

Erityiskertomus

Turkin-pakolaisavun koordinoituväline: tuki on hyödyllistä, mutta parannuksia tarvitaan, jotta rahoille saadaan enemmän vastinetta

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen, joka toimi kertomuksen osalta myös raportoivana jäsenenä. Bettina Jakobsenin johdolla toteutettuun tarkastukseen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Mattfolk ja kabinettiavustaja Kim Storup, toimialapäällikkö Alejandro Ballester Gallardo, tehtävävastaava Cyril Messein sekä tarkastajat Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic ja Nikolaos Zompolas.



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

SISÄLLYS

	Kohta
Lyhenteet	
Tiivistelmä	I - XI
Johdanto	1 - 11
Turkin-pakolaisavun koordinoitväline	6 - 9
Koordinoitvälineen ohjauskomitea	10 - 11
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	12 - 15
Huomautukset	16 - 63
Koordinoitvälineen kautta otettiin ripeästi käyttöön hyödyllistä tukea, mutta väline ei ollut täysin vaikuttava koordinoitimekanismina	16 - 35
Koordinoitvälineellä puututtiin asianmukaisesti pakolaisten tärkeimpiin tarpeisiin lukuun ottamatta kunnallista infrastruktuuria ja sosioekonomista tukea koskevia tarpeita	17 - 24
Koordinoitvälineessä saavutettiin tavoite tehdä sopimuksia kolmen miljardin euron arvosta kahden vuoden aikana	25 - 29
Koordinoitvälineellä edistettiin yhteensovittamisen tehostamista mutta avun sujuvoittamista ja täydentävyyttä ei saavutettu järjestelmällisesti	30 - 35
Haastavassa tilanteessa humanitaarisen avun hankkeilla edistettiin pakolaisten perustarpeiden kattamista, mutta hankkeilla ei aina saatu rahoille odotettua vastinetta	36 - 63
Hankkeiden tehokkuutta on mahdollista parantaa	38 - 47
Käteisavustushankkeiden seurannassa ja tulosten mittaamisessa oli puutteita	48 - 54
Tarkastetuilla hankkeilla on myönteisiä vaikutuksia pakolaisten kannalta, mutta puoleessa hankkeista odotettuja tuloksia ei ole vielä saavutettu	55 - 63
Johtopäätös ja suositukset	64 - 74

- Liite I – Kansalliset rahoitusosuudet Turkin-pakolaisavun koordinoitavaliineeseen
- Liite II – Turkin-pakolaisavun koordinoitavaliine: koordinoitimekanismi
- Liite III A – Yhteenveto tarkastetuista humanitaarisen avun hankkeista
- Liite III B – Tarkastettujen hankkeiden tuloksellisuus
- Liite IV – Luettelo Turkissa vuonna 2018 tarkastuksen yhteydessä tehdyistä haastatteluista
- Liite V – Koordinoitavaliineeseen liittyvät keskeiset päivämäärät ja tapahtumat
- Liite VI – Sopimuksenteon nopeus koordinoitavaliineessä EU:n erityisrahastoihin verrattuna
- Liite VII – EU:n Turkissa oleville pakolaisille antaman avun monimutkaisuus – esimerkki koulutusosalta
- Liite VIII – Häätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon edunsaajien tietojen kulku ja tiedonsaannin rajoitukset

Komission vastaukset

LYHENTEET

(I)NGO	(Kansainvälinen) valtiosta riippumaton järjestö
DCI	Kehitysyhteistyön rahoitusväline
EBRD	Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankki
ECHO	EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto
EIP	Euroopan investointipankki
IcSP	Vakautta ja rauhaa edistävä väline
IPA	Liittymistä valmisteleva tukiväline
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
YK	Yhdistyneet kansakunnat

TIIVISTELMÄ

I. Turkin-pakolaisavun koordinoitaväline on EU:n vastaus Eurooppa-neuvoston kehotukseen myöntää merkittävää lisärahoitusta Turkissa olevien pakolaisten tukemiseen. Väline on mekanismi, jonka avulla koordinoidaan ja sujuvoitetaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden myöntämää kolmen miljardin euron rahoitusta. Tuki kattaa humanitaariset toimet, joihin on osoitettu 1,4 miljardin euron määrärahat, ja muut kuin humanitaariset toimet, joihin on osoitettu 1,6 miljardin euron määrärahat. Koordinoitavälineellä pyritään parantamaan Turkissa oleville pakolaisille ja heitä vastaanottaville yhteisöille tarjottavan tuen tehokkuutta ja täydentävyyttä.

II. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, tuettiin koordinoitavälineellä Turkissa olevia pakolaisia vaikuttavasti. Tarkastuksessa keskityttiin koordinoitavälineen ensimmäisen osuuden hallinointiin ja välineen humanitaarisessa osassa tähän mennessä saavutettuihin tuloksiin.

III. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Turkin-pakolaisavun koordinoitavälineessä otettiin haastavassa tilanteessa nopeasti käyttöön kolme miljardia euroa EU:n talousarviosta ja EU:n jäsenvaltioista, jotta pakolaiskriisiin pystyttiin vastaamaan ripeästi. Koordinoitavälineessä ei kuitenkaan saavutettu täysin tavoitetta, joka koski tämän vastauksen vaikuttavaa koordinoitua. Tarkastetuissa hankkeissa annettiin hyödyllistä tukea pakolaisille; useimmat hankkeet tuottivat suunnitellut tuotokset, mutta puolessa niistä odotettuja tuloksia ei ole vielä saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että käteisavustushankkeiden tehokkuudessa on vielä parantamisen varaa. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin toteaa, että koordinoitaväline olisi voinut olla vaikuttavampi ja se voisi tarjota enemmän vastinetta rahoille.

IV. Komissio yksilöi pakolaisten ensisijaiset tarpeet kattavan tarvearvioinnin perusteella. Turkin ja EU:n välillä oli kuitenkin erimielisyyttä siitä, kuinka kunnalliseen infrastruktuuriin ja sosioekonomiseen tukeen liittyviä ensisijaisia tarpeita olisi käsiteltävä, minkä vuoksi näille aloille annettu tuki oli riittämätöntä.

V. Koordinoitavälineellä tuettiin terveydenhuolto- ja koulutusaloilla samantyyppisiä toimia eri välineistä. Tämän vuoksi koordinoinnista tuli monimutkaisempaa ja

samankaltaisten hankkeiden rahoittamiseen käytettiin samanaikaisesti eri hallinnointirakenteita.

VI. Tilintarkastustuomioistuin löysi terveydenhuoltoalalta joitakin hyviä esimerkkejä, joissa komissio tuki siirtymistä humanitaarisesta avusta pysyvämpään kehitysapuun, mutta tällainen täydentävyys ei toteutunut järjestelmällisesti.

VII. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että koordinoitivälineestä rahoitettujen humanitaarisen avun hankkeiden tehokkuudessa oli parantamisen varaa. Ensinnäkään komissio ei hanke-ehdotuksia tarkastellessaan arvioinut budjetoitujen kustannusten kohtuullisuutta johdonmukaisesti ja kattavasti. Toiseksi laajoja käteisavustushankkeita täytäntöön paneville kumppaneille maksetut välilliset kustannukset olivat suuria, vaikkakin ne olivat oikeudellisen kehyksen mukaisia, eikä ennakkomaksujen tasoa mukautettu hankkeiden todellisiin lähteviin rahavirtoihin.

VIII. Komissio toteutti asianmukaisia toimia humanitaarisen avun hankkeiden seuraamiseksi. Seuraamista rajoitti eniten se, etteivät Turkin viranomaiset antaneet pääsyä kahden käteisavustushankkeen edunsaajien tietoihin. Siksi komissio ja tilintarkastustuomioistuin eivät pystyneet seuraamaan hankkeen edunsaajia rekisteröitymisestä maksuvaiheeseen.

IX. Koordinoitivälineen tuloskehyksessä raportoidaan kootuista tuloksista. Kehyksen kehittäminen on kuitenkin vielä kesken: lähtötasojen, välitavoitteiden tai määrällisten tavoitteiden määrittämistä ei ole vielä saatu valmiiksi. Julkinen raportointi oli rajallista eikä se kattanut kaikkea EU:n Turkissa oleville pakolaisille antamaa apua.

X. Kaikilla tarkastetuilla humanitaarisen avun hankkeilla autettiin pakolaisia täyttämään tarpeitaan, lähinnä käteisenä annettavien avustusten avulla. Useimmissa hankkeissa saatiin aikaan kaikki suunnitellut tuotokset tai suurin osa niistä. Puolessa hankkeista ei kuitenkaan ole vielä saavutettu odotettuja tuloksia, ja yhdeksää kymmenestä hankkeesta oli jatkettava. Haastava toimintaympäristö oli suurin syy kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen hallinnoimien hankkeiden täytäntöönpanon viivästymiseen.

XI. Kertomuksessa esitetään kuusi suositusta, joiden tavoitteena on parantaa koordinoitivalineen määrärahojen toisen osuuden tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Komission olisi

- vastattava aiempaa paremmin pakolaisten tarpeisiin, jotka liittyvät kunnalliseen infrastruktuuriin ja sosioekonomiseen tukeen
- sujuvoitettava apua entisestään ja parannettava sen täydentävyyttä
- pantava täytäntöön humanitaarisesta avusta kehitysapuun siirtymistä koskeva strategia
- parannettava käteisavustushankkeiden tehokkuutta
- käsiteltävä Turkin viranomaisten kanssa tarvetta parantaa (kansainvälisten) valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaympäristöä
- tehostettava Turkin-pakolaisavun koordinoitivalineen seuranta ja siitä raportointia.

JOHDANTO

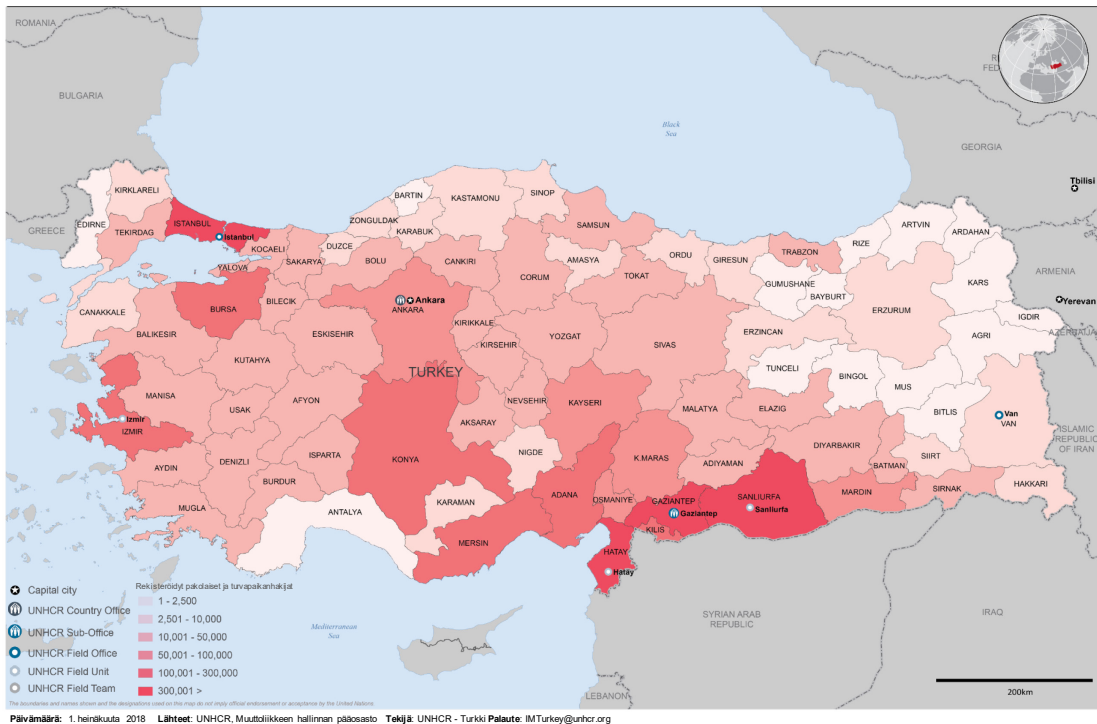
1. Turkki ja EU tekivät assosiaatiosopimuksen vuonna 1963. Eurooppa-neuvosto myönsi Turkille EU:n ehdokasmaan aseman joulukuussa 1999, ja liittymisneuvottelut käynnistettiin vuonna 2005. Turkki on ylivoimaisesti suurin edunsaaja EU:n liittymistä valmisteleavassa tukivälineessä (IPA), jota EU käyttää valmistellakseen ehdokasmaita EU:n jäsenyyteen; sen määrärahat ovat vuosina 2007–2020 yli yhdeksän miljardia euroa¹.
2. Sijaintinsa vuoksi Turkki on monille pakolaisille sekä vastaanottava maa että kauttakulkumaa. Muuttovirrat ovat kasvaneet pääosin Syyrian konfliktin vuoksi, ja tämän myötä Turkissa on eniten pakolaisia maailmassa, lähes 4 miljoonaa ihmistä². Näiden joukossa on noin 3,5 miljoonaa syyrialaista, joista noin 94 prosenttia elää pakolaisleirien ulkopuolella³. Turkki on tarjonnut pakolaisille merkittävää ja jatkuvaa tukea kriisin alusta alkaen.

¹ Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 7/2018 ”Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Turkille”.

² *Lähde:* YK:n pakolaisjärjestö 31. toukokuuta 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Turkki itse myöntää pakolaisaseman vain henkilöille, jotka kärsivät Euroopassa sattuvista tapahtumista. Turkki myönsi vuonna 2013 syyrialaisille ”tilapäisen suojelun piiriin kuuluvien syyrialaisien” erityisaseman. Ellei toisin mainita, tässä kertomuksessa sanalla ’pakolainen’ tarkoitetaan kaikkia kansainvälistä tai tilapäistä suojelua hakevia ihmisiä.

Kartta 1 – Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden jakautuminen Turkin maakuntiin (tilanne kesäkuussa 2018)



Lähde: YK:n pakolaisjärjestö.

3. Syyrian pakolaiskriisi vaikutti Turkin lisäksi myös EU:n jäsenvaltioihin. Yksin vuonna 2015 noin 850 000 pakolaista ylitti Välimeren Turkista Kreikkaan⁴ ja haki turvapaikkaa EU:n jäsenvaltioista. Euroopan muuttoliikeagenda hyväksyttiin toukokuussa 2015, minkä jälkeen EU ja sen jäsenvaltiot toteuttivat useita toimenpiteitä yksilöityihin haasteisiin puuttumiseksi.

4. Komissio antoi 15. lokakuuta 2015 ehdotuksen EU:n ja Turkin yhteiseksi toimintasuunnitelmaksi, jolla tuetaan Turkia muuttoliikekriisin hallinnassa. Yhteisessä toimintasuunnitelmassa yksilöidään toimenpiteitä, joita EU:n ja Turkin olisi toteutettava a) tilapäisen suojelun piiriin kuuluvien syyrialaisien ja heitä vastaanottavien turkkilaisten

⁴ EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston tietokooste Turkista, maaliskuu 2016.

yhteisöjen tukemiseksi ja b) yhteistyön parantamiseksi, jotta voidaan ehkäistä EU:hun suuntautuvaa sääntelemätöntä muuttoliikettä.

5. Ensimmäinen toimi, joka EU:n oli määrä toteuttaa toimintasuunnitelman mukaan, oli ottaa käyttöön merkittävä määrä varoja, joilla tuetaan Turkia vastaan haasteeseen, joka sille aiheutuu tilapäisen suojelun piiriin kuuluvien syyrialaisien oleskelusta maassa⁵. Varat oli määrä ottaa käyttöön mahdollisimman joustavasti ja ripeästi. Komissio vastasi tähän vaatimukseen perustamalla Turkin-pakolaisavun koordinoituvälineen.

Turkin-pakolaisavun koordinoituväline

6. Koordinoituväline on koordinoitimekanismi ”Turkin auttamiseksi vastaan pakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöjen välittömiin humanitaarisiin tarpeisiin ja kehitystarpeisiin ja kansallisten ja paikallisten viranomaisten auttamiseksi hallinnoimaan ja käsittelemään pakolaisvirroista johtuvia seurauksia”. Sen tavoitteina on koordinoida ja sujuvoittaa unionin talousarviosta ja jäsenvaltioiden kahdenvälisillä rahoitusosuuksilla rahoitettavia toimia ja lisätä pakolaisille ja heitä vastaanottaville yhteisöille Turkissa annettavan tuen tehokkuutta ja täydentävyyttä.⁶ Koordinoituväline on innovatiivinen keskitetty väline, joka eroaa muista EU:ssa käytettävistä keskitetyistä mekanismeista, kuten EU:n erityisrahastoista⁷ (ks. **taulukko 1**).

⁵ Yhteinen toimintasuunnitelma on saatavilla kokonaisuudessaan osoitteessa http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Komission päätös C(2015) 9500, sellaisena kuin se on muutettuna 10 päivänä helmikuuta 2016 annetulla komission päätöksellä, 1 ja 2 artikla.

⁷ Erityisrahasto on oikeudellinen järjestely, jossa on erillinen rahoitusrakenne ja jossa useiden avunantajien varoja keskitetään toimen rahoittamiseksi yhdessä yhteisesti sovittujen tavoitteiden ja raportointimuotojen pohjalta (lähde: Working Document XI – EU Trust Funds – Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2018 (työasiakirja XI ”EU:n erityisrahastot”, esitys Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi varainhoitovuodeksi 2018)).

Taulukko 1 – Turkin-pakolaisavun koordinoitavien keskeiset ominaispiirteet verrattuna EU:n erityisrahastoihin

	Rahoitusväline	EU:n erityisrahastot
Kuuluu EU:n talousarvioon	X	
Keskitetty mekanismi	X	X
Avunantajien kiinteät rahoitusosuudet	X	
Avoin EU:n ulkopuolisille avunantajille		X
Vastuussa hankevalinnasta		X
Erillinen tuloskehys	X	X
Erilliset tilinpäätökset		X

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7. Koordinoitavien perustettiin 1. tammikuuta 2016, ja sillä on kolmen miljardin euron määrärahat vuosiksi 2016 ja 2017⁸. Tästä määrästä miljardi euroa rahoitetaan EU:n talousarviosta ja kaksi miljardia euroa EU:n jäsenvaltioiden rahoitusosuuksista⁹ (liitteessä I esitetään Turkin-pakolaisavun koordinoitavien kansalliset rahoitusosuudet). Annettava tuki kattaa humanitaariset toimet, joihin on osoitettu 1,4 miljardin euron määrärahat, ja muut kuin humanitaariset toimet, joihin on osoitettu 1,6 miljardin euron määrärahat. Koordinoitavien avulla koordinoidaan useista olemassa olevista välineistä saatavaa rahoitusta (ks. **taulukko 2**).

⁸ Komission päätös C(2015) 9500, sellaisena kuin se on muutettuna 10 päivänä helmikuuta 2016 annetulla komission päätöksellä, 4 ja 9 artikla.

⁹ EU:n jäsenvaltiot maksoivat nämä kaksi miljardia euroa EU:n talousarvioon ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen muodossa, ja kyseinen määrä sidottiin liittymistä valmistelevalle tukivälineelle ja humanitaarisen avun budjettikohtiin. Siksi koordinoitavien rahoitetaan oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta.

Taulukko 2 – Koordinointivälineen varojen lähteet

Rahoitusvälineet (milj. euroa)	EU:n budjetti-kohta	EU:n talousarvio (a)	Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet (b)	Koord.välineen kok.määrärahat (a+b)
Humanitaarinen apu (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Liittymistä valmisteleva tukiväline	22 02 03	650	910	1 560
Kehitysyhteistyön rahoitusväline	21 02	20		20
Vakautta ja rauhaa edistävä väline	19 02 01	20		20
Muu kuin humanitaarinen apu yhteensä (2)		690	910	1 600
YHTEENSÄ (1+2)		1 000	2 000	3 000

Lähde: Euroopan komissio, ”Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen ensimmäinen vuosikertomus”.

8. Apu keskitettiin kuudelle painopistealalle: 1) humanitaarinen apu, 2) muuttoliikkeen hallinta, 3) koulutus, 4) terveydenhuolto, 5) kunnallinen infrastruktuuri ja 6) sosioekonominen tuki¹⁰. Koordinointivälineestä rahoitettavat hankkeet valitaan ja toteutetaan niihin kuuluvien välineiden kautta (ks. **taulukko 2**) kyseisen välineen sovellettavien sääntöjen ja vaatimusten mukaisesti¹¹. Tähän kuuluvat myös Syyrian kriisin johdosta perustetun EU:n alueellisen erityisrahaston (Madad-rahasto)¹² kautta toteutettavat hankkeet. **Liitteessä II** kuvataan yksityiskohtaisemmin, kuinka tämä toimii.

9. Eurooppa-neuvoston jäsenet ja Turkki vahvistivat 18. maaliskuuta 2016 annetussa EU:n ja Turkin julkilausumassa¹³ sitoumuksensa panna yhteinen toimintasuunnitelma täytäntöön

¹⁰ Ohjauskomitean toisen kokouksen pöytäkirja, 12.5.2016.

¹¹ Komission päätös C(2015) 9500, sellaisena kuin se on muutettuna 10 päivänä helmikuuta 2016 annetulla komission päätöksellä, 6 artiklan 3 kohta.

¹² Joulukuussa 2014 perustetun Madad-rahaston tavoitteena on käsitellä syyrialaispakolaisten pitkän aikavälin taloudellisia, koulutukseen liittyviä ja sosiaalisia tarpeita naapurimaissa, myös Turkissa. Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen perustamisesta lähtien osa koordinointivälineen rahoituksesta on toteutettu Madad-rahaston kautta.

¹³ EU:n ja Turkin toinen julkilausuma on saatavilla osoitteessa <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

ja pysäyttää sääntelemätön muuttoliike Turkista Kreikkaan¹⁴. Samalla ne sopivat, että koordinoitivalineen määrärahoja voitaisiin kasvattaa kolmella miljardilla eurolla ennen vuoden 2018 loppua. Eurooppa-neuvosto päätti 28. kesäkuuta 2018 käynnistää koordinoitivalineen määrärahojen toisen osuuden.

