

Specialioji ataskaita

## Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė: naudinga parama, tačiau būtini patobulinimai siekiant užtikrinti, kad lėšos būtų racionaliau naudojamos

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

## AUDITO GRUPĖ

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikomis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiksmingumo auditą atliko III audito kolegija „Išorės veiksmai bei saugumas ir teisingumas“, kuriai vadovauja Europos Audito Rūmų narė Bettina Jakobsen, kuri taip pat buvo šios ataskaitos narė pranešėja. B. Jakobsen talkino kabineto vadovė Katja Mattfolk ir kabineto atašė Kim Storup; pagrindinis vadybininkas Alejandro Ballester Gallardo; užduoties vadovas Cyril Messein; auditoriai Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic ir Nikolaos Zompolas.



*Iš kairės į dešinę:* Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup

## TURINYS

	Dalis
Akronimai ir santrumpos	
Santrauka	I–XI
Įvadas	1–11
Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė	6–9
Priemonės valdymo komitetas	10–11
Audito apimtis ir metodas	12–15
Pastabos	16–63
Priemonė greitai sutelkė svarbią paramą, tačiau, kaip koordinavimo mechanizmas, nebuvo visiškai veiksminga	16–35
Taikant Priemonę buvo tinkamai tenkinami pagrindiniai pabėgėlių poreikiai, išskyrus poreikius, susijusius su savivaldos infrastruktūra ir socialine bei ekonomine parama	17–24
Taikant Priemonę buvo pasiektas jos tikslas per dvejus metus sudaryti sutarčių, kurių vertė – trys milijardai eurų	25–29
Priemonė prisidėjo prie pagerinto koordinavimo, tačiau nebuvo sistemingai užtikrinamas pagalbos optimizavimas ir papildomumas	30–35
Esant sudėtingoms aplinkybėms humanitariniai projektai padėjo pabėgėliams tenkinti jų pagrindinius poreikius, tačiau ne visada buvo užtikrinamas numatytas racionalus lėšų panaudojimas	36–63
Yra galimybių pagerinti projektų efektyvumą	38–47
Stebint pagalbos grynaisiais pinigais projektus ir vertinant rezultatus buvo trūkumų	48–54
Audituoti projektai turi teigiamos įtakos pabėgėliams, tačiau dar nepasiektos pusės jų numatytos išdavos	55–63
Išvada ir rekomendacijos	64–74
I priedas.    Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonei skirti nacionaliniai įnašai	
II priedas.    Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė: koordinavimo mechanizmas	
III A priedas.  Audituotų humanitarinių projektų apžvalga	

- III B priedas. Aduituotų projektų veiksmingumas
- IV priedas. 2018 m. Turkijoje surengtų audito interviu sąrašas
- V priedas. Pagrindinės su Priemone susijusios datos ir įvykiai
- VI priedas. Priemonės sutarčių sudarymo sparta palyginti su ES patikos fondais
- VII priedas. Pabėgėliams Turkijoje teikiamos ES pagalbos sudėtingumas. Švietimo sektoriaus pavyzdys
- VIII priedas. ESSN naudos gavėjų duomenų srautas ir prieigos prie duomenų apribojimai

Komisijos atsakymai

**AKRONIMAI IR SANTRUMPOS**

BVP	Bendrasis veiksmų planas
CCTE	Sąlyginis švietimui skirtų grynujų pinigų pervedimas
DG NEAR	Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas
DG ECHO	Europos civilinės saugos ir humanitarinės pagalbos operacijų generalinis direktoratas
EIB	Europos investicijų bankas
ERPB	Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas
ESSN	Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistema
IcSP	Priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos
JT	Jungtinės Tautos
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MVGD	Migracijos valdymo generalinis direktoratas (Turkija)
NŠM	Nacionalinio švietimo ministerija (Turkija)
PNPP	Pasirengimo narystei pagalbos priemonė
ŠSPM	Šeimos ir socialinės politikos ministerija (Turkija)
(T)NVO	(Tarptautinė) nevyriausybinė organizacija
VBP	Vystomojo bendradarbiavimo priemonė

## **SANTRAUKA**

I. Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė – tai ES atsakas į Europos Vadovų Tarybos raginimą skirti daug daugiau papildomų lėšų pabėgėliams Turkijoje remti. Tai – ES ir jos valstybių narių skirtos 3 milijardų eurų sumos koordinavimo ir optimizavimo mechanizmas. Parama apima humanitarinę ir nehumanitarinę veiklą: šioms veiklos kryptims atitinkamai skirti 1,4 milijardo eurų ir 1,6 milijardo eurų finansiniai asignavimai. Priemone siekiama padidinti pabėgėliams ir priimančiosioms bendruomenėms Turkijoje teikiamos paramos efektyvumą ir papildomumą.

II. Mūsų audito metu buvo tikrinama, ar pagal Priemonę buvo veiksmingai remiami pabėgėliai Turkijoje. Daugiausia dėmesio skyrėme pirmosios Priemonės išmokėjimo dalies valdymui ir iki šiol pagal jos humanitarinį segmentą pasiektiems rezultatams.

III. Mes nustatėme, kad Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė esant sudėtingoms aplinkybėms greitai iš ES biudžeto sutelkė 3 milijardų eurų sumą, o ES valstybės narės suteikė greitą atsaką į pabėgėlių krizę. Vis dėlto jos tikslas veiksmingai šį atsaką koordinuoti nebuvo visiškai pasiektas. Vykdamas audituotus projektus pabėgėliams buvo suteikta naudingos paramos, pasiekta didžioji dalis jų išdirbių, tačiau dar nepasiekti pusės jų numatyti rezultatai. Be to, mes nustatėme paramos grynaisiais pinigais projektų efektyvumo didinimo galimybių. Todėl mes darome išvadą, kad Priemonė galėjo būti veiksmingesnė ir kad ji galėjo užtikrinti, kad lėšos būtų racionaliau panaudojamos.

IV. Komisija prioritetinius pabėgėlių poreikius nustatė remdamasi išsamiu poreikių vertinimu. Tačiau dėl tarp Turkijos ir ES iškilusių nesutarimų, kaip patenkinti prioritetinius poreikius savivaldos infrastruktūros ir socialinės bei ekonominės paramos sritys buvo nepakankamai išnagrinėtos.

V. Pagal Priemonę buvo remiama panaši veiklos rūšis sveikatos ir švietimo sektoriuose taikant skirtingas priemones. Todėl koordinavimas buvo sudėtingesnis ir buvo paraleliai naudojamos skirtingos valdymo struktūros siekiant finansuoti panašius projektus.

- VI. Nors mes nustatėme kelis gerus pavyzdžius sveikatos sektoriuje, kuriame Komisija rėmė perėjimą nuo humanitarinės prie tvaresnės paramos vystymuisi, šis papildomumas nebuvo sistemingai užtikrinamas.
- VII. Mes taip pat nustatėme pagal Priemonę finansuojamų humanitarinių projektų efektyvumo gerinimo galimybių. Pirmiausia, Komisija, peržiūrėdama projektų pasiūlymus, nenuosekliai ir neišsamiai vertino biudžete numatytų išlaidų pagrįstumą. Antra, net jei jos atitikdavo teisinę sistemą, netiesioginės išlaidos, mokamos partneriams, įgyvendinantiems didelės apimties pagalbos grynaisiais pinigais projektus, buvo didelės, o išankstinių mokėjimų lygis nebuvo suderintas su faktiniais projektų netenkamų pinigų srautais.
- VIII. Komisija įdiegė tinkamas priemones, skirtas humanitariniams projektams stebėti. Pagrindinis trūkumas buvo Turkijos institucijų atsisakymas suteikti prieigą prie dviejų pagalbos grynaisiais pinigais projektų naudos gavėjų duomenų. Iš tikrųjų nei Komisija, nei Europos Audito Rūmai negalėjo atsekti projektų naudos gavėjų nuo jų registracijos iki mokėjimo.
- IX. Priemonės rezultatų sistema, kurią taikant teikiamos konsoliduotų rezultatų ataskaitos, vis dar buvo rengiama: dar nebuvo užbaigti aukšto lygio rodiklių ataskaitos pradiniai duomenys, riboženkliai ar kiekybiniai tikslai. Viešosios ataskaitos buvo ribotos ir neapėmė visos pabėgėliams Turkijoje teikiamos ES paramos.
- X. Visi audituoti humanitariniai projektai padėjo pabėgėliams patenkinti jų poreikius, daugiausia pasitelkiant pagalbą grynaisiais pinigais. Buvo gauti didžiosios jų dalies išdirbiai arba dauguma jų. Tačiau pusės jų numatytos išdavos dar nėra pasiektos, o devynis iš dešimties projektų reikėjo pratęsti. Sudėtinga veiklos aplinka buvo pagrindinis veiksnys, trukdantis laiku įgyvendinti TNVO valdomus projektus.
- XI. Ataskaitoje pateikiamos šešios rekomendacijos, skirtos pagerinti antrosios Priemonės biudžeto išmokėjimo dalies efektyvumą ir veiksmingumą. Komisija turėtų:
- geriau atsižvelgti į pabėgėlių poreikius, susijusius su savivaldos infrastruktūra ir socialine ir ekonomine parama;
  - pagerinti paramos optimizavimą ir papildomumą;
  - įgyvendinti perėjimo nuo humanitarinės pagalbos prie paramos vystymuisi strategiją;

- pagerinti pagalbos grynaisiais pinigais projektų efektyvumą;
- su Turkijos institucijomis atsižvelgti į poreikį pagerinti (T)NVO veiklos aplinką ir
- išplėsti Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonės stebėjimą ir ataskaitų teikimą.

## IVADAS

1. Nuo 1963 m. Turkiją ir ES sieja Asociacijos susitarimas. 1999 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Taryba suteikė Turkijai šalies kandidatės statusą, leidžiantį jai tapti ES nare, o 2005 m. buvo pradėtos derybos dėl stojimo. Turkija neabejotinai yra didžiausia ES pasirengimo narystei pagalbos priemonės (PNPP) naudos gavėja: šią priemonę ES naudoja siekdama parengti šalį kandidatės narystei ES, o jai skirti asignavimai 2007–2020 m. laikotarpiu siekia daugiau kaip 9 milijardus eurų<sup>1</sup>.

2. Dėl savo padėties Turkija daugeliui pabėgėlių yra ir pabėgėlius priimanti, ir tranzito šalis. Dėl padidėjusių migrantų srautų, kuriuos daugiausia nulėmė Sirijos konfliktas, Turkija yra priglaudusi daugiausia pabėgėlių pasaulyje: beveik 4 milijonus žmonių<sup>2</sup>. Tarp jų – apie 3,5 milijono sirų, iš kurių apie 94 % gyvena ne pabėgėlių stovyklose<sup>3</sup>. Nuo pat krizės pradžios Turkija pabėgėliams yra suteikusi daug nuolatinės paramos.

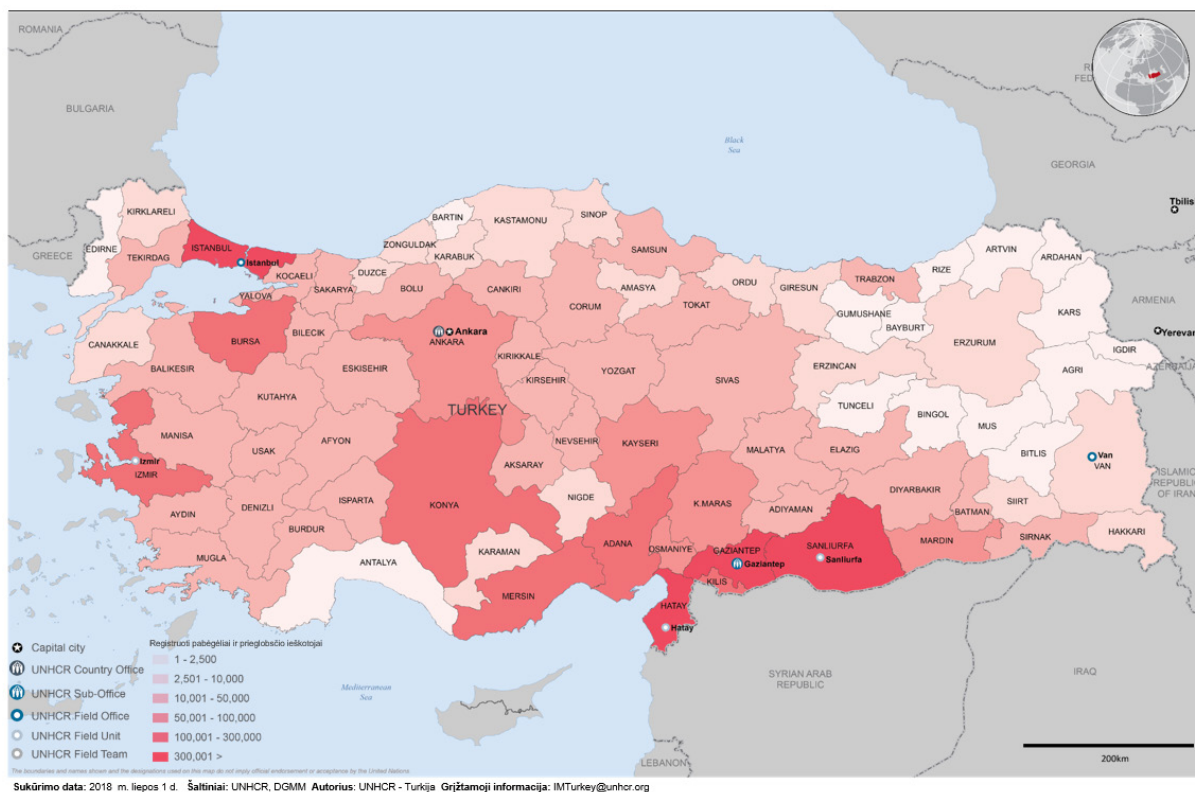
---

<sup>1</sup> Žr. Europos Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 7/2018 „ES pasirengimo narystei pagalba Turkijai“.

<sup>2</sup> Šaltinis: JTVPK, situacija 2018 m. gegužės 31 d. (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

<sup>3</sup> Pati Turkija suteikia pabėgėlio statusą tik tiems žmonėms, kurie yra nukentėję nuo įvykių Europoje. Ji suteikė sirams specialų statusą 2013 m., suteikdama jiems statusą „Sirai, kuriems suteikta laikinoji apsauga“. Mes šioje ataskaitoje vartojame terminą „pabėgėlis“, įvardydami visus žmones, ieškančius tarptautinės ar laikinos apsaugos, nebent būtų nurodyta kitaip.

## 1 žemėlapis. Pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų pasiskirstymas pagal provincijas Turkijoje 2018 m. birželio mėn.



Šaltinis: JTVPK.

3. Sirijos pabėgėlių krizė ne tik paveikė Turkiją: ji taip pat paveikė ES valstybes nares. Vien tik 2015 m. apie 850 000 pabėgėlių kirto Viduržemio jūrą iš Turkijos į Graikiją<sup>4</sup> ir prašė prieglobsčio ES šalyse. Po to, kai 2015 m. gegužės mėn. buvo priimta Europos migracijos darbotvarkė, ES ir jos valstybės narės ėmėsi keletu priemonių, kad pašalintų nustatytus sunkumus.

4. 2015 m. spalio 15 d. Komisija, siekdama padėti Turkijai valdyti migracijos krizę, pasiūlė bendrą ES ir Turkijos veiksmų planą (BVP). BVP nustatytos priemonės, kurias ES ir Turkija turi įgyvendinti, siekiamos a) suteikti paramą sirams, kuriems suteikta laikinoji apsauga ir juos priimančioms Turkijos bendruomenėms ir b) pagerinti bendradarbiavimą, kurio tikslas – užkirsti kelią neteisėtoms migracijos srautams į ES.

<sup>4</sup> ECHO informacijos suvestinė. Turkija. 2016 m. kovo mėn.

5. Pirmasis veiksmas, kurį pagal BVP turi vykdyti ES, buvo sutelkti didelę lėšų sumą „siekiant paremti Turkiją jai įveikiant iššūkį, kurį sukelia sirų, kuriems suteikta laikinoji apsauga, buvimas“<sup>5</sup>. Lėšos turėjo būti telkiamos kiek įmanoma lanksčiau ir greičiau. Komisija, kaip atsaką į šį reikalavimą, nustatė Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonę.

### ***Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė***

6. Ši priemonė yra koordinavimo mechanizmas, kuriuo siekiama padėti Turkijai „tenkinti neatidėliotinus pabėgėlių ir priimančiųjų bendruomenių, taip pat nacionalinių ir vietos valdžios institucijų humanitarinius ir vystymosi poreikius, susijusius su pabėgėlių srauto sukeltų padarinių valdymu ir šalinimu.“ Jos tikslai – suderinti ir racionalizuoti veiksmus, finansuojamus iš Sąjungos biudžeto ir dvišalių ES valstybių narių įnašų, ir padidinti paramos pabėgėliams ir priimančiosioms bendruomenėms Turkijoje veiksmingumą ir papildomumą<sup>6</sup>. Ši priemonė yra novatoriška lėšų telkimo priemonė, kuri skiriasi nuo kitų ES naudojamų lėšas telkiančių mechanizmų, kaip antai ES patikos fondų<sup>7</sup> (žr. **1 lentelę**).

---

<sup>5</sup> Visą BVP tekstą galima rasti [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm)

<sup>6</sup> Žr. Komisijos sprendimo C(2015) 9500 su pakeitimais, padarytais 2016 m. vasario 10 d. Komisijos sprendimu, 1 ir 2 straipsnius.

<sup>7</sup> „Patikos fondas“ – tai „teisinis susitarimas su atskira finansine struktūra, kuri sutelkia kelių paramos teikėjų lėšas siekiant kartu finansuoti veiksmą remiantis bendrai sutartais tikslais ir ataskaitų teikimo formatais“ (šaltinis: XI darbo dokumentas. ES patikos fondas. Europos Sąjungos 2018 finansinių metų bendrojo biudžeto projektas).

**1 lentelė. Pagrindiniai Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonės ypatumai palyginti su ES patikos fondais**

	Priemonė	ES patikos fondai
Įtraukta į ES biudžetą	X	
Sutelkimo mechanizmas	X	X
Fiksuoti paramos teikėjų įnašai	X	
Gali naudotis ir ne ES paramos teikėjai		X
Atsakomybė už projektų atranką		X
Konkreiti rezultatų sistema	X	X
Specialiosios metinės finansinės ataskaitos		X

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

7. Priemonės, kuri buvo nustatyta 2016 m. sausio 1 d., biudžetas sudaro 3 milijardus eurų, kurie turi būti panaudoti 2016 ir 2017 m.<sup>8</sup>. Iš šios sumos 1 milijardas eurų yra finansuojamas iš ES biudžeto, o 2 milijardai eurų – iš ES valstybių narių<sup>9</sup> (I priede parodyti Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonei skirti nacionaliniai įnašai). Teikiama parama apima humanitarinę ir nehumanitarinę veiklą: šioms veiklos kryptims atitinkamai skirti 1,4 milijardo eurų ir 1,6 milijardo eurų finansiniai asignavimai. Priemone koordinuojamas iš skirtingų taikomų priemonių skiriamas finansavimas (žr. **2 lentelę**).

<sup>8</sup> Žr. Komisijos sprendimo C(2015) 9500 su pakeitimais, padarytais 2016 m. vasario 10 d. Komisijos sprendimu, 4 ir 9 straipsnius.

<sup>9</sup> ES valstybės narės šiais 2 milijardais eurų prisidėjo kaip ES biudžetui skirtomis išorės asignuotomis pajamomis ir šie 2 milijardai eurų buvo priskirti Pasirengimo narystei pagalbos ir humanitarinės pagalbos priemonės biudžeto eilutėms. Taigi teisiniais terminais kalbant, Priemonė yra visiškai finansuojama iš ES biudžeto.

## 2 lentelė. Priemonės lėšų šaltiniai

Finansavimo priemonės (milijonais eurų)	ES biudžeto eilutė	ES biudžetas a)	Valstybių narių įnašai b)	Visas biudžetas pagal Priemonę (a+b)
Humanitarinė pagalba 1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Pasirengimo narystei pagalbos priemonė	22 02 03	650	910	1 560
Vystomojo bendradarbiavimo priemonė	21 02	20		20
Priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos	19 02 01	20		20
Nehumanitarinė pagalba, tarpinė suma 2)		690	910	1 600
<b>IŠ VISO (1+2)</b>		<b>1 000</b>	<b>2 000</b>	<b>3 000</b>

Šaltinis: Europos Komisijos „Pirmoji Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonės metinė ataskaita.“

8. Teikiant paramą daugiausia dėmesio skiriama šešioms prioritetinėms sritims: 1) humanitarinei pagalbai, 2) migracijos valdymui, 3) švietimui, 4) sveikatos priežiūrai, 5) savivaldos infrastruktūrai ir 6) socialinei bei ekonominei paramai<sup>10</sup>. Pagal Priemonę finansuojami projektai yra atrenkami ir įgyvendinami taikant pagrindines priemones (žr. **2 lentelę**), taigi laikantis jų taikomų taisyklių ir reikalavimų<sup>11</sup>. Tai apima įgyvendinimą per ES regioninį patikos fondą, sukurtą reaguojant į krizę Sirijoje – ES PF „Madad“) **II priede** išsamiau parodyta, kaip tai veikia.

9. 2016 m. kovo 18 d. ES ir Turkijos pareiškimė<sup>13</sup> Europos Vadovų Tarybos nariai ir Turkija patvirtino savo įsipareigojimą įgyvendinti BVP ir nutraukti neteisėtą migraciją iš Turkijos į Graikiją<sup>14</sup>. Šia proga jie taip pat sutarė iki 2018 m. pabaigos į Priemonės biudžetą įtraukti

<sup>10</sup> 2016 m. gegužės 12 d. antrojo valdymo komiteto protokolas.

