

Īpašais ziņojums

Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā — noderīgs atbalsts, bet vajadzīgi uzlabojumi, lai palielinātu ieguldīto līdzekļu atdevi

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

REVĪZIJAS DARBA GRUPA

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti, revidējot ES politikas jomas un programmas vai ar pārvaldību saistītus jautājumus konkrētās budžeta jomās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica par šo ziņojumu atbildīgās ERP locekles *Bettina Jakobsen* vadītā III apakšpalāta, kuras pārziņā ir ārējo darbību un drošības un tiesiskuma izdevumu jomu revīzija. *Jakobsen* kundzei palīdzēja viņas biroja vadītāja *Katja Mattfolk* un biroja atašejs *Kim Storup*, atbildīgais vadītājs *Alejandro Ballester Gallardo*, darbuzdevuma vadītājs *Cyril Messein* un revidenti *Florin-Alexandru Farcas*, *Andrej Minarovic* un *Nikolaos Zompolas*.



No kreisās uz labo: *Katja Mattfolk*, *Florin-Alexandru Farcas*, *Bettina Jakobsen*, *Andrej Minarovic*, *Cyril Messein*, *Kim Storup*.

SATURS

	Punkts
Akronīmi un saīsinājumi	
Kopsavilkums	I–XI
Ievads	1–11
Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā	6–9
Mehānisma koordinācijas komiteja	10–11
Revīzijas tvērumi un pieeja	12–15
Apsvērumi	16–63
Mehānisms ātri mobilizēja attiecīgo atbalstu, bet nebija pilnīgi efektīvs koordinācijas ziņā	16–35
Mehānisms pienācīgi apmierināja bēgļu galvenās vajadzības, izņemot tās, kas saistītas ar pašvaldību infrastruktūru un sociālekonomisko atbalstu	17–24
Mehānisms sasniedza savu mērķi — divos gados noslēgt līgumus par 3 miljardiem EUR	25–29
Mehānisms palīdzēja uzlabot koordināciju, bet ne vienmēr tika panākta palīdzības racionalizēšana un papildināmība	30–35
Sarežģītā situācijā humānās palīdzības projekti palīdzēja bēgļiem apmierināt viņu pamatvajadzības, bet ne vienmēr nodrošināja ieguldīto līdzekļu atdevi, kā bija cerēts	36–63
Projektu lietderību ir iespējams uzlabot	38–47
Nepilnības naudas palīdzības projektu uzraudzībā un rezultātu novērtēšanā	48–54
Revidētie projekti pozitīvi ietekmē bēgļus, taču puse šo projektu vēl nav sasnieguši paredzētos rezultātus	55–63
Secinājums un ieteikumi	64–74
I pielikums.	Valstu iemaksas Bēgļu atbalsta mehānismā Turcijā
II pielikums.	Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā — koordinācijas mehānisms

III A pielikums.	Pārskats par revidētajiem humānās palīdzības projektiem
III B pielikums.	Revidēto projektu darbības rezultāti
IV pielikums.	Turcijā 2018. gadā veikto revīzijas iztaujāšanu saraksts
V pielikums.	Ar mehānismu saistītie galvenie datumi un notikumi
VI pielikums.	Mehānisma līgumu slēgšanas ātrums salīdzinājumā ar ES trasta fondiem
VII pielikums.	Sarežģījumi, kas saistīti ar ES palīdzību bēgļiem Turcijā — izglītības nozares piemērs
VIII pielikums.	<i>ESSN</i> saņēmēju datu plūsma un datu piekļuves ierobežojumi

Komisijas atbildes

AKRONĪMI UN SAĪSINĀJUMI

ANO	Apvienoto Nāciju Organizācija
<i>CCTE</i>	Ar nosacījumiem pamatoti naudas pārvedumi izglītībai
<i>DCI</i>	Attīstības sadarbības instruments
ECHO ĢD	Eiropas Civilās aizsardzības un humānās palīdzības operāciju ģenerāldirektorāts
EIB	Eiropas Investīciju banka
ERAB	Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banka
<i>ESSN</i>	Ārkārtas sociālās drošības tīkls
<i>IcSP</i>	Stabilitātes un miera veicināšanas instruments
<i>IPA</i>	Pirmspievienošanās palīdzības instruments
<i>JAP</i>	Kopīgs rīcības plāns
<i>KfW</i>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MMĢD	Migrācijas pārvaldības ģenerāldirektorāts (Turcija)
<i>MoFSP</i>	Ģimenes lietu un sociālās politikas ministrija (Turcija)
<i>MoNE</i>	Valsts izglītības ministrija (Turcija)
NEAR ĢD	Kaimiņattiecību politikas un paplašināšanās sarunu ģenerāldirektorāts
SNVO	(Starptautiska) nevalstiskā organizācija
<i>SuTP</i>	Sīrieši, kam piemērota pagaidu aizsardzība

KOPSAVILKUMS

- I. Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā ir ES reakcija uz Eiropadomes aicinājumu piešķirt ievērojamus papildu līdzekļus bēgļu atbalstam Turcijā. Tas ir mehānisms ES un tās dalībvalstu iemaksāto 3 miljardu EUR koordinēšanai un integrēšanai. Atbalsts ietver humānās palīdzības un cita veida palīdzības darbības ar finanšu piešķirumu attiecīgi 1,4 un 1,6 miljardu EUR apmērā. Mehānisma mērķis ir uzlabot bēgļiem un uzņēmējkopienām Turcijā sniegtā atbalsta lietderību un papildināmību.
- II. Revīzijā mēs skatījām, vai mehānisms efektīvi atbalstīja bēgļus Turcijā. Mēs koncentrējām uzmanību uz mehānisma pirmās daļas pārvaldību un līdz šim sasniegtajiem rezultātiem mehānisma humānās palīdzības daļā.
- III. Uzzinājām, ka, neraugoties uz sarežģītajiem apstākļiem, Bēgļu atbalsta mehānismam Turcijā izdevās ātri mobilizēt 3 miljardus EUR no ES budžeta un ES dalībvalstīm, lai nekavējoties reaģētu uz bēgļu krīzi. Tomēr mehānismam nav izdevies pilnībā sasniegt mērķi — efektīvi koordinēt šo reakciju. Revidētie projekti sniedza bēgļiem noderīgu atbalstu, lielākā daļa no tiem bija sasniegusi savus tiešos rezultātus, taču puse šo projektu vēl nav sasniegusi plānotos rezultātus. Turklāt mēs konstatējām, ka ir iespējams palielināt naudas palīdzības projektu lietderību. Tādēļ mēs secinām, ka mehānisms varēja būt efektīvāks un varēja sniegt lielāku ieguldīto līdzekļu atdevi.
- IV. Pamatojoties uz vajadzību vispusīgu novērtējumu, Komisija ir apzinājusi bēgļu prioritārās vajadzības. Tomēr, tā kā Turcija un ES nespēja vienoties par to, kā apmierināt prioritārās vajadzības pašvaldību infrastruktūras un sociālekonomiskā atbalsta jomā, šīs vajadzības netika pietiekami aptvertas.
- V. Ar mehānismu tika atbalstītas līdzīgas darbības veselības un izglītības nozarēs, izmantojot dažādus instrumentus. Tas sarežģīja koordināciju un veicināja to, ka līdzīgu projektu finansēšanai paralēli tika izmantotas dažādas pārvaldības struktūras.
- VI. Lai gan mēs atklājām dažus labus piemērus veselības aprūpes nozarē, kurā Komisija atbalstīja pāreju no humānās palīdzības uz ilgtspējīgāku attīstības palīdzību, šāda papildināmība netika panākta sistemātiski.

VII. Mēs arī noskaidrojām, ka ir iespējams uzlabot mehānisma finansēto humānās palīdzības projektu lietderību. Pirmkārt, izskatot projektu priekšlikumus, Komisija nav konsekventi un vispusīgi novērtējusi budžetā ietverto izmaksu pamatotību. Otrkārt, pat ja šīs izmaksas atbilda tiesiskajam regulējumam, partneriem, kuri īstenoja apjomīgus naudas palīdzības projektus, tika segtas lielas netiešās izmaksas, un avansa maksājumu līmenis nebija saskaņots ar projektu faktiskajām izejošās naudas plūsmām.

VIII. Komisija ieviesa piemērotus pasākumus humānās palīdzības projektu uzraudzīšanai. Galvenos šķēršļus radīja Turcijas iestāžu atteikšanās sniegt piekļuvi saņēmēju datiem, kā tas bija divu naudas palīdzības projektu gadījumā. Faktiski ne Komisija, ne ERP nespēja izsekot informācijai par projektu saņēmējiem, sākot no reģistrācijas līdz maksājumam.

IX. Mehānisma rezultātu sistēma, kura paziņo konsolidētos rezultātus, joprojām bija attīstības procesā: darbs pie bāzes datiem, atskaites punktiem vai skaitļos izteiktiem mērķrādītājiem augsta līmeņa rādītājiem vēl nebija pabeigts. Publiskotā informācija bija ierobežota un neietvēra visu ES palīdzību bēgļiem Turcijā.