Koordinoitivalineen ohjauskomitea

10. Koordinoitivalinettä hallinnoi ohjauskomitea, jonka puheenjohtajana toimii komissio ja johon kuuluu kaikkien EU:n jäsenvaltioiden edustajia. Turkin edustajat osallistuvat komitean kokouksiin neuvonantajana ja osallistuvat tuen täytäntöönpanoon liittyviin keskusteluihin. Ohjauskomitean tehtävänä on antaa strategista ohjausta. Tämä käsittää ”yleisten painopisteiden, tuettavien toimien ja [...] välineiden vahvistamisen [sekä koordinoitivalineesta rahoitettavien] toimien koordinoinnin”¹⁵. Ohjauskomitea vastaa myös toimien täytäntöönpanon seurannasta ja arvioinnista.

11. Komissiolla on kuitenkin kokonaisvastuu toimien toteuttamisesta. Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto vastaa yhdessä EU:n Turkin-edustuston kanssa liittymistä valmistelevan tukivälineen kautta rahoitettujen hankkeiden täytäntöönpanosta, kun taas humanitaarisen avun hankkeista vastaa EU:n pelastuspalveluasioden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto (ECHO). Komissio vastaa myös Madad-rahaston kautta toteutettavista hankkeista.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

12. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida koordinoitivalineen hallinnointia ja tähän mennessä saavutettuja tuloksia. Tarkastus kattoi koordinoitivalineen perustamisen ja 31. maaliskuuta 2018 välisen ajan. Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä:

¹⁴ Komissio raportoi huhtikuussa 2018, että Turkista Kreikkaan sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana tulevia oli edelleen 97 prosenttia vähemmän julkilausuman voimaantuloa edeltävään aikaan verrattuna. Ks. lisätietoja tietokoosteesta ”EU-Turkey statement – Two years on” osoitteessa https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

¹⁵ Komission päätös C(2015) 9500, sellaisena kuin se on muutettuna 10 päivänä helmikuuta 2016 annetulla komission päätöksellä, 5 artiklan 1 kohta.

Tuetaanko Turkin-pakolaisavun koordinoitavilla Turussa olevia pakolaisia vaikuttavasti? Pääkysymys jakautui kahteen osakysymykseen:

- a) Edistykö koordinoitavien perustaminen mekanismiksi ja sen toiminta mekanismina merkityksellisen, nopean ja hyvin koordinoitun tuen antamista?

Kysymykseen vastaamiseksi tilintarkastustuomioistuin tutki, yksilöikö komissio pakolaisten ensisijaiset tarpeet ja käsittelikö se niitä nopeasti ja koordinoitusti.

- b) Onko koordinoitavilla rahoitetuissa humanitaarisen avun hankkeissa saavutettu odotetut tulokset?

Tähän kysymykseen vastaamiseksi tilintarkastustuomioistuin valitsi otoksen koordinoitavilla tuetuista hankkeista ja perehtyi niiden täytäntöönpanoon ja seurantaan ja niissä saavutettuihin tuloksiin. Suurin osa muista kuin humanitaarisen avun hankkeista¹⁶ ei ollut tarkastuksen ajankohtana vielä riittävän pitkälle edenneessä vaiheessa, joten tilintarkastustuomioistuin keskittyi tässä analyysissä osassa humanitaarisen avun hankkeisiin.

13. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen, johon kuului kymmenen humanitaarisen avun hanketta, joiden yhteisarvo oli 458 miljoonaa euroa (ks. **liite III A**).

Tilintarkastustuomioistuin kokosi otoksen siten, että se edustaisi tasapainoisesti erilaisia hankkeita, ja otti tässä huomioon hankkeiden taloudellisen merkityksen, alat (perustarpeet, suojelu, terveydenhuolto, koulutus) ja täytäntöönpanokumppaneiden tyypit (YK:n järjestöt, kansainväliset valtiosta riippumattomat järjestöt). Otos valittiin yhteensä 45:n humanitaarista apua koskevan sopimuksen joukosta, ja se edustaa 33:a prosenttia sopimusten mukaisen humanitaarisen avun kokonaismäärästä.

14. Tarkastukseen kuului asiakirjatarkastuksia ja komission eri yksiköiden, EU:n Turkin-edustuston ja EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden

¹⁶ Muulla kuin humanitaarisella avulla viitataan lähinnä pidemmän aikavälin kehitysapuun, jossa painotetaan koulutusta, terveydenhuoltoa, muuttoliikkeen hallintaa ja sosioekonomista tukea. Tällaisten hankkeiden erityisluonteen vuoksi niiden täytäntöönpano kestää jonkin aikaa, yleensä kahdesta (operatiiviset toimet, kuten koulutus tai terveyteen liittyvät laitteet) neljään vuotta (infrastruktuuriin liittyvät toimet, kuten terveysasemat ja koulut).

pääosaston Turkin-toimiston edustajien, joidenkin EU:n jäsenvaltioiden koordinoituvälineen ohjauskomiteaan kuuluvien edustajien, Turkin viranomaisten, kansainvälisten elinten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen edustajien sekä lopullisten edunsaajien haastatteluja¹⁷. Tilintarkastustuomioistuin vieraili kahdeksassa otoksen kymmenestä hankkeesta Turkkiin tammikuussa 2018 tekemänsä matkan yhteydessä¹⁸.

15. Turkin perhe- ja sosiaalipolitiikkaministeriö ei sallinut tilintarkastustuomioistuimelle pääsyä tietokantaan, joka sisälsi tarkastettujen rahansiirtohankeiden (häätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko ja opiskelua varten myönnettävä ehdollinen rahansiirto) tukikelpoiset edunsaajat. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt seuraamaan lopullisia edunsaajia rekisteröitymisestä maksuvaiheeseen. Tarkempia tietoja annetaan **kohdassa 53**.

HUOMAUTUKSET

Koordinoituvälineen kautta otettiin ripeästi käyttöön hyödyllistä tukea, mutta väline ei ollut täysin vaikuttava koordinoitimekanismina

16. Tilintarkastustuomioistuin arvioi seuraavia seikkoja:

- a) yksilöitiinkö koordinoituvälineessä pakolaisten tärkeimpiä tarpeita kattavan ja huolellisen tarvearvioinnin avulla ja käsiteltiinkö näitä tarpeita
- b) mahdollistivatko koordinoituvälineen hallintojärjestelyt sen, että kolmen miljardin euron avun käytöstä voitiin sopia ripeästi eli vuosina 2016–2017, kuten koordinoituvälineen perustamisesta annetussa komission päätöksessä säädetään
- c) oliko avun koordinointi koordinoituvälineessä vaikuttavaa. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti, sujuvoittivatko toimien valitsemiseen ja hyväksymiseen käytetyt

¹⁷ **Liitteessä III** luetellaan kaikki järjestöt, joiden edustajia haastateltiin Turkkiin tehdyn tarkastuskäynnin aikana.

¹⁸ Kahden muun hankkeen sijainti oli epäkäytännöllisen syrjäinen.

menettelyt apua ja varmistivatko ne täydentävyyden i) käytettyjen EU:n rahoitusvälineiden välillä ja ii) humanitaarisen ja muun kuin humanitaarisen tuen välillä.

Koordinointivälineellä puututtiin asianmukaisesti pakolaisten tärkeimpiin tarpeisiin lukuun ottamatta kunnallista infrastruktuuria ja sosioekonomista tukea koskevia tarpeita

17. Kolmen miljardin euron rahoituksen myöntäminen oli seurausta EU:n jäsenvaltioiden ja Turkin välisestä poliittisesta päätöksestä. Tämä summa oli merkittävä lisäys EU:n Turkille antaman avun kokonaismäärään. Summalla ei kuitenkaan pyritty kattamaan kaikkia pakolaisten tukemisen kustannuksia¹⁹.

Tarvearviointiin liittyi rajoitteita

18. EU:n ja Turkin yhteisessä toimintasuunnitelmassa (ks. **kohta 4**) edellytettiin, että EU:n toimielimet ja Turkki tekevät kattavan yhteisen tarvearvioinnin ennen kolmen miljardin euron määrärahojen maksamista²⁰. Vaikka Turkin viranomaiset osallistuivat tarvearviointiin, he eivät hyväksyneet arviointia virallisesti.

19. Tarvearviointi valmistui kesäkuussa 2016. Se oli kattava, sillä siinä arvioitiin sekä humanitaarisia tarpeita että kehitystarpeita ja annettiin hyödyllistä tietoa syyrialaispakolaisten tilanteesta sekä yksilöitiin käsittelyä tarvitsevia puutteita ottaen huomioon Turkissa tilapäisen suojelun puitteissa syyrialaisille aiemmin annettu, parhaillaan annettu ja suunniteltu apu. Se ei kuitenkaan ollut riittävän tarkka:

- a) Suurin osa tarvearvioinnissa käytetyistä numerotiedoista (esimerkiksi alakohtaiset tilastot) oli peräisin Turkin viranomaisilta. Tarvearvioinnin tehneillä konsulteilla ei ollut käytettävissään perustietoja. Siksi he eivät pystyneet vahvistamaan niiden toimenpiteiden arvioituja kustannuksia, jotka olivat tarpeen pakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöjen tarpeiden käsittelemiseksi.

¹⁹ Turkin viranomaisten tekemän ensimmäisen vaiheen tarvearvioinnin mukaan kokonaistarpeet olivat 14 454 miljoonaa euroa vuosina 2016–2018.

²⁰ EU:n ja Turkin yhteinen toimintasuunnitelma, 3 kohta, 1 osa.

- b) Saatavilla ei ollut ajantasaisia sukupuolen, ikäryhmän ja sijainnin mukaan jaoteltuja väestötietoja eikä tietoja haavoittuvuustekijöistä (esimerkiksi kotitalouksista, joissa perheen elannosta vastaa nainen, sekä lapsista ja ikääntyneistä). Konsultit totesivat tämän haitanneen vakavasti tarpeiden arviointia sekä ohjelmien ja toimien suunnittelua. Esimerkiksi sosiaalisen tuen ja koheesion alan viimeisin maanlaajuinen haavoittuvuusarviointi oli peräisin vuodelta 2013.
- c) Tarvearvioinnissa keskityttiin tilapäisen suojelun piiriin kuuluviin syyrialaisiin, eikä arvioinnissa käsitelty muiden kuin syyrialaisien (pääosin afganistanilaisten ja irakilaisien) pakolaisten tarpeita. Suuri enemmistö Turkissa olevista pakolaisista on tilapäisen suojelun piiriin kuuluvia syyrialaisia (ks. **kohta 2**). Siksi he olivat koordinoitivälineestä annettavan tuen ensisijainen kohderyhmä. Tämä ei kuitenkaan vastannut koordinoitivälineen vahvistettua tavoitetta, jonka mukaan kaikkien pakolaisten tarpeita olisi käsiteltävä.

20. Koordinoitivälineen painopistealat (ks. **kohta 8**) sovitettiin pitkälti yhteen tarvearvioinnin kanssa. Ainoa poikkeus oli muuttoliikkeen hallinta, jonka ohjauskomitea valitsi painopistealaksi, vaikka se ei sisältynyt tarvearviointiin. Perusteet muuttoliikkeen hallinnan valintaan painopistealaksi ovat kyseenalaisia, kun otetaan huomioon, että koordinoitivälineen päätavoite oli tukea pakolaisia ja heitä vastaanottavia yhteisöjä ja että muuttoliikkeen hallintaan Turkissa oli jo myönnetty noin 350 miljoonaa euroa tukea liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (koordinoitivälineen ulkopuolelta). Kahden muuttoliikkeen hallintaan liittyvän hankkeen rahoittamisen jälkeen ohjauskomitea päättikin, ettei alalle osoiteta enää lisärahoitusta.

21. Painopistealat oli määritelty laveasti, jotta varmistettiin tarvittava joustavuus vaikeassa ja nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Yksittäisissä hankkeissa pyrittiin käsittelemään pakolaisten tiettyjä tarpeita. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi 10 tarkastetun hankkeen valinnan perusteluihin ja totesi, että tämä piti paikkansa kaikkien hankkeiden kohdalla (ks. tarkemmat tiedot **liitteessä III B**). Humanitaarisen avun hankkeiden täytäntöönpanokumppaneiden on rahoitusehdotuksen toimittamisen yhteydessä kuvattava yksilöidyt ongelmat, tarpeet ja riskit sekä se, miksi ehdotettu toimi on asianmukainen ja komission Turkia koskevan humanitaarisen avun yleisstrategian mukainen. **Laatikossa 1**

kuvataan, kuinka laajimmassa koordinoituvälisestä rahoitetussa EU:n humanitaarisen avun hankkeessa käsiteltiin pakolaisten tarpeita.

Laatikko 1 – Häätälanteiden sosiaalinen turvaverkko: innovatiivinen hankerakenne pakolaisten tarpeiden käsittelemiseksi

Häätälanteiden sosiaalinen turvaverkko on laajin EU:n koskaan rahoittama humanitaarisen avun hanke, jossa pyritään auttamaan 1,3:a miljoonaa pakolaista. Hanke toteutetaan kahdessa vaiheessa vuosina 2016–2018 ja 2018–2019, ja näiden vaiheiden määrärahat ovat 348 miljoonaa euroa ja 650 miljoonaa euroa. Häätälanteiden sosiaalisen turvaverkon avulla vastataan perustarpeisiin (elintarvikkeet, muut hyödykkeet ja palvelut) tarjoamalla käteisavustuksia. YK:n järjestö toteuttaa hanketta Turkissa yhteistyössä paikallisen täytäntöönpanokumppanin ja Turkin viranomaisten kanssa. Hanke on innovatiivinen, koska se on humanitaarisen avun yhdistelmähanke, joka on sisällytetty kansalliseen sosiaaliturvajärjestelmään.

Humanitaarisen alan sidosryhmät ovat viime vuosina olleet yhä yksimielisempiä käteisavustusten hyödyistä, vaikka niihin koetaan liittyvän varojen väärinkäytön riski²¹. Tämä kävi ilmi kesäkuussa 2016 pidetyssä maailman humanitaarisen avun huippukokouksessa, jossa tuettiin ajatusta, että tarvittaessa apu olisi annettava rahansiirtoina.

Hankkeen kohderyhmänä ovat leirien ulkopuolella elävät pakolaiset, joilla on suppeat mahdollisuudet päästä kansallisille työmarkkinoille. Hankkeessa tarjotaan heille vakaa ja ennakoitava tulonlähde, joka kattaa heidän perustarpeensa eli lähinnä asumisen ja ruoan. Käytännössä pakolaiset saavat kiinteän kuukausittaisen summan (noin 30 euroa henkeä kohden). He nostavat pankkikortilla käteistä automaateista tai maksavat kortilla kaupoissa.

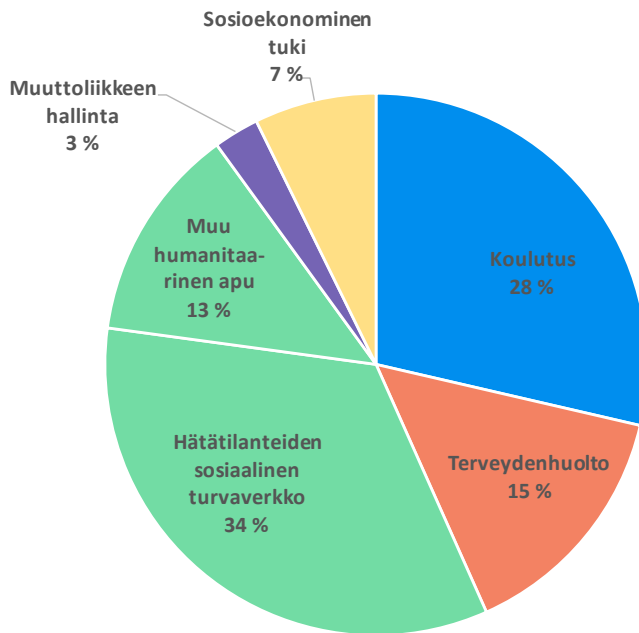
Kahta painopistealaa ei tuettu riittävästi

22. Koordinoituväliseen menot keskittyivät seuraaville painopistealoille: koulutus, terveydenhuolto ja humanitaarinen apu (lähinnä häätälanteiden sosiaalinen turvaverkko).

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

Nämä alat muodostivat noin 90 prosenttia sopimusten mukaisesta kokonaismäärästä (ks. **kaavio 1**).

Kaavio 1 – Kullekin painopistealalle koordinoitavineestä myönnetyn avun osuus (sopimusten mukaisten määrien perusteella)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien komission tietojen perusteella.

23. On hankalaa arvioida, ovatko rahoituksen jako-osuudet oikeasuhteisia painopistealojen tarpeiden laajuuteen nähden, koska ohjauskomitea ei vahvistanut ennakkoon painopistealoille osoitettavia alustavia määriä. Tämä lisää joustavuutta varojen jakamisessa, mutta toisaalta näin toimittaessa on mahdotonta arvioida suunniteltujen ja toteutuneiden menojen välisiä eroja kullakin painopistealalla.

24. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kunnalliseen infrastruktuuriin liittyvää painopistealaa ja sosioekonomiseen tukeen liittyvää painopistealaa ei käsitelty riittävästi. Kuten **laatikossa 2** kuvataan, suurimpana syynä tähän olivat komission ja Turkin viranomaisten eriävät näkemykset näiden alojen käsittelemisestä.

Laatikko 2 – Vaikeudet kunnalliseen infrastruktuuriin ja sosioekonomiseen tukeen liittyvien painopistealojen ohjelmasuunnittelussa

Kunnallinen infrastruktuuri

Komissio osoitti 200 miljoonaa euroa kunnalliseen infrastruktuuriin liittyvien tarpeiden käsittelyyn heinäkuussa 2016. Odotettuja tuloksia olivat vesi- ja jätevesihuollon sekä kiinteän jätteen keräämisen valmiuksien parantaminen. Käytännön tason toimia toteuttamaan valittiin kaksi kumppania: Euroopan investointipankki (EIP) sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD). EBRD toivoi, että sen osallistumisen ehdoksi asetettaisiin lainaosuuden sisällyttäminen sen antamaan tukeen, mutta Turkin viranomaiset eivät hyväksyneet tätä ehtoa. Laajojen neuvottelujen jälkeen EBRD oli korvattava Kreditanstalt für Wiederaufbau -kehityspankilla (KfW). Lopulta sekä EIP:n että KfW:n oli peruutettava hankkeensa, koska paikalliset instituutiot ja kunnat eivät olleet esittäneet sopivia ja riittävän pitkälle edenneitä hankkeita. Tämän vuoksi koordinoituväliseessä ei käsitelty kunnalliseen infrastruktuuriin liittyvää painopistealaa²². Tälle painopistealalle osoitetut varat siirrettiin vuoden 2017 lopussa koulutuksen painopistealalle.

Sosioekonominen tuki (pääsy työmarkkinoille, ammattikoulutus ja sosiaalinen osallisuus)

Komissio teki sosioekonomisen tuen painopistealalla sopimuksia yhteensä 215 miljoonan euron arvosta. Suurin osa näistä (68 prosenttia) tehtiin joulukuussa 2017 eli sopimuksentekokauden lopussa. Sopimusten teko viivästyi tällä alalla, koska ala ei alun perin kuulunut Turkin viranomaisten painopisteisiin ja hankkeisiin sisällytetyistä luotto-osuuksista oli erimielisyyttä. Koska kriisistä on tullut luonteeltaan yhä pitkittyneempi, suurin osa tilintarkastustuomioistuimen tapaamista sidosryhmistä katsoi, että alalle olisi osoitettava enemmän rahoitusta pakolaisten selviytymiskyvyn kehittämiseksi ja heidän talouteen ja yhteiskuntaan osallistumisensa lisäämiseksi.

²² Syyrian kriisiin vastaamiseksi vuosiksi 2018–2019 laaditussa Turkin alueellisessa pakolaisia ja kestokykyä koskevassa suunnitelmassa (3RP) todettiin tähän liittyen, että kunnalliseen infrastruktuuriin ja valmiuksiin tehtävät investoinnit ovat tärkeä painopiste (s. 5).

Koordinointivälineessä saavutettiin tavoite tehdä sopimuksia kolmen miljardin euron arvosta kahden vuoden aikana

25. Päätös perustaa koordinointiväline heijasteli tarvetta ottaa käyttöön lisävaroja. Yksi koordinointivälineen keskeisistä hyödyistä oli, että jäsenvaltiot sopivat²³ kahden miljardin euron rahoitusosuudestaan helmikuussa 2016 välittömästi välineen perustamisen jälkeen. Tämä muodosti perustan varojen ripeälle käytölle ennalta määritetyn budjetoidun määrän perusteella.

