

Különjelentés

A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz: hasznos segítség, de fokozni kell a költséghatékonyságot

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területeiért felelős, Bettina Jakobsen számvevőszéki tag – egyben a jelentésért felelős számvevőszéki tag – elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzés során Bettina Jakobsent Katja Mattfolk kabinetfőnök és Kim Storup kabinetattasé, Alejandro Ballester Gallardo ügyvezető, Cyril Messein feladatfelelős, valamint Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic és Nikolaos Zompolas számvevők támogatták.



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

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Betűszók és rövidítések	
Összefoglaló	I–XI
Bevezetés	1–11
A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz	6–9
Az Eszköz irányítóbizottsága	10–11
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	12–15
Észrevételek	16–63
Az Eszköz gyorsan érdemleges támogatást mozgósított, de koordinációs mechanizmusként nem volt maradéktalanul eredményes	16–35
Az Eszköz megfelelően kezelte a menekültek legfőbb szükségleteit, kivéve a települési infrastruktúrával és a társadalmi-gazdasági támogatással kapcsolatosakat	17–24
Az Eszköz elérte azt a célt, hogy két év alatt lekössön hárommilliárd eurót	25–29
Az Eszköz hozzájárult a koordináció javításához, de a támogatás optimalizálása és kiegészítő jellege nem valósult meg módszeresen	30–35
A humanitárius projektek nehéz körülmények között is segítették a menekülteket alapvető szükségleteik kielégítésében, de költséghatékonyságuk néha elmaradt a várttól	36–63
Javítani lehetne a projektek hatékonyságán	38–47
Hiányosságok merültek fel a készpénztámogatási projektek nyomon követése és az eredmények mérése terén	48–54
Az ellenőrzött projektek kedvező hatással voltak a menekültekre, a projektek fele azonban még nem érte el a várt végeredményeket	55–63
Következtetés és ajánlások	64–74
I. melléklet. A Törökországi Menekülteket Támogató Eszközhöz nyújtott nemzeti hozzájárulások	
II. melléklet. A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz: koordinációs mechanizmus	
IIIa. melléklet. Az ellenőrzött humanitárius projektek áttekintése	

IIIb. melléklet. Az ellenőrzött projektek teljesítménye

IV. melléklet. A Törökországban 2018-ban készített ellenőrzési interjúk jegyzéke

V. melléklet. Az Eszközzel kapcsolatos főbb adatok és események

VI. melléklet. Az Eszköz szerződéskötési gyorsasága az uniós vagyonkezelői alapokhoz képest

VII. melléklet. A törökországi menekülteknek nyújtott uniós támogatás összetettsége az oktatási ágazat példáján keresztül

VIII. melléklet. A szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) kedvezményezettjeivel kapcsolatos adatáramlás és az adatokhoz való hozzáférés korlátai

A Bizottság válaszai

BETŰSZÓK ÉS RÖVIDÍTÉSEK

CCTE	Feltételekhez kötött készpénz-átutalási program az oktatás területén
DCI	Fejlesztési együttműködési eszköz
DG ECHO	Az Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága
DG NEAR	Az Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága
DGMM	Migrációkezelési Főigazgatóság (Törökország)
EBB	Európai Beruházási Bank
EBRD	Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ESSN	Szükséghelyzeti szociális védőháló
IcSP	A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz
(I)NGO	(Nemzetközi) nem kormányzati szervezet
IPA	Előcsatlakozási Támogatási Eszköz
JAP	Közös cselekvési terv
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoFSP	Családügyi és Szociálpolitikai Minisztérium (Törökország)
MoNE	Nemzeti Oktatási Minisztérium (Törökország)
SuTP	Ideiglenes védelem alatt álló szíriaiak

ÖSSZEFOGLALÓ

- I. A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz az Európai Unió válasza az Európai Tanács azon felhívására, hogy jelentős mértékű további támogatást kell biztosítani a törökországi menekültek számára. A mechanizmus az Uniótól és tagállamaitól származó 3 milliárd eurós összeg felhasználását hivatott koordinálni és optimalizálni. A támogatás humanitárius és nem humanitárius tevékenységekre terjed ki, 1,4 milliárd, illetve 1,6 milliárd eurós pénzügyi kerettel. Az Eszköz célja a törökországi menekülteknek és befogadó közösségeknek nyújtott támogatás hatékonyságának és komplementaritásának javítása.
- II. Ellenőrzésünk során azt vizsgáltuk, eredményesen támogatta-e az Eszköz a törökországi menekülteket. Vizsgálatunk középpontjában az Eszköz első részletének irányítása, valamint az Eszköz humanitárius ága keretében eddig elért eredmények álltak.
- III. Megállapítottuk, hogy a Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz – próbára tevő körülmények közepette – gyorsan mozgósított 3 milliárd eurót az uniós költségvetésből és az uniós tagállamoktól a menekültválságra való gyors reagálás érdekében. Ugyanakkor nem teljes mértékben valósította meg azt a célját, hogy eredményesen koordinálja ezt a reagálást. Az ellenőrzött projektek hasznos segítséget nyújtottak a menekültek számára, legtöbbjük megvalósította a kitűzött outputokat, a várt végeredményeket azonban a projektek fele még nem érte el. Emellett megállapítottuk, hogy javítani lehetne a készpénztámogatási projektek hatékonyságán. Ezért azt a következtetést vonjuk le, hogy az Eszköz eredményesebb és költséghatékonyabb is lehetett volna.
- IV. A Bizottság átfogó igényfelmérés alapján állapította meg a menekültek elsődleges szükségleteit. Mivel azonban Törökország és az Unió nem értett teljesen egyet abban, hogy miként kellene kezelni az elsődleges szükségleteket a települési infrastruktúra és a társadalmi-gazdasági támogatás terén, ezek a területek nem részesültek kellő figyelemben.
- V. Az Eszköz különböző eszközökön keresztül támogatott hasonló típusú tevékenységeket az egészségügyi és az oktatási ágazatban. Ez bonyolultabbá tette a koordinációt, és azt eredményezte, hogy különböző irányítási struktúrákat egymással párhuzamosan alkalmaztak hasonló projektek finanszírozására.

VI. Habár az egészségügyi ágazatban találtunk követendő példákat arra, hogy a Bizottság segítette a humanitárius segítségnyújtásról a tartósabb fejlesztési támogatásra való áttérést, ez a komplementaritás nem valósult meg rendszeresen.

VII. Megállapítottuk, hogy javítani lehetne az Eszköz által finanszírozott humanitárius projektek hatékonyságán is. Először is a Bizottság a projektjavaslatok felülvizsgálatakor nem értékelte következetesen és átfogóan a költségvetésben előirányzott költségek észszerűségét. Másodrészt a nagy volumenű készpénztámogatási projekteket végrehajtó partnerek számára kifizetett közvetett költségek – jóllehet összhangban álltak a jogi kerettel – magasak voltak, és az előlegkifizetések szintje nem igazodott a projektek tényleges pénzkirámlásaihoz.

VIII. A Bizottság megfelelő intézkedéseket vezetett be a humanitárius projektek nyomon követésére. A fő akadályt az jelentette, hogy a török hatóságok nem biztosítottak hozzáférést a két készpénztámogatási projekt kedvezményezettjeinek adataihoz. Sem a Bizottságnak, sem a Számvevőszéknek nem volt módja a nyilvántartásba vételtől kezdve a kifizetésig nyomon követni a projektek kedvezményezettjeit.

IX. Az Eszköz eredménymérési kerete, amely a konszolidált eredményekről számol, be, még fejlesztés alatt állt, így még nem voltak elérhetőek a magas szintű mutatók referenciaértékei, rész- és végcélértékei és számszerűsített célértékei. A nyilvános beszámolás korlátozott volt, és nem terjedt ki a törökországi menekülteknek nyújtott uniós támogatás egészére.

X. Valamennyi ellenőrzött humanitárius projekt segítette a menekülteket szükségleteik kielégítésében, elsősorban a készpénzsegély révén. A projektek többsége valamennyi vagy a legtöbb tervezett outputot megvalósította. A projektek fele azonban még nem érte el a várt végeredményeket, és tíz projektből kilencet meg kellett hosszabbítani. A nemzetközi nem kormányzati szervezetek által irányított projektek időben történő végrehajtását főképpen a nehéz működési környezet akadályozta.

XI. A jelentés hat ajánlást fogalmaz meg, amelyek célja, hogy az Eszköz költségvetésének második részletét hatékonyabban és eredményesebben sikerüljön felhasználni. Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- kezelje jobban a menekültek települési infrastruktúrával és társadalmi-gazdasági támogatással kapcsolatos szükségleteit;
- optimalizálja a támogatást, és javítsa annak komplementaritását;
- hajtson végre stratégiát a humanitárius segítségnyújtásról a fejlesztési támogatásra való áttérés érdekében;
- javítsa a készpénztámogatási projektek hatékonyságát;
- a török hatóságokkal együtt foglalkozzon a (nemzetközi) nem kormányzati szervezetek működési környezetének javításával;
- fokozza a Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz nyomon követését és a kapcsolódó beszámolást.

BEVEZETÉS

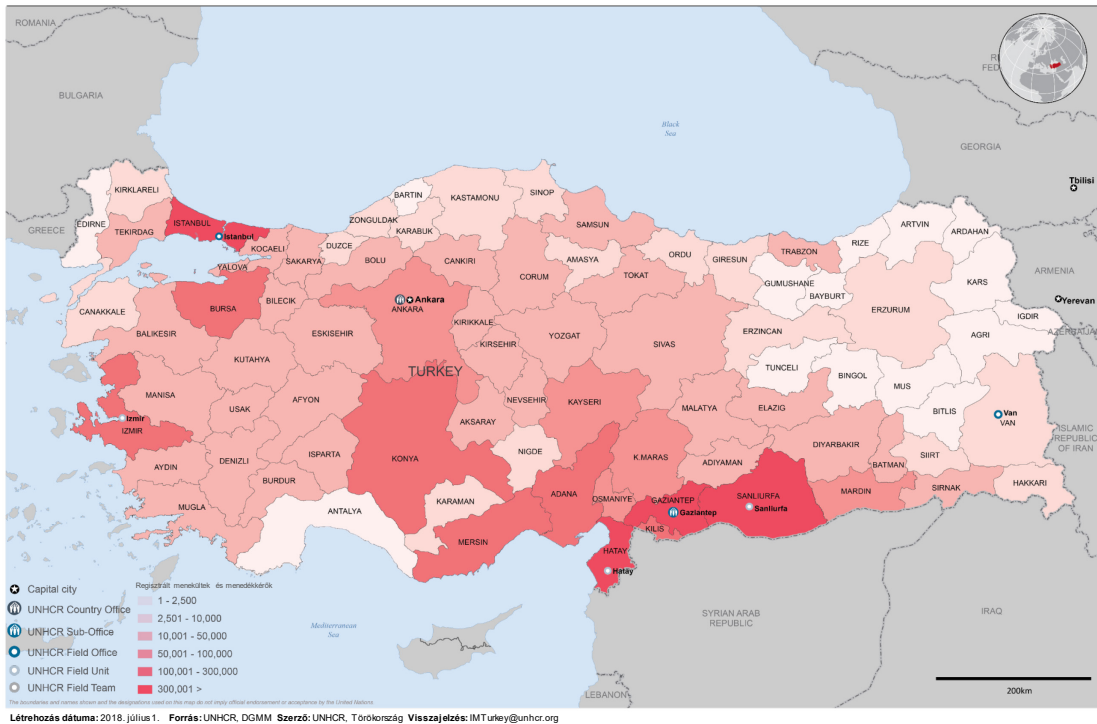
1. Törökországot és az Európai Uniót 1963 óta társulási megállapodás köti össze. Az Európai Tanács 1999 decemberében európai uniós tagjelölti státuszt adott Törökországnak, és 2005-ben megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Törökország messze a legnagyobb kedvezményezettje az uniós Előcsatlakozási Támogatási Eszköznek (IPA), amely a tagjelölt országok uniós tagságra való felkészítésére szolgál, és a 2007–2020 közötti időszakban több mint 9 milliárd eurós előirányzattal rendelkezett¹.
2. Elhelyezkedéséből adódóan Törökország sok menekült számára fogadó-, illetve tranzitország. Az elsősorban a szíriai konfliktus nyomán megnövekedett migrációs áramlások miatt a világon Törökország ad otthont a legnagyobb menekültnépességnek, közel 4 millió embernek². Ezen belül mintegy 3,5 millióan szíriaiak, akiknek körülbelül 94%-a menekülttáborokon kívül él³. A válság kezdete óta Törökország folyamatosan jelentős támogatást nyújt a menekülteknek.

¹ Lásd: „A Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás” című, 7/2018. sz. számvevőszéki különjelentés.

² *Forrás:* UNHCR, 2018. május 31-i állapot (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Törökország csak Európában bekövetkező események által érintett személyek számára biztosít menekültstátuszt. 2013-ban különleges státuszt hozott létre a szíriaiak számára, „ideiglenes védelem alatt álló szíriaiak” néven. Amennyiben másképp nem jelezzük, ebben a jelentésben valamennyi, nemzetközi vagy ideiglenes védelmet kérő személyre a „menekült” kifejezést használjuk.

1. térkép. Menekültek és menedékkérők tartományonkénti bontásban Törökországban (2018. júniusi állapot)



Forrás: UNHCR.

3. A szíriai menekültválság nemcsak Törökországot érintette, hanem az uniós tagállamokat is. Csak 2015-ben mintegy 850 000 menekült kelt át a Földközi-tengeren Törökországból Görögországba⁴ és keresett menedéket uniós országokban. Az európai migrációs stratégia 2015. májusi elfogadását követően az Unió és tagállamai számos intézkedést hoztak a tudomásul vett problémák megoldása érdekében.

4. A Bizottság 2015. október 15-én javaslatot tett egy EU–Törökország közös cselekvési tervre, hogy segítse Törökországot a migrációs válság kezelésében. A közös cselekvési terv az Unió, illetve Törökország által végrehajtandó fellépéseket határoz meg, amelyek célja a) támogatás nyújtása az ideiglenes védelem alatt álló szíriaiak és az őket befogadó török

⁴ Az ECHO Törökországról szóló tájékoztatója, 2016. március.

közösségek számára, b) az Unióba irányuló illegális migrációs áramlások megelőzését célzó együttműködés javítása.

5. A közös cselekvési terv keretében az Uniónak először is jelentős összegű forrást kellett mozgósítania annak érdekében, hogy Törökország támogatást kapjon az „ideiglenes védelemben részesülő szíriaiak jelenlétéből adódó kihívások kezeléséhez”⁵. A forrásokat a lehető legrugalmasabban és a lehető leghamarabb kellett mozgósítani. Erre a követelményre tekintettel a Bizottság létrehozta a Törökországi Menekülteket Támogató Eszközt.

A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz

6. Az Eszköz egy koordinációs mechanizmus, amelynek rendeltetése, hogy „segítséget nyújtson Törökországnak a menekültek és a befogadó közösségek azonnali humanitárius és fejlesztési igényeinek megoldásában, valamint a nemzeti és helyi hatóságok számára a menekültek beáramlásából adódó következmények kezelésében és megoldásában”. Célja az uniós költségvetésből és a tagállamok által nyújtott kétoldalú hozzájárulásokból finanszírozott fellépések összehangolása és optimalizálása, valamint a törökországi menekülteknek és befogadó közösségeknek nyújtott támogatás hatásosságának és egymást kiegészítő jellegének fokozása⁶. Az Eszköz innovatív forrásösszevonási eszköz, amely különbözik az Unióban használt egyéb forrásösszevonási mechanizmusoktól, köztük az uniós vagyonkezelői alapoktól⁷ (lásd: **1. táblázat**).

⁵ A közös cselekvési terv teljes szövege a http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm oldalon érhető el (angol nyelven).

⁶ A 2016. február 10-i bizottsági határozattal módosított C (2015) 9500 bizottsági határozat 1. és 2. cikke.

⁷ A vagyonkezelői alap olyan „jogi megállapodás, amely különböző donorok forrásait vonja össze valamely intézkedés együttes finanszírozására a közösen kialakított céloknak és beszámolási formáknak megfelelően” (forrás: XI. sz. munkadokumentum – Uniós vagyonkezelői alapok – Az Európai Unió általános költségvetés-tervezete a 2018-as pénzügyi évre).

**1. táblázat. A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz fő jellemzői az uniós
vagyonkezelői alapokkal összevetve**

	Eszköz	Uniós vagyonkezelői alapot
Az uniós költségvetésen belül	X	
Forrásösszevonási mechanizmus	X	X
Adományozók fix összegű hozzájárulásai	X	
Nyitva áll nem uniós adományozók előtt		X
Felel a projektek kiválasztásáért		X
Egyedi eredménymérési keret	X	X
Egyedi éves beszámoló		X

Forrás: Európai Számvevőszék.

7. A 2016. január 1-jével létrejött eszköz 3 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezik, amely 2016-ban és 2017-ben használandó fel⁸. Ebből az összegből 1 milliárd euró az uniós költségvetésből, 2 milliárd euró pedig az uniós tagállamoktól származik⁹ (az I. melléklet ismerteti a Törökországi Menekülteket Támogató Eszközhöz nyújtott nemzeti hozzájárulásokat). A biztosított támogatás humanitárius és nem humanitárius tevékenységekre terjed ki, 1,4 milliárd, illetve 1,6 milliárd eurós pénzügyi kerettel. Az Eszköz összehangolja a különböző meglévő eszközökből származó finanszírozást (lásd: **2. táblázat**).

⁸ A 2016. február 10-i bizottsági határozattal módosított C (2015) 9500 bizottsági határozat 4. és 9. cikke.

⁹ Az uniós tagállamok ezt a 2 milliárd eurót az uniós költségvetésbe vett külső címzett bevétel formájában biztosították, és ezt az összeget az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és a humanitárius segítségnyújtás költségvetési soraihoz rendelték. Jogi értelemben ezért az Eszköz finanszírozása teljes egészében az uniós költségvetésből történik.

2. táblázat. Az Eszköz pénzeszközeinek forrásai

Finanszírozási eszközök (millió euró)	Uniók költségvetési sor	Uniók költségvetés (a)	Tagállami hozzájárulások (b)	Teljes költségvetés az eszköz keretében (a+b)
Humanitárius segítségnyújtás (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz	22 02 03	650	910	1 560
Fejlesztési együttműködési eszköz	21 02	20		20
A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz	19 02 01	20		20
Nem humanitárius támogatás összesen (2)		690	910	1 600
MINDÖSSZESEN (1+2)		1 000	2 000	3 000

Forrás: Európai Bizottság, „A Törökországi Menekülteket Támogató Eszközzel szülő első éves jelentés”.

8. A támogatás hat prioritási területre összpontosul: (1) humanitárius segítségnyújtás, (2) migrációkezelés, (3) oktatás, (4) egészségügy, (5) települési infrastruktúra, (6) társadalmi-gazdasági támogatás¹⁰. Az Eszköz által finanszírozott projekteket a mögöttes eszközökön keresztül – és ennél fogva azok szabályai és követelményei szerint – választják ki és hajtják végre (lásd: **2. táblázat**)¹¹. A projektek egy részét ennél fogva a szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alap (a Madad alap) révén hajtják végre¹². A **II. melléklet** részletesebben bemutatja ennek működését.

9. Az EU és Törökország 2016. március 18-i nyilatkozatában¹³ az Európai Tanács tagjai és Törökország megerősítették, hogy elkötelezettek a közös cselekvési terv végrehajtása, valamint a Törökországból Görögországba irányuló illegális migráció megszüntetése iránt¹⁴.

¹⁰ A második irányítóbizottsági ülés jegyzőkönyve, 2016. május 12.

¹¹ A 2016. február 10-i bizottsági határozattal módosított C (2015) 9500 bizottsági határozat 6. cikkének (3) bekezdése.

¹² A Madad alap 2014 decemberében jött létre azzal a céllal, hogy kezelje a szomszédos országokban, köztük Törökországban tartózkodó szíriai menekültek hosszú távú gazdasági, oktatási és szociális szükségleteit. A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz létrehozása óta az eszköz forrásainak egy részét a Madad alapon keresztül hajtják végre.

¹³ A második EU–Törökország nyilatkozat szövege elérhető az alábbi oldalon: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

¹⁴ A Bizottság 2018 áprilisában arról számolt be, hogy a Törökországból Görögországba irányuló illegális bevándorlás „97%-kal alacsonyabb mértékű, mint a nyilatkozat életbelépése előtti időszakban”. További részletekért kérjük, lásd: „Az EU–Törökország nyilatkozat két év elteltével”

Ebből az alkalomból abban is megállapodtak, hogy az Eszköz költségvetése 2018 vége előtt további 3 milliárd euró összegű forrással egészülhet ki. 2018. június 28-án az Európai Tanács megállapodott abban, hogy elindítják az Eszköz költségvetésének második részletét.