<sup>11</sup> Žr. Komisijos sprendimo C(2015) 9500 su pakeitimais, padarytais 2016 m. vasario 10 d. Komisijos sprendimu, 6 straipsnio 3 dalį.

<sup>12</sup> ES PF „Madad“ buvo sukurtas 2014 m. gruodžio mėn. siekiant patenkinti ilgalaikius sirų pabėgėlių ekonominius, švietimo ir socialinius poreikius kaimyninėse šalyse, įskaitant Turkiją. Po to, kai buvo nustatyta Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė, dalis Priemonės lėšų yra įgyvendinama per ES PF „Madad“.

<sup>13</sup> Antrojo ES ir Turkijos pareiškimio tekstą galima rasti: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

<sup>14</sup> 2018 m. balandžio mėn. Komisija pranešė, kad „neteisėtai [iš Turkijos į Graikiją] atvykstančių asmenų skaičius išlieka 97 % mažesnis nei laikotarpiu iki pradėjus veikti Pareiškimui.“ Norėdami gauti daugiau išsamesnės informacijos, žr. „ES ir Turkijos pareiškimą „Po dvejų metų“

papildomą 3 milijardų eurų finansavimą. 2018 m. birželio 28 d. Europos Vadovų Taryba sutarė pradėti vykdyti antrąją Priemonės biudžeto išmokėjimo dalį.

### ***Priemonės valdymo komitetas***

10. Priemonę valdo valdymo komitetas, kuriam pirmininkauja Komisija ir kuris apima atstovus iš visų ES valstybių narių. Turkijos atstovai jo posėdžiuose dalyvauja patariamojo balso teise ir dalyvauja diskusijose, susijusiose su paramos įgyvendinimu. Valdymo komiteto vaidmuo – teikti strategines gaires. Tai apima „bendrų prioritetų, remtinių veiksmų, naudotinių priemonių nustatymą [...] ir veiksmų, finansuojamų pagal Priemonę, koordinavimą<sup>15</sup>. Jis taip pat atsakingas už veiksmų įgyvendinimo stebėjimą ir vertinimą.

11. Galutinė atsakomybė už veiksmų valdymą tenka Komisijai. Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas (DG NEAR) kartu su ES delegacija Turkijoje yra atsakingas už projektų, finansuojamų per PNPP, įgyvendinimą, tuo tarpu Europos civilinės saugos ir humanitarinės pagalbos operacijų generalinis direktoratas (DG ECHO) yra atsakingas už humanitarinį segmentą. Komisija taip pat atsakinga už projektus, įgyvendinamus per ES PF „Madad“.

### **AUDITO APIMTIS IR METODAS**

12. Mūsų tikslas buvo įvertinti Priemonės valdymą ir iki šiol pasiektus rezultatus. Auditas apėmė laikotarpį nuo Priemonės nustatymo dienos iki 2018 m. kovo 31 d. Pagrindinis audito klausimas buvo: „Ar Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė veiksmingai remia pabėgėlius Turkijoje?“. Šis klausimas buvo padalytas į du smulkesnius klausimus.

- a) Ar Priemonės, kaip mechanizmo, sąranga ir veikimas prisidėjo prie svarbios, greitos ir gerai koordinuotos paramos teikimo?

---

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en)

<sup>15</sup> Komisijos sprendimo C(2015) 9500 su pakeitimais, padarytais 2016 m. vasario 10 d. Komisijos sprendimu, 5 straipsnio 1 dalis.

Siekdami atsakyti į šį klausimą, mes nagrinėjome, ar Komisija nustatė prioritetinius pagėgėlių poreikius ir juos tenkino greitai ir koordinuotai.

- b) Ar buvo pasiekti numatyti pagal Priemonę finansuojamų humanitarinių projektų rezultatai?

Siekdami atsakyti į šį klausimą, mes nagrinėjome pagal Priemonę remiamų projektų imties įgyvendinimą, stebėjimą ir pasiektus rezultatus. Kadangi audito metu<sup>16</sup> įgyvendinant daugumą nehumanitarinių projektų dar nebuvo pakankamai pasistūmėta į priekį, mes šią mūsų analizės dalį sutelkėme į humanitarinius projektus.

13. Mes auditavome 10 humanitarinių projektų, kurių vertė – 458 milijonai eurų, imtį (žr. **III A priedą**). Mes imtį atrinkome siekdami užtikrinti subalansuotą projektų aprėptį, atsižvelgiant į jų finansinę svarbą, sektorių (pagrindinių poreikių, apsaugos, sveikatos priežiūros, švietimo) ir įgyvendinančių partnerių (JT agentūrų, TNVO) tipą. Iš viso imtis buvo atrinkta iš 45 humanitarinių sutarčių ir ji sudaro 33 % bendros įsipareigotos humanitarinės pagalbos sumos.

14. Auditas apėmė dokumentų peržiūras ir interviu su įvairiomis Komisijos tarnybomis, ES delegacija ir ECHO biurais Turkijoje, kai kuriais ES valstybių narių Priemonės valdymo komiteto atstovais, Turkijos institucijomis, tarptautinėmis įstaigomis ir nevyriausybinėmis organizacijomis bei galutiniais naudos gavėjais<sup>17</sup>. 2018 m. sausio mėn. Turkijoje surengto vizito metu mes aplankėme aštuonis iš dešimties į mūsų imtį įtrauktų projektų<sup>18</sup>.

15. Turkijos Šeimos ir socialinės politikos ministerija (ŠSPM) nesuteikė mums prieigos prie savo audituotų grynųjų pinigų pervedimo projektų (Neatidėliotinos minimalios socialinės

---

<sup>16</sup> Nehumanitarinė pagalba daugiausia susijusi su ilgesnės trukmės parama vystymuisi, visų pirma skirta švietimui, sveikatos priežiūrai, migracijos valdymui ir socialinei bei ekonominei paramai. Dėl jų konkretaus pobūdžio reikia daug laiko jiems įgyvendinti: dažniausiai prireikia nuo dvejų (operatyvinių veiksmų, kaip antai švietimas, su sveikatos priežiūra susijusi įranga, atveju) iki ketverių metų (su infrastruktūra susijusių veiksmų, kaip antai sveikatos priežiūros centrai ir mokyklos, atveju).

<sup>17</sup> **III priede** pateiktas visų organizacijų, su kuriomis buvo surengti interviu mūsų audito vizito Turkijoje metu, sąrašas.

<sup>18</sup> Likę du projektai buvo vykdomi atokioje vietovėje, kurios nebuvo įmanoma pasiekti.

apsaugos sistemos (ESSN) ir Sąlyginio švietimui skirtų grynujų pinigų pervedimo (CCTE) reikalavimus atitinkančių naudos gavėjų duomenų bazės. Todėl mes negalėjome atsekti galutinių naudos gavėjų nuo jų registracijos iki mokėjimo. Daugiau išsamesnės informacijos pateikta **53 dalyje**.

## **PASTABOS**

***Priemonė greitai sutelkė svarbią paramą, tačiau, kaip koordinavimo mechanizmas, nebuvo visiškai veiksminga***

16. Mes vertinome:

- a) Ar taikant Priemonę buvo nustatyti ir patenkinti pagrindiniai pabėgėlių poreikiai atliekant išsamų ir kruopštų poreikių vertinimą;
- b) Ar Priemonės administraciniai susitarimai leido greitai sudaryti sutartis dėl 3 milijardų eurų paramos, t. y. 2016–2017 m. laikotarpiu, kaip nustatyta Komisijos sprendime, kuriuo nustatoma Priemonė ir
- c) Ar taikant Priemonę parama buvo veiksmingai koordinuojama. Visų pirma mes nagrinėjome, ar įdiegtos veiksmų atrankos ir tvirtinimo procedūros optimizavo paramą ir užtikrino papildomumą tarp i) skirtingų naudojamų ES išlaidų priemonių ir ii) humanitarinės ir nehumanitarinės paramos.

**Taikant Priemonę buvo tinkamai tenkinami pagrindiniai pabėgėlių poreikiai, išskyrus poreikius, susijusius su savivaldos infrastruktūra ir socialine bei ekonomine parama**

17. 3 milijardų eurų finansavimo skyrimas buvo politinio sprendimo tarp ES valstybių narių ir Turkijos rezultatas. Ši suma buvo reikšmingas bendros paramos, kurią ES skiria Turkijai, sumos padidėjimas. Tačiau ja nebuvo siekiama padengti visų pabėgėliams skirtos paramos išlaidų<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Turkijos institucijų atliktame pirmojo etapo poreikių vertinime įvertinta, kad bendri 2016–2018 m. laikotarpio poreikiai sudarys 14 454 milijonus eurų.

Poreikių vertinimas su tam tikrais trūkumais

18. Pagal bendrą ES ir Turkijos veiksmų planą (žr. **4 dalį**) buvo reikalaujama, kad ES institucijos ir Turkija, prieš išmokėdamos 3 milijardų eurų biudžetą, atliktų išsamų bendrą poreikių vertinimą<sup>20</sup>. Nors Turkijos institucijos dalyvavo atliekant poreikių vertinimą, jos oficialiai jo nepatvirtino.

19. Poreikių vertinimas buvo užbaigtas 2016 m. birželio mėn. Jis buvo išsamus, kadangi apėmė tiek humanitarinių, tiek vystymosi poreikių vertinimą ir teikė reikiamą informaciją apie su sirų pabėgėliais susijusią padėtį, nustatydama trūkumus, kuriuos reikia pašalinti atsižvelgiant į sirams, kuriems suteikta laikinoji apsauga Turkijoje, praeityje teiktą, tebetiekiamą ir planuojamą teikti paramą. Tačiau jis nebuvo pakankamai kruopštus:

- a) Daugumą skaitmeninių duomenų (pavyzdžiui, sektoriaus statistinių duomenų) poreikių vertinime teikė Turkijos institucijos. Konsultantai, kurie atliko poreikių vertinimą, negalėjo susipažinti su pirminiais duomenimis. Taigi jie negalėjo patvirtinti priemonių, kurių reikia, kad būtų patenkinti pabėgėlių ir priimančiųjų bendruomenių poreikiai, įvertintų išlaidų.
- b) Taip pat trūko atnaujintos demografinės informacijos, suskirstytos pagal lytį, amžiaus grupę ir vietovę ir informacijos apie saugumo spragas (moterų vadovaujamus namų ūkius, vaikus, vyresnio amžiaus žmones ir t. t.). Konsultantai tai apibūdino kaip „rimtą kliūtį vertinant poreikius ir rengiant programų ir intervencinių priemonių koncepciją.“ Pavyzdžiui, socialinės paramos ir sanglaudos srityje paskutinis visos šalies pažeidžiamumo vertinimas buvo atliktas 2013 m.
- c) Tikslinė poreikių vertinimo grupė buvo sirai, kuriems suteikta laikinoji apsauga; jame nebuvo atsižvelgta į ne sirų pabėgėlių (daugiausia afganų ir irakiečių) poreikius. Didžioji pabėgėlių dauguma Turkijoje yra sirai, kuriems suteikta laikinoji apsauga (žr. **2 dalį**), todėl jie buvo pagrindinė pagal Priemonę remiama tikslinė grupė. Vis dėlto tai neatitiko pareikšto Priemonės tikslo tenkinti visų pabėgėlių poreikius.

---

<sup>20</sup> ES ir Turkijos BVP 3 pastraipa, 1 dalis.

20. Prioritetinės Priemonės sritys (žr. **8 dalį**) buvo didžia dalimi suderintos su poreikių vertinimu. Vienintelė išimtis buvo „migracijos valdymas“, kurį valdymo komitetas atrinko kaip prioritetinę sritį, nors jis nebuvo įtrauktas į poreikių vertinimo apimtį. Atsižvelgiant į tai, kad pagrindinis Priemonės tikslas buvo remti pabėgėlius ir priimančiąsias bendruomenes ir kad migracijos valdymui Turkijoje jau buvo skirta apie 350 milijonų eurų paramos pagal PNPP (ne pagal Priemonę), motyvai, pagal kuriuos jis buvo įvardytas kaip prioritetinė sritis, kelia abejonių. Iš tikrųjų, po to, kai buvo finansuoti du migracijos valdymo projektai, valdymo komitetas nusprendė šiai sričiai daugiau nebeskirti pinigų.

21. Prioritetinės sritys buvo plačiai apibrėžtos siekiant užtikrinti būtiną lankstumą esant sudėtingoms ir greitai besikeičiančioms aplinkybėms. Atskirais projektais buvo siekiama patenkinti konkrečius pabėgėlių poreikius. Mes patikrinome 10 audituotų projektų atrankos loginį pagrindą ir nustatėme, kad taip iš tikrųjų buvo visų jų atveju (žr. **III B priedą**, kuriame pateikta išsamesnės informacijos). Teikdamas pasiūlymą dėl finansavimo, humanitarinius projektus įgyvendinantis partneris privalo apibūdinti problemas, poreikius ir nustatytą riziką ir tai, kaip siūlomas atsakas atitinka ir yra suderinamas su bendrąja Komisijos humanitarine strategija Turkijoje. **1 langelyje** parodyta, kaip pagal Priemonę finansuojamas ES didžiausias humanitarinis projektas tenkino pabėgėlių poreikius.

**1 langelis. ESN: novatoriška projekto koncepcija siekiant patenkinti pabėgėlių poreikius**

Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistema (ESN) yra didžiausias kada nors vykdytas ES finansuojamas humanitarinis projektas, kuriuo siekiama teikti paramą 1,3 milijono pabėgėlių. Projektas įgyvendinamas dviem etapais ir apima laikotarpius nuo 2016 m. iki 2018 m. ir nuo 2018 m. iki 2019 m., kuriems skirtas biudžetas atitinkamai sudaro 348 ir 650 milijonų eurų. ESN tenkina pagrindinius poreikius (susijusius su maistu, ne maisto produktais ir paslaugomis), teikdamas pagalbą grynaisiais pinigais. Projektą visoje Turkijoje vykdo JT agentūra, bendradarbiaudama su vietos įgyvendinančiuoju partneriu ir Turkijos institucijomis. Jis yra novatoriškas, kadangi tai yra hibridinis humanitarinės pagalbos projektas, įtrauktas į nacionalinę socialinės apsaugos sistemą.

Pastaraisiais metais, nepaisant numanomos netinkamo lėšų panaudojimo rizikos, vis daugiau humanitarinės srities suinteresuotųjų šalių sutinka dėl pagalbos grynaisiais pinigais naudos<sup>21</sup>. Tai buvo atspindėta pasaulio aukščiausiojo lygio susitikime humanitariniais klausimais 2016 m. birželio mėn., kuriame buvo skatinamos grynujų pinigų perlaidos, jei tinkama.

Tikslinė projekto grupė – pabėgėliai, gyvenantys ne stovyklose, kurių galimybės patekti į nacionalinę darbo rinką yra ribotos. Jis yra stabilus ir prognozuojamas pajamų šaltinis siekiant patenkinti pagrindinius jų poreikius, daugiausia susijusius su apgyvendinimu ir maistu. Iš tikrųjų pabėgėliai kas mėnesį gauna nustatytą sumą (apie 30 eurų asmeniui). Jie naudojami debetine kortele, kad galėtų išsiimti pinigų bankomatuose arba susimokėti parduotuvėse.

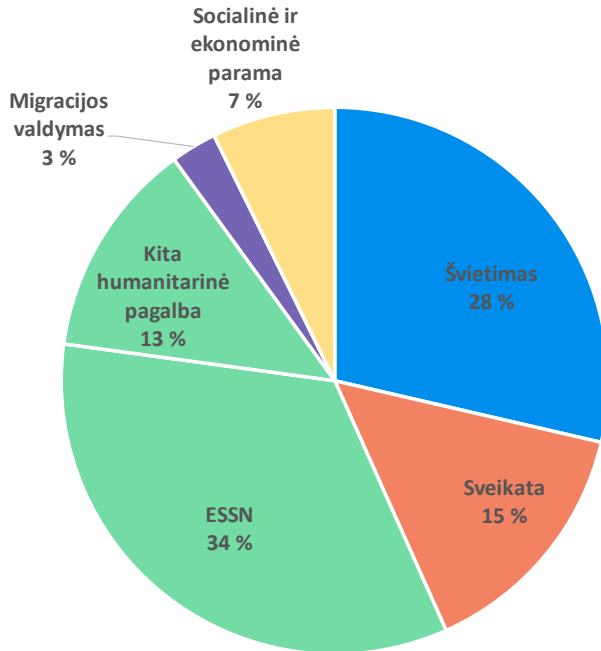
### Dvi prioritetinės sritys buvo nepakankamai remiamos

22. Taikant Priemonę daugiausia dėmesio buvo skiriama išlaidoms, susijusioms su prioritetinėmis švietimo, sveikatos priežiūros ir humanitarinės pagalbos sritimis (daugiausia ESN). Šios sritys sudarė apie 90 % bendros įsipareigotos sumos (žr. **1 diagramą**).

---

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

**1 diagrama. Priemonės pagalbos dalis, skirta kiekvienai prioritetinei sričiai (remiantis įsipareigotomis skirti sumomis)**



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

23. Sudėtinga įvertinti, ar šis finansavimo pasiskirstymas yra proporcingas poreikių mastui prioritetinėse srityse, kadangi valdymo komitetas nenustatė kiekvienai prioritetinei sričiai skirtų orientacinių išankstinių asignavimų. Nors tai padidina lankstumą skirstant lėšas, tai neleidžia atlikti kiekvienos prioritetinės srities planuojamų ir faktinių išlaidų skirtumų vertinimo.

24. Mes nustatėme, kad į prioritetines sritis „savivaldos infrastruktūra“ ir „socialinė ir ekonominė parama“ buvo nepakankamai atsižvelgta. Kaip parodyta **2 langelyje**, pagrindinė priežastis buvo ta, kad Komisija ir Turkijos institucijos nesutarė, kaip į jas atsižvelgti.

## **2 langelis. Prioritetinių sričių „savivaldos infrastruktūra“ ir „socialinė ir ekonominė parama“ programavimo sunkumai**

### Savivaldos infrastruktūra

2016 m. liepos mėn. Komisija paskyrė 200 milijonų eurų poreikiams, susijusiems su savivaldos infrastruktūra, tenkinti. Numatyti rezultatai buvo didesni pajėgumai vandentvarkos ir nuotekų tvarkymo bei kietųjų atliekų surinkimo srityse. Du partneriai – Europos investicijų bankas (EIB) ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (ERPB) – buvo atrinkti siekiant įgyvendinti susijusius veiksmus vietoje. ERPB norėjo savo intervenciją susieti su paskolos komponento įtraukimu į jo teikiamą paramą, tačiau Turkijos institucijos su šia sąlyga nesutiko. Po plataus masto derybų ERPB turėjo pakeisti Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Galiausiai EIB ir KfW buvo priversti atšaukti savo projektus dėl to, kad vietos institucijos ir savivaldybės nepasiūlė tinkamų ir pakankamai brandžių projektų. Todėl taikant Priemonę į prioritetinę sritį „savivaldos infrastruktūra“ nebuvo atsižvelgta<sup>22</sup>. 2017 m. pabaigoje šiai prioritetinei sričiai skirtos lėšos buvo pervestos prioritetinei sričiai „švietimas“.

### Socialinė ir ekonominė parama (galimybė įsidarbinti, profesinis mokymas ir socialinė įtrauktis)

Komisija sudarė sutarčių, kurių bendra vertė siekė 215 milijonų eurų pagal prioritetinę sritį „socialinė ir ekonominė parama“: daugiausia sutarčių (68 %) buvo sudaryta 2017 m. gruodžio mėn., t. y. sutarčių sudarymo laikotarpio pabaigoje. Buvo vėluojama šioje srityje sudaryti sutartis, kadangi pačioje pradžioje tai nebuvo Turkijos institucijų prioritetas; tai taip pat nulėmė nesutarimai, kokius kredito komponentus įtraukti į projektus. Tačiau dauguma mūsų sutiktų suinteresuotųjų šalių, atsižvelgdamos į vis besitęsiantį krizės pobūdį, manė, kad šiai sričiai turėtų būti skirta daugiau lėšų siekiant ugdyti pabėgėlių atsparumą ir didinti jų dalyvavimą ekonomikoje ir visuomenėje.

## **Taikant Priemonę buvo pasiektas jos tikslas per dvejus metus sudaryti sutarčių, kurių vertė – trys milijardai eurų**

25. Sprendimas nustatyti „Priemonę“ atspindėjo poreikį sutelkti papildomų lėšų. Pagrindinis Priemonės privalumas buvo tas, kad 2016 m. vasario mėn., t. y. iškart po to, kai buvo

<sup>22</sup> 2018–2019 m. Turkijos regioniniame pabėgėlių ir atsparumo plane (3RP) reaguojant į krizę Sirijoje tuo atžvilgiu buvo paminėta, kad „investicijos į savivaldos infrastruktūrą ir pajėgumus tebėra svarbus prioritetas (p. 5).“

nustatyta Priemonė, valstybės narės sutarė<sup>23</sup> dėl savo 2 milijardų eurų įnašo. Tai sudarė pagrindą greitai panaudoti lėšas remiantis iš anksto nustatyta biudžete numatyta suma.