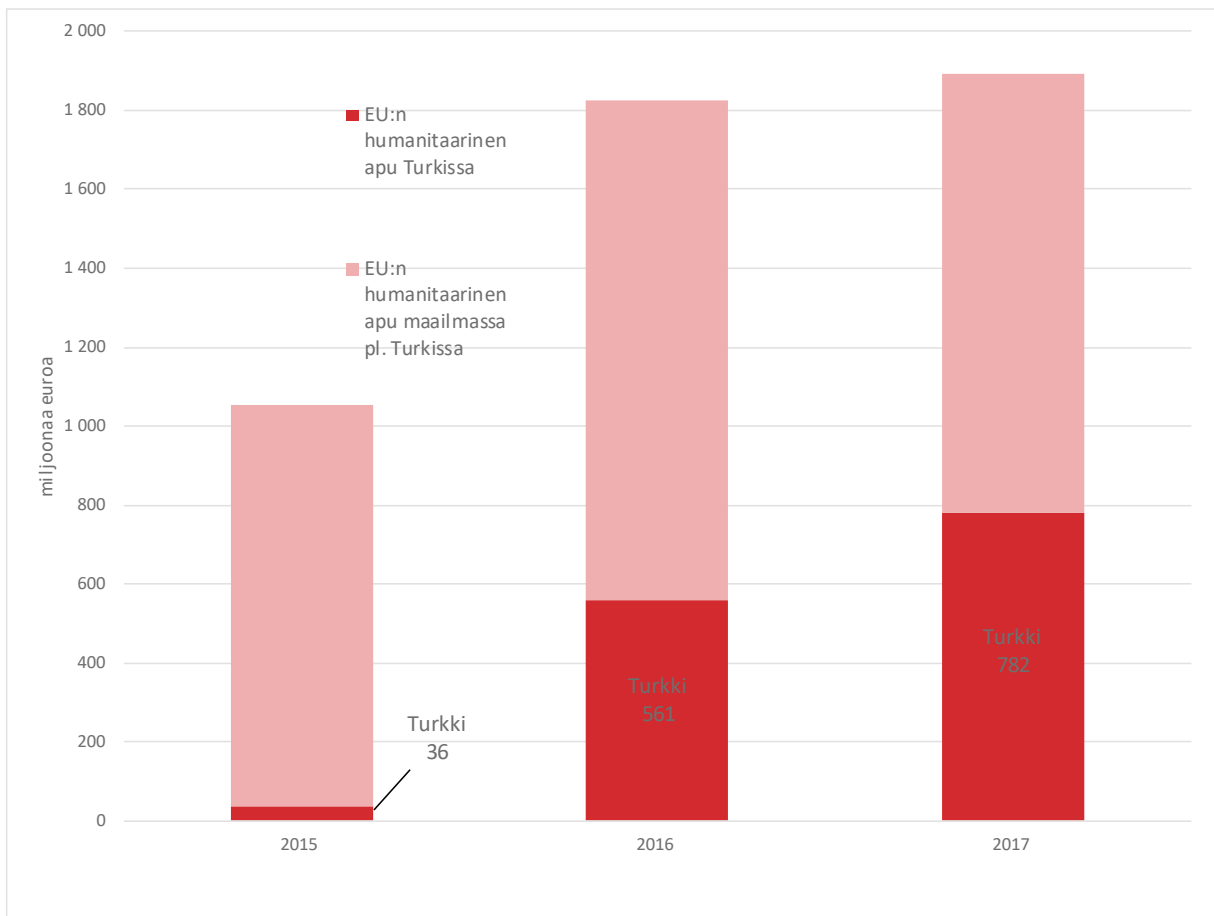
26. Koordinointivälineen oikeudellinen ja hallinnollinen kehys vahvistettiin myös suhteellisen nopeasti. Komissio ja EU:n jäsenvaltiot sopivat koordinointivälineen työjärjestyksestä 17. helmikuuta 2016 pidetyssä ohjauskomitean ensimmäisessä kokouksessa. Koordinointiväline otettiin siis käyttöön alle kolme kuukautta

29. marraskuuta 2015 pidetyn EU:n ja Turkin huippukokouksen jälkeen. **Liitteessä V** esitetään koordinointivälineen perustamiseen ja hallinointiin liittyvät keskeiset päivämäärät ja tapahtumat.

27. Koordinointivälineen varojen maksamisessa käytettiin olemassa olevien välineiden yhdistelmää (ks. **kohta 8**) ja täytäntöönpanokumppaneita. Tämän ansiosta koordinointiväline pystyi nopeasti ottamaan käyttöön merkittävästi kasvaneet Turkkiin suunnatut EU:n varat ja tekemään kolmen miljardin euron arvosta sopimuksia kahden vuoden aikana. **Kaavio 2** osoittaa, että varojen kasvu oli erityisen suurta humanitaarisen avun alalla.

²³ Sopimus tehtiin 3. helmikuuta 2016 koordinointivälineen käynnistämisen yhteydessä (ks. <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Kaavio 2 – Turkille annetun EU:n humanitaarisen avun kasvu vuosina 2015–2017 (ihmisen aiheuttamiin kriiseihin budjetoidun EU:n humanitaarisen avun perusteella)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

28. Koordinointivälineen nopean perustamisen ja rahoituksen vaikuttavan yhdistämisen lisäksi komission valitsemat täytäntöönpanomekanismit, joita kuvataan jäljempänä, olivat keskeinen tekijä, jonka ansiosta koordinointiväline pystyi saavuttamaan tavoitteensa ja tarjoamaan apua nopeasti.

- a) Komissio asetti Turkin viranomaisten käyttöön ilman ehdotuspyyntöä kolme suoraa avustusta, joiden yhteisarvo oli 660 miljoonaa euroa. Ne oli tarkoitettu laajamittaisiin muihin kuin humanitaarisen avun hankkeisiin. EU:n suoraa avustuksia käytetään Turkissa yleensä huomattavasti pienempiin hankkeisiin, ja keskimääräinen avustus on miljoona euroa.

b) Myönnettyistä kaikkiaan kolmen miljardin euron määrärahoista 70 prosenttia kanavoitiin YK:n järjestöille ja kansainvälisille rahoituslaitoksille (ks. liite II). Tämä edisti osaltaan käyttövalmiuksien lisäämistä, koska tämältyyppisillä organisaatioilla on yleensä valmiudet toteuttaa laajoja hankkeita, kuten hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko. Se on monimuotoinen käteisavustushanke, joka pantiin täytäntöön tärkeimmäksi humanitaarisen avun tarjoamisen välineeksi ja jonka määrärahat olivat 998 miljoonaa euroa (ks. laatikko 1).

29. Kohdissa 25–28 kuvatut yhdistetyt ominaispiirteet eivät ole aina muiden EU:n välineiden tai EU:n erityisrahastojen käytettävissä koordinoitavälineen ulkopuolella. Tämä selittää sen, että koordinoitavälineeseen osoitettujen liittymistä valmistelevalle tukivälineen varojen käytöstä tehtiin sopimukset jopa viisi kertaa nopeammin kuin tukivälineen tavanomaisten varojen käytöstä Turkissa. Liitteestä VI ilmenee, että sopimuksenteko oli koordinoitavälineessä myös nopeampaa kuin EU:n erityisrahastoissa.

Koordinoitavälineellä edistettiin yhteensovittamisen tehostamista mutta avun sujuvoittamista ja täydentävyyttä ei saavutettu järjestelmällisesti

30. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, koordinoitiinko ja sujuvoitettiin koordinoitavälineen avulla eri välineistä annettua apua tehottomuuksien (esimerkiksi päällekkäiset hankkeet) riskin vähentämiseksi ja parannettiin välineellä tuen täydentävyyttä ja helpotettiin siten siirtymistä humanitaarisesta avusta muuhun kuin humanitaariseen apuun.

31. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio koordinoi koordinoitavälineen strategista suuntaa yhteisen tarvearvioinnin, hallintorakenteen (ohjauskomitea) sekä humanitaarisen ja muun kuin humanitaarisen tuen kattavan tuloskehityksen kautta. Tämä mahdollisti koordinoinnin ja tietojenvaihdon komission kahden keskeisen asiasta vastaavan pääosaston (naapurisuuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto sekä EU:n pelastuspalveluasuiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto) sekä Madad-rahaston välillä.

32. Komissio ei kuitenkaan asettanut selkeitä rajoja välineiden ja täytäntöönpanokumppaneiden välille. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että joissakin

tapauksissa koordinoitivälineessä käytetyillä rahoitusvälineillä tuettiin hyvin samankaltaisia toimia terveydenhuollon ja koulutuksen alalla. Tämän vuoksi samankaltaisten toimien rahoittamiseen käytettiin rinnakkaisia hallintorakenteita, mikä edellytti komissiolta ja kumppaneilta perusteellisia koordinoititoimia päällekkäisyyksien riskin pienentämiseksi. Tämä ei sovi yhteen sen kanssa, että koordinoitivälineen tavoitteena on sujuvoittaa EU:n apua. **Laatikossa 3** annetaan esimerkkejä siitä, kuinka koordinoitivälineestä rahoitettiin samankaltaisia toimia eri välineistä.

Laatikko 3 – Esimerkkejä eri välineistä rahoitetuista samankaltaisista toimista

Koulutus

Koulutusosalalla täytäntöönpanokumppanit saivat koordinoitivälineen kautta rahoitusta kolmesta välineestä ja myös liittymistä valmistelevalta tukivälineen varoista (koordinoitivälineen ulkopuolella) sekä EU:n jäsenvaltioiden kahdenvälisistä rahoitusosuuksista. EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston koulutusalan tärkein hanke (opiskelua varten myönnettävä ehdollinen rahansiirto) keskittyy viralliseen koulutukseen. Madad-rahastosta ja liittymistä valmistelevalta tukivälineestä tuettiin kuitenkin myös viralliseen ja epäviralliseen koulutukseen liittyviä toimia koordinoitivälineen puitteissa ja sen ulkopuolella²⁴. Tämän seurauksena oli rinnakkain toiminnassa kolme eri hankkeiden valintalautakuntaa – EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastosta, liittymistä valmistelevalta tukivälineestä ja Madad-rahastosta – ja ne kaikki hyväksyivät samankaltaisia hankkeita. Lisäksi Turkissa oli myös muita koulutusalaan tukevia avunantajia, mikä vaikeutti koordinoitua. **Liitteessä VII** esitellään koordinoitivälineestä ja sen ulkopuolella rahoitettujen koulutustoimien monimutkaisuutta.

²⁴ Komissio määrittelee vuoden 2017 Turkia koskevassa humanitaarisen avun täytäntöönpanosuunnitelmassa virallisen koulutuksen koulutusjärjestelmäksi, jossa on hierarkiaan perustuvat rakenteet ja jossa edetään aikajärjestyksessä tasolta tai asteelta toiselle tietystä alkupisteestä loppupisteeseen. Suunnitelman mukaan virallinen koulutus annetaan yleensä koululaitoksessa ja siihen liittyy jonkinlainen arviointi, joka johtaa todistuksen tai pätevyyden myöntämiseen. Epävirallinen koulutus määritellään suunnitelmassa koulutusta koskevaksi joustavaksi lähestymistavaksi, jossa oppimiseen käytetään vaihtoehtoisia, muodollisen järjestelmän ulkopuolisia tapoja.

Suojelu

- Humanitaariseen apuun liittyvällä painopistealalla esitettiin kesäkuussa 2016 rahoitettavaksi 40 miljoonan euron arvoinen hanke, jota lykättiin ja joka myöhemmin hylättiin, koska ehdotetut toimet oli jo määrä kattaa Madad-rahastosta toisen kumppanin kanssa tehdyllä sopimuksella. Sopimus tehtiin 31. maaliskuuta 2017 eli yhdeksän kuukautta EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastolle toimitetun alkuperäisen ehdotuksen jälkeen.
- Sama täytäntöönpanokumppani toteutti samanaikaisesti naisten ja tyttöjen turvatiloihin liittyviä toimia, joita rahoitettiin kahdesta EU:n lähteestä: i) koordinoitivälineestä EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston kautta ja ii) koordinoitivälineen ulkopuolella liittymistä valmistelevaan tukivälineeseen kuuluneen 40 miljoonan euron arvoisen hankkeen alihankkijana. Tämä johti käytännössä siihen, että pääosasto ja EU:n edustusto hallinnoivat ja seurasivat samoja toimia rinnakkain, vaikkakin eri maantieteellisillä alueilla. Koordinoitivälineen ulkopuolella rahoitettuja toimia ei tässä tapauksessa myöskään otettu mukaan välineen tuloskehukseen, vaikka ne olivat luonteeltaan ja ajoitukseltaan hyvin samankaltaisia.

33. Kuten edellä todettiin, komissio pystyi nopeuttamaan rahoituksen myöntämistä koordinoitivälineestä, kun tuki kanavoitiin eri välineiden kautta (ks. **kohta 27**). Toisaalta tämä mutkisti koko koordinoitivälineen hallintaa, täytäntöönpanoa ja valvontaa. Näillä välineillä on erilaiset toimeksiannot ja oikeudelliset kehykset, erilaiset täytäntöönpanomekanismit ja erilaiset raportointi- ja seurantavaatimukset, ja eri yksiköt hallinnoivat niitä. Turkkiin käytetyillä koordinoitivälineen ulkopuolisilla EU:n varoilla tuettiin osin samoja painopistealoja kuin koordinoitivälineellä²⁵. Osa tilintarkastustuomioistuimen Turkin-matkansa aikana haastattelemissa sidosryhmistä totesi, että tilanne oli sekava erityisesti sen suhteen, mikä kunkin välineen tehtävän oli määrä olla.

34. Avun täydentävyyden varmistamista koskevaan koordinoitivälineen ilmoitettuun tavoitteeseen kuuluu myös humanitaarisen ja muun kuin humanitaarisen tuen välinen yhteys. Vaikka tilintarkastustuomioistuin löysi terveydenhuoltoalalta joitakin hyviä

²⁵ Koordinoitivälineen ulkopuolella toteutettiin EU:n hankkeita, joiden arvo oli yhteensä yli 200 miljoonaa euroa, samanaikaisesti koordinoitivälineen kautta Turkissa oleville pakolaisille annetun tuen kanssa.

esimerkkejä, joissa komissio varmisti, että humanitaarisesta avusta siirryttäisiin pysyvämpään kehitysapuun, tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei tällainen täydentävyys toteutunut järjestelmällisesti. Komissio ei esimerkiksi laatinut EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastolle, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastolle ja EU:n jäsenvaltioille²⁶ yhteisiä täytäntöönpanosuunnitelmia, vaikka tällaiset suunnitelmat olisivat voineet parantaa EU:n avun yleistä johdonmukaisuutta ja sujuvoittaa avun antamista. Tilintarkastustuomioistuin pitää yhteisiä täytäntöönpanosuunnitelmia hyvänä käytäntönä, ja komissio sovelsikin sitä suunnitellessaan Jordanian ja Libanonin yhteisiä humanitaarisen avun ja kehitysavun kehyksiä, kun tavoitteena oli kehittää kattava ja yhteinen vastaus²⁷.

35. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista kymmenestä humanitaarisen avun hankkeesta seitsemässä ei löytynyt näyttöä mahdollisista sovitusta siirtymä- tai irtautumisstrategioista, joiden mukaisesti humanitaarisen avun hankkeet, joilla katetaan tavallisesti tarpeita hätätilanteissa, voitaisiin korvata koordinoitavalla muilla kuin humanitaarisen avun hankkeilla tai Turkin toimilla, jos tarpeet venyvät keskipitkiksi tai pitkiksi. Joissakin tapauksissa tarkastetuissa hankkeissa toteutettiin jatkotoimia, jotka rahoitettiin edelleen humanitaariseen apuun osoitetuin varoin ja joiden täytäntöönpanokausi ulottuu vuotta 2018 pidemmälle. EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston asettama alustava määräaika

²⁶ EU:n jäsenvaltioiden suorilla kahdenvälisillä rahoitusosuuksilla, erityisesti Saksan rahoitusosuudella, joka oli yli 175 miljoonaa euroa vuonna 2017, pyrittiin rahoittamaan samankaltaisia toimia ja kumppaneita kuin koordinoitavalla (ks. *liite VII* koulutusalan osalta).

²⁷ Syyrian kriisin johdosta perustetulla Jordaniaa koskevalla yhteisellä humanitaarisen avun ja kehitysavun kehyksellä pyritään käsittelemään humanitaarisia, keskipitkän aikavälin ja kehitysavun painopisteitä ja integroimaan ja yhdistämään siten aiempaa paremmin naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston, Madad-rahaston sekä EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston suunniteltuja toimia.

humanitaarisesta avusta pois siirtymiselle oli vuoden 2018 loppu²⁸. Määräaika jatkettiin myöhemmin. **Laatikossa 4** esitetään esimerkkejä tarkastettujen hankkeiden otoksesta löydetyistä hyvistä ja huonoista siirtymästrategioista.

Laatikko 4 – Esimerkkejä hyvistä ja huonoista hankkeiden siirtymästrategioista

Hanke 4, syyrialaispakolaisille mukautettujen ja kulttuuriset tekijät huomioon ottavien terveydenhuoltopalvelujen tukeminen, on osoitus siitä, kuinka komissio käytti koordinoituvälinettä edistääkseen EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston ja liittymistä valmistelevan tukivälineen rahoituksen välistä synergiaa, tarkoituksena varmistaa sujuva siirtyminen humanitaarisesta avusta kehitysapuun.

Alkuperäinen sopimus oli arvoltaan kaksi miljoonaa euroa, minkä jälkeen pääosasto myönsi 10 miljoonaa euroa syyrialaisen terveydenhuoltohenkilöstön (lääkäreiden ja sairaanhoitajien) kouluttamiseen maaliskuun 2017 ja maaliskuun 2018 välillä, jotta he voisivat työskennellä Turkin terveydenhuoltojärjestelmässä. Koulutus jatkui maaliskuun 2018 jälkeen, kun Madad-rahastosta osoitettiin 11,5 miljoonaa euroa lisärahoitusta. Koulutuksen jälkeen henkilöstö palkattiin maahantulijoille tarkoitettuun terveyskeskukseen. Heidän palkkansa maksoi terveysministeriö, joka käytti liittymistä valmistelevan tukivälineen erityistoimenpiteestä myönnetystä 300 miljoonan euron suorasta avustuksesta saamaansa rahoitusta.

Hanke 1, hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko (ks. **laatikko 1**), suunniteltiin vuonna 2016, ja sillä oli määrä vahvistaa olemassa olevia kansallisia valmiuksia. Hankkeen kestävyys oli määrä varmistaa integroimalla hankkeessa tuetut pakolaiset kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin.

²⁸ EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston Turkin hallinnointikehyksessä maaliskuulta 2017 todetaan, että tavoitteena on siirtää pakolaisille mukautetut palvelut [Turkin] järjestelmään, muiden kansallisten toimijoiden palveluihin tai muihin kehitysvälineisiin, kun nämä valmiudet on kehitetty. Kehyksen mukaan siirron odotetaan olevan lähes valmis 31.12.2018 mennessä, lukuun ottamatta mahdollisia poikkeuksia joissakin erityispalveluissa.

Rahansiirtoja koskevista komission ohjeista²⁹ todetaan, että käteisavustuksia olisi tarjottava erityisesti pitkittyneissä kriiseissä sillä ajatuksella, että avustukset korvataan mahdollisimman pian pidemmän aikavälin kehitysaputoimilla tai hallituksen toimilla.

Tarkastuksen ajankohtana hankkeella ei ollut selkeää irtautumisstrategiaa, jossa olisi määrätty, kenelle vastuu hätätilanteiden sosiaalisesta turvaverkosta siirtyisi EU:n rahoituksen päätyttyä, ja neuvottelut olivat kesken. Hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko oli sisällytetty kansalliseen sosiaaliturvajärjestelmään, mutta se oli edelleen täysin riippuvainen EU:n rahoituksesta.

Hankkeen jatkaminen vuoteen 2018 antoi komissiolle lisäaikaa neuvotella irtautumisstrategiasta. Vastuun siirtämisen onnistuminen riippuu kuitenkin viime kädessä Turkin viranomaisten halukkuudesta ottaa vastuu hankkeesta ja osoittaa riittävät varat sen rahoittamiseksi.

Haastavassa tilanteessa humanitaarisen avun hankkeilla edistettiin pakolaisten perustarpeiden kattamista, mutta hankkeilla ei aina saatu rahoille odotettua vastinetta

36. Tilintarkastustuomioistuin arvioi koordinoitavälineestä annetun humanitaarisen avun tehokkuutta ja vaikuttavuutta³⁰ ja kiinnitti huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- a) varmistiko komissio, että rahoitettujen hankkeiden kustannukset olivat kohtuullisia odotettuihin tuloksiin nähden, ja toteutettiin hankkeet oikea-aikaisesti
- b) seurasiko komissio koordinoitavälineen menoja kokonaisvaltaisesti ja tuottiko komissio riittävästi merkityksellistä tietoa saavutetuista tuloksista
- c) saavutettiin hankkeissa suunnitellut tuotokset (eli tuotokset ja saavutukset) ja odotetut tulokset (eli tuotoksista aiheutuvat muutokset).

37. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 10 humanitaarisen avun hanketta, jotka pantiin täytäntöön epäsuoran (YK:n järjestöt) tai suoran (kansainväliset valtiosta riippumattomat

²⁹ Ohjeet EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston rahoittamille kumppaneille keskisuurten tai suurten rahansiirtojen tarjoamiseksi vuoden 2017 humanitaarisen avun täytäntöönpanosuunnitelman puitteissa.

³⁰ Tilintarkastustuomioistuin tarkoittaa 'tehokkuudella' parasta suhdetta käytettyjen resurssien ja tuotettujen tuotosten tai tulosten välillä ja 'vaikuttavuudella' sitä, missä määrin tavoitteen on saavutettu.

järjestöt) hallinnoinnin avulla (ks. liite III A). Vaikka täytäntöönpanossa oli ollut viiveitä, yhdeksän käynnissä olevaa hanketta³¹ oli edistynyt niin pitkälle, että tilintarkastustuomioistuin pystyi raportoimaan tarkastuksen ajankohtaan mennessä saavutetuista tuotoksista ja tuloksista.

Hankkeiden tehokkuutta on mahdollista parantaa

Komission tekemässä kustannusten kohtuullisuuden arvioinnissa on puutteita

38. Komissio totesi vuosien 2016 ja 2017 Turkia koskevissa humanitaarisen avun täytäntöönpanosuunnitelmissa, että tuetuissa toimissa olisi painotettava yleisesti kustannustehokkuutta ja -vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei komissio hanke-ehdotuksia tarkastellessaan arvioinut budjetoitujen kustannusten kohtuullisuutta johdonmukaisesti ja kattavasti. Erityisesti voidaan todeta seuraavaa:

- a) Viidessä hankkeessa kymmenestä ei arvioitu asianmukaisesti hallinnollisten kustannusten ja toimintakustannusten suhdetta.
- b) Neljässä hankkeessa kymmenestä ei laskettu kustannuksia edunsaajaa kohden. Silloin kun edunsaajakohtaiset kustannukset oli laskettu, aina ei ollut arvioitu, oliko kustannusten suhde kohtuullinen.

39. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että komissio työskentelee humanitaarista apua tarjotessaan erilaisissa ympäristöissä, mikä voi tehdä vakiokustannusten tai määrällisten vertailuarvojen käyttämisestä vaikeaa. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että näitä välineitä voitaisiin käyttää, erityisesti samojen kumppaneiden täytäntöönpanemissa peräkkäisissä hankkeissa. Viisi tarkastettua hanketta oli tässä tilanteessa, mutta komissio ei tehnyt perusteellista hankkeiden välistä vertailua. Laatikossa 5 annetaan

³¹ Hankkeen 3 (opiskelua varten myönnettävä ehdollinen rahansiirto) alustavat tulokset, joissa seurattiin koulunkäyntiä ja koulutukseen ilmoittautumista, eivät vielä olleet saatavilla tarkastuksen ajankohtana, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt arvioimaan hankkeen tuloksia.

esimerkkejä komission tekemien kustannusten kohtuullisuuden riittämättömästä arvioinnista.

Laatikko 5 – Esimerkkejä kustannusten kohtuullisuuden riittämättömästä arvioinnista

Komissio ei analysoinut hankkeen 4 kustannusten kohtuullisuutta eikä viitannut siihen. Komissio arvioi hankkeen 10 hallinnollisten kustannusten ja toimintakustannusten suhteen olevan hyväksyttävä. Komissio ei kuitenkaan dokumentoinut arvion tueksi tehtyä analyysia.

Hanke 5 oli jatkohanke, jolla jatkettiin kahta edellistä saman kansainvälisen valtiosta riippumattoman järjestön täytäntöön panemaa avustusta. Alun perin hankkeessa pyrittiin tarjoamaan Turkissa joitakin terveyspalveluja, jotka liittyivät muun muassa hengenpelastukseen, fyysiseen kuntoutukseen, mielenterveyteen, sukupuoleen perustuvaan väkivallan uhrien hoitoon sekä suojeluun. Komission laskelmien mukaan edunsaajakohtaiset kustannukset olivat 19,50 euroa, kun ne kahden aiemman avustuksen kohdalla olivat olleet 10,88 euroa ja 105,11 euroa. Vaikka osa toimista oli erilaisia, komissio ei dokumentoinut riittävästi analyysia niin, että syyt näihin eroihin olisi yksilöity ja olisi määritetty, olivatko kustannukset kohtuullisia.

40. Komissiolla ei ollut YK:n järjestöjen toteuttamista humanitaarisen avun hankkeista täydellistä yhteenvetoa kustannuksista, jotka aiheutuivat (paikallisilla) täytäntöönpanokumppaneilla teetetyistä alihankinnoista. Ilman tällaista yhteenvetoa komissio ei voi arvioida kustannusten kohtuullisuutta perusteellisesti.

Hätätilanteiden sosiaalisella turvaverkolla on hyvä tehokkuussuhde, mutta se voisi olla vieläkin tehokkaampi

41. Käteisenä annettavien avustusten kustannustehokkuutta voidaan arvioida paremmin, koska on helpompaa määrittää, kuinka paljon apua lopullisille edunsaajille päätyy. Hankkeen kustannustehokkuuden mittaamiseksi edunsaajien suoraan saamaa määrää verrataan toimen muihin kustannuksiin (tehokkuussuhde).

42. Hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon (ks. laatikko 1) kohdalla komissio oli vuonna 2016 asettanut alkuperäiseksi tavoitetehokkuussuhteeksi 85:15³². Tavoitesuhdetta

³² Tosiasiallinen saavutettu tehokkuussuhde ei ollut vielä tiedossa tarkastuksen ajankohtana.

korotettiin vuonna 2018, jolloin suhteeksi asetettiin 87,5:12,5. Tilintarkastustuomioistuin vertaili tätä suhdetta muihin alueella toteutettaviin, komission rahoittamiin perustarpeita käsitteleviin hankkeisiin ja havaitsi, että näiden hankkeiden keskimääräinen tehokkuussuhde oli 79:21³³.

43. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että hätätilanteiden sosiaaliselle turvaverkolle laskettuun tehokkuussuhteeseen ei sisälly kaikkia hankkeeseen suoraan liittyviä kustannuksia eikä etenkin kustannuksia, joita aiheutuu hankkeen täytäntöönpanoa sosiaalisen avun ja solidaarisuuden säätiöiden kautta tukevalle Turkin perhe- ja sosiaalipolitiikkaministeriölle. Nämä säätiöt vastaanottavat pakolaisilta hätätilanteiden sosiaaliseen turvaverkkoon liittymistä koskevat hakemukset, arvioivat hakemusten tukikelpoisuutta ja tekevät kotikäyntejä. Säätiöt harjoittavat toimintaa noin 1 000 toimistossa Turkissa.

44. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi myös seuraavat tavat, joilla hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon tehokkuutta voitaisiin mahdollisesti parantaa.

- a) Hanketta toteuttaa YK:n järjestö, joka voi vaatia itselleen enintään 7 prosenttia hankkeen suorista kokonaiskustannuksista korvaukseksi aiheutuneista välillisistä kustannuksista, kuten päätoimipaikan tasolla aiheutuneista hallinnointi- ja hallintokustannuksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tämä prosenttiosuus on komission ja YK:n välisen rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen³⁴ mukainen mutta sitä käytetään tavallisesti hankkeissa, joiden määrärahat ovat huomattavasti pienemmät. Hankkeen laajuuden³⁵ vuoksi budjetoidut välilliset kustannukset olivat kahdessa vaiheessa yhteensä 64 miljoonaa euroa³⁶. Määrän

³³ Otokseen sisältyi sekä todellisia että suunniteltuja tehokkuussuhteita.

³⁴ Rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen yleisten ehtojen 19.4 artikla.

³⁵ EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston rahoittamien hankkeiden määrärahat ovat koordinoituvälisessä keskimäärin yhdeksän miljoonaa euroa ja maailmanlaajuisesti kaksi miljoonaa euroa.

³⁶ Välillisten kustannusten prosenttiosuus oli hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon ensimmäisessä vaiheessa seitsemän prosenttia ja toisessa vaiheessa 6,5 prosenttia.

suuruudesta huolimatta saataville ei asetettu näyttöä sen tueksi, että kustannukset olivat kohtuullisia ja ne oli pidetty mahdollisimman alhaisina³⁷. Sen sijaan kustannukset asetettiin ylärajaan.

- b) Hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon rahoitus siirretään YK:n täytäntöönpanokumppanilta pankille paikallisen täytäntöönpanokumppanin kautta. Paikallinen täytäntöönpanokumppani saa varojen siirrosta 8,9 miljoonan euron suuruisen ”rahansiirtomaksun” (yksi prosentti kaikista tehtävistä siirroista). Komissio ei esittänyt riittäviä perusteluja maksun tarpeellisuudesta, kun otetaan huomioon, että varat voitaisiin siirtää pankille suoraan kierrättämättä niitä paikallisen täytäntöönpanokumppanin kautta. Sitä paitsi toisessa tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneessa käteisavustushankkeessa (hanke 3, opiskelua varten myönnettävä ehdollinen rahansiirto) ei peritty tällaisia maksuja. Paikallinen täytäntöönpanokumppani perii lisäksi kiinteän 7 prosentin osuuden välillisiä kustannuksia varten.
- c) Maksetun ennakkorahoituksen taso ei ole asianmukainen. EU:n ja YK:n kumppanuutta sääntelevän oikeudellisen kehyksen mukaisesti komission on maksettava ennakkorahoituksena 80 prosenttia sopimuksen mukaisesta kokonaismäärästä ennen hankkeen alkamista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei ennakkorahoituksen taso ole mukautettu tarkastettujen käteisavustushankkeiden (häätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko ja opiskelua varten myönnettävä ehdollinen rahansiirto) menomalleihin. Esimerkiksi hätätilanteiden sosiaalisessa turvaverkossa täytäntöönpanokumppanille maksettiin ensimmäisessä vaiheessa ennakkoon 278 miljoonaa euroa ja toisessa vaiheessa 520 miljoonaa euroa. Varat oli kuitenkin määrä maksaa tasaerissä 16 ja 13 kuukauden kuluessa. Opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron toisessa vaiheessa komissio maksoi joulukuussa 2017 ennakkoon 40 miljoonaa euroa, ja ensimmäinen maksukierros on määrä toteuttaa syyskuun 2018 lopussa.

³⁷ Tämä vaatimus sisältyi vuoden 2016 humanitaarisen avun täytäntöönpanosuunnitelman tekniseen liitteeseen, jossa todettiin, että hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon ominaispiirteenä on ainakin se, että yleiskustannukset olisi pidettävä mahdollisimman alhaisina ja ne olisi perusteltava asianmukaisesti.

Täytäntöönpanokumppanit pitävät ennakkomaksuille mahdollisesti kertyvän koron, eikä sitä sijoiteta uudelleen hätätilanteiden sosiaaliseen turvaverkkoon tai opiskelua varten myönnettävään ehdolliseen rahansiirtoon.

Täytäntöönpanon viivästykset heikensivät tehokkuutta suurimmassa osassa tarkastetuista hankkeista

45. Oikea-aikaisuus on tehokkuuden tärkeä osatekijä. Se voi vaikuttaa myös kustannustehokkuuteen, sillä viivästyneissä hankkeissa saatetaan edelleen joutua maksamaan hallintokustannuksia, kuten vuokria ja palkkoja, jolloin lopullisille edunsaajille jää vähemmän varoja. Tarkastetuista kymmenestä hankkeesta yhdeksän viivästyi, ja niitä oli pidennettävä keskimäärin 60 prosenttia³⁸. Yhdessä tapauksessa alkuperäisiä määrärahoja tarkistettiin ylöspäin, ja kolmessa tapauksessa määrärahoja pienennettiin, koska joitakin suunniteltuja toimia ei voitu toteuttaa (ks. liite III A).

46. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi viivästyksille monia syitä. Viidessä tapauksessa viivästykset johtuivat pääosin hankkeisiin liittyneistä teknisistä ja hallinnollisista rajoitteista, kuten tarvittavan teknisen laitteiston tai hankkeiden täytäntöönpanoon tarvittavan kokeneen henkilöstön puutteesta. Yhdessä tapauksessa komissio myönsi pidennyksen, jotta toimet pystyttiin siirtämään paremmin kansalliseen järjestelmään. Kolmessa tapauksessa hankkeiden ripeää täytäntöönpanoa häirtasivat rajoitteet, jotka liittyivät Turkin viranomaisten valtiosta riippumattomille järjestöille asettamaan säädös- ja sääntelykehukseen³⁹. Tämän vuoksi siihen saakka Turkissa toimineiden kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamisissa EU-hankkeissa oli merkittäviä viivästyksiä tai niiden toimintaa supistui huomattavasti. Komissio vastasi tilanteeseen

³⁸ Hankkeiden alkuperäinen suunniteltu kesto oli keskimäärin 12 kuukautta, ja niitä pidennettiin keskimäärin seitsemällä kuukaudella.

³⁹ Monia valtiosta riippumattomia järjestöjä on lopetettu hallituksen määräyksillä tai niiden toimintaa on rajoitettu merkittävästi soveltamalla voimassa olevia oikeudellisia vaatimuksia huomattavasti aiempaa tiukemmin tai asettamalla uusia vaatimuksia. Esimerkiksi joillakin kansainvälisillä valtiosta riippumattomilla järjestöillä oli vaikeuksia uusien rekisteröintiään, avata pankkitilejä ja saada työlupia tai käyttöön otettu uusi yhteistyölupa, jonka kansainväliset valtiosta riippumattomat järjestöt tarvitsevat yhteistyöhön paikallisten täytäntöönpanokumppaneiden kanssa.

tarvittaessa joustavasti ja myönsi pidennyksiä sopimukseen ja tarkisti joissakin tapauksissa alkuperäisiä tavoitteita.

47. Komissiolla oli myös vaikeuksia saada rahoitusvaiheessa Turkin viranomaisten hyväksyntä kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen osallistumiselle. Esimerkiksi perhe- ja sosiaalipolitiikkaministeriö ei hyväksynyt sitä, että kansainväliset valtiosta riippumattomat järjestöt toteuttavat tiettyjä keskeisiä suojelutoimia, kuten asianhallintaa ja kotikäyntejä. Komission oli peruutettava neljä hanketta, joiden määrärahat olivat yhteensä 14 miljoonaa euroa, vaikka niiden rahoituksen katsottiin olevan asianmukaista kiireelliseen pakolaisten suojelutarpeeseen vastaamiseksi. **Laatikossa 6** annetaan esimerkkejä hankkeiden viivästyksistä ja hankkeiden kohtaamista vaikeuksista.

Laatikko 6 – Esimerkkejä hankkeiden viivästyksistä ja hankkeiden kohtaamista vaikeuksista

Hanke 2 – Suojelun ja kestävien ratkaisujen tarjoaminen Turkissa oleville pakolaisille ja turvapaikanhakijoille

Yksi hankkeen 2 keskeisistä toimista oli avustaa Turkin sisäministeriön muuttoliikkeen hallinnan pääosastoa 2,7 miljoonan syyrialaispakolaisen rekisteritietojen varmentamisessa, ajantasaistamisessa ja korjaamisessa. Hankkeen toteutti YK:n järjestö. Varmennustoiminnan alku viivästyi seitsemällä kuukaudella. Suurimpia syitä viivästyksiin olivat heinäkuun 2016 vallankaappausyrityksen seuraukset, jotka johtivat sisäisiin muutoksiin hallinnon instituutioissa Turkin muuttoliikkeen hallinnan pääosaston vanhempien virkamiesten erottamisen ja muiden turvallisuusrajoitteiden vuoksi. Lisäksi hankkeen suunnitteluvaiheessa laadittu aikataulu oli ollut liian kunnianhimoisen, kun otetaan huomioon käytännön tason tekniset, valmiuksiin liittyvät ja hallinnolliset rajoitteet. Hankkeen alkuvaiheessa oli esimerkiksi puutetta varmennuskeskuksiin tarvitusta kokeneesta henkilöstöstä, ongelmia Turkin sisäministeriön muuttoliikkeen hallinnan pääosaston tietokannan toiminnan kanssa ja ongelmia internetyhteyksissä.

Näiden vaikeuksien vuoksi sopimukseen tehtiin kaksi muutosta, joilla hanketta pidennettiin 12 kuukaudella ja määrärahoja lisättiin 8 miljoonalla eurolla.

Hanke 8 – Pakolaisten suojelun keskeisiin huolenaiheisiin liittyvien riskien pienentäminen

Tarkastetussa hankkeessa pyritään parantamaan haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten suojelua asianhallinnan ja yksilöllisen suojeluavun avulla ja tarjoamalla tietoa ja oikeusapua. Hanke

käynnistettiin vuonna 2017, ja se on jatkoa aiemmalle komission rahoittamalle hankkeelle, jota sama kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö on toteuttanut vuodesta 2015 lähtien.

Täytäntöönpanokumppaneilla oli alusta alkaen vaikeuksia saada Turkin viranomaisilta lupia toimia alun perin suunnitelluissa paikoissa (Gaziantepissä, Ankarassa ja Sanliurfassassa) ja saada paikallisten valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön tarvittavia yhteistyölupia.

Tämän vuoksi hanketta pidennettiin 13 kuukaudesta 22 kuukauteen, sen toimet järjestettiin uudelleen ja sen määrärahoja pienennettiin 20 prosenttia, koska täytäntöönpanokumppani ei pystynyt toimimaan Ankarassa.

Hanke 10 – Haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisnaisten ja -tyttöjen tukeminen

Hankkeen tarkoituksena oli parantaa naisten ja tyttöjen mahdollisuuksia päästä turvatiloihin ja saada erityispalveluja perustamalla tätä varten keskuksia ja pitämällä niitä toiminnassa. Paikallinen täytäntöönpanokumppani, joka vastasi kuudesta kaikkiaan 20:stä EU:n pelastuspalveluasioden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston rahoittamasta keskuksista, lopetettiin hallituksen toimeenpanoasetuksella. Päätäytäntöönpanokumppanina toiminut YK:n järjestö pyysi pääosastoa keskeyttämään osan hankkeen toimista viideksi kuukaudeksi; tavoitteena oli siirtää toimet muille paikallisille kumppaneille.

Käteisavustushankkeiden seurannassa ja tulosten mittaamisessa oli puutteita

48. Seuranta on menojen, toimien ja tulosten säännöllistä tarkastelua, jonka avulla saadaan ajantasaista tietoa siitä, etenevätkö hankkeet tarkoitetulla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission tekemää koordinoitivalineen seuranta kahdella tasolla. Ensinnäkin tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko humanitaarisen avun hankkeiden seuranta kattavaa ja oikea-aikaista. Toiseksi tilintarkastustuomioistuin tutki, saatiinko koordinoitivalineen tuloskehysten avulla merkityksellisiä ja määrällisesti ilmaistavia tietoja tuloksellisuudesta. Tuloskehys on komission suunnittelema väline, jonka avulla saadaan yhdistettyjä tietoja koordinoitivalineen avulla saavutetuista tuloksista.

49. Komissio laati asianmukaisen kehysten humanitaarisen avun hankkeiden seuraamiseksi. Komissio teki omien ohjeidensa mukaisesti käynnin vähintään kerran kaikkiin hankkeisiin, jotka myöhemmin kuuluivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotokseen. Hankkeiden seurannan ansiosta kentällä ja päätoimipaikassa työskennellyt komission henkilöstö pystyi seuraamaan hankkeiden toimintaa keskeytyksettä.

Käteisavustushankkeiden perustiedot eivät olleet saatavilla

50. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että kahden käteisavustushankkeen seuranta oli suppeaa, koska komissiolla ja sen täytäntöönpanokumppaneilla YK:sta ei ollut käytettävissään alkuperäisiä tietoja edunsaajista (eli luetteloa tukikelpoisista edunsaajista ja näiden nimistä, henkilötodistusten numeroista ja osoitteista). Tiedot olivat perhe- ja sosiaalipolitiikkaministeriöllä, mutta se kieltäytyi antamasta niitä YK:lle ja komissiolle viitaten Turkin tietosuojalainsäädäntöön. Sen sijaan YK:n täytäntöönpanokumppani sai anonymisoidut tiedot, joissa kunkin edunsaajan nimi ja henkilötodistuksen numero oli korvattu paikallisen täytäntöönpanokumppanin luomalla yksilöllisellä numerolla.

51. Yksi humanitaarisen avun hankkeita komission puolesta täytäntöön panevien YK:n järjestöjen keskeisistä tehtävistä on vastata maksuprosessin valvonnasta ja hankkeen täytäntöönpanon seurannasta. Se, ettei YK:n järjestöillä ollut käytettävissään perhe- ja sosiaalipolitiikkaministeriön hallussaan pitämiä tietoja, rajoitti kumppaneiden ja siten komission valmiuksia hoitaa seuranta- ja valvontatehtäviään tehokkaasti ja vaikuttavasti.

52. YK:n täytäntöönpanokumppaneiden oli mukautettava sisäisen valvonnan kehyksiään, koska keskeiset perustiedot eivät olleet saatavilla. Ne toteuttivat ylimääräisiä riskin lieventämiseen tarkoitettuja tarkastuksia (ns. kolmiotarkastuksia) selkiyttääkseen saamiaan anonymisoituja tietoja ja täsmäyttääkseen ne pankilta saatuihin anonymisoituihin maksutietoihin. Ylimääräisistä tarkastuksista huolimatta YK:n täytäntöönpanokumppanit eivät pystyneet seuraamaan edunsaajia rekisteröinnistä maksuvaiheeseen.

Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä merkittävänä puutteena käteisavustushankkeiden seurannassa.

53. Tilintarkastustuomioistuin pyysi osana tarkastusmenettelyjään tarkastusoikeuksiensa mukaisesti perhe- ja sosiaalipolitiikkaministeriöltä pääsyä hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon ja opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron perustietoihin. Ministeriö ei antanut pääsyä, ja tilintarkastustuomioistuimella oli käytettävissään vain YK:n täytäntöönpanokumppaneilla olleet anonymisoidut tiedot. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt muodostamaan täydellistä kirjausketjua tukikelpoisten

pakolaisten rekisteröinnistä näistä kahdesta hankkeesta tehtyihin maksuihin. **Liitteessä VIII** kuvataan eri sidosryhmien kohtaamia tietojen saatavuuden rajoitteita.

Koordinointivälineen tuloskehyksen puutteet

54. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi koordinointivälineen tuloskehystä seuraavat puutteet:

- a) Koordinointivälineen korkean tason indikaattoreille ei ollut vielä asetettu lähtötasoja ja tavoitearvoja, joiden avulla olisi voitu mitata saavutettua edistymistä objektiivisesti. Myöskään välitavoitteita ei asetettu edistymisen seuraamiseksi keskipitkällä aikavälillä.
- b) Koordinointivälineen tosiasiallista panosta yhdistettyihin korkean tason indikaattoreihin⁴⁰ on vaikeaa erottaa. Suurin syy tähän on, että myös muut, koordinointivälineen ulkopuoliset EU:n rahastot, Turkin hallitus, osa EU:n jäsenvaltioista ja muut avunantajat tukevat samoja tavoitteita (ks. esimerkiksi **laatikossa 3** kuvailtu hanke 10).
- c) Tuloskehys ei tarjoa täydellistä kokonaiskuvaa EU:n Turkissa oleville pakolaisille antaman avun tuloksellisuudesta, koska kehykseen ei sisälly koordinointivälineen ulkopuolinen EU:n apu.
- d) Käytössä ei ollut yhdistettyjä indikaattoreita, joilla olisi mitattu edistymistä seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan väkivallan, koulutuksen keskeyttämisen tai lastensuojelun suhteen. Tähän olivat syynä erimielisyydet Turkin hallituksen kanssa. Nämä näkökohdat olivat kuitenkin tärkeitä osatekijöitä joissakin humanitaarisen avun hankkeissa. Lisäksi osa tavoitteista ja indikaattoreista koski vain tilapäisen suojelun piiriin kuuluvia syyrialaisia eikä kattanut muita kansallisuuksia edustavia pakolaisia.
- e) Koordinointivälineen tuloskehys ei antanut ajantasaista kuvaa saavutetuista tuloksista. Toukokuussa 2018 saatavilla ollut viimeisin seurantakertomus kattoi tuotosindikaattorit (esimerkiksi perusterveydenhuollon käyntien lukumäärä) tammikuusta 2017

⁴⁰ Esimerkiksi koulua käyvien kouluikäisten pakolaisten prosenttiosuus ja yleisimpien tartuntatautien yleisyys pakolaisten keskuudessa ja heitä vastaanottavissa yhteisöissä.

heinäkuuhun 2017. Siinä ei raportoitu tuloksista (esimerkiksi niiden pakolaisten osuus, joilla on mahdollisuus käyttää terveystalvuuja).

f) Koordinoitivälineen tuloskehys ei ollut julkisesti saatavilla.