Az Eszköz irányítóbizottsága

10. Az Eszközt egy irányítóbizottság irányítja, amelynek elnöki feladatait a Bizottság látja el, és amelyben valamennyi uniós tagállam képviselője helyet foglal. Törökország képviselői tanácsadói minőségben vannak jelen az irányítóbizottság ülésein, és részt vesznek a támogatás végrehajtásával kapcsolatos eszmecserékben. Az irányítóbizottság szerepe a stratégiai iránymutatás biztosítása. Ebbe beletartozik az „általános prioritások, a támogatandó fellépések típusainak, a [...] használatos eszközök[nek a] meghatározása és a [z Eszköz keretében finanszírozott] fellépések összehangolása”¹⁵. Emellett az irányítóbizottság feladata a fellépések végrehajtásának nyomon követése és értékelése.

11. A fellépések irányításáért a végső felelősséget továbbra is a Bizottság viseli. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszközön keresztül finanszírozott projektek végrehajtásáért az Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (DG NEAR) felel a törökországi uniós küldöttséggel együtt, míg a humanitárius ág az Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága (DG ECHO) felelősségi körébe tartozik. Emellett a Bizottság felelős a Madad alapon keresztül végrehajtott projektekért.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

12. Célunk az Eszköz irányításának és eddig elért eredményeinek értékelése volt. Az ellenőrzés az Eszköz létrejöttétől 2018. március 31-ig terjedő időszakot fedte le. A fő ellenőrzési kérdés a következő volt: „Eredményesen támogatja-e a Törökországi

című dokumentum (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en).

¹⁵ A 2016. február 10-i bizottsági határozattal módosított C (2015) 9500 bizottsági határozat 5. cikkének (1) bekezdése.

Menekülteket Támogató Eszköz a törökországi menekülteket?”. Ezt a kérdést két alkérdésre bontottuk:

- a) Felépítése és működése folytán mint mechanizmus elősegítette-e az Eszköz az érdemleges, gyors és összehangolt segítségnyújtást?

A kérdés megválaszolásához megvizsgáltuk, hogy meghatározta-e a Bizottság, melyek a menekültek elsődleges szükségletei, illetve gyors és összehangolt módon kezelte-e azokat.

- b) Az Eszköz által finanszírozott humanitárius projektek elérték-e a várt eredményeket?

E kérdés megválaszolásához az Eszköz által támogatott projektek egy mintája tekintetében megvizsgáltuk a végrehajtást, a nyomon követést és az elért eredményeket. Mivel az ellenőrzés időpontjában a legtöbb nem humanitárius projekt végrehajtása még nem volt kellően előrehaladott szakaszban¹⁶, az elemzés e részében a humanitárius projektekre összpontosítottunk.

13. Egy tíz humanitárius projektből álló mintát ellenőriztünk, amelyek értéke együttesen 458 millió euró (lásd: **IIIa. melléklet**). A mintát úgy választottuk ki, hogy az a pénzügyi jelentőség, az ágazatok (alapvető szükségletek, védelem, egészségügy, oktatás) és a végrehajtó partnerek típusai (ENSZ-szervezetek, nemzetközi nem kormányzati szervezetek) tekintetében kiegyensúlyozottan lefedje a projekteket. A mintát összesen 45 humanitárius szerződésből válogattuk össze, és az a szerződésekbe foglalt humanitárius segítségnyújtás teljes összege 33%-ának felel meg.

14. Az ellenőrzés a következőket foglalta magában: dokumentumalapú vizsgálatok, valamint a Bizottság több szervezeti egységével, a törökországi uniós küldöttséggel és az ECHO törökországi irodáival, néhány uniós tagállamnak az Eszköz irányítóbizottságában helyet

¹⁶ A „nem humanitárius segítségnyújtás” elsősorban hosszabb távú fejlesztési támogatást jelent, amelynek középpontjában az oktatás, az egészségügy, a migrációkezelés és a társadalmi-gazdasági támogatás áll. Egyedi jellegükből fakadóan végrehajtásukhoz időre van szükség, ami rendszerint (az operatív fellépések, például képzés vagy egészségügyi berendezések biztosítása esetében) két évtől (az infrastruktúrával kapcsolatos fellépések, például egészségügyi központok és iskolák létrehozása esetében) négy évig terjedő időszakot jelent.

foglaló képviselőivel, török hatóságokkal, nemzetközi szervezetekkel, továbbá nem kormányzati szervezetekkel és végső kedvezményezettekkel készített interjúk¹⁷. Egy 2018. januári törökországi látogatás során a mintába tartozó tíz projekt közül nyolcat felkerestünk¹⁸.

15. A török Családügyi és Szociálpolitikai Minisztérium nem biztosított számunkra hozzáférést az ellenőrzött készpénztranszfer-projektek (a szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) és a feltételekhez kötött készpénzátutalási program az oktatás területén (CCTE)) támogatható kedvezményezettjeinek adatbázisához. Ebből következően nem tudtuk a nyilvántartásba vételüktől a kifizetésig nyomon követni a végső kedvezményezetteket. További részletek az **53. bekezdésben** olvashatók.

ÉSZREVÉTELEK

Az Eszköz gyorsan érdemleges támogatást mozgósított, de koordinációs mechanizmusként nem volt maradéktalanul eredményes

16. Az ellenőrzés során a következőket értékeltük:

- a) azonosította és kezelte-e az Eszköz a menekültek legfőbb szükségleteit egy átfogó és alapos igényfelmérés révén;
- b) az Eszközre vonatkozó igazgatási megállapodás lehetővé tette-e, hogy a 3 milliárd eurós támogatásra vonatkozóan gyorsan, azaz a 2016–2017-es időszakban megkössék a szerződéseket, az Eszköz létrehozásáról szóló európai bizottsági határozatban foglaltaknak megfelelően;
- c) eredményesen hangolta-e össze az Eszköz a segítségnyújtást. Konkrétan azt vizsgáltuk meg, hogy a fellépések kiválasztására és jóváhagyására szolgáló eljárások optimalizálták-e a támogatást, és biztosították-e a komplementaritást egyfelől a különféle felhasznált

¹⁷ A **III. melléklet** tartalmazza mindazon szervezetek listáját, amelyknél törökországi ellenőrző látogatásunk során interjúút készítettünk.

¹⁸ A fennmaradó kettő távoli, nehezen felkereshető helyen volt.

uniós kiadási eszközök, másfelől a humanitárius és a nem humanitárius támogatás között.

Az Eszköz megfelelően kezelte a menekültek legfőbb szükségleteit, kivéve a települési infrastruktúrával és a társadalmi-gazdasági támogatással kapcsolatosakat

17. A 3 milliárd eurós támogatás odaítélése az uniós tagállamok és Törökország között létrejött politikai megállapodás eredménye volt. Ezzel az összeggel jelentős mértékben megnőtt az Unió által Törökországra rendelkezésre bocsátott támogatás teljes összege. Ugyanakkor a támogatásnak nem volt célja a menekülteknek nyújtott támogatás teljes költségének fedezése¹⁹.

Igényfelmérés bizonyos korlátokkal

18. Az EU–Törökország közös cselekvési terv (lásd: **4. bekezdés**) értelmében az uniós intézményeknek és Törökországnak a 3 milliárd eurós költségvetés folyósítása előtt átfogó közös igényfelmérést kellett végezniük²⁰. Bár a török hatóságok részt vettek az igényfelmérésben, hivatalosan nem hagyták jóvá annak eredményeit.

19. Az igényfelmérés 2016 júniusában készült el. Átfogó volt, mivel egyaránt tartalmazta a humanitárius és a fejlesztési szükségletek értékelését, és releváns információkkal szolgált a szíriai menekültek helyzetéről, azonosítva a kezelendő hiányosságokat, figyelembe véve az ideiglenes védelemben részesülő szíriaiak számára biztosított korábbi, jelenlegi és tervezett törökországi támogatásokat. Ugyanakkor nem volt kellően alapos:

- a) Az igényfelmérésben szereplő legtöbb számszerű adatot (például az ágazati statisztikákat) a török hatóságok szolgáltatták. Az igényfelmérést végző tanácsadók nem fértek hozzá az elsődleges adatokhoz, ezért nem tudták hitelesíteni a menekültek és a befogadó közösségek szükségleteinek kezeléséhez szükséges intézkedések becsült költségeit.

¹⁹ A török hatóságok által végzett első körös igényfelmérés a 2016 és 2018 közötti időszakra összességében 14 454 millió euróra becsülte a szükségleteket.

²⁰ Az EU–Törökország közös cselekvési terv I. részének harmadik bekezdése.

- b) Hiányoztak a nemekre, korcsoportokra és helyekre lebontott naprakész demográfiai adatok, és nem voltak információk a kiszolgáltatottság fajtáiról (nők által eltartott háztartások, gyermekek, idősek stb.). A tanácsadók megállapítása szerint ez „nagy mértékben hátráltatta a szükségletek értékelését, valamint a programok és a fellépések kialakítását”. A szociális támogatás és kohézió ágazatában például utoljára 2013-ban készült országos szintű kiszolgáltatottsági felmérés.
- c) Az igényfelmérés az ideiglenes védelemben részesülő szíriaiakra irányult, és nem foglalkozott a nem szíriai menekült lakossággal (elsősorban afgánok és irakiak) szükségleteivel. A törökországi menekültek túlnyomó többsége ideiglenes védelemben részesülő szíriai (lásd: **2. bekezdés**), ezért ők alkották az Eszköz keretében támogatott elsődleges célcsoportot. Ugyanakkor ez nem állt összhangban az Eszköz kinyilvánított céljával, nevezetesen azzal, hogy valamennyi menekült szükségleteit kezelni kell.

20. Az Eszköz prioritási területei (lásd: **8. bekezdés**) nagy vonalakban igazodtak az igényfelméréshez. Az egyetlen kivétel a „migrációkezelés” volt, amelyet az irányítóbizottság prioritási területként emelt ki, noha az igényfelmérés nem terjedt ki rá. Tekintve, hogy az eszköz fő célkitűzése a menekültek és a befogadó közösségek támogatása volt, valamint hogy a törökországi migrációkezelésre az IPA keretében (az eszközön kívül) már mintegy 350 millió eurós támogatást különítettek el, megkérdőjelezhető, hogy mennyire indokolt ezt prioritási területként meghatározni. Az irányítóbizottság két migrációkezelési projekt támogatását követően csakugyan úgy határozott, hogy nem különít el több pénzt erre a területre.

21. A prioritási területeket tágran határozták meg, biztosítandó a bonyolult és gyorsan változó környezetben szükséges rugalmasságot. Az egyes projektek a menekültek egyedi szükségleteinek kezelését célozták. Áttekintettük a tíz ellenőrzött projekt kiválasztásának indokait, és megállapítottuk, hogy ez az állítás valóban valamennyi projektre igaz volt (részletekért lásd: **IIIb. melléklet**). A támogatási kérelem benyújtásakor a humanitárius projektek végrehajtó partnereinek le kell írniuk az azonosított problémákat, szükségleteket és kockázatokat, valamint azt, hogy mennyiben megfelelő a javasolt válaszlépés, és miként áll összhangban a Bizottság átfogó törökországi humanitárius stratégiájával. Az

1. háttérmagyarázat bemutatja, miként kezelte a menekültek szükségleteit az EU legnagyobb humanitárius projektje, amelyet az Eszköz révén finanszíroztak.

1. háttérmagyarázat. Az ESSN: innovatív projektkialakítás a menekültek szükségleteinek kezelése érdekében

A szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) minden idők legnagyobb uniós finanszírozású humanitárius projektje, amely 1,3 millió menekült számára hivatott segítséget nyújtani. A projektet két szakaszban hajtják végre a 2016–2018-as, illetve a 2018–2019-es időszakban, 348 millió eurós, illetve 650 millió eurós költségvetéssel. Az ESSN az alapvető szükségleteket kezeli (élelmiszerek, nem élelmiszer jellegű termékek és szolgáltatások) készpénztámogatás nyújtásával. A projektet Törökország-szerte egy ENSZ-szervezet hajtja végre, egy helyi végrehajtó partnerrel és a török hatóságokkal együttműködve. Innovatív jellegét az adja, hogy az ország szociális védelmi rendszerébe beágyazott hibrid humanitárius segítségnyújtási projekt formájában kerül megvalósításra.

Az utóbbi években a humanitárius szereplők egyre inkább egyetértenek abban, hogy a készpénztámogatásnak – a pénzeszközök hűtlen kezelésének vélt kockázata ellenére is – megvannak a maga előnyei²¹. Ez tükröződött a 2016. júniusi humanitárius világtalálkozón is, ahol szorgalmazták a lehetőség szerinti készpénztranszfereket.

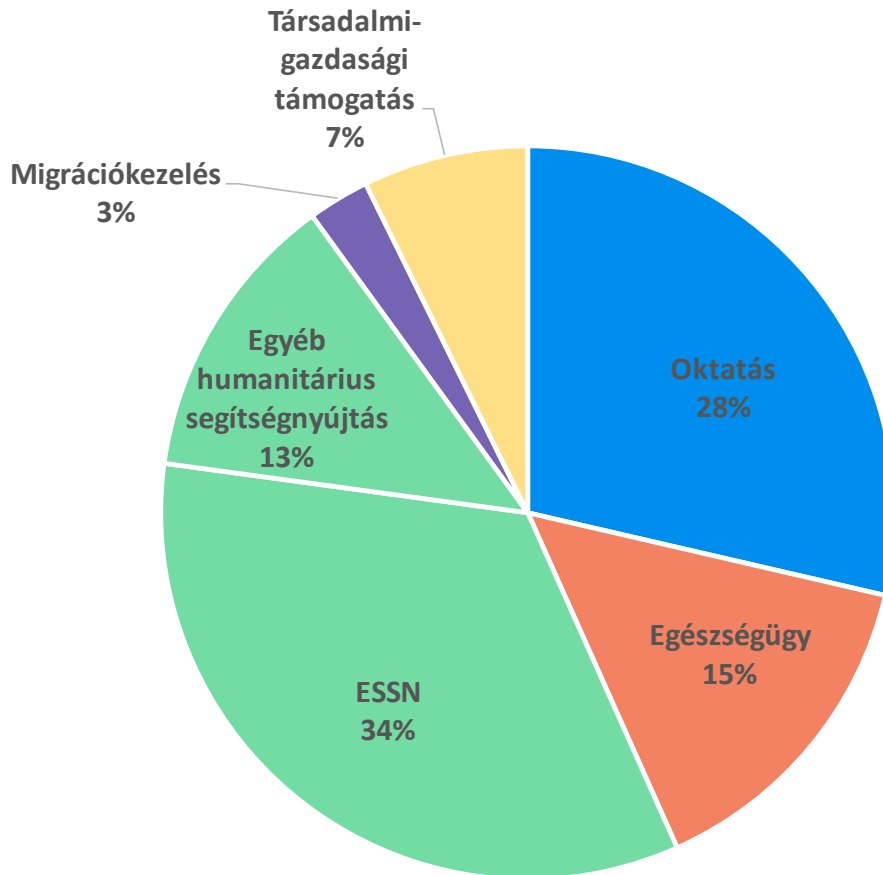
A projekt a táborokon kívül élő menekülteket célozza meg, akiknek korlátozottak a lehetőségeik a török munkaerőpiacra való belépésre. Stabil és kiszámítható jövedelemforrást biztosít az alapvető szükségleteik – elsősorban a lakhatás és az élelmiszerek – fedezéséhez. A gyakorlatban a menekültek egy meghatározott havi összeget kapnak (személyenként mintegy 30 eurót). Betéti kártyát használnak, amellyel készpénzt vehetnek fel automatákból vagy fizethetnek a boltokban.

Két prioritási területet nem támogattak kellőképpen

22. Az Eszköz kiadásai az oktatás, az egészségügy és a humanitárius segítségnyújtás (elsősorban az ESSN) prioritási területére összpontosultak. A szerződésekbe foglalt teljes összeg mintegy 90%-a ezekre a területekre irányult (lásd: **1. ábra**).

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

1. ábra. Az Eszköz egyes prioritási területekre fordított támogatásainak aránya (a szerződésekre foglalt összegek alapján)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

23. Nehéz felmérni, hogy a támogatás ilyen megoszlása arányban áll-e a prioritási területeken felmerülő szükségletekkel, mivel az irányítóbizottság nem határozott meg indikatív előzetes előirányzatokat az egyes prioritási területek vonatkozásában. Ez a pénzeszközök elosztása tekintetében növeli a rugalmasságot, ugyanakkor nem teszi lehetővé az egyes prioritási területek tervezett és tényleges kiadásai közötti eltérések értékelését.

24. Megállapításunk szerint nem foglalkoztak kellő mértékben a „települési infrastruktúra” és a „társadalmi-gazdasági támogatás” prioritási területtel. Amint azt a **2. háttérmagyarázat** mutatja, ennek fő oka, hogy a Bizottság és a török hatóságok között nem volt egyetértés ezeknek a területeknek a kezelésével kapcsolatban.

2. háttérmagyarázat. Nehézségek a „települési infrastruktúra” és a „társadalmi-gazdasági támogatás” prioritási területek programozása tekintetében

Települési infrastruktúra

A Bizottság 2016 júliusában 200 millió eurót irányzott elő a települési infrastruktúrához kapcsolódó szükségletek kezelésére. A várt eredmények közé tartozott a kapacitások növekedése a vízgazdálkodás és a szennyvízkezelés, valamint a szilárd hulladék gyűjtése területén. A fellépések helyszíni végrehajtása céljából két partner került kiválasztásra, az Európai Beruházási Bank (EBB) és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD). Az EBRD a közreműködésének feltételül kívánta szabni, hogy az általa nyújtott támogatásba foglaljanak bele egy hitelkomponenst; ezt a feltételt a török hatóságok nem fogadták el. Kiterjedt tárgyalásokat követően az EBRD helyébe a Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hitelintézetet kellett léptetni. Végül mind az EBB-nek, mind a KfW-nek törölnie kellett projektjeit, mivel a helyi intézmények és önkormányzatok nem terjesztettek elő megfelelő és kellően kiforrott projekteket. Ennek következtében az Eszköz nem foglalkozott a „települési infrastruktúra” prioritási területtel²². Az erre a prioritási területre elkülönített forrásokat 2017 végén átcsoportosították az „oktatás” prioritási területre.

Társadalmi-gazdasági támogatás (munkaerőpiaci hozzáférés, szakképzés és társadalmi befogadás)

A Bizottság a „társadalmi-gazdasági támogatás” prioritási területen 215 millió euró összértékben kötött szerződéseket, a legtöbbet (68%) 2017 decemberében, a szerződéskötési időszak végén. A szerződések megkötése azért szenvedett késedelmet ezen a területen, mert a török hatóságok kezdetben nem tekintették prioritásnak, és mert nem volt egyetértés a projektek hitelkomponenseivel kapcsolatban. A válság egyre inkább elhúzódó jellegére tekintettel azonban a legtöbb érdekelt fél, akivel találkoztunk, úgy vélte, hogy több támogatást kellene előirányozni erre a területre annak érdekében, hogy javítani lehessen a menekültek rezilienciáját, és fokozni lehessen a gazdaságban és a társadalomban való részvételüket.

²² A szíriai válságra reagálva megalkotott 2018–2019-es törökországi regionális menekültügyi és rezilienciafokozó terv (3RP) ennek vonatkozásában megemlítette, hogy „a települési infrastruktúrára és kapacitásokra irányuló beruházások továbbra is kiemelt prioritást élveznek” (5. oldal).