X. Visi revidētie humānās palīdzības projekti galvenokārt ar palīdzību naudā palīdzēja bēgļiem apmierināt viņu vajadzības. Lielākā daļa no šiem projektiem sasniedza visus vai lielāko daļu plānoto tiešo rezultātu. Tomēr puse šo projektu joprojām nav sasniegusi plānotos rezultātus, un deviņi no desmit projektiem bija jāpagarina. Sarežģītā darbības vide bija galvenais faktors, kas kavēja SNVO pārvaldīto projektu savlaicīgu īstenošanu.

XI. Ziņojumā ir ietverti seši ieteikumi, kuru mērķis ir uzlabot mehānisma budžeta otrās daļas lietderību un efektivitāti. Komisijai ir:

- labāk jāapmierina bēgļu vajadzības pašvaldību infrastruktūras un sociālekonomiskā atbalsta jomā;
- jāuzlabo palīdzības racionalizēšana un papildināmība;
- jāīsteno stratēģija pārejai no humānās uz attīstības palīdzību;
- jāuzlabo naudas palīdzības projektu lietderība;
- kopā ar Turcijas iestādēm jārisina vajadzība uzlabot SNVO darbības vidi un
- jāpaplašina uzraudzība un ziņošana saistībā ar Bēgļu atbalsta mehānismu Turcijā.

IEVADS

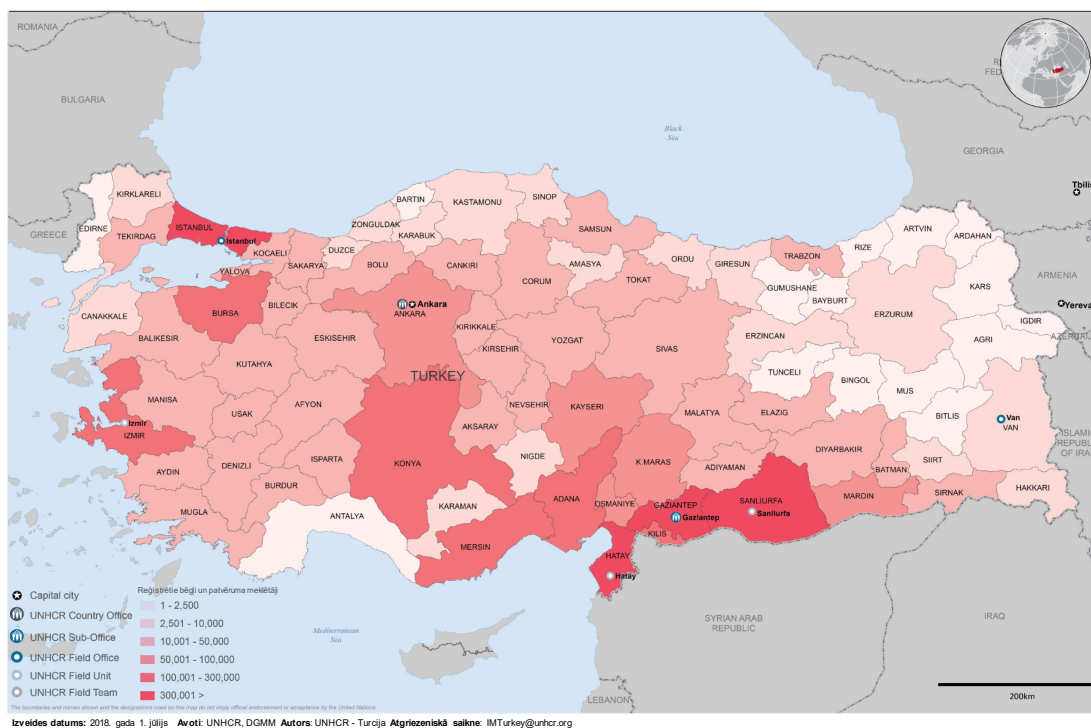
1. Kopš 1963. gada Turciju un ES saista asociācijas nolīgums. Eiropadome 1999. gada decembrī piešķir Turcijai kandidātvalsts statusu, un 2005. gadā tika uzsāktas pievienošanās sarunas. Turcija noteikti saņem vislielāko palīdzības apjomu no ES Pirmspievienošanās palīdzības instrumenta (*IPA*), ko ES izmanto, lai kandidātvalstis sagatavotu dalībai ES, — 2007.–2020. gada laikposmā tai ir atvēlēti vairāk nekā 9 miljardi EUR¹.
2. Savas atrašanās vietas dēļ Turcija ir gan uzņēmējvalsts, gan tranzītvalsts liela skaita bēgļu. Tā kā ir palielinājušās migrācijas plūsmas, ko galvenokārt izraisījis Sīrijas konflikts, Turcija ir uzņēmusi lielāko bēgļu skaitu pasaulē, proti, gandrīz 4 miljonus cilvēku². Tas ietver aptuveni 3,5 miljonus sīriešu, no kuriem aptuveni 94 % dzīvo ārpus bēgļu nometnēm³. Kopš krīzes sākuma Turcija ir nepārtraukti sniegusi bēgļiem ievērojamu atbalstu.

¹ Sk. ERP īpašo ziņojumu Nr. 7/2018 “ES pirmspievienošanās palīdzība Turcijai”.

² *Avots: UNHCR*, 2018. gada 31. maijs (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Turcija pati piešķir bēgļu statusu tikai tiem cilvēkiem, kurus skāruši notikumi, kas risinās Eiropā. Sīriešiem 2013. gadā tā piešķir īpašu statusu, proti, “sīrieši, kam piemērota pagaidu aizsardzība”. Ja vien nav norādīts citādi, mēs šajā ziņojumā izmantojam terminu “bēglis” attiecībā uz visām personām, kas vēlas saņemt starptautisku vai pagaidu aizsardzību.

1. karte. Bēgļu un patvēruma meklētāju sadalījums pa Turcijas provincēm 2018. gada jūnijā



Avots: UNHCR.

3. Sīriešu bēgļu krīze nav skārusi tikai Turciju, tā ir skārusi arī ES dalībvalstis. Proti, 2015. gadā vien aptuveni 850 000 bēgļu šķērsoja Vidusjūru no Turcijas uz Grieķiju⁴ un lūdza patvērumu ES valstīs. Pēc Eiropas programmas migrācijas jomā pieņemšanas 2015. gada maijā ES un tās dalībvalstis īstenoja vairākus pasākumus, lai risinātu apzinātās grūtības.

4. Komisija 2015. gada 15. oktobrī ierosināja ES un Turcijas kopīgo rīcības plānu (JAP), lai palīdzētu Turcijai migrācijas krīzes pārvaldībā. Šajā plānā ir noteikti pasākumi, kuri ES un Turcijai ir jāīsteno, lai a) sniegtu atbalstu sīriešiem, kam piemērota pagaidu aizsardzība (*SuTP*), un to Turcijas uzņēmējkopienām; un b) uzlabotu sadarbību nolūkā nepieļaut neatbilstīgas migrācijas plūsmas uz ES.

⁴ ECHO ĢD, Turcijas fakti lapa, 2016. gada marts.

5. Pirmā darbība, kas ES bija jāīsteno saskaņā ar kopīgo rīcības plānu, bija ievērojama līdzekļu apjoma mobilizēšana, lai palīdzētu Turcijai pārvarēt grūtības, ko rada sīriešu, kam piemērota pagaidu aizsardzība, uzturēšanās valstī⁵. Līdzekļi bija jāmobilizē pēc iespējas elastīgāk un ātrāk. Reaģējot uz šo prasību, Komisija izveidoja Bēgļu atbalsta mehānismu Turcijā.

Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā

6. Tas ir koordinācijas mehānisms, kura mērķis ir palīdzēt Turcijai “apmierinātu neatliekamās bēgļu un to uzņēmējkopienu humānās un attīstības vajadzības, kā arī palīdzēt valsts un vietējām iestādēm pārvaldīt un risināt bēgļu pieplūduma radītās sekas”. Tā mērķi ir koordinēt un racionalizēt darbības, kas tiek finansētas no Savienības budžeta un ES dalībvalstu divpusējiem ieguldījumiem, kā arī uzlabot bēgļiem un uzņēmējām kopienām Turcijā sniegtā atbalsta efektivitāti un atbilstību⁶. Šis mehānisms ir inovatīvs līdzekļu apvienošanas instruments, kas atšķiras no citiem ES izmantotajiem līdzekļu apvienošanas mehānismiem, piemēram, ES trasta fondiem⁷ (sk. ***1. tabulu***).

⁵ Pilnīgs kopīgā rīcības plāna teksts ir pieejams šeit: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Komisijas Lēmums (C (2015) 9500), kas grozīts ar Komisijas 2016. gada 10. februāra lēmumu, 1. un 2. pants.

⁷ “Trasta fonds” ir “juridisku pasākumu kopums, kam ir konkrēta finanšu struktūra un kas apvieno vairāku līdzekļu devēju līdzekļus, lai kopīgi finansētu kādu darbību, pamatojoties uz kopīgi noteiktiem mērķiem un ziņojumu veidiem” (avots: darba dokuments XI — ES trasta fonds — Eiropas Savienības 2018. finanšu gada vispārējā budžeta projekts).