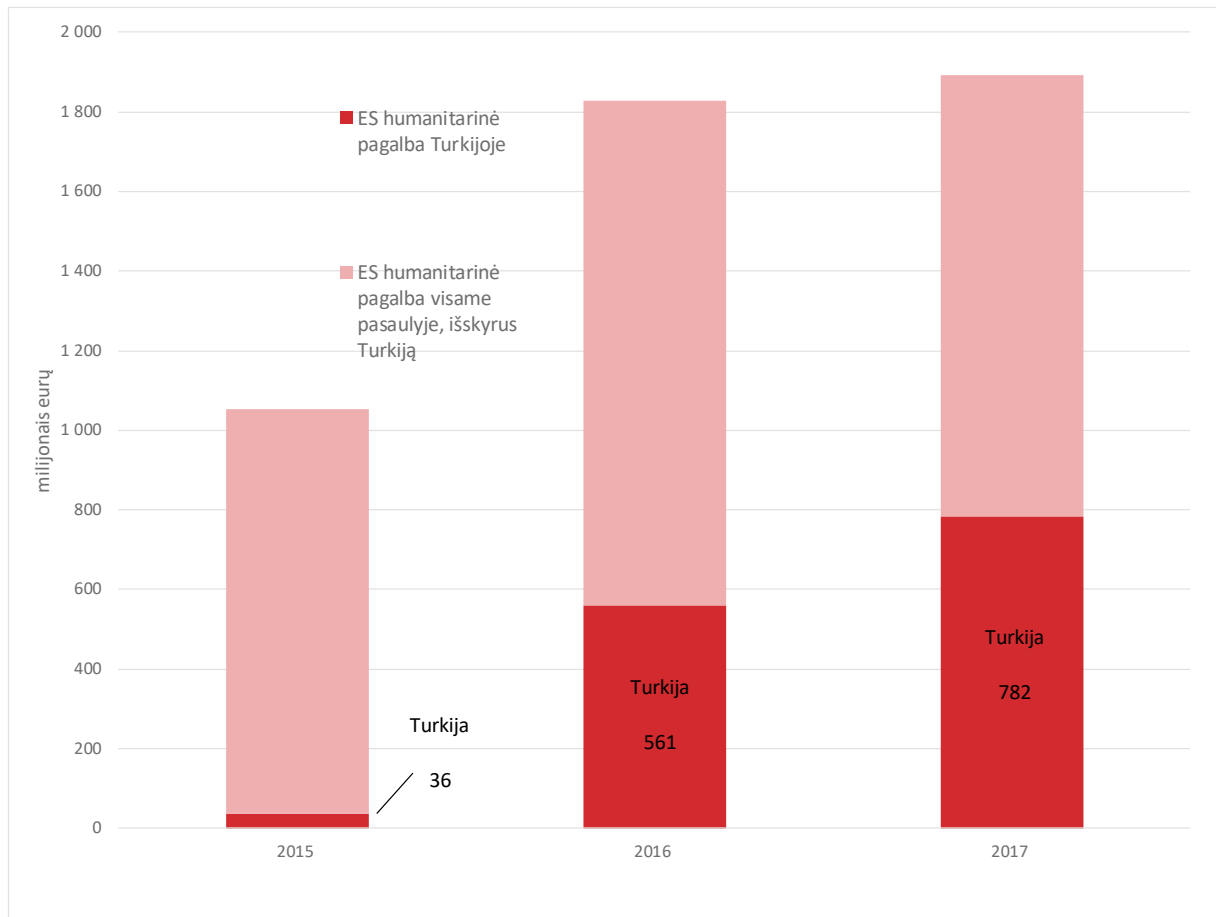
26. Priemonės teisinė ir administracinė sistema taip pat buvo įdiegta palyginti greitai. 2016 m. vasario 17 d. surengto pirmojo valdymo komiteto posėdžio metu Komisija ir ES valstybės narės susitarė dėl Priemonės darbo tvarkos taisyklių. Tai reiškė, kad Priemonė pradėjo veikti praėjus mažiau kaip trimis mėnesiams po 2015 m. lapkričio 29 d. įvykusio ES ir Turkijos aukščiausiojo lygio susitikimo. **V priede** pateiktos pagrindinės datos ir įvykiai, susiję su Priemonės sąranga ir valdymu.

27. Priemonės lėšos buvo išmokėtos naudojant įvairias esamas priemones (žr. **8 dalį**) ir pasitelkiant įgyvendinančius partnerius. Tai Priemonei leido greitai įsisavinti didelį Turkijai skirtų ES lėšų padidėjimą ir per dvejus metus sudaryti sutarčių, kurių vertė – 3 milijardai eurų. Kaip parodyta **2 diagramoje**, finansavimo padidėjimas buvo ypač didelis humanitarinės pagalbos atveju.

---

<sup>23</sup> Susitarimas buvo sudarytas 2016 m. vasario 3 d., pradėjus taikyti Priemonę (žr. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

**2 diagrama. ES humanitarinės pagalbos masto padidėjimas Turkijoje 2015–2017 m. (remiantis biudžete numatyta ES humanitarine pagalba, skirta žmogaus sukeltoms krizėms)**



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

28. Be greito Priemonės nustatymo ir veiksmingo finansavimo sutelkimo, Komisijos įgyvendinimo mechanizmų pasirinkimas, kaip apibūdinta toliau, buvo vienas pagrindinių veiksnių, sudariusių sąlygas Priemonei pasiekti jos tikslą – greitai teikti pagalbą.

- a) Komisija, nesurengusi kvietimų teikti pasiūlymus, sudarė sąlygas Turkijos institucijoms pasinaudoti trimis tiesioginėmis dotacijomis, kurių bendra vertė – 660 milijonų eurų ir kurios buvo skirtos didelės apimties projektams pagal nehumanitarinį segmentą. Turkijoje tiesioginės ES dotacijos dažniausiai naudojamos daug mažesnės apimties projektams, o jų vidutinė suma – 1 milijonas eurų.

b) 70 % 3 milijardų eurų biudžeto buvo paskirstyta JT organizacijoms ir tarptautinėms finansų įstaigoms (žr. **II priedą**). Tai prisidėjo prie įsisavinimo gebėjimų didinimo, kadangi šio tipo organizacijos paprastai turi priemonių didelės apimties projektams įgyvendinti; pavyzdžiui, įvairios paskirties pagalbos gryniaisiais pinigais projektas, ESSN, kuris buvo įgyvendintas kaip pagrindinė priemonė siekiant suteikti humanitarinę pagalbą, kurios atveju buvo skirtas 998 milijonų eurų finansavimas (žr. **1 langelį**).

29. **25–28 dalyse** apibūdinti susieti ypatumai ne visada prieinami kitoms ES priemonėms ar ES patikos fondams, kurie nepatenka į Priemonės taikymo sritį. Tai paaiškina, kodėl pagal Priemonę skirstomos PNPP lėšos buvo įsipareigosios iki penkių kartų greičiau nei tradicinė Turkijoje teikiama PNPP pagalba. Kaip parodyta **VI priede**, Priemonės sutarčių sudarymo sparta taip pat buvo didesnė nei ES patikos fondų.

**Priemonė prisidėjo prie pagerinto koordinavimo, tačiau nebuvo sistemingai užtikrinamas pagalbos optimizavimas ir papildomumas**

30. Mes įvertinome, ar Priemonė koordinavo ir optimizavo pagal skirtingas priemones teikiamą pagalbą siekiant sumažinti neefektyvumo riziką (pavyzdžiui, iš dalies sutampančius projektus) ir ar ji padidino paramos papildomumą siekiant palengvinti perėjimą nuo humanitarinės prie nehumanitarinės pagalbos.

31. Mes nustatėme, kad Komisija koordinavo strateginį vadovavimą Priemonei atlikdama bendrą poreikių vertinimą, nustatydamą valdymo struktūrą (suburdama valdymo komitetą) ir įdiegdama rezultatų sistemą, apimančią ir humanitarinę, ir nehumanitarinę pagalbą. Tai leido vykdyti koordinavimą ir keistis informacija tarp dviejų pagrindinių atsakingų Komisijos tarnybų (DG NEAR ir DG ECHO) ir ES PF „Madad“.

32. Tačiau Komisija nenustatė aiškių priemonių ir įgyvendinančių partnerių atskyrimo kriterijų. Kai kuriais atvejais mes nustatėme, kad pagal Priemonę naudojamos finansavimo priemonės rėmė labai panašią veiklą sveikatos ir švietimo sektoriuose. Tai reiškė, kad buvo naudojamos paralelinės valdymo struktūros, skirtos panašiai veiklai finansuoti, o Komisija ir partneriai turėjo dėti visapusiškas koordinavimo pastangas siekdami sumažinti dubliavimosi riziką. Tai neatitinka Priemonės tikslo optimizuoti ES pagalbą. **3 langelyje** pateikta pavyzdžių, kaip pagal Priemonę buvo finansuojama panaši veikla taikant skirtingas priemones.

### **3 langelis. Panašios veiklos, finansuojamos pagal skirtingas priemones, pavyzdžiai**

#### Švietimas

Švietimo srityje įgyvendinantys partneriai gavo finansavimą, skirstomą pagal Priemonę taikant tris priemones bei lėšas, teikiamas pagal PNPP finansavimą (nepriklausantį Priemonės taikymo sričiai) ir ES valstybių narių dvišalius įnašus. Įgyvendinant pagrindinį ECHO projektą švietimo srityje (Sąlyginį švietimui skirtų grynųjų pinigų pervedimą – CCTE) daugiausia dėmesio skiriama formaliajam švietimui. Tačiau ES PF „Madad“ ir PNPP taip pat rėmė formaliojo ir neformaliojo švietimo veiklą Priemonės taikymo srityje ir už jos ribų<sup>24</sup>. Todėl buvo suburtos trys skirtingos ECHO, PNPP ir ES PF „Madad“ projektų atrankos komisijos, dirbančios paraleliai, kad patvirtintų panašius projektus. Be to, kiti paramos teikėjai Turkijoje taip pat rėmė švietimo sektorių, todėl buvo sudėtinga vykdyti koordinavimą. **VII priede** parodytas švietimo veiklos, finansuojamos pagal Priemonę ir už jos taikymo ribų, sudėtingumas.

#### Apsauga

- 2016 m. birželio mėn. pagal humanitarinę prioritetinę sritį finansuoti pateiktas projektas, kurio vertė – 40 milijonų eurų buvo sustabdytas ir vėliau atmetas, kadangi pasiūlytą veiklą jau buvo ketinama vykdyti pagal su kitu partneriu pasirašytą sutartį pagal ES PF „Madad“. Ši sutartis buvo sudaryta 2017 m. kovo 31 d., t. y. praėjus devyniems mėnesiams po pradinio pasiūlymo pateikimo ECHO.
- Veiklą, skirtą moterų ir mergaičių saugiomis erdvėms, tuo pat metu įgyvendino tas pats įgyvendinantis partneris iš dviejų skirtingų ES finansavimo šaltinių: I) pagal Priemonę per ECHO ir ii) ne pagal Priemonę kaip PNPP 40 milijonų eurų vertės projekto subrangovas. Iš tikrųjų dėl šios priežasties ir ECHO, ir ES delegacija paraleliai valdė ir stebėjo tą pačią veiklą, nors ir skirtingose geografinėse vietovėse. Be to, šiuo konkrečiu atveju ne pagal Priemonę finansuojama veikla nebuvo įtraukta į Priemonės rezultatų sistemą, nors savo pobūdžiu ir laiko pasirinkimu tokios veiklos rūšys yra labai panašios.

<sup>24</sup> Turkijai skirtame 2017 m. Humanitarinės pagalbos įgyvendinimo plane Komisija formalųjį švietimą įvardija kaip „švietimo sistemą su hierarchinėmis struktūromis ir chronologine progresija, užtikrinama pereinant iš vieno lygio ar klasės į kitą su nustatyta pradžia ir pabaiga. Formalusis švietimas paprastai vyksta įstaigoje ir yra susijęs su tam tikru vertinimu, po kurio išduodamas kvalifikacijos pažymėjimas.“ Kita vertus, neformalusis švietimas susijęs su „lanksčiu požiūriu į švietimą naudojant su formalia sistema nesusijusius alternatyvius teikimo būdus.“

33. Kaip pažymėta pirmiau, skirstant paramą per skirtingas priemones Komisijai buvo sudarytos galimybės paspartinti Priemonės finansavimą (žr. **27 dalį**). Kita vertus, tai lėmė Priemonės, kaip visumos, valdymo, įgyvendinimo ir priežiūros sudėtingumą. Iš tiesų, šioms priemonėms nustatyti skirtingi įgaliojimai ir teisinės sistemos, skirtingi paramos teikimo mechanizmai, skirtingi ataskaitų teikimo ir stebėjimo reikalavimai ir jas valdo skirtingos tarnybos. Be to, Turkijoje ne pagal Priemonę panaudotomis ES lėšomis buvo taip pat remiamos tam tikros tos pačios prioritetinės sritys kaip ir pagal Priemonę<sup>25</sup>. Kai kurios mūsų vizito Turkijoje metu apklaustos suinteresuotosios šalys patvirtino, kad ši situacija yra paini, visų pirma atsižvelgiant į vaidmenį, kurį, kaip tikimasi, kiekviena priemonė turėjo atlikti.

34. Pareikštas Priemonės tikslas užtikrinti pagalbos papildomumą apima sąsają tarp humanitarinės ir nehumanitarinės paramos. Nors mes nustatėme kelis gerus pavyzdžius sveikatos sektoriuje, kur Komisija užtikrino, kad humanitarinė pagalba užleis savo pozicijas tvaresnei paramai vystymuisi, mes nustatėme, kad šis papildomumas nebuvo sistemingai užtikrinamas. Pavyzdžiui, Komisija neparengė bendrų įgyvendinimo planų tarp DG ECHO ir NEAR bei ES valstybių narių<sup>26</sup>, nors tokie planai galėjo pagerinti bendrą ES pagalbos darną ir optimizavimą. Mes manome, kad bendri įgyvendinimo planai yra gerosios praktikos pavyzdys, o Komisija juo pasinaudojo kurdama Jordanijai ir Libanui skirtas bendras humanitarines ir vystymosi sistemas, kurių tikslas – parengti išsamų bendrą atsaką<sup>27</sup>.

35. Septynių iš dešimties mūsų audituotų projektų atveju mes neradome jokių įrodymų, patvirtinančių kokį nors sutartą perėjimą ar pasitraukimo strategiją, pagal kurią humanitarinius projektus, kurie turi tenkinti neatidėliotinus poreikius, galėtų perimti Priemonės nehumanitarinis segmentas arba Turkija, kai šie poreikiai išlieka vidutinės trukmės ar ilguoju laikotarpiu. Keliais atvejais audituotiems projektams buvo taikomi tolesni

---

<sup>25</sup> ES projektai, sudarantys daugiau kaip 200 milijonų eurų, buvo įgyvendinti už Priemonės taikymo ribų, tuo pat metu pagal Priemonę teikiant pabėgėliams Turkijoje skirtą paramą.

<sup>26</sup> Tiesioginiais dvišaliais ES valstybių narių įnašais, visų pirma Vokietijos daugiau kaip 175 milijonų eurų siekiančiu įnašu už 2017 m. buvo siekiama finansuoti panašią veiklą ir partnerius kaip ir tuos, kurie yra finansuojami pagal Priemonę (žr. **VII priedą** švietimo sektoriuje).

<sup>27</sup> Jordanijai skirta bendra humanitarinė ir vystymosi sistema, parengta reaguojant į Sirijos krizę, siekiama „patenkinti humanitarinius, vidutinės trukmės laikotarpio ir vystymosi poreikius, taip geriau integruojant ir suderinant DG NEAR, ES PF „Madad“ ir DG ECHO planuojamus atsakus.“

veiksmai, jiems vis dar buvo teikiamas humanitarinis finansavimas ir jų įgyvendinimo laikotarpis buvo po 2018. Orientacinis DG ECHO nustatytas su humanitarine pagalba susijusio perėjimo terminas buvo 2018 m. pabaiga<sup>28</sup>. Šis terminas buvo vėliau pratęstas. **4 langelyje** pateikta gerų ir prastų perėjimo strategijų pavyzdžių, paimtų iš audituotų projektų imties.

#### **4 langelis. Gerų ir prastų projektų perėjimo strategijų pavyzdžiai**

**4 projektas** – „Sirijos pabėgėliams pritaikytų sveikatos priežiūros paslaugų, kurias teikiant taip pat atsižvelgiama į kultūrinius ypatumus, rėmimas“ – rodo, kaip Komisija naudojo Priemonę siekdama skatinti sinergiją tarp ECHO ir PNPP finansavimo, kad būtų užtikrintas sklandus perėjimas nuo humanitarinės pagalbos prie paramos vystymuisi.

Po to, kai buvo pasirašyta 2 milijonų eurų vertės pradinė sutartis, DG ECHO suteikė 10 milijonų eurų sirų medicinos personalui (daktarams ir slaugėms) apmokyti, kad jie galėtų dirbti su Turkijos sveikatos priežiūros sistema nuo 2017 m. kovo mėn. iki 2018 m. kovo mėn. Po šios dienos mokymo veikla tęsėsi dėl to, kad per ES PF „Madad“ buvo paskirstytas papildomas 11,5 milijono eurų finansavimas. Juos apmokius, šie žmonės buvo paskirti į migrantų sveikatos priežiūros centrą. Tuomet jų atlyginimus sumokėjo Sveikatos ministerija, naudodamasi pagal specialią PNPP priemonę skirtą 300 milijonų eurų tiesioginę dotaciją gautu finansavimu.

**1 projektas** – Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistema (ESSN, žr. **1 langelį**) – buvo parengtas 2016 m. siekiant pasiremti esamais nacionaliniais gebėjimais, kad būtų užtikrintas jo tvarumas į nacionalines socialinės apsaugos sistemas integruojant ESSN remiamus pabėgėlius.

Komisijos grynųjų pinigų perlaidų gairėse<sup>29</sup> teigiama, kad pagalba grynaisiais pinigais, ypač esant užsitęsusiai krizei, turėtų būti teikiama siekiant užtikrinti, kad „kaip galima greičiau būtų dedamos ilgalaikės vystymosi pastangos ar vykdomos vyriausybės intervencijos.“

<sup>28</sup> 2017 m. kovo mėn. ECHO Turkijos valdymo sistemoje paminėta, kad „tikslas yra užtikrinti, kad teikiant prie pabėgėlių poreikių pritaikytas paslaugas būtų pereita prie [Turkijos vyriausybės] sistemos, kitų nacionalinių veikėjų paslaugų ar kitų vystymosi priemonių, vystant šiuos gebėjimus. Tikimasi, kad iki 2018 m. gruodžio 31 d. perėjimas bus beveik užbaigtas, galbūt išskyrus kai kurias specialistų paslaugas.“

<sup>29</sup> DG ECHO finansuojamiems partneriams skirtos gairės dėl vidutinio ir didelio masto grynųjų pinigų perlaidų teikimo atsižvelgiant į 2017 m. Humanitarinės pagalbos įgyvendinimo planą.

Audito metu nebuvo aiškios pasitraukimo strategijos, nustatančios, kas perims atsakomybę už ESSN po to, kai baigsis ES finansavimas; tebevyko diskusijos. Nors ESSN buvo įtraukta į nacionalinę apsaugos sistemą, ji vis dar buvo visiškai priklausoma nuo ES finansavimo.

2018 m. šį projektą pratęsus, Komisijai buvo suteikta daugiau laiko derėtis dėl pasitraukimo strategijos. Vis dėlto sėkmingas atsakomybės perdavimas galiausiai priklauso nuo Turkijos institucijų noro perimti projektą ir skirti pakankamai išteklių jam finansuoti.

***Esant sudėtingoms aplinkybėms humanitariniai projektai padėjo pabėgėliams tenkinti jų pagrindinius poreikius, tačiau ne visada buvo užtikrinamas numatytas racionalus lėšų panaudojimas***

36. Mes įvertinome pagal Priemonę teiktos humanitarinės pagalbos efektyvumą ir veiksmingumą<sup>30</sup> ir visų pirma išnagrinėjome:

- a) ar Komisija užtikrino, kad finansuojamų projektų sąnaudos palyginti su numatytais rezultatais buvo pagrįstos ir ar projektai buvo įgyvendinti laiku;
- b) ar Komisija visapusiškai stebėjo Priemonės išlaidas ir pateikė pakankamai svarbios informacijos apie pasiektus rezultatus ir
- c) ar buvo gauti numatyti humanitarinių projektų išdirbiai (t. y. tai, kas buvo gauta ar įvykdyta) ir numatytos išdavos (t. y. su išdirbiais susiję pokyčiai).

37. Mes patikrinome 10 humanitarinių projektų, įgyvendintų esant netiesioginiam (JT agentūros) arba tiesioginiam (TNVO) valdymui (žr. ***III A priedą***). Nepaisant įgyvendinimo vėlavimų, devyni tebevykdomi projektai<sup>31</sup> buvo pakankamai pasistūmėję, kad mes galėtume pranešti apie audito metu gautus išdirbius ar pasiektas išdavas.

<sup>30</sup> Mes manėme, kad „efektyvumas“ – tai geriausias panaudotų išteklių ir gautų išdirbių ir rezultatų santykis, o „veiksmingumas“ – tikslų pasiekimo mastas.

<sup>31</sup> 3 projekto – CTE – atveju audito metu dar nebuvo galima susipažinti su preliminariais projektų rezultatais, kuriais stebimas mokyklų lankomumas ir įrašymas į jas, todėl mes negalėjome įvertinti projekto išdavų.