Az Eszköz elérte azt a célt, hogy két év alatt lekössön hárommilliárd eurót

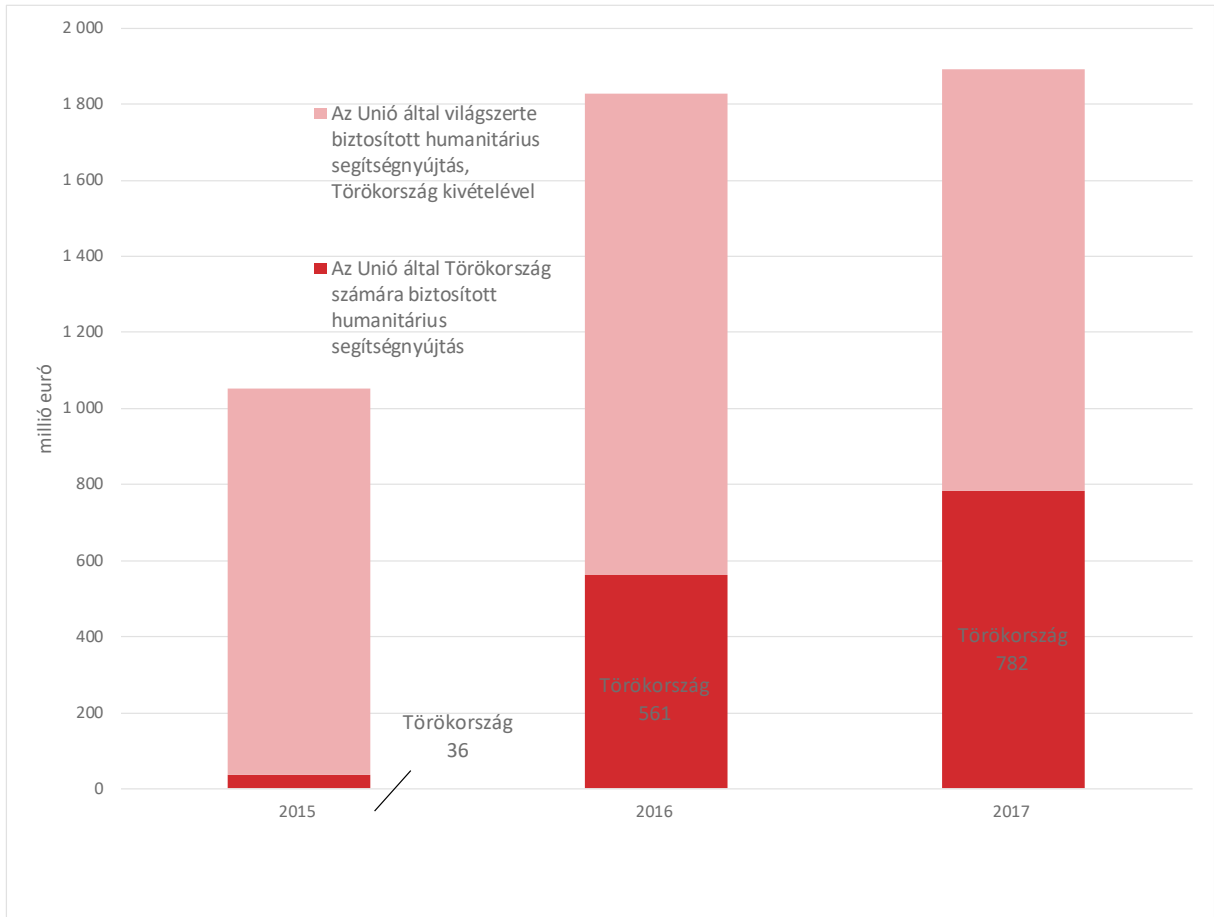
25. Az Eszköz létrehozásáról szóló határozat azt tükrözte, hogy további források mozgósítására van szükség. Az Eszköz egyik alapvető haszna az volt, hogy a tagállamok 2016 februárjában – közvetlenül az eszköz létrehozása után – megállapodtak²³ a 2 milliárd eurós hozzájárulásukról. Ez alapul szolgált ahhoz, hogy a forrásokat egy előre meghatározott, költségvetésben előirányzott összegre építve gyorsan fel lehessen használni.

26. Az Eszköz jogi és adminisztratív kereteit szintén viszonylag gyorsan létrehozták. A Bizottság és az uniós tagállamok az irányítóbizottság 2016. február 17-i első ülésén megállapodtak az Eszköz eljárási szabályzatáról. Ennek köszönhetően az Eszköz a 2015. november 29-i uniós–török csúcstalálkozó után kevesebb mint három hónappal megkezdte működését. Az **V. melléklet** ismerteti az Eszköz létrehozásával és irányításával kapcsolatos főbb adatokat és eseményeket.

27. Az Eszköz forrásait meglévő eszközök (lásd: **8. bekezdés**) és végrehajtó partnerek kombinációja révén fizették ki. Ez lehetővé tette, hogy az Eszköz gyorsan felszívja a Törökországnak folyósított, jelentős mértékben megnövelt uniós forrásokat, és két év alatt lekössenek 3 milliárd eurót. Amint azt a **2. ábra** mutatja, a támogatások növekedésének mértéke különösen a humanitárius segítségnyújtás területén volt magas.

²³ A megállapodás 2016. február 3-án, az Eszköz elindulásakor jött létre (lásd: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

2. ábra. A Törökországnak biztosított uniós humanitárius segítségnyújtás növekedése 2015 és 2017 között (az emberi eredetű válságokhoz biztosított, költségvetésben előirányzott uniós humanitárius segítségnyújtás alapján)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

28. Az Eszköz gyors létrehozása és a források hathatós összevonása mellett a lent leírt végrehajtási mechanizmusok Bizottság általi megválasztása kulcsfontosságú tényező volt abban, hogy az Eszköz meg tudta valósítani a gyors segítségnyújtással kapcsolatos célkitűzését.

- a) A Bizottság a nem humanitárius ág keretében három közvetlen támogatást bocsátott a török hatóságok rendelkezésére nagy volumenű projektek céljára pályázati felhívások nélkül, összesen 660 millió euró értékben. Törökországban a közvetlen uniós támogatásokat általában sokkal kisebb – átlagosan 1 millió euró értékű – projektekhez használják.

b) A 3 milliárd eurós költségvetés 70%-át ENSZ-szervezeteknek és nemzetközi pénzügyi intézményeknek folyósították (lásd: **II. melléklet**). Ez hozzájárult a támogatásfelhasználási képesség növeléséhez, mivel az ilyen típusú szervezetek rendszerint rendelkeznek a nagy projektek – például a humanitárius segítségnyújtás biztosításának fő eszközeként, 998 millió eurós támogatással végrehajtott ESSN többcélú készpénztámogatási projekt – megvalósításához szükséges eszközökkel (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

29. A **25–28. bekezdésben** leírt kombinált jellemzők az Eszköz alá nem tartozó más uniós eszközök vagy uniós vagyonkezelői alapok esetében nem mindig adóttak. Ezzel magyarázható, hogy az Eszköz keretében folyósított IPA-forrásokat miért kötötték le akár ötször gyorsabban, mint a hagyományos törökországi IPA-támogatásokat. Amint azt a **VI. melléklet** mutatja, az Eszköz esetében a szerződéskötés gyorsabb volt, mint az uniós vagyonkezelői alapok esetében.

Az Eszköz hozzájárult a koordináció javításához, de a támogatás optimalizálása és kiegészítő jellege nem valósult meg módszeresen

30. Értékeljük, hogy az Eszköz összehangolta-e és optimalizálta-e a különböző eszközök keretében nyújtott támogatásokat, csökkentve a nem megfelelő hatékonyság (például az egymást átfedő projektek) kockázatát, valamint hogy fokozta-e a támogatás komplementaritását annak érdekében, hogy elősegítse a humanitáriusról a nem humanitárius segítségnyújtásra történő áttérést.

31. Megállapítottuk, hogy a Bizottság a humanitárius és a nem humanitárius támogatást egyaránt lefedő közös igényfelmérés, irányítási struktúra (az irányítóbizottság) és eredménymérési keret révén összehangolta az Eszköz stratégiai irányítását. Ez lehetővé tette a koordinációt és az információcserét a Bizottság két elsődlegesen felelős szervezeti egysége (DG NEAR és DG ECHO), valamint a Madad alap között.

32. Ugyanakkor a Bizottság nem húzott meg egyértelmű demarkációs vonalakat az eszközök és a végrehajtó partnerek között. Egyes esetekben úgy találtuk, hogy az Eszköz által alkalmazott támogatási eszközök nagyon hasonló tevékenységeket támogattak az egészségügyi és az oktatási ágazatban. Ez párhuzamos irányítási struktúrák alkalmazását

vonta maga után hasonló tevékenységek finanszírozásának vonatkozásában, és az átfedések kockázatának csökkentése érdekében jelentős koordinációs erőfeszítéseket tett szükségessé a Bizottság és a partnerek részéről. Ez nem áll összhangban az Eszköz azon célkitűzésével, hogy optimalizálja az uniós támogatásokat. A **3. háttérmagyarázat** példákkal szolgál arra, hogy miként finanszírozott az Eszköz hasonló tevékenységeket különböző eszközök keretében.

3. háttérmagyarázat. Példák a különböző eszközök keretében finanszírozott hasonló tevékenységekre

Oktatás

Az oktatás területén a végrehajtó partnerek a menekülteket támogató eszköz keretében három mechanizmuson keresztül, továbbá (az Eszköz keretein kívül) IPA-finanszírozás és az uniós tagállamok bilaterális hozzájárulásai révén részesültek támogatásban. Az ECHO fő oktatási projektje (a feltételekhez kötött készpénzátutalási program az oktatás területén – CTE) az iskolarendszerű oktatásra összpontosít. Ugyanakkor a Madad alap és az IPA is támogatott iskolarendszerű és nem iskolarendszerű oktatási tevékenységeket az Eszköz keretein belül és kívül²⁴. Ez azt eredményezte, hogy az ECHO, az IPA és a Madad alap részéről három különböző projektbíráló bizottság dolgozott párhuzamosan hasonló projektek jóváhagyásán. Emellett más törökországi adományozók is támogatták az oktatási ágazatot, ami tovább bonyolította a koordinációt. A **VII. melléklet** bemutatja az Eszköz révén és az Eszköz keretein kívül finanszírozott oktatási tevékenységek összetett voltát.

²⁴ A Bizottság a Törökországra vonatkozó 2017. évi humanitárius végrehajtási tervben az alábbiak szerint határozza meg az iskolarendszerű oktatást: „Hierarchikus felépítéssel rendelkező, szinteken vagy osztályokon át történő kronologikus előrehaladáson alapuló oktatási rendszer, amelynek meghatározott kezdete és vége van. Az iskolarendszerű oktatás rendszerint egy intézményben történik, és magában foglal valamiféle értékelést, amely bizonyítványhoz vagy képesítéshez vezet”. A nem iskolarendszerű oktatás ezzel szemben „Az oktatás rugalmas megközelítése, amely az iskolarendszerű oktatáson kívüli alternatív oktatási módokat alkalmaz”.

Védelem

- Egy 2016 júniusában a humanitárius prioritási területen finanszírozásra benyújtott, 40 millió euró értékű projektet függőben hagytak, majd később elutasítottak, mivel a javasolt tevékenységek finanszírozását egy, a Madad alap keretében egy másik partnerrel aláírt szerződés alapján már előirányozták. Ezt a szerződést 2017. március 31-én kötötték meg, kilenc hónappal azután, hogy az eredeti javaslatot benyújtották az ECHO-hoz.
- A nőknek és lányoknak szánt biztonságos helyekre irányuló tevékenységeket ugyanaz a végrehajtó partner egyidejűleg két különböző uniós finanszírozási forrásból hajtotta végre: i. az Eszköz keretében, az ECHO-n keresztül, ii. az Eszköz keretein kívül, egy 40 millió eurós IPA-projekt alvállalkozójaként. A gyakorlatban ez azzal járt, hogy az ECHO és az uniós képviselő ugyanazokat a tevékenységeket irányította és követte nyomon egymással párhuzamosan, jóllehet más-más földrajzi területeken. Emellett ebben a konkrét esetben az Eszköz keretein kívül finanszírozott tevékenységek nem szerepeltek az Eszköz eredménymérési keretében, noha jellegüket és időzítésüket tekintve nagyon hasonlóak voltak.

33. Amint azt fent említettük, a támogatás különböző eszközökön keresztül történő folyósítása lehetővé tette a Bizottság számára az Eszköz által nyújtott finanszírozás felgyorsítását (lásd: **27. bekezdés**), másfelől azonban még bonyolultabbá tette az Eszköz egészének irányítását, végrehajtását és felügyeletét. Ezeknek az eszközöknek ugyanis eltérő a feladatkörük és jogi kereteik, különbözőek a végrehajtási mechanizmusaik, eltérőek a beszámolási és nyomonkövetési követelményeik, és más-más szervezeti egységek irányítják őket. Ezenkívül egyes, Törökországban az Eszköz keretein kívül elköltött uniós források részben ugyanazokat a prioritási területeket támogatták, mint az Eszköz²⁵. A törökországi látogatásunk során általunk megkérdezett érdekelt felek közül néhányan megerősítették, hogy ez a helyzet zavart keltett, különösen a tekintetben, hogy milyen szerepet kellett betölteniük az egyes eszközöknek.

34. Az Eszköz azon kinyilvánított célkitűzése, hogy biztosítani kell a támogatások kiegészítő jellegét, magában foglalja a humanitárius és a nem humanitárius támogatás egymáshoz

²⁵ Az Eszköz révén a törökországi menekülteknek nyújtott támogatással egyidejűleg az Eszköz keretein kívül több mint 200 millió euró értékben hajtottak végre uniós projekteket.

kapcsolását is. Habár az egészségügyi ágazatban találtunk követendő példákat arra, hogy a Bizottság gondoskodott róla, hogy a humanitárius segítségnyújtást a tartósabb fejlesztési támogatás váltsa fel, megállapítottuk, hogy ez a komplementaritás nem valósult meg rendszeresen. Így például a Bizottság nem alakított ki közös végrehajtási terveket az ECHO és NEAR főigazgatóságok, valamint az uniós tagállamok között²⁶, noha az ilyen tervek javíthaták volna az uniós segítségnyújtás általános koherenciáját és optimalizálhatták volna azt. A közös végrehajtási tervek alkalmazását követendő gyakorlatnak tartjuk, és a Bizottság így is járt el, amikor – átfogó és közös válasz kidolgozása érdekében – közös humanitárius és fejlesztési kereteket alakított ki Jordánia és Libanon vonatkozásában²⁷.

35. Az általunk ellenőrzött tíz humanitárius projekt közül hétnél nem találtunk bizonyítékot arra, hogy megállapodás született volna valamilyen átmenetre irányuló vagy kivonulási stratégiáról, amelynek keretében a szükséghelyzeti igények kielégítésére szolgáló humanitárius projekteket – amennyiben a szükségletek közép-, illetve hosszú távon is fennállnak – az Eszköz nem humanitárius ága vagy Törökország venné át. Az ellenőrzött projektek több esetben nyomonkövetési intézkedések tárgyát képezték, továbbra is a humanitárius támogatás keretében, és 2018-on túlmenő végrehajtási időszakkal. A DG ECHO által a humanitárius segítségnyújtás kivezetésére megszabott indikatív határidő 2018 vége volt²⁸, ezt a határidőt azonban később meghosszabbították. A **4. háttérmagyarozat** az ellenőrzött projektek mintájából vett példákkal szolgál az átmenetet célzó megfelelő, illetve gyenge stratégiákra.

²⁶ Az uniós tagállamok – különösen a 2017-ben több mint 175 millió eurót biztosító Németország – közvetlen bilaterális hozzájárulásai hasonló tevékenységek és partnerek finanszírozását célozták, mint amelyeket az Eszköz támogatott (lásd: **VII. melléklet** az oktatási ágazat vonatkozásában).

²⁷ A szíriai válságra reagálva Jordánia vonatkozásában létrehozott közös humanitárius fejlesztési keret célja „a humanitárius, középtávú és fejlesztési prioritások kezelése, és ezáltal a NEAR Főigazgatóság, az uniós Madad alap és az ECHO Főigazgatóság által tervezett válaszlépések jobb integrálása és összehangolása”.

²⁸ Az ECHO Főigazgatóság 2017 márciusában kelt törökországi igazgatási kerete kimondja, hogy „a cél a menekültekre szabott szolgáltatások átvitele a [török kormányzati] rendszerbe, más nemzeti szereplők szolgáltatásaiba vagy egyéb fejlesztési eszközökbe, a kapacitások fejlődésének megfelelően. Az átmenetnek a tervek szerint 2018. december 31-ére közel teljesen végbe kell mennie, ami alól egyes szakszolgálatok kivételt képezhetnek”.

4. háttérmagyarázat. Példák az átmenetet célzó megfelelő, illetve gyenge stratégiákra

A 4. projekt („Testreszabott és kulturálisan érzékeny egészségügyi szolgáltatások előmozdítása a szíriai menekültek számára”) szemlélteti, miként használta fel a Bizottság az Eszközt az ECHO és az IPA forrásai közötti szinergiák elősegítésére, biztosítandó a humanitárius segítségnyújtásról a fejlesztési támogatásra történő zökkenőmentes áttérést.

Egy kezdeti, 2 millió euró értékű szerződést követően az ECHO Főigazgatóság 10 millió eurót biztosított szíriai egészségügyi személyzet (orvosok és ápolók) 2017 márciusa és 2018 márciusa közötti képzésére annak érdekében, hogy a török egészségügyi rendszer keretein belül dolgozhassanak. Az említett időpontot követően a képzési tevékenységek egy további 11,5 millió eurós támogatásnak köszönhetően folytatódtak, amelyet a Madad alapon keresztül folyósítottak. A képzést követően ezeket az embereket valamely migránsokat fogadó egészségügyi központba rendelték ki. Bérüket ettől kezdve az Egészségügyi Minisztérium fizette az IPA egyedi intézkedése keretében nyújtott 300 millió eurós közvetlen támogatásból származó pénzeszközök felhasználásával.

Az 1. projektet, a szükséghelyzeti szociális védőhálót (ESSN, lásd: 1. háttérmagyarázat) 2016-ban alakították ki a meglévő nemzeti kapacitásokra építve annak érdekében, hogy az ESSN által támogatott menekültek országos szociális védelmi rendszerekbe történő integrálásával biztosítsák a rendszer fenntarthatóságát.

A Bizottság készpénztranszferekről szóló iránymutatásai²⁹ kimondják, hogy a készpénztámogatást – különösen elhúzódó válság esetén – arra törekedve kell biztosítani, hogy „azok helyébe mihamarabb hosszabb távú fejlesztési erőfeszítések vagy kormányzati intézkedések lépjenek”.

Az ellenőrzés idején nem létezett egyértelmű kivonulási stratégia, amely meghatározta volna, hogy az uniós támogatás végét követően ki viseli tovább a felelősséget a szükséghelyzeti szociális védőhálóért; erre vonatkozóan eszmecserék voltak folyamatban. Noha az ESSN be volt ágyazva az ország szociális védelmi rendszerébe, továbbra is teljes mértékben az uniós finanszírozásra volt utalva.

²⁹ Iránymutatás az ECHO Főigazgatóság által támogatott partnerek számára a 2017. évi humanitárius végrehajtási terv keretében biztosított közepes és nagy volumenű készpénztranszferekről.

A projekt 2018-as meghosszabbításával a Bizottság időt nyert a kivonulási stratégia megtárgyalására. A sikeres átadás azonban végső soron azon múlik, hogy a török hatóságok készek-e átvenni a projektet és elegendő forrást elkülöníteni a finanszírozására.

A humanitárius projektek nehéz körülmények között is segítették a menekülteket alapvető szükségleteik kielégítésében, de költséghatékonyságuk néha elmaradt a várttól

36. Megvizsgáltuk az Eszköz keretében biztosított humanitárius segítségnyújtás hatékonyságát és eredményességét³⁰, különös tekintettel a következőkre:

- a) biztosította-e a Bizottság, hogy a finanszírozott projektek költségei észszerűek legyenek a várt eredményekhez viszonyítva, valamint hogy a projekteket időben hajtották-e végre;
- b) átfogóan nyomon követte-e a Bizottság az Eszköz kiadásait, és elegendő információval szolgált-e az elért eredményekről;
- c) megvalósították-e a humanitárius projektek a kívánt outputokat (azaz mit állítottak elő vagy teljesítettek), és elérték-e a várt végeredményeket (azaz az outputokból eredő változásokat).

37. Tíz humanitárius projektet tekintettünk át, amelyeket közvetett irányítás (ENSZ-szervek) vagy közvetlen irányítás (nemzetközi nem kormányzati szervezetek) keretében hajtottak végre (lásd: ***IIIa. melléklet***). A késedelmes végrehajtás ellenére kilenc folyamatban lévő projekt³¹ kellően előrehaladott állapotban volt ahhoz, hogy be tudjunk számolni az ellenőrzés idejéig megvalósított outputokról és elért végeredményekről.

³⁰ „Hatékonyság” alatt a felhasznált erőforrások és az elért outputok vagy eredmények közötti legjobb arányt értettük, „eredményesség” alatt pedig azt, hogy milyen mértékben valósultak meg a célkitűzések.