Tarkastetuilla hankkeilla on myönteisiä vaikutuksia pakolaisten kannalta, mutta puolessa hankkeista odotettuja tuloksia ei ole vielä saavutettu

55. Tilintarkastustuomioistuimen arviointi tarkastettujen humanitaarisen avun hankkeiden vaikuttavuudesta perustui seurantaindikaattoreiden analyysiin, täytäntöönpanokumppaneiden edistymiskertomuksiin, EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston paikallisvirkamiesten seurantakäyntikertomuksiin, paikalle tehtyihin käynteihin⁴¹ sekä komission edustajien, Turkin viranomaisten ja hankkeiden täytäntöönpanokumppaneiden ja edunsaajien haastatteluihin. Yhteenvedo tilintarkastustuomioistuimen päätelmistä on liitteessä III B.

56. Komission valintamenettelyillä varmistettiin, että hankkeilla oli merkitystä pakolaisten tarpeiden kannalta (ks. kohta 21). Näin ollen kaikilla tarkastetuilla hankkeilla autettiin pakolaisia täyttämään asumiseen, ruokaan, terveyteen, koulutukseen ja suojeluun liittyvät perustarpeensa. Kymmenestä hankkeesta kuudessa saatiin aikaan kaikki suunnitellut tuotokset tai suurin osa niistä. Puolessa tarkastetuista hankkeista (joista osa on edelleen käynnissä) ei kuitenkaan ole vielä saavutettu odotettuja tuloksia, jotka määritettiin, kun hankkeet hyväksyttiin rahoitettaviksi⁴².

57. Kahdessa käteisavustushankkeessa, joiden osuus oli 83 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen otoksesta, onnistuttiin tarjoamaan käteisavustuksia useammalle edunsaajalle kuin alun perin oli suunniteltu. YK:n täytäntöönpanokumppaneiden raportoimien tietojen perusteella hätätilanteiden

⁴¹ Tilintarkastustuomioistuin vieraili kaikissa otokseen kuuluneissa hankkeissa hankkeita 5 ja 7 lukuun ottamatta.

⁴² Tarkemmin sanottuna kaksi hanketta oli täysin vaikuttavia (hankkeet 4 ja 10), kaksi oli pääosin vaikuttavia (hankkeet 1 ja 6) ja viidessä hankkeessa ei ollut vielä saavutettu alun perin suunniteltuja tuloksia (hankkeet 2, 5, 7, 8 ja 9).

sosiaalisessa turvaverkossa saavutettiin 1,2 miljoonaa edunsaajaa maaliskuussa 2018, kun alkuperäinen tavoite oli miljoona pakolaista, ja yli 330 000 oppilasta oli saanut maaliskuuhun 2018 mennessä vähintään yhden maksun opiskelua varten myönnettävästä ehdollisesta rahansiirrosta hankkeen käynnistämisen jälkeen, kun alkuperäinen tavoite oli 230 000 lasta⁴³.

58. Toukokuussa 2018 esitettyjen hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon alustavien tulosten perusteella hankkeella oli myönteinen vaikutus pakolaisten perustarpeiden kattamiseen. Esimerkiksi yksi hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon keskeisistä indikaattoreista on selviytymisstrategiaindeksi. Sillä pyritään mittamaan pakolaisten kielteisten selviytymiskäyttäytymismallien⁴⁴ käyttöä perustarpeidensa kattamiseksi. Hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon puitteissa saavutetut alustavat tulokset osoittavat, että tavoite pienentää selviytymisstrategiaindeksiä 30 prosentilla on saavutettu⁴⁵.

59. Se, kuinka hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko parantaa pakolaisten elintasoja, riippuu avun kohdentamisesta (kuka on tukikelpoinen) ja käteissiirron suuruudesta. Kohdentaminen tehtiin väestöllisten peruskriteerien⁴⁶ perusteella, jotta apu voitiin suunnata kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville pakolaisille. Perusteena näiden kriteerien käytölle oli tarve panna apu nopeasti täytäntöön, koska nämä kriteerit on nopeampi varmentaa kuin sosioekonomiset kriteerit, kuten kotitalouden tulot.

⁴³ Opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron täytäntöönpanokumppani ilmoitti, että noin 81 prosenttia hankkeen edunsaajista oli ilmoittautunut myös hätätilanteiden sosiaaliseen turvaverkkoon, mikä on osoitus vahvasta täydentävyydestä hankkeiden välillä.

⁴⁴ Kielteiset selviytymiskäyttäytymismallit vaihtelevat vähemmän vakavista (kuten ruoan säännöstelystä) erittäin vakaviin (kuten lapsityövoimaan).

⁴⁵ Hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon väliraportti, päivätty 31.5.2018.

⁴⁶ Tukikelpoisia ovat kotitaloudet, jotka täyttävät seuraavat kriteerit: 1. yksin olevat aikuiset (18–59-vuotiaat) naiset, joiden perheisiin ei kuulu muita henkilöitä 2. yksinhuoltajavanhemmat, joiden perheisiin ei kuulu muita aikuisia ja joiden perheissä on vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi 3. vähintään 60-vuotiaat ikääntyneet, joiden perheisiin ei kuulu muita aikuisia 4. perheet, joihin kuuluu vähintään yksi vammaisen henkilö 5. perheet, joissa on vähintään neljä lasta 6. perheet, joissa on vähintään 1,5 huollettavaa jokaista tervettä aikuista kohden.

60. Toisaalta väestöllisten kriteerien käyttö ei ole niin täsmällistä, ja sen vuoksi pakolaisia voidaan virheellisesti ottaa mukaan hankkeeseen tai jättää sen ulkopuolelle. Tätä mitataan poisjättövirheiden (haavoittuvassa asemassa olevat perheet, joita ei katsota tukikelpoisiksi) ja sisällyttämismvirheiden (tukikelpoiset perheet, jotka täyttävät väestölliset kriteerit mutta eivät ole köyhiä) avulla. Viimeisimpien saatavilla olevien seurantatietojen⁴⁷ mukaan hätätilanteiden sosiaalisessa turvaverkossa saavutettiin suunnitellut tavoitteet poisjättövirheiden osalta (4 %, kun alkuperäinen tavoite oli alle 10 %) mutta ei sisällyttämismvirheiden osalta (18 %, kun alkuperäinen tavoite oli 5 %).

61. Siirrettävän rahamäärän osalta hankkeen ensisijainen tavoite oli kattaa haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten perustarpeet täysimääräisesti. Näiden perustarpeiden kattamiseen tarvittavan rahoituksen arvioitiin alun perin olevan 180 Turkin liiraa⁴⁸ henkilöä kohden kuukaudessa. Turkin viranomaisten kanssa käydyn keskustelun jälkeen siirrettäväksi rahamääräksi asetettiin 100 Turkin liiraa⁴⁹. Kesäkuussa 2017 määrää korotettiin keskimäärin 133:een Turkin liiraan⁵⁰, mikä oli 74 prosenttia alun perin arvioidusta tarpeesta. Vaikka inflaatio on ollut korkeaa Turkissa, määrää ei ole muutettu kesäkuun 2017 jälkeen. Tämä heikentää jatkuvasti hankkeen vaikutuksia haavoittuvimmassa asemassa olevien edunsaajien kannalta.

62. **Laatikossa 7** annetaan esimerkkejä hankkeista, joissa saavutettiin suurin osa odotetuista tuloksista.

⁴⁷ YK:n täytäntöönpanokumppanin toteuttama ensimmäinen avun antamisen jälkeinen seurantakerros.

⁴⁸ Noin 50 euroa vuoden 2016 lopussa.

⁴⁹ Yksi suurimmista syistä tähän oli se, etteivät Turkin viranomaiset halunneet antaa pakolaisille suurempaa avustusta kuin Turkin kansalaisille, koska tämä voisi lietsoa jännitteitä.

⁵⁰ Tämä vastasi kesäkuussa 2017 noin 33:a euroa.

Laatikko 7 – Eräissä hankkeissa saavutettuja myönteisiä tuloksiaHanke 4

Hankkeessa koulutettiin syyrialaista terveydenhuoltohenkilöstöä ja vahvistettiin siten sen valmiuksia työskennellä Turkin terveydenhuoltojärjestelmässä niissä 15 Turkin maakunnassa, joissa on eniten pakolaisia. Hankkeella parannettiin siten pakolaisille heidän omalla kielellään tarjottavan perusterveydenhuollon saatavuutta, ja hankkeen myötä tehtiin yli 140 000 käyntiä perusterveydenhoidon vastaanotolle.

Hanke 10

Hankkeessa saavutettiin sen ensisijainen tavoite, joka oli kasvattaa merkittävästi sellaisten pakolaisnaisten ja -tyttöjen osuutta, joilla on mahdollisuus päästä naisten ja tyttöjen turvatiiloihin omassa maakunnassaan ja omalla kielellään. Vuonna 2017 yhteensä 337 525 edunsaajaa käytti seksuaali- ja lisääntymisterveyden palveluja ja sai hygieniapakkauksia 20 EU:n rahoittaman naisten ja tyttöjen turvatilan kautta. Lisäksi 194 719 edunsaajaa käytti seksuaaliterveyden palveluja ja sukupuoleen perustuvaan väkivaltaan liittyviä palveluja ja sai hygieniapakkauksia. Kymmenestä suunnitellusta tuotoksesta saatiin aikaan kahdeksan.

Kuva 1 – Naisten ja tyttöjen turvatilat Gaziantepissä (hanke 10)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

63. Tilintarkastustuomioistuin teki myös vähemmän myönteisen havainnon, että tarkastetuista viidestä kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen täytäntöön panemasta hankkeesta neljässä ei vielä ollut saavutettu alun perin suunniteltuja tuotoksia tai tuloksia. Turkissa (kansainvälisten) valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaympäristö oli hankala tai se muuttui, minkä vuoksi suunniteltuja toimia keskeytettiin, muutettiin tai peruutettiin (ks. **kohta 46**) ja alkuperäisiä tavoitteita tarkistettiin. Komission tarjoama tuki oli joustavaa etenkin tuen, neuvonnan, viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen ja määräaikojen lykkäysten myötä. Siitä huolimatta täytäntöönpanovaiheen vaikeudet vaikuttivat suoraan kielteisesti siihen, missä määrin ja miten ajallaan tulokset saavutettiin (ks. **liite III B**).

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

64. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Turkin-pakolaisavun koordinoituvälisessä otettiin haastavassa tilanteessa nopeasti käyttöön kolme miljardia euroa EU:n talousarviosta ja EU:n jäsenvaltioista, jotta pakolaiskriisiin pystyttiin vastaamaan ripeästi.

Koordinointivälineessä ei kuitenkaan saavutettu täysin tavoitetta, joka koski tämän vastauksen vaikuttavaa koordinointia. Tarkastetuissa hankkeissa annettiin hyödyllistä tukea pakolaisille; useimmat hankkeet tuottivat suunnitellut tuotokset, mutta puolessa niistä odotettuja tuloksia ei ole vielä saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että käteisavustushankkeiden tehokkuudessa on vielä parantamisen varaa. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin toteaa, että koordinointiväline olisi voinut olla vaikuttavampi ja se voisi tarjota enemmän vastinetta rahoille.

65. Komissio yksilöi pakolaisten ensisijaiset tarpeet kattavan tarvearvioinnin perusteella. Turkin ja EU:n välillä oli kuitenkin erimielisyyttä siitä, kuinka kunnalliseen infrastruktuuriin ja sosioekonomiseen tukeen liittyviä ensisijaisia tarpeita olisi käsiteltävä, minkä vuoksi näille aloille annettu tuki oli riittämätöntä. Myöskään muuttoliikkeen hallinnan valitsemista yhdeksi painopistealaksi ei perusteltu selkeästi.

66. Oli hankalaa arvioida, olivatko kullakin painopistealalla käytetyt varat oikeasuhteisia tarpeiden suuruuteen nähden, koska ohjauskomitea ei ennakkoon vahvistanut painopistealoille osoitettavia alustavia määriä. Tämä lisää joustavuutta mutta myös haittaa tilivelvollisuuden toteutumista, koska kunkin painopistealan suunniteltuja ja toteutuneita menoja ei voida vertailla (***kohdat 18–24***).

Suositus 1 – Käsitellään aiempaa paremmin pakolaisten tarpeita, jotka liittyvät kunnalliseen infrastruktuuriin ja sosioekonomiseen tukeen

Komission olisi koordinointivälineen määrärahojen toista osuutta varten

- a) varmistettava, että koordinointivälineellä edistetään aiempaa paremmin tarpeiden käsittelyä *kunnalliseen infrastruktuuriin ja sosioekonomiseen tukeen* liittyvillä painopistealoilla
- b) arvioitava uudelleen tarvetta pitää muuttoliikkeen hallinta yhtenä koordinointivälineen painopistealana
- c) vahvistettava kullekin painopistealalle osoitettavat alustavat määrät ennen varojen käytön aloittamista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2019.

67. Komissio ja jäsenvaltiot vahvistivat koordinoitavälineen hallintojärjestelyt nopeasti. Lisäksi rahoituksen vaikuttava yhdistäminen ja komission valitsemat täytäntöönpanomekanismit, joihin kuului yhdistelmä eri välineitä ja kumppaneita laajojen hankkeiden täytäntöönpanoa varten, takasivat sen, että koordinoitaväline pystyi saavuttamaan tavoitteensa ja tekemään sopimuksia kolmen miljardin euron arvosta vuoden 2017 loppuun mennessä (**kohdat 25–29**).

68. Komissio koordinoi koordinoitavälineen strategista suuntaa yhteisen tarvearvioinnin, hallinnon ja sekä humanitaarisen että muun kuin humanitaarisen tuen kattavan tuloskehyksen kautta, mutta apua olisi voitu sujuvoittaa vielä enemmän. Koordinoitavälineellä tuettiin terveydenhuolto- ja koulutuslalla samantyyppisiä toimia eri välineistä. Tämän vuoksi koordinoinnista tuli monimutkaisempaa ja samankaltaisten hankkeiden rahoittamiseen käytettiin samanaikaisesti eri hallinnointirakenteita. Lisäksi Turkissa käytetyillä koordinoitavälineen ulkopuolisilla EU:n varoilla tuettiin osin samoja painopistealoja kuin koordinoitavälineellä (**kohdat 31–33**).

Suositus 2 – Sujuvoitetaan apua entisestään ja parannetaan sen täydentävyyttä

Komission olisi laadittava koordinoitavälineen määrärahojen toista osuutta varten yhteinen strategia, jossa tehtävät jaetaan selkeästi eri välineiden ja EU:n jäsenvaltioiden kesken, jotta voidaan parantaa avun johdonmukaisuutta ja sujuvoittaa apua entisestään.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2019.

69. Koordinoitavälineen vahvistettuun tavoitteeseen varmistaa avun täydentävyys kuuluvat myös humanitaarisen ja muun kuin humanitaarisen avun väliset yhteydet. Tilintarkastustuomioistuin löysi terveydenhuoltoalalta joitakin hyviä esimerkkejä, joissa komissio tuki siirtymistä humanitaarisesta avusta pysyvämpään kehitysapuun, mutta tällainen täydentävyys ei toteutunut järjestelmällisesti. Tarkastuksen ajankohtana useimmissa tarkastetuissa hankkeissa ei ollut vielä saavutettu humanitaarisesta avusta kehitysapuun siirtymiseen tarvittavia olosuhteita (**kohdat 34–35**).

Suositus 3 – Pannaan täytäntöön humanitaarisesta avusta kehitysapuun siirtymistä koskeva strategia

Komission olisi laadittava ja pantava täytäntöön siirtymästrategia, jossa lopullisena tavoitteena on vastuun siirtäminen humanitaarisista ja muista kuin humanitaarisista toimista kansallisille viranomaisille.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2021.

70. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että koordinoitavilaineesta rahoitettujen humanitaarisen avun hankkeiden tehokkuudessa oli parantamisen varaa. Ensinnäkään komissio ei hanke-ehdotuksia tarkastellessaan arvioinut budjetoitujen kustannusten kohtuullisuutta johdonmukaisesti ja perusteellisesti. Toiseksi, laajoja käteisavustushankkeita täytäntöön paneville kumppaneille maksetut välilliset kustannukset olivat korkeita eikä niitä perusteltu riittävästi, vaikkakin kustannukset olivat oikeudellisen kehyksen mukaisia. Ennakkomaksujen tasoa ei myöskään mukautettu hankkeiden todellisiin lähteviin rahavirtoihin (***kohdat 38–44***).

Suositus 4 – Parannetaan käteisavustushankkeiden tehokkuutta

Komission olisi pyrittävä parantamaan laajojen käteisavustushankkeiden tehokkuutta, kun otetaan huomioon niiden erityisluonne ja laajuus. Komission olisi erityisesti

- a) neuvoteltava pienentääkseen välillisten kustannusten prosenttiosuutta, jonka YK:n täytäntöönpanokumppani perii hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon täytäntöönpanosta
- b) varmistettava, että rahansiirtomaksu (hätätilanteiden sosiaalisessa turvaverkossa) maksetaan vain, kun se on asianmukaisesti perusteltua ja tarpeellista
- c) neuvoteltava kumppaneiden kanssa ennakkorahoituksen tason alentamisesta, jotta taso vastaisi paremmin hankkeiden odotettuja lähteviä rahavirtoja.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2020.

71. Hankkeiden tehokkuus riippuu myös niiden oikea-aikaisesta täytäntöönpanosta. Kun hanke viivästyy, vuokrien ja palkkojen kaltaisia kustannuksia saatetaan edelleen joutua maksamaan pidemmältä ajalta. Tarkastetuista kymmenestä hankkeesta yhdeksää oli

jatettava. Hankkeiden kesto oli pidennettävä keskimäärin 60 prosenttia. Haastava toimintaympäristö oli suurin syy kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen hallinnoimien hankkeiden täytäntöönpanon viivästymiseen (**kohdat 45–46**).

Suositus 5 – käsiteltävä Turkin viranomaisten kanssa tarvetta parantaa (kansainvälisten) valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaympäristöä

Komission olisi käytävä toimintapoliittista vuoropuhelua ja korkean tason poliittista vuoropuhelua Turkin viranomaisten kanssa (kansainvälisten) valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaympäristön parantamiseksi Turkissa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2019.

72. Komissio toteutti asianmukaisia toimia humanitaarisen avun hankkeiden seuraamiseksi, ja komission tiedossa oli, edistyivätkö hankkeet odotetusti. Seuraamista rajoitti eniten se, että Turkin viranomaiset eivät antaneet alkuperäistä luetteloa kahden käteisavustushankkeen tukikelpoisista edunsaajista. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ja komissio eivät pystyneet seuraamaan edunsaajia rekisteröinnistä maksuvaiheeseen näissä hankkeissa, jotka muodostivat huomattavan osuuden koordinoituväliseen humanitaarisesta osasta (**kohdat 49–53**).

73. Koordinoituväliseen tuloskehyksessä raportoitiin yhteenkootuista tuloksista. Kehyksessä oli kuitenkin puutteita: yhdistetyillä indikaattoreilla ei ollut lähtötasoja, välitavoitteita tai määrällisiä tavoitteita. Julkinen raportointi oli rajallista, eikä se kattanut kaikkea EU:n Turkissa oleville pakolaisille antamaa apua (**kohta 54**).

Suositus 6 – tehostettava Turkin-pakolaisavun koordinoitavien seuranta ja siitä raportointia.

Komission olisi

- a) vaadittava Turkin viranomaisia antamaan käteisavustushankkeiden täytäntöönpanokumppaneille pääsy kaikkiin tukikelpoisia edunsaajia koskeviin tietoihin, jotta voidaan parantaa näiden lippulaivahankkeiden seurantakehyksen tilivelvollisuutta ja tehokkuutta
- b) parannettava koordinoitavien tuloskehyksen rakennetta ja erityisesti lisättävä yhdistettyjä tulosindikaattoreita varten välitavoitteet, tavoitteet ja lähtötasotiedot
- c) raportoitava koordinoitavien ulkopuolisten, Turkissa olevia pakolaisia tukevien EU:n välineiden menoista.

