

Tematsko izvješće

Instrument za izbjeglice u Turskoj: korisna potpora, no potrebna su poboljšanja kako bi se ostvarila veća vrijednost za uloženi novac

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda, također članica izvjestiteljica za ovo izvješće, Bettina Jakobsen i koje je zaduženo za područje vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa. Reviziju je predvodila članica Suda Bettina Jakobsen, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Katja Mattfolk, ataše u njezinu uredu Kim Storup, glavni rukovoditelj Alejandro Ballester Gallardo, voditelj radnog zadatka Cyril Messein te revizori Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic i Nikolaos Zompolas.



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

SADRŽAJ

	Odlomak
Pokrate	
Sažetak	I. – XI.
Uvod	1. – 11.
Instrument za izbjeglice u Turskoj	6. – 9.
Upravljački odbor Instrumenta	10. – 11.
Opseg revizije i revizijski pristup	12. – 15.
Opažanja	16. – 63.
Instrumentom je brzo mobilizirana relevantna potpora, no kao koordinacijski mehanizam nije se pokazao potpuno djelotvornim	16. – 35.
Instrumentom se na odgovarajući način odgovorilo na glavne potrebe izbjeglica, osim onih koje su povezane s komunalnom infrastrukturom i socioekonomskom potporom	17. – 24.
Instrumentom se ostvario cilj da se u razdoblju od dvije godine sklope ugovori u vrijednosti od tri milijarde eura	25. – 29.
Instrument je doprinio boljoj koordinaciji, no racionalizacija i komplementarnost pomoći nisu ostvarene na sustavan način	30. – 35.
Predmetnim humanitarnim projektima u izazovnim je okolnostima pružena pomoć izbjeglicama u ispunjavanju njihovih osnovnih potreba, no nije uvijek ostvarena očekivana vrijednost za uloženi novac	36. – 63.
Postoji potencijal za poboljšanje učinkovitosti projekata	38. – 47.
Postojali su nedostaci u praćenju projekata novčane pomoći i u mjerenju rezultata	48. – 54.
Projektima obuhvaćenima revizijom pozitivno se utječe na izbjeglice, no polovicom projekata još nisu ostvareni njihovi očekivani ishodi	55. – 63.
Zaključak i preporuke	64. – 74.
Prilog I. - Nacionalni doprinosi Instrumentu za izbjeglice u Turskoj	
Prilog II. - Instrument za izbjeglice u Turskoj: koordinacijski mehanizam	
Prilog III.A - Pregled humanitarnih projekata obuhvaćenih revizijom	

- Prilog III.B - Uspješnost projekata obuhvaćenih revizijom
- Prilog IV. - Popis razgovora obavljenih u sklopu revizije 2018. godine u Turskoj
- Prilog V. - Ključni datumi i događanja povezani s Instrumentom
- Prilog VI. - Brzina ugovaranja u okviru Instrumenta u usporedbi s uzajamnim fondovima EU-a
- Prilog VII. - Složenost pomoći EU-a izbjeglicama u Turskoj – primjer obrazovnog sektora
- Prilog VIII. - Protok podataka o korisnicima ESSN-a i ograničenja u pristupu podacima

Odgovori Komisije

POKRATE

CCTE	Uvjetovana novčana pomoć za obrazovanje (eng. <i>Conditional Cash Transfer for Education</i>)
DGMM	Glavna uprava za upravljanje migracijama (Turska)
EBOR	Europska banka za obnovu i razvoj
EIB	Europska investicijska banka
ESSN	Mreža za hitnu socijalnu pomoć (eng. <i>Emergency Social Safety Net</i>)
GU ECHO	Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći
GU NEAR	Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju
IcSP	Instrument za doprinos stabilnosti i miru (eng. <i>Instrument contributing to Stability and Peace</i>)
(I)NVO	(Međunarodna) nevladina organizacija
IPA	Instrument pretpristupne pomoći (eng. <i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>)
IRS	Instrument za razvojnu suradnju (engl. <i>Development Cooperation Instrument</i>)
JAP	Zajednički akcijski plan (eng. <i>Joint Action Plan</i>)
KfW	razvojna banka Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoFSP	Ministarstvo obitelji i socijalne politike (Turska)
MoNE	Ministarstvo nacionalnog obrazovanja (Turska)
SuTP	Sirijci pod privremenom zaštitom (eng. <i>Syrians under Temporary Protection</i>)
UN	Ujedinjeni narodi

SAŽETAK

- I. Instrument za izbjeglice u Turskoj odgovor je EU-a na poziv Europskog vijeća da se osiguraju znatna dodatna financijska sredstva u pružanju potpore izbjeglicama u Turskoj. Riječ je o mehanizmu za koordinaciju i racionalizaciju iznosa od 3 milijarde eura iz EU-a i njegovih država članica. Potporom su obuhvaćene aktivnosti humanitarne i nehumanitarne pomoći dodjelama financijskih sredstava u iznosu od redom 1,4 milijarde i 1,6 milijardi eura. Instrumentom se želi povećati učinkovitost i komplementarnost potpore koja se pruža izbjeglicama i zajednicama domaćinima u Turskoj.
- II. Sud je provedenom revizijom ispitao pruža li se Instrumentom djelotvorna potpora izbjeglicama u Turskoj. Sud se usmjerio na upravljanje prvim obrokom Instrumenta i rezultate dosad postignute dijelom Instrumenta usmjerenim na pružanje humanitarne pomoći.
- III. Utvrđeno je da se Instrumentom za izbjeglice u Turskoj u izazovnim okolnostima vrlo brzo mobiliziralo 3 milijarde eura iz proračuna EU-a i država članica kako bi se pružio brz odgovor na izbjegličku krizu. No njime se nije u potpunosti ostvario njegov cilj djelotvorne koordinacije tog odgovora. Projektima obuhvaćenima revizijom pružena je korisna potpora izbjeglicama i većinom projekata postignuta su njihova ostvarenja, no polovicom projekata još nisu postignuti njihovi očekivani ishodi. Sud je nadalje utvrdio da postoji prostor za povećanje učinkovitosti projekata novčane pomoći. Sud stoga zaključuje da je Instrument mogao biti djelotvorniji te da bi se njime mogla ostvariti veća vrijednost za uloženi novac.
- IV. Komisija je sveobuhvatnom procjenom potreba utvrdila prioritetne potrebe izbjeglica. Međutim, zbog neslaganja Turske i EU-a o načinu na koji bi se odgovorilo na prioritetne potrebe u vezi s komunalnom infrastrukturom i socioekonomskom potporom tim se područjima nije pružila dovoljna pozornost.
- V. Instrumentom se s pomoću različitih instrumenata pružila potpora sličnoj vrsti aktivnosti u zdravstvenom i obrazovnom sektoru. To je rezultiralo složenijom koordinacijom i paralelnim korištenjem različitim upravljačkim strukturama za financiranje sličnih projekata.

VI. Iako je Sud utvrdio neke dobre primjere u zdravstvenom sektoru, u kojem je Komisija potpomogla prijelaz s humanitarne pomoći na pomoć za održiviji razvoj, ta komplementarnost nije ostvarena na sustavan način.

VII. Također je utvrđeno da postoji prostor za poboljšanje učinkovitosti humanitarnih projekata financiranih u okviru Instrumenta. Kao prvo, Komisija pri pregledu projektnih prijedloga nije dosljedno i cjelovito procijenila opravdanost troškova predviđenih proračunom. Kao drugo, čak i ako su bili u skladu s pravnim okvirom, neizravni troškovi plaćeni partnerima koji provode velike projekte novčane pomoći bili su visoki i razina isplata predujmova nije bila u skladu sa stvarnim novčanim odljevima relevantnih projekata.

VIII. Komisija je uvela odgovarajuće mjere za praćenje humanitarnih projekata. Glavno je ograničenje bilo odbijanje turskih tijela da odobre pristup podacima o korisnicima u slučaju dvaju projekata novčane pomoći. Zapravo, ni Komisija ni Sud nisu bili u mogućnosti pratiti korisnike projekata od trenutka njihove prijave do isplate financijskih sredstava.

IX. Okvir Instrumenta za rezultate, u kojem se izvješćuje o relevantnim konsolidiranim rezultatima, i dalje je bio u fazi razvoja: polazne vrijednosti, ključne etape ili kvantificirane ciljne vrijednosti za pokazatelje na visokoj razini još nisu bile dovršene. Izvješćivanje javnosti bilo je ograničeno i nije svojim opsegom obuhvaćalo cjelokupnu pomoć EU-a izbjeglicama u Turskoj.

X. Svim humanitarnim projektima obuhvaćenima revizijom pomoglo se izbjeglicama u ispunjavanju njihovih potreba, uglavnom u vidu pomoći u novčanim sredstvima. Većinom projekata postignuta su sva planirana ostvarenja ili ih je postignuta većina. Međutim, polovicom projekata još nisu ostvareni očekivani ishodi te se devet od deset projekata moralo produljiti. Izazovno operativno okruženje bilo je glavni čimbenik koji je ometao pravodobnu provedbu projekata kojima su upravljali međunarodni NVO-i.

XI. U izvješću se iznosi šest preporuka s ciljem poboljšanja učinkovitosti i djelotvornosti drugog obroka proračuna Instrumenta. Komisija bi trebala:

- bolje odgovoriti na izbjegličke potrebe u vezi s komunalnom infrastrukturom i socioekonomskom potporom
- poboljšati racionalizaciju i komplementarnost pomoći

- provesti strategiju za prijelaz s humanitarne na razvojnu pomoć
- povećati učinkovitost projekata novčane pomoći
- u suradnji s turskim tijelima pružiti odgovor na potrebu za poboljšanjem operativnog okruženja za (međunarodne) NVO-e u Turskoj i
- povećati praćenje Instrumenta za izbjeglice u Turskoj i izvješćivanje o njemu.

UVOD

1. Odnosi Turske i EU-a temelje se na sporazumu o pridruživanju iz 1963. godine. Europsko vijeće dodijelilo je Turskoj u prosincu 1999. godine status zemlje kandidatkinje za pristupanje EU-u, a pristupni pregovori otvoreni su 2005. godine. Turska je daleko najveći korisnik Instrumenta pretprijetne pomoći EU-a (IPA), kojim se EU služi kako bi zemlje kandidatkinje pripremio za članstvo u EU-u, te joj je u okviru tog instrumenta dodijelio više od 9 milijardi eura za razdoblje 2007. – 2020.¹

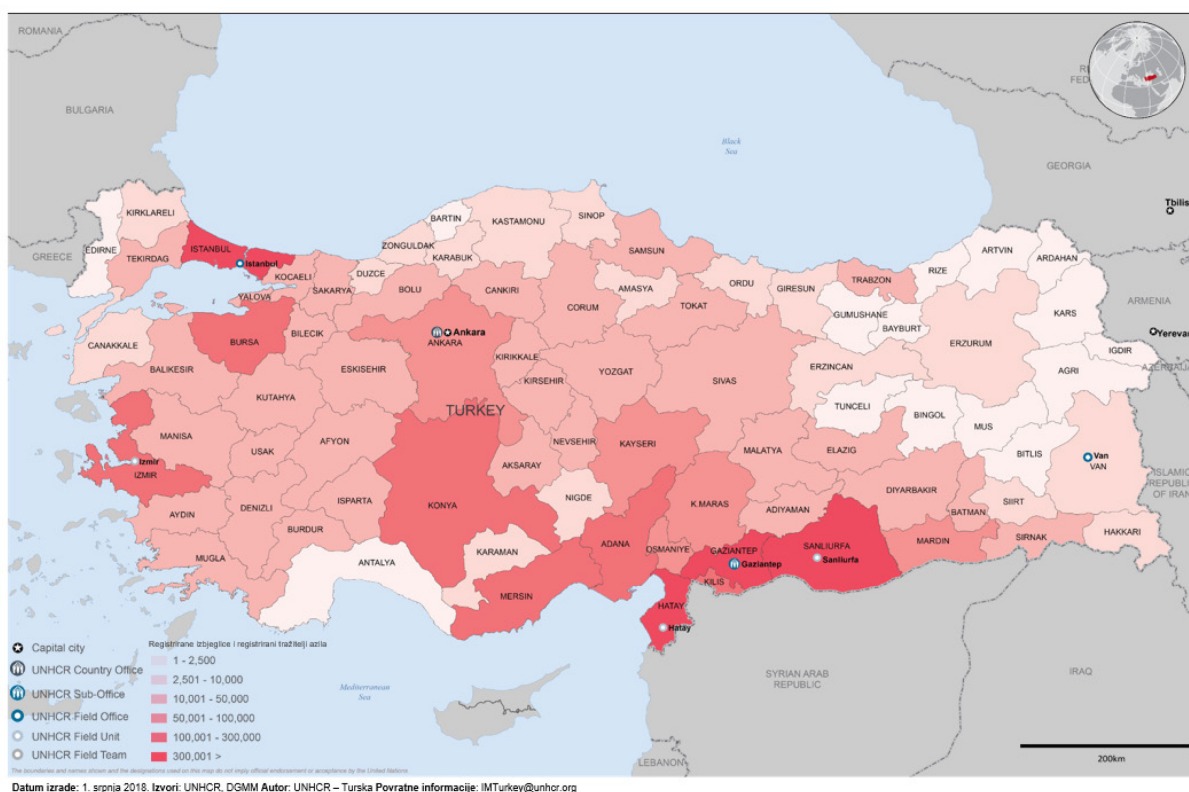
2. Turska je zbog svojeg položaja zemlja prihvata i tranzita za brojne izbjeglice. Zbog sve većih migracijskih tokova, uglavnom zbog sukoba u Siriji, u Turskoj se nalazi najveća populacija izbjeglica u svijetu – gotovo 4 milijuna ljudi². To uključuje otprilike 3,5 milijuna Sirijaca, od kojih oko 94 % živi izvan izbjegličkih kampova³. Od izbijanja krize Turska pruža važnu i trajnu potporu izbjeglicama.

¹ Vidi tematsko izvješće Suda br. 7/2018 „Pretprijetna pomoć EU-a Turskoj”.

² Izvor: UNHCR od 31. svibnja 2018. (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Sama Turska odobrava status izbjeglice jedino osobama koje su pogođene događanjima u Europi. Sirijskim građanima odobrila je 2013. godine poseban status „Sirijaca pod privremenom zaštitom”. Ako nije predviđeno drukčije, Sud u ovom izvješću upotrebljava pojam „izbjeglica” za sve osobe koje traže međunarodnu ili privremenu zaštitu.

Zemljovid 1. – Prikaz sastava izbjeglica i tražitelja azila po pokrajinama u Turskoj od lipnja 2018.



Izvor: UNHCR.

3. Sirijska izbjeglička kriza nije samo pogodila Tursku nego i države članice EU-a. Samo 2015. godine otprilike 850 000 izbjeglica prebjeglo je preko Sredozemnog mora iz Turske u Grčku⁴ i zatražilo azil u državama članicama EU-a. Nakon donošenja Europskog migracijskog programa u svibnju 2015. EU i njegove države članice poduzeli su nekoliko mjera kako bi riješili utvrđene izazove.

4. Komisija je 15. listopada 2015. predložila Zajednički akcijski plan EU-a i Turske (JAP) kojim se trebalo pomoći Turskoj u upravljanju migracijskom krizom. Zajedničkim akcijskim planom utvrđuju se mjere koje EU i Turska trebaju provesti u cilju: (a) pružanja potpore Sirijcima pod privremenom zaštitom (SuTP) i njihovim zajednicama domaćinima u Turskoj i (b) poboljšanja suradnje radi sprečavanja nezakonitih migracijskih tokova u EU-u.

⁴ informativni članak GU-a ECHO – Turska – ožujak 2016.

5. Prva mjera koju je EU trebao provesti u okviru Zajedničkog akcijskog plana bila je mobilizacija znatnog iznosa financijskih sredstava „za pružanje potpore Turskoj u suočavanju s izazovom koji je predstavljala prisutnost Sirijaca pod privremenom zaštitom”⁵. Financijska sredstva trebalo je mobilizirati što fleksibilnije i brže. Komisija je kao odgovor na taj zahtjev uspostavila Instrument za izbjeglice u Turskoj.

Instrument za izbjeglice u Turskoj

6. Instrument je koordinacijski mehanizam čija je svrha pružanje pomoći Turskoj u „ispunjavanju prijekih humanitarnih i razvojnih potreba izbjeglica i njihovih zajednica domaćina te potporu nacionalnim i lokalnim tijelima u upravljanju i suočavanju s posljedicama priljeva izbjeglica.” Ciljevi Instrumenta za izbjeglice u Turskoj koordinacija su i racionalizacija mjera koje se financiraju iz proračuna Unije i bilateralnih doprinosa država članica EU-a te povećanje učinkovitosti i komplementarnosti potpore koja se pruža izbjeglicama i zajednicama domaćinima u Turskoj⁶. Instrument je inovativan alat za udruživanje koji se razlikuje od drugih mehanizama za udruživanje korištenih u EU-u, kao što su uzajamni fondovi EU-a⁷(vidi ***tablicu 1.***).

⁵ Cjeloviti tekst Zajedničkog akcijskog plana dostupan je na http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15.-586.0_fr.htm

⁶ Članci 1. i 2. Odluke Komisije (C (2015) 9500) kako je izmijenjena Odlukom Komisije od 10. veljače 2016.

⁷ „Uzajamni fond” „pravni je mehanizam specifičnog financijskog ustroja kojim se udružuju financijska sredstva više donatora kako bi se zajednički financirale mjere na temelju zajednički dogovorenih ciljeva i formata izvješćivanja” (izvor: „Working Document XI – EU Trust Fund – Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2018” (Radni dokument XI. – Uzajamni fond EU-a – Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2018.)).

Tablica 1. – Osnovna obilježja Instrumenta za izbjeglice u Turskoj u usporedbi s uzajamnim fondovima EU-a

	Instrument	Uzajamni fondovi EU-a
U okviru proračuna EU-a	X	
Mehanizam udruživanja	X	X
Fiksni doprinosi donatora	X	
Otvoreno donatorima koji nisu iz EU-a		X
Zaduženi za odabir projekata		X
Poseban okvir za rezultate	X	X
Posebna godišnja računovodstvena dokumentacija		X

Izvor: Sud.

7. Instrument je uspostavljen 1. siječnja 2016. i raspolaže proračunom od 3 milijarde eura koje se treba upotrijebiti tijekom 2016. i 2017. godine⁸. Od tog iznosa 1 milijarda eura financira se iz proračuna EU-a, a 2 milijarde iz proračuna država članica⁹ (u prilogu I. prikazani su nacionalni doprinosi Instrumentu za izbjeglice u Turskoj). Pruženom potporom obuhvaćene su aktivnosti humanitarne i nehumanitarne pomoći financijskim dodjelama u iznosu od redom 1,4 milijarde i 1,6 milijardi eura. Instrumentom se koordinira financiranje iz različitih postojećih instrumenata (vidi **tablicu 2.**).

⁸ Članci 4. i 9. Odluke Komisije (C (2015) 9500) kako je izmijenjena Odlukom Komisije od 10. veljače 2016.

⁹ Države članice EU-a doprinijele su proračunu EU-a tim iznosom od 2 milijarde eura u obliku vanjskih namjenskih prihoda koji je dodijeljen odgovarajućim proračunskim linijama Instrumenta pretpristupne pomoći i humanitarne pomoći. U pravnom smislu, Instrument se stoga u cijelosti financira iz proračuna EU-a.

Tablica 2. – Izvori financiranja Instrumenta

Instrumenti financiranja (u milijunima EUR)	Proračunska linija EU-a	Proračun EU-a (a)	Doprinosi država članica (b)	Ukupan proračun u okviru Instrumenta (a+b)
Humanitarna pomoć (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrument pretpristupne pomoći (eng. <i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>)	22 02 03	650	910	1 560
Instrument za razvojnu suradnju	21 02	20		20
Instrument za doprinos stabilnosti i miru	19 02 01	20		20
Međuzbroj – Nehumanitarna pomoć (2)		690	910	1 600
UKUPNO (1+2)		1 000	2 000	3 000

Izvor: Europska komisija, „Prvo godišnje izvješće o Instrumentu za izbjeglice u Turskoj”.