³¹ A 3. projekt (CCTE) esetében az ellenőrzés idején még nem álltak rendelkezésre az oktatásban való rendszeres részvétel és a beiratkozás nyomon követésével összefüggő előzetes projekteredmények, és emiatt nem tudtuk értékelni a projekt végeredményeit.

Javítani lehetne a projektek hatékonyságán

A költségek észszerűségére vonatkozó bizottsági értékelésnek vannak gyenge pontjai

38. A Törökországra vonatkozó 2016. és 2017. évi humanitárius végrehajtási tervben a Bizottság kimondta, hogy a támogatott fellépéseknek „átfogóan hangsúlyt kell helyezniük a költséghatékonyságra és az eredményességre”. Megállapítottuk, hogy a Bizottság a projektjavaslatok felülvizsgálatakor nem értékelte következetesen és átfogóan a költségvetésbe állított költségek észszerűségét. Konkrétan:

- a) tíz projektből öt esetében nem vizsgálták megfelelően az adminisztratív költségek műveleti költségekhez viszonyított arányát;
- b) tíz projektből négy esetében nem számították ki az egy kedvezményezettre eső költséget, illetve amennyiben ezt megtették, annak nyomán nem mindig értékelték, hogy észszerű-e az így kapott arány.

39. Elismerjük, hogy azokban az eltérő környezetekben, ahol a Bizottság a humanitárius segítségnyújtás során dolgozik, a standard költségmodell vagy a számszerű referenciaértékek alkalmazása nehézségekbe ütközhet. Ennek ellenére véleményünk szerint ezeket az eszközöket mégis lehetne alkalmazni, különösen olyan egymást követő projektekre nézve, amelyeket ugyanazon partnerek hajtanak végre. Az öt ilyen ellenőrzött projekt esetében a Bizottság nem hasonlította össze mélyrehatóan a projekteket. Az **5. háttérmagyarázat** példákat mutat be olyan esetekre, amikor a Bizottság nem értékelte megfelelően a költségek észszerűségét.

5. háttérmagyarázat. Példák a költségek észszerűségének elégtelen értékelésére

A Bizottság a 4. projekt esetében nem elemezte a költségek észszerűségét, sőt nem is említette azt. A 10. projekt esetében a Bizottság elfogadhatónak ítélte az adminisztratív költségeknek a műveleti költségekhez viszonyított arányát, ugyanakkor nem dokumentálta az értékelés alapjául szolgáló, azt alátámasztó elemzést.

Az 5. projekt két korábbi támogatást követő projekt volt, amelyeket egyazon nemzetközi nem kormányzati szervezet hajtott végre. Eredeti célja többféle egészségügyi szolgáltatás biztosítása volt Törökországban, ideértve az életmentő egészségügyi ellátást, a fizikai rehabilitációt, a mentális egészségügyet, a nemi alapú erőszak áldozatainak nyújtott szolgáltatásokat, valamint a védelmet. A Bizottság számításai szerint az egy kedvezményezettre jutó költség 19,50 euró volt, szemben a két korábbi támogatás esetében számított 10,88, illetve 105,11 euróval. Néhány tevékenység nem egyezett meg pontosan egymással, ám az elemzés nem volt annyira dokumentált, hogy fel lehetett volna tárni az eltérés okait, vagy meg lehetett volna állapítani, észszerűen indokolható-e az eltérés.

40. Az ENSZ-partnerek által végrehajtott humanitárius projektek esetében a Bizottságnak nem volt teljes rálátása a (helyi) végrehajtó partnereknek történő kiszervezéshez kapcsolódó költségekre. Ennek hiányában a Bizottság nem tudja átfogóan értékelni a költségek észszerűségét.

Az ESSN hatékonysági mutatója magas, de tovább lehetne növelni a hatékonyságát

41. A készpénzalapú támogatás esetében jobban értékelhető a költséghatékonyság, mivel könnyebb meghatározni a végső kedvezményezettekhez eljutó támogatás szintjét. A projekt költséghatékonyságának mérése a kedvezményezetthez közvetlenül eljutó összegnek és a fellépés többi költségének az összevetésével történik („hatékonysági mutató”).

42. Az ESSN esetében (lásd: 1. háttérmagyarázat) a Bizottság 2016-ban eredetileg a 85:15 arányú hatékonysági mutatót tűzte ki célul³². Ezt a célkitűzést 2018-ban 87,5:12,5 arányra módosították. Ezt a mutatót összehasonlítottuk a Bizottság által a régióban finanszírozott,

³² A ténylegesen elért hatékonysági mutató az ellenőrzés idején még nem volt ismert.

alapvető szükségletekre irányuló egyéb projektek mutatójával, és megállapítottuk, hogy a többi projekt esetében a hatékonysági mutató átlagosan 79:21³³.

43. Másfelől megállapítottuk, hogy az ESSN vonatkozásában számított hatékonysági mutató nem tartalmazza a projekthez közvetlenül kapcsolódó összes költséget, különösen azokat a kiadásokat nem, amelyek – a projekt végrehajtását a Szociális Támogatási és Szolidaritási Alapítványokon keresztül támogató – török Családügyi és Szociálpolitikai Minisztériumnál merültek fel. Ezek az alapítványok fogadják a menekültek ESSN-hez való csatlakozásra irányuló kérelmeit, megvizsgálják azok elfogadhatóságát, és felkeresnek háztartásokat: mindehhez mintegy 1000 irodát tartanak fenn Törökországban.

44. Emellett megállapítottuk, hogy az ESSN hatékonyságát a következők révén potenciálisan javítani lehetne:

- a) A projektet egy ENSZ-szervezet hajtja végre, amely az összes közvetlen projektköltség legfeljebb 7%-ára igényt tarthat a felmerült közvetett kiadások – például a székhelyen felmerült irányítási és adminisztrációs költségek – ellentételezése céljából. Megállapítottuk, hogy ezt a százalékos arányt – bár összhangban áll a Bizottság és az ENSZ között létrejött pénzügyi és adminisztratív keretmegállapodással³⁴ – sokkal alacsonyabb költségvetésű projektekre szokás alkalmazni. A projekt jelentős nagyságrendje miatt³⁵ a két szakasz vonatkozásában a költségvetésben előirányzott közvetett költségek 64 millió eurót tettek ki³⁶. Az összeg nagysága ellenére nem nyújtottak be olyan bizonyítékot, amely alátámasztotta volna, hogy ez a költség

³³ A minta tényleges és költségvetésben előirányzott hatékonysági mutatókat egyaránt tartalmazott.

³⁴ A pénzügyi és adminisztratív keretmegállapodás általános feltételei 19. cikkének (4) bekezdése.

³⁵ Az ECHO által finanszírozott projektek átlagos költségvetése az eszköz esetében 9 millió euró, világszerte pedig 2 millió euró.

³⁶ A közvetett költségek aránya az ESSN első szakaszában 7%, a második szakaszában pedig 6,5% volt.

észszerű, és nem haladja meg a minimálisan szükséges szintet (az úgynevezett abszolút minimumot)³⁷. Ehelyett az összeget a felső határértékben határozták meg.

- b) Az ESSN finanszírozása az ENSZ végrehajtó partnerétől egy helyi végrehajtó partneren keresztül jut el a bankhoz. A pénzáttalásért a helyi végrehajtó partner 8,9 millió eurót kitevő „készpénzáttalási díjat” kap (az összes teljesítendő áttalás 1%-a alapján számítva). Tekintve, hogy a pénzt a helyi végrehajtó partner mellőzésével közvetlenül is át lehetne utalni a banknak, a Bizottság nem igazolta kellően ennek a díjnak a szükségességét. Emellett a mintákon belüli második készpénztámogatási projekt (3. projekt – CCTE) keretében nem számoltak fel ilyen díjat. Ezenkívül a helyi végrehajtó partner egy további 7%-os átalánydíjat is felszámít a közvetett költségekért.
- c) A kifizetett előfinanszírozás szintje nem megfelelő. Az EU és az ENSZ közötti partnerségre irányadó jogi keret értelmében a Bizottságnak a teljes szerződéses összeg 80%-át kitevő előfinanszírozást kell fizetnie, mielőtt a projekt elindulna. Megállapítottuk, hogy ez az előfinanszírozási szint nem igazodik a két ellenőrzött készpénztámogatási projekt (ESSN és CCTE) egyedi kifizetési tendenciáihoz. Az ESSN keretében például az első szakasz esetében 278 millió eurót, a második szakasz esetében 520 millió eurót fizettek ki előre a végrehajtó partnernek. A pénzeszközöket azonban 16, illetve 13 hónap alatt lineárisan kellett folyósítani. A CCTE második szakaszában a Bizottság 40 millió eurós előleget fizetett ki 2017 decemberében, miközben a kifizetések első köre 2018. szeptember végére várható. Az előlegkifizetések után felhalmozódó kamatokat a végrehajtó partnerek tartják meg, és nem forgatják vissza az ESSN vagy a CCTE projektjébe.

A késedelmes végrehajtás aláásta a legtöbb ellenőrzött projekt hatékonyságát

45. A hatékonyságnak fontos aspektusa az időben történő végrehajtás. Ez hatással lehet a költséghatékonyságra is, mivel egy projekt késedelme esetén nem kizárt, hogy időközben

³⁷ Ezt a követelményt a 2016. évi humanitárius végrehajtási terv technikai melléklete írta elő, amely rögzítette: „Az ESSN rendelkezni fog legalább az alábbi megkülönböztető jegyekkel: (...) Az általános költségek nem haladhatják meg az abszolút minimumot, és megfelelően indokolni kell azokat.”

fizetni kell az olyan adminisztratív költségeket, mint a bérleti díjak vagy a bérek, aminek következtében adott esetben kevesebb forrás áll a végső kedvezményezettek rendelkezésére. A tíz ellenőrzött projekt közül kilenc szenvedett késedelmet; ezeket átlagosan 60%-kal kellett meghosszabbítani³⁸. Egy esetben az eredeti költségvetést felfelé módosították, három esetben pedig csökkentették, mert egyes tervezett tevékenységeket nem lehetett végrehajtani (lásd: IIIa. melléklet).

46. A késedelemre többféle okot találtunk. Öt esetben elsősorban a projektekhez kapcsolódó technikai és adminisztratív korlátok okozták a késedelmet, így például az, hogy nem állt rendelkezésre a szükséges műszaki felszerelés vagy tapasztalt személyzet a projektek végrehajtásához. Egy esetben a Bizottság azért hagyta jóvá a meghosszabbítást, hogy megkönnyítse a tevékenységek átvitelét a nemzeti rendszerbe. Három esetben a török hatóságok által a nem kormányzati szervezetek számára előírt jogi és szabályozási keretrendszerhez kapcsolódó korlátok gátolták a projektek időben történő végrehajtását³⁹. Következésképpen az eladdig Törökországban tevékenykedő nemzetközi nem kormányzati szervezetek által végrehajtott uniós projektek jelentős késedelmeket szenvedtek, vagy szűkült a keretükben végrehajtható tevékenységek köre. A Bizottság szükség esetén rugalmasan reagált, jóváhagyva a szerződések meghosszabbítását, vagy egyes esetekben felülvizsgálva az eredetileg kitűzött célokat.

47. A Bizottság akkor is nehézségekkel szembesült, amikor nemzetközi nem kormányzati szervezetek finanszírozási szakaszban történő bevonásához kérte a török hatóságok jóváhagyását. A Családügyi és Szociálpolitikai Minisztérium például nem engedélyezte a nemzetközi nem kormányzati szervezetek igénybevételét bizonyos kulcsfontosságú védelmi tevékenységek, nevezetesen az esztelen és a családlátogatások elvégzéséhez. A

³⁸ A projekteket eredetileg átlag 12 hónaposra tervezték, és 7 hónappal hosszabbították meg.

³⁹ Számos nem kormányzati szervezet tevékenységét kormányrendeletek révén megszüntették vagy a meglévő jogszabályi követelmények sokkal szigorúbb alkalmazása, illetve új követelmények előírása révén jelentősen korlátozták. Így például egyes nemzetközi nem kormányzati szervezetek számára nehézségeket okozott a bejegyzésének megújítása, a bankszámlanyitás, illetve a foglalkoztatási engedély vagy azon újonnan bevezetett együttműködési engedély beszerzése, amely immár a nemzetközi nem kormányzati szervezetek és a helyi végrehajtó partnerek közös munkájának feltétele.

Bizottságnak törölnie kellett négy projektet, összesen 14 millió euró költségvetéssel, noha azok a menekültnépesség égető védelmi szükségleteinek kezeléséhez szükséges finanszírozás szempontjából lényegesnek minősültek. A **6. háttérmagyarázat** példákkal szolgál a projekteknél felmerült késedelmekre és nehézségekre.

6. háttérmagyarázat. Példák a projekteknél felmerült késedelmekre és nehézségekre

2. projekt. Védelem és tartós megoldások biztosítása a törökországi menekültek és menedékkérők számára

A 2. projekt keretében kulcsfontosságú tevékenység volt a török Migrációkezelési Főigazgatóság (DGMM) támogatása 2,7 millió szíriai menekült nyilvántartási adatainak ellenőrzésében, aktualizálásában és helyesbítésében. A projektet egy ENSZ-szervezet hajtotta végre. Az adatellenőrzés megkezdése hét hónapot csúszott. A késedelem fő okai a 2016. júliusi puccskíséret következményei voltak, amelyek nyomán a DGMM vezető tisztviselőinek felfüggesztését követően belső változásokra került sor a kormányzati intézményeken belül, és további biztonsági megkötések merültek fel. Emellett a projekt tervezési szakaszában meghatározott ütemezés túlságosan ambiciózus volt, tekintve a helyi szinten adott technikai, kapacitásbeli és adminisztratív korlátokat. Így például a projekthez kezdetben hiányzott a tapasztalt személyzet az ellenőrzőközpontokban, valamint problémák merültek fel a DGMM adatbázisának teljesítményét és az internetkapcsolatot illetően.

E nehézségek nyomán a szerződést kétszer módosították: ennek során 12 hónappal meghosszabbították azt, és 8 millió euróval megnövelték a költségvetését.

8. projekt. A menekültnépességet érintő fő védelmi kérdésekkel kapcsolatos kockázatok mérséklése

Az ellenőrzött projekt célja a kiszolgáltatott menekültek védelmének javítása volt esetmenedzsment, egyedi védelmi segítségnyújtás, valamint tájékoztatás és jogi segítségnyújtás biztosítása révén. A projekt 2017-ben indult egy korábbi projekt folytatásaként, amelyet szintén a Bizottság finanszírozott és ugyanaz a nemzetközi nem kormányzati szervezet hajtott végre 2015 óta. A végrehajtó partnerek kezdettől fogva nehézségekkel szembesültek, amikor engedélyért folyamodtak a török hatóságokhoz, hogy az eredetileg tervezett helyszíneken (Gaziantep, Ankara és Sanliurfa) tevékenykedhessenek, valamint amikor a helyi nem kormányzati szervezetekkel való munkához szükséges együttműködési engedélyt kérvényezték. Ennek következtében a projekt időtartamát 13-ról 22 hónapra

hosszabbították meg, tevékenységeit átstrukturálták, költségvetését pedig 20%-kal csökkentették, mivel a végrehajtó partner nem tudott Ankarában tevékenykedni.

10. projekt. A legveszélyeztetettebb menekült nők és lányok támogatása

A projekt célja az volt, hogy a nők és a lányok jobban hozzáférjenek biztonságos helyekhez és szakosodott szolgáltatásokhoz, és hogy evégett külön központokat hozzon létre és működtessen. A helyi végrehajtó partnert, amely a 20 ECHO-finanszírozású központ közül hatért felelt, egy kormányrendelettel megszüntették. Az ENSZ-szervezet mint fő végrehajtó partner kérte az ECHO Főigazgatóságot, hogy öt hónapra részlegesen függessze fel a projekt tevékenységeit, hogy más helyi partnerek vehessék át azokat.

Hiányosságok merültek fel a készpénztámogatási projektek nyomon követése és az eredmények mérése terén

48. A nyomon követés a kiadások, a tevékenységek és az eredmények rendszeres vizsgálatát jelenti, amely naprakész információkkal szolgál arra vonatkozóan, hogy a projektek a kívánt módon haladnak-e előre. Az Eszköz Bizottság általi nyomon követését két szinten értékeltük. Először is azt vizsgáltuk meg, hogy átfogó volt-e és időben történt-e a humanitárius projektek nyomon követése. Másodsorban azt értékeltük, hogy az Eszköz eredménymérési kerete – a Bizottság által kialakított külön eszköz, amely összesített adatokat közöl az Eszköz által elért eredményekről – releváns és számszerűsíthető információkkal szolgált-e a teljesítményről.

49. A Bizottság megfelelő keretrendszert vezetett be a humanitárius projektek nyomon követésére. Saját iránymutatásainak megfelelően valamennyi ellenőrzött projektet legalább egyszer felkereste. A projektek nyomon követése lehetővé tette, hogy a Bizottság munkatársai a helyszínen és a központban egyaránt folyamatos figyelemmel kísérhessék a projektműveleteket.

Az elsődleges adatokhoz való hozzáférés hiánya a készpénztámogatási programok vonatkozásában

50. Ugyanakkor megállapítottuk, hogy a két készpénztámogatási projekt nyomon követése korlátozott volt, mivel a Bizottság és végrehajtó ENSZ-partnerei nem fértek hozzá a

kedvezményezettek vonatkozó eredeti adatokhoz (azaz a támogatható kedvezményezettek listájához, nevükkel, személyazonosító számukkal és címükkel). A Családügyi és Szociálpolitikai Minisztérium rendelkezik ezekkel az adatokkal, de a török adatvédelmi jogszabályokra hivatkozva megtagadta azoknak az ENSZ-szel és a Bizottsággal való megosztását. Ehelyett a végrehajtó ENSZ-partner anonimizált adatokat kapott, amelyekben minden kedvezményezett nevét és személyazonosító számát egy, a helyi végrehajtó partner által generált egyedi azonosító szám helyettesítette.

51. A Bizottság nevében humanitárius projekteket végrehajtó ENSZ-partnerek egyik fő szerepköre az, hogy felelnek a kifizetési folyamat felügyeletéért és a projekt végrehajtásának nyomon követéséért. Az, hogy nem lehetett hozzáférni a Családügyi és Szociálpolitikai Minisztérium birtokában lévő elsődleges adatokhoz, korlátozta az ENSZ-partnereket és ezáltal a Bizottságot abban, hogy hatékonyan és eredményesen betölthessék nyomonkövetési és felügyeleti funkcióikat.

52. A végrehajtó ENSZ-partnereknek hozzá kellett igazítaniuk a belső ellenőrzési keretrendszerüket ahhoz a körülményhez, hogy nem férnek hozzá az alapvető elsődleges adatokhoz. A kapott anonimizált adatok alátámasztásához és a banktól kapott anonimizált fizetési adatokkal való összeegyeztetésükhöz további triangulációs ellenőrzéseket vezettek be. E kiegészítő ellenőrzések ellenére a végrehajtó ENSZ-partnerek nem tudták a nyilvántartásba vételtől a kifizetésig nyomon követni a kedvezményezetteket. Véleményünk szerint ez jelentős hiányosság a készpénztámogatási program nyomon követése tekintetében.

53. Ellenőrzési eljárásaink részeként és ellenőrzési jogköreinknek megfelelően hozzáférést kértünk a Családügyi és Szociálpolitikai Minisztériumtól az ESN-re és a CCTE-re vonatkozó elsődleges adatokhoz. A hozzáférést megtagadták, és csak a végrehajtó ENSZ-partnerek birtokában lévő anonimizált adatokhoz juthattunk hozzá. Következésképpen nem tudtuk lekövetni a teljes ellenőrzési nyomvonalat a támogatható menekültek nyilvántartásba vételétől kezdve a két projekt keretében végrehajtott kifizetésekig. A **VIII. melléklet** bemutatja a különböző érintett felek adatokhoz való hozzáférése tekintetében fennálló korlátokat.