## Yra galimybių pagerinti projektų efektyvumą

### Komisijos atliktas sąnaudų pagrįstumo vertinimas turi trūkumų

38. 2016 ir 2017 m. Turkijai skirtuose Humanitarinės pagalbos įgyvendinimo planuose Komisija teigė, kad vykdant remiamus veiksmus ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas „sąnaudų efektyvumo ir veiksmingumo akcentavimui“. Mes nustatėme, kad Komisija, peržiūródama projektų pasiūlymus, nenuosekliai ir neišsamiai vertino biudžete numatytų išlaidų pagrįstumą. Visų pirma:

- a) penkių iš dešimties projektų atveju nebuvo tinkamai įvertintas administracinių sąnaudų ir veiklos sąnaudų santykis;
- b) keturių iš dešimties projektų atveju nebuvo apskaičiuotos kiekvienam naudos gavėjui tenkančios sąnaudos. Tai atvejais, kai kiekvienam naudos gavėjui tenkančios sąnaudos būdavo apskaičiuojamos, ne visada būdavo įvertinama, ar gautas santykis yra priimtinas.

39. Mes pripažįstame, kad dėl sudėtingos aplinkos, kurioje Komisija dirba, teikdama humanitarinę pagalbą, gali būti sudėtinga naudotis standartinėmis sąnaudomis ar kiekybiniais lyginamaisiais standartais. Vis dėlto mes manome, kad šios priemonės išties galėjo būti naudojamos, visų pirma tų pačių partnerių vienas po kito vykdomų projektų atveju. Penkių audituotų su šia situacija susijusių projektų atveju Komisija neatliko nuodugnaus projektų palyginimo. **5 langelyje** pateikta Komisijos atlikto nepakankamo sąnaudų pagrįstumo vertinimo pavyzdžių.

### **5 langelis. Nepakankamo sąnaudų pagrįstumo vertinimo pavyzdžiai**

Komisija nei išanalizavo su 4 projektu susijusių sąnaudų pagrįstumo, nei jį nurodė. 10 projekto atveju Komisija administracinių ir veiklos sąnaudų santykį įvertino kaip tinkamą. Tačiau Komisija nepagrindė dokumentais pagrindinės analizės, pagrindžiančios atliktą vertinimą.

5 projektas buvo tos pačios TNVO įgyvendintų dviejų ankstesnių dotacijų tolesnių veiksmų projektas. Juo iš pat pradžių buvo siekiama teikti kelias sveikatos priežiūros paslaugas Turkijoje, kaip antai gyvybiškai svarbias sveikatos priežiūros, fizinės reabilitacijos, psichikos sveikatos paslaugas ir kovos su smurtu dėl lyties ir apsaugos paslaugas. Komisija apskaičiavo, kad kiekvienam naudos gavėjui tenkančios sąnaudos sudarė 19,50 euro palyginti su 10,88 ir 105,11 euro ankstesnių dviejų dotacijų atveju. Net jei kai kuri veikla nebuvo identiška, analizė nebuvo pakankamai dokumentuota siekiant nustatyti šio skirtumo priežastis arba nustatyti, ar tai buvo pagrįsta.

40. JT partnerių vykdytų humanitarinių projektų atveju Komisija neturėjo susidariusi išsamios sąnaudų, susijusių su subrangos sutarčių su (vietos) įgyvendinančiais partneriais sudarymu, apžvalgos. Be šios apžvalgos Komisija negali išsamiai įvertinti sąnaudų pagrįstumo.

### **ESSN efektyvumo koeficientas yra aukštas, tačiau jis galėtų būti efektyvesnis**

41. Pagalba grynaisiais pinigais leidžia geriau įvertinti sąnaudų efektyvumą, kadangi lengviau nustatyti pagalbos, pasiekusios galutinius naudos gavėjus, lygį. Projekto sąnaudų efektyvumas matuojamas lyginant naudos gavėjų tiesiogiai gautą sumą su kitomis veiksmo sąnaudomis („efektyvumo santykis“).

42. ESSN atveju (žr. **1 langelį**) 2016 m. Komisija buvo nustačiusi pradinį tikslinį efektyvumo santykį 85:15<sup>32</sup>. 2018 m. šis tikslinis santykis buvo padidintas iki 87.5:12.5. Mes šį santykį palyginome su kitais Komisijos finansuojamais pagrindinių poreikių projektais regione ir nustatėme, kad šių projektų efektyvumo santykis vidutiniškai sudarė 79:21<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Audito metu faktinis pasiektas efektyvumo santykis dar nebuvo žinomas.

<sup>33</sup> Į imtį buvo įtraukti ir faktiniai, ir biudžete numatyti efektyvumo santykiai.

43. Kita vertus, mes nustatėme, kad ESSN apskaičiuotas efektyvumo santykis neapima visų tiesiogiai su projektu susijusių sąnaudų ir visų pirma Turkijos ŠSPM, kuri remia projekto įgyvendinimą per Socialinės pagalbos ir solidarumo fondus, išlaidų. Šie fondai gauna pabėgėlių paraiškas prisijungti prie ESSN, įvertina jų atitikimą reikalavimams ir atlieka namų ūkių vizitus, veikdami per maždaug 1 000 biurų Turkijoje.

44. Mes taip pat nustatėme su ESSN susijusį galimą didesnį efektyvumą, kaip nurodyta toliau.

- a) Šį projektą įgyvendina JT organizacija, kuri gali pareikalauti iki 7 % bendrų tiesioginių projekto sąnaudų, kad būtų kompensuotos patirtos netiesioginės sąnaudos, pavyzdžiui, būstinės lygmeniu patirtos valdymo ir administracinės sąnaudos. Mes nustatėme, kad ši procentinė dalis, nors ir atitinka tarp Komisijos ir JT sudarytą Finansinį ir administracinį pagrindų susitarimą<sup>34</sup>, paprastai taikoma projektams, kurių biudžetas yra daug mažesnis. Dėl didelio šio projekto masto<sup>35</sup> dviejų etapų biudžete numatytos netiesioginės sąnaudos sudarė 64 milijonus eurų<sup>36</sup>. Nepaisant šios sumos dydžio, nebuvo pateikta jokių pagrindžiančiųjų įrodymų, patvirtinančių, kad šios sąnaudos buvo pagrįstos ir buvo išlaikytos iki absoliutaus minimumo<sup>37</sup>. Vietoj to buvo nustatyta viršutinė riba.
- b) JT įgyvendinančio partnerio vykdomas ESSN finansavimas perduodamas bankui pasitelkus vietos įgyvendinantį partnerį. Lėšų pervedimui vietos įgyvendinantis partneris gauna 8,9 milijono eurų siekiantį „grynųjų pinigų pervedimo mokestį“ (kuris apskaičiuojamas remiantis 1 % visų atliktinų pervedimų). Turint omeny tai, kad lėšos gali būti tiesiogiai pervestos bankui, jų neskirstant per vietos įgyvendinantį partnerį,

---

<sup>34</sup> Finansinio ir administracinio pagrindų susitarimo bendrųjų sąlygų 19.4 straipsnis.

<sup>35</sup> ECHO finansuojamų projektų vidutinis biudžetas siekia 9 milijonus eurų pagal Priemonę ir 2 milijonus eurų visame pasaulyje.

<sup>36</sup> Pirmame ESSN etape netiesioginių sąnaudų procentinė dalis buvo 7 %, o antrame etape – 6,5 %.

<sup>37</sup> Toks buvo reikalavimas pagal 2016 m. Humanitarinės pagalbos įgyvendinimo plano techninį priedą, kuriame buvo paminėta: „ESSN apims bent šiuos išskirtinius ypatumus: [...] Pridėtinės išlaidos turėtų būti išlaikytos iki absoliutaus minimumo ir tinkamai pagrįstos.“

Komisija nepakankamai pademonstravo šio mokesčio poreikį. Be to, mūsų imtyje jokie tokie mokesčiai nebuvo priskirti pagal antrąjį pagalbos grynaisiais pinigais projektą (3 projektą – CTE). Be to, vietos įgyvendinantis partneris ima papildomą 7 % nustatyto dydžio mokesť netiesioginėms išlaidoms padengti.

- c) Išmokėto išankstinio finansavimo lygis yra netinkamas. Remiantis teisine sistema, reglamentuojančia ES ir JT partnerystę, prieš prasidedant projektui Komisija turi išmokėti 80 % visos įsipareigotos sumos siekiantį išankstinį finansavimą. Mes nustatėme, kad šis išankstinio finansavimo lygis nėra pritaikytas konkrečioms abiejų audituotų pagalbos grynaisiais pinigais projektų (ESSN ir CTE) išlaidų modeliams. Pavyzdžiui, pagal ESSN įgyvendinamam partneriui buvo iš anksto sumokėta 278 milijonų eurų suma už 1 etapą ir 520 milijonų eurų suma už 2 etapą. Tačiau šios lėšos turėjo būti išmokėtos tiesiniu pagrindu atitinkamai per 16 ir 13 mėnesių. Pagal CTE 2 etapą Komisija 2017 m. gruodžio mėn. atliko 40 milijonų eurų išankstinį mokėjimą, tuo tarpu pirmojo mokėjimo ratas, kaip tikimasi, prasidės 2018 m. rugsėjo mėn. pabaigoje. Galimas gautas palūkanas už išankstinius mokėjimus saugo įgyvendinantys partneriai; jos nėra pakartotinai investuojamos į ESSN arba CTE.

#### Įgyvendinimo vėlavimai sumažino daugumos audituotų projektų efektyvumą

45. Savalaikiškumas yra svarbus efektyvumo aspektas. Jis taip pat gali turėti įtakos sąnaudų efektyvumui, kadangi kai vėluojama įgyvendinti projektą, administracinės sąnaudos, kaip antai nuoma ir atlyginimai vis dar gali būti mokami, todėl galutiniams naudos gavėjams gali būti skiriamas mažesnis finansavimas. Buvo vėluojama įgyvendinti devynis iš dešimties audituotų projektų ir jie vidutiniškai turėjo būti pratęsti 60 %<sup>38</sup>. Vienu atveju pradinis biudžetas buvo padidintas, o trimis atvejais biudžetas buvo sumažintas, kadangi kai kurios suplanuotos veiklos negalima buvo įgyvendinti (žr. **III A priedą**).

46. Mes nustatėme keletą tokių vėlavimų priežasčių. Penkiais atvejais vėlavimus daugiausia lėmė su projektais susiję techniniai ir administraciniai apribojimai, kaip antai būtinos techninės įrangos ar patyrusių darbuotojų, kurie įgyvendintų projektus, neturėjimas. Vienu

---

<sup>38</sup> Projektai iš pat pradžių buvo vidutiniškai suplanuoti 12 mėnesių ir buvo pratęsti 7 mėnesiais.

atveju Komisija suteikė leidimą projektą pratęsti, kad veikla būtų geriau perkelta į nacionalinę sistemą. Trimis atvejais dėl Turkijos institucijų NVO nustatytų su teisine ir reglamentavimo sistema susijusių apribojimų buvo negalima laiku įgyvendinti projektų<sup>39</sup>. Todėl vykdant TNVO, kurios iki tos dienos dirbo Turkijoje, įgyvendinamus ES projektus buvo patirta reikšmingų vėlavimo atvejų arba jų veiklos apimties sumažinimų. Prireikus Komisija pateikė lankstų atsaką suteikdama leidimą pratęsti sutartį ir kai kuriais atvejais patikslindama pradinis nustatytus tikslus.

47. Komisija taip pat susidūrė su sunkumais norėdama gauti Turkijos institucijų pritarimą TNVO dalyvauti finansavimo etape. Pavyzdžiui, ŠSPM nesutiko suteikti TNVO leidimo vykdyti tam tikrą pagrindinę apsaugos veiklą, būtent bylų valdymą ir namų ūkių lankymą. Komisija turėjo atšaukti keturis projektus, kurių bendras biudžetas sudarė 14 milijonų eurų, nors jie buvo laikomi tinkamais finansavimui gauti siekiant patenkinti neatidėliotiną pabėgėlių apsaugos poreikį. **6 langelyje** pateikti įgyvendinant projektus patirti vėlavimo atvejai ir sunkumai.

#### **6 langelis. Įgyvendinant projektus patirti vėlavimo atvejai ir sunkumai**

##### 2 projektas. Apsaugos ir ilgalaikių sprendimų pabėgėliams ir prieglobsčio prašytojams Turkijoje teikimas

Pagrindinė pagal 2 projektą vykdyta veikla buvo padėti Turkijos Migracijos valdymo generaliniam direktoratui (MVG) tikrinti, atnaujinti ir taisyti 2,7 milijono sirų pabėgėlių registracijos duomenis. Šį projektą įgyvendino JT agentūra. Buvo septyniais mėnesiais vėluojama pradėti tikrinimą. Pagrindinės vėlavimų priežastys buvo 2016 m. liepos mėn. bandymo įvykdyti perversmą pasekmės, kurios lėmė vidaus valdžios institucijų pokyčius po to, kai MVGD buvo laikinai nušalinti nuo pareigų vyresnieji pareigūnai ir buvo taikomi papildomi saugumo apribojimai. Be to, projekto kūrimo etape nustatytas tvarkaraštis buvo pernelyg ambicingas turint omeny techninius, gebėjimų ir administracinius apribojimus, kurie egzistavo vietos lygmeniu. Pavyzdžiui, pačioje pradžioje vykdant projektą tikrinimo

<sup>39</sup> Nemažai NVO buvo uždaryta vadovaujantis vyriausybės įsakais arba jų veikla buvo smarkiai apribota griežčiau taikant esamus arba nustatant naujus teisinius reikalavimus. Pavyzdžiui, kai kurios TNVO patyrė sunkumų atnaujindamos savo registraciją, atidarydamos banko sąskaitas arba norėdamos gauti darbo leidimus arba naujai įvestą bendradarbiavimo leidimą TNVO dirbti su vietos įgyvendinančiais partneriais.

centruose trūko patyrusių darbuotojų, buvo su MVGD duomenų bazės veiksmingumu ir interneto ryšiu susijusių problemų.

Dėl šių sunkumų buvo du kartus pakeista sutartis, ją pratęsiant 12 mėnesių po to, kai buvo suteiktas 8 milijonų eurų biudžeto padidinimas.

#### 8 projektas. Pagrindinių nuogastavimų dėl pabėgėlių apsaugos rizikos mažinimas

Audituotu projektu siekiama pagerinti pažeidžiamų pabėgėlių apsaugą užtikrinant bylų valdymą, teikiant pavienių asmenų apsaugai skirtą pagalbą bei teikiant informaciją ir teisinę pagalbą. Jis buvo pradėtas vykdyti 2017 m. ir yra ankstesnio projekto, kurį jau finansavo Komisija ir nuo 2015 m. įgyvendino ta pati TNVO, tęsinys. Pačioje pradžioje įgyvendinantys partneriai susidūrė su sunkumais, norėdami iš Turkijos institucijų gauti leidimus veikti pačioje pradžioje suplanuotose vietose (Gaziantepe, Ankaroje ir Šanlıurfoje) ir bendradarbiavimo leidimus, būtinus dirbti su vietos NVO. Todėl projektas buvo pratęstas nuo 13 iki 22 mėnesių, jo veikla buvo restruktūrizuota, o jo biudžetas buvo sumažintas 20 %, kadangi įgyvendinantis partneris negalėjo veikti Ankaroje.

#### 10 projektas. Pažeidžiamiausioms moterims ir mergaitėms teikiama parama

Projekto tikslas buvo suteikti pagerintą prieigą prie moterims ir mergaitėms skirtų saugių erdvių ir specializuotų paslaugų įkuriant tam tikslui skirtus centrus ir juos valdant. Vyriausybės vykdomoju potvarkiu buvo išformuota už 6 iš 20 ECHO finansuojamų centrų atsakingo vietos įgyvendinančio partnerio veikla. JT agentūra, kaip pagrindinis įgyvendinantis partneris, paprašė DG ECHO penkiems mėnesiams sustabdyti projekto veiklą siekiant kitiems vietos partneriams perduoti veiklą.

### **Stebint pagalbos grynaisiais pinigais projektus ir vertinant rezultatus buvo trūkumų**

48. Stebėjimas – reguliarus išlaidų, veiklos ir rezultatų tikrinimas; vykdant stebėjimą galima gauti naujausią informaciją apie tai, ar projektai įgyvendinami taip, kaip tikimasi. Mes įvertinome Komisijos vykdomą Priemonės stebėjimą dviem lygmenimis. Pirma, mes išnagrinėjome, ar humanitarinių projektų stebėjimas buvo išsamus ir savalaikis. Antra, mes išnagrinėjome, ar Priemonės rezultatų sistema, speciali Komisijos sukurta priemonė siekiant rodyti subendrintus duomenis apie taikant Priemonę pasiektus rezultatus, teikė svarbią ir kiekybinę informaciją apie veiksmingumą.

49. Komisija įdiegė tinkamą sistemą, skirtą humanitariniams projektams stebėti. Ji, remdamasi savo pačios gairėmis, bent kartą apšaukė visus audituotus projektus. Projektų

stebėjimas leido Komisijos darbuotojams vietoje ir būstinėje nepertraukiamai vykdyti projekto operacijų priežiūrą.

Prieigos prie pirminių duomenų trūkumas pagalbos grynaisiais pinigais programos atveju

50. Tačiau mes nustatėme, kad dviejų pagalbos grynaisiais pinigais projektų stebėjimas buvo ribotas, kadangi Komisija ir jos įgyvendinantys partneriai neturėjo prieigos prie pirminių naudos gavėjų duomenų (t. y. reikalavimus atitinkančių naudos gavėjų sąrašo su jų vardais ir pavardėmis, tapatybės numeriais ir adresais). ŠSPM turi šiuos duomenis, tačiau atsisakė jais pasidalyti su JT ir Komisija, cituodama Turkijos duomenų apsaugos teisės aktus. Vietoj to, JT įgyvendinantis partneris gavo anoniminius duomenis, kur kiekvieno naudos gavėjo vardas ir pavardė bei tapatybės numeris buvo pakeisti vietos įgyvendinančio partnerio sukurtu unikaliu numeriu.

51. Iš tiesų, vienas pagrindinių JT partnerių, Komisijos vardu įgyvendinančių humanitarinius projektus, vaidmenų – būti atsakingu už mokėjimo proceso priežiūrą ir projekto įgyvendinimo stebėjimą. Šis prieigos prie ŠSPM turimų pirminių duomenų trūkumas apribojo JT partnerių, taigi ir Komisijos, gebėjimus efektyviai ir veiksmingai vykdyti savo stebėjimo ir priežiūros funkcijas.

52. JT įgyvendinantys partneriai buvo priversti pritaikyti savo vidaus kontrolės sistemą prie prieigos prie pagrindinių pirminių duomenų trūkumo. Jie įdiegė papildomas trianguliacijos patikras, kad pagrįstų gautus anoniminius duomenis ir juos sutikrintų su iš banko gautais anonimiais mokėjimo duomenimis. Nepaisant šių papildomų patikrų, JT įgyvendinantys partneriai negalėjo atsekti naudos gavėjų nuo registracijos iki mokėjimo. Mes manome, kad tai yra reikšmingas pagalbos grynaisiais pinigais programos stebėjimo trūkumas.

53. Mes ŠSPM paprašėme mums suteikti prieigą prie pirminių ESSN ir CCE duomenų – tai sudarė mūsų audito procedūrų dalį ir atitiko mūsų audito teises. Šią prieigą buvo atsisakyta suteikti, ir mes galėjome susipažinti tik su JT įgyvendinimo partnerių turimais anonimiais duomenimis. Taigi mes negalėjome nustatyti visos audito sekos nuo reikalavimus atitinkančių pabėgėlių registravimo iki pagal šiuos du projektus atliktų mokėjimų. VIII priede parodyti su skirtingomis susijusiomis suinteresuotosiomis šalimis susijusios prieigos prie duomenų apribojimai.

### Priemonės rezultatų sistemos trūkumai

54. Mes nustatėme šiuos su Priemonės rezultatų sistema susijusius trūkumus:

- a) Dar nebuvo nustatyti aukšto lygio Priemonės rodiklių atskaitos duomenys ir tikslinės vertės, kad būtų galima objektyviai vertinti pasiektą pažangą. Be to, nebuvo tarpinių riboženklų, kuriais būtų galima stebėti pažangą vidutinės trukmės laikotarpiu;
- b) Būtų sudėtinga išskirti faktinį Priemonės indėlį rengiant subendrintus aukšto lygio rodiklius<sup>40</sup>. Pagrindinė to priežastis yra ta, kad teikiant papildomas ne pagal Priemonę teikiamas lėšas Turkijos vyriausybė, kai kurios ES valstybės narės ir kiti paramos teikėjai remia tuos pačius tikslus (žr. 10 projekto pavyzdį **3 langelyje**).
- c) Rezultatų sistema nesuteikia išsamios pabėgėliams Turkijoje teikiamos ES pagalbos veiksmingumo apžvalgos, kadangi į ją neįtraukta ne pagal Priemonę teikiama ES pagalba;
- d) Dėl nesutarimų su Turkijos vyriausybe nebuvo subendrintų rodiklių, kuriais būtų matuojama pažanga, susijusi su seksualiniu smurtu ir smurtu dėl lyties, mokymosi nebaigusiais asmenimis arba vaikų apsauga. Tačiau šie aspektai buvo svarbūs kai kurių humanitarinių projektų komponentai. Be to, kai kurie konkretūs tikslai ir rodikliai buvo susiję tik su sirais, kuriems suteikta laikinoji apsauga, ir jie neapėmė kitų pilietybių pabėgėlių;
- e) Priemonės rezultatų sistema dar nepristatė naujausios padėties, susijusios su pasiektu veiksmingumu. 2018 m. gegužės mėn. naujausia turima stebėjimo ataskaita apėmė 2017 m. sausio–liepos mėn. išdirbių rodiklius (pavyzdžiui, pirminės sveikatos priežiūros konsultacijų skaičių). Joje nebuvo pranešta apie išdavus (pavyzdžiui, pabėgėlių, kurie gali pasinaudoti sveikatos priežiūros paslaugomis, santykį);
- f) Su Priemonės rezultatų sistema visuomenė negalėjo susipažinti.