8. Pomoć je usmjerena u šest prioriternih područja: (1) humanitarna pomoć, (2) upravljanje migracijama, (3) obrazovanje, (4) zdravstvena skrb, (5) komunalna infrastruktura i (6) socioekonomska potpora¹⁰. Projekte financirane iz Instrumenta odabire se i provodi s pomoću odnosnih instrumenata (vidi **tablicu 2.**) te stoga u skladu s njihovim važećim pravilima i zahtjevima¹¹. To uključuje provedbu putem Regionalnog uzajamnog fonda EU-a za odgovor na krizu u Siriji – „uzajamnog fonda EU-a Madad”¹². U **prilozi II.** detaljnije je predstavljen način na koji to funkcionira.

9. U Izjavi EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. članovi Europskog vijeća i Turske¹³ potvrdili su svoju predanost provedbi Zajedničkog akcijskog plana i zaustavljanju nezakonite migracije iz

¹⁰ Zapisnik s drugog sastanka Upravljačkog odbora održanog 12. svibnja 2016.

¹¹ Članak 6. stavak 3. Odluke Komisije (C (2015) 9500) kako je izmijenjena Odlukom Komisije od 10. veljače 2016.

¹² „Uzajamni fond EU-a Madad” osnovan je u prosincu 2014. radi ispunjavanja dugoročnih ekonomskih, obrazovnih i socijalnih potreba sirijskih izbjeglica u susjednim zemljama, uključujući Turskoj. Nakon uspostave Instrumenta za izbjeglice u Turskoj dio financijskih sredstava Instrumenta provodi se putem „uzajamnog fonda EU-a Madad”.

¹³ Tekst druge Izjave EU-a i Turske dostupan je na:
<http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

Turske u Grčku¹⁴. Istom su prigodom također dogovorili povećanje proračuna Instrumenta za dodatni iznos od 3 milijarde eura prije kraja 2018. godine. Europsko vijeće pristalo je 28. lipnja 2018. mobilizirati drugi obrok proračuna Instrumenta.

Upravljački odbor Instrumenta

10. Instrumentom upravlja Upravljački odbor, kojim predsjedava Komisija i čiji su članovi predstavnici iz svih država članica EU-a. Predstavnici iz Turske prisustvuju njegovim sastancima u savjetodavnom svojstvu i sudjeluju u raspravama u vezi s provedbom potpore. Uloga Upravljačkog odbora davanje je strateških smjernica. Ta se uloga sastoji od utvrđivanja općih prioriteta, [relevantnih] vrsta mjera koje treba poduprijeti, instrumenata koje treba upotrijebiti [...] i koordiniranja mjera financiranih iz Instrumenta¹⁵. Odbor je također zadužen za praćenje i procjenu provedbe relevantnih mjera.

11. Komisija i dalje snosi krajnju odgovornost za upravljanje mjerama. Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), zajedno s Delegacijom EU-a u Turskoj, odgovorna je za provođenje projekata financiranih putem IPA-e, dok je Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO) odgovorna za dio Instrumenta posvećen pružanju humanitarne pomoći. Komisija je također zadužena za projekte koji se provode preko uzajamnog fonda EU-a Madad.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

12. Sud je revizijom želio procijeniti upravljanje Instrumentom i rezultate koji su dosad postignuti. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od uspostave Instrumenta do 31. ožujka 2018. Glavno revizijsko pitanje glasilu je: „Pružila li se Instrumentom za izbjeglice u Turskoj djelotvorna potpora izbjeglicama u Turskoj?” To je pitanje podijeljeno na dva potpitanja:

¹⁴ Komisija je u travnju 2018. izvjestila o tome da je učestalost „nezakonitog pristizanja izbjeglica [iz Turske u Grčku] i dalje 97 % niža nego u razdoblju prije početka primjene Izjave”. Za dodatne pojedinosti vidi „EU-Turkey statement – Two years on” (Izjava EU-a i Turske – Dvije godine poslije) na https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

¹⁵ Članak 5. stavak 1. Odluke Komisije (C (2015) 9500) kako je izmijenjena Odlukom Komisije od 10. veljače 2016.

- (a) Jesu li uspostava i funkcioniranje Instrumenta kao mehanizma doprinijele relevantnoj, brznoj i dobro koordiniranoj potpori?

Kako bi na to pitanje odgovorio, Sud je ispitao je li Komisija utvrdila prioritetne potrebe izbjeglica i na njih odgovorila na brz i koordiniran način.

- (b) Jesu li se humanitarnim projektima financiranim iz Instrumenta ostvarili njihovi očekivani rezultati?

Kako bi na to pitanje odgovorio, Sud je ispitao provedbu, praćenje i ostvarene rezultate na temelju uzorka projekata koji primaju potporu iz Instrumenta. Budući da u trenutku provođenja revizije većina projekata nehumanitarne pomoći još nije bila u dovoljno naprednoj fazi provedbe¹⁶, Sud je taj dio analize usmjerio na projekte humanitarne pomoći.

13. Sud je proveo reviziju nad uzorkom od 10 projekata humanitarne pomoći u vrijednosti od 458 milijuna eura (vidi **prilog III.A**). Sud je odabranim uzorkom želio ostvariti uravnoteženu pokrivenosti projekata u smislu financijske važnosti, zastupljenosti različitih sektora (osnovne potrebe, zaštita, zdravstvena skrb, obrazovanje) i vrsta provedbenih partnera (agencije UN-a, međunarodni NVO-i). Predmetni je uzorak sastavljen od ukupno 45 ugovora za pružanje humanitarne pomoći i čini 33 % ukupnog iznosa ugovorene humanitarne pomoći.

14. Predmetna revizija sastojala se od pregleda dokumentacije i razgovora s raznim službama Komisije, Delegacijom EU-a i uredima GU-a ECHO u Turskoj, određenim predstavnicima država članica EU-a u Upravljačkom odboru Instrumenta, turskim tijelima, međunarodnim tijelima i nevladinim organizacijama te krajnjim korisnicima¹⁷. Revizori su

¹⁶ „Nehumanitarna pomoć” uglavnom se odnosi na dugoročniju razvojnu pomoć s naglaskom na obrazovanju, zdravstvenoj skrbi, upravljanju migracijama i socijeekonomskoj potpori. Zbog svoje specifične prirode njihova provedba obično traje između dvije (za operativne mjere, kao što su osposobljavanje, zdravstvena oprema itd.) i četiri godine (za mjere u vezi s infrastrukturom, kao što su centri za zdravstvenu skrb i škole).

¹⁷ U **prilogu III.** naveden je popis svih organizacija s kojima je obavljen razgovor tijekom revizijskog posjeta Turskoj.

posjetili osam od deset projekata obuhvaćenih uzorkom tijekom posjeta Turskoj u siječnju 2018¹⁸.

15. Ministarstvo obitelji i socijalne politike (MoFSP) Republike Turske Sudu nije odobrilo pristup svojoj bazi podataka prihvatljivih korisnika projekata novčane pomoći obuhvaćenih revizijom (Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN) i Uvjetovana novčana pomoć za obrazovanje (CCTE)). Zbog toga Sud nije mogao pratiti krajnje korisnike od trenutka njihove prijave do isplate financijskih sredstava. Detaljnije informacije navedene su u **odlomku 53.**

OPAŽANJA

Instrumentom je brzo mobilizirana relevantna potpora, no kao koordinacijski mehanizam nije se pokazao potpuno djelotvornim

16. Sud je procijenio sljedeće:

- (a) jesu li u okviru Instrumenta opsežnom i preciznom procjenom potreba utvrđene glavne potrebe izbjeglica i jesu li te potrebe njime zadovoljene
- (b) je li administrativnim mehanizmima Instrumenta omogućeno ugovaranje pomoći u iznosu od 3 milijarde eura u brzom roku tj., tijekom razdoblja 2016. – 2017., kako je utvrđeno odlukom Komisije o uspostavi Instrumenta, te
- (c) je li Instrumentom djelotvorno koordinirana pomoć. Preciznije, Sud je ispitao je li postupcima uspostavljenima za odabir i odobravanje mjera racionalizirana relevantna pomoć i zajamčena komplementarnost: i) različitih korištenih instrumenata EU-a za potrošnju te ii) humanitarne i nehumanitarne pomoći.

Instrumentom se na odgovarajući način odgovorilo na glavne potrebe izbjeglica, osim onih koje su povezane s komunalnom infrastrukturom i socioekonomskom potporom

17. Dodjela financijskih sredstava u iznosu od 3 milijarde eura bila je rezultat političke odluke dogovorene između država članica EU-a i Turske. Taj je iznos predstavljao znatno

¹⁸ Preostala dva projekta bila su na nepraktično udaljenim lokacijama.

povećanje ukupnog iznosa pomoći koju je EU stavio na raspolaganje Turskoj. Međutim, njime se nije nastojao podmiriti cjelokupan trošak potpore koja se davala izbjeglicama¹⁹.

Procjena potreba s određenim ograničenjima

18. U Zajedničkom planu EU-a i Turske (vidi **odlomak 4.**) od institucija EU-a i Turske zahtijevala se provedba sveobuhvatne zajedničke procjene potreba prije isplate proračuna u vrijednosti od 3 milijarde eura²⁰. Iako su turska tijela bila uključena u procjenu potreba, ona joj nisu pružila službenu potporu.

19. Procjena potreba dovršena je u lipnju 2016. Procjena je bila opsežna jer je njome bila obuhvaćena procjena humanitarnih i razvojnih potreba te je pružila relevantne informacije o stanju sirijskih izbjeglica utvrđivanjem nedostataka koje treba ukloniti uzimajući u obzir prijašnju, trenutačnu i planiranu pomoć Sirijcima pod privremenom zaštitom (SuTP) u Turskoj. Međutim, procjena nije bila dovoljno precizna:

- (a) većinu brojčanih podataka (npr. statističkih podataka o sektorima) u procjeni potreba dostavila su turska tijela. Savjetnici koji su proveli procjenu potreba nisu bili u mogućnosti pristupiti primarnim podatcima. Stoga nisu mogli potvrditi procijenjeni trošak mjera koje je trebalo poduzeti kako bi se odgovorilo na potrebe izbjeglica i zajednica domaćina
- (b) nedostajale su ažurirane demografske informacije raščlanjene po spolu, dobnoj skupini i lokaciji kao i informacije o ranjivim skupinama (kućanstva koja vode žene, djeca, osobe starije životne dobi itd.). Savjetnici su to opisali kao „ozbiljnu prepreku za procjenu potreba te osmišljavanje programa i intervencija”. Primjerice, u sektoru socijalne potpore i kohezije, najnovija procjena ranjivih skupina na nacionalnoj razini potječe iz 2013.

¹⁹ Procjenom potreba u prvoj fazi koju su provela turska tijela ukupne su potrebe procijenjene na iznos od 14 454 milijuna eura za razdoblje 2016. – 2018.

²⁰ 1. dio, odlomak 3. Zajedničke izjave EU-a i Turske.

(c) procjena potreba bila je usmjerena na Sirijce pod privremenom zaštitom u Turskoj i njome se nije odgovorilo na potrebe populacije izbjeglica drugih nacionalnosti (uglavnom Afganistanaca i Iračana). Velika većina izbjeglica u Turskoj Sirijci su pod privremenom zaštitom u toj zemlji (vidi **odlomak 2.**) te je ta skupina stoga primarna ciljna skupina za potporu iz Instrumenta. Međutim, to nije bilo u skladu s navedenim ciljem Instrumenta kojim se trebalo odgovoriti na potrebe svih izbjeglica.

20. Prioritetna područja Instrumenta (vidi **odlomak 8.**) uglavnom su se poklapala s navedenom procjenom potreba. Jedina je iznimka bilo „upravljanje migracijama” koje je Upravljački odbor odabrao kao prioritetno područje unatoč tome što ono nije bilo obuhvaćeno procjenom potreba. Uzimajući u obzir da je glavni cilj Instrumenta bio pružiti potporu izbjeglicama i zajednicama domaćinima i da je za upravljanje migracijama u Turskoj prethodno bila dodijeljena financijska potpora iz IPA-e (izvan Instrumenta) u visini od oko 350 milijuna eura, upitni su razlozi iz kojih je to područje definirano prioritetnim. Zapravo, nakon financiranja dvaju projekata upravljanja migracijama Upravljački odbor odlučio je da tom području neće dodjeljivati dodatna financijska sredstva.

21. Predmetna prioritetna područja definirana su u općim crtama kako bi se zajamčila fleksibilnost koja je neophodna u zahtjevnim okolnostima koje se brzo mijenjaju. Pojedinačnim se projektima trebalo odgovoriti na specifične potrebe izbjeglica. Sud je ispitao razloge za odabir 10 predmetnih projekata obuhvaćenih revizijom i utvrdio da je to doista bio slučaj sa svih deset (za pojedinosti vidi **prilog III.B**). Pri podnošenju prijedloga za financiranje provedbeni partner humanitarnih projekata mora razložiti relevantne probleme, potrebe i rizike koji su utvrđeni te način na koji je predloženi odgovor primjeren i sukladan općoj humanitarnoj strategiji Komisije u Turskoj. U **okviru 1.** pojašnjeno je na koji se način najvećim humanitarnim projektom EU-a financiranim u okviru Instrumenta odgovorilo na potrebe izbjeglica.

Okvir 1. – ESSN: inovativni nacrt projekta kako bi se odgovorilo na potrebe izbjeglica

Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN) najveći je dosad humanitarni projekt financiran sredstvima EU-a usmjeren na pružanje pomoći 1,3 milijunu izbjeglica. Projekt se provodi u dvije faze i pokriva razdoblja 2016. – 2018. te 2018. – 2019., za koja je predviđen proračun u iznosu od redom 348 i 650 milijuna eura. ESSN-om se odgovara na osnovne potrebe (prehrambeni, neprehrambeni

proizvodi i usluge) pružanjem novčane pomoći. Projekt diljem Turske provodi agencija UN-a u suradnji s lokalnim provedbenim partnerom i turskim tijelima. Riječ je o inovativnom projektu jer je to hibridni projekt humanitarne pomoći uključen u nacionalni sustav socijalne zaštite.

U posljednjih nekoliko godina, unatoč uočenom riziku od zlouporabe financijskih sredstava, dionici u području pružanja humanitarne pomoći sve se više slažu oko pogodnosti pružanja novčane pomoći²¹. To je bilo vidljivo tijekom svjetskog humanitarnog sastanka na vrhu održanog u lipnju 2016., na kojem se promicala mogućnost novčane pomoći u slučajevima u kojima je to primjereno.

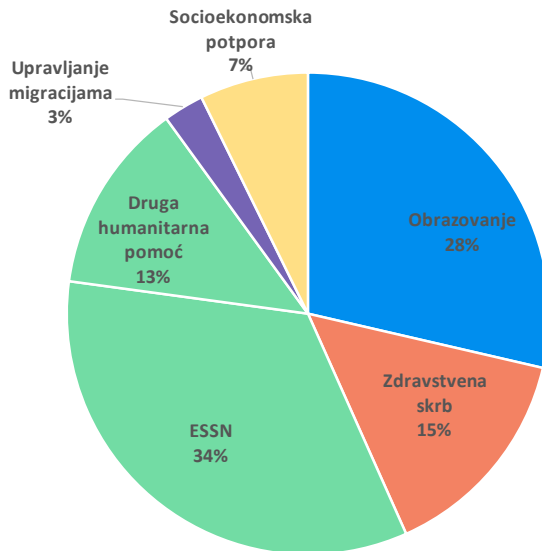
Projekt je usmjeren na izbjeglice koje žive izvan kampova i čije su mogućnosti za ulazak na nacionalno tržište rada ograničene. Njime se pruža stabilan i predvidiv izvor prihoda za podmirivanje njihovih osnovnih potreba, uglavnom u vezi sa smještajem i prehranom. Izbjeglice u praksi primaju fiksni mjesečni iznos (otprilike 30 eura po osobi). Služe se debitnom karticom za podizanje gotovinskih sredstava na bankomatima ili plaćanje u trgovinama.

Dvama prioritetnim područjima nije pružena dostatna potpora

22. Potrošnja u okviru Instrumenta bila je usmjerena na prioritetna područja obrazovanja, zdravstvene skrbi i humanitarne pomoći (uglavnom ESSN). Ta područja činila su otprilike 90 % ukupnog ugovorenog iznosa (vidi *sliku 1.*).

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

Slika 1. – Dio pomoći iz Instrumenta koji se dodjeljuje pojedinačnim prioritetnim područjima (na temelju ugovorenih iznosa)



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

23. Teško je procijeniti je li ta dodjela finansijskih sredstava proporcionalna razmjeru potreba u relevantnim prioritetnim područjima jer Upravljački odbor nije unaprijed utvrdio okvirne dodjele za svako prioritetno područje. Iako se time povećava fleksibilnost dodjele finansijskih sredstava, ne mogu se procijeniti razlike između planiranih i stvarnih rashoda za svako prioritetno područje.

24. Sud je utvrdio da se nije dovoljno radilo na prioritetnim područjima „komunalne infrastrukture” i „socioekonomske potpore”. Kao što je prikazano u **okviru 2.**, glavni razlog bio je taj što se Komisija i turska tijela nisu slagala oko načina rada na njima.

Okvir 2. – Poteškoće u osmišljavanju programa prioritetnih područja „komunalna infrastruktura” i „socioekonomska potpora”

Komunalna infrastruktura

Komisija je u srpnju 2016. dodijelila 200 milijuna eura za rješavanje potreba u vezi s komunalnom infrastrukturom. Očekivani su rezultati bili povećanje kapaciteta u područjima gospodarenja vodama i otpadnim vodama te prikupljanja krutog otpada. Dva partnera, Europska investicijska banka (EIB) i Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD), odabrana su za provedbu povezanih mjera na terenu. EBRD je svoju intervenciju želio uvjetovati uključivanjem zajmovne komponente u potporu koju je pružao; taj uvjet turska tijela nisu prihvatila. Nakon opsežnih pregovora EBRD se moralo zamijeniti razvojnom bankom KfW. EIB i KfW bili su naposljetku primorani otkazati svoje projekte zbog toga što lokalne institucije i općine nisu predlagale primjerene i dovoljno zrele projekte. Kao posljedica toga, Instrumentom se nisu rješavale potrebe u prioritetnom području „komunalna infrastruktura”²². Financijska sredstva dodijeljena tom prioritetnom području preusmjerena su krajem 2017. u prioritetno područje „obrazovanje”.

Socioekonomska potpora (pristup tržištu rada, strukovno osposobljavanje i socijalno uključivanje)

Komisija je za prioritetno područje „socioekonomska potpora” sklopila ugovore u ukupnoj vrijednosti od 215 milijuna eura, čiji je najveći dio (68 %) sklopila u prosincu 2017., na kraju ugovornog razdoblja. Sklapanje ugovora u tom području odgođeno je jer prvotno nije bilo prioritetno za turska tijela te zbog neslaganja oko zajmovnih komponenti uključenih u relevantne projekte. Međutim, zbog sve dugotrajnije prirode krize većina dionika s kojima su se revizori sastali smatrala je da bi tom području trebalo dodijeliti više financijskih sredstava kako bi se razvila otpornost izbjeglica i povećala njihova gospodarska i društvena uključenost.

Instrumentom se ostvario cilj da se u razdoblju od dvije godine sklope ugovori u vrijednosti od tri milijarde eura

25. Odluka o uspostavi Instrumenta odražavala je potrebu za mobiliziranjem dodatnih financijskih sredstava. Jedna od glavnih pogodnosti Instrumenta bila je ta što su se države

²² U turskom Regionalnom planu za izbjeglice i stvaranje otpornosti (3RP) za razdoblje 2018. – 2019. kao odgovoru na sirijsku krizu u tom se smislu napominje da „Ulaganja u komunalnu infrastrukturu i kapacitete i dalje predstavljaju područja od visokog prioriteta (str. 5.)”.