Az Eszköz eredménymérési keretének hiányosságai

54. Az Eszköz eredménymérési keretét illetően a következő hiányosságokat tártuk fel:

- a) Az Eszköz magas szintű mutatóinak vonatkozásában még nem határoztak meg referenciaértékeket és célértékeket, amelyek lehetővé tették volna az előrehaladás objektív mérését. Emellett nem voltak közbenső részcélok a középtávú előrehaladás nyomon követésére.
- b) Nehezen lesz elkülöníthető, hogy ténylegesen mennyiben járult hozzá az Eszköz az összesített magas szintű mutatókhoz⁴⁰. Ennek fő oka, hogy ugyanazokat a célokat további, az Eszközön kívüli uniós források, a török kormány, egyes uniós tagállamok és más adományozók is támogatják (lásd: a 10. projekt példája a **3. háttérmagyarázatban**).
- c) Az eredménymérési keret nem nyújt teljes körű áttekintést a törökországi menekülteknek nyújtott uniós támogatás teljesítményéről, mivel nem foglalja magában az Eszközön kívül nyújtott uniós támogatást.
- d) A török kormánnyal szembeni nézetkülönbségek miatt nem került sor a szexuális és nemi alapú erőszak, az iskolai lemorzsolódás, illetve a gyermekvédelem tekintetében elért előrehaladást mérő összesített mutatók meghatározására, márpedig ezek a tényezők egyes humanitárius projekteknek fontos összetevői. Emellett néhány egyedi célkitűzés és mutató csak az ideiglenes védelem alatt álló szíriaiakra vonatkozott, és nem terjedt ki a más állampolgárságú menekültekre.
- e) Az Eszköz eredménymérési kerete még nem adott naprakész képet az elért teljesítményről. 2018 májusában a legutolsó rendelkezésre álló monitoringjelentés a 2017. január és 2017. július közötti időszakra vonatkozó teljesítménymutatókra terjedt ki (például az elsődleges egészségügyi ellátáson belüli konzultációk száma), az eredményekről (például az egészségügyi szolgáltatásokhoz hozzáférő menekültek arányáról) nem számolt be.

⁴⁰ Például „az oktatásban részesülő iskolaköteles korú menekültek százalékos aránya” vagy „a főbb fertőző betegségek aránya a menekültek és a befogadó közösségek körében”.

f) Az Eszköz eredménymérési kerete nem volt elérhető a nyilvánosság számára.

Az ellenőrzött projektek kedvező hatással voltak a menekültekre, a projektek fele azonban még nem érte el a várt végeredményeket

55. Az ellenőrzött humanitárius projektek eredményességének értékelését a nyomonkövetési mutatók, a végrehajtó partnerek előrehaladási jelentései, az ECHO helyi tisztviselői által végrehajtott ellenőrző látogatásokról szóló jelentések, a helyszíni látogatások⁴¹, valamint a Bizottsággal, a török hatóságokkal és a projektek végrehajtó partnereivel és kedvezményezettjeivel folytatott interjúk értékelésére alapoztuk.

Következtetéseinket a **IIIb. melléklet összegzi.**

56. A Bizottság kiválasztási eljárásai biztosították, hogy a projektek a menekültek szükségletei szempontjából relevánsak legyenek (lásd: **21. bekezdés**). Ennek következtében valamennyi ellenőrzött projekt segítette a menekülteket az alapvető lakhatási, élelmezési, egészségügyi, oktatási és védelmi szükségleteik kielégítésében. A tízből hat projekt valamennyi vagy a legtöbb tervezett outputot teljesítette. Az ellenőrzött projektek fele – amelyek közül több még folyamatban volt – azonban még nem érte el azokat a várt eredményeket, amelyeket a finanszírozás jóváhagyásakor meghatároztak⁴².

57. A mintánk 83%-át kitevő két készpénztámogatási projekt az eredetileg tervezettnél több kedvezményezett számára tudott készpénztámogatást biztosítani. A végrehajtó ENSZ-partnerek által közölt adatok szerint az ESSN 2018 márciusában az eredetileg célul kitűzött 1 millió menekülnél többet, 1,2 millió kedvezményezettet ért el, 2018 márciusára pedig több mint 330 000 tanuló részesült a projekt elindítása óta legalább egyszer CCTE-kifizetésben, ami szintén több az eredeti célkitűzésnél (230 000 gyermek)⁴³.

⁴¹ Az 5. és a 7. projekt kivételével a mintánkba tartozó valamennyi projektet felkerestük.

⁴² Konkrétabban: két projekt teljes mértékben eredményes volt (4. és 10. projekt), kettő nagyrészt eredményes volt (1. és 6. projekt), öt projekt pedig még nem érte el az eredetileg tervezett eredményeket (2., 5., 7., 8. és 9.).

⁴³ A CCTE végrehajtó partnerének jelentése szerint a CCTE kedvezményezettjeinek mintegy 81%-a az ESSN-ben is részt vett, ami nagyfokú komplementaritásról tanúskodik a két projekt között.

58. Az ESSN 2018 májusában jelentett előzetes eredményei azt jelzik, hogy a projekt jelentős mértékben elősegítette, hogy a menekültek ki tudják elégíteni alapvető szükségleteiket. Példaként említhető az ESSN egyik fő mutatója, az alkalmazkodási stratégiára vonatkozó mutató. Ez azon negatív alkalmazkodási formák⁴⁴ mérésére szolgál, amelyekhez a menekültek az alapvető szükségleteik kielégítése végett folyamodnak. Az ESSN keretében elért előzetes eredmények azt mutatják, hogy sikerült elérni az alkalmazkodási stratégiára vonatkozó mutató 30%-os csökkenésére irányuló célkitűzést⁴⁵.

59. Az, hogy milyen hatást ér el az ESSN a menekültek életszínvonalának javítása terén, a segítségnyújtás célcsoportjának meghatározásától (ki támogatható) és a folyósított készpénz összegétől függ. A célcsoport meghatározása alapvető demográfiai kritériumokon alapult⁴⁶ annak érdekében, hogy a támogatás a legveszélyeztetettebb menekültekre irányuljon. E kritériumok alkalmazását a gyors végrehajtás szükségessége indokolta, mivel ezeket könnyebb ellenőrizni, mint a társadalmi-gazdasági kritériumokat, például a háztartások jövedelmét.

60. Másfelől a demográfiai kritériumok alkalmazása kevésbé pontos, és azt eredményezheti, hogy egyes menekültek helytelenül kerülnek be a projektbe, illetve maradnak ki belőle. Ez egyrészt a helytelen kizárásokon (nem támogathatónak minősülő kiszolgáltatott családok), másrészt a helytelen bevonásokon (olyan támogatható családok, amelyek megfelelnek a demográfiai kritériumoknak, de nem szegények) mérhető le. A legfrissebb nyomonkövetési adatok szerint⁴⁷ az ESSN a helytelen kizárások aránya tekintetében elérte kitűzött célját (4%, szemben a 10% alatti arányt előírányzó eredeti

⁴⁴ A negatív alkalmazkodási formák a kevésbé súlyosból (például az élelmiszer szigorú beosztása) a nagyon súlyosig (például a gyermekmunka) terjednek.

⁴⁵ A 2018. május 31-i időközi ESSN-jelentés.

⁴⁶ Támogatásra az alábbi kritériumoknak megfelelő háztartások jogosultak: 1. Egyedülálló felnőtt (18 és 59 év közötti) nők, akiknek családjában nincs más személy. 2. Egyedülálló szülők, akiknek családjában nincs más felnőtt, és legalább egy 18 év alatti gyermeket nevelnek. 3. A 60. életévüket betöltött idősek, akiknek családjában nincs más felnőtt. 4. Olyan családok, ahol egy vagy több fogyatékos személy él. 5. Legalább négygyermekes családok. 6. Olyan családok, amelyekben minden testileg ép felnőttre legalább 1,5 eltartott jut.

⁴⁷ A végrehajtó ENSZ-partner folyósítás utáni nyomon követése, első kör.

céllal), a helytelen bevonások tekintetében azonban nem (18%, szemben az eredeti, 5%-os céllal).

61. Az átutalt készpénz összegét illetően a projekt elsődleges célja az volt, hogy a legveszélyeztetettebb menekültek teljes körűen kielégíthessék alapvető szükségleteiket. Az alapvető szükségletek fedezéséhez szükséges támogatást kezdetben személyenként és havonta 180 török lírára becsülték⁴⁸. A török hatóságokkal folytatott eszmecsere követően a folyósított készpénz összegét 100 török lírában határozták meg⁴⁹. 2017 júniusában ezt átlagosan 133 török lírára emelték⁵⁰, ami az eredetileg becsült szükséglet 74%-ának felel meg. A magas törökországi infláció ellenére az összeget 2017 júniusa óta nem aktualizálták. Ezáltal folyamatosan gyengül a projektnek a legveszélyeztetettebb kedvezményezettekre gyakorolt hatása.

62. A legtöbb várt eredményüket elérő projektekre a **7. háttérmagyarázat** szolgál példákkal.

7. háttérmagyarázat. Egyes projektek kedvező eredményei

4. projekt

A projekt képzést nyújtott szíriai egészségügyi dolgozók számára, ezáltal javította arra való képességüket, hogy a török egészségügyi rendszerben dolgozzanak a legtöbb menekültet befogadó 15 török tartományban. Így a projekt javította a menekültek elsődleges egészségügyi ellátáshoz való, anyanyelven történő hozzáférését, és eredményeképpen több mint 140 000 konzultációra került sor.

⁴⁸ 2016 végén körülbelül 50 euró.

⁴⁹ Ennek egyik fő oka az volt, hogy a török hatóságok nem akartak nagyobb támogatást nyújtani a menekülteknek, mint a török állampolgároknak, mivel ez feszültségeket szíthatott volna.

⁵⁰ Ez 2017 júniusában mintegy 33 eurónak felelt meg.

10. projekt

A projekt megvalósította azt a célját, hogy jelentős mértékben növelje azon menekült nők és lányok arányát, akik tartományukban a saját anyanyelvükön hozzáférnek biztonságos helyekhez. 2017-ben összességében 337 525 kedvezményezett jutott hozzá szexuális és reprodukív egészségügyi szolgáltatásokhoz és részesült higiéniai csomagban 20 uniós finanszírozású, nők és lányok számára létrehozott biztonságos helyen. Emellett 194 719 kedvezményezett jutott hozzá szexuális és nemi alapú erőszakkal kapcsolatos szolgáltatásokhoz és higiéniai csomagokhoz. A tíz tervezett output közül nyolcat megvalósítottak.

1. kép. Nők és lányok számára biztosított biztonságos helyek Gaziantepben (10. projekt)



Forrás: Európai Számvevőszék.

63. Kevésbé pozitív, hogy megállapításunk szerint a nemzetközi nem kormányzati szervezetek által végrehajtott öt ellenőrzött projekt közül négy még nem valósította meg az eredetileg tervezett outputokat, illetve végeredményeket. A (nemzetközi) nem kormányzati szervezetek törökországi működési környezetének nehézségei és instabilitása a tervezett tevékenységek felfüggesztéséhez, módosításához, illetve törléséhez vezettek (lásd: **46. bekezdés**), és az eredeti célkitűzések felülvizsgálatát vonták maguk után. Noha a Bizottság rugalmas támogatást nyújtott, ideértve különösen az érdekképviselőket és a

határidők meghosszabbítását, a végrehajtás során felmerült nehézségek közvetlen negatív hatást gyakoroltak az eredmények szintjére és időbeni elérésére (lásd: **IIIb. melléklet**).

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

64. Megállapítottuk, hogy a Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz – nehéz körülmények közepette – gyorsan mozgósított 3 milliárd eurót az uniós költségvetésből és a tagállamoktól a menekültválságra való gyors reagálás érdekében. Ugyanakkor nem teljes mértékben valósította meg azt a célját, hogy eredményesen koordinálja ezt a reagálást. Az ellenőrzött projektek hasznos segítséget nyújtottak a menekültek számára, többségük teljesítette a kitűzött outputokat, a várt végeredményeket azonban a projektek fele még nem érte el. Emellett megállapítottuk, hogy javítani lehetne a készpénztámogatásra irányuló projektek hatékonyságán. Ezért azt a következtetést vonjuk le, hogy az Eszköz eredményesebb is lehetett volna és költséghatékonyabb is lehetne.

65. A Bizottság átfogó igényfelmérés alapján állapította meg a menekültek elsődleges szükségleteit. Ugyanakkor Törökország és az Unió nem értett teljesen egyet abban, hogy miként kellene kezelni a települési infrastruktúrával és a társadalmi-gazdasági támogatással kapcsolatos elsődleges szükségleteket, és emiatt ezek a területek nem voltak megfelelően lefedve. Emellett a migrációkezelés prioritási területként történő felvétele nem volt teljesen megindokolva.

66. Nehéz volt felmérni, hogy az egyes prioritási területekre elköltött pénzeszközök arányban álltak-e a szükségletek nagyságrendjével, mivel az irányítóbizottság nem határozott meg indikatív előzetes előirányzatokat az egyes prioritási területek vonatkozásában. Ez növeli ugyan a rugalmasságot, de hátráltatja az elszámoltathatóságot, mivel nem lehet összehasonlítani az egyes prioritási területek tervezett és tényleges kiadásait (**18–24. bekezdés**).

1. ajánlás. Jobban kell kezelni a menekültek települési infrastruktúrával és társadalmi-gazdasági támogatással kapcsolatos szükségleteit

Az Eszköz költségvetésének második részletét illetően a Bizottság:

- a) biztosítsa, hogy az Eszköz jobban hozzájáruljon a szükségletek kezeléséhez a „*települési infrastruktúra*” és a „*társadalmi-gazdasági támogatás*” prioritási területen;
- b) értékelje újra annak szükségességét, hogy a migrációkezelés az Eszköz egyik prioritási területe maradjon;
- c) a kifizetések kezdete előtt határozza meg a források egyes prioritási területek közötti indikatív elosztását.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2019. december 31.

67. A Bizottság és a tagállamok gyorsan kialakították az Eszköz adminisztratív szabályait. Emellett a források eredményes összevonása és a végrehajtási mechanizmusok – a nagy volumenű projektek végrehajtásában közreműködő mechanizmusok és partnerek kombinációja – Bizottság általi megválasztása lehetővé tette, hogy az Eszköz elérje azt a célját, hogy 2017 végére 3 milliárd euró értékben szerződések jöjjenek létre (**25–29. bekezdés**).

68. Míg a Bizottság a humanitárius és a nem humanitárius támogatást egyaránt lefedő közös igényfelmérés, irányítás és eredménymérési keret révén összehangolta az Eszköz stratégiai irányítását, a segítségnyújtást jobban optimalizálni lehetett volna. Az Eszköz különböző eszközökön keresztül ugyanolyan típusú tevékenységeket támogatott az egészségügyi és az oktatási ágazatban. Ez bonyolultabbá tette a koordinációt, és azt eredményezte, hogy különböző irányítási struktúrákat egymással párhuzamosan alkalmaztak hasonló projektek finanszírozására. Ezenkívül egyes, Törökországban az Eszköz keretein kívül elköltött uniós források részben ugyanazokat a prioritási területeket támogatták, mint az Eszköz (**31–33. bekezdés**).

2. ajánlás. Optimalizálni kell a támogatást, és javítani kell annak komplementaritását

Az Eszköz költségvetésének második részlete tekintetében a Bizottság dolgozzon ki közös stratégiát a különféle eszközök és az uniós tagállamok közötti egyértelmű feladatmegosztással, javítva a koherenciát és optimalizálva a segítségnyújtást.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2019. december 31.

69. Az Eszköz azon kinyilvánított célkitűzése, hogy biztosítani kell a támogatások kiegészítő jellegét, magában foglalja a humanitárius és a nem humanitárius támogatás egymáshoz kapcsolását is. Habár az egészségügyi ágazatban találtunk követendő példákat arra, hogy a Bizottság segítette a humanitárius segítségnyújtásról a tartósabb fejlesztési támogatásra való áttérést, ez a komplementaritás nem valósult meg rendszeresen. Az ellenőrzés idején a legtöbb ellenőrzött projekt esetében még nem voltak meg a feltételei annak, hogy át lehessen térni a humanitárius segítségnyújtásról a fejlesztési támogatásra (**34–35. bekezdés**).

3. ajánlás. Stratégiát kell végrehajtani a humanitárius segítségnyújtásról a fejlesztési támogatásra való áttérés érdekében

A Bizottság dolgozzon ki és hajtson végre átmenetre irányuló stratégiát azzal a végső céllal, hogy mind a humanitárius, mind a nem humanitárius tevékenységeket egyaránt átadja a nemzeti hatóságoknak.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2021. december 31.

70. Megállapítottuk, hogy javítani lehetne az Eszköz által finanszírozott humanitárius projektek hatékonyságán is. Először is a Bizottság a projektjavaslatok felülvizsgálatakor nem értékelte következetesen és átfogóan a költségvetésben előirányzott költségek észszerűségét. Másodrészt a nagy volumenű készpénztámogatási projekteket végrehajtó partnerek számára kifizetett közvetett költségek – jóllehet összhangban álltak a jogi kerettel – magasak és némiképp indokolatlanok voltak, emellett az előlegkifizetések szintje nem igazodott a projektek tényleges pénzáramlásaihoz (**38–44. bekezdés**).

4. ajánlás. Javítani kell a készpénztámogatási projektek hatékonyságán

A Bizottság törekedjen a nagy volumenű készpénztámogatási projektek hatékonyságának növelésére, jobban tükrözve azok sajátos jellegét és nagyságrendjét, többek között az alábbiak révén:

- a) tárgyalással érje el, hogy csökkenjen az ESSN végrehajtásáért a végrehajtó ENSZ-partner által felszámolt közvetett költségek százalékos aránya;
- b) biztosítsa, hogy készpénztámogatási díj fizetésére (az ESSN esetében) csak akkor kerüljön sor, ha az kellően indokolt és szükséges;
- c) partnereivel tárgyaljon olyan alacsonyabb szintű előfinanszírozásról, amely jobban igazodik a projektek várható pénzügyi áramlásaihoz.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020. december 31.

71. A projektek hatékonysága az időben történő végrehajtásukon is múlik. Ha egy projekt késedelmet szenved, nem kizárt, hogy időközben is fizetni kell az olyan költségeket, mint a bérleti díjak és a bérek. A tíz ellenőrzött projekt közül kilencet meg kellett hosszabbítani, mégpedig átlagosan 60%-kal. A nemzetközi nem kormányzati szervezetek esetében a projektek időben történő végrehajtását akadályozó fő tényező a nehéz működési környezet volt (45–46. bekezdés).

5. ajánlás. A török hatóságokkal együtt foglalkozni kell a (nemzetközi) nem kormányzati szervezetek működési környezetének javításával

A Bizottság a török hatóságokkal folytatott szakpolitikai és magas szintű politikai párbeszéd révén törekedjen a (nemzetközi) nem kormányzati szervezetek törökországi működési környezetének javítására.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2019. december 31.

72. A Bizottság megfelelő intézkedéseket vezetett be a humanitárius projektek nyomon követésére, és tisztában volt azzal, hogy a projektek a vártnak megfelelően haladnak-e előre. A fő akadályt az jelentette, hogy a török hatóságok nem biztosítottak hozzáférést a két készpénztámogatási projekt támogatható kedvezményezettjeinek eredeti listájához. Emiatt a Számvevőszék és a Bizottság nem tudta a nyilvántartásba vételüktől a kifizetésig nyomon

követni a végső kedvezményezetteket az Eszköz humanitárius ágának e jelentős részét illetően (**49–53. bekezdés**).

73. Az Eszköz eredménymérési kerete beszámolt az összevont eredményekről, de vannak hiányosságai: az aggregált mutatókhoz nincsenek meghatározva referenciaértékek, részcélok, illetve számszerűsített célok. A nyilvános beszámolás korlátozott volt, és nem terjedt ki a törökországi menekülteknek nyújtott uniós támogatás egészére (**54. bekezdés**).

6. ajánlás. Fokozni kell a Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz nyomon követését és a kapcsolódó beszámolást

A Bizottság:

- a) ragaszkodjon ahhoz, hogy a török hatóságok teljes körű hozzáférést biztosítsanak a készpénztámogatási projektek végrehajtó partnerei számára a támogatható kedvezményezettek adataihoz annak érdekében, hogy javítani lehessen e kiemelt projektek nyomonkövetési keretének elszámoltathatóságát és hatékonyságát;
- b) javítsa az Eszköz eredménymérési keretének kialakítását, különösen részcélok, célkitűzések és referenciaértékek meghatározásával az összesített eredménymutatók vonatkozásában;
- c) számoljon be azoknak az uniós eszközöknek a kiadásairól, amelyek ezen az Eszközön kívüli foglalkoznak törökországi menekültek támogatásával.