---

<sup>40</sup> Kaip antai rodiklį „Mokyklinio amžiaus pabėgėlių, gavusių išsilavinimą, procentinė dalis“ arba rodiklį „Pagrindinių užkrečiamųjų ligų paplitimo tarp pabėgėlių ir priimančiųjų bendruomenių lygis.“

### **Audituoti projektai turi teigiamos įtakos pabėgėliams, tačiau dar nepasiektos pusės jų numatytos išdavos**

55. Mes savo audituotų humanitarinių projektų veiksmingumo vertinimą grindėme stebėjimo rodiklių analize, įgyvendinančių partnerių pažangos ataskaitomis, ECHO vietoje dirbančių pareigūnų stebėjimo vizitų ataskaitomis, vizitais vietoje<sup>41</sup> ir interviu su Komisija, Turkijos institucijomis bei projektų įgyvendinančiais partneriais ir naudos gavėjais. Mūsų išvados apibendrintos **III B priede**).

56. Komisijos atrankos procedūros užtikrino, kad projektai būtų tiesiogiai susiję su pabėgėlių poreikiais (žr. **21 dalį**). Taigi visi audituoti projektai padėjo pabėgėliams patenkinti jų pagrindinio būsto, maisto, sveikatos, švietimo ir apsaugos poreikius. Buvo gauti visi numatyti šešių projektų iš dešimties išdirbiai arba dauguma jų. Tačiau dar nėra pasiektos numatytos pusės audituotų projektų išdavos (kai kurie jų vis dar buvo tebevykdomi), kaip buvo nustatyta tuo metu, kai jie buvo patvirtinti finansuoti<sup>42</sup>.

57. Dviem pagalbos grynaisiais pinigais projektais, sudarančiais 83 % mūsų imties, pavyko teikti pagalbą grynaisiais pinigais didesniai naudos gavėjų skaičiui nei buvo iš pat pradžių planuota. Remiantis JT įgyvendinančių partnerių praneštais duomenimis, 2018 m. kovo mėn. ESSN pasiekė 1,2 milijono naudos gavėjų, palyginti su pradiniu 1 milijono pabėgėlių tikslu, o iki 2018 m. kovo mėn. daugiau kaip 330 000 moksleivių buvo gavę bent vieną CCTE išmoką nuo tos dienos, kai projektas buvo pradėtas vykdyti, palyginti su pradiniu 230 000 vaikų tikslu<sup>43</sup>.

58. 2018 m. gegužės mėn. pranešti preliminarūs ESSN rezultatai rodo, kad projektas teigiamai prisidėjo prie to, kad pabėgėliams būtų padėta patenkinti jų pagrindinius poreikius. Pavyzdžiui, vienas iš pagrindinių ESSN rodiklių yra problemos sprendimo strategijos indeksas.

---

<sup>41</sup> Mes aplankėme visus į mūsų imtį įtrauktus projektus, išskyrus 5 ir 7 projektus.

<sup>42</sup> Kalbant konkrečiau, du projektai buvo visiškai veiksmingi (4 ir 10 projektai), du projektai buvo iš esmės veiksmingi (1 ir 6 projektai), o penkių projektų iš pat pradžių suplanuotos išdavos dar nėra pasiektos (2, 5, 7, 8 ir 9).

<sup>43</sup> CCTE įgyvendinantis partneris pranešė, kad apie 81 % CCTE naudos gavėjų taip pat buvo įregistruoti ESSN, o tai rodo stiprų abiejų projektų papildomumo ryšį.

Juo siekiama įvertinti negatyvios problemos sprendimo elgsenos<sup>44</sup>, kurią pabėgėliai pasitelkia siekdami patenkinti savo pagrindinius poreikius, naudojimą. Pagal ESSN pasiekti preliminarūs rezultatai rodo, kad buvo pasiektas 30 % problemos sprendimo strategijos indekso sumažėjimas<sup>45</sup>.

59. ESSN poveikis pabėgėlių gyvenimo lygiui priklauso nuo pagalbos tikslingumo (jos skyrimo tiems, kas atitinka reikalavimus) ir pervestos grynujų pinigų sumos. Tikslingas paskirstymas buvo pagrįstas pagrindiniais demografiniais kriterijais<sup>46</sup>, kuriais vadovaujama nukreipiant pagalbą labiausiai pažeidžiamiems pabėgėliams. Šių kriterijų naudojimas buvo pagrįstas greito įgyvendinimo poreikiu, kadangi juos lengviau patikrinti, palyginti su socialiniais ir ekonominiais kriterijais, kaip antai namų ūkių pajamomis.

60. Kita vertus, demografinių kriterijų naudojimas yra ne toks tikslus; dėl jų pabėgėliai gali būti neteisingai įtraukti arba neįtraukti į projektą. Tai matuojama neįtraukimo klaidomis (pažeidžiamos šeimos, kurios laikomos neatitinkančiomis reikalavimų) ir įtraukimo klaidomis (reikalavimus atitinkančios šeimos, atitinkančios demografinius kriterijus, bet ne neturtingos). Remiantis paskutiniais turimais stebėjimo duomenimis<sup>47</sup>, buvo pasiekti planuoti ESSN tikslai, susiję su neįtraukimo klaidomis (4 % palyginti su pradiniu 10 % nesiekiančiu tikslu), tačiau ne tikslai, susiję su įtraukimo klaidomis (18 % palyginti su pradiniu 5 % tikslu).

61. Kalbant apie pervestų grynujų pinigų sumą, pagrindinis projekto tikslas buvo visiškai patenkinti labiausiai pažeidžiamų pabėgėlių poreikius. Iš pradžių buvo įvertinta, kad

---

<sup>44</sup> Negatyvi problemos sprendimo elgsena yra įvairi: ji apima spektrą nuo ne tokios rimtos (kaip antai maisto normavimas) iki labai rimtos elgsenos (kaip antai vaikų darbas).

<sup>45</sup> 2018 m. gegužės 31 d. tarpinė ESSN ataskaita.

<sup>46</sup> Namų ūkiai, atitinkantys šiuos kriterijus, atitinka reikalavimus pagalbai gauti: 1. Vienišos (nuo 18 iki 59 metų) suaugusios moterys, šeimoje neturinčios jokių kitų žmonių. 2. Vieniši tėvai, šeimoje neturintys jokių kitų suaugusių žmonių ir bent vieną iki 18 metų vaiką. 3. Vyresnio amžiaus žmonės (60 metų ar vyresni), šeimoje neturintys jokių kitų suaugusių žmonių. 4. Šeimos su vienu ar daugiau žmonių su negalia. 5. Šeimos su keturiais ar daugiau vaikų. 6. Šeimos, kuriose kiekvienam sveikam suaugusiajam tenka bent 1,5 išlaikytinio.

<sup>47</sup> JT įgyvendinančio partnerio veiksmų po paskirstymo stebėjimo pirmasis ratas.

finansavimas, būtinas šiems pagrindiniams poreikiams patenkinti, sieks 180 Turkijos lirų<sup>48</sup> vienam asmeniui per mėnesį. Po diskusijų su Turkijos institucijomis nustatyta, kad pervedamų grynujų pinigų suma sudarys 100 Turkijos lirų<sup>49</sup>. 2017 m. birželio mėn.<sup>50</sup> ji buvo padidinta iki vidutiniškai 133 Turkijos lirų: tai atitinka 74 % pradinio įvertinto poreikio. Nepaisant Turkijoje esančios didelės infliacijos, ši vertė nėra atnaujinta nuo 2017 m. birželio mėn. Todėl projekto poveikis labiausiai pažeidžiamiems naudos gavėjams nuolat mažėja.

62. Projektų, kurių dauguma numatytų rezultatų yra pasiekti, pavyzdžiai pateikti **7 langelyje**.

#### **7 langelis. Teigiami kai kurių projektų rezultatai**

##### 4 projektas

Projektas, kuriuo sirų medicininiam personalui buvo teikiami mokymai, sustiprino jų gebėjimus dirbti Turkijos sveikatos priežiūros sistemoje 15 Turkijos provincijų, kuriose yra daugiausia pabėgėlių. Todėl projektas pagerino pabėgėlių galimybes jų kalba pasinaudoti pirminėmis sveikatos priežiūros paslaugomis; buvo surengta daugiau kaip 140 000 konsultacijų.

##### 10 projektas

Projektu buvo pasiektas jo tikslas reikšmingai padidinti pabėgėlių moterų ir mergaičių, kurios gali savo provincijoje savo kalba pasinaudoti moterų ir mergaičių saugumo erdvėmis, procentinę dalį. Iš viso 2017 m. 337 525 naudos gavėjai pasinaudojo seksualinės ir reprodukcinės sveikatos paslaugomis ir 20 ES finansuojamų moterų ir mergaičių saugumo erdvių gavo higienos reikmenų rinkinius. Be to, 194 719 naudos gavėjų pasinaudojo seksualinio smurto ir smurto dėl lyties paslaugomis ir gavo higienos reikmenų rinkinius. Buvo gauti aštuoni iš dešimties planuotų išdirbių.

<sup>48</sup> Apie 50 eurų 2016 m. pabaigoje.

<sup>49</sup> Viena pagrindinių priežasčių buvo ta, kad Turkijos institucijos nenorėjo pabėgėliams teikti didesnės pagalbos nei Turkijos piliečiams, kadangi tai galėjo padidinti įtampą.

<sup>50</sup> 2017 m. birželio mėn. tai sudarė apie 33 eurus.

## **1 nuotrauka. Moterų ir mergaičių saugumo erdvės Gaziantepe (10 projektas)**



*Šaltinis:* Europos Audito Rūmai.

63. Vis dėlto mes nustatėme, kad dar negauti keturių iš penkių audituotų projektų, kuriuos įgyvendino TNVO, pačioje pradžioje suplanuoti išdirbiai arba išdavos. Dėl sudėtingos ir besikeičiančios (T)NVO veiklos aplinkos Turkijoje planuota veikla buvo sustabdyta, pakeista arba atšaukta (žr. **46 dalį**) ir buvo patikslinti pradiniai tikslai. Nors Komisija teikė lanksčią paramą, visų pirma pasitelkdama propagavimą ir pratęsdama terminus, sunkumai, su kuriais buvo susidurta projektų įgyvendinimo metu, darė tiesioginį neigiamą poveikį rezultatų pasiekimo lygiui ir savalaikiškumui (žr. **III B priedą**).

### **IŠVADA IR REKOMENDACIJOS**

64. Mes nustatėme, kad Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė esant sudėtingoms aplinkybėms greitai iš ES biudžeto sutelkė 3 milijardų eurų sumą, o valstybės narės suteikė greitą atsaką į pabėgėlių krizę. Vis dėlto jos tikslas veiksmingai šį atsaką koordinuoti nebuvo visiškai pasiektas. Vykdam audituotus projektus pabėgėliams buvo suteikta naudingos paramos, pasiekta didžioji dalis jų išdirbių, tačiau dar nepasiekti pusės jų numatyti rezultatai. Be to, mes nustatėme paramos grynaisiais pinigais projektų efektyvumo didinimo galimybių.

Todėl mes darome išvadą, kad Priemonė galėjo būti veiksmingesnė ir kad ji galėjo užtikrinti, kad lėšos būtų racionaliau panaudojamos.

65. Komisija prioritetinius pabėgėlių poreikius nustatė remdamasi išsamiu poreikių vertinimu. Tačiau dėl tarp Turkijos ir ES iškilusių nesutarimų, kaip patenkinti prioritetinius poreikius savivaldos infrastruktūros ir socialinės bei ekonominės paramos sritys buvo nepakankamai išnagrinėtos. Be to, migracijos valdymo, kaip vienos iš prioritetinių sričių, įtraukimas nebuvo aiškiai pagrįstas.

66. Sudėtinga įvertinti, ar kiekvienoje prioritetinėje srityje išleistos lėšos buvo proporcingos poreikių mastui, kadangi valdymo komitetas nenustatė kiekvienai prioritetinei sričiai skirtų išankstinių orientacinių asignavimų. Nors tai padidina lankstumą, tai trukdo atskaitomybei, kadangi negali būti palygintos planuotos ir faktinės kiekvienos prioritetinės srities išlaidos (**18–24 dalys**).

**1 rekomendacija. Geriau atsižvelgti į pabėgėlių poreikius, susijusius su savivaldos infrastruktūra ir socialine bei ekonomine parama**

Kalbant apie antrąją Priemonės biudžeto išmokėjimo dalį, Komisija turėtų:

- a) užtikrinti, kad Priemonė geriau prisidėtų prie poreikių prioritetinėse srityse „savivaldos infrastruktūra“ ir „socialinė ir ekonominė parama“ tenkinimo;
- b) dar kartą įvertinti poreikį ir toliau traktuoti Migracijos valdymą kaip vieną iš Priemonės prioritetinių sričių;
- c) prieš pradėdant leisti lėšas nustatyti kiekvienai prioritetinei sričiai skirtus orientacinius asignavimus.

Tikslinė įgyvendinimo data – 2019 m. gruodžio 31 d.

67. Komisija ir valstybės narės greitai nustato administracinius Priemonės susitarimus. Be to, veiksmingas finansavimo sutelkimas ir Komisijos pasirinkti paramos teikimo mechanizmai, užtikrinant priemonių ir partnerių didelės apimties projektams įgyvendinti įvairovę, leido Priemonei pasiekti jos tikslą iki 2017 m. pabaigos sudaryti sutarčių, kurių vertė – 3 milijardai eurų (**25–29 dalys**).

68. Nors Komisija koordinavo strateginį vadovavimą Priemonei atlikdama bendrą poreikių vertinimą, vykdydama valdymą ir taikydama rezultatų sistemą, apimančią ir humanitarinę, ir nehumanitarinę paramą, pagalba galėjo būti labiau optimizuota. Pagal Priemonę buvo remiama ta pati veiklos rūšis sveikatos ir švietimo sektoriuose taikant skirtingas priemones. Todėl koordinavimas buvo sudėtingesnis ir buvo paraleliai naudojamos skirtingos valdymo struktūros siekiant finansuoti panašius projektus. Be to, Turkijoje ne pagal Priemonę panaudotomis ES lėšomis buvo taip pat remiamos tam tikros tos pačios prioritetinės sritys kaip ir pagal Priemonę (**31–33 dalys**).

### 2 rekomendacija. Pagerinti paramos optimizavimą ir papildomumą

Kalbant apie antrąją Priemonės biudžeto išmokėjimo dalį, Komisija turėtų parengti bendrą strategiją, aiškiai atskirdama skirtingų priemonių ir ES valstybių narių užduotis, kad būtų padidinta pagalbos darna ir optimizavimas.

Tikslinė įgyvendinimo data – 2019 m. gruodžio 31 d.

69. Pareikštas Priemonės tikslas užtikrinti pagalbos papildomumą taip pat susijęs su sąsajomis tarp jos humanitarinio ir nehumanitarinio segmentų. Nors mes nustatėme kelis gerus pavyzdžius sveikatos sektoriuje, kur Komisija rėmė perėjimą nuo humanitarinės prie tvaresnės paramos vystymuisi, šis papildomumas nebuvo sistemingai užtikrinamas. Audito metu daugumos audituotų projektų perėjimo nuo humanitarinės pagalbos prie paramos vystymuisi sąlygos dar nebuvo parengtos (**34 ir 35 dalys**).

### 3 rekomendacija. Įgyvendinti perėjimo nuo humanitarinės pagalbos prie paramos vystymuisi strategiją

Komisija turėtų parengti ir įgyvendinti perėjimo strategiją, kurios galutinis tikslas – nacionalinėms institucijoms perduoti ir humanitarinę, ir nehumanitarinę veiklą.

Tikslinė įgyvendinimo data – 2021 m. gruodžio 31 d.

70. Mes taip pat nustatėme pagal Priemonę finansuojamų humanitarinių projektų efektyvumo gerinimo galimybių. Pirmiausia, Komisija, peržiūradama projektų pasiūlymus, nenuosekliai ir neišsamiai vertino biudžete numatytų išlaidų pagrįstumą. Antra, net jei jos atitikdavo teisinę sistemą, netiesioginės išlaidos, mokamos partneriams, įgyvendinantiems

didelės apimties pagalbos grynaisiais pinigais projektus, buvo didelės ir nepakankamai pagrįstos, o išankstinių mokėjimų lygis nebuvo suderintas su faktiniais projektų netenkamų pinigų srautais (**38–44 dalys**).

#### **4 rekomendacija. Pagerinti pagalbos grynaisiais pinigais projektų efektyvumą**

Komisija turėtų stengtis padidinti didelės apimties pagalbos grynaisiais pinigais efektyvumą, kad būtų geriau atspindėti jų konkretus pobūdis ir mastas, visų pirma:

- a) derantis dėl JT įgyvendinančio partnerio taikomų netiesioginių sąnaudų, skirtų ESSN įgyvendinti, procentinės dalies sumažinimo;
- b) užtikrinant, kad (ESSN) grynujų pinigų pervedimo mokestis būtų mokamas tinkamai pagrįstais atvejais ir kai tai yra būtina;
- c) su partneriais derantis dėl sumažinto išankstinio finansavimo lygio, kuris būtų geriau suderintas su numatytais projektų netenkamų pinigų srautais.

Tikslinė įgyvendinimo data – 2020 m. gruodžio 31 d.

71. Projektų efektyvumas taip pat priklauso nuo jų savalaikio įgyvendinimo. Vėluojant įgyvendinti projektą, tokios sąnaudos kaip nuoma ir atlyginimai vis dar gali būti ilgiau mokami. Devynis iš dešimties audituotų projektų reikėjo pratęsti; buvo prašoma, kad laikas būtų vidutiniškai pratęstas 60 %. Sudėtinga veiklos aplinka buvo pagrindinis veiksnys, TNVO trukdantis laiku įgyvendinti projektus (**45 ir 46 dalys**).

#### **5 rekomendacija. Su Turkijos institucijomis atsižvelgti į poreikį pagerinti (T)NVO veiklos aplinką**

Komisija turėtų su Turkijos institucijomis naudoti politikos ir aukšto lygio politinį dialogą siekdama pagerinti (T)NVO veiklos aplinką Turkijoje.

Tikslinė įgyvendinimo data – 2019 m. gruodžio 31 d.

72. Komisija įdiegė tinkamas priemones humanitariniams projektams stebėti ir buvo gerai informuota apie tai, ar projektai įgyvendinami taip, kaip tikimasi. Pagrindinis trūkumas buvo Turkijos institucijų atsisakymas suteikti prieigą prie dviejų pagalbos grynaisiais pinigais projektų pradinio reikalavimus atitinkančių naudos gavėjų sąrašo. Tai mums ir Komisijai

užkirto kelią atsekti naudos gavėjus nuo jų registravimo iki mokėjimo šios Priemonės humanitarinio segmento didelės dalies atveju (**49–53 dalys**).

73. Taikant Priemonės rezultatų sistemą rengiamos bendrosios konsoliduotų rezultatų ataskaitos, tačiau jos turi tam tikrų trūkumų: subendrinti rodikliai neturi atskaitos duomenų, riboženklių ar kiekybinių tikslų. Viešosios ataskaitos buvo ribotos ir neapėrė visos pabėgėliams Turkijoje teikiamos ES paramos (**54 dalis**).

**6 rekomendacija. Išplėsti Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonės stebėjimą ir ataskaitų teikimą**

Komisija turėtų:

- a) primygtinai reikalauti, kad Turkijos institucijos pagalbos grynaisiais pinigais projektų įgyvendinantiems partneriams suteiktų visapusišką prieigą prie duomenų apie reikalavimus atitinkančius naudos gavėjus siekiant pagerinti šių pavyzdinių projektų atskaitomybę ir stebėjimo sistemos efektyvumą;
- b) pagerinti Priemonės rezultatų sistemos koncepciją, visų pirma įtraukiant su subendrintais rezultatų rodikliais susijusius riboženklus, tikslus ir atskaitos duomenis;
- c) teikti ataskaitas apie ES priemonių išlaidas, kuriomis remiami pabėgėliai Turkijoje už Priemonės taikymo ribų.

Tikslinė įgyvendinimo data – 2019 m. gruodžio 31 d.