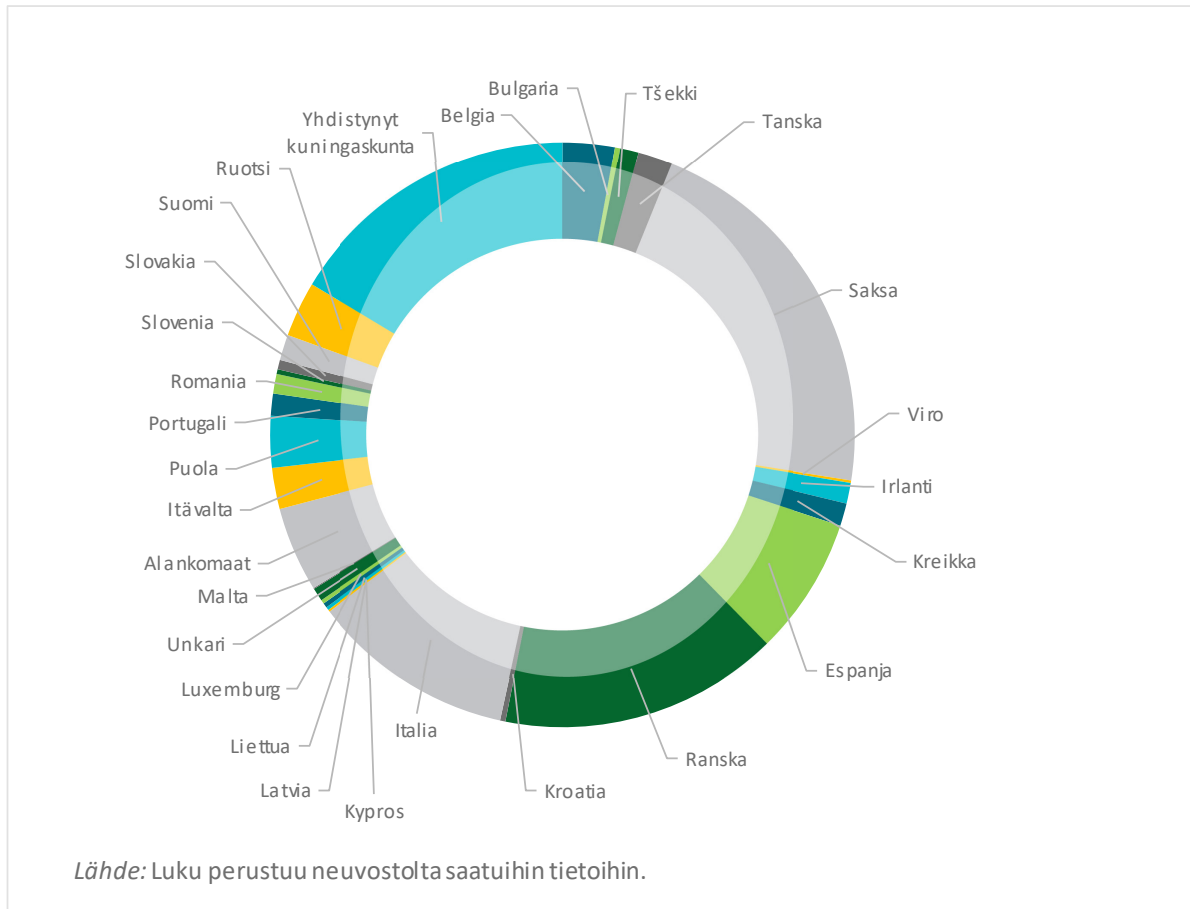
Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2019.

74. Kaikilla tarkastetuilla humanitaarisen avun hankkeilla autettiin pakolaisia täyttämään asumiseen, ruokaan, terveyteen, koulutukseen ja suojeluun liittyviä perustarpeitaan. Kymmenestä hankkeesta kuudessa saatiin aikaan kaikki suunnitellut tuotokset tai suurin osa niistä. Puolessa tarkastetuista hankkeista (joista osa on edelleen käynnissä) ei kuitenkaan ole vielä saavutettu odotettuja tuloksia, jotka määritettiin, kun hankkeet hyväksyttiin rahoitettaviksi (**kohdat 56–63**).

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 2. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

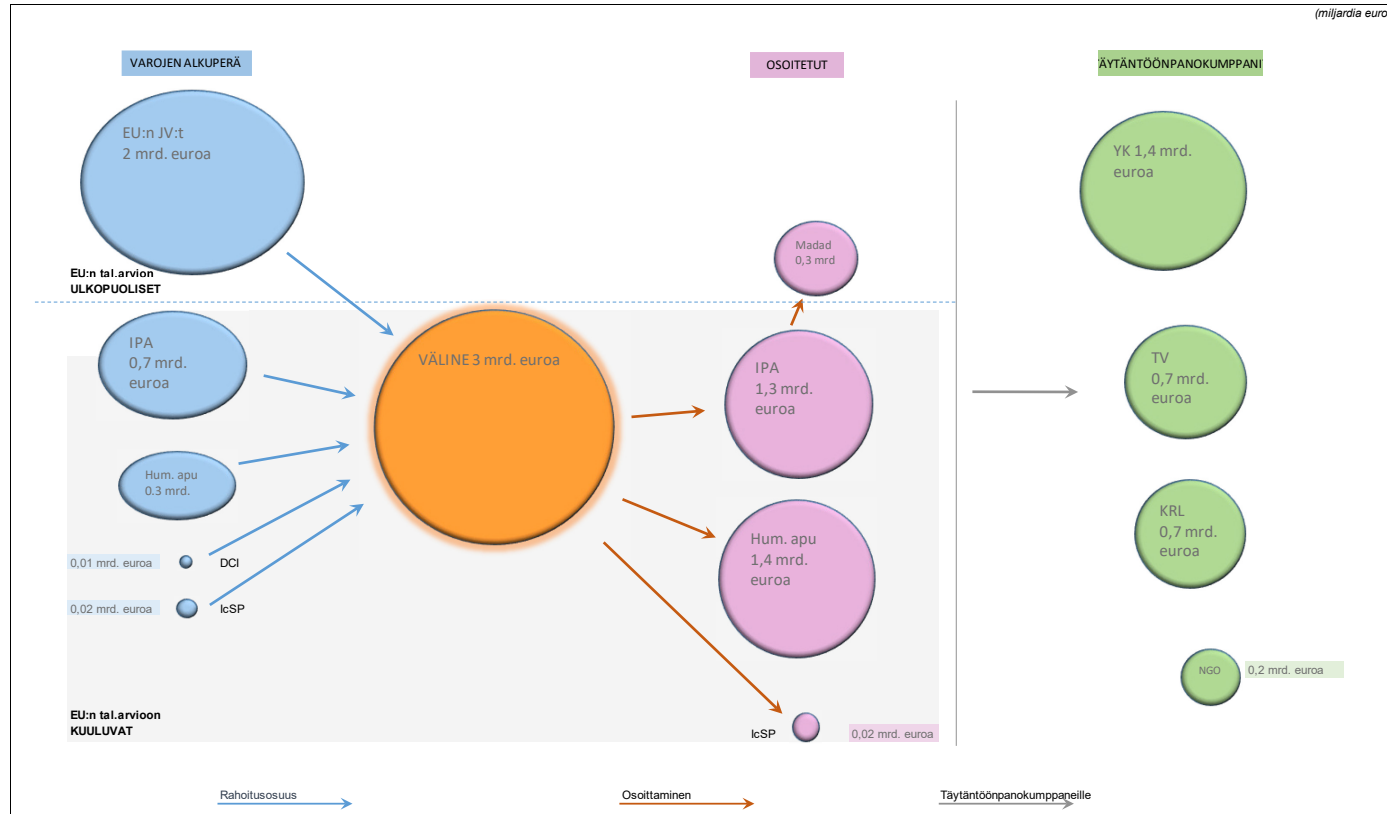
Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

Kansalliset rahoitusosuudet Turkin-pakolaisavun koordinoitavaliineeseen

Kansalliset rahoitusosuudet Turkin-pakolaisavun koordinoitavaliineeseen (milj. euroa)			
Belgia	57,6	Liettua	5,2
Bulgaria	5,9	Luxemburg	4,3
Tšekki	20,4	Unkari	14,7
Tanska	38,4	Malta	1,1
Saksa	427,5	Alankomaat	93,9
Viro	2,8	Itävalta	45,6
Irlanti	22,9	Puola	57,0
Kreikka	25,1	Portugali	24,4
Espanja	152,8	Romania	21,6
Ranska	309,2	Slovenia	5,2
Kroatia	5,9	Slovakia	10,5
Italia	224,9	Suomi	28,4
Kypros	2,3	Ruotsi	61,3
Latvia	3,5	Yhdistynyt kuningaskunta	327,6

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin neuvoston toimittamien tietojen perusteella.

Turkin-pakolaisavun koordinoituväline: koordinoitimekanismi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimiston komission tietojen perusteella.

Yhteenveto tarkastetuista humanitaarisen avun hankkeista

Nro	Hankkeen nimi	Ala	Kumppani- tyyppi	Rahoitustiedot (milj. euroa)					Kesto			
				Osoitettu määrä (euroa)	Sopimuksen mukainen määrä (a) (euroa)	Muutettu sopimuksen mukainen määrä (b) (euroa)	Erotus (b-a) (euroa)	Maksettu määrä (euroa)	Alkamis- ajankohta	Alkuperäinen päättymisajankohta	Lykätty päättymisajankohta	Erotus (kuukautta)
1	Hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko on monimuotoinen rahansiirtojärjestelmä, jonka avulla käsitellään Turkissa olevien pakolaisten arkipäiväisiä tarpeita	Perustarpeet	YK:n järjestö	348,0	348,0	348,0	–	278,4	1.9.16	31.12.17	31.8.18	8
2	Suojelun ja kestävien ratkaisujen tarjoaminen Turkissa oleville pakolaisille ja turvapaikanhakijoille	Suojelu	YK:n järjestö	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	1.8.16	31.7.17	31.7.18	12
3	Ehdollisen rahansiirron tarjoaminen opiskelua varten; tavoitteena on lisätä pakolaislasten ilmoittautumista koulutukseen ja parantaa heidän osallistumistaan koulutukseen	Koulutus – suojelu	YK:n järjestö	34,0	34,0	34,0	–	27,2	1.3.17	28.2.18	31.7.18	5
4	Syryrialaispakolaisille mukautettujen ja kulttuuriset tekijät huomioon ottavien terveydenhuoltopalvelujen tukeminen	Terveydenhuolto	YK:n järjestö	10,0	10,0	10,0	–	8,0	1.3.17	31.12.17	31.3.18	3
5	Elintärkeän perusterveydenhuollon tarjoaminen haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille ja heidän kestokykynsä vahvistaminen MHPSS-verkoston ja kuntoutustoiminnan avulla sekä suojelutuen tarjoaminen sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreille	Koulutus – suojelu	INGO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	1.4.17	31.12.17	31.5.18	5
6	Pakolaisille tarjottavien terveyspalvelujen ja psykososiaalisten palvelujen saatavuuden parantaminen	Terveydenhuolto	INGO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	1.4.17	31.12.17	30.6.18	6
7	Humanitaarinen hätäapu Turkissa oleville syryrialaispakolaisille	Koulutus – suojelu	INGO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	1.9.16	30.8.17	31.5.18	9
8	Pakolaisten keskeisiin suojeluhoihin liittyvien riskien pienentäminen kohdistetuilla tietoisuuden lisäämistöimillä, vahvistamalla lähetējärjestelmiä ja tarjoamalla erityissuojeluapua	Suojelu	INGO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	1.4.17	30.4.18	31.1.19	9
9	Usean sidosryhmän monialainen reagointimekanismi, jolla parannetaan Turkissa oleville haavoittuvimmassa asemassa oleville syryrialaisille ja muille pakolaisille, myös vammaisille henkilöille, tarjottavien kaikille avointen korkealaatuisten palvelujen saatavuutta	Terveydenhuolto	INGO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	1.9.16	31.8.17	31.1.18	5
10	Haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisnaisten ja -tyttöjen tukeminen seksuaaliterveyspalveluihin sekä seksuaaliseen ja sukupuoleen perustuvaan väkivaltaan liittyviin palveluihin pääsissä	Koulutus – suojelu	YK:n järjestö	9,0	9,0	9,0	–	7,2	1.8.16	31.12.17	31.12.17	–

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission huhtikuussa 2018 antamien tietojen perusteella.

Tarkastettujen hankkeiden tuloksellisuus

Hankkeen nimi	Ala	Kumppanityyppi	Rakenne		Toteutus		Vaikuttavuus		Siirtymä-/irtautumisstrategia
			Merkityksellisyys	Ajallaan	Määrärahat	Saavutetut tuotokset	Saavutetut tulokset		
Hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko on monimuotoinen rahansiirtojärjestelmä, jonka avulla käsitellään Turkissa olevien pakolaisten arkipäiväisiä tarpeita	Perustarpeet	YK:n järjestö							
Suojelun ja kestävien ratkaisujen tarjoaminen Turkissa oleville pakolaisille ja turvapaikanhakijoille (tulos 1: varmentaminen)	Suojelu	YK:n järjestö							Ei sovellu
Suojelun ja kestävien ratkaisujen tarjoaminen Turkissa oleville pakolaisille ja turvapaikanhakijoille (tulokset 2-4: rekisteröinti ja suojelutoimet)									
Ehdollisen rahansiirron tarjoaminen opiskelua varten; tavoitteena on lisätä pakolaislasten ilmoittautumista koulutukseen ja parantaa heidän osallistumistaan koulutukseen	Koulutus – suojelu	YK:n järjestö						Ei tietoja	
Syryrialaispakolaisille mukautettujen ja kulttuuriset tekijät huomioon ottavien terveydenhuoltopalvelujen tukeminen	Terveydenhuolto	YK:n järjestö							
Elintärkeän perusterveydenhuollon tarjoaminen haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille ja heidän kestävyksensä vahvistaminen MHPSS-verkoston ja kuntoutustoiminnan avulla sekä suojelutuen tarjoaminen sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreille	Koulutus – suojelu	INGO							
Pakolaisille tarjottavien terveyspalvelujen ja psykososiaalisten palvelujen saatavuuden parantaminen	Terveydenhuolto	INGO							
Humanitaarinen hätäapu Turkissa oleville syryrialaispakolaisille	Koulutus – suojelu	INGO							
Pakolaisten keskeisiin suojeluhoihin liittyvien riskien pienentäminen kohdistetuilla tietoisuuden lisäämistöillä, vahvistamalla lähetäjärjestelmiä ja tarjoamalla erityissuojeluapua	Suojelu	INGO							
Usean sidosryhmän monialainen reagointimekanismi, jolla parannetaan Turkissa oleville haavoittuvimmassa asemassa oleville syryrialaisille ja muille pakolaisille, myös vammaisille henkilöille, tarjottavien kaikille avointen korkealaatuisten palvelujen saatavuutta	Terveydenhuolto	INGO							
Haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisnaisten ja tyttöjen tukemisen seksuaaliterveyspalveluihin sekä seksuaaliseen ja sukupuoleen perustuvaan väkivaltaan liittyviin palveluihin pääsyssä	Koulutus – suojelu	YK:n järjestö							

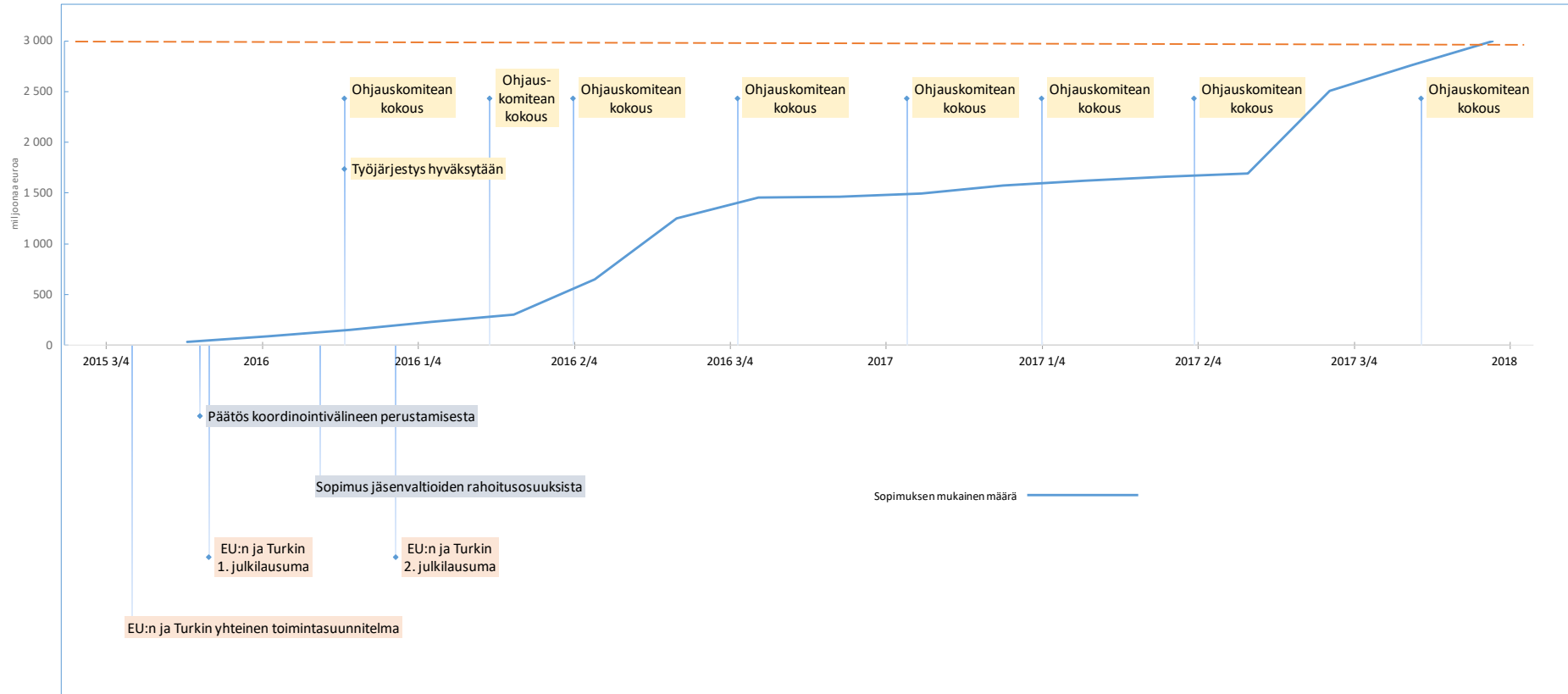
Merkityksellisyys	Kesto	Määrärahat	Tuotokset	Tulokset	Siirtymä
Tyydyttävä	Ei pidennetty	> 80 % käytetty	Saavutettu kokonaan	Saavutettu kokonaan	Toteutettu ja päättynyt
Pääosin tyydyttävä	Pidennetty, vaikutusta toimin	Ei sovellu	Pääosin saavutettu	Pääosin saavutettu	Sovittu
Pääosin riittämätön	Ei sovellu	Määrärahojen käyttö vähäistä	Pääosin ei saavutettu	Pääosin ei saavutettu	Käsiteltävänä
Riittämätön	Pidennetty, vaikutusta toimin	Lisä-rahoitusta myönnetty	Ei saavutettu	Ei saavutettu	Suunnitelmia ei laadittu

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

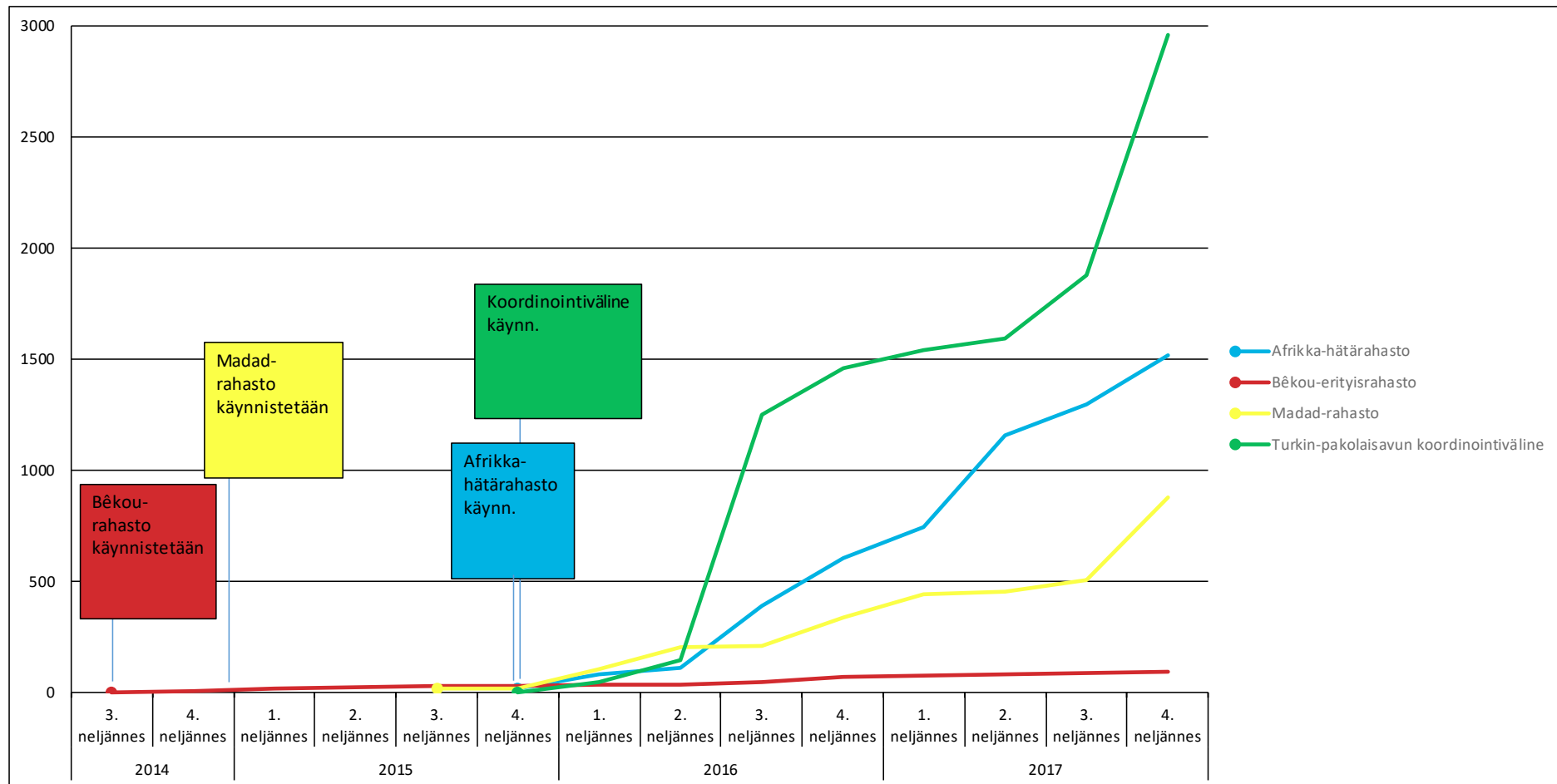
Luettelo Turkissa vuonna 2018 tarkastuksen yhteydessä tehdyistä haastatteluista