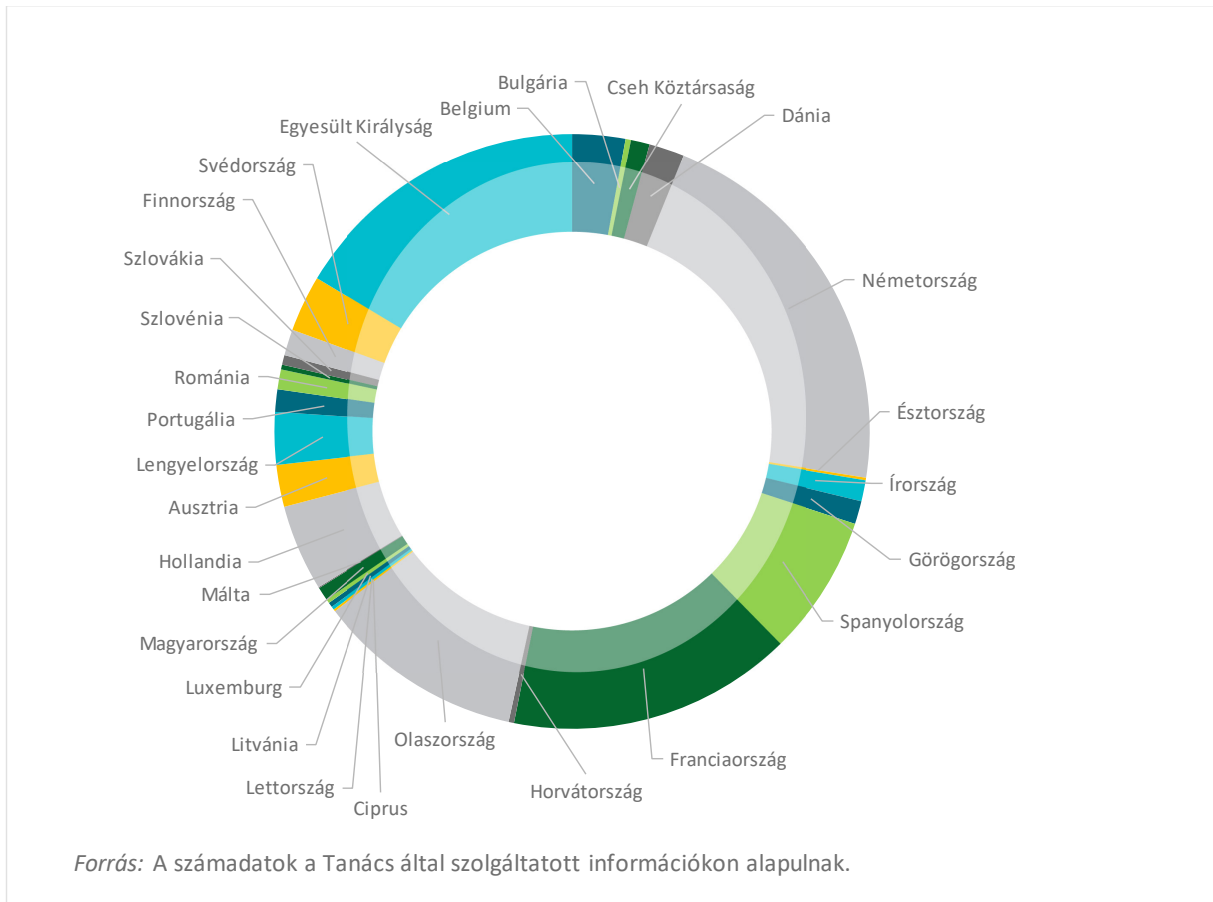
Ajánlott megvalósítási határidő: 2019. december 31.

74. Valamennyi ellenőrzött humanitárius projekt segítette a menekülteket alapvető lakhatási, ételmezési, egészségügyi, oktatási és védelmi szükségleteik kielégítésében. A tízből hat projekt valamennyi vagy a legtöbb tervezett outputot teljesítette. Az ellenőrzött projektek fele – amelyek közül több még folyamatban van – azonban még nem érte el azokat a várt eredményeket, amelyeket a finanszírozás jóváhagyásakor meghatároztak (**56–63. bekezdés**).

A jelentést 2018. október 2-i luxembourgi ülésén fogadta el a Bettina JAKOBSEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

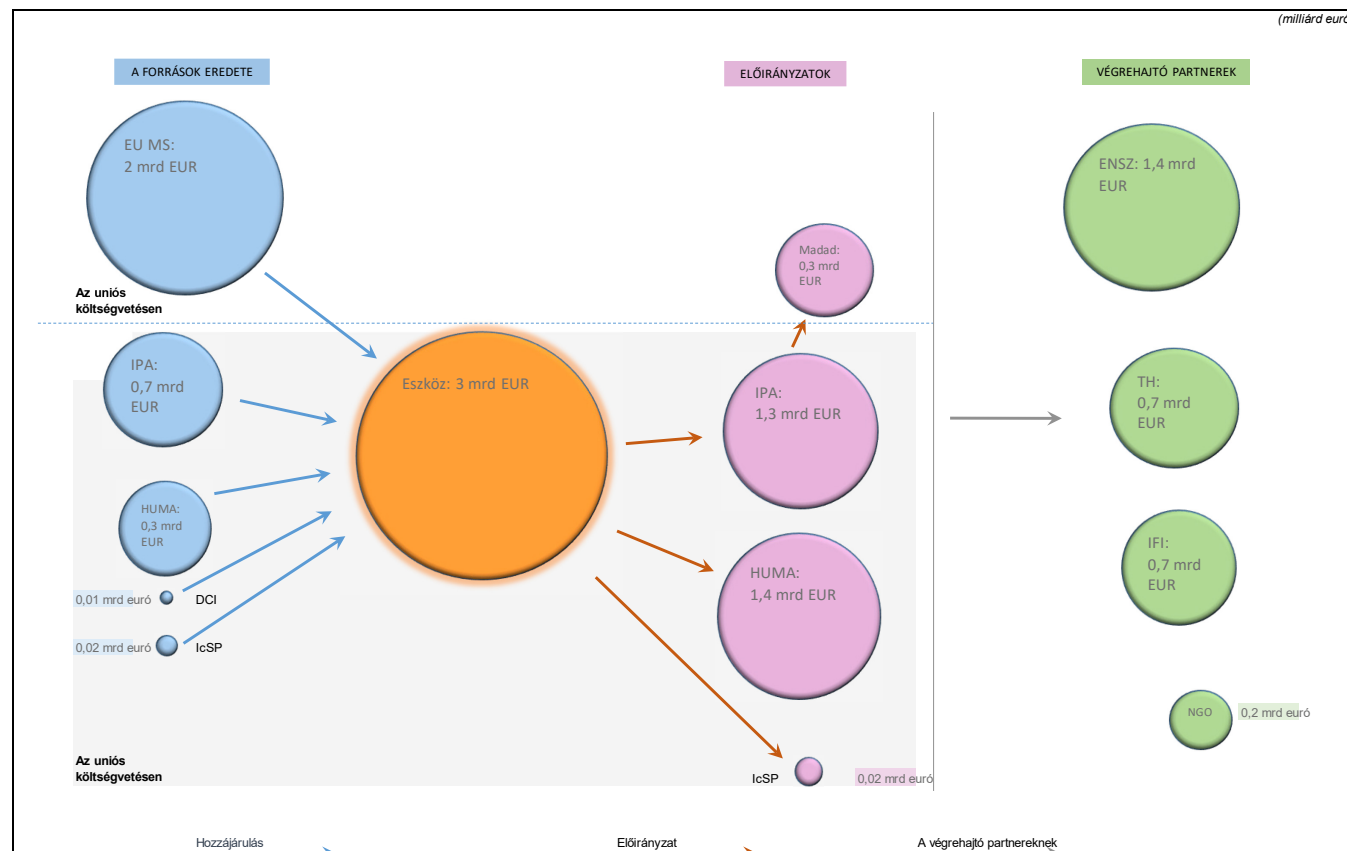
a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

I. MELLÉKLET**A Törökországi Menekülteket Támogató Eszközhöz nyújtott nemzeti hozzájárulások**

A Törökországi Menekülteket Támogató Eszközhöz nyújtott nemzeti hozzájárulások (millió euró)			
Belgium	57,6	Litvánia	5,2
Bulgária	5,9	Luxemburg	4,3
Cseh Köztársaság	20,4	Magyarország	14,7
Dánia	38,4	Málta	1,1
Németország	427,5	Hollandia	93,9
Észtország	2,8	Ausztria	45,6
Írország	22,9	Lengyelország	57,0
Görögország	25,1	Portugália	24,4
Spanyolország	152,8	Románia	21,6
Franciaország	309,2	Szlovénia	5,2
Horvátország	5,9	Szlovákia	10,5
Olaszország	224,9	Finnország	28,4
Ciprus	2,3	Svédország	61,3
Lettország	3,5	Egyesült Királyság	327,6

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Unió Tanácsa által szolgáltatott információk alapján.

A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz: koordinációs mechanizmus

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

IIIa. MELLÉKLET**Az ellenőrzött humanitárius projektek áttekintése**

Sorszám	A projekt megnevezése	Ágazat	Partner típusa	Pénzügyi információk (millió euró)					Időtartam			
				Odaitét összeg (euró)	Szerződéses összeg (a) (euró)	Felülvizsgált szerződéses összeg (b) (euró)	Különbözet (b-a) (euró)	Kifizetett összeg (euró)	Kezdőnap	Eredeti zárónap	Elhalasztott zárónap	Különbség (hónap)
1	A szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) egy többcélú képzézatutalási rendszer, amely a törökországi menekültek mindennapi szükségleteit hivatott kezelni.	Alapvető szükségletek	ENSZ-szerv	348,0	348,0	348,0	–	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Védelem és tartós megoldások biztosítása a törökországi menekültek és menedékkérők számára	Védelem	ENSZ-szerv	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Feltételekhez kötött képzépztranszfer biztosítása az oktatás területén a beiratkozások számának növelése és a menekült gyermekek iskolába járásának előmozdítása érdekében	Oktatás – Védelem	ENSZ-szerv	34,0	34,0	34,0	–	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Testreszabott és kulturálisan érzékeny egészségügyi szolgáltatások előmozdítása a szíriai menekültek számára	Egészségügy	ENSZ-szerv	10,0	10,0	10,0	–	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Életmentő elsődleges egészségügyi ellátás biztosítása a legvesélyeztetettebb csoportok számára és az ellenálló képességük erősítése mentális egészségügyi és pszichoszociális támogatás, rehabilitációs tevékenységek, valamint a nemi alapú erőszak túlélői számára biztosított védelmi támogatás révén	Egészségügy – Védelem	INGO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	A menekültek egészségügyi és pszichoszociális szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek elősegítése	Egészségügy	INGO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Szükséghelyzeti humanitárius fellépés a Törökországban élő szíriai menekültek vonatkozásában	Oktatás – védelem	INGO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	A menekültnépességet érintő fő védelmi kérdésekkel kapcsolatos kockázatok mérséklése célzott figyelemfelkeltés, az áldozatsegítő rendszerek erősítése, valamint speciális védelmi támogatás biztosítása révén	Védelem	INGO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Többoldalú és több ágazatra kiterjedő reakálási mechanizmus, amely javítja az inkluzív és minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést a legvesélyeztetettebb törökországi szíriai és nem szíriai menekültek számára, beleértve a fogyatékosággal élő személyeket (Izmir és Iztambul városa)	Egészségügy	INGO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	A legvesélyeztetettebb menekült nők és lányok támogatása a szexuális és reprodukív egészségügyi szolgáltatásokhoz, valamint a szexuális és nemi alapú erőszakkal kapcsolatos szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén	Egészségügy – védelem	ENSZ-szerv	9,0	9,0	9,0	–	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	–

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján (2018. április).

IIIb. MELLÉKLET**Az ellenőrzött projektek teljesítménye**

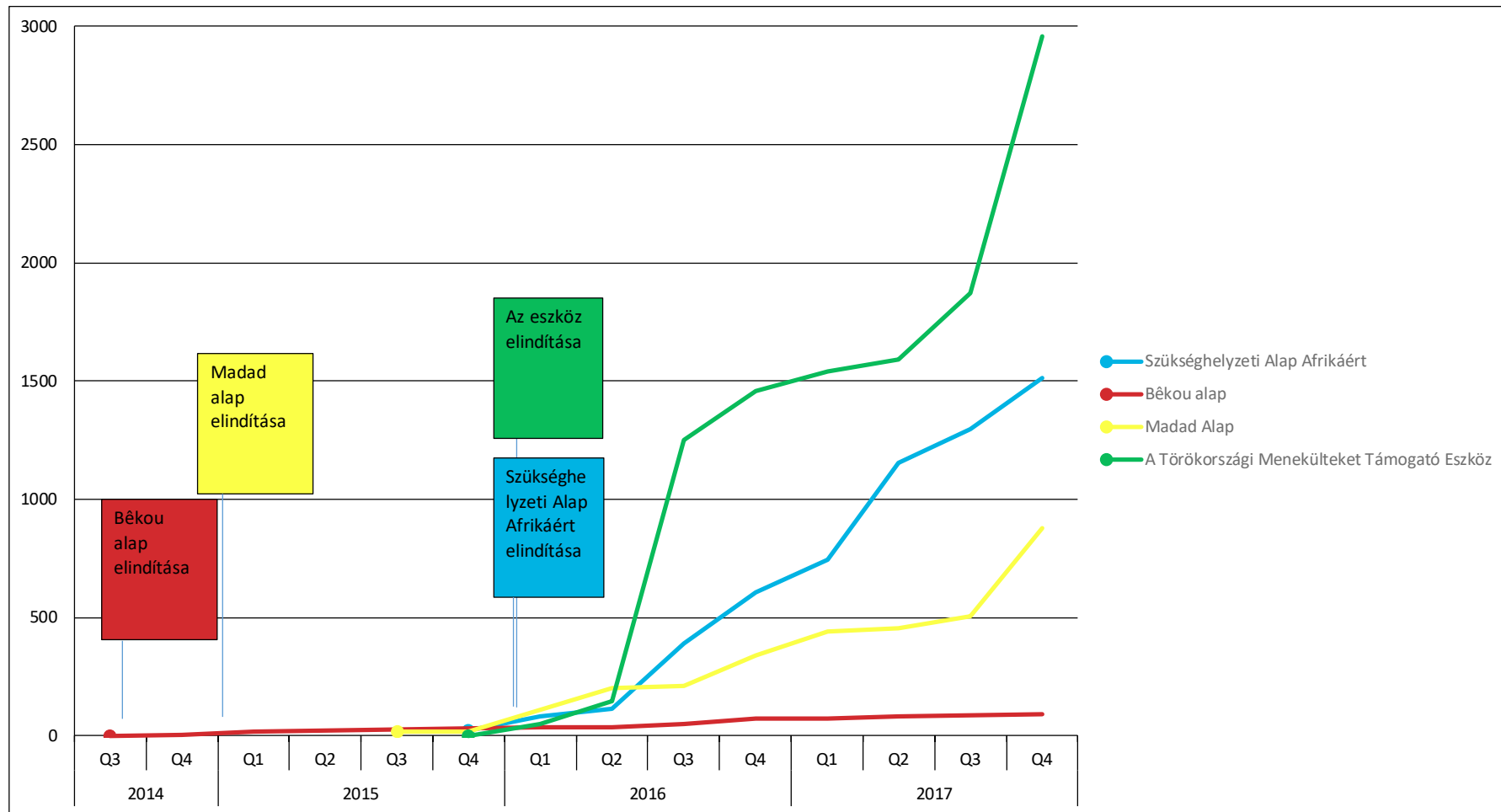
Sorszám	A projekt megnevezése	Ágazat	A partner típusa	Kialakítás		Végrehajtás		Eredményesség		Átmenetre irányuló/kivonulási stratégia
				Relevancia	Megfelelő időben	Költségvetés	Outputok megvalósultak	Végeredmények megvalósultak		
1	A szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) egy többcélú képzézatutalási rendszer, amely a törökországi menekültek mindennapi szükségleteit hivatott kezelni.	Alapvető szükségletek	ENSZ-szerv							
2	Védelem és tartós megoldások biztosítása a törökországi menekültek és menedékkérők számára (1. eredmény: ellenőrzés lefolytatása)	Védelem	ENSZ-szerv							Nem alkalmazandó
	Védelem és tartós megoldások biztosítása a törökországi menekültek és menedékkérők számára (2-4. eredmény: nyilvántartásba vétel és védelmi tevékenységek)									
3	Feltételekhez kötött képzétranszfer biztosítása az oktatás területén a beiratkozások számának növelése és a menekült gyermekek iskolába járásának előmozdítása érdekében	Oktatás – védelem	ENSZ-szerv					Nincs adat		
4	Testreszabott és kulturálisan érzékeny egészségügyi szolgáltatások előmozdítása a síriai menekültek számára	Egészségügy	ENSZ-szerv							
5	Életmentő elsődleges egészségügyi ellátás biztosítása a legkiszolgáltatottabb csoportok számára és az ellenálló képességük erősítése mentális egészségügyi és pszichoszociális támogatás, rehabilitációs tevékenységek, valamint a nem alapú erőszak túlélői számára biztosított védelmi támogatás révén	Egészségügy – védelem	INGO							
6	A menekültek egészségügyi és pszichoszociális szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek elősegítése	Egészségügy	INGO							
7	Szükséghelyzeti humanitárius fellépés a Törökországban élő síriai menekültek vonatkozásában	Oktatás – védelem	INGO							
8	A menekültnépességet érintő fő védelmi kérdésekkel kapcsolatos kockázatok mérséklése célzott figyelemfelkeltés, az áldozatségi rendszerek erősítése, valamint speciális védelmi támogatás biztosítása révén	Védelem	INGO							
9	Többoldalú és több ágazatra kiterjedő reakálási mechanizmus, amely javítja az inkluzív és minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést a legveszélyeztetettebb törökországi síriai és nem síriai menekültek számára, beleértve a fogyatékkal élő személyeket (Izmir és Iztambul városa)	Egészségügy	INGO							
10	A legkiszolgáltatottabb menekült nők és lányok támogatása a szexuális és reprodukív egészségügyi szolgáltatásokhoz, valamint a szexuális és nem alapú erőszakkal kapcsolatos szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén	Egészségügy – védelem	ENSZ-szerv							

Relevancia	Időtartam	Költségvetés	Outputok	Végeredmények	Átmenet
Kielégítő	Nincs hosszabbítás	> 80%-os felhasználás	Teljes mértékben teljesültek	Teljes mértékben teljesültek	Végbement
Nagyrészt kielégítő	Meghosszabbítva, de nincsenek változások a tevékenységekben	Nem alkalmazandó	Nagyrészt teljesültek	Nagyrészt teljesültek	Megállapodás született
Nagyrészt nem kielégítő	Nem alkalmazandó	Alacsony szintű költségvetés-felhasználás	Nagyrészt nem teljesültek	Nagyrészt nem teljesültek	Tárgyalás alatt
Nem kielégítő	Meghosszabbítva, változások a tevékenységek terén	Kiegészítő finanszírozást kellett biztosítani	Nem teljesültek	Nem teljesültek	Nincsenek kész tervek

Forrás: Európai Számvevőszék.