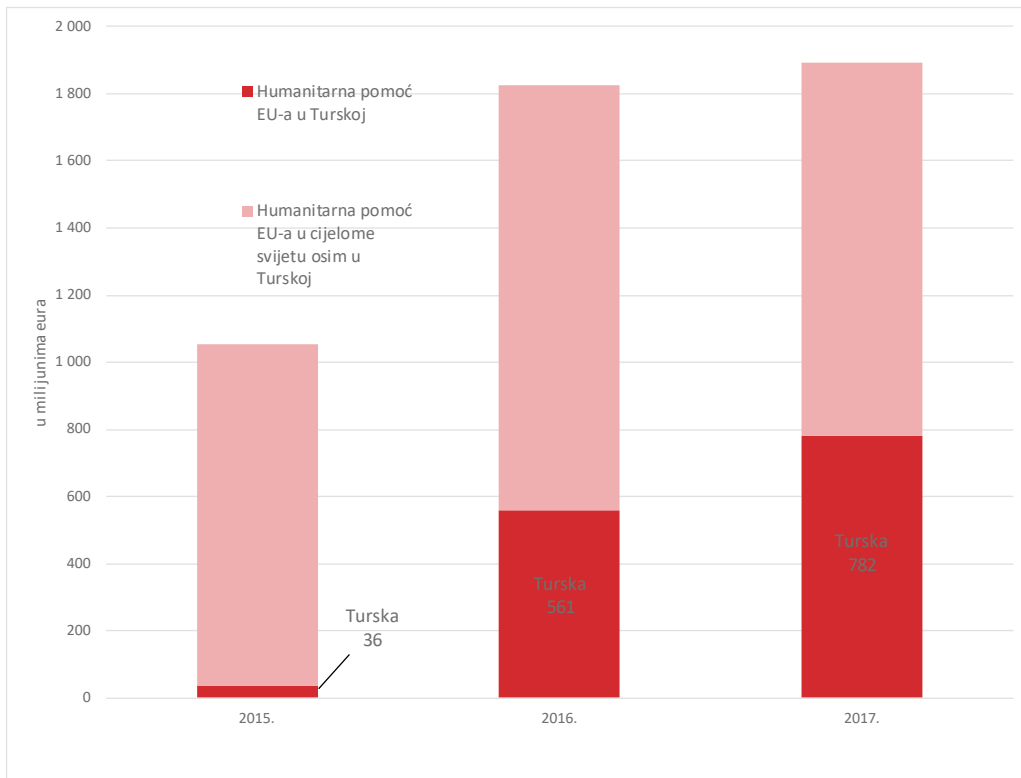
članice dogovorile²³ o svojem doprinosu u visini od 2 milijarde eura u veljači 2016., odmah nakon što je Instrument uspostavljen. To je stvorilo osnovu za brzu uporabu financijskih sredstava na temelju prethodno utvrđenog proračunskog iznosa.

26. Pravni i administrativni okvir Instrumenta također je uspostavljen relativno brzo. Komisija i države članice EU-a postigle su dogovor u vezi s Poslovníkom Instrumenta na prvom sastanku Upravljačkog odbora održanom 17. veljače 2016. Zahvaljujući tome, Instrument je mogao početi s radom i prije isteka tri mjeseca od sastanka na vrhu EU-a i Turske održanog 29. studenog 2015. U ***priložju V.*** predstavljeni su ključni datumi i događanja povezani s uspostavom Instrumenta i upravljanjem njime.

27. Financijska sredstva iz Instrumenta isplaćena su primjenom kombinacije postojećih instrumenata (vidi ***odlomak 8.***) i provedbenih partnera. Zahvaljujući tome, Instrument je brzo apsorbirao znatno povećana financijska sredstva EU-a usmjerena u Tursku te su se u dvije godine uspjeli ugovoriti iznosi u vrijednosti od 3 milijarde eura. Kao što je prikazano na ***slíci 2.***, u području humanitarne pomoći došlo je do posebno velikog povećanja financijskih sredstava.

²³ Sporazum je sklopljen 3. veljače 2016., na početku rada Instrumenta (vidi <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Slika 2. – Povećanje humanitarne pomoći EU-a u Turskoj u razdoblju 2015. – 2017. (na temelju humanitarne pomoći predviđene proračunom EU-a za krize prouzrokovane ljudskim djelovanjem)



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

28. Osim brze uspostave Instrumenta i djelotvornog udruživanja financijskih sredstava, odabir provedbenih mehanizama koji je provela Komisija, kao što je objašnjeno u nastavku, predstavljao je jedan od ključnih čimbenika zahvaljujući kojima je Instrument uspio brzo ostvariti svoj cilj pružanja pomoći.

- (a) Komisija je turskim tijelima triput dodijelila izravna bespovratna sredstva u ukupnoj vrijednosti od 660 milijuna eura za velike projekte u području pružanja nehumanitarne pomoći te pritom nije objavila pozive na podnošenje prijedloga. U Turskoj se izravna bespovratna sredstva EU-a obično dodjeljuju za puno manje projekte u prosječnom iznosu od jedan milijun eura.
- (b) 70 % proračuna u vrijednosti od 3 milijarde eura usmjereno je u organizacije UN-a i međunarodne financijske institucije (vidi ***prilog II.***). To je doprinijelo povećanju apsorpcijskog kapaciteta jer takve vrste organizacija obično raspolažu sredstvima za

provedbu velikih projekata, kao što je npr. projekt višenamjenske pomoći novčanim sredstvima, ESSN, koji je korišten kao glavni alat za pružanje humanitarne pomoći financijskim sredstvima u iznosu od 998 milijuna eura (vidi **okvir 1.**).

29. Kombinacija obilježja opisana u **odlomcima 25. – 28.** nije uvijek dostupna drugim instrumentima ili uzajamnim fondovima EU-a izvan Instrumenta. Iz tog su razloga ugovori za financijska sredstva iz IPA-e dodijeljena u okviru Instrumenta sklapani pet puta brže nego za uobičajenu pomoći koja se u Turskoj pruža iz IPA-e. Kao što je prikazano u **prilogu VI.**, brzina ugovaranja u okviru Instrumenta bila je također veća u odnosu na brzinu sklapanja ugovora u okviru uzajamnih fondova EU-a.

Instrument je doprinio boljoj koordinaciji, no racionalizacija i komplementarnost pomoći nisu ostvarene na sustavan način

30. Sud je procijenio je li Instrumentom ostvarena koordinacija i racionalizacija pomoći pružene u okviru različitih instrumenata kako bi se smanjio rizik od neučinkovitosti (npr. preklapanja projekata) te je li Instrumentom ostvarena veća komplementarnost potpore u cilju postizanja jednostavnijeg prijelaza s humanitarne na nehumanitarnu pomoć.

31. Utvrđeno je da je Komisija koordinirala strateško usmjeravanje Instrumenta zajedničkom procjenom potreba, upravljačkom strukturom (Upravljački odbor) i okvirom za rezultate kojim su obuhvaćene humanitarna i nehumanitarna pomoć. To je omogućilo koordinaciju i razmjenu informacija između dviju glavnih odgovornih uprava Komisije (GU NEAR i GU ECHO) i uzajamnog fonda EU-a Madad.

32. Međutim, Komisija nije postavila jasna razgraničenja između instrumenata i provedbenih partnera. U nekim slučajevima Sud je utvrdio da su se instrumentima financiranja koje se rabilo u okviru Instrumenta podupirale vrlo slične aktivnosti u zdravstvenom i obrazovnom sektoru. To je podrazumijevalo uporabu paralelnih upravljačkih struktura za financiranje sličnih aktivnosti i iziskivalo od Komisije i partnera ulaganje sveobuhvatnih koordinacijskih napora u smanjivanje rizika od preklapanja. To nije u skladu s ciljem racionalizacije pomoći EU-a koji se želi ostvariti Instrumentom. U **okviru 3.** predstavljeni su primjeri načina na koji su Instrumentom financirane slične aktivnosti u okviru različitih instrumenata.

Okvir 3. – Primjeri sličnih aktivnosti financiranih u okviru različitih instrumenata

Obrazovanje

U području obrazovanja provedbeni su partneri primili financijska sredstva dodijeljena trima instrumentima u okviru Instrumenta te također financiranjem putem IPA-e (izvan Instrumenta) i bilateralnim doprinosima država članica EU-a. Glavni projekt GU-a ECHO u području obrazovanja (Uvjetovana novčana pomoć za obrazovanje – CCTE) usmjeren je na područje formalnog obrazovanja. Međutim, uzajamnim fondom EU-a Madad i IPA-om također je pružena potpora aktivnostima u području formalnog i neformalnog obrazovanja u okviru Instrumenta i izvan njega²⁴. To je rezultiralo paralelnim radom triju različitih povjerenstava za odabir projekata GU-a ECHO, IPA-e i uzajamnog fonda EU-a Madad, kako bi se odobrili slični projekti. Osim toga, drugi su donatori u Turskoj također pružali potporu obrazovnom sektoru, što je otežavalo koordinaciju. U **prilogu VII.** opisana je složenost aktivnosti u području obrazovanja koje se financiralo u okviru Instrumenta i izvan njega.

Zaštita

- Projekt za koji je u lipnju 2016. u okviru prioritarnog područja humanitarne pomoći podnesena prijava za financiranje u vrijednosti od 40 milijuna eura, stavljen je na čekanje i kasnije odbačen jer se u njemu predložene aktivnosti već planiralo obuhvatiti ugovorom koji je potpisan s drugim partnerom u okviru uzajamnog fonda EU-a Madad. Ugovor je sklopljen 31. ožujka 2017., devet mjeseci nakon početnog prijedloga podnesenoga GU-u ECHO.

²⁴ Komisija u Planu za pružanje humanitarne pomoći za Tursku za 2017. na formalno obrazovanje upućuje kao na „Obrazovni sustav s hijerarhijskim strukturama i kronološkim napredovanjem po razinama ili razredima s utvrđenim početkom i krajem. Formalno obrazovanje obično se odvija u određenoj instituciji i uključuje određenu vrstu procjene koja vodi ka stjecanju diplome ili kvalifikacije.” S druge strane, neformalno obrazovanje odnosi se na „Fleksibilan pristup obrazovanju primjenom alternativnih načina podučavanja izvan okvira formalnog sustava.”

- Isti provedbeni partner istodobno je provodio aktivnosti posvećene sigurnim prostorima za žene i djevojke iz dvaju različitih izvora financijskih sredstava EU-a: (i) u okviru Instrumenta putem GU-a ECHO te (ii) izvan Instrumenta kao podugovaratelj projekta u okviru IPA-e u vrijednosti od 40 milijuna eura. To je u praksi podrazumijevalo da GU ECHO i Delegacija EU-a paralelno upravljaju istim aktivnostima i prate njihov napredak, premda na različitim geografskim područjima. Također, u ovom konkretnom slučaju, aktivnosti financirane izvan Instrumenta nisu bile uključene u okvir za rezultate Instrumenta, iako su vrlo slične po svojoj prirodi i vremenskom okviru.

33. Kao što je prethodno napomenuto, usmjeravanje potpore putem različitih instrumenata omogućilo je Komisiji da ubrza financiranje Instrumenta (vidi **odlomak 27.**). No to je, s druge strane, upravljanje Instrumentom u cjelini, njegovu provedbu i nadzor nad njime učinilo složenijima. Navedeni instrumenti doista se razlikuju po svojim mandatima i pravnim okvirima, provedbenim mehanizmima i zahtjevima u pogledu izvješćivanja i praćenja te su za njihovo upravljanje zadužene različite uprave. Osim toga, financijskim sredstvima EU-a koja su se u Turskoj isplaćivala izvan Instrumenta također je pružena potpora nekima od istih prioritetnih područja na koja je usmjeren i Instrument²⁵. Neki od dionika s kojima su revizori obavili razgovor tijekom svojeg posjeta Turskoj potvrdili su da je ta situacija zbunjujuća, ponajprije u pogledu očekivane uloge koja je dodijeljena svakom pojedinom instrumentu.

34. Navedeni cilj Instrumenta – jamčenje komplementarnosti pomoći – uključuje povezivanje humanitarne i nehumanitarne pomoći. Iako je Sud utvrdio neke dobre primjere u zdravstvenom sektoru, u kojemu je Komisija zajamčila prijelaz s humanitarne pomoći na pomoć za održiviji razvoj, ustanovljeno je da ta komplementarnost nije ostvarena na sustavan način. Komisija, primjerice, nije osmislila zajedničke provedbene planove za GU ECHO, GU NEAR i države članice EU-a²⁶ iako se takvim planovima mogla poboljšati općenita usklađenost i racionalizacija pomoći EU-a. Sud zajedničke provedbene planove

²⁵ Projekti EU-a u vrijednosti većoj od 200 milijuna eura provedeni su izvan Instrumenta istodobno s potporom koja je izbjeglicama u Turskoj pružena u okviru Instrumenta.

²⁶ Izravnim bilateralnim doprinosima država članica EU-a, posebno Njemačke s više od 175 milijuna eura za 2017., željele su se financirati slične aktivnosti i slični partneri kao oni kojima je pružena potpora doprinosima u okviru Instrumenta (Vidi **prilog VII.** u obrazovnom sektoru).

smatra dobrom praksom, koju je Komisija primijenila pri osmišljavanju zajedničkih humanitarnih i razvojnih okvira za Jordan i Libanon s ciljem izrade sveobuhvatnog i zajedničkog odgovora²⁷.

35. U sedam od deset humanitarnih projekata nad kojima je Sud proveo reviziju nisu utvrđeni nikakvi dokazi o bilo kakvoj dogovorenoj strategiji za prijelaz ili izlazak iz projekata, kojima bi se humanitarne projekte, kojima se trebaju ispuniti hitne potrebe, moglo zamijeniti nehumanitarnim dijelom Instrumenta ili koje bi mogla preuzeti Turska ako bi te potrebe potrajale na srednje i duge staze. U više su slučajeva poduzimane daljnje mjere u vezi s projektima obuhvaćenima revizijom, no ti su projekti i dalje primali financijska sredstva u okviru pružanja humanitarne pomoći i na njih se primjenjivalo razdoblje provedbe nakon 2018. godine. Okvirni rok koji je GU ECHO utvrdio za prijelaz s pružanja humanitarne pomoći bio je kraj 2018.godine²⁸. Taj je rok kasnije produljen. U **okviru 4.** pruženi su primjeri dobrih i loših strategija za prijelaz na temelju uzorka projekata obuhvaćenih revizijom.

²⁷ Zajedničkim humanitarnim i razvojnim okvirom kao odgovorom na sirijsku krizu za Jordan žele se „riješiti postojeći humanitarni, srednjoročni i razvojni prioriteti te na taj način bolje integrirati i uskladiti planirane odgovore GU-a NEAR, uzajamnog fonda EU-a Madad i GU-a ECHO”.

²⁸ U upravljačkom okviru GU-a ECHO za Tursku iz ožujka 2017. spominje se da je „cilj prijelaz s usluga prilagođenih izbjeglicama na sustav [turske vlade], usluge drugih nacionalnih aktera ili na druge razvojne instrumente dok se taj kapacitet izgrađuje. Očekuje se da bi prijelaz mogao biti gotovo potpuno dovršen do 31. prosinca 2018., uz moguću iznimku nekih specijaliziranih usluga.”

Okvir 4. – Primjeri dobrih i loših projektnih strategija za prijelaz

4. projekt, „Podupiranje prilagođenih i kulturno osjetljivih usluga zdravstvene skrbi koje se pružaju sirijskim izbjeglicama” pokazuje kako se Komisija služila Instrumentom da bi poticala stvaranje sinergija između financiranja u okviru GU-a ECHO i IPA-e kako bi zajamčila neometan prijelaz s humanitarne pomoći na razvojnu pomoć.

Nakon početnog ugovora u vrijednosti od dva milijuna eura GU ECHO usmjerio je 10 milijuna eura u aktivnosti osposobljavanja sirijskog medicinskog osoblja (liječnika i medicinskih sestara) kako bi njegovi članovi mogli raditi u turskom zdravstvenom sustavu od ožujka 2017. do ožujka 2018. godine. Nakon tog datuma aktivnosti osposobljavanja nastavljene su zahvaljujući dodatnim financijskim sredstvima u iznosu od 11,5 milijuna eura, koja su usmjerena preko uzajamnog fonda EU-a Madad. Osoblje je nakon dovršenog osposobljavanja upućeno na rad u jedan zdravstveni centar za migrante. Plaće im je potom dodjeljivalo Ministarstvo zdravstva iz financijskih sredstava zaprimljenih u vidu izravnih bespovratnih sredstava u iznosu od 300 milijuna eura, koja su se dodjeljivala u sklopu posebne mjere IPA-e.

1. projekt, Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN, vidi okvir 1.) osmišljena je 2016. godine kao nadogradnja na postojeće nacionalne kapacitete s ciljem jamčenja svoje održivosti integriranjem izbjeglica koji primaju potporu iz ESSN-a u nacionalne programe socijalne zaštite.

U smjernicama Komisije o novčanoj pomoći²⁹ navodi se da novčanu pomoć, osobito u slučaju dugotrajne krize, treba pružiti s ciljem da je se „što prije zamijeni naporima usmjerenima u dugotrajniji razvoj ili intervencijama vlasti.”

U trenutku provođenja revizije nije bila uspostavljena jasna strategija za izlazak kojom bi se utvrdilo tko bi preuzeo odgovornost za ESSN nakon što se financiranje sredstvima EU-a završi i rasprave su još bile u tijeku. Iako je bio sastavni dio nacionalnog sustava zaštite, ESSN je i dalje u potpunosti ovisio o financijskim sredstvima EU-a.

Produljenje tog projekta 2018. dalo je Komisiji više vremena za pregovore o strategiji za izlazak. Međutim, uspješan prijenos u konačnici ovisi o spremnosti turskih tijela na preuzimanje predmetnog projekta i dodjelu dostatnih resursa za njegovo financiranje.

²⁹ Smjernice za partnere koje financira GU ECHO radi pružanja srednje opsežne do opsežne novčane pomoći u okviru Plana za pružanje humanitarne pomoći za 2017. godinu.

Predmetnim humanitarnim projektima u izazovnim je okolnostima pružena pomoć izbjeglicama u ispunjavanju njihovih osnovnih potreba, no nije uvijek ostvarena očekivana vrijednost za uloženi novac

36. Sud je procijenio učinkovitost i djelotvornost³⁰ humanitarne pomoći koja je pružena u okviru Instrumenta te je posebno razmotrio:

- (a) je li Komisija zajamčila opravdanost troškova financiranih projekata u odnosu na očekivane rezultate i jesu li projekti provedeni pravovremeno
- (b) je li Komisija pratila potrošnju u okviru Instrumenta na sveobuhvatan način i je li dostavila dovoljno relevantnih informacija o postignutim rezultatima, te
- (c) jesu li humanitarnim projektima postignuta očekivana ostvarenja (tj. što je stvoreno ili postignuto) i očekivani ishodi (tj. promjene koje proizlaze iz tih ostvarenja).

37. Sud je provjerio 10 humanitarnih projekata provedenih pod neizravnim (agencije UN-a) ili izravnim (međunarodni NVO-i) upravljanjem (vidi **prilog III.A**). Unatoč kašnjenjima u provedbi devet projekata³¹ bilo je u dovoljno naprednoj fazi da Sud sastavi izvješće o ostvarenjima i ishodima postignutima u trenutku provođenja revizije.

Postoji potencijal za poboljšanje učinkovitosti projekata

Postoje nedostaci u procjeni opravdanosti troškova koju je provela Komisija

38. Komisija je u Planovima za pružanje humanitarne pomoći u Turskoj za 2016. i 2017. godinu istaknula da bi se mjerama kojima se pruža potpora „glavni naglasak trebao staviti na isplativost i djelotvornost”. Sud je utvrdio da Komisija pri pregledu projektnih

³⁰ Sud definira „učinkovitost” kao optimalan odnos između uloženi resursa i postignutih ostvarenja ili rezultata, a „djelotvornost” kao mjeru u kojoj su predmetni ciljevi ostvareni.