Käynnit	Käynnin kohteena olleen toimijan nimi
22. tammikuuta	EU:n edustusto, suurlähettiläs, EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston toimisto
22. tammikuuta	Maailman ruokaohjelma (WFP)
23. tammikuuta	Yhteinen hallintosolu, hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko
23. tammikuuta	Maailman terveysjärjestö (WHO)
23. tammikuuta	Terveysministeriö
24. tammikuuta	Perhe- ja sosiaalipoliittikkaministeriö
24. tammikuuta	YK:n väestörahassto (UNFPA)
24. tammikuuta	Sisäministeriö, muuttoliikkeen hallinnan pääosasto (PO MM)
24. tammikuuta	International Medical Corps (kansainväliset lääkintäjoukot)
24. tammikuuta	Kansallisesta koulutuksesta vastaava ministeriö
25. tammikuuta	YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR)
25. tammikuuta	KfW-kehityspankki
25. tammikuuta	Maailmanpankki
25. tammikuuta	Katastrofien ja hätätilanteiden hallinnasta vastaava viranomais (AFAD)
25. tammikuuta	YK:n lastenrahasto (UNICEF)
25. tammikuuta	Handicap International
25. tammikuuta	YK:n väestörahassto (UNFPA)
25. tammikuuta	EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston Istanbulin-toimisto
26. tammikuuta	Opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron ja hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon edunsaajat
26. tammikuuta	Social Assistance and Solidarity Foundation (sosiaalisen avun ja solidaarisuuden säätiö, SASF)
26. tammikuuta	Médecins du Monde
26. tammikuuta	Maailman terveysjärjestö (WHO)
29. tammikuuta	Turkin Punaisen Puolikuun palvelukeskus
29. tammikuuta	YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR)
29. tammikuuta	Social Assistance and Solidarity Foundation (sosiaalisen avun ja solidaarisuuden säätiö, SASF)
30. tammikuuta	Opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron ja hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon edunsaajat
30. tammikuuta	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (avustus- ja suojeleusuuskunta)
30. tammikuuta	EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston Gaziantepin-toimisto

Koordinointivälineeseen liittyvät keskeiset päivämäärät ja tapahtumat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE VI**Sopimuksenteon nopeus koordinoitvälineessä EU:n erityisrahoitukseen verrattuna (miljoonaa euroa)**

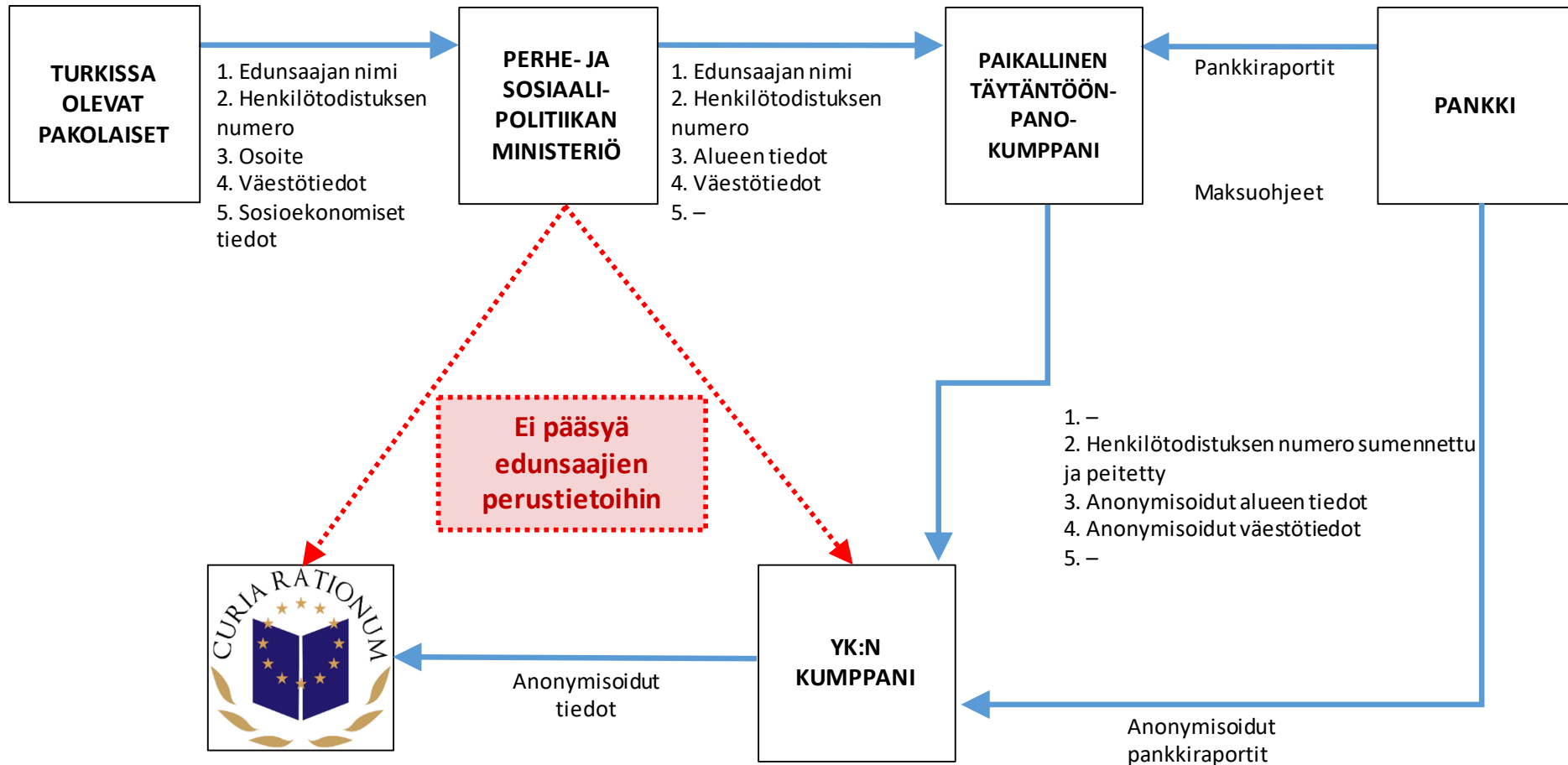
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

EU:n Turkissa oleville pakolaisille antaman avun monimutkaisuus – esimerkki koulutusosalta

Rahoituslähde	Rahoitusväline	Epävirallinen koulutus	Talvarusteluun ja perustarpeisiin liittyvät kupongit	Lastensuojelu	Ehdollinen rahansiirto koulutukseen	Linja-autokyyditys kouluun	Opettajien koulutus ja työllisyys	Turkin kielen kurssit	Varhaislapsuus	Korkeakoulutus ja ammatillinen koulutus	Kouluinfrastruktuuri	Koulutarvikkeet ja -materiaalit	Kestävä energia kouluille	Muut (esim. institutionaalinen tuki)
Turkin-pakolaisavun koordinoitaväline	ECHO	● ● ●	● ●	●	●	●								
	Madad-rahasto	●		● ●	●	● ●	● ●	● ●	●	● ● ● ●	● ●	● ● ●	●	● ● ●
	IPA	●		●		●	●	●			● ●	● ● ●		●
EU-rahoitus (väl. ulkop.)	Madad väl. ulkopuolella	●		●			●	●			●			●
	IPA väl. ulkopuolella			●			●			●				●
Jäsenv. (väl. ulkop.)	Esimerkki: Saksa	●		● ●			● ● ●	●		●	●	●		●

- Kansallisesta koulutuksesta vastaava ministeriö
- UNICEF
- UNHCR
- Maailmanpankki
- KfW
- Concern Worldwide
- DAAD
- Spark
- IOM
- GIZ

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE VIII**Hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon edunsaajien tietojen kulku ja tiedonsaannin rajoitukset**

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”TURKIN-PAKOLAISAVUN KOORDINOINTIVÄLINE: TUKI ON HYÖDYLLISTÄ, MUTTA PARANNUKSIA TARVITAAN, JOTTA RAHOILLE SAADAAN ENEMMÄN VASTINETTA”

TIIVISTELMÄ

III. Koordinointiväline on keskeisessä asemassa maaliskuussa 2016 annetussa EU:n ja Turkin julkilausumassa. EU:n ja Turkin julkilausuma on ollut ratkaisevassa asemassa, kun on puututtu akuuttiin muuttoliikekriisiin, joka asetti unionin kovalle koetukselle vuoden 2015 lopulta vuoden 2016 alkupuolelle. EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen Kreikan saarille saapuva pakolaisten virta pysähtyi lähes välittömästi ja laittomien rajanylitysten yhteydessä sattuneiden kuolemantapausten määrä väheni yli 95 prosenttia.

Koordinointiväline on julkilausuman ainoa osio, joka otettiin käyttöön välittömästi ja joka on tuottanut tasaista tulosta kahden viime vuoden aikana. Näin se on vahvistanut, että EU kykenee täyttämään sitoumuksensa tavalla, joka näkyy konkreettisesti sekä poliittisille toimijoille että suurelle yleisölle. Kahden viime vuoden aikana koordinointivälineestä on tullut EU:n lippulaivahanke ja malli EU:n koordinoitun avun täytäntöönpanolle unionin muuttoliikepolitiikan kehittämisen alalla.

Koordinointivälineen avulla on hyödynnetty olemassa olevia EU:n rahoitusvälineitä koordinoitusti ja otettu nopeasti käyttöön kolme miljardia euroa EU:n ja sen jäsenvaltioiden antamana apuna Turkissa oleville pakolaisille. Poliittisesti epävakaina aikana, jona on muun muassa tehty epäonnistunut vallankaappausyritys Turkissa, kolme miljardia euroa on sidottu ja varoista on tehty sopimus ja lähes kaksi miljardia euroa on maksettu 20 kuukauden pituisella ajanjaksolla noudattaen täysin EU:n menettely- ja säädöskehystä.

Komissio haluaa tuoda esiin, että useimmissa hankkeissa on saavutettu tulostavoitteet> Suurimmassa, hätätilanteiden sosiaalista turvaverkkoa (ESSN) koskevassa hankkeessa, jolle osoitettiin 76 prosenttia varoista, saavutettiin tavoitteet tyydyttävästi. Lisäksi komissio huomauttaa, että vain kaksi hanketta saatiin päätökseen tarkastusjakson aikana, sillä useimpien hankkeiden määräaika oli pidennettävä ennen kaikkea erittäin haastavan tilanteen vuoksi.

IV. Komissio huomauttaa, että molemmat painopistealat oli huomioitu ohjelmasuunnittelussa ja että kunnallisia infrastruktuuritoimia ei voitu toteuttaa, koska Turkin rahoitettavaksi ehdottamat konkreettiset hankkeet eivät olleet riittävän valmiita toteutettaviksi.

V. Komissio katsoo, että samantyyppisen toiminnan tukeminen rinnakkaisilla välineillä toi täydentävyyttä eikä aiheuttanut kaksinkertaista työtä tai päällekkäisyyttä. Lisäksi komissio pystyi reagoimaan nopeammin, kun eri välineet otettiin käyttöön eri aikaan.

Koordinointiväline on mekanismi, jolla pyritään koordinoimaan varojen käyttöönottoa EU:n talousarviosta ja jäsenvaltioiden varoista sekä mahdollistetaan varojen *samanaikainen* käyttöönotto olemassa olevista välineistä.

VI. Komissio painottaa, että täydentävyydestä on muita esimerkkejä: koulutus alalla esimerkkeihin kuuluu kansallisesta koulutuksesta vastaavalle ministeriölle myönnettävien suorien avustusten käyttöönotto täydennyksenä opiskelua varten myönnettävälle ehdolliselle rahansiirrolle. Tällä alalla viralliseen koulutukseen myönnetyllä tuella erityisesti poistettiin koulunkäynnin aloittamisen taloudellisia esteitä ja kehitettiin vaihtoehtoista opetussuunnitelmaa koulujärjestelmän ulkopuolelle jääneille lapsille.

Terveysalalla koordinoitavilla on saatu aikaan kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen hoitamien klinikoiden asteittainen yhdyntymisen terveysministeriön alaiseen maahantulijoille tarkoitettuun terveyskeskusjärjestelmään.

Toisen osuuden aikana ESSN:n siirtymää tulisi täydentää räätälöidyllä sosioekonomisella tuella sen lisäksi, että ESSN:n edunsaajat profiloitetaan kattavasti.

VII. Komissio haluaa korostaa, että tilintarkastustuomioistuimen edellisessä tarkastuskertomuksessaan antamien suositusten johdosta talousarvioita on alettu analysoida järjestelmällisesti ehdotusten arvioinnin yhteydessä.

Tämä arviointi on vuoden 2017 lopusta alkaen otettu asianmukaisella tavalla huomioon pakollisessa tulostaulussa, joka on saatava valmiiksi ennen avustuksen myöntämistä. Tämän kertomuksen otoksessa mukana olleille hankkeille myönnettiin tukea ennen vuoden 2017 loppua.

Komissiota sitovat nykyiset rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen¹ määräykset, joissa määritetään selkeät tasot ennakkorahoitukselle ja välillisille kustannuksille (enintään 7 prosenttia). Koska YK:n järjestön tuen välilliset kustannukset kuitenkin kaiken kaikkiaan pienenevät 7 prosentista 6,5 prosenttiin, tuen välilliset kustannukset ovat pienentyneet myös toisen ESSN-sopimuksen osalta. Komissio kannustaa edelleen kumppaneita pienentämään laajojen käteisoperaatioiden välillisiä kustannuksia, mutta pienennys on mahdollinen ainoastaan jos kumppanit suostuvat tähän.

VIII. Koska komissio ei voi suoraan tehdä sopimusta viranomaisten kanssa, sopimus tehdään rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen mukaisesti komission ja kansainvälisen järjestön välillä. Siksi seurantaan tarvittavia tietoja ei jaeta suoraan komissiolle vaan kumppanin kautta.

Komissio tiedostaa, että kumppaneilla ei ollut täyttä pääsyä edunsaajien tietoihin, mikä johtuu tietosuojalainsäädäntöön liittyvistä oikeudellisista rajoituksista. Kumppanit ovat kuitenkin ottaneet käyttöön mahdollisimman tehokkaat järjestelmät nämä rajoitukset huomioiden.

Käteisavustusohjelma ESSN:n osalta tietojen jakaminen kumppaneiden kanssa paikallisen täytäntöönpanokumppanin välityksellä mahdollistaa perusteelliset tarkastukset.

Lisäksi kumppanit ja komissio jatkavat neuvotteluja Turkin viranomaisten kanssa tietojen saatavuuden helpottamiseksi. Asiassa on edistytty viime kuukausina, ja kumppaneille on esimerkiksi myönnetty pääsy rahoitusalueelle.

IX. Indikaattoreita ja tavoitteita viimeistellään parhaillaan, ja julkinen raportointi oli vähäistä, koska koordinoitavaliineen seuranta oli vasta pilottivaiheessa.

Koordinoitavaliineen oikeudellinen kehys edellyttää komission raportoivan ainoastaan koordinoitavaliineen tuloksista. Komissiolla on käytössään muita välineitä kaiken Turkille myönnetyn avun raportointiin.

X. On tärkeää ottaa huomioon hankkeiden kunnianhimoisuus, monimutkaisuus ja ennennäkemätön laajuus. Aikatauluun, talousarvioon tai tuotoksiin ja tuloksiin tehtävät muutokset ovat välttämättömiä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hankkeista suurimmassa, ESSN:ssä (jonka osuus myönnetystä kokonaisrahoituksesta on 76 prosenttia), saavutettiin tavoitteet tyydyttävällä tavalla. Hanke on laajentunut ja tavoittanut väestön ennennäkemättömän nopeasti ja tehokkaasti.

XI. Komissio hyväksyy kaikki suositukset.

¹ Euroopan yhteisön ja Yhdistyneiden kansakuntien vuonna 2003 allekirjoittama rahoituksesta ja hallinnosta tehty puitesopimus.

Neljäs luetelmakohta: Vaikka ESSN ja opiskelua varten myönnettävä ehdollinen rahansiirto ovat jo nyt humanitaarisiksi hankkeiksi erittäin kustannustehokkaita, komissio neuvottelee kumppaneidensa kanssa minimoidakseen välilliset kustannukset (ks. edellä kohta VII ja suosituksen 4 kohta a).

Viides luetelmakohta: Komissio jatkaa edelleen yhteistyötä Turkin viranomaisten kanssa tavoitteenaan parantaa Turkissa toimivien (kansainvälisten) valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaympäristöä.

JOHDANTO

7. Komissio haluaa korostaa, että koordinoituväliseessä on kaksi osuutta, joiden ensimmäisen ohjelmasuunnittelu ja sopimukset tehdään vuosiksi 2016–2017 ja toisen vuosiksi 2018–2020. Tämä tarkoittaa, että koordinoituväliseen siirtymä- ja irtautumisstrategioiden arvioinnissa tulisi huomioida toisen osuuden olemassaolo.

10. Komissio toteaa, että Euroopan parlamentin jäseniä kutsutaan ohjauskomitean kokoukseen ja heitä osallistuu näihin kokouksiin säännöllisesti, mikä lisää koordinoituväliseen vastuuvollisuutta.

HUOMAUTUKSET

19.

c) Komissio huomauttaa, että muiden kuin syyrialalaisten pakolaisten tarpeet otettiin huomioon koordinoituväliseen molemmissa toimintalohkoissa noudattaen lähestymistapaa, joka ei syrji ketään kansalaisuuden tai alkuperän perusteella.

Laatikko 1 – hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko: innovatiivinen hankerakenne pakolaisten tarpeiden käsittelemiseksi

Komissio haluaa korostaa hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon (ESSN) innovatiivista ja kunnianhimoista luonnetta. ESSN tavoittaa jo yli 1,3 miljoonaa edunsaajaa, ja se onkin saavuttanut tavoitteensa tyydyttävällä tavalla.

28.

a) Komissio haluaa vahvistaa, että kyseisiä hankkeita koskevat sopimukset tehtiin nykyisen oikeudellisen kehyksen mukaisesti.

32. Komissio katsoo, että samantyyppisen toiminnan tukeminen rinnakkaisilla välineillä toi täydentävyyttä eikä aiheuttanut kaksinkertaista työtä tai päällekkäisyyttä. Komissio pystyi reagoimaan nopeammin, kun eri välineet otettiin käyttöön eri aikaan. Nopea reagointi on erityisen tärkeää, kun toimitaan hätätilanteissa.

Lisäksi eri rahoitusvälineiden käyttäminen eri täytäntöönpanokumppaneiden kanssa samanlaiseen toimintaan, samoilla toimialoilla ja pyrkien samaan tavoitteeseen kuuluu koordinoituväliseen luonteeseen, sillä se on mekanismi, jolla koordinoidaan useita EU:n rahoitusvälineitä.

Laatikko 3 – Esimerkkejä eri välineistä rahoitetuista samankaltaisista toimista

Koulutus

Komissio haluaa korostaa, että monimutkaisesta hallinnoinnista ja koordinoinnista huolimatta kaksinkertaista työtä tai päällekkäisyyksiä ei ole syntynyt.

Suojelu

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen esittämä esimerkki itse asiassa korostaa koordinoitumekanismin tehokkuutta. Sen sijaan, että hanke saisi

kaksinkertaista rahoitusta, komission yksiköt tekivät tiivistä yhteistyötä varmistaakseen, että oikea rahoitus tuotaisiin oikean kumppanin ja oikeanlaisen toiminnan ulottuville.

Toinen luetelmakohta: Toimivaltansa mukaisesti koordinoitavaliineen tuloskehys kattaa yksinomaan koordinoitavaliineesta rahoitetut hankkeet.

33. Komissio haluaa korostaa, että samantyyppisen toiminnan tukeminen rinnakkaisilla välineillä toi täydentävyyttä eikä aiheuttanut kaksinkertaista työtä tai päällekkäisyyttä. Lisäksi komissio pystyi reagoimaan nopeammin, kun eri välineet otettiin käyttöön eri aikaan.

Väline on koordinoitavimekanismi, jolla pyritään koordinoimaan varojen käyttöönottoa EU:n talousarviosta ja jäsenvaltioiden varoista *sekä* mahdollistetaan varojen *samanaikainen* käyttöönotto olemassa olevista välineistä. Kertomuksessa ei yksilöity yhtään esimerkkiä kaksinkertaisesta työstä tai päällekkäisyydestä, joten komissio katsoo, että välineen koordinointi oli toimivaa.

34. Komissio on pyrkinyt varmistamaan parhaan mahdollisen täydentävyyden kaikilla toimialoilla. Terveystieteiden lisäksi esimerkiksi koulutusalaan otettiin käyttöön naapurisuuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston hallinnoimat suorat avustukset, joilla täydennetään pelastuspalveluasuiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston hallinnoimia ehdollisia rahansiirtoja opiskelua varten.

Yhteisten täytäntöönpanosuunnitelmien laatiminen olisi ollut erittäin pitkäaikainen prosessi ja vaarantanut varojen nopean käyttöönoton. Olosuhteet Turkissa vuonna 2016 ja valtavat puutteet reagoinnissa pakottivat keskittymään prosessin sijasta siihen, että tulosta syntyy nopeasti.

Komissio selvittää mahdollisuuksia parantaa humanitaarisen ja muun kuin humanitaarisen avun täydentävyyttä ja yhdenmukaisuutta.

35. Komissio haluaa painottaa seuraavaa:

i) Humanitaarisesta avusta siirtyminen ja irtautuminen on täysin integroitu koordinoitavaliineen toisen osuuden strategiaan. Jälkimmäisestä keskustellaan lähinnä toimintapolitiikan ja toimialan tasolla, ei hankkeen tasolla. Komissio toimi 18. maaliskuuta 2016 annetussa EU:n ja Turkin julkilausumassa annetun sitoumuksen pohjalta ottaen huomioon neuvoston kesäkuussa 2018 antaman lupauksen, jonka mukaan käynnistettäisiin toinen osuus ja täytäntöönpanokausi jatkuisi vuoden 2018 jälkeen.

ii) Hallintokehys on sisäinen suunnitteluasiakirja, jolla pyritään helpottamaan täytäntöönpanon seurantaan. Se on siis jatkuvasti muuttuva asiakirja, joka mukautuu toimintaympäristön muuttuvien olosuhteiden mukaan. Hallintokehyksessä yksilöidään selkeästi toimintaympäristöstä aiheutuvat riskit, jotka voisivat vaarantaa täytäntöönpanon ja siirtymän. Monet näistä riskeistä toteutuivat ja viivästyttivät prosessia siitä huolimatta, että komissio kumppaneineen ryhtyi lieventäviin toimenpiteisiin.

iii) Siirtymä voi toteutua vain, kun hankkeet ovat riittävän pitkällä. Suurimmassa osassa hankkeita näin ei ollut ensimmäisten 18 kuukauden aikana, jolloin useimpia hankkeita oltiin vasta käynnistämässä. Tämä koskee etenkin lippulaivahankkeita.