IV. MELLÉKLET**A Törökországban 2018-ban készített ellenőrzési interjúk jegyzéke**

Látogatás	Felkeresett szervezet neve
Január 22.	Uniós képviselet, nagykövet, ECHO-iroda
Január 22.	Élelmezési Világprogram (WFP)
Január 23.	A szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) közös igazgatási egysége
Január 23.	Egészségügyi Világszervezet (WHO)
Január 23.	Egészségügyi Minisztérium
Január 24.	Családügyi és Szociálpolitikai Minisztérium
Január 24.	Az ENSZ Népesedési Alapja (UNFPA)
Január 24.	Belügyminisztérium – Migrációkezelési Főigazgatóság (DGMM)
Január 24.	International Medical Corps
Január 24.	Nemzeti Oktatási Minisztérium
Január 25.	Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR) Hivatala
Január 25.	KfW fejlesztési bank
Január 25.	Világbank
Január 25.	Vészhelyzet- és Katasztrófakezelési Elnökség (AFAD)
Január 25.	Az ENSZ Gyermekalapja (UNICEF)
Január 25.	Handicap International
Január 25.	Az ENSZ Népesedési Alapja (UNFPA)
Január 25.	ECHO isztambuli iroda
Január 26.	CCTE- és ESSN-kedvezményezettek
Január 26.	Szociális Támogatási és Szolidaritási Alapítvány (SASF)
Január 26.	Médecins du Monde
Január 26.	Egészségügyi Világszervezet (WHO)
Január 29.	A Török Vörös Félhold szolgáltatóközpontja
Január 29.	Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala (UNHCR)
Január 29.	Szociális Támogatási és Szolidaritási Alapítvány (SASF)
Január 30.	CCTE- és ESSN-kedvezményezettek
Január 30.	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE)
Január 30.	Az ECHO gaziantepi irodája

VI. MELLÉKLET**Az Eszköz szerződéskötési gyorsasága az uniós vagyongazdálkodási alapokhoz képest (millió euró)**

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

VII. MELLÉKLET

A törökországi menekülteknek nyújtott uniós támogatás összetettsége az oktatási ágazat példáján keresztül

A finanszírozás forrása	Eszköz	Iskolarendszeren kívüli oktatás	Télielés és alapvető szükségletekre irányuló utalványok	Gyermekvédelem	Feltételekhez kötött képzéstranszfer az oktatás területén	Iskolabuszos szállítás	Tanárok képzése és foglalkoztatása	Török nyelvórák	Kisgyermekkor	Felsőbb szintű és szakképzés	Iskolai infrastruktúra	Iskolai berendezések és felszerelések	Fenntartható energia iskolák számára	Egyéb (például intézményi támogatás)
Törökországi menekültek támogató eszköz (FRIT)	FRIT ECHO	● ●	● ●	●	●	●								
	FRIT Madad Alap	●		● ●	●	● ●	● ●	● ●	●	● ● ● ●	● ● ●	● ● ●	●	● ●
	FRIT IPA	●		●		●	●	●			● ● ●	● ● ● ●		●
Uniós finanszírozás (a FRIT keretein kívül)	Madad a FRIT keretein kívül	●		●			●	●			●			●
	IPA a FRIT keretein kívül			●			●			●				●
Uniós tagállamok (a FRIT keretein kívül)	Németország példája	●		● ●			● ● ●	●		●	●	●		●

● MoNE

● UNICEF

● UNHCR

● Világbank

● KfW

● Concern Worldwide

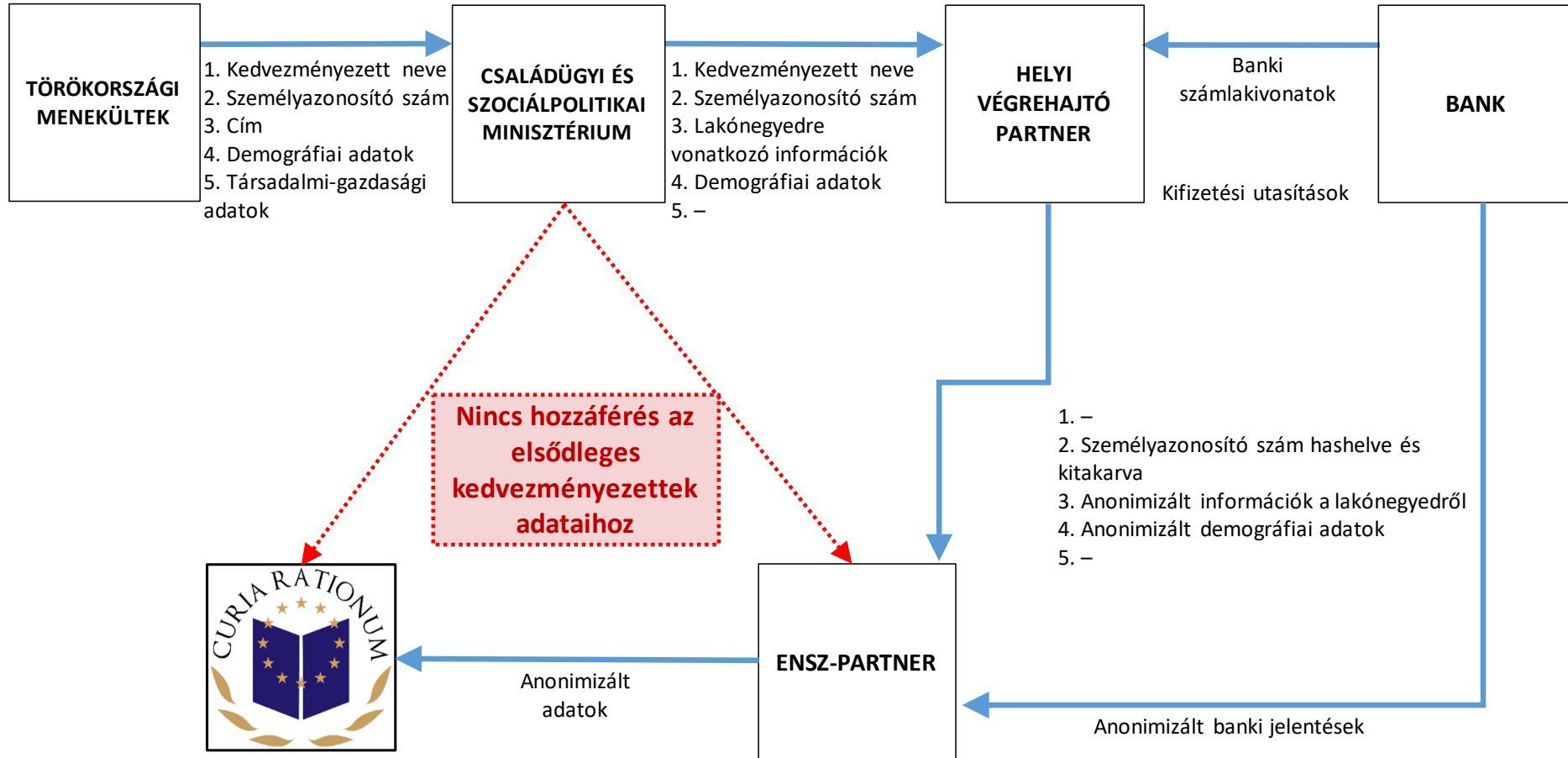
● DAAD

● Spark

● IOM

● GiZ

Forrás: Európai Számvevőszék.

VIII. MELLÉKLET**A szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) kedvezményezettjeivel kapcsolatos adatáramlás és az adatokhoz való hozzáférés korlátai**

Forrás: Európai Számvevőszék.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„A TÖRÖKORSZÁGI MENEKÜLTEKET TÁMOGATÓ ESZKÖZ: HASZNOS SEGÍTSÉG, DE FOKOZNI KELL A KÖLTSÉGHATÉKONYSÁGOT”

ÖSSZEFOGLALÁS

III. Az eszköz áll a 2016. márciusi EU–Törökország nyilatkozat középpontjában. Az EU–Törökország nyilatkozatnak nagy szerepe volt az Európai Uniót 2015 végén és 2016 elején jelentős teher alá helyező akut migrációs válság kezelésében. Az EU–Törökország nyilatkozat elfogadását követően a görög szigetekre érkező menekültek beáramlása szinte egyik napról a másikra megszűnt, és a szabálytalan határátlépésekkel összefüggő halálesetek száma több mint 95 %-kal visszaesett.

Az eszköz a nyilatkozat egyetlen olyan eleme, amely azonnal működésbe lépett, és amely következetes eredményeket hozott az elmúlt két évben, alátámasztva ezzel, hogy az EU képes a politikai szereplők és a nyilvánosság számára egyaránt kézzelfogható és látható módon teljesíteni kötelezettségvállalásait. Az elmúlt két évben az eszköz kiemelt uniós kezdeményezéssé vált, és modellként szolgál az összehangolt uniós támogatás végrehajtásához az EU alakulóban lévő migrációs politikájának kontextusában.

Az eszköz lehetővé tette az EU-ban 3 milliárd EUR gyors mozgósítását és a menekültek számára Törökországban nyújtott tagállami támogatást a meglévő uniós eszközök összehangolt módon történő felhasználásával. Egy politikailag ingatag – többek között egy sikertelen törökországi puccskísérletet is magában foglaló – időszakban 3 milliárd EUR elkülönítésére és lekötésére, valamint közel 2 milliárd EUR kifizetésére került sor 20 hónapon belül az EU eljárási és jogi keretével teljes összhangban.

A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy a projektek többsége elérte várt outputjait. A legnagyobb projekt, az elkülönített finanszírozás 76 %-át képviselő szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN), kielégítően megvalósította célkitűzéseit. Emellett a Bizottság megjegyzi, hogy az ellenőrzött időszakban csak két projekt fejeződött be, mivel a projektek többségét meg kellett hosszabbítani, főként a rendkívüli kihívást jelentő körülmények miatt.

IV. A Bizottság megjegyzi, hogy valóban mindkét prioritási terület programozására sor került, és hogy a települési infrastruktúrát érintő beavatkozásokra nem kerülhetett sor, mivel a Törökország által finanszírozásra benyújtott tényleges projektek nem voltak kellően érettek.

V. A Bizottság véleménye szerint a hasonló típusú tevékenységek párhuzamos eszközökön keresztül történő támogatása komplementaritást tett lehetővé, és nem eredményezett párhuzamosságot vagy átfedést, lehetővé tette továbbá a Bizottság számára a gyorsabb reagálást, mivel különböző időpontokban különböző eszközök mozgósítására került sor.

Az eszköz egy koordinációs mechanizmus, amelynek célja, hogy koordinálja az uniós költségvetési és tagállami források mozgósítását, *és párhuzamosan* biztosítja a meglévő eszközök mozgósítását.

VI. A Bizottság szeretne rámutatni arra, hogy más példák is vannak a komplementaritásra: az oktatás területén például szolgál többek között, hogy közvetlen támogatás mozgósítására került sor a Nemzeti Oktatási Minisztérium számára a Feltételes iskoláztatási készpénztámogatás (CCTE) kiegészítéseként. Ezen ágazatban az iskolarendszerű oktatás számára nyújtott támogatás alapvetően az iskolai oktatáshoz való hozzáférés gazdasági akadályainak kezelésére és alternatív tanterv iskolán kívüli gyermekek számára történő kidolgozására irányult.

Az egészségügyi ágazatban a koordinációs erőfeszítések a nemzetközi nem kormányzati szervezetek által működtetett klinikáknak a migránsokat fogadó egészségügyi központok Egészségügyi Minisztérium által irányított rendszerébe történő progresszív integrációját eredményezték.

A második részlet keretében az ESSN átalakítását egyedi igényekre szabott társadalmi-gazdasági támogatással kell kiegészíteni az ESSN-kedvezményezettekről történő átfogó profilalkotást követően.

VII. A Bizottság fel szeretné hívni a figyelmet arra, hogy a Számvevőszék által egy korábbi ellenőrzési jelentésben megfogalmazott ajánlásra tekintettel a költségvetések immár módszeresen elemzésre kerülnek a javaslatok értékelésekor.

2017 végétől ezen értékelést megfelelően tükrözi a minden támogatás odaítélése előtt kötelezően kitöltendő eredménytábla. A szóban forgó jelentéshez mintául vett projektek odaítélésére 2017 vége előtt került sor.

A Bizottságot kötik a Fafa¹ hatályos előírásai, amelyek egyértelmű – legfeljebb 7 %-os – előfinanszírozási és közvetettköltség-szinteket határoz meg. Mivel azonban az ENSZ-szervezet 7 %-ról általánosan 6,5 %-ra csökkentette közvetett támogatási költségeit, a második ESSN-megállapodás esetében szintén csökkentek a közvetett támogatási költségek. A Bizottság továbbra is arra ösztönzi a partnereket, hogy csökkentsék a nagy volumenű készpénzműveletek közvetettköltség-szintjeit, de csökkentésre csak a partner beleegyezése esetén van lehetőség.

VIII. Mivel a Bizottság nem köthet közvetlenül szerződést egy kormányzati szervezettel, a szerződéses kapcsolat a Bizottság és a nemzetközi szervezet között áll fenn a Fafa-val összhangban. Az adatokat ezért nem közvetlenül a Bizottsággal, hanem a partneren keresztül osztják meg nyomonkövetési céllal.

A Bizottság elismeri, hogy a partnerek az adatvédelmi szabályozással kapcsolatos jogi akadályok miatt nem fértek hozzá teljes mértékben a kedvezményezettek adataihoz. Ennek ellenére az említett akadályok engedte lehető legszilárdabb rendszereket állították fel.

Az ESSN készpénztámogatási programot illetően a partnerekkel a helyi végrehajtó partneren keresztül megosztott adatok lehetővé teszik megalapozott ellenőrzések elvégzését.

Végezetül, a partnerek és a Bizottság továbbra is szót emelnek a török hatóságoknál az adatokhoz való jobb hozzáférés érdekében. Az utóbbi hónapokban előrelépés történt e területen, mivel a partnerek hozzáférést kaptak például a pénzügyi platformhoz.

IX. A mutatók és célok véglegesítése jelenleg zajlik, a nyilvános beszámolás pedig azért volt korlátozott, mert az eszköz nyomon követése még annak kísérleti szakaszában volt.

Az eszköz jogi kerete csak az eszköz eredményeiről való beszámolást írja elő a Bizottság számára. A Bizottság más eszközök útján számol be a Törökországnak nyújtott támogatás egészéről.

X. Fontos figyelembe venni a projektek célját, összetettségét és példátlan volumenét. Az időkeretet, a költségvetést vagy az outputokat/végeredményeket érintő módosítások a célok eléréshez szükséges kiigazítások.

Az ESSN mint az elkülönített finanszírozás 76 %-át képviselő legnagyobb projekt kielégítően megvalósította célkitűzéseit. E projekt gyors növekedése, valamint annak a népesség elérésében mutatott eredményessége továbbra is példa nélküli.

XI. A Bizottság valamennyi ajánlást elfogadja.

Negyedik franciabekezdés: Jóllehet az ESSN és a CCTE már rendkívül költséghatékony humanitárius mércével mérve, a Bizottság tárgyalásokat fog folytatni partnereivel a lehető legkisebb közvetett költségekről (lásd a fenti VII. pontot és a 4. ajánlás a) pontját).

¹ Fafa: az Európai Közösség és az Egyesült Nemzetek között 2003-ban létrejött pénzügyi és adminisztratív keretmegállapodás.

Ötödik franciabekezdés: A Bizottság továbbra is közben fog járni a török hatóságoknál a (nemzetközi) nem kormányzati szervezetek törökországi működési környezetének javítása érdekében.

BEVEZETÉS

7. A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy az eszköz esetében két részletet kell programozni és lekötni 2016–2017-ben, illetve 2018–2020-ban. Ez azt jelenti, hogy az eszközzel kapcsolatos átmenetre irányuló vagy kivonulási stratégiákat a második részlet létezésének figyelembevételével kell értékelni.

10. A Bizottság megjegyzi, hogy az Európai Parlament tagjai meg vannak hívva az irányítóbizottság ülésére, és rendszeresen jelen vannak ezen üléseken, ezáltal biztosítva az eszköz nagyobb elszámoltathatóságát.

ÉSZREVÉTELEK

19.

c) A Bizottság megjegyzi, hogy a nem szíriai menekültek szükségleteit az eszköz mindkét ága keretében figyelembe vették egy úgynevezett „egy menekült” megközelítésben az állampolgárság/származás alapján történő hátrányos megkülönböztetés nélkül.

1. háttérmagyarázat. Az ESSN: innovatív projektialakítás a menekültek szükségleteinek kezelése érdekében

A Bizottság hangsúlyozni szeretné a már több mint 1,3 millió kedvezményezettet elérő és célkitűzéseit ezért kielégítően megvalósított ESSN innovatív és ambiciózus jellegét.

28.

a) A Bizottság meg szeretné erősíteni, hogy az érintett projektekkel kapcsolatos szerződéskötésekre a hatályos jogi kerettel összhangban került sor.

32. A Bizottság véleménye szerint a hasonló típusú tevékenységek párhuzamos eszközökön keresztül történő támogatása komplementaritást tett lehetővé, és nem eredményezett párhuzamosságot vagy átfedést. Ez lehetővé tette a Bizottság számára a gyorsabb reagálást, mivel különböző időpontokban különböző eszközök mozgósítására került sor, ami döntő jelentőséggel bír a szükséghelyzeti beavatkozások szempontjából.

Emellett a különböző eszközök különböző végrehajtó partnerekkel azonos ágazatokban és azonos céllal hasonló tevékenységekre történő felhasználása az eszköz mint többféle uniós eszköz koordinálására szolgáló mechanizmus jellegéből ered.

3. háttérmagyarázat. Példák a különböző eszközök keretében finanszírozott hasonló tevékenységekre

Oktatás

A Bizottság fel szeretné hívni a figyelmet arra a tényre, hogy az irányítás és a koordináció bonyolultsága ellenére nem fordult elő átfedés vagy párhuzamosság.

Védelem

Első franciabekezdés: A Bizottság véleménye szerint a Számvevőszék által említett példa valójában a koordinációs mechanizmus eredményességére mutat rá. Ahelyett, hogy egy projekt kettős finanszírozásban részesült volna, a bizottsági szolgálatok egymással szorosan együttműködve biztosították, hogy a partner a megfelelő finanszírozáshoz jusson hozzá a tevékenységek megfelelő típusához.

Második franciabekezdés: Rendeltetése szerint az eszköz eredménymérési kerete kizárólag az eszköz által finanszírozott projektekre terjed ki.

33. A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy a hasonló típusú tevékenységek párhuzamos eszközökön keresztül történő támogatása komplementaritást tett lehetővé, és nem eredményezett párhuzamosságot vagy átfedést, lehetővé tette továbbá a Bizottság számára a gyorsabb reagálást, mivel különböző időpontokban különböző eszközök mozgósítására került sor.

Az eszköz egy koordinációs mechanizmus, amelynek célja, hogy koordinálja az uniós költségvetési és tagállami források mozgósítását, és *párhuzamosan* biztosítja a meglévő eszközök mozgósítását. A jelentés nem azonosított egyetlen párhuzamossági vagy átfedési esetet sem, ami arra enged következtetni a Bizottságot, hogy az eszköz koordinációja eredményes volt.

34. A Bizottság minden ágazatban igyekezett biztosítani a maximális komplementaritást. Az egészségügy mellett példaként hozható fel többek között a közvetlen támogatás oktatásban történő mozgósítása az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága által az oktatás területén az Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága által végrehajtott feltételes készpénz-támogatással együtt.

Közös végrehajtási tervek kialakítása rendkívül időigényes lett volna, aláásva ezzel a gyors forrásmozgósítás célkitűzését. A 2016-os törökországi körülmények és a válaszadással összefüggő hatalmas hiányosságok az előrehaladás helyett az eredmények felmutatásának gyorsaságára való összpontosítást tettek szükségessé.

A Bizottság meg fogja vizsgálni a humanitárius és a nem humanitárius támogatás kiegészítő jellege és koherenciája javításának lehetőségét.

35. A Bizottság a következőkre szeretné felhívni a figyelmet:

i. A humanitárius támogatás átalakítása és megszüntetése az eszköz második részletével kapcsolatos stratégia szerves részét képezi. Az utóbbi megvitatása főként szakpolitikai/ágazati, nem pedig projektszinten zajlik. A Bizottság úgy járt el a Tanács által 2018 júniusában elismert 2016. március 18-i EU–Törökország nyilatkozatban tett kötelezettségvállalás alapján, hogy lesz egy második részlet, és a végrehajtási időszak ezért 2018-on túlnyúlik majd.

ii. Az igazgatási keret egy belső tervezési dokumentum, amelynek célja a végrehajtás nyomon követésének megkönnyítése. Mint ilyen, az egy folyamatosan alakuló dokumentum, amelynek alkalmazkodnia kell a változó helyi körülményekhez. Az igazgatási keret egyértelműen azonosítja azokat a körülményektől függő kockázatokat, amelyek veszélyeztethetik a végrehajtást és az átmenetet. Sok ilyen kockázat ténylegesen is bekövetkezett, késleltetve ezzel e folyamatot a Bizottság és partnerei által megtett kockázatmérséklő intézkedések ellenére.

iii. Az átmenet csak akkor valósítható meg, ha a projektek kellően éretté váltak. A projektek többsége esetében nem ez volt a helyzet az első 18 hónapban, amikor legtöbbjük éppen csak elindulni látszott. Különösen ez volt a helyzet a kiemelt projektek esetében.

4. háttérmagyarázat. Példák az átmenetet célzó helyes, illetve gyenge stratégiákra

Ötödik bekezdés: Az ESSN finanszírozása 2019 elejéig tart (a projektek elindulásától és az átváltási árfolyamtól függően). Az átmenet a projekt esetében bizonyos szintű érettséget és az átadásban közreműködő szereplők bizonyos szintű kapacitását igényli. Egy korai átmenet a nem megfelelő kivonulás kockázatával járna, alkalmasint a segítségnyújtás megszakadását előidézve. Az átmenettel és a kivonulással kapcsolatos eszmecserék folyamatban vannak és a törökországi menekülteket támogató eszköz II. szakasza keretében vannak tervbe véve.