1. tabula. Bēgļu atbalsta mehānisma Turcijā galvenās iezīmes salīdzinājumā ar ES trasta fondiem

	Mehānisms	ES trasta fondi
ES budžeta ietvaros	X	
Līdzekļu apvienošanas mehānisms	X	X
Noteiktas līdzekļu devēju iemaksas	X	
Pieejams trešo valstu līdzekļu devējiem		X
Atbild par projektu atlasī		X
Īpaša rezultātu sistēma	X	X
Īpaši gada pārskati		X

Avots: ERP.

7. Mehānismu izveidoja 2016. gada 1. janvārī; tam ir 3 miljardu EUR budžets, kas jāizmanto 2016. un 2017. gadā⁸. No šīs summas 1 miljardu EUR finansē no ES budžeta un 2 miljardus EUR — no ES dalībvalstu iemaksām⁹ (I pielikumā ir parādītas valstu iemaksas Bēgļu atbalsta mehānismā Turcijā). Sniegtais atbalsts ietver humānās palīdzības un cita veida palīdzības darbības ar finanšu piešķirumu attiecīgi 1,4 un 1,6 miljardu EUR apmērā. Ar šo mehānismu koordinē no dažādiem instrumentiem saņemto finansējumu (sk. **2. tabulu**).

⁸ Komisijas Lēmums (C (2015) 9500), kas grozīts ar Komisijas 2016. gada 10. februāra lēmumu, 4. un 9. pants.

⁹ ES dalībvalstis iemaksāja 2 miljardus EUR kā ES budžetam ārēji piešķirtus ieņēmumus, un šos 2 miljardus EUR iedalīja Pirmspievienošanās palīdzības instrumenta un humānās palīdzības budžeta pozīcijām. Tādēļ juridiski mehānismu pilnībā finansē no ES budžeta.

2. tabula. Mehānisma līdzekļu avoti

Finansēšanas instrumenti (miljoni EUR)	ES budžeta pozīcija	ES budžets (a)	Dalībvalstu iemaksas (b)	Mehānisma kopējais budžets (a+b)
Humānā palīdzība (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Pirmspievienošanās palīdzības instruments	22 02 03	650	910	1 560
Attīstības sadarbības instruments	21 02	20		20
Stabilitātes un miera veicināšanas instruments	19 02 01	20		20
Ar humāno palīdzību nesaistītas palīdzības starpsumma (2)		690	910	1 600
KOPĀ (1+2)		1 000	2 000	3 000

Avots: Eiropas Komisijas “Pirmais gada ziņojums par Bēgļu atbalsta mehānismu Turcijā”.

8. Palīdzība ir koncentrēta uz sešām prioritārajām jomām: 1) humānā palīdzība, 2) migrācijas pārvaldība, 3) izglītība, 4) veselības aprūpe, 5) pašvaldību infrastruktūra un 6) sociālekonomiskais atbalsts¹⁰. Mehānisma finansētos projektus atlasa un īsteno, izmantojot pamatā esošos instrumentus (sk. **2. tabulu**) un saskaņā ar tiem piemērojamiem noteikumiem un prasībām¹¹. Tas ietver īstenošanu, ko veic, izmantojot ES Reģionālo trasta fondu reaģēšanai uz krīzi Sīrijā (turpmāk — ES trasta fonds “Madad”)¹². **II pielikumā** šis process ir atspoguļots detalizētāk.

9. ES un Turcijas 2016. gada 18. marta paziņojumā¹³ Eiropadomes locekļi un Turcija apliecināja savu apņemšanos īstenot kopīgo rīcības plānu un izbeigt neatbilstīgu migrāciju no Turcijas uz Grieķiju¹⁴. Tāpat viņi vienojās, ka līdz 2018. gada beigām mehānisma budžetam

¹⁰ Otrās koordinācijas komitejas 2016. gada 12. maija sanāksmes protokols.

¹¹ Komisijas Lēmums (C (2015) 9500), kas grozīts ar Komisijas 2016. gada 10. februāra lēmumu, 6. panta 3. punkts.

¹² ES trasta fondu “Madad” izveidoja 2014. gada decembrī ar mērķi apmierināt sīriešu bēgļu ekonomiskās, izglītības un sociālās ilgtermiņa vajadzības kaimiņvalstīs, tostarp Turcijā. Pēc Bēgļu atbalsta mehānisma Turcijā izveides daļu no mehānisma līdzekļiem īsteno, izmantojot ES trasta fondu “Madad”.

¹³ ES un Turcijas otrā paziņojuma teksts ir pieejams šeit: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

¹⁴ Komisija 2018. gada aprīlī norādīja, ka “neatbilstīgas migrācijas [no Turcijas uz Grieķiju] līmenis joprojām ir par 97 % zemāks nekā periodā pirms paziņojuma stāšanās spēkā”. Sīkākai informācijai skatiet “EU-Turkey statement - Two years on” (ES un Turcijas paziņojums — divos

varētu pievienot papildu 3 miljardus EUR. Eiropadome 2018. gada 28. jūnijā piekrita uzsākt mehānisma budžeta otrās daļas īstenošanu.

Mehānisma koordinācijas komiteja

10. Mehānismu pārvalda koordinācijas komiteja, kuru vada Komisija un kurā ir visu ES dalībvalstu pārstāvji. Turcijas pārstāvji komitejas sanāksmes apmeklē padomdevēja statusā un piedalās diskusijās, kas attiecas uz atbalsta īstenošanu. Koordinācijas komitejas uzdevums ir sniegt stratēģiskas norādes. Tās “ietver vispārīgas prioritātes, atbalstāmo darbību veidus, instrumentus, kas izmantojami mehānisma finansēto darbību efektīvai īstenošanai un koordinēšanai (..)”¹⁵. Komiteja arī uzrauga un novērtē darbību īstenošanu.

11. Komisija saglabā galīgo atbildību par darbību pārvaldību. Kaimiņattiecību politikas un paplašināšanās sarunu ģenerāldirektorāts (NEAR ĢD) kopā ar ES delegāciju Turcijā atbild par to projektu īstenošanu, kurus finansē no *IPA*, savukārt Eiropas Civilās aizsardzības un humānās palīdzības operāciju ģenerāldirektorāts (ECHO ĢD) atbild par humānās palīdzības virzienu. Komisija atbild arī par projektiem, ko īsteno, izmantojot ES trasta fondu “*Madad*”.

REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA

12. Mūsu mērķis bija novērtēt mehānisma pārvaldību un līdz šim sasniegtos rezultātus. Revīzija attiecās uz laikposmu no mehānisma izveides līdz 2018. gada 31. martam. Revīzijas galvenais jautājums bija šāds: “Vai Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā efektīvi atbalsta bēgļus Turcijā?”. Šo jautājumu sadalījām divos apakšjautājumos.

a) Vai mehānisma struktūra un darbība sekmē aktuālu, ātru un labi koordinētu atbalstu?

Lai atbildētu uz šo jautājumu, mēs analizējām, vai Komisija ir apzinājusi bēgļu prioritārās vajadzības un tās ātri un koordinēti apmierinājusi.

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

¹⁵ Komisijas Lēmums (C (2015) 9500), kas grozīts ar Komisijas 2016. gada 10. februāra lēmumu, 5. panta 1. punkts.

b) Vai mehānisma finansētie humānās palīdzības projekti ir sasnieguši plānotos rezultātus?

Lai atbildētu uz šo jautājumu, mēs analizējām mehānisma atbalstīto projektu izlases īstenošanu, uzraudzību un sasniegtos rezultātus. Tā kā revīzijas laikā lielākā daļa ar humāno palīdzību nesaistīto projektu vēl nebija pietiekamā mērā īstenoti¹⁶, mēs šajā analīzes daļā koncentrējām uzmanību uz humānās palīdzības projektiem.

13. Mēs revidējām desmit humānās palīdzības projektu izlasi ar kopējo finansējumu 458 miljonu apmērā (sk. **III A pielikumu**). Mēs izraudzījāmies izlasi tā, lai tajā ietvertie projekti būtu līdzsvaroti finansiālā nozīmīguma, nozaru (pamatvajadzības, aizsardzība, veselība, izglītība) un īstenošanas partnera ziņā (ANO aģentūras, SNVO). Izlasi izraudzījāmies no pavisam 45 humānās palīdzības līgumiem, un tā veido 33 % no kopējās summas, par ko noslēgti šādi līgumi.

14. Revīzija ietvēra dokumentu pārbaudes un iztaujāšanas sarunas ar dažādiem Komisijas departamentiem, ES delegāciju un ECHO ĢD birojiem Turcijā, dažiem ES dalībvalstu pārstāvjiem mehānisma koordinācijas komitejā, Turcijas iestādēm, starptautiskajām struktūrām un nevalstiskajām organizācijām, kā arī galīgajiem saņēmējiem¹⁷. Turcijas apmeklējuma laikā 2018. gada janvārī mēs apmeklējām astoņus no desmit izlasē iekļautajiem projektiem¹⁸.

