuda, sest Türgi poolt rahastamiseks esitatud tegelikud projektid ei olnud piisava valmidusastmega.

1. soovitus: tõhusamalt tegeleda pagulaste vajadusega munitsipaalтарistu ja sotsiaal-majandusliku abi järele

Komisjon nõustub selle soovitusega.

68. Komisjon leiab, et sarnaste tegevuste toetamine paralleelsete rahastamisvahendite kaudu pakkus täiendavust ega toonud kaasa dubleerimist ega kattuvust ning võimaldas komisjonil kiiremini reageerida, sest eri rahastamisvahendid kaasati eri ajal.

2. soovitus: parandada abi ühtlustamist ja selle vastastikust täiendavust

Komisjon nõustub selle soovitusega.

3. soovitus: rakendada strateegiat humanitaarabilt arenguabile üleminekuks

Komisjon nõustub selle soovitusega.

4. soovitus: suurendada rahaliste toetuste projektide tõhusust

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon märgib, et selle soovituse elluviimine ei sõltu ainult komisjonist, vaid ka partnerite valmisolekust nende tingimustega nõustuda.

5. soovitus: käsitleda Türgi ametiasutustega vajadust parandada (rahvusvaheliste) vabaihenduste tegevuskeskkonda

Komisjon nõustub selle soovitusega.

72. Hoolimata toetusesaajate nimedele juurdepääsu puudumisest löid partnerid tugevad kontrollimehhanismid. Nii partnerid kui ka komisjon jätkavad Türgi valitsuselt esmastele andmetele parema juurdepääsu taotlemist, võttes nõuetekohaselt arvesse õigusraamistikku.

6. soovitus: parandada Türgi pagulasrahastu järelevalvet ja aruandlust

Komisjon nõustub selle soovitusega.

a) Komisjon jätkab selles küsimuses Türgi ametiasutustega suhtlemist, et tagada rakenduspartneritele täielik juurdepääs andmetele, võttes nõuetekohaselt arvesse kohaldatavat õigusraamistikku.

c) Komisjon märgib, et rahastu ei ole ette nähtud selleks, et koordineerida kogu ELi abi Türgis asuvatele pagulastele, vaid selle järelevalve- ja aruandlusvolitused on seotud ainult rahastu abiga. Komisjon koostab juba muus kontekstis üldist aruannet rändekriisiga seotud rahastamise rakendamise kohta, mis täiendab rahastut käsitlevat konkreetset aruandlust.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	17.10.2017
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	12.7.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	2.10.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	9.11.2018

ET PDF ISBN 978-92-847-1126-0
ET HTML ISBN 978-92-847-1134-5

doi:10.2865/362523
doi:10.2865/66751

QJ-AB-18-025-ET-N
QJ-AB-18-025-ET-Q

Türgi pagulasrahastu loodi vastusena Euroopa Ülemkogu üleskutsesele eraldada Türgis asuvate pagulaste jaoks oluliselt rohkem lisavahendeid. Selle mehhanismi abil koordineeritakse ja optimeeritakse ELi ja liikmesriikide antavat abi. Auditi käigus uuris kontrollikoda Türgis asuvatele pagulastele antava abi tõhusust, keskendudes rahastu haldamisele ning siiani humanitaarabi valdkonnas saavutatud tulemustele. Kontrollikoda leidis, et pingelises olukorras hankis Türgi pagulasrahastu kiiresti 3 miljardit eurot, et pagulaskriisile ruttu reageerida. Siiski ei saavutatud täielikult eesmärki seda tegevust tõhusalt koordineerida. Auditeeritud projektid andsid pagulastele kasulikku abi: enamik projektidest saavutas oma väljundid, kuid pooled neist ei ole veel oodatud tulemeid saavutanud. Lisaks leidis kontrollikoda, et rahaliste toetuste projektide tõhusust tuleks parandada. Seetõttu jõudis kontrollikoda järeldusele, et rahastu oleks võinud olla tõhusam ja saavutada suurema kulutõhususe.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.