38.

a) Egy közelmúltbeli ellenőrzési jelentésre tekintettel a Bizottság lépéseket tett annak biztosítására, hogy a költségvetésbe állított költségek elemzésére minden projektjavaslat esetében következetesen és átfogóan kerüljön sor. A kötelező eredménytábla mellett az egységes formanyomtatvány 2017 végétől egy új mezőt is tartalmaz, amelyben a projektek közvetlen költségei le vannak bontva műveleti költségekre és támogatási költségre. A szóban forgó jelentésben mintául vett projektek odaítélésére 2017 vége előtt került sor.

b) A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy az egy kedvezményezettre eső költség a projektek többségében különösen körülmény- és helyzet-specifikus. Ezért a költségek elemzése és számszerű referenciaértékek alkalmazása nehézségekbe ütközik, és a javaslatok közötti összehasonlító elemzés nem feltétlenül releváns minden esetben a nyújtott szolgáltatás jellege és fejlődése, a fennálló adminisztratív akadályok és az üzleti modell átalakulása miatt.

A Bizottság egyetért azzal, hogy nehézségekbe ütközik a költségvetésekkel kapcsolatos referenciaértékek meghatározása.

A szakértők és tisztviselők tömören értékelik a projektek költséghatékonyságát.

Mivel minden egyes projekt időhöz és helyhez kötött egyedi igényfelmérésen alapul, a Bizottság projektspecifikus értékeléseket végez, de a javaslatok közötti összehasonlító elemzés nem feltétlenül releváns minden esetben.

5. háttérmagyarázat. Példák a költségek észszerűségének elégtelen értékelésére

Első bekezdés: Lásd a 38. bekezdés a) pontjára adott válaszokat.

Második bekezdés: E konkrét projekt esetében az egy kedvezményezettre eső költség nem hasonlítható össze az egyes támogatások között, mivel a nyújtott szolgáltatások nagyon eltérőek voltak. A nyújtott szolgáltatások jellege a kezdetben jelentős számú kedvezményezett számára nyújtott, elsődleges egészségügyi ellátásra irányuló szolgáltatásokból kisebb számú kedvezményezett számára nyújtott, műtét utáni és fizikai rehabilitációs ellátássá fejlődött.

Az üzleti modell szintén projektenként eltér: ebben az esetben a partner arra irányuló modellje, hogy mind az elsődleges, mind a másodlagos egészségügyi ellátására irányuló szolgáltatásokat ugyanazon létesítménybe integrálja, lehetővé tette egyes támogatási költségek csökkentését, míg más egészségügyi projektek különböző létesítményeket támogattak, különböző egészségügyi ellátási szolgáltatásokhoz voltak igazítva, és ezért magasabb támogatási költségekkel jártak.

40. A Bizottságot kötik a FAFA azon részletességi szintre vonatkozó előírásai, amelyet megkövetelhet a partnereitől. A FAFA feltételeinek megváltoztatása a partnerek beleegyezésétől függ, és a Bizottság nem változtathatja meg azokat egyoldalúan. A Bizottság mindazonáltal ragaszkodott ahhoz, hogy több információhoz jusson, nem utolsósorban a végrehajtó partnereknek juttatott támogatásokat illetően. Erre a költségek szöveges leírásának kontextusában került sor.

Azt is meg kell jegyezni, hogy az ENSZ által végrehajtott humanitárius projektek végrehajtására közvetett irányítás keretében kerül sor egy pilléres értékelést követően.

42. Az ESN egy belső teljesítménymutató volt, és az annak elfogadásáról való tárgyalásokon felmerült fő kérdések ihlették a Bizottság készpénzzel kapcsolatos iránymutató feljegyzését, amelyet különböző mértékben használtak minden későbbi nagy volumenű készpénztámogatási programban. Törökország helyzete rendkívül sajátos, különösen műveleteinek nagyságrendjét illetően, amely messze meghaladja az iránymutató feljegyzésben a nagy volumenű készpénztámogatásokat illetően említett 10 millió EUR összegű küszöböt.

43. A világ legtöbb humanitárius és fejlesztési projektjében a nemzeti kormányok meglévő rendszereik részeként nyújtott hozzájárulását nem viszonyítják konkrét projektek költségvetéséhez, hanem a projektek végrehajtásához rendelkezésre álló infrastruktúra részének tekintik azt.

Az átmenet szempontjából üdvözlendők a nemzeti kormány hozzájárulásai és az átvételi költségek. Nem szabad megkérdőjeleznünk az adományozók hozzájárulásait.

44.

a) A Bizottság törekedni fog a készpénztámogatási projektek közvetett költségeinek csökkentésére, mint azt már a készpénzzel kapcsolatos iránymutató feljegyzés is előírja (lásd az összefoglalás VII. pontját és a 4. ajánlás a) pontját is).

A Bizottság – mint az a kapcsolódó dokumentációból kiderül – megtárgyalta a partnerrel e projekt közvetett költségeinek szintjét. Erről azonban nem dönthet egyoldalúan. Mivel a FAFA előírásai szerint a közvetett költségek szintje legfeljebb 7 %-ot érhet el, és mivel a partner belső szabályzata, amelyet csak annak végrehajtó bizottsága módosíthat, úgy rendelkezik, hogy a közvetett költségeket 7 %-ban és 2017 végétől 6,5 % kell meghatározni, a tárgyalások korlátok közé voltak szorítva.

b) Ki kell emelni a helyi partnerség hozzáadott értékét, mivel az fontos előfeltétele volt a projekt sikerének. A helyi partnerek által kifejlesztett platform az érintett népesség felé való elszámoltathatósággal kapcsolatos döntő aspektusokat biztosít, lehetővé téve a kedvezményezettek nyomon követését és megfelelő időben történő tájékoztatását. A platform az az eszköz is egyben, amely arra szolgál, hogy információval lássák el a kedvezményezetteket konkrét helyzetükről, ha a kifizetéskor szabálytalanságokra derül fény.

A platform kezeléséért felelős partner által felszámított platformdíj százalékos aránya megfelel a valamely ENSZ-szervezet közreműködésével végrehajtott készpénztámogatási programok szokásos gyakorlatának. Ha a CCTE program esetében is azonos díjak felszámítására kerülne sor, az a finanszírozás megkettőzésével járna: e díjat pontosan azért nem foglalta magában a CCTE, mert a Bizottság nem fogadná el, hogy ugyanazért a szolgáltatásért kétszer fizessen.

c) A Bizottság minden erőfeszítést megtett az alacsonyabb előfinanszírozási szintekben való megállapodásra, de ezt nem fogadták el a partnerek, egyoldalúan pedig nem volt lehetőség a változtatásra. A Bizottságot kötik a FAFA előírásai.

45. A Bizottság ismét fel szeretné hívni a figyelmet arra, hogy a rugalmasság fontos szerepet tölt be a projektek végrehajtásában, mivel lehetővé teszi a partnerek számára, hogy az esetlegesen felmerülő jogi/adminisztratív vagy operatív nehézségek ellenére teljesíteni tudjanak a helyszínen. A költségmentes meghosszabbítások önmagukban nem feltétlenül késedelmek, hanem a gyakran áldatlan és kihívásokkal teli körülmények közötti megvalósítás biztosítására és kiigazítására szolgáló mechanizmusok. Ilyen meghosszabbítások nélkül a célkitűzések megvalósítása komoly akadályokba ütközhet, ami az erőforrások pazarlásához, vagyis nem megfelelő hatékonysághoz vezethet.

A projektek meghosszabbítása nincs módszeres hatással a projekt hatékonyságára vagy csökkenti módszeresen a végső kedvezményezettek rendelkezésére álló forrásokat. Azon ellenőrzött projekteket illetően, amelyek időtartamát meghosszabbították, a meghosszabbításokat gondosan nyomon követték. A meghosszabbítások semleges, ha nem egyenesen pozitív hatással lehetnek a projektek hatékonyságára.

A költségmentes meghosszabbítással járó további adminisztratív költségek általában igen csekélyek az azzal szerzett előnyökhöz képest, hogy a partner több időt kap tevékenységeinek végrehajtására olyan nehéz körülmények között, amelyek mellett az akadályokra nincs ráhatása. Az időtartam megállapodás szerinti meghosszabbítása nem jár továbbá összességében megnövekedett adminisztratív költségekkel, mivel a teljes struktúra nem feltétlenül áll fenn a projekt kezdetekor.

46. A Bizottság hangsúlyozni szeretné a partnerek arról való meggyőzésének fontosságát, hogy ambiciózus célokat fogalmazzanak meg, és a partnerek ezek megvalósításában való segítségének jelentőségét. Ez volt a helyzet a projektek többsége esetében, és a célok, még ha néhány esetben késve is, többnyire megvalósultak.

A Bizottság úgy véli, hogy ha a partnerek számára kevésbé ambiciózus eredmények célul tűzését is lehetővé tenné, ez nem ösztönözne eléggé a fejlődésre. Ugyanilyen fontos, hogy a partnerek tisztában legyenek azzal, hogy nem fogják megbüntetni őket, ha magasra teszik a lécet, de lehetőségük lesz szükség esetén módosításokat eszközölni célkitűzéseik megvalósítása érdekében.

6. háttérmagyarázat. Példák a késedelmekre és a projekteknél felmerült nehézségekre

2. projekt – Védelem és tartós megoldások biztosítása a törökországi menekültek és menedékkérők számára

A Bizottság egyetért azzal, hogy a partner adminisztratív és technikai nehézségek sokaságával szembesült a projekt végrehajtása során. A Bizottság a projekt ambiciózusságát és jelentőségét is hangsúlyozni szeretné, mivel egy ilyen nagyságrendű ellenőrzési folyamat valószínűleg több időt és erőforrást igénylő példátlan vállalkozás volt.

A megkezdett ellenőrzési folyamat üteme idővel felgyorsult. A projekt indulásakor, mivel a felvett személyzet még nem volt tapasztalt, az interjúk napi száma 10–15 volt. A projekt előrehaladtával a személyzet tapasztalatot szerzett, lehetővé téve a gyorsabb végrehajtást. A jelenlegi interjúszám 20–25-re emelkedett.

Ez az ellenőrzött személyek ellenőrzéskori körülbelül 1 milliós létszámát 2018 júliusától 1,82 millióra növelte.

10. projekt – A legkiszolgáltatottabb menekült nők és lányok támogatása

A Bizottság már megállapodott az Egészségügyi Minisztériummal egy egyértelmű áttérési folyamatban, amelynek célja a nők és lányok biztonságos helyeinek a migránsokat fogadó egészségügyi központok hálózatába történő teljes körű integrálása.

51. A kedvezményezettek személyes adataihoz való hozzáférés az adatvédelmi szabályokkal kapcsolatos szélesebb körű vita részét képezi. A partnerek számára készült, a nagy volumenű készpénztámogatásokról szóló bizottsági iránymutatás szerint az összes személyes adat védelmét illetően a nemzetközi és nemzeti adatvédelmi előírásokat tiszteletben tartó garanciákat kell kialakítani.

52. A Bizottság elismeri, hogy hiányosság áll fenn a személyes adatokhoz (a kedvezményezettek nevéhez) való hozzáférésben, de szeretné hangsúlyozni, hogy a kedvezményezettek nevéhez való hozzáférés hiánya ellenére a partnerek szilárd ellenőrzési mechanizmusokat építettek ki (lásd a VIII. pontra adott választ). Emellett a partnerek a banki portálhoz való autonóm hozzáférésre tettek szert, és egyedülálló azonosító rendszert fejlesztettek ki a téves bejegyzések kockázatának csökkentése érdekében (mivel minden kedvezményezett nevét és személyazonosító számát egy, a helyi végrehajtó partner által generált egyedi azonosító szám helyettesítette).

54. Az eszköz eredménymérési kerete kidolgozás alatt állt az ellenőrzés idején, és a Bizottság folytatja annak kidolgozását. Ezért nem léteznek az eredménymérési keretben rejlő hiányosságok, hanem csak átmeneti problémák, amelyeket apránként kezelnek.

a) A Bizottság megjegyzi, hogy az eredménymérési keret még kidolgozás alatt állt az ellenőrzés idején. A mutatók és célkitűzések véglegesítése jelenleg zajlik.

b) Valamennyi fejlesztési program értékelésében közös gond, hogy nehezen különíthető el, hogy ténylegesen mennyiben járult hozzá az eszköz a magas szintű mutatókhoz.

c) Az eszköz eredménymérési kerete rendeltetése szerint csak az eszköz keretében nyújtott támogatásra terjed ki.

d) A Bizottság ehhez hozzá kívánja tenni, hogy a védelmi mutatóknak az eszköz eredménymérési keretéből való kihagyására vonatkozó döntés többek között azon alapult, hogy a védelem egy elsődleges szempont, amelynek célja végső soron a szolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítése.

e) A Bizottság ki szeretné emelni, hogy mivel az eszköz által finanszírozott jelentős számú beavatkozás végrehajtása csak 2018-ban indult meg, nehéz beszámolni az eredményekről átfogó és sokatmondó módon.

f) Az eszköz eredménymérési kerete kísérleti szakaszban volt 2017-ben, és jelenleg zajlik a felülvizsgálata, ezért nem került még közzétételre.

56. A projektek némelyike még folyamatban van, és eredményességük ezért nem értékelhető teljes körűen a jelen szakaszban. Eredményeik értékelésének figyelembe kell vennie azokat a körülményeket, amelyek miatt a partnereknek szembesülniük kellett a végrehajtás során.

57. Az ESSN mára több mint 1,3 millió menekültet ért el.

Az adatok elemzése és a CCTE 1 felülvizsgálata alapján 450 000-re növelték a CCTE 2 célkitűzését az arra vonatkozó bizonyíték alapján, hogy a CCTE valóban hasznos eszköznek bizonyult az iskolán kívüli gyermekek elérésében.

60. A Bizottság szeretne rámutatni a gyors végrehajtás biztosításának fontosságára, mire tekintettel az adatok rendelkezésre állása miatt kulcsfontosságú volt a társadalmi-gazdasági helyett demográfiai kritériumok alkalmazása. Emellett az ESSN rendszert úgy alakították ki, hogy a lehető legnagyobb mértékben kövesse a nemzeti szociális védelmi rendszer előírásait, és ezért a demográfiai kritériumok elsőbbséget élveztek a török kormány hozzájárulásával.

A Bizottság azt is szeretné hangsúlyozni, hogy tanulmányok és értékelések szerint a helytelen bevonások/kizárások aránya átlagosan sokkal magasabb hasonló projekteknél.

61. A kezdeti érték (100 török líra) meghatározására azt szem előtt tartva került sor, hogy a társadalmi kohézió érdekében ne lépjen túl a szegény török családok által a kormány szociális védelmi rendszerén (ISAS) keresztül jellemzően kapott támogatás értékét. A jelenlegi támogatási érték továbbá pozitív hatással jár, mint azt a partner által nyomon követett különböző eredménymutatók is alátámasztják. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a CCTE kedvezményezettjei körülbelül 80 %-ban megegyeznek az ESSN kedvezményezettjeivel, ami sokak számára ténylegesen növeli a támogatási értéket.

A készpénztámogatási programok támogatási értékét bármilyen körülmények között a befogadó közösségeknek nyújtott támogatáshoz kell mérni. Annak ellenére, hogy a támogatás értéke alacsonyabb a tényleges szükségleteknél, az elosztás utáni nyomon követés a kedvezményezettek gazdasági helyzetére és étel- és élelmiszer-fogyasztására gyakorolt jelentős hatást, valamint a(z) étel- és élelmiszer-fogyasztással és a megélhetéssel kapcsolatos negatív alkalmazkodási mechanizmusra való hagyatkozás egyértelmű visszaszorulását mutatta ki. Az ESSN 1 külső értékelése feltárta, hogy a kedvezményezettek szerint a háztartások lefedettsége nagyobb jelentőséggel bír, mint a támogatási érték megfelelése.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

64. A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy a projektek többsége elérte a várt outputokat. A szükséghelyzeti szociális védőháló (ESSN) mint az elkülönített finanszírozás 76 %-át képviselő legnagyobb projekt kielégítően megvalósította célkitűzéseit. Emellett a Bizottság megjegyzi, hogy az ellenőrzött időszakban csak két projekt fejeződött be, mivel a projektek többségét meg kellett hosszabbítani, főként a rendkívüli kihívást jelentő körülmények miatt.

65. A Bizottság hangsúlyozza, hogy valóban mindkét prioritási terület programozására sor került, és hogy a települési infrastruktúrát érintő beavatkozásokra nem kerülhetett sor, mivel a Törökország által finanszírozásra benyújtott tényleges projektek nem voltak kellően érettek.

1. ajánlás – Jobban kell kezelni a menekültek települési infrastruktúrával és társadalmi-gazdasági támogatással kapcsolatos szükségleteit

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

68. A Bizottság véleménye szerint a hasonló típusú tevékenységek párhuzamos eszközökön keresztül történő támogatása komplementaritást tett lehetővé, és nem eredményezett párhuzamosságot vagy átfedést, lehetővé tette továbbá a Bizottság számára a gyorsabb reagálást, mivel különböző időpontokban különböző eszközök mozgósítására került sor.

2. ajánlás – Észszerűbbé kell tenni a támogatást, és javítani kell annak komplementaritását

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

3. ajánlás – Stratégiát kell végrehajtani a humanitárius segítségnyújtásról a fejlesztési támogatásra való áttérés érdekében

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

4. ajánlás – Javítani kell a készpénztámogatási projektek hatékonyságán

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás végrehajtása nemcsak a Bizottságtól, hanem attól is függ, hogy a partnerek hajlandók-e elfogadni e feltételeket.

5. ajánlás – A török hatóságokkal együtt kezelni kell a működési környezet (nemzetközi) nem kormányzati szervezetek számára történő javításának szükségességét

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

72. A kedvezményezettek nevéhez való hozzáférés hiánya ellenére a partnerek szilárd ellenőrzési mechanizmusokat építettek ki. A partnerek, valamint a Bizottság továbbra is szót fognak emelni a török kormánytól az elsődleges adatokhoz való jobb hozzáférés érdekében, megfelelően figyelembe véve a jogi keretet.

6. ajánlás – Javítani kell a törökországi menekülteket támogató eszköz nyomon követését és a kapcsolódó beszámolást

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

a) A Bizottság továbbra is közben fog járni a török hatóságoknál e kérdésben annak érdekében, hogy a végrehajtó partnerek teljes körűen hozzáférjenek az adatokhoz, megfelelően figyelembe véve az alkalmazandó jogi keretet.

c) A Bizottság megjegyzi, hogy az eszköznek nem célja a törökországi menekültek részére történő minden uniós segítségnyújtás koordinálása; annak nyomon követéssel és beszámolással kapcsolatos feladatai kizárólag az eszköz keretében nyújtott támogatáshoz kapcsolódnak. A Bizottság – eltérő összefüggésben – jelenleg készíti a migrációs válsággal kapcsolatos támogatás végrehajtásáról szóló globális jelentését, amely ki fogja egészíteni az eszközre vonatkozó külön beszámolást.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.10.17
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.7.12
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.10.2
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.11.9

HU PDF ISBN 978-92-847-1127-7
HU HTML ISBN 978-92-847-1141-3

doi:10.2865/451405
doi:10.2865/251558

QJ-AB-18-025-HU-N
QJ-AB-18-025-HU-Q

A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz az Európai Unió válasza az Európai Tanács azon felhívására, hogy jelentős mértékű további támogatást kell biztosítani a törökországi menekültek számára. A mechanizmus az Uniótól és tagállamaitól származó segélyek felhasználását hivatott koordinálni és optimalizálni. Ellenőrzésünk az Eszköz irányításának, valamint az Eszköz humanitárius ága keretében eddig elért eredményeknek a vizsgálata révén arra kereste a választ, hogy az Eszköz eredményesen támogatta-e a menekülteket Törökországban. Megállapítottuk, hogy a Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz – nehéz körülmények közepette – gyorsan mozgósított 3 milliárd eurót a menekültválságra való gyors reagálás érdekében. Ugyanakkor nem teljes mértékben valósította meg azt a célját, hogy eredményesen koordinálja ezt a reagálást. Az ellenőrzött projektek hasznos segítséget nyújtottak a menekültek számára: a legtöbb projekt megvalósította a kitűzött outputokat, felük azonban még nem érte el a várt végeredményeket. Emellett megállapítottuk, hogy javítani lehetne a készpénztámogatási projektek hatékonyságán. Ezért azt a következtetést vonjuk le, hogy az Eszköz eredményesebb is lehetett volna és költséghatékonyabb is lehetne.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.