15. Turcijas Ģimenes lietu un sociālās politikas ministrija (*MoFSP*) mums nepiešķīra piekļuvi datubāzei par attiecināmiem saņēmējiem revidēto naudas pārvedumu projektos (“Ārkārtas sociālās drošības tīkls” (*ESSN*) un “Ar nosacījumiem pamatoti naudas pārvedumi izglītībai”

¹⁶ Palīdzība, kas neietilpst humānās palīdzības jomā, galvenokārt attiecas uz ilgtermiņa attīstības palīdzību, un tās uzmanības lokā ir izglītība, veselība, migrācijas pārvaldība un sociālekonomiskais atbalsts. Šo projektu specifikas dēļ to īstenošanai ir vajadzīgs laiks, proti, parasti no diviem (operatīvām darbībām, piemēram, apmācībai, ar veselības aprūpi saistītam aprīkojumam utt.) līdz četriem gadiem (ar infrastruktūru saistītām darbībām, piemēram, veselības aprūpes centriem un skolām).

¹⁷ **III pielikumā** ir uzskaitītas visas Turcijas revīzijas apmeklējuma laikā iztaujātās organizācijas.

¹⁸ Pārējie divi projekti tiek īstenoti ļoti attālā vietā.

(CCTE)). Tāpēc mēs nevarējām izsekot informācijai par galīgajiem saņēmējiem no reģistrācijas līdz maksājuma veikšanai. Plašāka informācija ir sniegta **53. punktā**.

APSVĒRUMI

Mehānisms ātri mobilizēja attiecīgo atbalstu, bet nebija pilnīgi efektīvs koordinācijas ziņā

16. Mēs novērtējām:

- a) vai mehānisms apzināja un apmierināja bēgļu galvenās vajadzības, izmantojot vajadzību vispusīgu un stingru novērtējumu;
- b) vai mehānisma administratīvie pasākumi jāva ātri, t. i., 2016.–2017. gadā, noslēgt līgumus par palīdzību 3 miljardu EUR apmērā, kā noteikts Komisijas lēmumā, ar ko izveido mehānismu, un
- c) vai mehānisms efektīvi koordinēja palīdzību. It sevišķi mēs pārbaudījām, vai darbību atlasei un apstiprināšanai ieviestās procedūras racionalizēja palīdzību un nodrošināja papildināmību starp i) dažādajiem izmantotajiem ES izdevumu instrumentiem un ii) ar humāno palīdzību saistītu un nesaistītu atbalstu.

Mehānisms pienācīgi apmierināja bēgļu galvenās vajadzības, izņemot tās, kas saistītas ar pašvaldību infrastruktūru un sociālekonomisko atbalstu

17. Finansējumu 3 miljardu EUR apmērā piešķīra saskaņā ar ES dalībvalstu un Turcijas politisko vienošanos. Šī summa būtiski palielināja kopējo palīdzību, ko ES sniedz Turcijai. Tomēr tās mērķis nebija segt visas bēgļiem sniegtā atbalsta izmaksas¹⁹.

Vajadzību novērtējums ar nelieliem ierobežojumiem

18. Saskaņā ar ES un Turcijas kopīgo rīcības plānu (sk. **4. punktu**) ES iestādēm un Turcijai pirms 3 miljardu EUR budžeta izmaksāšanas bija jāveic vispusīgs un kopīgs vajadzību

¹⁹ Turcijas iestāžu veiktajā pirmā posma vajadzību novērtējumā tika lēsts, ka kopējās vajadzības 2016.–2018. gada laikposmā ir 14 454 miljoni EUR.

novērtējums²⁰. Lai gan Turcijas iestādes bija iesaistītas vajadzību novērtējuma veikšanā, tās šo pasākumu oficiāli neapstiprināja.

19. Vajadzību novērtējumu pabeidza 2016. gada jūnijā. Tas bija vispusīgs, jo tika novērtētas gan humānās palīdzības, gan attīstības vajadzības un sniegta attiecīga informācija par sīriešu bēgļu situāciju, apzinot novēršamās nepilnības un ņemot vērā iepriekšējo, pašreizējo un plānoto palīdzību sīriešiem, kam piemērota pagaidu aizsardzība (*SuTP*) Turcijā. Tomēr tas nebija pietiekami stingrs, proti:

- a) lielāko daļu skaitlisko datu (piemēram, nozares statistiku) vajadzību novērtējumā sniedza Turcijas iestādes; konsultantiem, kas veica vajadzību novērtējumu, nebija piekļuves primārajiem datiem, tādēļ viņi nevarēja pārbaudīt izmaksu aplēses saistībā ar pasākumiem bēgļu un uzņēmēju kopienu vajadzību apmierināšanai;
- b) trūka aktualizētas demogrāfiskās informācijas dalījumā pēc dzimuma, vecuma grupas un atrašanās vietas, kā arī informācijas par neaizsargātību (sieviešu vadītām mājražniecībām, bērniem, vecāka gadu gājuma cilvēkiem utt.); konsultanti to uzskatīja par būtisku traucēkli vajadzību novērtēšanai un programmu un intervences plānošanai. Piemēram, sociālā atbalsta un kohēzijas jomā jaunākais valsts mēroga neaizsargātības novērtējums bija no 2013. gada;
- c) vajadzību novērtējums bija vērsts uz sīriešiem, kam piemērota pagaidu aizsardzība (*SuTP*) un neņēma vērā citu bēgļu, kas nav no Sīrijas (galvenokārt afgāņu un irākiešu), vajadzības. Lielākā daļa bēgļu Turcijā ir *SuTP* (sk. **2. punktu**), tādēļ *SuTP* ir galvenā mērķa grupa, ko atbalsta ar šo mehānismu, tomēr tas neatbilda noteiktajam mehānisma mērķim — apmierināt visu bēgļu vajadzības.

20. Mehānisma prioritārās jomas (sk. **8. punktu**) bija lielā mērā saskaņotas ar vajadzību novērtējumu. Vienīgais izņēmums bija migrācijas pārvaldība, kurai Koordinācijas komiteja bija piešķīrusi prioritāti, lai gan tā nebija ietverta vajadzību novērtējuma darbības jomā. Ņemot vērā, ka mehānisma galvenais mērķis bija atbalstīt bēgļus un uzņēmējas kopienas un

²⁰ ES un Turcijas JAP, 1. daļas 3. punkts.

ka migrācijas pārvaldībai Turcijā jau bija piešķirts 350 miljonu EUR liels atbalsts saskaņā ar *IPA* (ārpus mehānisma), ir apšaubāms, vai bija pamatoti to noteikt par prioritāru jomu. Faktiski pēc divu migrācijas pārvaldības projektu finansēšanas koordinācijas komiteja pieņēma lēmumu šai jomai līdzekļus vairs nepiešķirt.

21. Prioritārās jomas bija pārāk plaši definētas, lai sarežģītā un ātri mainīgā situācijā nodrošinātu vajadzīgo elastīgumu. Atsevišķi projekti bija vērsti uz bēgļu konkrētu vajadzību apmierināšanu. Mēs pārbaudījām desmit revidēto projektu izlases pamatojumu un konstatējām, ka visos šajos gadījumos tā arī bija (plašāku informāciju skatiet ***III B pielikumā***). Iesniedzot priekšlikumus finansējuma saņemšanai, humānās palīdzības projektu īstenošanas partnerim ir jāapraksta apzinātās problēmas, vajadzības un riski un jāsniedz pamatojums, ka ierosinātā reakcija ir atbilstīga un saskanīga ar Komisijas vispārējo humānās palīdzības stratēģiju Turcijā. Turpmāk ***1. izcēlumā*** ir parādīts, kā mehānisma finansētais ES lielākais humānās palīdzības projekts apmierināja bēgļu vajadzības.

1. izcēlums. ESSN — inovatīva projekta struktūra bēgļu vajadzību apmierināšanai

Ārkārtas sociālās drošības tīkls (*ESSN*) ir lielākais ES jebkad finansētais humānās palīdzības projekts, kura mērķis ir sniegt palīdzību 1,3 miljoniem bēgļu. Projektu īsteno divos posmos — no 2016.–2018. gadam un no 2018.–2019. gadam, un projekta budžets šajos posmos ir attiecīgi 348 miljoni EUR un 650 miljoni EUR. *ESSN* apmierina pamatvajadzības (pārtiku, nepārtikas preces un pakalpojumus), sniedzot palīdzību naudā. Projektu visā Turcijā īsteno ANO aģentūra sadarbībā ar vietējo īstenošanas partneri un Turcijas iestādēm. Tas ir inovatīvs, jo ir hibrīds humānās palīdzības projekts, kas integrēts valsts sociālās aizsardzības sistēmā.

Pēdējos gados, neraugoties uz līdzekļu ļaunprātīgas izmantošanas domājamo risku, humānās palīdzības jomā ieinteresētās personas aizvien vairāk ir bijušas vienprātis par palīdzības naudā sniegtajiem ieguvumiem²¹. Tas tika atspoguļots 2016. gada jūnijā notikušajā pasaules humānās palīdzības samitā, kurā tika atbalstīta naudas pārvedumu izmantošana attiecīgos gadījumos.