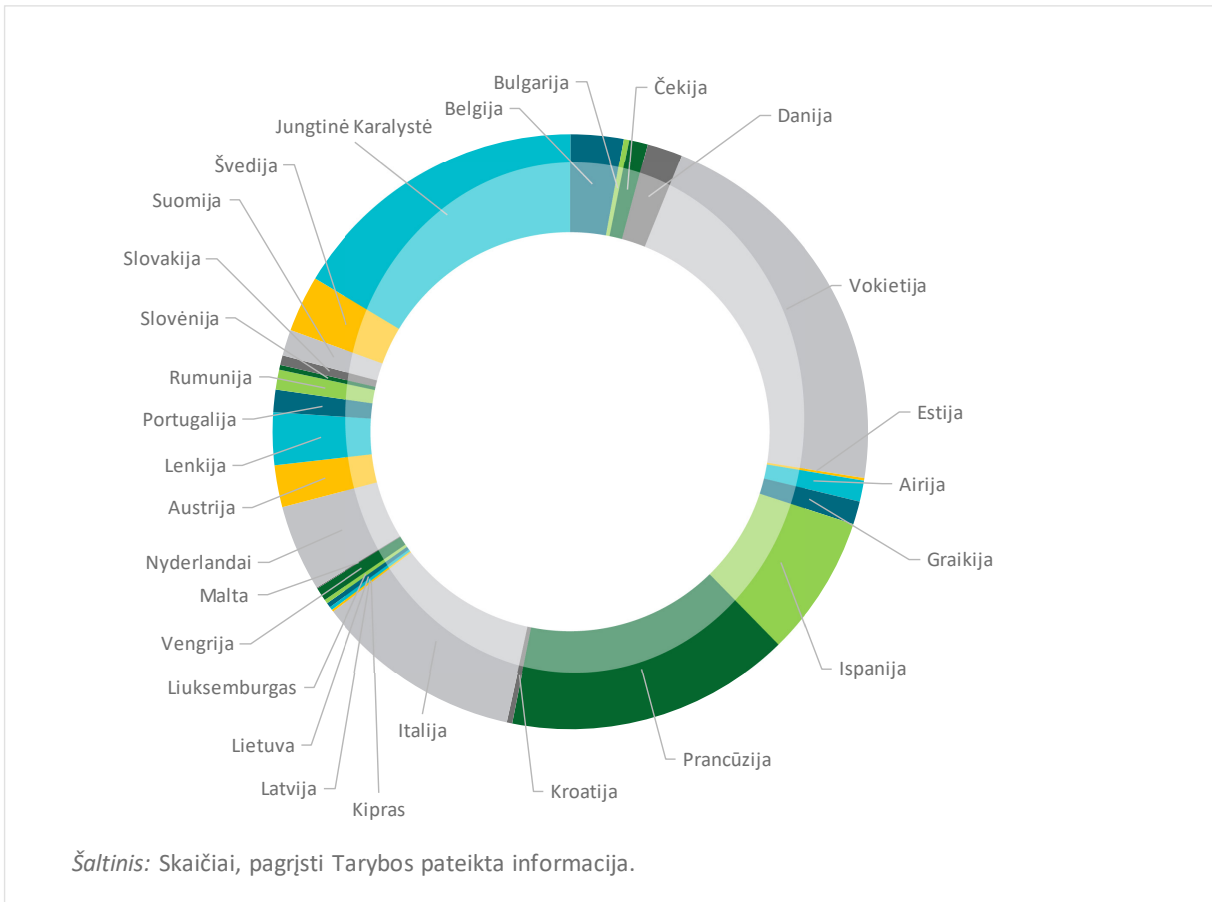
74. Visi audituoti humanitariniai projektai padėjo pabėgėliams patenkinti jų pagrindinius apgyvendinimo, maisto, sveikatos, švietimo ir apsaugos poreikius. Buvo gauti visi numatyti šešių projektų iš dešimties išdirbiai arba dauguma jų. Tačiau dar nėra pasiektos numatytos pusės audituotų projektų išdavos (kai kurie jų vis dar yra tebevykdomi), kaip buvo nustatyta tuo metu, kai jie buvo patvirtinti finansuoti (**56–63 dalys**).

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Bettinos JAKOBSEN, 2018 m. spalio 2 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

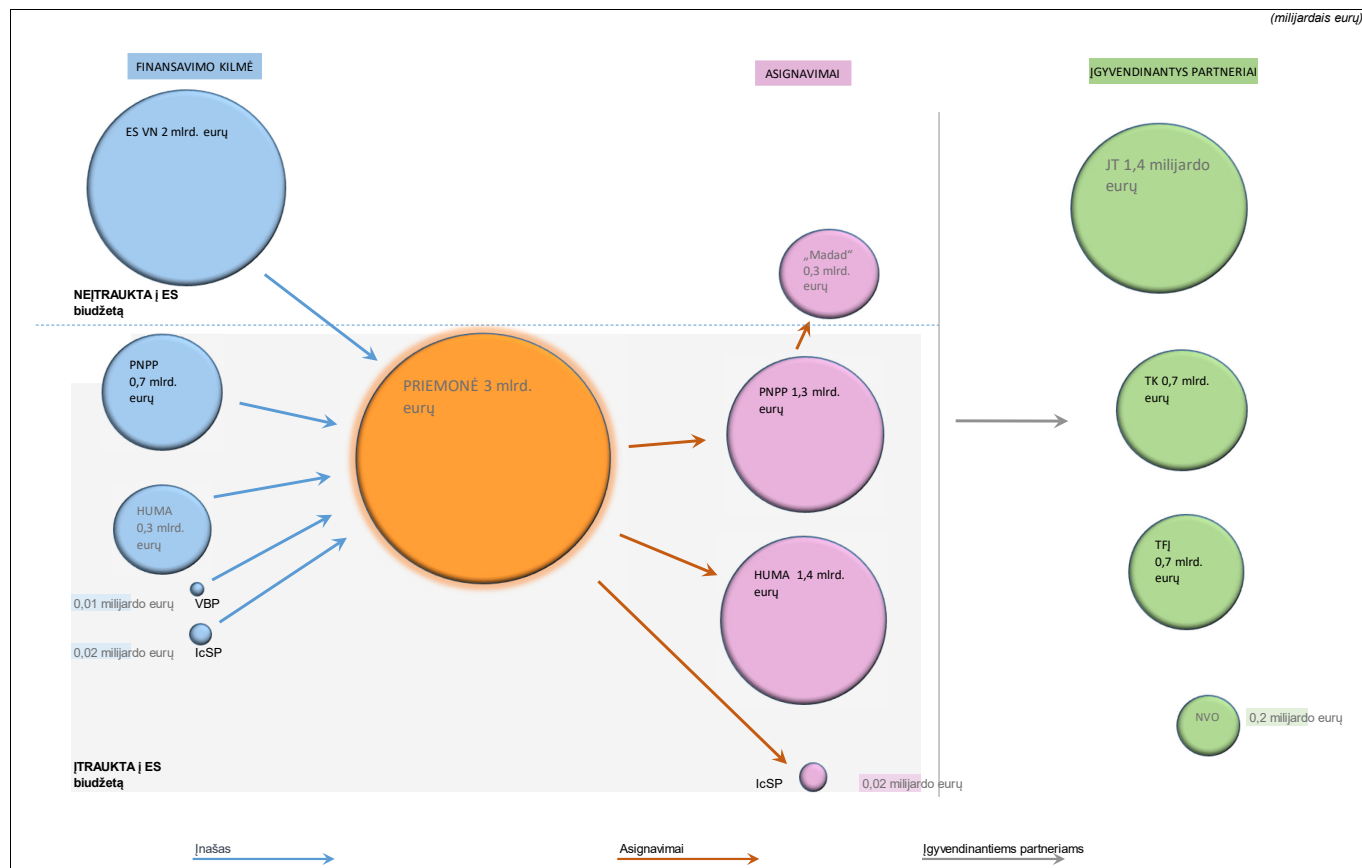
*Pirmininkas*

Klaus-Heiner LEHNE

**Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonei skirti nacionaliniai įnašai**

Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonei skirti nacionaliniai įnašai (milijonais eurų)			
Belgija	57,6	Lietuva	5,2
Bulgarija	5,9	Liuksemburgas	4,3
Čekija	20,4	Vengrija	14,7
Danija	38,4	Malta	1,1
Vokietija	427,5	Nyderlandai	93,9
Estija	2,8	Austrija	45,6
Airija	22,9	Lenkija	57,0
Graikija	25,1	Portugalija	24,4
Ispanija	152,8	Rumunija	21,6
Prancūzija	309,2	Slovėnija	5,2
Kroatija	5,9	Slovakija	10,5
Italija	224,9	Suomija	28,4
Kipras	2,3	Švedija	61,3
Latvija	3,5	Jungtinė Karalystė	327,6

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Europos Sąjungos Tarybos pateikta informacija.

**Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė: koordinavimo mechanizmas**

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

**III A PRIEDAS****Audituotų humanitarinių projektų apžvalga**

Numeris	Projekto pavadinimas	Sektorius	Partnerio rūšis	Finansinė informacija (milijonais eurų)					Laikas			
				Skirta suma (eurais)	Sutarčių suma a) (eurais)	Patikslinta sutarčių suma b) (eurais)	Skirtumas (b-a) (eurais)	Sumokėta suma (eurais)	Pradžios data	Pradinė pabaigos data	Pratęsta pabaigos data	Skirtumas (mėnesiais)
1	Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistema (ESSN) – tai įvairios paskirties grynujų pinigų pervedimo sistema, skirta kasdieniams pabėgėlių Turkijoje poreikiams tenkinti	Pagrindiniai poreikiai	JT agentūra	348,0	348,0	348,0	–	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Apsaugos ir ilgalaikių sprendimų pabėgėliams ir prieglobsčio prašytojams Turkijoje teikimas	Apsauga	JT agentūra	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Sąlyginio švietimui skirtų grynujų pinigų pervedimo suteikimas siekiant padidinti pabėgėlių vaikų įrašymą į mokyklas ir pagerinti jų lankomumą	Švietimas – Apsauga	JT agentūra	34,0	34,0	34,0	–	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Sirijos pabėgėliams pritaikytų sveikatos priežiūros paslaugų, kurias teikiant taip pat atsižvelgiama į kultūrinius ypatumus, rėmimas	Sveikata	JT agentūra	10,0	10,0	10,0	–	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Gyvybiškai svarbių pirminių sveikatos priežiūros paslaugų teikimas pažeidžiamiausiems gyventojams ir jų atsparumo stiprinimas pasitelkiant MHPSS, reabilitacijos veiklą, ir apsaugos parama smurtą dėl lyties patyrusiems asmenims.	Sveikata – Apsauga	(T)NVO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Palankesnių galimybių pabėgėliams naudotis sveikatos ir psichologėmis bei socialinėmis paslaugomis sudarymas	Sveikata	(T)NVO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Sirijos pabėgėliams skirta humanitarinė reagavimo ekstremaliosiose situacijose veikla Turkijoje	Švietimas – Apsauga	(T)NVO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Svarbiausių pabėgėliams kylančių su apsauga susijusių grėsmių mažinimas vykdanč tikslinę informavimo veiklą, gerinant orientavimo sistemas ir teikiant specializuotą apsaugos pagalbą	Apsauga	(T)NVO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Daugelį suinteresuotųjų šalių apimantis daugiasektoris reagavimo mechanizmas gerina galimybes labiausiai pažeidžiamiesiems sirų ir ne sirų pabėgėliams, įskaitant žmones su negalia Turkijoje, pasinaudoti įtraukiomis ir kokybiškomis paslaugomis (Izmiras ir Stambulo miestas)	Sveikata	(T)NVO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Parama pažeidžiamiausioms pabėgėlėms (moterims ir merginoms) gauti lytinės ir reprodukcinės sveikatos paslaugas ir paslaugas, teikiamas seksualinio smurto ir smurto dėl lyties aukoms	Sveikata – Apsauga	JT agentūra	9,0	9,0	9,0	–	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	–

Šaltinis: Audito Rūmai; remtasi Komisijos 2018 m. balandžio mėn. duomenimis.

**III B PRIEDAS****Audituotų projektų veiksmingumas**

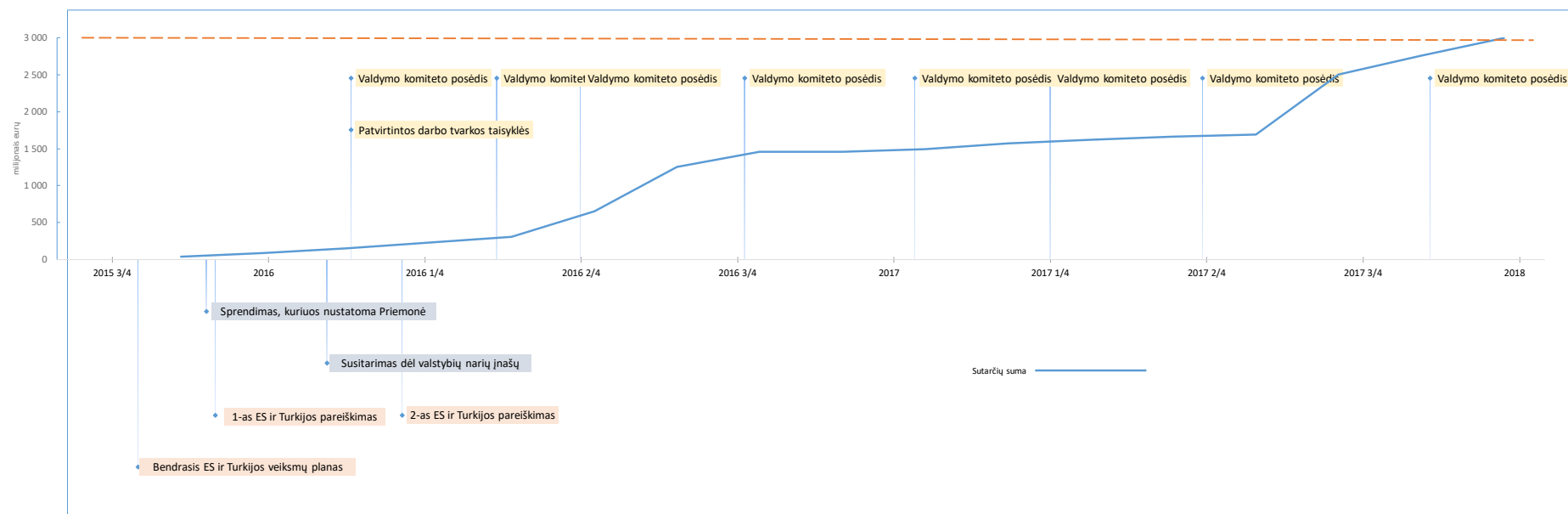
Numeris	Projekto pavadinimas	Sektorius	Partnerio rūšis	Koncepcija	Įgyvendinimas		Veiksmingumas		Perėjimo / pasitraukimo strategija
				Svarba	Laiku	Budžetas	Gauti išdirbiai	Pasiektos išdavos	
1	Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistema (ESSN) – tai įvairios paskirties grynujų pinigų pervedimo sistema, skirta kasdieniams pagėgėlių Turkijoje poreikiams tenkinti	Pagrindiniai poreikiai	JT agentūra						
2	Apsaugos ir ilgalaikių sprendimų pagėgėliams ir prieglobsčio prašytojams Turkijoje teikimas (1 rezultatas: tikrinimas)	Apsauga	JT agentūra						Netaikoma
	Apsaugos ir ilgalaikių sprendimų pagėgėliams ir prieglobsčio prašytojams Turkijoje teikimas (2–4 rezultatai: registracija ir apsaugos veikla)								
3	Sąlyginio švietimi skirtų grynujų pinigų pervedimo suteikimas siekiant padidinti pagėgėlių vaikų įrašymą į mokyklas ir pagerinti jų lankomumą	Švietimas – Apsauga	JT agentūra					Nėra duomenų	
4	Sirijos pagėgėliams pritaikytų sveikatos priežiūros paslaugų, kurias teikiant taip pat atsižvelgiama į kultūrinius ypatumus, rėmimas	Sveikata	JT agentūra						
5	Gyvybiškai svarbių pirminių sveikatos priežiūros paslaugų teikimas pažeidžiamiausiems gyventojams ir jų atsparumo stiprinimas pasitelkiant MHPS, reabilitacijos veiklą, ir apsaugos parama smurtą dėl lyties patyrusiems asmenims.	Sveikata – Apsauga	(T)NVO						
6	Palankesnių galimybių pagėgėliams naudotis sveikatos ir psichologėmis bei socialinėmis paslaugomis sudarymas	Sveikata	(T)NVO						
7	Sirijos pagėgėliams skirta humanitarinė reagavimo ekstremaliose situacijose veikla Turkijoje	Švietimas – Apsauga	(T)NVO						
8	Svarbiausių pagėgėliams kylančių su apsauga susijusių grėsmių mažinimas vykdanč tikslinę informavimo veiklą, gerinant orientavimo sistemas ir teikiant specializuotą apsaugos pagalbą	Apsauga	(T)NVO						
9	Daugelį suinteresuotųjų šalių apimantis daugiasektorius reagavimo mechanizmas gerina galimybes labiausiai pažeidžiamiesiems sirų ir ne sirų pagėgėliams, įskaitant žmones su negalia Turkijoje, pasinaudoti įtraukiamomis ir kokybiškomis paslaugomis (Izmiras ir Stambulo miestas)	Sveikata	(T)NVO						
10	Parama pažeidžiamiausioms pagėgėlėms (moterims ir merginoms) gauti lytinės ir reprodukcinės sveikatos paslaugas ir paslaugas, teikiamas seksualinio smurto ir smurto dėl lyties aukoms	Sveikata – Apsauga	JT agentūra						

Svarba	Laikas	Budžetas	Išdirbiai	Išdavos	Perėjimas
Patenkinama	Pratęsimas nesuteiktas	Vartojimas >80%	Visiškai pasiekta	Visiškai pasiekta	Atlikta ir veikla baigta
Daugiausia patenkinama	Pratęsta, nėra poveikio veiklai	Netaikoma	Daugiausia pasiekta	Daugiausia pasiekta	Sutarta
Daugiausia nepatenkinama	Netaikoma	Žemas biudžeto įvykdymas	Daugiausia neįvykdyta	Daugiausia neįvykdyta	Diskutuojama
Nepatenkinama	Pratęsta, yra poveikis veiklai	Suteiktas papildomas finansavimas	Nepasiekta	Nepasiekta	Planai nenustatyti

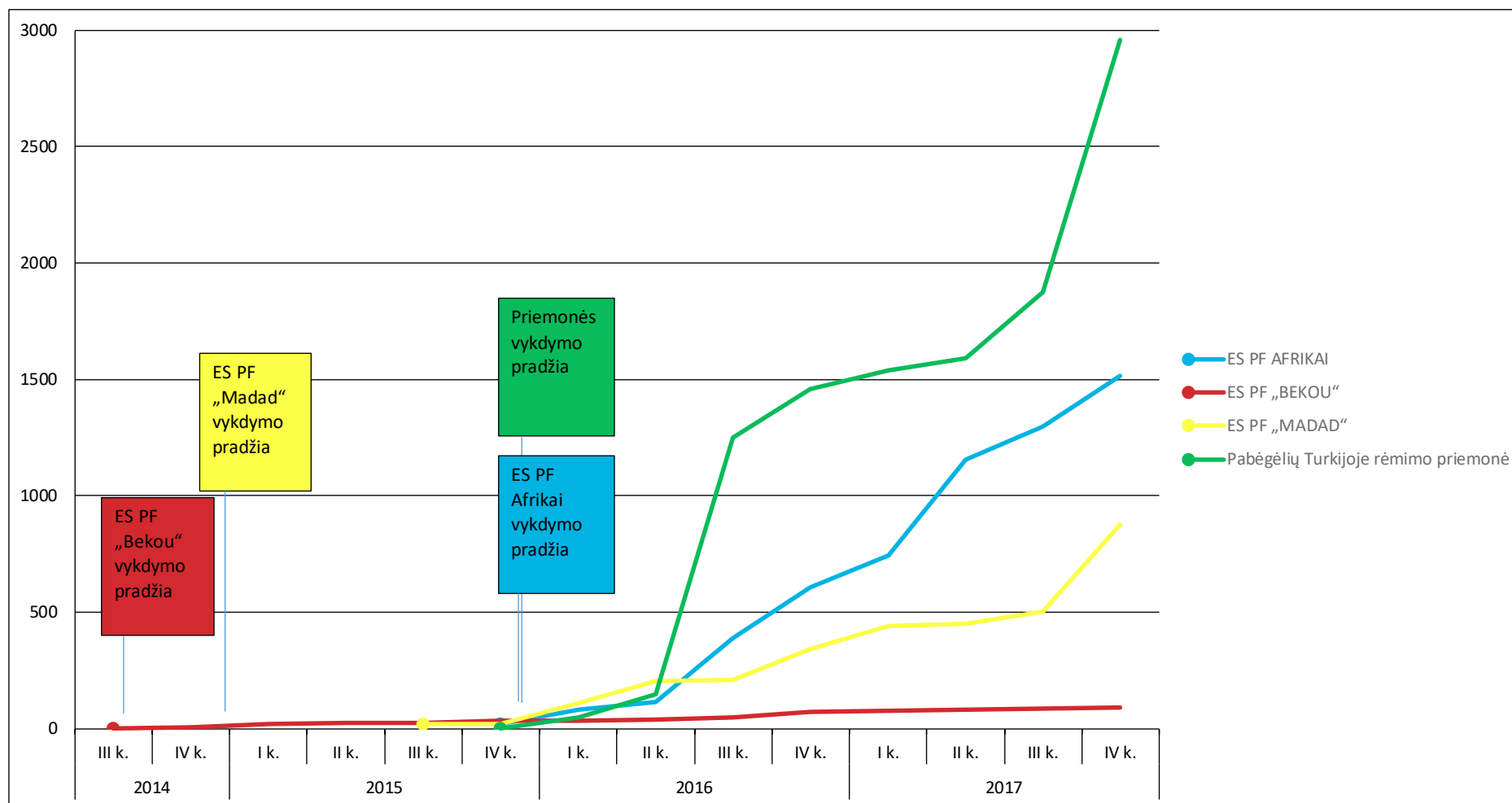
Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