Laatikko 4 – Esimerkkejä hyvistä ja huonoista hankkeiden siirtymästrategioista

Viides kohta: ESSN-hanketta rahoitetaan vuoden 2019 alkupuolelle (riippuen käyttöönotosta ja vaihtokurssista). Siirtymä edellyttää, että hanke on riittävän pitkällä. Lisäksi se riippuu siirtymävaiheeseen osallistuvien toimijoiden valmiuksista. Liian aikainen siirtyminen voisi häiritä irtautumista ja mahdollisesti aiheuttaa keskeytyksiä avun toimittamisessa. Siirtymää ja irtautumista koskevia keskusteluja käydään jo, ja niitä on tarkoitus käydä koordinoitavaliineen toisen osuuden aikana.

38.

a) Komissio ryhtyi hiljattain annetun tarkastuskertomuksen johdosta toimiin varmistaakseen, että budjetoitujen kustannusten analyysi toteutetaan johdonmukaisesti ja kattavasti kaikkien hanke-ehdotusten osalta. Pakollisen tulostaulun lisäksi hankelomakkeeseen on vuodesta 2017 lähtien sisällytetty uusi kenttä, jossa hankkeen suorat kustannukset eritellään operatiivisiin kustannuksiin ja tukitoimien kustannuksiin. Tämän kertomuksen otoksessa mukana olleille hankkeille myönnettiin tukea ennen vuoden 2017 loppua.

b) Komissio korostaa, että suurimmassa osassa hankkeita kustannukset edunsaajaa kohden ovat erityisen tilanne- ja tapauskohtaisia. Siksi on vaikeaa analysoida kustannuksia ja määrällisiä vertailuarvoja, eikä ehdotusten vertaileva analysointi ehkä aina ole hyödyllistä, kun huomioidaan tarjottavan palvelun luonne ja kehittyminen, palveluun kohdistuvat hallinnolliset esteet ja toimintamallin muutos.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että vertailuarvojen määrittäminen talousarvioille on vaikeaa.

Paikallisesti toimivat asiantuntijat ja hallintovirkamiehet laativat lyhyen arvion hankkeiden kustannustehokkuudesta.

Koska jokainen hanke pohjautuu aika- ja paikkasidonnaiseen erityiseen tarvearviointiin, komissio tekee hankekohtaisia arvioita mutta ehdotusten vertaileva analysoiminen ei välttämättä ole aina hyödyllistä.

Laatikko 5 – Esimerkkejä kustannusten kohtuullisuuden riittämättömästä arvioinnista

Ensimmäinen kohta: Katso vastaukset kohdan 38 alakohtaan a.

Toinen kohta: Tässä nimenomaisessa hankkeessa edunsaajakohtaisia kustannuksia ei voida vertailla eri avustusten välillä, sillä tarjottavat palvelut ovat keskenään hyvin erilaisia. Tarjottujen palvelujen luonne kehittyi aluksi merkittäväälle määrälle edunsaajia tarjotuista perusterveydenhuollon palveluista pienemmälle joukolla tarjottuun leikkauksen jälkeiseen hoitoon ja fyysiseen kuntoutukseen.

Myös toimintamalli vaihtelee hankkeesta toiseen: Tässä tapauksessa kumppanin mallissa samoissa tiloissa tarjotaan sekä perusterveydenhuollon palveluja että terveydenhuollon erikoispalveluja, minkä ansiosta joidenkin tukitoimien kustannukset ovat pienemmät. Toisissa terveydenhuollon hankkeissa taas tuettiin erillisiä laitoksia, joista kukin tarjosi eri palveluja ja joissa tukitoimien kustannukset olivat siksi korkeammat.

40. Komissiota sitovat rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen määräykset, jotka määrittävät, kuinka yksityiskohtaisia vaatimuksia se voi esittää kumppaneilleen. Puitesopimuksen ehtoja voidaan muuttaa vain kumppaneiden yhteisellä sopimuksella, eikä komissio voi muuttaa niitä yksipuolisesti. Komissio vaati kuitenkin kattavampia tietoja etenkin täytäntöönpanokumppaneille tehdyistä rahansiirroista. Tämä on toteutettu kuvaamalla kustannukset sanallisesti.

On myös syytä panna merkille, että YK:n toteuttamia humanitaarisia hankkeita pannaan täytäntöön välillisen hallinnoinnin puitteissa pilariarvioinnin pohjalta.

42. ESSN on ollut sisäinen vertailukohta, ja sen käyttöönottoon liittyvien neuvottelujen aikana esiin nousseita keskeisiä kysymyksiä on käsitelty komission käteismaksuja koskevilla ohjeilla, joita on käytetty vaihtelevasti kaikissa riittävän laajoissa käteisavustushankkeissa. Turkin tilanne on hyvin erityinen etenkin toiminnan laajuuden osalta. Hanke ylittää reilusti laajoille käteisavustushankkeille ohjeissa asetetun kymmenen miljoonan euron raja-arvon.

43. Ympäri maailmaa toteutettavissa humanitaarisissa ja kehityshankkeissa ei yleensä mitata kansallisten hallitusten panosta osana niiden olemassa olevia järjestelmiä suhteessa yksittäisten hankkeiden talousarvioon, vaan se katsotaan osaksi olemassa olevaa infrastruktuuria, jota hyödynnetään hankkeiden täytäntöönpanossa.

Siirtymävaiheessa kansallisten hallitusten osallistuminen ja kustannusten ottaminen omalle vastuulle on tervetullutta. Avunantajien panosta ei tulisi asettaa kyseenalaiseksi.

44.

a) Komissio pyrkii vähentämään käteishankkeiden välillisiä kustannuksia, kuten käteismaksuja koskevissa ohjeissa todetaan (katso myös tiivistelmän kohta VII ja suosituksen 4 kohta a).

Komissio neuvotteli kumppanin kanssa tämän hankkeen välillisten kustannusten osuudesta, mikä käy ilmi asianomaisista asiakirjoista. Komissio ei kuitenkaan voi määrätä niistä yksipuolisesti. Rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen mukaan välillisten kustannusten osuus voi olla enintään 7 prosenttia. Lisäksi kumppanin omat sisäiset säännöt, joita vain sen johto voi muuttaa, määräävät, että välillisten kustannusten osuuden tulisi olla 7 prosenttia ja vuoden 2017 lopusta 6,5 prosenttia. Näin ollen neuvotteluvaraa oli niukasti.

b) Paikallisen kumppanuuden tuomaa lisäarvoa on korostettava, sillä se oli tärkeä edellytys hankkeen onnistumiselle. Paikallisten kumppaneiden kehittämisen alustan avulla huolehditaan vastuuvollisuuden keskeisistä näkökohdista hankkeen vaikutuksen kohteena olevan väestön osalta, mahdollistetaan edunsaajien seuranta ja tiedotetaan heille ajallaan. Alustaa käytetään myös tietojen tarjoamiseen edunsaajille heidän tilanteestaan silloin, kun maksuissa havaitaan poikkeamia.

Alustan hallinnoinnista vastaavalta kumppanilta veloittettava alustamaksun prosenttiosuus on normaali käytäntö käteissiirto-ohjelmissa, joissa YK:n järjestö on mukana. Samojen maksujen veloittaminen opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron ohjelmasta tarkoittaisi rahoituksen päällekkäisyyttä: tätä maksua ei sisällytetty opiskelua varten myönnettävään ehdolliseen rahansiirtoon juuri siksi, että komissio ei hyväksyisi kahta maksua samasta palvelusta.

c) Ennakkorahoituksen alentamisesta pyrittiin neuvottelemaan kaikin tavoin, mutta kumppanit eivät suostuneet tähän eikä asiasta voitu päättää yksipuolisesti. Rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen määräykset sitovat komissiota.

45. Komissio haluaa muistuttaa jouston merkityksestä hankkeiden täytäntöönpanossa, jotta kumppanit voivat toteuttaa toimia kentällä mahdollisista oikeudellisista, hallinnollisista tai operatiivisista haasteista huolimatta. Keston pidentäminen kuluja lisäämättä ei välttämättä ole varsinaisesti viivästys vaan mekanismi, jolla varmistetaan toteutus ja mukautetaan sitä olosuhteissa, jotka ovat usein epäsuotuisat ja haastavat. Ilman jatkoaikaa tavoitteiden saavuttaminen voi vaikeutua huomattavasti, jolloin resurssit saattavat valua hukkaan eikä toiminta ole tehokasta.

Hankkeiden keston pidentäminen ei automaattisesti vaikuta hankkeen tehokkuuteen tai vähennä lopullisten edunsaajien saatavilla olevaa rahoitusta. Niissä tarkastetuissa hankkeissa, joiden kestoja pidennettiin, jatkoaikaa on seurattu tarkasti. Keston pidentäminen voi vaikuttaa joko neutraalisti tai jopa myönteisesti hankkeiden tehokkuuteen.

Yleensä keston pidentämisestä aiheutuvat ylimääräiset hallinnolliset kustannukset ovat mitättömät verrattuna hyötyihin, jotka saadaan antamalla kumppaneille lisää aikaa toimien toteuttamiseen vaikeissa olosuhteissa, kun esteet ovat usein kumppaneiden vaikutusvallan ulottumattomissa. Lisäksi sovittu keston pidentäminen ei tarkoita ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia, sillä koko rakenne ei välttämättä ole käytössä hankkeen alussa.

46. Komissio haluaa painottaa, että on tärkeää saada kumppanit valitsemaan kunnianhimoiset tavoitteet ja auttaa kumppaneita niiden saavuttamisessa. Useimmissa hankkeissa tämä onkin toteutunut, ja tavoitteet on myös saavutettu, vaikkakin joissakin tapauksissa viiveellä.

Komissio katsoo, että jos kumppanit saavat valita vaatimattomia tavoitteita, tämä ei kannusta parannuksiin. Yhtä tärkeää on kumppaneiden tietoisuus siitä, että niitä ei rangaista riman asettamisesta korkealle, vaan tarvittavat mukautukset ovat sallittuja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Laatikko 6 – Esimerkkejä hankkeiden viivästyksistä ja hankkeiden kohtaamista vaikeuksista

Hanke 2 – Suojelun ja kestävien ratkaisujen tarjoaminen Turkissa oleville pakolaisille ja turvapaikanhakijoille

Komissio on yhtä mieltä siitä, että kumppani kohtasi useita hallinnollisia ja teknisiä vaikeuksia hankkeen toteutuksen aikana. Komissio haluaa myös painottaa hankkeen kunnianhimoisuutta ja tärkeyttä, sillä tässä laajuudessa tehty varmennusprosessi oli ennennäkemätön hanke, jonka voitiin odottaa vaativan lisää aikaa ja -resursseja.

Varmennustoiminnan tahti on kiihtynyt vähitellen. Koska hankkeen alussa siihen rekrytoitu henkilöstö oli vielä kokematon, haastatteluja tehtiin päivittäin 10–15. Hankkeen edetessä henkilöstön kokemus karttui ja toteutuksen tahti nopeutui. Nykyinen tahti on 20–25 haastattelua päivässä.

Tämä on nostanut varmennettujen henkilöiden määrän tarkastusajankohdan noin miljoonasta henkilöstä 1,82 miljoonaan henkilöön heinäkuussa 2018.

Hanke 10 – Haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisnaisten ja -tyttöjen tukeminen

Komissio on jo sopinut terveysministeriön kanssa selkeästä siirtymäprosessista naisten ja tyttöjen turvatilojen sisällyttämiseksi kokonaan maahantulijoille tarkoitettuun terveyskeskusjärjestelmään.

51. Pääsy edunsaajien henkilötietoihin on osa laajempaa keskustelua tietosuojasäännöistä. Komission kumppaneille laatimissa ohjeissa laajoja käteissiirtoja varten määrätään, että kaikkien henkilötietojen suoja on taattava siten, että kansainvälisiä ja kansallisia tietosuojanormeja noudatetaan.

52. Komissio tunnustaa, että henkilötietoihin (edunsaajien nimitietoihin) pääsyssä on puute, mutta haluaa painottaa, että edunsaajien nimitietoihin liittyvästä puutteellisesta pääsystä huolimatta kumppaneilla on käytössä tiukat valvontamekanismit (ks. vastaus kohtaan VIII). Lisäksi kumppanit saivat itsenäisen pääsyn pankin portaaliin ja kehittivät yksilöllisen tunnistautumisjärjestelmän vähentääkseen asiattoman käytön riskiä (kunkin edunsaajan nimi ja henkilötodistuksen numero oli korvattu paikallisen täytäntöönpanokumppanin antamalla yksilöllisellä numerolla).

54. Koordinointivälineen tuloskehys oli kehitteillä tarkastusajankohtana, ja komissio jatkaa kehitystyötä. Siksi tuloskehukseen ei liity perustavanlaatuisia puutteita vaan vain tilapäisiä ongelmia, joita korjataan vähitellen.

a) Komissio huomauttaa, että tuloskehys oli vasta kehitteillä tarkastusajankohtana. Indikaattoreita ja tavoitteita viimeistellään parhaillaan.

b) Koordinointivälineen tosiasiallista panosta yhdistettyihin korkean tason indikaattoreihin on jatkossakin vaikeaa erottaa, mikä on kehitysohjelmien yleinen ongelma.

c) Koordinointivälineen tuloskehysten soveltamisala saa kattaa yksinomaan koordinointivälineen puitteissa annetun avun.

d) Komissio haluaa lisätä, että päätös olla sisällyttämättä suojelua koskevia indikaattoreita koordinointivälineen tuloskehukseen perustui myös siihen, että suojelu on ensisijainen asia, jolla viime kädessä pyritään parantamaan palvelujen saatavuutta.

e) Komissio haluaa korostaa, että tuloksista on vaikeaa raportoida kattavasti ja mielekkäästi, koska koordinointivälineestä rahoitettuja toimia alettiin suurelta osin panna täytäntöön vasta vuonna 2018.

f) Koordinointivälineen tuloskehys oli vuonna 2017 pilottivaiheessa. Tuloskehystä tarkistetaan parhaillaan, eikä sitä ole siksi vielä julkistettu.

56. Osa hankkeista on edelleen käynnissä, eikä niiden tehokkuutta voida siksi täysin arvioida tässä vaiheessa. Niiden tulosten arvioinnissa tulisi huomioida toimintaympäristöön liittyvät haasteet, joita kumppanit kohtasivat täytäntöönpanon aikana.

57. ESSN-hankkeessa on nyt tavoitettu yli 1,3 miljoonaa pakolaista.

Opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron ensimmäisen osuuden tietojen analysoinnin ja tarkistuksen pohjalta toisen osuuden tavoite nostettiin 450 000:een, sillä näytön perusteella ehdollinen rahansiirto osoittautui hyödylliseksi välineeksi koululaisten avustamisessa.

60. Komissio haluaa korostaa, kuinka tärkeää oli varmistaa täytäntöönpanon nopeus, jossa oli ratkaisevaa tietojen saatavuuden vuoksi väestöllisten kriteerien käyttö sosioekonomisen kriteerien sijasta. Lisäksi ESSN-järjestelmä suunniteltiin siten, että sen avulla jäljitellään mahdollisimman hyvin kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän määräyksiä. Sen vuoksi väestölliset kriteerit olivat etusijalla, ja asiasta sovittiin Turkin hallituksen kanssa.

Komissio haluaa myös korostaa, että selvitysten ja arviointien mukaan sisällyttämiseen ja poisjättämiseen liittyviä virheitä on vastaavissa hankkeissa keskimäärin huomattavasti enemmän.

61. Alkuperäinen määrä (100 Turkin liiraa) asetettiin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi sillä perusteella, ettei se ylitä köyhien turkkilaisperheiden valtion sosiaaliturvajärjestelmän (ISAS) kautta yleensä saaman rahansiirron määrää. Lisäksi nykyisellä rahansiirron määrällä on myönteinen vaikutus, minkä osoittavat useat kumppanin seuraamat tulosindikaattorit. On myös syytä panna merkille, että opiskelua varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron edunsaajissa on päällekkäisyyttä ESSN:n edunsaajien kanssa noin 80 prosenttia, mikä käytännössä nostaa rahansiirron määrää monien kohdalla.

Joka tapauksessa käteissiirto-ohjelmien siirtojen määriä on verrattava vastaanottaville yhteisöille tarjottavaan apuun. Vaikka siirron määrä on todellisia tarpeita pienempi, tuenjaon jälkiseuranta osoitti merkityksellisen vaikutuksen edunsaajien taloudelliseen tilanteeseen ja elintarvikkeiden kulutukseen. Se myös osoitti kielteisiin (sekä elintarvikkeiden kulutukseen että toimeentuloon liittyviin) selviytymiskeinoihin tukeutumisen vähentyneen selkeästi. ESSN:n ensimmäisen osuuden ulkoinen arviointi osoitti, että edunsaajien mukaan kotitalouksien kattavuus oli olennaisempaa kuin siirron määrän riittävyys.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

64. Komissio haluaa korostaa, että suurimmassa osassa hankkeita on päästy odotettuun tulokseen. Suurimmassa, hätätilanteiden sosiaalista turvaverkkoa (ESSN) koskevassa hankkeessa, jolle osoitettiin 76 prosenttia varoista, saavutettiin tavoitteet tyydyttävästi. Lisäksi komissio huomauttaa, että vain kaksi hanketta saatiin päätökseen tarkastusjakson aikana, sillä määräaika oli pidennettävä suurimmassa osassa hankkeita ennen kaikkea erittäin haastavan tilanteen vuoksi.

65. Komissio painottaa, että molemmat painopistealat oli huomioitu ohjelmasuunnittelussa ja että kunnallisia infrastruktuuri-toimia ei voitu toteuttaa, koska Turkin rahoitettavaksi ehdottamat todelliset hankkeet eivät olleet riittävän valmiita toteutettaviksi.

Suositus 1 – Käsitellään aiempaa paremmin pakolaisten tarpeita, jotka liittyvät kunnalliseen infrastruktuuriin ja sosioekonomiseen tukeen

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

68. Komissio katsoo, että samantyyppisen toiminnan tukeminen rinnakkaisilla välineillä toi täydentävyyttä eikä aiheuttanut kaksinkertaista työtä tai päällekkäisyyttä. Lisäksi komissio pystyi reagoimaan nopeammin, kun eri välineet otettiin käyttöön eri aikaan.

Suositus 2 – Sujuvoitetaan apua entisestään ja parannetaan sen täydentävyyttä

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 3 – Pannaan täytäntöön humanitaarisesta avusta kehitysapuun siirtymistä koskeva strategia

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 4 – Parannetaan käteisavustushankkeiden tehokkuutta

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio huomauttaa, että tämän suosituksen täytäntöönpano ei riipu yksinomaan komissiosta vaan myös kumppanien halusta hyväksyä nämä ehdot.

Suositus 5 – Käydään vuoropuhelua Turkin viranomaisten kanssa (kansainvälisten) valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaympäristön parantamiseksi Turkissa

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

72. Vaikka edunsaajien nimitiedot eivät ole saatavilla, kumppaneilla on käytössä tiukat valvontamekanismit. Kumppanit ja komissio jatkavat neuvotteluja Turkin hallituksen hallussa olevien tietojen saatavuuden parantamiseksi ja ottavat huomioon lainsäädäntökehityksen.

Suositus 6 – Parannetaan Turkin-pakolaisavun koordinoituväliseen seuranta ja raportointia

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

a) Komissio jatkaa keskustelua aiheesta Turkin viranomaisten kanssa varmistaakseen täytäntöönpanokumppaneille täyden pääsyn tietoihin, ottaen huomioon asiaan sovellettavan lainsäädäntökehityksen.

c) Komissio huomauttaa, että koordinoituväliseen tarkoituksena ei ole koordinoida kaikkea EU:n Turkissa oleville pakolaisille antamaa apua; sen soveltamisalaan kuuluu yksinomaan koordinoituväliseen puitteissa annettavan avun seuranta ja raportointi. Komissio valmistelee jo eri yhteydessä kokonaiskertomusta muuttoliikekriisiin liittyvän rahoituksen täytäntöönpanosta. Se täydentää aikanaan koordinoituvälinettä koskevaa kertomusta.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	17.10.2017
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	12.7.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	2.10.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	9.11.2018

Turkin-pakolaisavun koordinoitaväline on EU:n vastaus Eurooppa-neuvoston kehoitukseen myöntää merkittävää lisärahoitusta Turkissa olevien pakolaisten tukemiseen. Väline on mekanismi, jonka avulla koordinoidaan ja sujuvoitetaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden myöntämää tukea. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, tuettiin koordinoitavälineellä Turkissa olevia pakolaisia vaikuttavasti. Tarkastuksessa keskityttiin koordinoitavälineen hallinnointiin ja välineen humanitaarisessa osassa tähän mennessä saavutettuihin tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Turkin-pakolaisavun koordinoitavälineessä otettiin haastavassa tilanteessa nopeasti käyttöön kolme miljardia euroa, jotta pakolaiskriisiin pystyttiin vastaamaan ripeästi. Koordinoitavälineessä ei kuitenkaan täysin saavutettu sille asetettua tavoitetta koordinoida kyseisiä toimia vaikuttavasti. Tarkastetuissa hankkeissa annettiin hyödyllistä tukea pakolaisille; useimmat hankkeet tuottivat suunnitellut tuotokset, mutta puolessa niistä odotettuja tuloksia ei ole vielä saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että käteisavustushankkeiden tehokkuudessa on vielä parantamisen varaa. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin toteaa, että koordinoitaväline olisi voinut olla vaikuttavampi ja se voisi tarjota enemmän vastinetta rahoille.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.