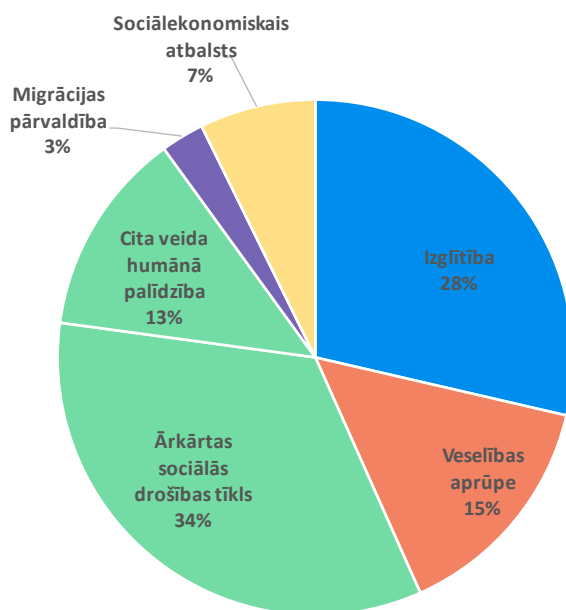
²¹ Sk., piemēram, <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> un <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

Projekts ir paredzēts bēgļiem, kuri dzīvo ārpus nometnēm un kuriem ir ierobežotas iespējas ienākt valsts darba tirgū. Tas nodrošina stabilu un uzticamu ienākumu avotu bēgļu pamatvajadzību, galvenokārt uzturēšanās un pārtikas, izmaksu segšanai. Praksē bēgļi mēnesī saņem noteiktu summu (aptuveni 30 EUR uz personu). Viņi izmanto debetkarti, lai no bankomāta izņemtu skaidru naudu vai lai norēķinātos veikalā.

Divas prioritārās jomas nesāņem pietiekamu atbalstu

22. Mehānisma izdevumi tika vērsti uz tādām prioritārām jomām kā izglītība, veselības aprūpe un humānā palīdzība (galvenokārt *ESSN*). Šīs jomas veidoja aptuveni 90 % no kopējās līgumu summas (sk. **1. attēlu**).

1. attēls. Katrai prioritārajai jomai piešķirtās mehānisma palīdzības īpatsvars (pamatojoties uz līgumu summām)



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

23. Ir grūti novērtēt, vai šis finansējuma sadalījums ir samērīgs ar prioritāro jomu vajadzību mērogu, jo koordinācijas komiteja iepriekš nenoteica orientējošus piešķirumus katrai prioritārajai jomai. Lai gan tas palielina līdzekļu piešķiršanas elastīgumu, tas neļauj novērtēt atšķirības starp katras prioritārās jomas plānotajiem un faktiskajiem izdevumiem.

24. Mēs konstatējam, ka prioritārās jomas “pašvaldību infrastruktūra” un “sociālekonomiskais atbalsts” nesaņēma pietiekamu uzmanību. Kā parādīts **2. izcēlumā**, galvenais iemesls bija Komisijas un Turcijas iestāžu nespēja vienoties par to, kā šos jautājumus risināt.

2. izcēlums. Sarežģījumi prioritāro jomu “pašvaldību infrastruktūra” un “sociālekonomiskais atbalsts” plānošanā

Pašvaldību infrastruktūra

Komisija 2016. gada jūlijā piešķīra 200 miljonus EUR, lai apmierinātu ar pašvaldību infrastruktūru saistītās vajadzības. Plānotie rezultāti bija uzlabotas spējas ūdens un notekūdeņu apsaimniekošanas un cieta atkritumu savākšanas jomā. Saistīto darbību praktiskajai īstenošanai izraudzījās divus partnerus, proti, Eiropas Investīciju banku (EIB) un Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banku (ERAB). ERAB vēlējās savai intervencei piemērot nosacījumu, ka tās sniegtajā atbalstā ir jāintegrē aizdevumu komponents; Turcijas iestādes šo nosacījumu nepieņēma. Pēc ilgstošām sarunām ERAB vietā nācās piesaistīt *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*. Visbeidzot, gan EIB, gan *KfW* bija spiestas atcelt savus projektus, jo vietējās iestādes un pašvaldības nebija ierosinājušas pietiekamu skaitu piemērotu un gana stabilu projektu. Rezultātā mehānisms netika vērsts uz prioritāro jomu “pašvaldību infrastruktūra”²². Šai prioritārajai jomai piešķirtos līdzekļus 2017. gada beigās novirzīja uz prioritāro jomu “izglītība”.

Sociālekonomiskais atbalsts (piekļuve darba tirgum, arodmācības un sociālā iekļautība

Par prioritāro jomu “sociālekonomiskais atbalsts” Komisija noslēdza līgumus ar kopējo vērtību 215 miljonu EUR apmērā, galvenokārt (68 % gadījumu) tas notika 2017. gada decembrī, tātad līgumu slēgšanas perioda beigās. Līgumu slēgšana šajā jomā aizkavējās, jo sākotnēji tā nebija Turcijas iestāžu prioritāte un nebija panākta vienošanās par projektos iekļautajiem kredīta komponentiem. Tomēr, tā kā krīze arvien vairāk ieilga, lielākā daļa mūsu uzrunāto ieinteresēto personu pauda viedokli, ka šai jomai būtu jāpiešķir lielāks finansējums, lai uzlabotu bēgļu izturētspēju un viņu dalību ekonomikā un sabiedrībā.

²² Turcijas Reģionālajā bēgļu un izturētspējas plānā (3RP) 2018.–2019. gadam saistībā ar Sīrijas krīzi ir minēts, ka “ieguldījumiem pašvaldību infrastruktūrā joprojām ir augsta prioritāte” (5. lpp.).

Mehānisms sasniedza savu mērķi — divos gados noslēgt līgumus par 3 miljardiem EUR

25. Lēmumā par mehānisma izveidi tika atspoguļota nepieciešamība mobilizēt papildu līdzekļus. Mehānisma galvenais ieguvums bija dalībvalstu piekrišana²³ tūlīt pēc mehānisma izveides 2016. gada februārī iemaksāt 2 miljardus EUR. Tas ļāva ātri izmantot līdzekļus, pamatojoties uz iepriekš noteiktu un budžetā paredzētu summu.

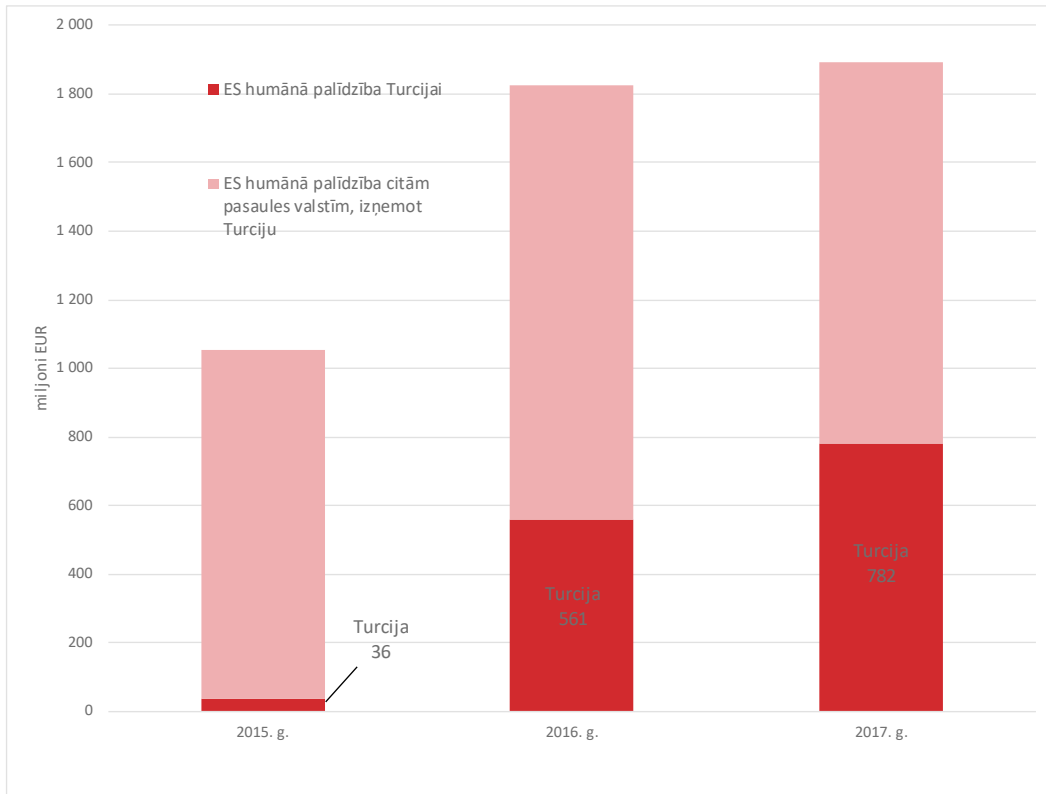
26. Samērā ātri tika ieviests arī mehānisma tiesiskais regulējums un administratīvā sistēma. Par mehānisma reglamentu Komisija un dalībvalstis vienojās koordinācijas komitejas pirmās sanāksmes laikā, proti, 2016. gada 17. februārī. Tas nozīmēja, ka mehānisms sāka darboties pēc mazāk nekā trim mēnešiem kopš ES un Turcijas samita 2015. gada 29. novembrī.