³¹ Kad je riječ o 3. projektu, CCTE, preliminarni rezultati projekta kojima se prati pohađanje škola i upisi u njih još nisu bili dostupni u trenutku provođenja revizije pa je Sud bio spriječen obaviti procjenu ishoda tog projekta.

prijedloga nije dosljedno i cjelovito procijenila opravdanost proračunskih troškova. To se posebice odnosi na sljedeće:

- (a) u pet od deset projekata omjer administrativnih prema operativnim troškovima nije procijenjen na odgovarajući način
- (b) u četiri projekta od njih deset nije izračunat trošak po korisniku. No izračun toga troška nije uvijek završio procjenom opravdanosti dobivenog omjera.

39. Sud uvažava činjenicu da različita okruženja u kojima Komisija djeluje pri pružanju humanitarne pomoći mogu otežati uporabu standardnih troškova ili kvantitativnih mjerila. Unatoč tome, Sud smatra da se ti alati doista mogu rabiti, posebice u slučaju projekata koje jedan za drugim provode isti partneri. Komisija nije provela temeljitu uzajamnu usporedbu u slučaju pet projekata obuhvaćenih revizijom na koje se ta situacija odnosi. U **okviru 5.** pruženi su primjeri u kojima Komisija nije u dovoljnoj mjeri procijenila opravdanost troškova.

Okvir 5. – Primjeri nedovoljne procjene opravdanosti troškova

Komisija u slučaju 4. projekta nije provela analizu opravdanosti troškova ni upućivala na nju. Kad je riječ o 10. projektu, Komisija je omjer administrativnih troškova prema operativnim troškovima ocijenila prihvatljivim. Međutim, Komisija nije dokumentirala analizu na kojoj temelji procjenu koju je iznijela.

5. projekt bio je naknadni projekt iz dviju prethodnih dodjela bespovratnih sredstava i proveo ga je isti međunarodni NVO. Njime se prvotno željelo pružiti više različitih zdravstvenih usluga u Turskoj, kao što su zdravstvene usluge za spašavanje života, usluge tjelesnog oporavka, mentalnog zdravlja, usluge protiv rodno uvjetovanog nasilja i usluge zaštite. Prema izračunu Komisije trošak po korisniku iznosio je 19,50 eura u usporedbi s 10,88 eura i 105,11 eura u slučaju dviju prethodnih dodjela bespovratnih sredstava. Iako neke aktivnosti nisu bile identične, analiza nije bila u dovoljnoj mjeri dokumentirana kako bi se njome utvrdili razlozi postojanja te razlike ili njezina (ne)opravdanost.

40. U slučaju humanitarnih projekata koje su provodili partneri iz UN-a Komisija nije imala potpuni pregled nad troškovima u vezi s podugovaranjem s (lokalnim) provedbenim partnerima. Bez tog pregleda Komisija ne može provesti sveobuhvatnu procjenu opravdanosti troškova.

ESSN-om je ostvaren visok omjer učinkovitosti, no mogao bi biti još učinkovitiji

41. Pomoć u novčanim sredstvima omogućuje bolju procjenu isplativosti zahvaljujući lakšem utvrđivanju razine pomoći koju su krajnji korisnici primili. Isplativost relevantnog projekta mjeri se uspoređivanjem iznosa koji korisnici izravno primaju s ostalim troškovima relevantne mjere („omjer učinkovitosti”).

42. Komisija je za ESSN (vidi **okvir 1.**) 2016. godine postavila vrijednost 85:15 kao početni ciljni omjer učinkovitosti³². Taj je omjer 2018. godine povećan na 87,5:12,5. Sud je taj omjer usporedio s drugim projektima za namirenje osnovnih potreba koje je Komisija financirala u relevantnoj regiji i utvrdio da su ti projekti u prosjeku imali omjer učinkovitosti od 79:21³³.

43. Sud je, s druge strane, utvrdio da omjer učinkovitosti izračunat za ESSN ne uključuje sve troškove koji su izravno povezani s relevantnim projektom, posebice rashode Ministarstva obitelji i socijalne politike Republike Turske (MoFSP), koje podupire provedbu projekta putem zaklada za socijalnu pomoć i solidarnost. Te zaklade primaju prijave izbjeglica za uključivanje u ESSN, procjenjuju njihovu prihvatljivost i obavljaju posjete kućanstvima, provodeći svoju djelatnost u otprilike 1000 ureda u Turskoj.

44. Sud je također utvrdio sljedeće moguće koristi za ESSN u pogledu učinkovitosti.

(a) Predmetni projekt provodi organizacija UN-a koja može tražiti povrat u visini do 7 % ukupnog iznosa izravnih troškova projekta kako bi nadoknadila neizravne troškove koji su nastali, primjerice troškove upravljanja i administrativne troškove nastale na razini sjedišta. Sud je zaključio da se taj postotak, iako je u skladu s Financijskim i administrativnim okvirnim sporazumom³⁴ sklopljenim između Komisije i UN-a, u pravilu primjenjuje na projekte sa znatno nižim proračunom. Zbog velike opsežnosti tog

³² Stvarni postignuti omjer učinkovitosti još nije bio poznat u vrijeme provođenja revizije.

³³ Uzorkom su bili obuhvaćeni stvarni omjeri učinkovitosti i omjeri učinkovitosti predviđeni proračunom.

³⁴ Članak 19. stavak 4. općih uvjeta Financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma.

projekta³⁵ neizravni troškovi predviđeni proračunom za dvije predmetne faze iznosili su 64 milijuna eura³⁶. Unatoč tome što je riječ o velikom iznosu, nije pružen nikakav dokaz kojim bi se potkrijepila opravdanost tog troška kao ni činjenica da ga se držalo na apsolutno najnižoj razini³⁷. Umjesto toga, trošak je bio blizu gornjoj granici.

- (b) Financijska sredstva u okviru ESSN-a prenose se preko lokalnog provedbenog partnera od provedbenog partnera iz UN-a u relevantnu banku. Za prijenos navedenih financijskih sredstava lokalni provedbeni partner prima „naknadu za novčani prijenos“, koja iznosi 8,9 milijuna eura (izračunata na osnovi 1 % ukupnih prijenosa koje treba provesti). Uzimajući u obzir činjenicu da se financijska sredstva mogu prenijeti izravno u relevantnu banku bez njihova usmjeravanja preko lokalnog provedbenog partnera, Komisija nije u dovoljnoj mjeri pokazala nužnost potrebe za tom naknadom. Osim toga, takve se naknade nisu naplaćivale u okviru drugog projekta novčane pomoći obuhvaćenog uzorkom Suda (3. projekt – CCTE). Nadalje, lokalni provedbeni partner za neizravne troškove naplaćuje dodatan paušalni iznos od 7 %.
- (c) Razina isplaćenog pretfinanciranja nije primjerena. Komisija, u skladu s pravnim okvirom kojim je uređeno partnerstvo između EU-a i UN-a, mora isplatiti pretfinanciranje u visini od 80 % ukupnog ugovorenog iznosa prije početka projekta. Sud je utvrdio da ta razina pretfinanciranja nije prilagođena specifičnim obrascima potrošnje obaju projekta novčane pomoći obuhvaćenih revizijom (ESSN i CCTE). Primjerice, u okviru ESSN-a, provedbenom je partneru unaprijed isplaćeno 278 milijuna eura za prvu fazu i 520 milijuna za drugu fazu projekta. Međutim, financijska sredstva trebalo je isplatiti na linearnoj osnovi tijekom 16 mjeseci u prvom i 13 mjeseci u drugom projektu. Komisija je u okviru druge faze CCTE-a isplatila predujam u vrijednosti od 40 milijuna eura u prosincu 2017., dok se prvi krug plaćanja očekuje krajem rujna 2018. Eventualne kamate

³⁵ Projekti koje financira GU ECHO imaju prosječan proračun od 9 milijuna eura u okviru Instrumenta i 2 milijuna eura na globalnoj razini.

³⁶ Postotak neizravnih troškova iznosio je 7 % u prvoj fazi ESSN-a i 6,5 % u drugoj fazi.

³⁷ Riječ je o zahtjevu u skladu s tehničkim prilogom Plana za pružanje humanitarne pomoći za 2016. godinu, u kojem se navodi da će „ESSN barem uključivati sljedeća specifična obilježja: (...) Opći troškovi trebali bi se držati na apsolutno najnižoj razini i biti propisno opravdani.“

koje se ostvaruju na plaćanjima predujmova zadržavaju provedbeni partneri i ne ulaže ih se ponovno u ESSN ili CCTE.

Kašnjenja u provedbi narušila su učinkovitost većine projekata obuhvaćenih revizijom

45. Pravodobnost je važan aspekt učinkovitosti. Također može utjecati na isplativost jer kada se s projektom kasni, i dalje možda treba podmiriti administrativne troškove, kao što su najamnine i plaće, što bi moglo dovesti do manjeg iznosa financijskih sredstava raspoloživog za krajnje korisnike. Kasnilo se s devet od deset projekata obuhvaćenih revizijom i moralo ih se produljiti, i to u prosjeku za 60 %³⁸. U jednom je slučaju početni proračun povećan, a u trima slučajevima proračun je smanjen jer se neke od planiranih aktivnosti nije moglo provesti (vidi ***prilog III.A***).

46. Sud je utvrdio nekoliko razloga za ta kašnjenja. U pet slučajeva kasnilo se uglavnom zbog tehničkih i administrativnih ograničenja u vezi s relevantnim projektima, primjerice zbog nedostupnosti potrebne tehničke opreme ili iskusnog osoblja za provedbu projekata. Komisija je u jednom slučaju odobrila produljenje kako bi omogućila bolji prijenos aktivnosti u nacionalni sustav. U trima slučajevima ograničenja u vezi s pravnim i regulatornim okvirom koji su turska tijela nametnula NVO-ima ometala su pravodobnu provedbu relevantnih projekata³⁹. Kao posljedica toga, nastupila su znatna kašnjenja u projektima EU-a koje su provodili međunarodni NVO-i koji su do tog datuma djelovali u Turskoj ili je smanjen opseg aktivnosti unutar tih projekata. Komisija je, po potrebi, davala fleksibilan odgovor na način da je odobrivala produljenja ugovora, a u nekim slučajevima izmijenila početno utvrđene ciljne vrijednosti.

47. Komisija se također susrela s poteškoćama pri ishođenju odobrenja relevantnih turskih tijela za uključivanje međunarodnih NVO-a u fazi financiranja. Primjerice, Ministarstvo

³⁸ Projekti su prema prvotnom planu u prosjeku trebali trajati 12 mjeseci, a produljilo ih se za 7 mjeseci.

³⁹ Brojni NVO-i ukinuti su na temelju vladinih dekreta ili su im aktivnosti bile uvelike ograničene puno strožom primjenom postojećih pravnih zahtjeva ili nametanjem novih zahtjeva. Primjerice, neki međunarodni NVO-i imali su poteškoća pri obnavljanju svojih prijavi, otvaranju bankovnih računa i ishođenju dozvola za rad ili nedavno uvedene dozvole za suradnju potrebne za rad međunarodnih NVO-a s lokalnim provedbenim partnerima.

obitelji i socijalne politike Republike Turske (MoFSP) međunarodnim NVO-ima nije pristalo odobriti provođenje određenih ključnih aktivnosti zaštite, točnije, upravljanje slučajevima i posjete kućanstvima. Komisija je morala ukinuti četiri projekta čiji je cjelokupni proračun iznosio 14 milijuna eura iako ih se smatralo važnima za financiranje odgovora na hitnu potrebu za zaštitom izbjegličke populacije. U **okviru 6.** izneseni su primjeri kašnjenja i poteškoće s kojima se susretalo u projektima.

Okvir 6. – Primjeri kašnjenja i poteškoća s kojima se susretalo u projektima

2. projekt – Pružanje zaštite i trajnih rješenja za izbjeglice i tražitelje azila u Turskoj

Jedna od glavnih aktivnosti u sklopu 2. projekta bilo je pružanje potpore turskoj Glavnoj upravi za upravljanje migracijama (DGMM) pri provjeri, ažuriranju i ispravljanju podataka o prijavama 2,7 milijuna sirijskih izbjeglica. Predmetni je projekt provela agencija UN-a. S aktivnostima provjere kasnilo se sedam mjeseci. Glavni razlozi kašnjenja bile su posljedice pokušaja državnog udara u srpnju 2016., koji je doveo do unutarnjih promjena u vladinim institucijama nakon smjenjivanja viših dužnosnika iz DGMM-a i uvođenja dodatnih sigurnosnih ograničenja. Osim toga, vremenski okvir utvrđen u fazi osmišljavanja predmetnog projekta bio je pretjerano ambiciozan s obzirom na tehnička i administrativna ograničenja te ograničenja u vezi s kapacitetima, koja su postojala na terenskoj razini. Primjerice, u projektu je na početku postojao problem nedostatka iskusnog osoblja u centrima za provjeru podataka te su postojali problemi s učinkovitošću baze podataka DGMM-a i poteškoće s internetskom vezom.

Zbog navedenih poteškoća u ugovor su unesene dvije izmjene kojima se omogućilo produljenje u trajanju od 12 mjeseci, a nakon toga uslijedilo je proračunsko povećanje od 8 milijuna eura.

8. projekt – Ublažavanje rizika od najvećih bojazni izbjegličke populacije u pogledu zaštite

Relevantnim projektom obuhvaćenim revizijom željela se povećati zaštita ranjive izbjegličke populacije upravljanjem slučajevima, pojedinačnom pomoći u pogledu zaštite te pružanjem informacija i pravne pomoći. Projekt je pokrenut 2017. godine, nastavlja se na prethodni projekt koji je Komisija već financirala i koji je isti međunarodni NVO provodio od 2015. godine. Provedbeni su partneri od početka bili suočeni s poteškoćama kada su pri relevantnim turskim tijelima željeli ishoditi dozvole za rad na prvotno planiranim lokacijama (Gaziantep, Ankara i Şanlıurfa) i dozvole za suradnju potrebne za rad s lokalnim NVO-ima. Slijedom toga, projekt je produljen s 13 mjeseci na 22 mjeseca,

njegove su aktivnosti restrukturirane i proračun smanjen za 20 % jer relevantni provedbeni partner nije mogao poslovati u Ankari.

10. projekt – Potpora najranjivijoj skupini žena i djevojaka izbjeglica

Cilj projekta bio je pružiti bolji pristup sigurnim prostorima i specijaliziranim službama za žene i djevojke uspostavljanjem centara posvećenih njima i njihovim vođenjem. Lokalni provedbeni partner zadužen za 6 od 20 centara koje financira GU ECHO prestao je s radom u skladu s izvršnim nalogom vlade. Relevantna je agencija UN-a, kao glavni provedbeni partner, zatražila od GU-a ECHO da djelomično obustavi aktivnosti projekta na pet mjeseci s ciljem prijenosa predmetnih aktivnosti na druge lokalne partnere.

Postojali su nedostaci u praćenju projekata novčane pomoći i u mjerenju rezultata

48. Praćenje se sastoji od redovite provjere rashoda, aktivnosti i rezultata kojom se dobivaju ažurirane informacije o tome napreduju li projekti u skladu s planom. Sud je na dvjema razinama procijenio praćenje Instrumenta koje je provela Komisija. Najprije je ispitano je li praćenje humanitarnih projekata bilo sveobuhvatno i pravodobno. Zatim je ispitano jesu li se okvirom za rezultate Instrumenta, alata koji je Komisija posebno osmislila kako bi prikazala objedinjene podatke o rezultatima ostvarenima s pomoću Instrumenta, dostavile relevantne i mjerljive informacije o uspješnosti.

49. Komisija je uspostavila odgovarajući okvir za praćenje humanitarnih projekata. U skladu sa smjernicama Komisije, njezini su djelatnici obavili najmanje jedan posjet za svaki od projekata obuhvaćenih revizijom. Praćenje projekata omogućilo je djelatnicima na terenu i u sjedištu trajno praćenje aktivnosti u okviru projekata.

Nedovoljan pristup primarnim podacima za program novčane pomoći

50. Međutim, Sud je utvrdio da je praćenje dvaju projekata novčane pomoći bilo ograničeno jer Komisija i njezini provedbeni partneri iz UN-a nisu imali pristup originalnim podacima o korisnicima (tj. popis prihvatljivih korisnika s njihovim imenima, brojevima identifikacijskih isprava i adresama). MoFSP raspolaže tim podacima, no nije bio voljan podijeliti ih s UN-om i Komisijom pozivajući se pritom na tursko zakonodavstvo o zaštiti podataka. Umjesto toga, provedbeni partner iz UN-a primio je anonimizirane podatke, u kojima je ime svakog

korisnika i broj njegove identifikacijske isprave bio zamijenjen jedinstvenim brojem koji je osmislio lokalni provedbeni partner.

51. Glavna uloga provedbenih partnera iz UN-a koji provode humanitarne projekte u ime Komisije uistinu se sastoji od toga da budu odgovorni za nadzor nad procesom plaćanja i praćenje provedbe projekta. Taj nedostatak pristupa primarnim podacima kojima raspolaže MoFSP ograničila je kapacitet partnera iz UN-a, a time i kapacitet Komisije, za učinkovito i djelotvorno provođenje funkcija praćenja i nadzora.

52. Provedbeni partneri iz UN-a bili su obvezni prilagoditi svoj okvir unutarnje kontrole nedostatku pristupa ključnim primarnim podacima. Uspostavili su dodatne triangulacijske kontrole kako bi potkrijepili anonimizirane podatke koje su primali i kako bi ih uskladili s anonimiziranim podacima o plaćanjima koje su primali od relevantne banke. Unatoč tim dodatnim kontrolama provedbeni partneri iz UN-a nisu bili u mogućnosti pratiti korisnike od trenutka njihove prijave do isplate financijskih sredstava. Sud to smatra znatnim nedostatkom u praćenju programa novčane pomoći.

53. Sud je u okviru postupaka revizije i u skladu sa svojim revizijskim ovlastima zatražio pristup primarnim podacima o ESSN-u i CCE-u od MoFSP-a. Pristup mu je odbijen te je jedino mogao pristupiti anonimiziranim podacima kojima su raspolagali provedbeni partneri iz UN-a. Sud stoga nije mogao utvrditi potpuni revizijski trag od prijave prihvatljivih izbjeglica do isplate financijskih sredstava u okviru tih dvaju projekata. U **prilogu VIII.** opisana su ograničenja u pristupu podacima za različite uključene dionike.

Nedostatci u okviru za rezultate Instrumenta

54. Kad je riječ o okviru za rezultate Instrumenta, Sud je utvrdio sljedeće nedostatke:

- (a) još nisu bile utvrđene polazne i ciljne vrijednosti za pokazatelje na visokoj razini Instrumenta koje bi omogućile objektivno mjerenje ostvarenog napretka. Usto, nisu postojale prijelazne ključne etape kojima bi se pratio napredak na srednje staze

- (b) bit će teško izdvojiti stvarni doprinos Instrumenta pokazateljima ukupnog stanja na visokoj razini⁴⁰. Glavni je razlog taj što dodatna financijska sredstva EU-a izvan Instrumenta, turska vlada, neke države članice EU-a i drugi donatori podupiru iste ciljeve (vidi primjer 10. projekta u **okviru 3.**)
- (c) okvirom za rezultate ne pruža se cjelovit pregled uspješnosti pomoći EU-a za izbjeglice u Turskoj jer njime nije obuhvaćena pomoć EU-a koja se pruža izvan Instrumenta
- (d) zbog neslaganja s turskom vladom nisu postojali nikakvi pokazatelji ukupnog stanja kojima bi se mjerio napredak ostvaren u borbi protiv seksualnog i rodno uvjetovanog nasilja, ranog napuštanja školovanja ili zaštite djece. No ti su aspekti predstavljali važne sastavnice nekih humanitarnih projekata. Usto, neki specifični ciljevi i pokazatelji odnosili su se samo na Sirijce pod privremenom zaštitom, a ne izbjeglice drugih nacionalnosti
- (e) okvirom za rezultate Instrumenta još se nije pružila ažurirana slika ostvarenog napretka. U najnovijem dostupnom izvješću o praćenju iz svibnja 2018. izneseni su pokazatelji ostvarenja (npr. broj savjetovanja u području primarne zdravstvene skrbi) za razdoblje od siječnja do srpnja 2017. U izvješću se nije izvještavalo o ishodima (npr. udjelu izbjeglica koji imaju pristup zdravstvenim uslugama)
- (f) okvir za rezultate Instrumenta nije bio javno dostupan.