**IV PRIEDAS****2017 m. Turkijoje surengtų audito interviu sąrašas**

<b>Vizitai</b>	<b>Aplankyto subjekto pavadinimas</b>
sausio 22 d.	ES delegacija, ambasadorius, ECHO biuras
sausio 22 d.	Pasaulio maisto programa (PMP)
sausio 23 d.	ESSN bendro valdymo grupė
sausio 23 d.	Pasaulio sveikatos organizacija (PSO)
sausio 23 d.	Sveikatos ministerija
sausio 24 d.	Šeimos ir socialinės politikos ministerija
sausio 24 d.	Jungtinių Tautų gyventojų fondas (UNFPA)
sausio 24 d.	Vidaus reikalų ministerija. Migracijos valdymo generalinis direktoratas (MVGD)
sausio 24 d.	„International Medical Corps“
sausio 24 d.	Nacionalinio švietimo ministerija
sausio 25 d.	Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių reikalų komisaras (UNHCR)
sausio 25 d.	KfW plėtros bankas
sausio 25 d.	Pasaulio bankas
sausio 25 d.	Nelaimių ir kritinių situacijų valdymo tarnyba (AFAD)
sausio 25 d.	Jungtinių Tautų vaikų fondas (UNICEF)
sausio 25 d.	organizacija „Handicap international“
sausio 25 d.	Jungtinių Tautų gyventojų fondas (UNFPA)
sausio 25 d.	ECHO biuras Stambule
sausio 26 d.	CCTE ir ESSN naudos gavėjai
sausio 26 d.	Socialinės pagalbos ir solidarumo fondas (SASF)
sausio 26 d.	organizacija „Médecins du Monde“
sausio 26 d.	Pasaulio sveikatos organizacija (PSO)
sausio 29 d.	Turkijos Raudonojo Kryžiaus (TRC) paslaugų centras
sausio 29 d.	Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių reikalų komisaras (UNHCR)
sausio 29 d.	Socialinės pagalbos ir solidarumo fondas (SASF)
sausio 30 d.	CCTE ir ESSN naudos gavėjai
sausio 30 d.	Pagalbos ir paramos visur kooperatyvas
sausio 30 d.	ECHO biuras Gaziantepe

**Pagrindinės su Priemone susijusios datos ir įvykiai**






Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

**VI PRIEDAS****Priemonės sutarčių sudarymo sparta palyginti su ES patikos fondais (milijonais eurų)**

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

**VII PRIEDAS****Pabėgėliams Turkijoje teikiamos ES pagalbos sudėtingumas. Švietimo sektoriaus pavyzdys**

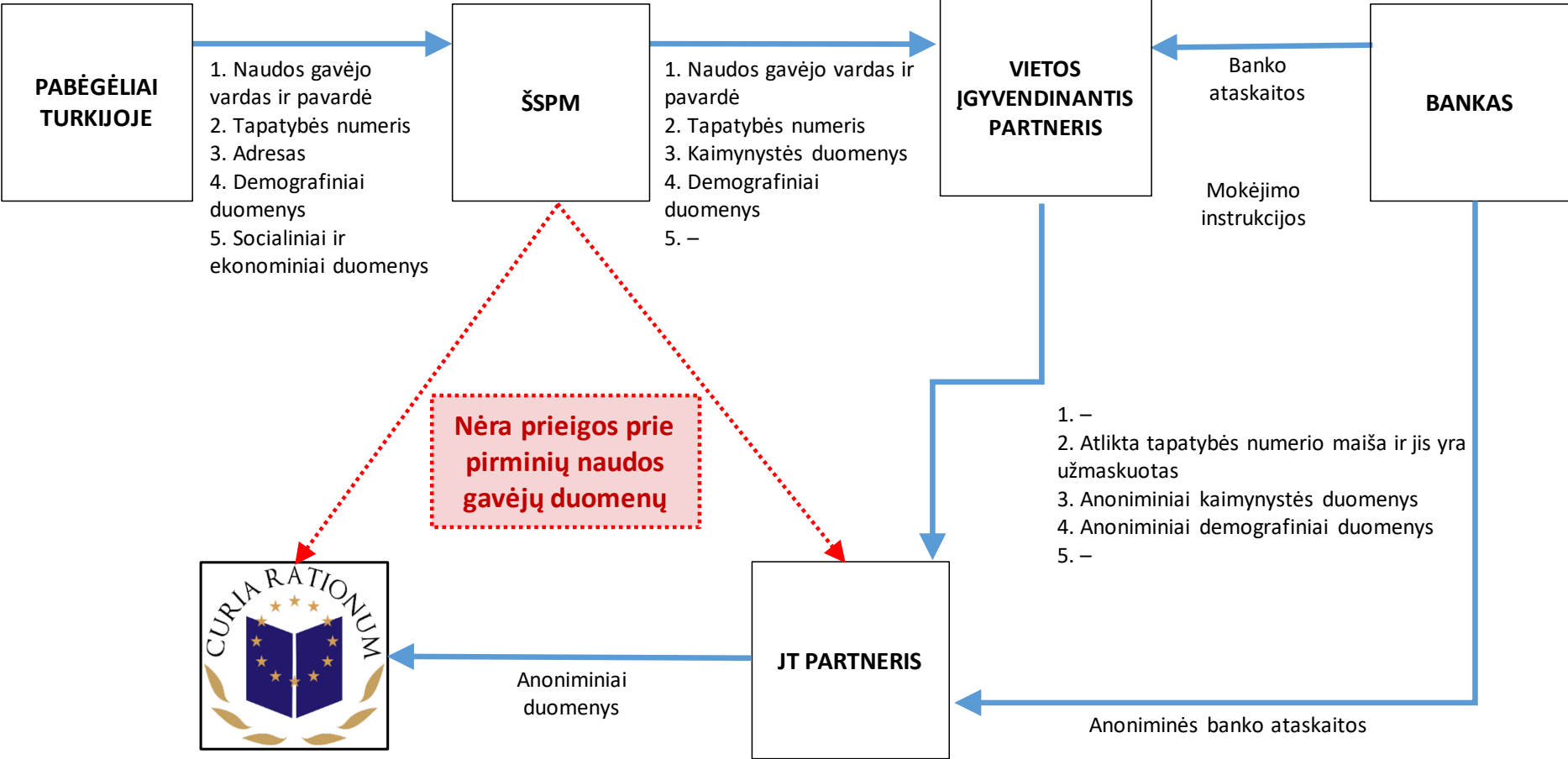
Priemonė	Neformalusis švietimas	Pasiruošimas žiemai ir pagrindinių poreikių kuponai	Vaikų apsauga	Sąlyginis švietimui skirtų grynujų pinigų pervedimas	Transportavimas mokykliniais autobusais	Mokytojų mokymai ir užimtumas	Turkų kalbos pamokos	Ankstyvoji vaikystė	Aukštasis mokslas ir profesinis mokymas	Mokyklų infrastruktūra	Mokyklų įranga ir medžiagos	Tvari energija mokykloms	Kita (pavyzdžiui, institucinė parama)
FRiT ECHO	UNICEF, „Concern Worldwide“	UNICEF, „Concern Worldwide“	UNICEF	UNICEF	Pasaulio bankas								
FRiT ES PF „MADAD“	UNICEF		UNICEF, GIZ	„Concern Worldwide“	GIZ, „Concern Worldwide“	UNICEF, GIZ	UNICEF, GIZ	UNICEF	DAAD, „Spark“, GIZ	UNICEF, GIZ	UNICEF, „Concern Worldwide“, GIZ	UNICEF	UNICEF, GIZ
FRiT PNPP	NŠM		NŠM		NŠM	NŠM	NŠM			Pasaulio bankas, KfW	NŠM, KfW, TMO		NŠM
„MADAD“ ne pagal FRiT	UNICEF		UNICEF			UNICEF	UNICEF			UNICEF			UNICEF
PNPP ne pagal FRiT			JTVPK			JTVPK			JTVPK				JTVPK
Vokietijos pavyzdys	GIZ		UNICEF, KfW			UNICEF, GIZ	GIZ		GIZ	GIZ	GIZ		GIZ

-  NŠM
-  UNICEF
-  JTVPK
-  Pasaulio bankas
-  KfW
-  „Concern Worldwide“
-  DAAD
-  „Spark“
-  TMO
-  GIZ

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

**VIII PRIEDAS**

**ESSN naudos gavėjų duomenų srautas ir prieigos prie duomenų apribojimai**



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

### „PABĖGĖLIŲ TURKIJOJE RĖMIMO PRIEMONĖ: NAUDINGA PARAMA, TAČIAU BŪTINI PATOBULINIMAI SIEKIANT UŽTIKRINTI, KAD LĖŠOS BŪTŲ RACIONALIAU NAUDOJAMOS“ PASTABAS

#### SANTRAUKA

III. Priemonė yra pagrindinė 2016 m. kovo mėn. ES ir Turkijos pareiškimo dalis. ES ir Turkijos pareiškimas buvo labai svarbus sprendžiant didelę migracijos krizę, dėl kurios Europos Sąjunga 2015 m. pabaigoje ir 2016 m. pradžioje patyrė didelį spaudimą. Susitarus dėl ES ir Turkijos pareiškimo, į Graikijos salas atvykstančių pabėgėlių srautas buvo labai greitai sustabdytas, o mirčių bandant neteisėtai kirsti sieną sumažėjo daugiau kaip 95 proc.

Priemonė yra vienintelė sudedamoji pareiškimo dalis, pradėta taikyti iš karto ir per pastaruosius dvejus metus davusi nuoseklių rezultatų, taigi taip patvirtinamas ES gebėjimas vykdyti savo įsipareigojimus ir jis yra apčiuopiamas bei matomas ir politiniams veikėjams, ir plačiajai visuomenei. Per pastaruosius dvejus metus Priemonė tapo pavyzdine ES iniciatyva ir koordinuotos ES paramos, teikiamos plėtojant ES migracijos politiką, įgyvendinimo modeliu.

Įgyvendinant Priemonę buvo galima greitai sutelkti 3 mlrd. EUR ES ir valstybių narių paramą pabėgėliams Turkijoje – tam koordinuotai taikytos esamos ES priemonės. Politiškai nestabiliu laikotarpiu, įskaitant nepavykusį perversmą Turkijoje, buvo įsipareigota skirti ir buvo gauta 3 mlrd. EUR, ir per 20 mėnesių išmokėta beveik 2 mlrd. EUR, visiškai laikantis ES procedūrinės ir teisinės sistemos.

Komisija norėtų pabrėžti, kad dauguma projektų pasiektas lauktas rezultatas. Didžiausio projekto (Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistemos (ESSN)) – jam tenka 76 proc. skirtų lėšų – tikslai tinkamai pasiekti. Be to, Komisija atkreipia dėmesį, kad per audituotą laikotarpį užbaigti buvo tik du projektai, nes dauguma projektų turėjo būti pratęsti, daugiausia dėl labai sudėtingų aplinkybių.

IV. Komisija atkreipia dėmesį, kad abi prioritetinės sritys tikrai buvo įtrauktos į programas ir kad savivaldos infrastruktūros intervencijos nebuvo galimos, nes faktiniai projektai, Turkijos pateikti siekiant gauti finansavimą, nebuvo brandūs.

V. Komisija mano, kad pagal lygiagrečiai įgyvendinamas priemones remiant panašių rūšių veiklą užtikrintas papildomumas, ir jokio veiklos dubliavimo ar sutapimo nebuvo, be to, Komisija taip galėjo paspartinti savo atsaką, nes skirtingu laiku buvo telkiamos skirtingos priemonės.

Priemonė yra koordinavimo mechanizmas, kuriuo siekiama sutelkti ES biudžetą ir valstybių narių išteklius ir suteikiama galimybė *lygiagrečiai* sutelkti esamas priemones.

VI. Komisija norėtų pabrėžti, kad yra ir kitų papildomumo pavyzdžių: švietimo srityje – tai tiesioginių dotacijų sutelkimas Nacionalinio švietimo ministerijai, papildant Sąlyginio švietimui skirtų grynujų pinigų pervedimo programą. Šiame sektoriuje formaliajam švietimui teikta parama iš esmės buvo siekiama šalinti ekonomines kliūtis lankyti mokyklą ir parengti alternatyvią mokymo programą mokyklos nelankantiems vaikams.

Sveikatos sektoriuje koordinuojant pastangas, į Migrantų sveikatos centrų sistemą, kuriai vadovauja Sveikatos ministerija, buvo laipsniškai integruotos tarptautinių nevyriausybinų organizacijų (TNVO) valdomos klinikos.

Įgyvendinant antrąją dalį perėjimas prie ESSN turėtų būti papildytas specialiai parengta socialine ir ekonomine parama, kuria papildomas ESSN naudos gavėjų išsamus profiliavimas.

VII. Komisija norėtų pabrėžti, kad, laikantis Europos Audito Rūmų rekomendacijų, pateiktų ankstesnėje audito ataskaitoje, vertinant pasiūlymus biudžetas dabar yra sistemingai analizuojamas.

Nuo 2017 m. pabaigos šis vertinimas tinkamai atspindimas privalomoje rodiklių suvestinėje, kurią reikia parengti prieš skiriant visas dotacijas. Projektams, įtrauktiems į imtį rengiant šią ataskaitą, finansavimas buvo skirtas iki 2017 m. pabaigos.

Komisija yra saistoma dabartinio FAPS<sup>1</sup> nuostatų, kuriomis nustatomi aiškūs išankstinio finansavimo ir netiesioginių sąnaudų lygiai, galintys siekti iki 7 proc. Tačiau, kadangi JT agentūra savo netiesiogines paramos sąnaudas apskritai sumažino nuo 7 iki 6,5 proc., buvo sumažintos ir antrojo ESSN susitarimo netiesioginės paramos sąnaudos. Komisija teberagina partnerius sumažinti didelio masto grynujų pinigų operacijų netiesioginių sąnaudų lygį, bet toks sumažinimas galimas, tik jeigu partneris sutinka.

VIII. Kadangi Komisija negali sudaryti sutarčių tiesiogiai su valdžios sektoriaus subjektu, sutartinis ryšys pagal FAPS yra tarp Komisijos ir tarptautinės organizacijos. Todėl duomenimis tiesiogiai su Komisija nesidalijama, duomenys stebėsenos tikslais pateikiami per partnerį.

Komisija pripažįsta, kad partneriai prieigos prie visų naudos gavėjo duomenų neturėjo dėl teisinių apribojimų, susijusių su duomenų apsaugos teisės aktais. Tačiau jie įdiegė patikimiausias sistemas, galimas atsižvelgiant į šiuos apribojimus.

Kalbant apie ESSN, pagalbos grynaisiais pinigais programą, duomenys, kuriais per vietos įgyvendinantįjį partnerį dalijamasi su partneriais, leidžia vykdyti patikimus patikrinimus.

Galiausiai, partneriai ir Komisija toliau ragina Turkijos institucijas suteikti geresnę prieigą prie duomenų. Pastaraisiais mėnesiais šioje srityje padaryta pažanga, ir, pavyzdžiui, partneriams suteikta prieiga prie finansinės platformos.

IX. Dabar baigiami rengti rodikliai ir tikslai, o viešos ataskaitos buvo ribotos dėl to, kad Priemonės stebėsenos etapas tebebuvo bandomasis.

Šios Priemonės teisine sistema reikalaujama, kad Komisija teiktų tik Priemonės rezultatų ataskaitas. Komisija savo visos pagalbos Turkijai ataskaitoms rengti taiko kitas priemones.

X. Svarbu atsižvelgti į projektų užmojų, sudėtingumą ir precedento neturintį mastą. Trukmės, biudžeto arba išdirbio ar rezultatų koregavimas yra būtini pakeitimai tikslams pasiekti.

Didžiausio projekto, ESSN, gaunančio 76 proc. skirto finansavimo, tikslai tinkamai pasiekti. Šio projekto mastas ir veiksmingumas pasiekiant gyventojus dar neturi precedento.

XI. Komisija pritaria visoms rekomendacijoms.

Ketvirta įtrauka. Nors pagal humanitarinius standartus ESSN ir CCTE jau dabar ekonomiškai efektyvūs, Komisija su savo partneriais rengs derybas dėl mažiausių galimų netiesioginių sąnaudų (žr. VII dalį ir 4 rekomendacijos a punktą).

Penkta įtrauka. Komisija toliau bendradarbiaus su Turkijos institucijomis, siekdama, kad (T)NVO veiklos aplinka Turkijoje pagerėtų.

## **IVADAS**

7. Komisija norėtų pabrėžti, kad Priemonę sudaro dvi dalys, dėl kurių programos rengiamos ir sutartys sudaromos atitinkamai 2016–2017 m. ir 2018–2020 m. Tai reiškia, kad Priemonės perėjimo ar pasitraukimo strategijos turėtų būti vertinamos atsižvelgiant į tai, kad yra antra dalis.

10. Komisija atkreipia dėmesį, kad Europos Parlamento nariai kviečiami į Valdymo komiteto posėdžius ir reguliariai dalyvauja juose, taigi tuo užtikrinama didesnė atskaitomybė už Priemonę.

<sup>1</sup> FAPS – Finansinis ir administracinis pagrindų susitarimas, 2003 m. pasirašytas Europos bendrijos ir Jungtinių Tautų.

## **PASTABOS**

19.

c) Komisija atkreipia dėmesį, kad į ne sirų pabėgėlių poreikius buvo atsižvelgta taikant abi Priemonės dalis, laikantis požiūrio „vienas pabėgėlis“ ir nediskriminuojant dėl kitokios pilietybės ar kilmės.

### **1 langelis. ESSN: novatoriška projekto koncepcija siekiant patenkinti pabėgėlių poreikius**

Komisija norėtų pabrėžti novatorišką ir plataus užmojo ESSN pobūdį – jau dabar šia sistema naudojasi per 1,3 mln. naudos gavėjų, todėl jos tikslai tinkamai pasiekti.

28.

a) Komisija norėtų patvirtinti, kad sutartys dėl atitinkamų projektų buvo sudarytos laikantis dabartinės teisinės sistemos.

32. Komisija laikosi nuomonės, kad pagal lygiagrečiai įgyvendinamas priemones remiant panašių rūšių veiklą buvo užtikrintas papildomumas, ir jokio veiklos dubliavimo ar sutapimo nebuvo. Komisija taip galėjo paspartinti savo atsaką, nes skirtingu laiku buvo telkiamos skirtingos priemonės, o tai labai svarbu imantis intervencinių priemonių esant nepaprastajai padėčiai.

Be to, pačios Priemonės, tai yra mechanizmo, kuriuo koordinuojama daug ES priemonių, pobūdis nulemia tai, kad panašiai veiklai tuose pačiuose sektoriuose vykdyti taikomos įvairios priemonės ir veikia skirtingi įgyvendinantieji partneriai, turintys tą patį tikslą.

### **3 langelis. Panašios veiklos, finansuojamos pagal skirtingas priemones, pavyzdžiai**

#### Švietimas

Komisija norėtų pabrėžti tai, kad, nors valdymas ir koordinavimas yra sudėtingas, sutapimo ar dubliavimo atvejų nebuvo.

#### Apsauga

Pirma įtrauka. Komisija laikosi nuomonės, kad Europos Audito Rūmų pateiktu pavyzdžiu iš tikrųjų pabrėžiamas koordinavimo mechanizmo veiksmingumas. Užuo projektui skyrusios dvigubą finansavimą, Komisijos tarnybos glaudžiai bendradarbiavo siekdamos užtikrinti, kad partneriai tinkamos rūšies veiklai gautų tinkamą finansavimą.

Antra įtrauka. Priemonės rezultatų sistema, kaip nustatyta jos įgaliojimuose, apima tik pagal Priemonę finansuojamus projektus.

33. Komisija norėtų pabrėžti, kad pagal lygiagrečiai įgyvendinamas priemones remiant panašių rūšių veiklą buvo užtikrintas papildomumas ir jokio veiklos dubliavimo ar sutapimo nebuvo, be to, Komisija taip galėjo paspartinti savo atsaką, nes skirtingu laiku buvo telkiamos skirtingos priemonės.

Priemonė yra koordinavimo mechanizmas, kuriuo siekiama sutelkti ES biudžetą ir valstybių narių išteklius ir suteikiama galimybė *lygiagrečiai* sutelkti esamas priemones. Ataskaitoje nenurodyta jokių dubliavimo arba sutapimo atvejų, taip Komisiją gali daryti išvada, kad Priemonė buvo veiksmingai koordinuojama.

34. Komisija siekė užtikrinti maksimalų papildomumą visuose sektoriuose. Be sveikatos sektoriaus, vienas iš pavyzdžių yra tiesioginės dotacijos, Kaimynystės politikos ir plėtros derybų GD sutelktos švietimo srityje, ir Europos civilinės saugos ir humanitarinės pagalbos operacijų GD įvykdytas Sąlyginis švietimui skirtų grynųjų pinigų pervedimas.

Bendrų įgyvendinimo planų rengimas būtų pareikalavęs daug laiko ir sukėlęs pavojų tikslui greitai sutelkti išteklių. Sąlygos Turkijoje 2016 m. ir didžiulės atsako spragos nulėmė poreikį siekiant rezultatų dėmesį skirti tempui, o ne procesui.

Komisija ieškos būdų, kaip pagerinti humanitarinio ir nehumanitarinio segmentų papildomumą ir sąsajas.

35. Komisija norėtų pabrėžti tai:

i) perėjimas nuo humanitarinės pagalbos ir pasitraukimas yra visiškai integruoti į Priemonės antrai daliai skirtą strategiją. Dėl jos dabar daugiausia vyksta diskusijos politikos arba sektoriaus, o ne projektų lygmeniu. Komisija veikė atsižvelgdama į savo įgaliojimus, prisiimtus 2016 m. kovo 18 d. ES ir Turkijos pareiškime, ir Taryba 2018 m. birželio mėn. patvirtino, kad leidžiama antra dalis, taigi įgyvendinimo laikotarpis tęsis ir po 2018 m.

ii) Valdymo sistema yra vidaus planavimo dokumentas, kuriuo siekiama palengvinti įgyvendinimo stebėseną. Taigi, tai yra nuolat kintantis dokumentas, tikslinamas pagal kintančias aplinkybes vietoje. Valdymo sistemoje aiškiai nurodyta su aplinkybėmis susijusi rizika, dėl kurios galėtų kilti pavojus įgyvendinimui ir perėjimui. Daug tokių aplinkybių faktiškai susiklostė, taigi procesas vėlavo, nors Komisija ir jos partneriai ėmėsi rizikos mažinimo priemonių.

iii) Perėjimas galimas tik tada, kai projektai yra pakankamai brandūs. Daugelis projektų pirmaisiais 18 mėnesių, kai dauguma jų jau turėjo būti pradėti įgyvendinti, dar nebuvo brandūs. Tai pirmiausia pasakytina apie pavyzdinius projektus.