V pielikumā ir norādīti galvenie datumi un notikumi, kas saistīti ar mehānisma izveidi un pārvaldību.

27. Mehānisma līdzekļus izmaksāja, izmantojot dažādus spēkā esošos instrumentus (sk. **8. punktu**) un īstenošanas partnerus. Tas ļāva mehānismam ātri apgūt Turcijai nodoto ES līdzekļu ievērojamo pieaugumu un divu gadu laikā noslēgt līgumus par 3 miljardiem EUR. Kā parādīts **2. attēlā**, finansējuma palielinājums bija sevišķi izteikts humānajai palīdzībai.

²³ Vienošanos slēdz 2016. gada 3. februārī, mehānisma darbības sākumā (sk. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

2. attēls. ES humānās palīdzības palielinājums Turcijai 2015.–2017. gadā (pamatojoties uz budžetā plānoto ES humāno palīdzību cilvēka izraisītu krīžu gadījumā)



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

28. Papildus mehānisma ātrajai izveidei un finansējuma efektīvajai apvienošanai svarīgs faktors, kas palīdzēja sasniegt mehānisma mērķi — ātri sniegt palīdzību —, bija Komisijas izraudzītie izpildes mehānismi, kā aprakstīts turpmāk.

- a) Komisija izmaksāja trīs tiešas dotācijas kopumā 660 miljonu EUR apmērā, kuras bija pieejamas Turcijas iestādēm liela mēroga projektu īstenošanai ar humāno palīdzību nesaistītās daļas ietvaros bez uzaicinājumiem iesniegt priekšlikumus. Turcijā ES tiešās dotācijas parasti izmanto daudz mazākiem projektiem ar vidējo summu 1 miliona EUR apmērā.
- b) No šī 3 miljardu EUR budžeta 70 % tika novirzīti ANO organizācijām un starptautiskām finanšu iestādēm (sk. **II pielikumu**). Tas palīdzēja palielināt apguves spēju, jo šāda veida organizācijām parasti ir iespējas īstenot lielus projektus; piemēram, dažādiem mērķiem paredzētas naudas palīdzības projektu “Ārkārtas sociālās drošības tīkls” (ESSN), ko

īstenoja kā galveno rīku humānās palīdzības sniegšanai ar finansējumu 998 miljonu EUR apmērā (sk. **1. izcēlumū**).

29. Šīs apvienotās iespējas, kas aprakstītas **25.–28. punktā**, ne vienmēr ir pieejamas citiem ES instrumentiem vai ES trasta fondiem ārpus mehānisma. Tas izskaidro to, kāpēc līgumi par IPA līdzekļiem, kurus novirzīja ar mehānisma starpniecību, tika noslēgti līdz pat piecas reizes ātrāk nekā līgumi saistībā ar tradicionālo IPA palīdzību Turcijai. Kā parādīts **VI pielikumā**, mehānisma līgumu noslēgšanas ātrums bija arī lielāks nekā ES trasta fondu gadījumā.

Mehānisms palīdzēja uzlabot koordināciju, bet ne vienmēr tika panākta palīdzības racionalizēšana un papildināmība

30. Mēs vērtējam, vai mehānisms koordinēja un racionalizēja no dažādiem instrumentiem sniegto palīdzību, lai samazinātu neefektivitātes risku (piemēram, projektu pārklāšanos), un vai tas veicināja atbalsta papildināmību nolūkā atvieglot pāreju no humānās palīdzības uz cita veida palīdzību.

31. Mēs atklājām, ka Komisija koordinēja mehānisma stratēģisko virzienu, izmantojot kopīgu vajadzību novērtējumu, pārvaldības struktūru (koordinācijas komiteju) un rezultātu sistēmu, kas aptvēra gan humāno, gan cita veida atbalstu. Tas veicināja koordināciju un informācijas apmaiņu starp diviem galvenajiem atbildīgajiem Komisijas departamentiem (NEAR ĢD un ECHO ĢD) un ES trasta fondu "Madad".

32. Tomēr Komisija nenoteica skaidras robežas starp instrumentiem un īstenošanas partneriem. Dažos gadījumos mēs konstatējām, ka mehānisma izmantotie finansējuma instrumenti atbalstīja ļoti līdzīgas darbības veselības aprūpes un izglītības nozarēs. Tas lika domāt, ka līdzīgu darbību finansēšanai tiek izmantotas paralēlas pārvaldības struktūras, un Komisijai un partneriem bija jāīsteno vispusīgi koordinēšanas centieni, lai mazinātu pārklāšanās risku. Tas neatbilst mehānisma mērķim racionalizēt ES palīdzību. Turpmāk **3. izcēlumā** ir sniegti piemēri, kā mehānisms ar dažādiem instrumentiem finansēja līdzīgas darbības.

3. izcēlumā. Ar dažādiem instrumentiem finansētu līdzīgu darbību piemēri

Izglītība

Izglītības jomā īstenošanas partneri saņēma mehānisma finansējumu no trim instrumentiem, kā arī IPA finansējumu (ārpus mehānisma) un ES dalībvalstu divpusējās iemaksas. ECHO ĢD galvenais projekts izglītības jomā ("Ar nosacījumiem pamatoti naudas pārvedumi izglītībai" (CCTE)) ir vērsts uz formālo izglītību. Taču arī ES trasta fonds "Madad" un IPA atbalstīja formālās izglītības un ikdienējas mācīšanās darbības mehānisma ietvaros²⁴. Tādējādi paralēli strādāja un līdzīgus projektus apstiprināja trīs dažādas projektu atlases komitejas — no ECHO ĢD, IPA un ES trasta fonda "Madad". Turklāt arī citi līdzekļu devēji Turcijā atbalstīja izglītības nozari, un tas apgrūtināja koordinēšanu.

VII pielikumā ir parādīta to izglītības darbību sarežģītība, kuras finansēja ar mehānismu un ārpus tā.

Aizsardzība

- 40 miljonus EUR vērts projekts, kuru 2016. gada jūnijā iesniedza finansējumam humānās palīdzības prioritārajā jomā, tika apturēts un vēlāk noraidīts, jo ierosinātās darbības jau bija paredzētas līgumā, kurš bija parakstīts ar citu partneri ES trasta fonda "Madad" ietvaros. Līgumu noslēdza 2017. gada 31. martā, proti, deviņus mēnešus pēc sākotnējā priekšlikuma iesniegšanas ECHO ĢD.
- Īstenošanas partneris veica darbības, kas adresētas sievietēm un meiteņu drošajiem centriem, vienlaikus izmantojot divus dažādus ES finansējuma avotus, proti, i) mehānisma ietvaros no ECHO ĢD un ii) ārpus mehānisma — IPA 40 miljonu EUR projekta ietvaros, kurā tas darbojās kā apakšuzņēmējs. Praksē tas nozīmēja, ka gan ECHO ĢD, gan ES delegācija paralēli pārvaldīja un uzraudzīja tās pašas darbības, lai gan atšķirīgās ģeogrāfiskajās atrašanās vietās. Turklāt šajā konkrētajā gadījumā ārpus mehānisma finansētās darbības netika iekļautas mehānisma rezultātu sistēmā, lai gan tās bija ļoti līdzīgas pēc būtības un laika ziņā.

33. Kā minēts iepriekš, atbalsta sniegšana ar dažādu instrumentu starpniecību ļāva Komisijai paātrināt mehānisma finansējumu (sk. **27. punktu**). Tomēr tas sarežģīja mehānisma

²⁴ Komisija 2017. gada Humānās palīdzības īstenošanas plānā Turcijai apraksta formālo izglītību kā "izglītības sistēmu ar hierarhiskām struktūrām un hronoloģisku progresu cauri līmeņiem vai klasēm ar noteiktu sākumu un beigām. Formālā izglītība parasti tiek apgūta iestādē un ietver kāda veida novērtējumu, kā rezultātā tiek izdots kvalifikācijas apliecinājums". Savukārt ikdienēja mācīšanās ir saistīta ar "elastīgu pieeju izglītībai, izmantojot alternatīvus pasniegšanas veidus ārpus formālās sistēmas".

pārvaldību, īstenošanu un pārraudzību kopumā. Patiešām, šiem instrumentiem ir atšķirīgi pilnvarojumi un tiesiskie regulējumi, atšķirīgi izpildes mehānismi, atšķirīgas ziņošanas un uzraudzības prasības, kā arī tos pārvalda dažādi departamenti. Turklāt ar ES līdzekļiem, ko izmantoja Turcijā ārpus mehānisma, atbalstīja arī dažas mehānisma prioritārās jomas²⁵. Dažas ieinteresētās personas, kuras iztaujājām mūsu Turcijas apmeklējuma laikā, apliecināja, ka šī situācija bija mulsinoša, it sevišķi tajā ziņā, ka nebija skaidrs, kas sagaidāms no katra instrumenta.