Projektima obuhvaćenima revizijom pozitivno se utječe na izbjeglice, no polovicom projekata još nisu ostvareni njihovi očekivani ishodi

55. Sud je svoju procjenu djelotvornosti humanitarnih projekata obuhvaćenih revizijom temeljio na analizi pokazatelja za praćenje, izvješćima provedbenih partnera o napretku, izvješćima terenskih službenika GU-a ECHO o posjetima u svrhu praćenja, terenskim

⁴⁰ Kao npr. „Postotak izbjeglica školske dobi koji primaju usluge obrazovanja” ili „Stopa najvećih zaraznih bolesti među izbjeglicama i zajednicama domaćinima”.

posjetima⁴¹ i razgovorima s djelatnicima Komisije, turskim tijelima i provedbenim partnerima te korisnicima projekata. Zaključci Suda sažeti su u **priložu III.B).**

56. Komisija je svojim postupcima odabira zajamčila relevantnost projekata za potrebe izbjeglica (vidi **odlomek 21.**). Slijedom toga, svim projektima obuhvaćenima revizijom pomoglo se izbjeglicama u ispunjavanju njihovih osnovnih potreba u vezi sa smještajem, prehranom, zdravstvenom skrbi, obrazovanjem i zaštitom. U šest projekata od njih deset postignuta su sva njihova planirana ostvarenja ili ih je postignuta većina. Međutim, polovicom projekata obuhvaćenom revizijom, od kojih neki i dalje traju, još nisu ostvareni njihovi očekivani ishodi, kako su utvrđeni u trenutku njihova odobrenja za financiranje⁴².

57. U okviru dvaju projekata novčane pomoći koja su činila 83 % uzorka Suda uspjela se dodijeliti novčana pomoć većem broju korisnika nego što je to bilo prvotno planirano. Na temelju podataka koje su dostavili provedbeni partneri iz UN-a ESSN-om je u ožujku 2018. obuhvaćeno 1,2 milijuna korisnika, u usporedbi s prvotnom ciljnom vrijednosti od jednoga milijuna izbjeglica, a do ožujka 2018. više od 330 000 učenika primilo je najmanje jednu isplatu iz CCTE-a od početka projekta, u usporedbi s početnom ciljnom vrijednosti od 230 000 djece⁴³.

58. Prema preliminarnim rezultatima za ESSN o kojima se izvijestilo u svibnju 2018. projektom se ostvario pozitivan doprinos pružanju pomoći izbjeglicama u ispunjavanju njihovih osnovnih potreba. Primjerice, jedan od ključnih pokazatelja za ESSN indeks je strategije u suočavanju s problemima. Njime se nastoji izmjeriti u kojoj mjeri izbjeglice pribjegavaju negativnim ponašanjima u suočavanju s problemima⁴⁴ u nastojanjima da ispune

⁴¹ Revizori su obavili posjete za sve projekte obuhvaćene uzorkom Suda osim za 5. i 7. projekt.

⁴² Konkretnije, dva su projekta bila potpuno djelotvorna (4. i 10. projekt), dva uglavnom djelotvorna (1. i 6. projekt), dok se u pet projekata još nisu ostvarili prvotno planirani ishodi (2., 5., 7., 8. i 9. projekt).

⁴³ Provedbeni partner CCTE-a izvijestio je da je oko 81 % korisnika CCTE-a također bilo uključeno u ESSN, čime se pokazuje snažna komplementarnost između tih dvaju projekata.

⁴⁴ Negativna ponašanja u suočavanju s problemima uključuju manje ozbiljne mjere (kao što su racioniranje prehrambenih proizvoda) sve do vrlo ozbiljnih (kao što je dječji rad).

svoje osnovne potrebe. U skladu s preliminarnim rezultatima dobivenima u okviru ESSN-a ostvareno je ciljno smanjenje indeksa strategije u suočavanju s problemima od 30 %⁴⁵.

59. Učinak ESSN-a na poboljšanje životnog standarda izbjeglica ovisi o usmjeravanju pomoći (prema prihvatljivima) i iznosu prenesenih novčanih sredstava u okviru pomoći.

Usmjeravanje se zasnivalo na temeljnim demografskim kriterijima⁴⁶ kako bi se pomoć usmjerila prema najranjivijim skupinama izbjeglica. Primjena tih kriterija bila je opravdana potrebom za brzom provedbom jer ih je jednostavnije provjeriti u odnosu na socioekonomske kriterije, kao što su prihod kućanstva.

60. S druge strane, primjena demografskih kriterija manje je precizna i može dovesti do pogrešnog uključivanja izbjeglica u relevantni projekt ili pogrešnog isključivanja iz njega. To se mjeri u vidu pogrešaka isključivanja (ranjive obitelji koje se smatraju neprihvatljivima) i pogrešaka uključivanja (ranjive obitelji koje ispunjavaju demografske kriterije, ali nisu siromašne). Na temelju najnovijih raspoloživih podataka iz praćenja⁴⁷ ESSN je ostvario planirane ciljeve u pogledu pogrešaka isključivanja (4 % u usporedbi s početnom ciljnom vrijednosti nižom od 10 %), no ne u pogledu pogrešaka uključivanja (18 % u usporedbi s početnom ciljnom vrijednosti od 5 %).

61. Kad je riječ o iznosu novčane pomoći, primarni je cilj relevantnog projekta bio u potpunosti namiriti osnovne potrebe najranjivijih skupina izbjeglica. Iznos financijskih sredstava potrebnih za namirenje tih osnovnih potreba prvotno je procijenjen na 180 turskih lira⁴⁸ po osobi na jedan mjesec. Nakon rasprave s relevantnim turskim tijelima iznos novčane

⁴⁵ Privremeno izvješće o ESSN-u od 31. svibnja 2018.

⁴⁶ Kućanstva koja ispunjavaju kriterije u nastavku prihvatljiva su za primanje pomoći: 1. Odrasle neudane žene (u dobi između 18 i 59 godina) bez drugih članova obitelji. 2. Samohrani roditelji bez drugih odraslih članova obitelji i s najmanje jednim djetetom u dobi ispod 18 godina. 3. Osobe starije životne dobi, u dobi od 60 godina ili više, bez drugih odraslih članova obitelji. 4. Obitelji s jednom osobom s invaliditetom ili više njih. 5. Obitelji s četiri djeteta ili više djece. 6. Obitelji koje imaju najmanje 1,5 uzdržavanih članova na svaku zdravu odraslu osobu.

⁴⁷ Prvi krug praćenja nakon dodjele koju je proveo provedbeni partner iz UN-a.

⁴⁸ Otprilike 50 eura na kaju 2016. godine.

pomoći utvrđen je na 100 turskih lira⁴⁹. Iznos je u lipnju 2017. povećan u prosjeku na 133 turske lire⁵⁰, što je odgovaralo 74 % prvotno procijenjene potrebe. Unatoč okolnostima visoke inflacije u Turskoj vrijednost nije ažurirana od lipnja 2017. Zbog toga učinak relevantnog projekta na najranjivije skupine korisnika neprestano slabi.

62. Primjeri projekata kojima se ostvarila većina očekivanih rezultata opisani su u **okviru 7.**

Okvir 7. – Pozitivni rezultati nekih projekata

4. projekt

Osposobljavanjem sirijskog medicinskog osoblja u okviru projekta osnažio se kapacitet osoblja za rad u turskom zdravstvenom sustavu u 15 turskih pokrajina s najvećim brojem izbjeglica. Projektom se stoga poboljšao pristup koji su izbjeglice ostvarivale prema primarnoj zdravstvenoj skrbi na vlastitom jeziku, zahvaljujući čemu je obavljeno više od 140 000 savjetovanja.

10. projekt

Projektom je ostvaren cilj znatnog povećanja postotka žena i djevojaka izbjeglica koje ostvaruju pristup sigurnim prostorima za žene i djevojke u vlastitim pokrajinama i na vlastitom jeziku. Tijekom 2017. godine sveukupno 337 525 korisnica posjetilo je službe za spolno i reproduktivno zdravlje i primilo higijenske potrepštine u 20 sigurnih prostora za žene i djevojke financiranih sredstvima EU-a. Usto, 194 719 korisnica posjetilo je službe za pomoć protiv seksualnog i rodno uvjetovanog nasilja i primilo higijenske potrepštine. Postignuto je osam od deset planiranih ostvarenja.

⁴⁹ Jedan od glavnih razloga bio je taj da relevantna turska tijela nisu bila voljna pružiti veći stupanj pomoći izbjeglicama nego turskim građanima jer bi to dovelo do još većih napetosti.

⁵⁰ To je iznosilo otprilike 33 eura u lipnju 2017.

1. slika – Sigurni prostori za žene i djevojke u Gaziantepu (10. projekt)



Izvor: Europski revizorski sud.

63. No manje pozitivan zaključak do kojeg je Sud također došao jest taj da četirima od pet projekata obuhvaćenih revizijom koje provode međunarodni NVO-i još nisu ostvarena prvotno planirana ostvarenja ili ishodi. Izazovno operativno okruženje za (međunarodne) NVO-e u Turskoj koje se neprestano mijenja dovelo je do obustave, izmjene ili prekida planiranih aktivnosti (vidi **odlomak 46.**) te izmjene prvotnih ciljnih vrijednosti. Premda je Komisija pružila fleksibilnu potporu, prvenstveno aktivnostima zagovaranja i produljenjima rokova, poteškoće s kojima se suočilo tijekom provedbe imale su izravan negativan učinak na stupanj i pravodobnost ostvarivanja relevantnih rezultata (vidi **prilog III.B)**).

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

64. Sud je utvrdio da se Instrumentom za izbjeglice u Turskoj u veoma izazovnom kontekstu vrlo brzo mobiliziralo 3 milijarde eura iz proračuna EU-a i država članica kako bi se pružio brz odgovor na izbjegličku krizu. No njime se nije u potpunosti ostvario njegov cilj djelotvorne koordinacije tog odgovora. Projektima obuhvaćenima revizijom pružena je korisna potpora izbjeglicama i većinom projekata postignuta su njihova ostvarenja, no polovicom projekata

još nisu postignuti njihovi očekivani ishodi. Sud je nadalje utvrdio da postoji prostor za povećanje učinkovitosti projekata novčane pomoći. Sud stoga zaključuje da je Instrument mogao biti djelotvorniji te da bi se njime mogla ostvariti veća vrijednost za uloženi novac.

65. Komisija je sveobuhvatnom procjenom potreba utvrdila prioritetne potrebe izbjeglica. Međutim, neslaganja između Turske i EU-a u pogledu načina pružanja odgovora na prioritetne potrebe u vezi s komunalnom infrastrukturom i socioekonomskom potporom dovelo je do zakidanja tih područja. Nadalje, uključivanje upravljanja migracijama kao prioritetnog područja nije bilo jasno opravdano.

66. Bilo je teško procijeniti je li potrošnja financijskih sredstava u svakom prioritetnom području bila proporcionalna opsegu potreba jer Upravljački odbor nije unaprijed utvrdio okvirne dodjele za svako prioritetno područje. Iako se time povećava fleksibilnost, smanjuje se odgovornost jer se planirani i stvarni rashodi za svako prioritetno područje ne mogu usporediti (**odlomci 18. – 24.**).

1. preporuka – pružiti bolji odgovor na izbjegličke potrebe za komunalnom infrastrukturom i socioekonomskom potporom

Za drugi obrok proračuna Instrumenta Komisija bi trebala:

- (a) zajamčiti da se Instrumentom bolje zadovolje potrebe u prioritetnim područjima – *komunalnoj infrastrukturi i socioekonomskoj potpori*
- (b) ponovno procijeniti potrebu da se upravljanje migracijama zadrži kao jedno od prioritetnih područja Instrumenta
- (c) utvrditi okvirnu dodjelu financijskih sredstava za svako prioritetno područje prije početka potrošnje sredstava.

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2019.

67. Komisija i države članice brzo su za Instrument uspostavile administrativna rješenja. Osim toga, djelotvorno udruživanje financijskih sredstava i odabir provedbenih mehanizama koji je provela Komisija, uz kombinaciju instrumenata i partnera za provedbu velikih

projekata, omogućili su ostvarenje cilja Instrumenta da se do kraja 2017. godine sklope ugovori u vrijednosti od 3 milijarde eura (**odlomci 25. – 29.**).

68. Iako je Komisija koordinirala strateško usmjeravanje Instrumenta zajedničkom procjenom potreba, upravljanjem i okvirom za rezultate kojim je obuhvaćena humanitarna i nehumanitarna pomoć, moglo se uspješnije racionalizirati pružanje pomoći. Instrumentom se s pomoću različitih instrumenata pružila potpora istoj vrsti aktivnosti u zdravstvenom i obrazovnom sektoru. To je rezultiralo složenijom koordinacijom i paralelnim korištenjem različitih upravljačkim strukturama za financiranje sličnih projekata. Osim toga, financijskim sredstvima EU-a koja su se u Turskoj isplaćivala izvan Instrumenta također je pružena potpora nekima od istih prioriternih područja na koja je usmjeren i Instrument (**odlomci 31. – 33.**).

2. preporuka – poboljšati racionalizaciju i komplementarnost pomoći

Komisija bi za drugi obrok proračuna Instrumenta trebala izraditi zajedničku strategiju s jasnom podjelom zadataka među različitim instrumentima i državama članicama EU-a kako bi se ostvarila veća usklađenost i racionalizacija pomoći.

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2019.

69. Navedeni cilj Instrumenta – jamčenje komplementarnosti pomoći – također se odnosi na poveznice između dijela Instrumenta za pružanje humanitarne pomoći i dijela posvećenog pružanju nehumanitarne pomoći. Iako je Sud utvrdio neke dobre primjere u zdravstvenom sektoru, u kojem je Komisija potpomogla prijelaz s humanitarne pomoći na pomoć za održiviji razvoj, ta komplementarnost nije ostvarena na sustavan način. U trenutku obavljanja revizije za većinu projekata obuhvaćenih revizijom još nisu bili uspostavljeni uvjeti za prijelaz s humanitarne pomoći na razvojnu pomoć (**odlomci 34. – 35.**)

3. preporuka – provesti strategiju za prijelaz s humanitarne pomoći na razvojnu pomoć

Komisija bi trebala izraditi i provesti strategiju za prijelaz, čiji bi konačan cilj trebao biti prijenos aktivnosti humanitarne i nehumanitarne pomoći na nacionalna tijela.

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2021.

70. Također je utvrđeno da postoji prostor za poboljšanje učinkovitosti humanitarnih projekata financiranih u okviru Instrumenta. Kao prvo, Komisija pri pregledu projektnih prijedloga nije dosljedno i cjelovito procijenila opravdanost troškova predviđenih proračunom. Kao drugo, čak i ako su bili u skladu s pravnim okvirom, neizravni troškovi plaćeni partnerima koji provode velike projekte novčane pomoći bili su visoki i nedovoljno opravdani i razina isplata predujmova nije bila usklađena sa stvarnim novčanim odljevima projekata (**odlomci 38. – 44.**).

4. preporuka – povećati učinkovitost projekata novčane pomoći

Komisija bi trebala nastojati povećati učinkovitost velikih projekata novčane pomoći, čime bi se bolje odražavala njihova specifična priroda i opseg, posebice na način da:

- (a) pregovorima ostvari smanjenje postotka neizravnih troškova koje za provedbu ESSN-a naplaćuju provedbeni partneri iz UN-a
- (b) zajamči plaćanje naknade za prijenos novčanih sredstava (za ESSN) tek u slučajevima u kojima je ono propisno opravdano i neophodno
- (c) pregovorima s partnerima ostvari smanjenje razine pretfinanciranja koje je bolje usklađeno s očekivanim novčanim odljevima projekata.

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2020.

71. Učinkovitost projekata također ovisi o njihovoj pravodobnoj provedbi. Kada se s pojedinim projektom kasni, troškovi, kao što su najamnine i plaće, i dalje se možda moraju plaćati dulje. Devet od deset projekata obuhvaćenih revizijom moralo se produžiti, pri čemu se za njih u prosjeku tražilo 60 % više vremena. Izazovno operativno okruženje bilo je glavni čimbenik koji je ometao međunarodne NVO-e u pravodobnoj provedbi projekata (**odlomci 45. – 46.**).

5. preporuka – zajedno s turskim tijelima pružiti odgovor na potrebu za poboljšanjem operativnog okruženja za (međunarodne) NVO-e

Komisija bi primjenom politike i političkim dijalogom s turskim tijelima na visokoj razini trebala poboljšati operativno okruženje za (međunarodne) NVO-e u Turskoj.

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2019.

72. Komisija je uspostavila odgovarajuće mjere za praćenje humanitarnih projekata te je veoma dobro znala ostvaruju li projekti očekivani napredak. Glavno je ograničenje bilo odbijanje relevantnih turskih tijela da odobre pristup prvotnom popisu prihvatljivih korisnika u slučaju dvaju projekata novčane pomoći. To je spriječilo Sud i Komisiju da prate korisnike od trenutka njihove prijave do isplate financijskih sredstava u ovom znatnom dijelu Instrumenta za pružanje humanitarne pomoći (**odlomci 49. – 53.**).

73. Okvirom za rezultate Instrumenta izvješćivalo se o konsolidiranim rezultatima, ali u njemu se zamjećuju određeni nedostaci: pokazatelji ukupnog stanja ne uključuju polazne vrijednosti, ključne etape ni kvantificirane ciljne vrijednosti. Izvješćivanje javnosti bilo je ograničeno i nije svojim opsegom obuhvaćalo cjelokupnu pomoć EU-a izbjeglicama u Turskoj (**odlomak 54.**).

6. preporuka – povećati praćenje Instrumenta za izbjeglice u Turskoj i izvješćivanje o njemu

Komisija bi trebala:

- (a) zahtijevati od relevantnih turskih tijela da provedbenim partnerima projekata novčane pomoći omoguće potpun pristup podacima o prihvatljivim korisnicima kako bi se poboljšala odgovornost i učinkovitost okvira za praćenje tih vodećih projekata
- (b) unaprijediti nacrt okvira za rezultate Instrumenta, ponajprije uključivanjem ključnih etapa te ciljnih i polaznih podataka za objedinjene pokazatelje rezultata
- (c) izvješćivati o potrošnji u okviru instrumenata EU-a kojima se pruža pomoć izbjeglicama u Turskoj izvan okvira Instrumenta.