#### **4 langelis. Gerų ir prastų projektų perėjimo strategijų pavyzdžiai**

Penkta pastraipa. ESSN finansuojama iki 2019 m. pradžios (priklausys nuo įdiegimo ir valiutos kurso). Kad perėjimas būtų galimas, reikia, kad projektai būtų pasiekę tam tikro lygio brandą, o su perdavimu susiję subjektai turėtų tam tikrų gebėjimų. Ankstyvas perėjimas keltų netvarkingo pasitraukimo riziką, dėl to galbūt sutriktų pagalbos teikimas. Diskusijos dėl perėjimo ir pasitraukimo vyksta ir yra planuojamos pagal Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonės II dalį.

38.

a) Po pastarosios audito ataskaitos Komisija ėmėsi veiksmų siekdama užtikrinti, kad būtų atlikta nuosekli ir išsami visų projektų pasiūlymų į biudžetą įtrauktų išlaidų analizė. Be privalomos rodiklių suvestinės, nuo 2017 m. pabaigos į bendrąją formą įtrauktas naujas laukelis, kuriame tiesioginės projektų sąnaudos suskirstomos į veiklos ir paramos sąnaudas. Projektams, įtrauktiems į imtį rengiant šią ataskaitą, finansavimas buvo skirtas dar iki 2017 m. pabaigos.

b) Komisija norėtų pabrėžti, kad kiekvienam naudos gavėjui tenkančios sąnaudos daugumoje projektų yra susijusios su konkrečiomis aplinkybėmis ir konkrečiu atveju. Todėl atlikti sąnaudų analizę ir taikyti kiekybinius lyginamuosius standartus yra sudėtinga, o lyginamoji pasiūlymų analizė dėl teikiamų paslaugų pobūdžio ir raidos, nustatomų administracinių kliūčių ir verslo modelių transformacijos gali būti ne visada tinkama.

Komisija sutinka, kad biudžeto lyginamuosius standartus yra sunku nustatyti.

Vietoje dirbantys ekspertai ir biurų darbuotojai projektų sąnaudų efektyvumą vertina glaustai.

Kadangi kiekvienas projektas yra grindžiamas konkrečių poreikių vertinimu, vykdomu konkrečiu laiku ir konkrečioje vietoje, Komisija atlieka su projektais susijusius vertinimus, bet lyginamoji pasiūlymų analizė gali būti ne visada tinkama.

#### **5 langelis. Nepakankamo sąnaudų pagrįstumo vertinimo pavyzdžiai**

Pirma pastraipa. Žr. atsakymus į 38 dalies a punkto pastabas.

Antra pastraipa. Šio konkretaus projekto kiekvienam naudos gavėjui tenkančios vienos dotacijos ir kitos dotacijos sąnaudos negali būti lyginamos, nes buvo teiktos labai skirtingos paslaugos. Teikiamų paslaugų pobūdis kito nuo iš pradžių teikiamų pirminės sveikatos priežiūros paslaugų, teikiamų dideliame skaičiui naudos gavėjų, iki kooperacinių ir fizinės reabilitacijos paslaugų mažesniame skaičiui naudos gavėjų.

Projektų verslo modelis taip pat skiriasi: šiuo atveju partnerio modelis, pagal kurį ir pirminės, ir antrinės sveikatos priežiūros paslaugos buvo teiktos toje pačioje įstaigoje, padėjo sumažinti tam tikras paramos sąnaudas, o pagal kitus sveikatos priežiūros projektus buvo remiamos kelios įstaigos, pritaikytos skirtingoms sveikatos priežiūros paslaugoms teikti, todėl paramos sąnaudos buvo didesnės.

40. Komisija privalo laikytis FAPS nuostatų dėl išsamumo lygio, kurio gali reikalauti iš savo partnerių. FAPS sąlygos gali būti keičiamos pritarus partneriams, ir Komisija negali jų nustatinėti vienašališkai. Komisija vis tiek primygtinai prašo pateikti daugiau informacijos, ypač apie perdavimą įgyvendinantiems partneriams. Tai buvo daroma pateikiant aprašomuosius sąnaudų apibūdinimus.

Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį, kad JT įgyvendinami humanitariniai projektai yra įgyvendinami taikant netiesioginio valdymo principą, atlikus ramsčiais grindžiamą vertinimą.

42. ESSN buvo vidaus lyginamasis rodiklis, o pagal pagrindinius klausimus, kilusius vykstant deryboms dėl sistemos patvirtinimo, Komisija parengė gaires dėl grynujų pinigų perlaidų teikimo, ir jomis įvairiu mastu remtasi visose vėlesnėse didelio masto grynujų pinigų programose. Turkijos kontekstas yra labai specifinis, pirmiausia dėl operacijų masto, gerokai viršijančio 10 mln. EUR ribą, nurodytą gairėse dėl vidutinio ir didelio masto grynujų pinigų perlaidų teikimo.

43. Skirtingose pasaulio šalyse įgyvendinant daugumą humanitarinių ir vystymosi projektų šalies vyriausybės įnašas, teikiamas pagal jų esamas sistemas, nėra vertinamas pagal konkrečių projektų biudžetą, veikiausiai laikomas esamos infrastruktūros, reikalingos projektams įgyvendinti, dalimi.

Kalbant apie perėjimą, šalies vyriausybės įnašai ir sąnaudų perėmimas vertinami palankiai. Paramos teikėjų įnašų neturėtume kvestionuoti.

44.

a) Komisija stengsis sumažinti netiesiogines sąnaudas, susijusias su pagalbos grynaisiais pinigais projektais, kaip jau nustatyta gairėse dėl grynujų pinigų perlaidų teikimo (taip pat žr. santraukos VII dalį ir 4 rekomendacijos a punktą).

Komisija derybose su partneriu nustatė šio projekto netiesioginių sąnaudų dydį, kaip matyti iš atitinkamų dokumentų. Tačiau ji šio dydžio vienašališkai negali nustatyti. Kadangi FAPS nuostatomis nustatyta, kad netiesioginių sąnaudų lygis gali siekti 7 proc., o partnerio vidaus nuostatais (juos gali keisti tik jo vykdomoji valdyba) nustatyta, kad netiesioginės sąnaudos nuo 2017 m. pabaigos turėtų būti 7 ir 6,5 proc., galimybės per derybas buvo ribotos.

b) Reikėtų pabrėžti vietos partnerystės pridėtinę vertę, nes tai buvo esminė būtina projekto sėkmės sąlyga. Vietos partnerių parengta platforma užtikrinami labai svarbūs aspektai, susiję su atskaitomybe nukentėjusiems gyventojams, laiku nustatant ir informuojant naudos gavėjus. Platforma taip pat yra informacijos teikimo naudos gavėjams apie jų konkrečią padėtį, kai nustatomos neįprastos išmokos, priemonė.

Tai, kad už platformos valdymą atsakingas partneris turi mokėti tam tikro procentinio dydžio platformos mokesčių, yra įprasta praktika įgyvendinant su JT agentūra susijusias grynujų pinigų pervedimo programas. Tuos pačius mokesčius taikant ir CCTE programai, būtų dubliuojamas finansavimas: šis mokesčių į CCTE neįtrauktas būtent dėl to, kad Komisija nesutiktų už tą pačią paslaugą mokėti du kartus.

c) Buvo labai stengtasi susitarti dėl mažesnio išankstinio finansavimo dydžio, bet partneriai su tuo nesutiko, o tą padaryti vienašališkai buvo neįmanoma. Komisijai FAPS nuostatos yra privalomos.

45. Komisija norėtų pakartoti, kad įgyvendinant projektus svarbu lankstumas, siekiant suteikti galimybę partneriams vietoje siekti rezultatų neatsižvelgiant į teisinius, administracinius ar veiklos sunkumus, kurių gali kilti. Įgyvendinimo laikotarpio pratęsimas be papildomų išlaidų pats savaime nebūtinai yra vėlavimas, veikiau tai yra būdas užtikrinti ir pakoreguoti įvykdymą dažnai labai nepalankiomis ir sudėtingomis aplinkybėmis. Nepratęsus įgyvendinimo laikotarpio gali būti labai sunku pasiekti tikslus, taigi gali būti be reikalo panaudoti ištekliai ir tai būtų neefektyvu.

Pratęsus projektus nebūtinai padaromas poveikis projekto efektyvumui arba sumažinamas galutiniams naudos gavėjams skirtas finansavimas. Kalbant apie audituotus projektus, kurių trukmė buvo pratęsta, pratęsimo atvejai buvo atidžiai stebimi. Pratęsimas gali neturėti jokio poveikio arba turėti teigiamą poveikį projektų efektyvumui.

Paprastai administracinės sąnaudos, patirtos įgyvendinimo laikotarpį pratęsus be papildomų išlaidų, yra nedidelės, palyginti su nauda, gaunama suteikus partneriui daugiau laiko savo veiklai įgyvendinti tokiomis sunkiomis aplinkybėmis, kuriomis kliūčių pašalinti jis dažnai negali. Be to, įgyvendinimo laikotarpio pratęsimas, dėl kurio susitariama, nereiškia, kad padidės visos administracinės sąnaudos, nes projektą tik pradėjus įgyvendinti visa struktūra nebūtinai būna jau įdiegta.

46. Komisija norėtų pabrėžti, kad svarbu įtikinti partnerius rinktis plataus užmojo tikslus ir padėti jiems pasiekti tuos tikslus. Tai pasakytina apie daugelį projektų ir beveik visi tikslai buvo pasiekti, net jei keliais atvejais ir vėluojant.

Komisija mano, kad leisti partneriams rinktis siauro užmojo rezultatus nebūtų skatinama tobulėti. Lygiai taip pat svarbu, kad partneriai žinotų, kad nebus baudžiami, jeigu nustatys per aukštus tikslus, ir kad prireikus jiems bus leidžiama padaryti pakeitimus, kad tuos tikslus galėtų pasiekti.

## **6 langelis. Įgyvendinant projektus patirti vėlavimo atvejai ir sunkumai**

### **2 projektas. Apsaugos ir ilgalaikių sprendimų pabėgėliams ir prieglobsčio prašytojams Turkijoje teikimas**

Komisija sutinka, kad įgyvendinant projektus partneriams kyla daug administracinių ir techninių sunkumų. Komisija taip pat norėtų pabrėžti šio projekto užmojų ir svarbą, nes tokio masto tikrinimo procesas buvo precedento neturinti priemonė, kuriai greičiausiai reikės daugiau laiko ir išteklių.

Tikrinimo procesas ilgainiui įsibėgėjo. Projektą tik pradėjus įgyvendinti pasamdyti darbuotojai dar neturėjo patirties, todėl dienos tikrinimo norma buvo 10–15. Projektui įsibėgėjant darbuotojai įgijo patirties ir įgyvendinimas paspartėjo. Dabar norma yra 20–25.

Taigi patikrintų asmenų skaičius nuo beveik 1 mln. tuo metu, kai buvo atliekama auditas, išaugo iki 1,82 mln. 2018 m. liepos mėn.

### **10 projektas. Pažeidžiamiausioms pabėgėlėms moterims ir mergaitėms teikiama parama**

Komisija jau susitarė su Sveikatos ministerija dėl aiškaus perėjimo proceso, siekiant moterims ir mergaitėms skirtas saugias vietas visiškai integruoti į Migrantų sveikatos centrų sistemą.

51. Prieiga prie naudos gavėjų asmens duomenų yra dalis platesnių diskusijų dėl duomenų apsaugos taisyklių. Partneriams skirtose Komisijos gairėse dėl vidutinio ir didelio masto grynųjų pinigų perlaidų teikimo nustatyta, kad reikia įdiegti visų duomenų apsaugos garantijas, laikantis tarptautinių ir šalies duomenų apsaugos standartų.

52. Komisija pripažįsta, kad yra trūkumų, susijusių su prieiga prie asmens duomenų (naudų gavėjų vardų ir pavardžių), bet norėtų pabrėžti, kad, nors prieigos prie naudų gavėjų vardų ir pavardžių neturima, partneriai nustatė patikimas kontrolės priemones (žr. atsakymą į VIII dalies pastabas). Be

to, partneriai gavo autonominę prieigą prie banko portalo ir sukūrė unikalios identifikavimo sistemą bet kokio suklastoto įrašo rizikai sumažinti (nes kiekvieno naudos gavėjo vardas, pavardė ir asmens kodas buvo pakeisti unikaliuoju numeriu, kurį suteikia vietos įgyvendinantysis partneris).

54. Priemonės rezultatų sistema buvo plėtojama tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, ir Komisija ją tebeplėtoja. Todėl Priemonės rezultato sistemoje nėra jai būdingų trūkumų, bet yra tik laikinų problemų, kurios po truputį sprendžiamos.

a) Komisija atkreipia dėmesį, kad tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, rezultatų sistema tebebuvo plėtojama. Rodikliai ir tikslai po truputį baigiami rengti.

b) Būtų sudėtinga išskirti faktinį Priemonės indėlį rengiant subendrintus aukšto lygio rodiklius, ir tai visiems susirūpinimą keliantis klausimas, kylantis vertinant visas vystymosi programas.

c) Priemonės rezultatų sistemai nustatytas įgaliojimas aprėpti tik pagal Priemonę teikiamą pagalbą.

d) Komisija norėtų pridurti, kad sprendimas į Priemonės rezultatų sistemą neįtraukti apsaugos rodiklių buvo grindžiamas ir principu, kad apsauga yra pagrindinis susirūpinimą keliantis klausimas, kuriuo galiausiai siekiama palengvinti prieigą prie paslaugų.

e) Komisija nori pabrėžti, kad, kadangi daug pagal Priemonę finansuojamų intervencinių priemonių buvo pradėtos įgyvendinti tik 2018 m., sunku išsamiai ir suprantamai pateikti rezultatų ataskaitą.

f) 2017 m. Priemonės rezultatų sistemos etapas buvo bandomasis, dabar ši sistema peržiūrima, todėl viešai neskelbiama.

56. Kai kurie projektai tebevykdomi, todėl jų veiksmingumo šiame etape negalime iki galo įvertinti. Į jų rezultatų vertinimą turėtų būti įtraukti su aplinkybėmis susiję uždaviniai, partneriams kylantys įgyvendinant projektus

57. Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistema (ESSN) jau naudojasi daugiau kaip 1,3 mln. pabėgėlių.

Remiantis duomenų analize ir CCTE 1 apžvalga, CCTE 2 tikslas buvo netgi padidintas iki 450 000, atsižvelgiant į įrodymus, kad CCTE iš tikrųjų buvo naudinga priemonė mokyklos nelankantiems vaikams pasiekti.

60. Komisija norėtų pabrėžti, kad svarbu užtikrinti greitą įgyvendinimą, taigi, atsižvelgiant į turimus duomenis, buvo svarbu taikyti demografinius, o ne socialinius ir ekonominius kriterijus. Be to, ESSN sistema buvo parengta kiek įmanoma atsižvelgiant į nacionalinės socialinės apsaugos sistemos nuostatas, todėl, Turkijos vyriausybei pritarus, demografiniams kriterijams suteiktas pirmumas.

Komisija taip pat norėtų pabrėžti, kad, remiantis tyrimais ir vertinimais, įtraukimo arba neįtraukimo klaidų panašiuose projektuose, vertinant pagal vidurkį, yra daug daugiau.

61. Siekiant socialinės sanglaudos, pradinė suma (100 Turkijos lirų) buvo nustatyta stengiantis neviršyti neturtingoms turkų šeimoms per vyriausybės socialinės apsaugos sistemą (ISAS) paprastai skiriamos sumos. Be to, dabar pervedama suma turi teigiamą poveikį, kaip matyti iš partnerio stebimų įvairių rezultatų rodiklių. Taip pat verta pažymėti, kad maždaug 80 proc. atvejų CCTE naudos gavėjai sutampa su ESSN naudos gavėjais, taigi pervedama suma daugeliui iš tikrųjų padidėja.

Kad ir kaip būtų, pagal grynųjų pinigų pervedimo programą, pervedamos sumos turi būti lyginamos su priimančiosioms bendruomenėms teikiama parama. Nors pervedamos sumos vertė mažesnė, nei faktiniai poreikiai, stebėseną po paskirstymo atskleidė, kad padarytas reikšmingas poveikis naudos gavėjų ekonominei padėčiai, taip pat jų maisto vartojimui, ir akivaizdžiai sumažėjo priklausomybė nuo negatyvių prisitaikymo mechanizmų (susijusių su maisto vartojimu ir pragyvenimu). Atlikus

ESSN 1 išorės vertinimą nustatyta, kad, pasak naudos gavėjų, namų ūkių aprėptis buvo svarbiau nei pervedamos sumos pakankamumas.

## **IŠVADA IR REKOMENDACIJOS**

64. Komisija norėtų pabrėžti, kad įgyvendinant daugumą projektų jų laukti rezultatai buvo pasiekti. Didžiausio projekto, Neatidėliotinos minimalios socialinės apsaugos sistemos (ESSN) projekto, gaunančio 76 proc. skirto finansavimo, tikslai tinkamai pasiekti. Be to, Komisija atkreipia dėmesį, kad per audituotą laikotarpį užbaigti buvo tik du projektai, nes dauguma projektų turėjo būti pratęsti, daugiausia dėl labai sudėtingų aplinkybių.

65. Komisija pabrėžia, kad abi prioritinės sritys tikrai buvo įtrauktos į programas ir kad savivaldos infrastruktūros intervencijos nebuvo galimos, nes faktiniai projektai, Turkijos pateikti siekiant finansavimo, nebuvo brandūs.

### **1 rekomendacija. Geresnis atsižvelgimas į pabėgėlių poreikius, susijusius su savivaldos infrastruktūra ir socialine bei ekonomine parama**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

68. Komisija mano, kad pagal lygiagrečiai įgyvendinamas priemones remiant panašių rūšių veiklą buvo užtikrintas papildomumas, ir jokie veiklos dubliavimo ar sutapimo nebuvo, be to, Komisija taip galėjo paspartinti savo atsaką, nes skirtingu laiku buvo telkiamos skirtingos priemonės.

### **2 rekomendacija. Paramos optimizavimo ir papildomumo gerinimas**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

### **3 rekomendacija. Perėjimo nuo humanitarinės pagalbos prie paramos vystymuisi strategijos įgyvendinimas**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

### **4 rekomendacija. Pagalbos grynaisiais pinigais projektų efektyvumo gerinimas**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

Komisija atkreipia dėmesį, kad šios rekomendacijos įgyvendinimas priklauso ne tik nuo Komisijos, bet ir nuo partnerių pasirengimo sutikti su šiomis sąlygomis.

### **5 rekomendacija. (T)NVO veiklos aplinkos gerinimas**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

72. Nors prieigos prie naudos gavėjų vardų ir pavardžių neturima, partneriai nustatė patikimas kontrolės priemones. Partneriai ir Komisija toliau sieks įtikinti Turkijos vyriausybę suteikti geresnę prieigą prie pirminių duomenų, deramai atsižvelgiant į teisinę sistemą.

### **6 rekomendacija. Pabėgėliams Turkijoje skirtos ES paramos stebėjimo ir ataskaitų teikimo gerinimas**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

a) Komisija šiuo klausimu toliau palaikys ryšį su Turkijos institucijomis siekdama užtikrinti visišką įgyvendinančiųjų partnerių prieigą, deramai atsižvelgiant į taikytiną teisinę sistemą.

c) Komisija atkreipia dėmesį, kad Priemone nesiekama koordinuoti visos ES pagalbos pabėgėliams Turkijoje; Komisijos įgaliojimai vykdyti stebėseną ir rengti ataskaitas susiję tik su pagal Priemonę teikiama pagalba. Komisija kitame kontekste jau rengia visuotinę su migracijos krize susijusio finansavimo įgyvendinimo ataskaitą, ir ja bus papildytos su šia Priemone susijusios ataskaitos.

<b>Etapas</b>	<b>Data</b>
APM patvirtinimas / audito pradžia	2017 10 17
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	2018 7 12
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	2018 10 2
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	2018 11 9

LT PDF ISBN 978-92-847-1135-2  
LT HTML ISBN 978-92-847-1103-1

doi:10.2865/653465  
doi:10.2865/425602

QJ-AB-18-025-LT-N  
QJ-AB-18-025-LT-Q

Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė – tai ES atsakas į Europos Vadovų Tarybos raginimą skirti daug daugiau papildomų lėšų pabėgėliams Turkijoje remti. Tai – ES ir jos valstybių narių skiriamos pagalbos koordinavimo ir optimizavimo mechanizmas. Savo audito metu nagrinėjome, ar Priemonė veiksmingai rėmė pabėgėlius Turkijoje, daugiausia dėmesio skiriant Priemonės valdymui ir pagal jos humanitarinį segmentą iki šiol pasiektiems rezultatams. Nustatėme, kad Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonė esant sudėtingoms aplinkybėms greitai sutelkė 3 milijardų eurų sumą siekiant suteikti greitą atsaką į pabėgėlių krizę. Vis dėlto jos tikslas veiksmingai šį atsaką koordinuoti nebuvo visiškai pasiektas. Vykdamt audituotus projektus pabėgėliams buvo suteikta naudingos paramos, pasiekta didžioji dalis jų išdirbių, tačiau dar nepasiekti pusės jų numatyti rezultatai. Be to, mes nustatėme paramos grynaisiais pinigais projektų efektyvumo didinimo galimybių. Todėl darome išvadą, kad Priemonė galėjo būti veiksmingesnė ir kad ji galėjo užtikrinti, kad lėšos būtų racionaliau panaudojamos.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)  
Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2018 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.