34. Mehānismam izvirzītais mērķis — nodrošināt palīdzības papildināmību — ietver saikni starp humāno un cita veida atbalstu. Lai gan mēs atklājām dažus labus piemērus veselības nozarē, kurā Komisija nodrošināja humānās palīdzības aizstāšanu ar ilgtspējīgāku attīstības palīdzību, mēs konstatējām, ka šāda papildināmība netika panākta sistemātiski. Piemēram, Komisija neizstrādāja kopīgus īstenošanas plānus ECHO ĢD, NEAR ĢD un ES dalībvalstīm²⁶, lai gan šādi plāni būtu varējuši uzlabot ES palīdzības vispārējo saskaņotību un racionalizēšanu. Mēs uzskatām, ka kopīgi īstenošanas plāni ir laba prakse, un Komisija to izmantoja, izstrādājot kopīgos humānās palīdzības un attīstības palīdzības satvarus Jordānijai un Libānai, lai nodrošinātu vispusīgu un kopīgu reakciju²⁷.

35. Septiņos no desmit mūsu revidētajiem humānās palīdzības projektiem mēs neatklājām nekādu vienošanos par pārejas vai izejas stratēģiju, ar ko saskaņā humānās palīdzības projektus ārkārtas vajadzību apmierināšanai varētu pārcelt uz otro, ar humāno palīdzību nesaistīto mehānisma virzienu, vai arī nodot Turcijai, ja šīs vajadzības turpinātu pastāvēt vidējā termiņā līdz ilgtermiņā. Vairākos gadījumos saistībā ar revidētajiem projektiem un joprojām izmantojot humānās palīdzības finansējumu, tika veiktas turpmākas darbības, kuru īstenošanas termiņš bija pēc 2018. gada. ECHO ĢD orientējošais termiņš pārejai no humānās

²⁵ ES projekti ar finansējumu vairāk nekā 200 miljonu apmērā tika īstenoti ārpus mehānisma vienlaikus ar bēgļiem Turcijā sniegto atbalstu, izmantojot mehānismu.

²⁶ Ar ES dalībvalstu, it sevišķi Vācijas (vairāk nekā 175 miljoni EUR 2017. gadā), tiešajām divpusējās iemaksām finansēja līdzīgas darbības un partnerus, kādus finansēja mehānisma ietvaros (sk. **VII pielikumu** izglītības nozarē).

²⁷ Kopīgais humānās palīdzības un attīstības palīdzības satvars reaģēšanai uz Sīrijas krīzi Jordānijā ir vērsts uz "humānās palīdzības, vidēja termiņa un attīstības palīdzības prioritātēm, tādējādi labāk integrējot un saskaņojot NEAR ĢD, ES trasta fonda "Madad" un ECHO ĢD plānoto reakciju".

palīdzības uz cita veida palīdzību bija 2018. gada beigās²⁸. Vēlāk šis termiņš tika pagarināts. Turpmāk **4. izcēlumā** ir sniegti labu un vāju pārejas stratēģiju piemēri no revidēto projektu izlases.

4. izcēlums. Labu un vāju projektu pārejas stratēģiju piemēri

4. projekts "Atbalsts pielāgotiem un kultūras ziņā jutīgiem veselības aprūpes pakalpojumiem sīriešu bēgļiem" parāda, kā Komisija izmantoja mehānismu, lai sekmētu sinerģiju starp ECHO ĢD un IPA finansējumu nolūkā nodrošināt netraucētu pāreju no humānās uz attīstības palīdzību.

Pēc sākotnējā līguma 2 miljonu EUR vērtībā ECHO ĢD nodrošināja 10 miljonus EUR sīriešu medicīniskā personāla (ārstu un medmāsu) apmācībai no 2017. gada marta līdz 2018. gada martam, lai viņi varētu strādāt Turcijas veselības aprūpes sistēmā. Pēc tam apmācības pasākumi turpinājās, pateicoties papildu finansējumam 11,5 miljonu EUR apmērā, ko nodeva ar ES trasta fonda "Madad" starpniecību. Pēc apmācības šīs personas tika norīkotas darbam migrantu veselības aprūpes centrā. Viņu algas tobrīd maksāja Veselības ministrija, izmantojot finansējumu no 300 miljonu EUR tiešās dotācijas saskaņā ar IPA īpašo pasākumu.

1. projektu "Ārkārtas sociālās drošības tīkls" (ESSN, sk. **1. izcēlumu**) izstrādāja 2016. gadā ar mērķi pilnveidot pašreizējo valsts spēju un nodrošināt tās ilgtspēju, integrējot ESSN atbalstītos bēgļus valsts sociālās aizsardzības shēmās.

Komisijas pamatnostādņēs par naudas pārvedumiem²⁹ ir noteikts, ka palīdzība naudā, it sevišķi ietilgušas krīzes gadījumā, būtu jāsniedz, lai "pēc iespējas ātrāk ieviestu ilgāka termiņa attīstības centienus vai valdības intervences".

Revīzijas laikā nebija ieviesta skaidra izejas stratēģija, kurā būtu noteikts, kas pārņemtu atbildību par ESSN pēc ES finansējuma izbeigšanās; un diskusijas joprojām turpinājās. Lai gan ESSN bija integrēts valsts aizsardzības sistēmā, tas joprojām ir pilnībā atkarīgs no ES finansējuma.

²⁸ ECHO ĢD un Turcijas pārvaldības (2017. gada marta) satvarā ir minēts, ka "mērķis ir bēgļiem pielāgotus pakalpojumus integrēt [Turcijas valdības] sistēmā, citu valsts struktūru pakalpojumos vai citos attīstības palīdzības instrumentos pēc šīs spējas attīstīšanas. Pāreju plānots gandrīz pabeigt līdz 2018. gada 31. decembrim ar iespējamu termiņa pagarinājumu dažu specifisku pakalpojumu gadījumā".

²⁹ Norādījumi partneriem, ko finansē ECHO ĢD, lai veiktu no vidēja līdz liela mēroga naudas pārvedumus 2017. gada Humānās palīdzības īstenošanas plāna ietvaros.

Šā projekta pagarinājums 2018. gadā deva Komisijai papildu laiku sarunām par izejas stratēģiju. Tomēr sekmīga nodošana galu galā ir atkarīga no Turcijas iestāžu gatavības pārņemt šo projektu un piešķirt pietiekamus resursus tā finansēšanai.

Sarežģītā situācijā humānās palīdzības projekti palīdzēja bēgļiem apmierināt viņu pamatvajadzības, bet ne vienmēr nodrošināja ieguldīto līdzekļu atdevi, kā bija cerēts

36. Mēs novērtējam mehānisma ietvaros sniegtās humānās palīdzības lietderību un efektivitāti³⁰ un it sevišķi skatījām:

- a) vai Komisija nodrošināja, ka finansēto projektu izmaksas ir pamatotas, ņemot vērā gaidāmos rezultātus, un vai projektus īstenoja laikus;
- b) vai Komisija vispusīgi uzraudzīja mehānisma izdevumus un sagatavoja pietiekamu aktuālo informāciju par sasniegtajiem rezultātiem; un
- c) vai humānās palīdzības projekti sniedza plānotos tiešos rezultātus (t. i., kas tika iegūts un sasniegts) un panāca plānotos rezultātus (t. i., tiešo rezultātu radītās izmaiņas).

37. Mēs caurskatījām desmit humānās palīdzības projektus, kas īstenoti saskaņā ar netiešo (ANO aģentūras) vai tiešo (SNVO) pārvaldību (sk. ***III A pielikumu***). Neraugoties uz īstenošanas kavējumiem, deviņi notiekošie projekti³¹ revīzijas laikā bija pietiekamā mērā realizēti, lai mēs varētu sagatavot ziņojumu par sasniegtajiem tiešajiem rezultātiem un panākto iznākumu.

Projektu lietderību ir iespējams uzlabot

Komisijas veiktajā izmaksu pamatotības novērtējumā ir nepilnības

38. Komisija 2016. un 2017. gada Humānās palīdzības īstenošanas plānos Turcijai norādīja, ka atbalstītajās darbībās ir jāliek “vispārējs uzsvars uz izmaksu lietderību un efektivitāti”.

³⁰ Par “lietderību” mēs uzskatījām labākās attiecības starp izmantotajiem resursiem un gūtajiem tiešajiem rezultātiem vai rezultātiem, savukārt par “efektivitāti” — mērķu sasniegšanas pakāpi.

³¹ Revīzijas laikā 3. projekta “Ar nosacījumiem pamatotie naudas pārvedumi izglītībai” (CCTE) provizoriskie rezultāti attiecībā uz skolas apmeklētību un uzņemšanu skolā vēl nebija pieejami, tāpēc mēs nevarējām novērtēt projekta rezultātus.

Pārbaudot projektu priekšlikumus, mēs konstatējam, ka Komisija nav konsekventi un vispusīgi novērtējusi budžetā ietverto izmaksu pamatotību, proti:

- a) administratīvo izmaksu un darbības izmaksu attiecība netika pienācīgi novērtēta piecos no desmit projektiem;
- b) četros no desmit projektiem netika aprēķinātas izmaksas uz katru saņēmēju; aprēķinot šādas izmaksas, ne vienmēr tika veikts novērtējums, vai iegūtā attiecība ir pamatota.