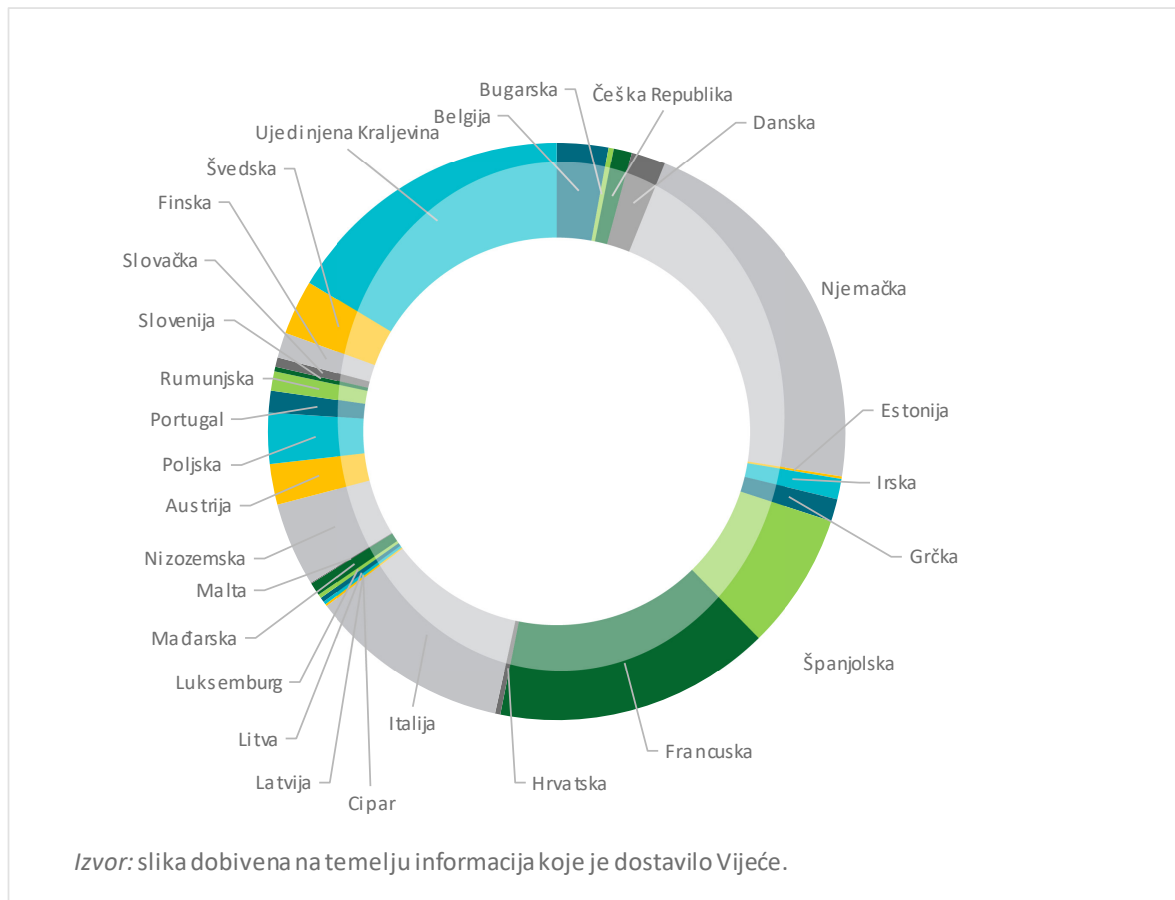
Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2019.

74. Svim humanitarnim projektima obuhvaćenima revizijom pomoglo se izbjeglicama u ispunjavanju njihovih glavnih potreba u vezi sa smještajem, prehranom, zdravstvenom skrbi, obrazovanjem i zaštitom. U šest projekata od njih deset postignuta su sva njihova planirana ostvarenja ili ih je postignuta većina. Međutim, polovicom projekata obuhvaćenom revizijom, od kojih neki i dalje traju, još nisu ostvareni njihovi očekivani ishodi, kako su utvrđeni u trenutku njihova odobrenja za financiranje (*odlomci 56. – 63.*).

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Bettina JAKOBSEN, na sastanku održanom u Luxembourg 2. listopada 2018.

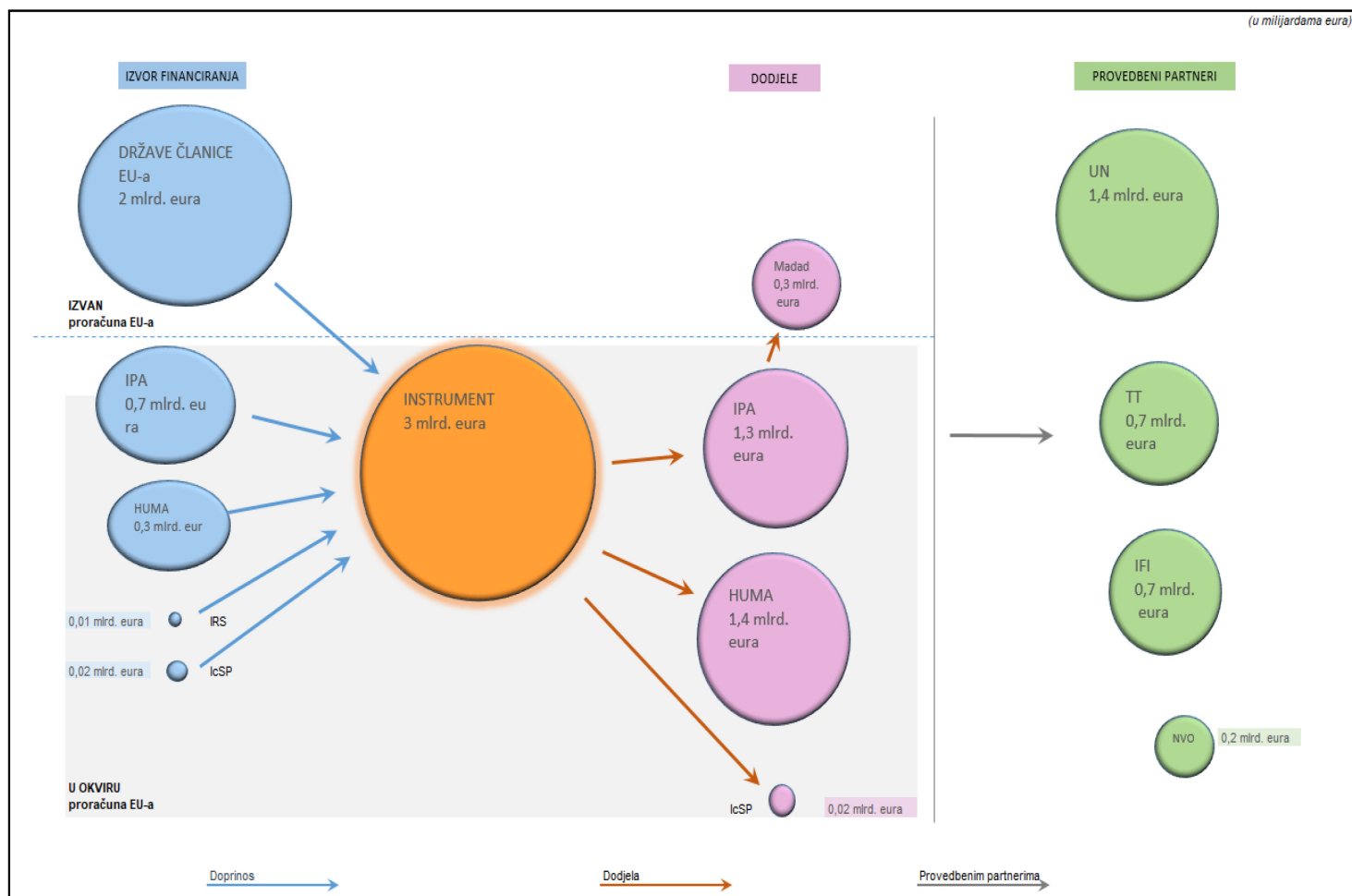
Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Nacionalni doprinosi Instrumentu za izbjeglice u Turskoj

Nacionalni doprinosi Instrumentu za izbjeglice u Turskoj (u milijunima eura)			
Belgija	57,6	Litva	5,2
Bugarska	5,9	Luksemburg	4,3
Češka Republika	20,4	Mađarska	14,7
Danska	38,4	Malta	1,1
Njemačka	427,5	Nizozemska	93,9
Estonija	2,8	Austrija	45,6
Irska	22,9	Poljska	57,0
Grčka	25,1	Portugal	24,4
Španjolska	152,8	Rumunjska	21,6
Francuska	309,2	Slovenija	5,2
Hrvatska	5,9	Slovačka	10,5
Italija	224,9	Finska	28,4
Cipar	2,3	Švedska	61,3
Latvija	3,5	Ujedinjena Kraljevina	327,6

Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavilo Vijeće Europske unije.

Instrument za izbjeglice u Turskoj: koordinacijski mehanizam

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

PRILOG III.A**Pregled humanitarnih projekata obuhvaćenih revizijom**

Br.	Naziv projekta	Sektor	Vrsta partnera	Financijske informacije (u milijunima eura)					Vremenski okvir			
				Dodijeljen iznos (u eurima)	Ugovoren iznos (a) (u eurima)	Izmijenjen ugovoren iznos (b) (u eurima)	Razlika (b-a) (u eurima)	Isplaćen iznos (u eurima)	Datum početka	Prvotni datum dovršetka	Produljeni datum dovršetka	Razlika (u mjesecima)
1	Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN) višenamjenski je sustav novčane pomoći za zadovoljavanje svakodnevnih potreba izbjeglica u Turskoj	Osnovne potrebe	Agencija UN-a	348,0	348,0	348,0	—	278,4	9.2016.	12.2017.	8.2018.	8
2	Pružanje zaštite i trajnih rješenja za izbjeglice i tražitelje azila u Turskoj	Zaštita	Agencija UN-a	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	8.2016.	7.2017.	7.2018.	12
3	Pružanje uvjetovane novčane pomoći za obrazovanje u cilju povećanja broja djece izbjeglica koja se upisuju u škole i pohađaju ih	Obrazovanje – Zaštita	Agencija UN-a	34,0	34,0	34,0	—	27,2	3.2017.	2.2018.	7.2018.	5
4	Podupiranje prilagođenih i kulturno osjetljivih usluga zdravstvene skrbi sirijskim izbjeglicama	Zdravstvena skrb	Agencija UN-a	10,0	10,0	10,0	—	8,0	3.2017.	12.2017.	3.2018.	3
5	Pružanje usluga primarne zdravstvene skrbi kojom se spašavaju životi najugroženijim skupinama i jačanje njihove otpornosti pružanjem potpore za mentalno zdravlje i psihosocijalne potpore, aktivnostima rehabilitacije i pružanjem potpore za zaštitu osoba koje su preživjele rodno uvjetovano nasilje	Zdravlje – Zaštita	Međunarodni NVO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	4.2017.	12.2017.	5.2018.	5
6	Olakšavanje pristupa zdravstvenim i psihosocijalnim uslugama za izbjeglice	Zdravstvena skrb	Međunarodni NVO	3,0	3,0	3,0	—	2,4	4.2017.	12.2017.	6.2018.	6
7	Hitan humanitarni odgovor za sirijske izbjeglice u Turskoj	Obrazovanje – Zaštita	Međunarodni NVO	3,0	3,0	3,0	—	2,4	9.2016.	8.2017.	5.2018.	9
8	Ublažavanje rizika od ključnih problema u pogledu zaštite izbjegličke populacije ciljanom podizanjem razine osviještenosti, jačanjem sustava upućivanja i pružanjem specijalizirane pomoći za zaštitu	Zaštita	Međunarodni NVO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	4.2017.	4.2018.	1.2019.	9
9	Mehanizmom za pružanje odgovora koji uključuje više dionika i sektora poboljšava se pristup uključivim i kvalitetnim uslugama za najranjivije skupine sirijskih izbjeglica i druge skupine izbjeglica koje nisu Sirijci, uključujući osobe s invaliditetom u Turskoj (Izmir i Istanbul)	Zdravstvena skrb	Međunarodni NVO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	9.2016.	8.2017.	1.2018.	5
10	Pružanje potpore najranjivijim skupinama žena i djevojaka izbjeglica u ostvarivanju pristupa službama za spolno i reproduktivno zdravlje (SRH) i službama za pomoć protiv seksualnog i rodno uvjetovanog nasilja (SGBV)	Zdravlje – Zaštita	Agencija UN-a	9,0	9,0	9,0	—	7,2	8.2016.	12.2017.	12.2017.	—

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije (travanj 2018.).

PRILOG III.B**Uspješnost projekata obuhvaćenih revizijom**

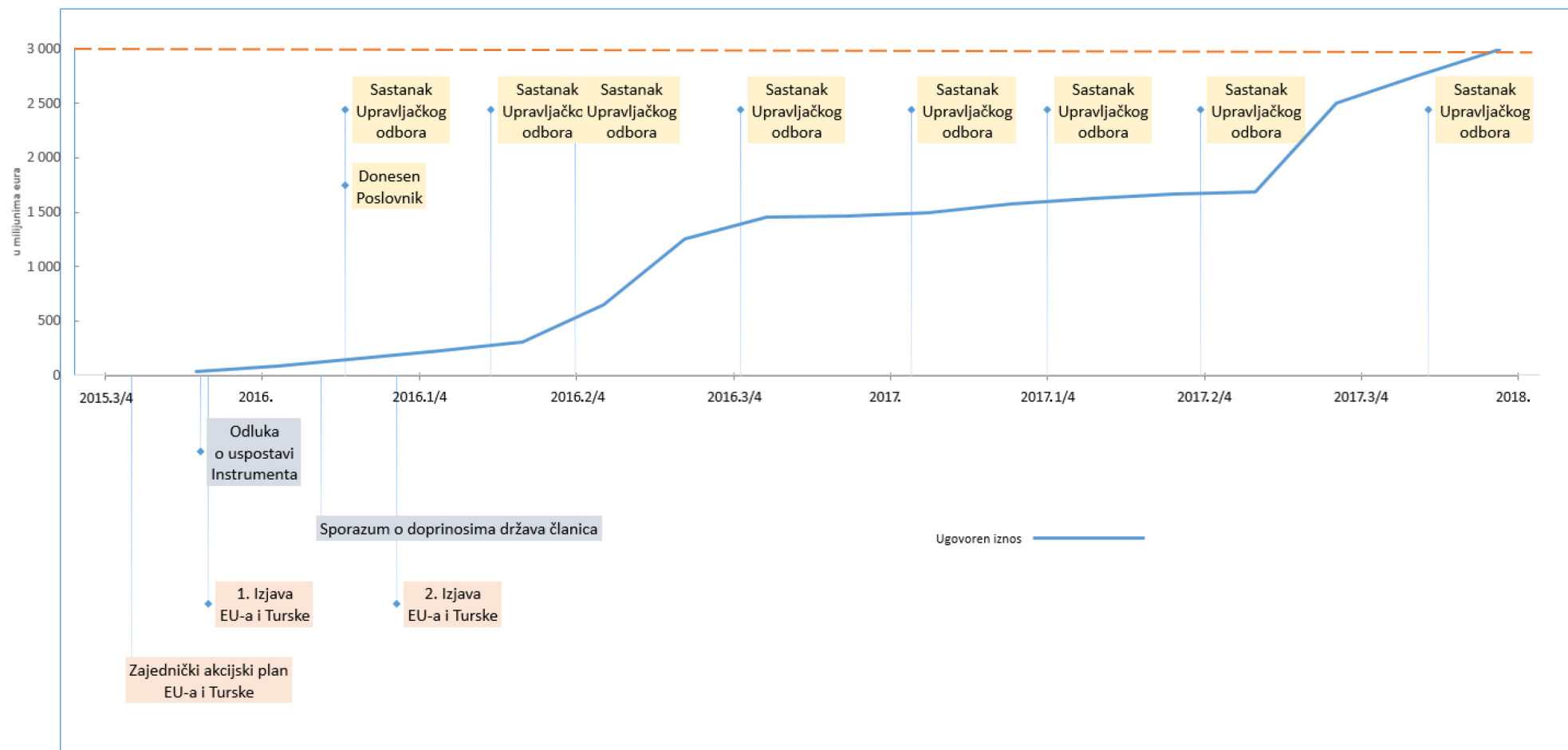
Br.	Naziv projekta	Sektor	Vrsta partnera	Naort			Djelotvornost		Strategija za prijelaz / izlaz
				Relevantnost	Pravodobnost	Proračun	Postignuta ostvarenja	Ostvareni ishodi	
1	Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN) višenamjenski je sustav novčane pomoći za zadovoljavanje svakodnevnih potreba izbjeglica u Turskoj	Osnovne potrebe	Agencija UN-a						
2	Pružanje zaštite i trajnih rješenja za izbjeglice i tražitelje azila u Turskoj (1. rezultat: postupak provjere)	Zaštita	Agencija UN-a						Nije primjenjivo
	Pružanje zaštite i trajnih rješenja za izbjeglice i tražitelje azila u Turskoj (2. - 4. rezultat: aktivnosti prijave i zaštite)								
3	Pružanje uvjetovane novčane pomoći za obrazovanje u cilju povećanja broja djece izbjeglica koja se upisuju u škole i pohađaju ih	Obrazovanje - Zaštita	Agencija UN-a					Nije dostupno	
4	Podupiranje prilagođenih i kulturno osjetljivih usluga zdravstvene skrbi sirijskim izbjeglicama	Zdravstvena skrb	Agencija UN-a						
5	Pružanje usluga primarne zdravstvene skrbi kojom se spašavaju životi najugroženijim skupinama i jačanje njihove otpornosti pružanjem potpore za mentalno zdravlje i psihosocijalne potpore, aktivnostima rehabilitacije i pružanjem potpore za zaštitu osoba koje su preživjele rođno uvjetovano nasilje	Zdravlje - Zaštita	Međunarodni NVO						
6	Olakšavanje pristupa zdravstvenim i psihosocijalnim uslugama za izbjeglice	Zdravstvena skrb	Međunarodni NVO						
7	Hitan humanitarni odgovor za sirijske izbjeglice u Turskoj	Obrazovanje - Zaštita	Međunarodni NVO						
8	Ublažavanje rizika od ključnih problema u pogledu zaštite izbjegličke populacije ciljanim podizanjem razine osviještenosti, jačanjem sustava upućivanja i pružanjem specijalizirane pomoći za zaštitu	Zaštita	Međunarodni NVO						
9	Mehanizmom za pružanje odgovora koji uključuje više dionika i sektora poboljšava se pristup uključivim i kvalitetnim uslugama za najranjivije skupine sirijskih izbjeglica i druge skupine izbjeglica koje nisu Sirijci, uključujući osobe s invaliditetom u Turskoj (Izmir i Istanbul)	Zdravstvena skrb	Međunarodni NVO						
10	Pružanje potpore najranjivijim skupinama žena i djevojaka izbjeglica u ostvarivanju pristupa službama za spolno i reproduktivno zdravlje (SRH) i službama za pomoć protiv seksualnog i rođno uvjetovanog nasilja (SGBV)	Zdravlje - Zaštita	Agencija UN-a						

Relevantnost	Vremenski okvir	Proračun	Ostvarenja	Ishodi	Prijelaz
Zadovoljavajuće	Nema produženja	Iskorištenost >80 %	Ostvareno u potpunosti	Ostvareno u potpunosti	Zaključeno
Uglavnom zadovoljavajuće	Produženo bez učinka na aktivnosti	Nije primjenjivo	Uglavnom ostvareno	Uglavnom ostvareno	Dogovoreno
Uglavnom nezadovoljavajuće	Nije primjenjivo	Niska iskorisćenost proračuna	Uglavnom nije ostvareno	Uglavnom nije ostvareno	U fazi rasprave
Nezadovoljavajuće	Produženo s učinkom na aktivnosti	Pružena dodatna financijska sredstva	Nije ostvareno	Nije ostvareno	Nisu utvrđeni planovi

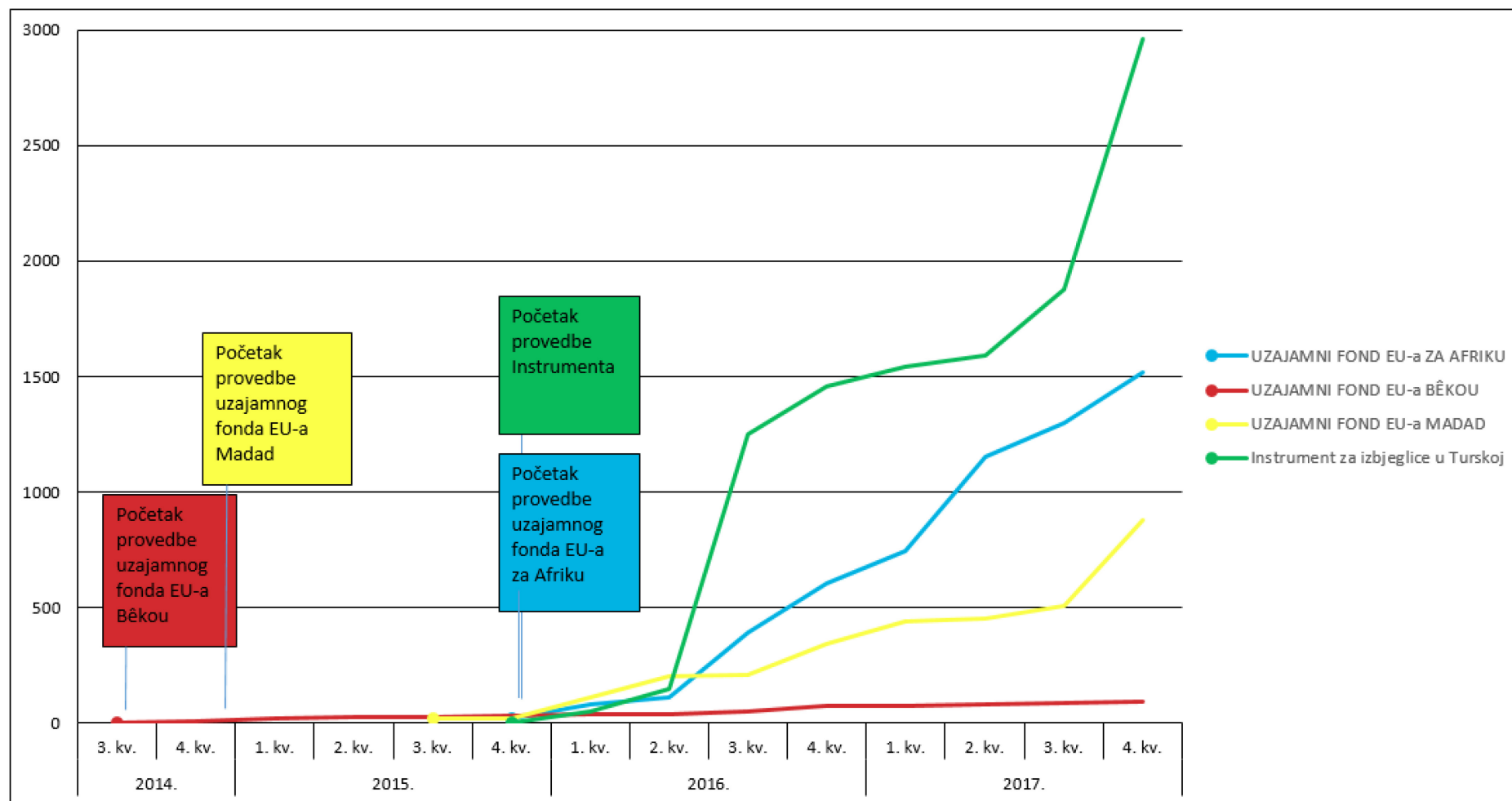
Izvor: Sud.

PRILOG IV.**Popis razgovora obavljenih u sklopu revizije 2018. godine u Turskoj**

Posjeti	Naziv posjećenog subjekta
22. siječnja	Delegacija EU-a, veleposlanik, ured GU-a ECHO
22. siječnja	Svjetski program za hranu (WFP)
23. siječnja	Jedinica ESN-a za zajedničko upravljanje
23. siječnja	Svjetska zdravstvena organizacija (WHO)
23. siječnja	Ministarstvo zdravstva
24. siječnja	Ministarstvo obitelji i socijalne politike
24. siječnja	Fond Ujedinjenih naroda za stanovništvo (UNFPA)
24. siječnja	Ministarstvo unutarnjih poslova – Glavna uprava za upravljanje migracijama (DGMM)
24. siječnja	Međunarodne zdravstvene snage
24. siječnja	Ministarstvo nacionalnog obrazovanja
25. siječnja	Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)
25. siječnja	Razvojna banka KfW
25. siječnja	Svjetska banka
25. siječnja	Tijelo odgovorno za upravljanje u kriznim situacijama (AFAD)
25. siječnja	Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF)
25. siječnja	Udruga Handicap International
25. siječnja	Fond Ujedinjenih naroda za stanovništvo (UNFPA)
25. siječnja	Ured GU-a ECHO u Istanbulu
26. siječnja	Korisnici CTE-a i ESN-a
26. siječnja	Zaklada za socijalnu pomoć i solidarnost (SASF)
26. siječnja	Nevladina organizacija Médecins du Monde
26. siječnja	Svjetska zdravstvena organizacija (WHO)
29. siječnja	Centar za usluge turskog društva Crveni polumjesec
29. siječnja	Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)
29. siječnja	Zaklada za socijalnu pomoć i solidarnost (SASF)
30. siječnja	Korisnici CTE-a i ESN-a
30. siječnja	Zadruga za potporu i pomoć na svim mjestima
30. siječnja	Ured GU-a ECHO u Gaziantepu























































PRILOG V.**Ključni datumi i događanja povezani s Instrumentom**











Izvor: Sud.

PRILOG VI.**Brzina ugovaranja u okviru Instrumenta u usporedbi s uzajamnim fondovima EU-a (u milijunima eura)**

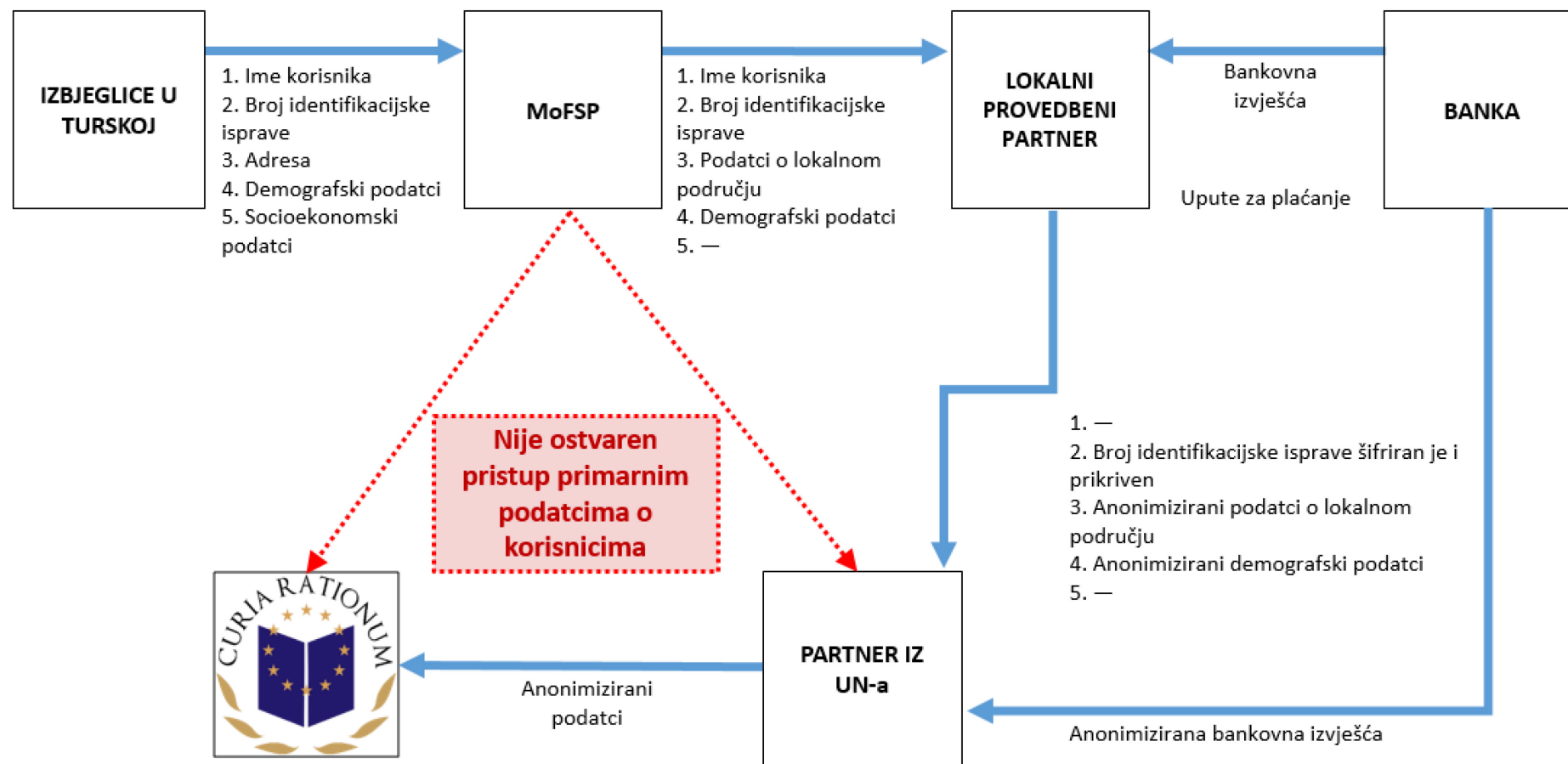
Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Složenost pomoći EU-a izbjeglicama u Turskoj – primjer obrazovnog sektora

Izvor finansijskih sredstava	Instrument	Neformalno obrazovanje	Bonovi za zimu i osnovne potrebe	Zaštita djece	Uvjetovana novčana pomoć za obrazovanje	Prijevoz školskim autobusima	Osposobljavanje i zapošljavanje nastavnika	Tečajevi turskog jezika	Rano djetinjstvo	Visoko i strukovno obrazovanje	Školska infrastruktura	Školska oprema i školski materijali	Održiva energija za škole	Drugo (npr. institucijska potpora)
Instrument za izbjeglice u Turskoj	GU ECHO u okviru Instrumenta	 	 											
	Uzajamni fond EU-a Madad u okviru Instrumenta			 		 	 	 		 	 	 		 
	IPA u okviru Instrumenta											 	 	
Financiranje sredstvima EU-a (izvan Instrumenta)	Uzajamni fond EU-a Madad izvan Instrumenta													
	IPA izvan Instrumenta													
Države članice EU-a (izvan Instrumenta)	Primjer Njemačke			 			 							

	MoNE
	UNICEF
	UNHCR
	Svjetska banka
	KfW
	Concern Worldwide
	DAAD
	Spark
	IOM
	GiZ

Izvor: Sud.

PRILOG VIII.**Protok podataka o korisnicima ESSN-a i ograničenja u pristupu podacima**

Izvor: Sud.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„INSTRUMENT ZA IZBJEGLICE U TURSKOJ: KORISNA POTPORA, NO POTREBNA SU POBOLJŠANJA KAKO BI SE OSTVARILA VEĆA VRIJEDNOST ZA ULOŽENI NOVAC”

SAŽETAK

III. Instrument ima središnju ulogu u Izjavi EU-a i Turske iz ožujka 2016. Izjava EU-a i Turske bila je od ključne važnosti za rješavanje akutne migracijske krize zbog koje je Europska unija krajem 2015. i početkom 2016. bila pod velikim opterećenjem. Nakon dogovora o Izjavi EU-a i Turske, priljev izbjeglica na grčke otoke zaustavljen je gotovo preko noći, a broj smrtnih slučajeva pri nezakonitim prijelazima smanjio se za više od 95 %.

Instrument je jedina sastavnica Izjave koja je odmah postala operativna i koja je pokazala dosljedne rezultate u posljednje dvije godine i time potvrdila sposobnost EU-a da ispuni svoje obveze na način koji je opipljiv i vidljiv političkim akterima i široj javnosti. Tijekom posljednje dvije godine Instrument je postao vodeća inicijativa EU-a i model provedbe koordinirane pomoći EU-a u kontekstu razvoja migracijske politike EU-a.

Instrumentom je omogućena brza mobilizacija 3 milijarde EUR pomoći EU-a i država članica za pomoć izbjeglicama u Turskoj koristeći se postojećim instrumentima EU-a na usklađen način. U politički nestabilnom razdoblju koje uključuje neuspješan pokušaj državnog udara u Turskoj, u roku od 20 mjeseci odobreno je i ugovoreno gotovo 3 milijarde EUR, a isplaćeno gotovo 2 milijarde EUR, uz potpuno poštovanje postupovnog i pravnog okvira EU-a.

Komisija želi naglasiti da je većina projekata postigla očekivane rezultate. Najveći projekt, Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN), koji koristi 76 % dodijeljenog financiranja, uspješno je postigao svoje ciljeve. Osim toga, Komisija napominje da su u razdoblju revizije završila samo dva projekta jer se većina projekata morala produljiti, uglavnom zbog izazovnih okolnosti.

IV. Komisija napominje da su oba prioritetna područja doista bila programirana te da se intervencije u komunalnu infrastrukturu nisu mogle provesti jer stvarni projekti koje je Turska podnijela za financiranje nisu bili dovoljno razvijeni.

V. Komisija smatra da se potporom za slične vrste aktivnosti paralelnim instrumentima omogućila komplementarnost te da nije došlo do udvostručavanja ili preklapanja te je to Komisiji omogućilo brže reagiranje, s obzirom na to da su različiti instrumenti mobilizirani u različito vrijeme.

Instrument je koordinacijski mehanizam čija je svrha koordinirati mobilizaciju sredstava proračuna EU-a i sredstava država članica *te paralelno* osigurati mobilizaciju postojećih instrumenata.

VI. Komisija želi istaknuti da postoje i drugi primjeri komplementarnosti: primjeri u obrazovanju uključuju mobilizaciju izravnih bespovratnih sredstava za Ministarstvo nacionalnog obrazovanja koja se nadopunjuje s uvjetovanom novčanom pomoći za obrazovanje. U tom je sektoru potpora pružena formalnom obrazovanju povezana s rješavanjem gospodarskih prepreka pristupu školi i razvojem alternativnog nastavnog plana za djecu koja ne pohađaju nastavu.

U sektoru zdravstva koordinacijski naponi rezultirali su postupnom integracijom klinika pod vodstvom međunarodnih nevladinih organizacija (MNVO) u zdravstveni centar za migrante pod upravom Ministarstva zdravstva.

U okviru drugog obroka, prijelaz ESSN-a trebalo bi se nadopuniti prilagođenom socioekonomskom potporom kako bi se unaprijedila izrada sveobuhvatnih profila korisnika ESSN-a.

VII. Komisija želi naglasiti da se nastavno na preporuku Europskog revizorskog suda iz prethodnog revizijskog izvješća proračuni sustavno analiziraju pri ocjeni prijedloga.

Ta se ocjena od kraja 2017. na odgovarajući način odražava u obveznom sažetom prikazu koji mora biti potpun prije dodjele bespovratnih sredstava. Projekti iz ovog izvješća primili su sredstva prije kraja 2017.

Komisija je obvezana postojećim odredbama u okviru Financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma (FAFA)¹, kojima se utvrđuju jasne razine pretfinanciranja i neizravnih troškova, koji mogu iznositi do 7 %. Međutim, s obzirom na to da je agencija UN-a općenito smanjila svoje neizravne troškove potpore sa 7 % na 6,5 %, smanjeni su i neizravni troškovi potpore za drugi sporazum u okviru ESSN-a. Komisija i dalje poziva partnere da smanje razine neizravnih troškova za operacije pružanja novčane pomoći velikog opsega, ali to smanjenje moguće je samo uz njihovu suglasnost.

VIII. Budući da Komisija ne može izravno sklopiti ugovor s državnim tijelom, ugovorna je veza između Komisije i međunarodne organizacije u skladu s FAFA-om. Stoga se podaci ne dijele izravno s Komisijom, već preko partnera u svrhu praćenja.

Komisija priznaje da partneri nisu imali potpuni pristup podacima o korisnicima zbog pravnih ograničenja povezanih s propisima o zaštiti podataka. No s obzirom na ta ograničenja uveli su vrlo pouzdane sustave.

Za ESSN, program novčane pomoći, podaci koji se razmjenjuju s partnerima preko lokalnog provedbenog partnera omogućuju vrlo strog nadzor.

Naposljetku, partneri i Komisija od turskih tijela i dalje traže bolji pristup podacima. U tom je području posljednjih mjeseci ostvaren napredak, primjerice, partnerima je omogućen pristup financijskoj platformi.

IX. U tijeku je postupak donošenja pokazatelja i ciljeva te je javno izvješćivanje ograničeno jer je praćenje Instrumenta još uvijek u fazi pilot-projekta.

U pravnom okviru Instrumenta zahtijeva se da Komisija izvješćuje samo o rezultatima Instrumenta. Komisija se koristi drugim alatima za izvješćivanje o svojoj ukupnoj pomoći Turskoj.

X. Važno je uzeti u obzir ambicije, složenost i dosad nezabilježeni opseg projekata. Kako bi se ostvarili ciljevi, potrebne su prilagodbe vremenskog okvira, proračuna ili rezultata/ishoda.

Najveći projekt, Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN), koji koristi 76 % dodijeljenog financiranja, uspješno je ostvario svoje ciljeve. Brz rast ovog projekta i njegova učinkovitost u pružanju pomoći stanovništvu dosad su nezabilježeni.

XI. Komisija prihvaća sve preporuke.

Četvrta alineja: iako su ESSN i program uvjetovane novčane pomoći za obrazovanje (CCTE) već troškovno učinkoviti u smislu humanitarnih standarda, Komisija će s partnerima pregovarati o najnižim mogućim neizravnim troškovima (vidjeti prethodno navedenu točku VII. i 4. preporuku točku (a)).

Peta alineja: Komisija će i dalje surađivati s turskim tijelima radi poboljšanja operativnog okruženja za (međunarodne) nevladine organizacije u Turskoj.

UVOD

7. Komisija želi naglasiti da Instrument ima dva obroka koji će biti programirani i ugovoreni u razdoblju 2016.–2017. odnosno 2018.–2020. To znači da bi prijelazne i izlazne strategije Instrumenta trebalo ocijeniti uzimajući u obzir postojanje drugog obroka.

¹ FINANCIJSKI I ADMINISTRATIVNI OKVIRNI SPORAZUM (FAFA): Financijski i administrativni okvirni sporazum potpisali su Europska zajednica i Ujedinjeni narodi 2003.

10. Komisija napominje da se zastupnici Europskog parlamenta pozivaju na redovito sudjelovanje na sastancima upravljačkog odbora čime se osigurava preuzimanje veće odgovornosti za Instrument.

OPAŽANJA

19.

(c) Komisija napominje da su potrebe nesirijskih izbjeglica bile uključene u oba dijela Instrumenta nakon primjene pristupa prilagođenog svakoj izbjeglici čime se ne diskriminiraju različite nacionalnosti/podrijetlo.

Okvir 1. – ESSN: inovativni koncept projekta kako bi se odgovorilo na potrebe izbjeglica

Komisija bi željela istaknuti inovativnu i ambicioznu prirodu ESSN-a, koji već obuhvaća više od 1,3 milijuna korisnika, čime je zadovoljavajuće ostvario svoje ciljeve.

28.

(a) Komisija želi potvrditi da su predmetni projekti bili ugovoreni u skladu s postojećim pravnim okvirom.

32. Komisija smatra da se potporom sličnih vrsta aktivnosti paralelnim instrumentima omogućila komplementarnost te da nije došlo do udvostručavanja ili preklapanja. To je Komisiji omogućilo brže reagiranje, s obzirom na to da su različiti instrumenti mobilizirani u različito vrijeme.

Osim toga, uporaba različitih instrumenata s različitim provedbenim partnerima u provedbi sličnih aktivnosti u istim sektorima s istim ciljem proizlazi iz same prirode Instrumenta, koji predstavlja mehanizam za usklađivanje više instrumenata EU-a.

Okvir 3. – Primjeri sličnih aktivnosti financiranih u okviru različitih instrumenata

Obrazovanje

Komisija želi istaknuti da unatoč složenosti upravljanja i koordinacije nisu utvrđeni slučajevi udvostručavanja ili preklapanja.

Zaštita

Prva alineja: Komisija smatra da primjer koji je naveo Europski revizorski sud naglašava učinkovitost koordinacijskog mehanizma. Umjesto da projekt prima dvostruko financiranje, službe Komisije blisko su surađivale kako bi osigurale dostupnost pravog financiranja partneru koji provodi odgovarajuću vrstu aktivnosti.

Druga alineja: u skladu sa svojim mandatom, okvirom za rezultate Instrumenta obuhvaćeni su isključivo projekti financirani u okviru Instrumenta.

33. Komisija želi naglasiti da se potporom za slične vrste aktivnosti paralelnim instrumentima omogućila komplementarnost te da nije došlo do udvostručavanja ili preklapanja te je to Komisiji omogućilo brže reagiranje, s obzirom na to da su različiti instrumenti mobilizirani u različito vrijeme.

Instrument je koordinacijski mehanizam čija je svrha koordinirati mobilizaciju sredstava proračuna EU-a i sredstava država članica *te paralelno* osigurati mobilizaciju postojećih instrumenata. U izvješću nisu utvrđeni slučajevi udvostručavanja ili preklapanja, zbog čega Komisija može zaključiti da je koordinacija instrumenta bila učinkovita.

34. Komisija je nastojala osigurati najveću komplementarnost u svim sektorima. Osim u zdravstvo, primjeri uključuju i mobilizaciju izravnih bespovratnih sredstava u obrazovanje, što provodi GU NEAR s uvjetovanom novčanom pomoći u području obrazovanja koju pruža GU ECHO.

Izrada zajedničkih provedbenih planova bila bi vrlo dugotrajna, čime bi se ugrozio cilj brze mobilizacije sredstava. Uvjeti u Turskoj u 2016. i veliki nedostaci u odgovoru usmjerili su fokus na brzo postizanje rezultata, a ne na sam proces.

Komisija će razmotriti poboljšanje komplementarnosti i usklađenosti humanitarne i nehumanitarne pomoći.

35. Komisija želi istaknuti sljedeće:

i. prijelaz i izlaz iz humanitarne pomoći u cijelosti su integrirani u strategiju za drugi obrok Instrumenta. O potonjem se uglavnom raspravlja na razini politike/sektora, a ne na razini projekta. Komisija je postupila na temelju obveze preuzete u Izjavi EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. koju je Vijeće u lipnju 2018. ispoštovalo donošenjem odluke o drugom obroku te slijedom toga o provedbenom razdoblju nakon 2018.

ii. okvir za upravljanje interni je planski dokument kojim se nastoji olakšati praćenje provedbe. Kao takav, podložan je promjenama zbog promjenjivih okolnosti na terenu. Okvirom upravljanja jasno se utvrđuju kontekstualni rizici koji bi mogli ugroziti provedbu i prijelaz. Mnogi su se ostvarili i time usporili ovaj proces, unatoč mjerama ublažavanja koje su poduzeli Komisija i njezini partneri.

iii. prijelaz je moguć tek nakon što su projekti dostatno razvijeni. Za većinu projekata to se nije dogodilo tijekom prvih 18 mjeseci kad se većina njih tek uvodila. To je posebno bio slučaj s vodećim projektima.

Okvir 4. – Primjeri dobrih i loših projektnih strategija za prijelaz

Peta alineja: ESSN se financira do početka 2019. (ovisno o uvođenju i deviznom tečaju). Za prijelaz je potrebna određena razina razvijenosti projekta i kapaciteta sudionika koji će biti uključeni u primopredaju. Kada je riječ o ranom prijelazu, riskira se nekontrolirani izlazak, pri čemu su mogući poremećaji u pružanju pomoći. U tijeku su rasprave o prijelazu i izlasku te se planiraju u okviru FRIT-a II.

38.

(a) Nakon nedavnog revizorskog izvješća Komisija je poduzela mjere kako bi osigurala da se analiza troškova predviđenih proračunom provede dosljedno i sveobuhvatno za sve prijedloge projekata. Uz obvezni sažeti prikaz, jedinstveni obrazac od kraja 2017. uključuje novo polje u kojem se izravni troškovi projekata raščlanjuju na operativne troškove i troškove potpore. Projekti predstavljeni u ovom izvješću primili su sredstva prije kraja 2017.

(b) Komisija želi istaknuti da je trošak po korisniku u većini projekata specifičan za kontekst i slučaj. Stoga je analiza troškova i uporaba kvantitativnih referentnih vrijednosti složena, a komparativna analiza prijedloga nije uvijek relevantna zbog prirode i razvoja pruženih usluga, nametnutih administrativnih prepreka i transformacije poslovnog modela.

Komisija se slaže da je utvrđivanje referentnih vrijednosti za proračune složeno.

Stručnjaci na terenu i službenici sažeto ocjenjuju isplativost projekata.

Budući da se svaki projekt temelji na procjeni određenih potreba te je vremenski i lokacijski ograničen, Komisija pruža procjene specifične za projekt, no komparativna analiza prijedloga nije uvijek relevantna.

Okvir 5. – Primjeri nedovoljne procjene opravdanosti troškova

Prva alineja: vidjeti odgovore na odlomak 38. točku (a).

Druga alineja: kad je riječ o ovom konkretnom projektu, trošak po korisniku ne može se usporediti među bespovratnim sredstvima jer su pružene usluge vrlo različite. Priroda usluga koje su se

inicijalno pružale razvila se od primarnih zdravstvenih usluga za mnogo korisnika u postoperativnu i fizičku rehabilitaciju za manji broj korisnika.

Međusobno se razlikuju i poslovni modeli projekata: u ovom je slučaju model partnera za uključivanje primarnih i sekundarnih usluga zdravstvene zaštite u isti instrument omogućio smanjenje nekih troškova potpore, dok su drugi zdravstveni projekti podržavali različite instrumente prilagođene različitim uslugama zdravstvene zaštite, a time i s većim troškovima potpore.

40. Komisija je obvezana odredbama FAFA-e koje se odnose na razinu detalja koju može zahtijevati od svojih partnera. Promjena uvjeta FAFA-a podliježe dogovoru partnera i Komisija je ne može provesti jednostrano. Komisija je ipak ustrajala na tome da dobije više informacija, među ostalim u pogledu prijenosa novčane pomoći provedbenim partnerima. To je učinjeno u kontekstu narativnih opisa troškova.

Treba napomenuti i da se humanitarni projekti koje provodi UN provode u okviru neizravnog upravljanja nakon ocjene stupova.

42. ESSN služi kao interna referentna vrijednost, a ključna pitanja postavljena tijekom pregovora o njegovu donošenju Komisiji su poslužila u formiranju smjernice o novčanoj pomoći koja se u raznim omjerima koristila u svim sljedećim programima novčane pomoći velikih razmjera. Kontekst Turske vrlo je specifičan zbog opsega njezinih operacija, koji je daleko veći od praga od 10 milijuna EUR iz smjernice o novčanoj pomoći velikog opsega.

43. U većini humanitarnih i razvojnih projekata diljem svijeta doprinos nacionalnih vlada kao dio njihovih postojećih sustava ne mjeri se u odnosu na proračun za određene projekte, već se smatra dijelom dostupne infrastrukture za provedbu projekata.

U pogledu prijelaza, doprinosi nacionalne vlade i preuzimanje troškova uvijek su dobrodošli. Ne bi se smjeli dovesti u pitanje doprinosi donatora.

44.

(a) Komisija će nastojati smanjiti neizravne troškove za projekte novčane pomoći, kako je već utvrđeno u smjernici o novčanoj pomoći (vidjeti i točku VII. sažetka i 4. preporuku točku (a)).

Komisija je s partnerom dogovorila razinu neizravnih troškova za taj projekt, kako je prikazano u odgovarajućoj dokumentaciji. Međutim, Komisija to ne može nametnuti jednostrano. Budući da se odredbama iz FAFA-e određuje da razina neizravnih troškova može iznositi do 7 % te s obzirom na to da se unutarnjim propisima partnera, koje može izmijeniti samo njegov izvršni odbor, predviđa da će neizravni troškovi iznositi 7 %, odnosno 6,5 % od kraja 2017., mogućnost za pregovaranje bila je ograničena.

(b) Treba naglasiti dodanu vrijednost lokalnog partnerstva jer je to bio ključan preduvjet za uspjeh projekta. Platforma koju su razvili lokalni partneri pogođenom stanovništvu pruža ključne aspekte povezane s odgovornošću, čime se omogućuje pravovremeno praćenje i obavješćivanje korisnika. Platforma je također alat koji se upotrebljava za pružanje informacija korisnicima o njihovoj specifičnoj situaciji kada se otkriju nepravilnosti u plaćanju.

Zaračunavanje postotka naknade za platformu partneru zaduženom za upravljanje platformom uobičajena je praksa za programe novčane pomoći koji uključuju agenciju UN-a. Zaračunavanje istih pristojbi programu CCTE dovelo bi do dvostrukog financiranja: ta pristojba nije bila uključena u CCTE upravo zato što Komisija ne bi prihvatila dvostruko plaćanje za istu uslugu.

(c) Uloženi su veliki naponi u ugovaranje nižih razina pretfinanciranja, no partneri to nisu prihvatili i nije se moglo uvesti jednostrano. Komisiju obvezuju odredbe iz FAFA-e.

45. Komisija želi ponovno naglasiti važnost fleksibilnosti pri provedbi projekata, kako bi se partnerima omogućilo da ispune uvjete unatoč pravnim/administrativnim ili operativnim izazovima

koji mogu nastati. Produljenja bez dodatnih troškova nisu nužno odgode, već mehanizam za osiguravanje i prilagodbu provedbe u često nepovoljnim i zahtjevnim okolnostima. Bez takvih produljenja postizanje ciljeva može biti ozbiljno ugroženo, što može dovesti do rasipanja resursa, tj. neučinkovitosti.

Produljenja projekata ne utječu sustavno na učinkovitost projekta niti na smanjenje raspoloživih sredstava za krajnje korisnike. Projekti koji su predmet revizije, a čije je trajanje produljeno, pažljivo se prate. Produljenja mogu imati neutralan, ako ne i pozitivan učinak na učinkovitost projekata.

Općenito, dodatni administrativni troškovi koji proizlaze iz produljenja bez dodatnih troškova zanemarivi su u usporedbi s koristima koje proizlazi kada se partneru omogući više vremena za provedbu svojih aktivnosti u takvim teškim okolnostima, u kojima su prepreke često izvan njegove kontrole. Nadalje, dogovoreno produljenje ne prenosi se kumulativno na povećane administrativne troškove jer ukupna struktura nije nužno uspostavljena na početku provedbe projekta.

46. Komisija želi naglasiti važnost uvjeravanja partnera u pogledu odabira ambicioznih ciljeva i pomoći u postizanju tih ciljeva. To se odnosi na većinu projekata te su ciljevi uglavnom postignuti, iako u nekim slučajevima i sa zakašnjenjem.

Komisija smatra da omogućavanje partnerima da se odluče za neambiciozne rezultate daje premali poticaj za poboljšanje. Važno je i da partneri znaju da neće biti sankcionirani ako postavе previsoke ciljeve te će ih prema potrebi moći izmijeniti kako bi ih ostvarili.

Okvir 6. – Primjeri kašnjenja i poteškoća s kojima se susretalo u projektima

Projekt 2. – Pružanje zaštite i trajnih rješenja za izbjeglice i tražitelje azila u Turskoj

Komisija se slaže da je partner bio suočen s mnoštvom administrativnih i tehničkih poteškoća tijekom provedbe projekta. Komisija bi željela naglasiti i ambicije i važnost projekta jer je postupak provjere u toj mjeri dosad nezabilježen te će vjerojatno zahtijevati više vremena i sredstava.

Postupak provjere sve se više ubrzava. Budući da osoblje zaposleno na početku projekta nije imalo dostatno iskustva, dnevno je provedeno od 10 do 15 intervjua. Razvojem projekta osoblje je steklo iskustvo te se provedba stoga ubrzala. Broj intervjua se povećao i trenutno iznosi 20–25.

Broj provjerenih osoba porastao je s 1 milijun u trenutku revizije na 1,82 milijuna u srpnju 2018.

10. projekt – Potpora najranjivijoj skupini žena i djevojaka izbjeglica

Komisija je s Ministarstvom zdravstva već dogovorila jasan prijelazni postupak kako bi se sigurni prostori za žene i djevojčice u potpunosti integrirali u mrežu zdravstvenih centara za migrante.

51. Pristup osobnim podacima korisnika dio je šire rasprave o pravilima o zaštiti podataka. U smjernicama Komisije za partnere o novčanoj pomoći velikog opsega utvrđeno je da je potrebno uspostaviti jamstva za zaštitu svih osobnih podataka poštujući međunarodne i nacionalne standarde zaštite podataka.

52. Komisija je svjesna činjenice da postoji slabost u pristupu osobnim podacima (ime korisnika), ali bi željela naglasiti da su partneri, unatoč tome što nisu mogli pristupiti imenima korisnika, uspostavili čvrste kontrolne mehanizme (vidjeti odgovor u točki VIII.). Osim toga, partneri su dobili autonomni pristup bankovnom portalu i razvili sustav jedinstvene identifikacije kako bi ublažili rizik od lažnih unosa (tako što su ime i identifikacijski broj svakog korisnika zamijenjeni jedinstvenim brojem koji je generirao lokalni provedbeni partner).

54. Za vrijeme provedbe revizije, okvir za rezultate Instrumenta se još razvijao i Komisija još uvijek radi na njemu. Stoga okvir za rezultate nema nikakvih inherentnih slabosti, već samo privremene manjkavosti koje se postupno rješavaju.

- (a) Komisija napominje da je okvir za rezultate tijekom provedbe revizije još bio u fazi razvitka. U tijeku je postupak dovršetka pokazatelja i ciljeva.
- (b) Bit će teško izolirati stvaran doprinos Instrumenta pokazateljima na visokoj razni, što je čest problem pri ocjenjivanju svih razvojnih programa.
- (c) Okvirom za rezultate Instrumenta može se pokriti samo pomoć koja se pruža u okviru Instrumenta.
- (d) Komisija bi željela dodati da se odluka o isključenju pokazatelja zaštite u okviru za rezultate Instrumenta temelji činjenici da je zaštita jedan od glavnih ciljeva te da je krajnji cilj da se Instrumentom olakša pristup uslugama.
- (e) Komisija želi naglasiti da je zbog znatnog broja intervencija koje se financiraju Instrumentom s provedbom krenula tek 2018. te je stoga teško smisljeno izvješćivati o rezultatima.
- (f) Okvir za rezultate Instrumenta u 2017. bio je tek u pilot-fazi i trenutačno se preispituje te stoga još nije objavljen.

56. Neki od projekata još su u tijeku i stoga se njihova učinkovitost u ovoj fazi ne može u potpunosti ocijeniti. Pri procjeni njihovih rezultata trebali bi se uzeti u obzir kontekstni izazovi s kojima su se partneri susreli tijekom provedbe.

57. ESSN-om je sada obuhvaćeno više od 1,3 milijuna izbjeglica.

Na temelju analize podataka i revizije CCTE-a 1, cilj za CCTE 2 povećan je na čak 450 000, na temelju dokaza da je CCTE bio doista koristan instrument za djecu koja ne pohađaju nastavu.

60. Komisija želi naglasiti važnost osiguravanja brze provedbe, pri čemu su zbog dostupnosti podataka ključni demografski, a ne društveno-ekonomski kriteriji. Osim toga, sustav ESSN-a osmišljen je kako bi se u najvećoj mogućoj oponašale odredbe nacionalnog sustava socijalne zaštite te se stoga dala prednost demografskim kriterijima, uz suglasnost turske vlade.

Komisija bi željela naglasiti i da su, prema studijama i ocjenama, pogreške u pogledu uključenja/isključenja u sličnim projektima u prosjeku puno više.

61. U interesu socijalne kohezija, početna vrijednost (100 turskih lira) utemeljena je tako da ne premašuje novčanu pomoć koju bi siromašna turska obitelj inače primila kroz sustav socijalne zaštite svoje vlade (ISAS). Nadalje, sadašnji iznos novčane pomoći ima pozitivan učinak, što je vidljivo iz raznih pokazatelja ishoda koje prati partner. Valja napomenuti i da se korisnici CCTE-a preklapaju s korisnicima ESSN-a u oko 80 % slučajeva, čime se za mnoge povećava iznos novčane pomoći.

U svakom kontekstu, iznos novčane pomoći programa za novčanu pomoć mora se usporediti s pomoći koja se pruža zajednicama domaćina. Unatoč tome što je iznos novčane pomoći manji od stvarnih potreba, praćenje nakon dodjele ukazalo je na važan utjecaj te pomoći na gospodarsko stanje korisnika, njihovu potrošnju hrane i jasno smanjenje negativnih ponašanja u suočavanju s problemima (pri potrošnji hrane i zarađivanju za život). Vanjskom evaluacijom ESSN-a 1 utvrđeno je da je, prema korisnicima, pokrivenost kućanstva bila važnija od iznosa novčane pomoći.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

64. Komisija želi naglasiti da je većina projekata postigla očekivane rezultate. Najveći projekt, Mreža za hitnu socijalnu pomoć (ESSN), koji koristi 76 % dodijeljenog financiranja, uspješno je postigao svoje ciljeve. Osim toga, Komisija napominje da su u razdoblju revizije završila samo dva projekta jer se većina projekata morala produljiti, uglavnom zbog izazovnih okolnosti.

65. Komisija napominje da su oba prioritetna područja doista bila programirana te da se intervencije u komunalnu infrastrukturu nisu mogle provesti jer stvarni projekti koje je Turska podnijela za financiranje nisu bili dovoljno razvijeni.

1. preporuka – Bolje odgovoriti na izbjegličke potrebe za komunalnom infrastrukturom i socioekonomskom potporom

Komisija prihvaća ovu preporuku.

68. Komisija smatra da se potporom za slične vrste aktivnosti paralelnim instrumentima omogućila komplementarnost te da nije došlo do udvostručavanja ili preklapanja te je to Komisiji omogućilo brže reagiranje, s obzirom na to da su različiti instrumenti mobilizirani u različito vrijeme.

2. preporuka – Poboljšati racionalizaciju i komplementarnost pomoći

Komisija prihvaća ovu preporuku.

3. preporuka – Provesti strategiju za prijelaz s humanitarne na razvojnu pomoć

Komisija prihvaća ovu preporuku.

4. preporuka – Povećati učinkovitost projekata novčane pomoći

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija napominje da provedba te preporuke ne ovisi isključivo o Komisiji, već i o spremnosti partnera da prihvate te uvjete.

5. preporuka – S turskim tijelima poboljšati operativno okruženje za (međunarodne) NVO-ove

Komisija prihvaća ovu preporuku.

72. Iako nisu mogli pristupiti imenima korisnika, partneri su uspostavili čvrste kontrolne mehanizme. Partneri i Komisija nastavit će od turske vlade tražiti bolji pristup primarnim podacima, vodeći računa o pravnom okviru.

6. preporuka – Poboljšati praćenje Instrumenta za izbjeglice u Turskoj i izvješćivanje o njemu

Komisija prihvaća ovu preporuku.

(a) Komisija će i dalje surađivati s turskim tijelima u tom pogledu u cilju osiguravanja potpunog pristupa podacima za provedbene partnere, uzimajući u obzir primjenjivi pravni okvir.

(c) Komisija napominje da se Instrumentom ne namjerava koordinirati sva pomoć EU-a izbjeglicama u Turskoj; njezin mandat za praćenje i izvješćivanje odnosi se samo na pomoć u okviru Instrumenta. Komisija u odvojenom kontekstu već priprema Globalno izvješće o provedbi financiranja u vezi s migracijskom krizom koje će nadopuniti posebno izvješće o Instrumentu.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	17.10.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	12.7.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	2.10.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	9.11.2018

Instrument za izbjeglice u Turskoj odgovor je EU-a na poziv Europskog vijeća da se osiguraju znatna dodatna financijska sredstva za pružanje potpore izbjeglicama u Turskoj. Riječ je o mehanizmu za koordinaciju i racionalizaciju pomoći iz EU-a i njegovih država članica. Sud je u provedenoj reviziji ispitao je li Instrumentom pružena djelotvorna potpora izbjeglicama u Turskoj na način da se usmjerio na upravljanje Instrumentom i rezultate koji su dosad postignuti dijelom Instrumenta namijenjenim pružanju humanitarne pomoći. Utvrđeno je da se Instrumentom za izbjeglice u Turskoj u izazovnom kontekstu vrlo brzo mobiliziralo 3 milijarde eura kako bi se pružio brz odgovor na izbjegličku krizu. No njime se nije u potpunosti ostvario njegov cilj djelotvorne koordinacije tog odgovora. Projektima obuhvaćenima revizijom pružena je korisna potpora izbjeglicama i većinom njih postignuta su njihova ostvarenja, no polovicom projekata još nisu postignuti njihovi očekivani ishodi. Sud je nadalje utvrdio da postoji prostor za povećanje učinkovitosti projekata novčane pomoći. Sud stoga zaključuje da je Instrument mogao biti djelotvorniji i da bi se njime mogla ostvariti veća vrijednost za uloženi novac.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.