39. Mēs atzīstam, ka atšķirīgā vide, kādā strādā Komisija, sniedzot humāno palīdzību, var apgrūtināt standarta izmaksu vai kvantitatīvu kritēriju izmantošanu. Tomēr mēs uzskatām, ka šos instrumentus patiešām varētu izmantot, it sevišķi secīgiem projektiem, ko īsteno vieni un tie paši partneri. Piecus šādus revidētos projektus Komisija nebija rūpīgi salīdzinājusi. Turpmāk **5. izcēlumā** ir sniegti piemēri, kas parāda Komisijas veiktā izmaksu pamatotības novērtējuma nepietiekamību.

5. izcēlums. Nepietiekama izmaksu pamatotības novērtējuma piemēri

Komisija 4. projekta gadījumā nedz analizēja, nedz arī norādīja uz izmaksu pamatotību. Savukārt 10. projekta gadījumā Komisija atzina administratīvo izmaksu un darbības izmaksu attiecību par pieņemamu. Tomēr Komisija nedokumentēja pamatā esošo analīzi, kas atbalstītu veikto novērtējumu.

5. projekts bija turpmāks projekts pēc divām iepriekšējām dotācijām, ko īstenoja tā pati SNVO. Sākotnēji tas bija vērsts uz vairāku veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu Turcijā, piemēram, pirmā palīdzība, fiziskā rehabilitācija, garīgās veselības aprūpe, ar dzimumu saistītas vardarbības novēršana un aizsardzība. Komisija aprēķināja, ka izmaksas uz katru saņēmēju ir 19,50 EUR salīdzinājumā ar 10,88 EUR un 105,11 EUR divās iepriekšējās dotācijās. Pat ja dažas darbības nebija identiskas, nebija nevienas pietiekami dokumentētas analīzes, kas parādītu šīs starpības iemeslu vai noskaidrotu, vai tā ir pamatota.

40. Attiecībā uz ANO partneru īstenotajiem humānās palīdzības projektiem Komisijai nebija pilnīga priekšstata par izmaksām saistībā ar apakšlīgumu slēgšanu ar (vietējiem) īstenošanas partneriem. Bez šāda priekšstata Komisija nevar vispusīgi novērtēt izmaksu pamatotību.

ESSN ir augsts lietderības rādītājs, taču tas varētu būt vēl augstāks

41. Palīdzība naudā ļauj labāk novērtēt izmaksu lietderību, jo ir vieglāk noteikt saņēmēju sasniegumā atbalsta līmeni. Projekta izmaksu lietderību nosaka, salīdzinot saņēmēju tieši saņemto summu ar citām darbības izmaksām (lietderības rādītājs).

42. ESSN vajadzībām (sk. **1. izcēlumu**) Komisija 2016. gadā bija noteikusi sākotnēju lietderības mērķrādītāju 85:15 apmērā³². Šo mērķrādītāju 2018. gadā palielināja līdz 87,5:12,5. Mēs šo rādītāju novērtējām attiecībā pret citiem Komisijas finansētiem pamatvajadzību projektiem reģionā un konstatējām, ka vidēji šo projektu lietderības rādītājs bija 79:21³³.

43. Tomēr mēs atklājām, ka ESSN aprēķinātais lietderības rādītājs neietver visas ar projektu tieši saistītās izmaksas un it sevišķi Turcijas Ģimenes lietu un sociālās politikas ministrijas (MoFSP) izdevumus, kura atbalsta projekta īstenošanu ar sociālās palīdzības un solidaritātes fondu palīdzību. Šie fondi saņem bēgļu pieteikumus par reģistrēšanos ESSN, novērtē pieteikumu atbilstību un apmeklē mājsaimniecības, darbojoties ar aptuveni 1000 Turcijas biroju starpniecību.

44. Mēs arī noteicām turpmāk norādītos iespējamos ESSN lietderības ieguvumus.

a) Šo projektu īsteno ANO organizācija, kas apgalvo, ka līdz pat 7 % kopējo tiešo izmaksu ir vajadzīgas netiešo izmaksu segšanai, piemēram, pārvaldības un administratīvo izmaksu segšanai galvenajā birojā. Mēs konstatējām, ka šis procentuālais lielums, lai gan tas atbilst Komisijas un ANO Finanšu un administratīvajam pamatnolīgumam³⁴, parasti ir piemērojams projektiem ar daudz mazāku budžetu. Šā projekta lielā mēroga dēļ³⁵

³² Faktiski sasniegtais lietderības rādītājs revīzijas laikā vēl nebija zināms.

³³ Izlase ietvēra gan faktiskos, gan budžetā plānotos lietderības rādītājus.

³⁴ Finanšu un administratīvā pamatnolīguma vispārējo nosacījumu 19. panta 4. punkts.

³⁵ ECHO ĢD finansēto projektu vidējais budžets ir 9 miljoni EUR mehānisma ietvaros un 2 miljoni EUR pasaulē.

budžetā paredzētās abu posmu netiešās izmaksas bija 64 miljoni EUR³⁶. Neraugoties uz šīs summas lielumu, netika sniegti nekādi pierādījumi, kas apliecinātu, ka šīs izmaksas bija pamatotas un maksimāli ierobežotas³⁷. Gluži otrādi, tās bija noteiktas visaugstākajā līmenī.

- b) *ESSN* finansējums no ANO īstenošanas partnera tiek nodots bankai ar vietējā īstenošanas partnera starpniecību. Par līdzekļu pārvedumu vietējais īstenošanas partneris saņem naudas pārveduma maksu, kas sasniedz 8,9 miljonus EUR (ko aprēķina 1 % apmērā no kopējās pārvedamās summas). Ņemot vērā, ka līdzekļus varētu pārvest tieši bankai bez vietējā īstenošanas partnera starpniecības, Komisija nebija pietiekami pierādījusi, kāpēc vajadzēja segt minēto maksu. Turklāt otrajā no mūsu izlasē ietvertajiem naudas palīdzības projektiem šādas maksas netika piemērotas (3. projekts — *CCTE*). Vietējais īstenošanas partneris arī saņem papildu 7 % vienoto likmi par netiešajām izmaksām.
- c) Izmaksātā priekšfinansējuma līmenis nav pienācīgs. Saskaņā ar tiesisko regulējumu, kas reglamentē ES un ANO partnerību, Komisijai ir jāizmaksā priekšfinansējums 80 % apmērā no kopējās līgumu summas pirms projektu sākšanas. Mēs atklājām, ka šis priekšfinansējuma līmenis nav pielāgots konkrētam tēriņu modelim nevienā no abiem revidētajiem naudas palīdzības projektiem (*ESSN* un *CCTE*). Piemēram, *ESSN* gadījumā īstenošanas partnerim avansā izmaksāja 278 miljonus EUR pirmajam posmam un 520 miljonus EUR otrajam posmam. Tomēr līdzekļi bija jāizmaksā lineāri attiecīgi 16 un 13 mēnešu laikā. *CCTE* otrajā posmā Komisija 2017. gada decembrī avansā izmaksāja 40 miljonus EUR, lai gan pirmā maksājumu kāрта ir gaidāma 2018. gada septembra beigās. Iespējamo procentu peļņu no avansa maksājumiem patur īstenošanas partneri, un to neiegulda atpakaļ *ESSN* vai *CCTE*.

³⁶ Netiešo izmaksu procentuālais lielums bija 7 % pirmajā *ESSN* posmā un 6,5 % otrajā posmā.

³⁷ Tāda prasība bija paredzēta 2016. gada Humānās palīdzības īstenošanas plāna tehniskajā pielikumā, kurā bija minēts, ka “*ESSN* ietvers vismaz šādus divus īpašus nosacījumus: (..) Pieskaitāmās izmaksas ir maksimāli jāsamazina un pienācīgi jāpamato”.

Īstenošanas kavējumi mazināja vairuma revidēto projektu lietderību

45. Savlaicīgums ir būtisks lietderības aspekts. Tas var arī ietekmēt izmaksu lietderību, jo, ja projekts tiek aizkavēts, tādas administratīvās izmaksas kā nomas maksas un algas tomēr var nākties segt, līdz ar to galīgajiem saņēmējiem var būt pieejams mazāks finansējums. Deviņi no desmit revidētajiem projektiem aizkavējās un bija jāpagarina vidēji par 60 %³⁸. Vienā gadījumā sākotnējais budžets tika palielināts, trijos gadījumos budžets tika samazināts, jo dažas no plānotajām darbībām nebija iespējams īstenot (sk. **III A pielikumu**).

46. Mēs konstatējam, ka šiem kavējumiem bija vairāki iemesli. Piecos gadījumos kavējumus galvenokārt izraisīja ar projektiem saistīti tehniskie un administratīvie ierobežojumi, piemēram, vajadzīgā tehniskā aprīkojuma nepieejamība vai pieredzējušu darbinieku trūkums projektu īstenošanai. Vienā gadījumā Komisija piešķīra pagarinājumu, lai būtu iespējama labāka darbību nodošana valsts sistēmai. Trijos gadījumos projektu savlaicīgu īstenošanu kavēja ar juridisko un tiesisko regulējumu saistīti ierobežojumi, kurus Turcijas iestādes piemēroja nevalstiskajām organizācijām³⁹. Šā iemesla dēļ ES projekti, ko īstenoja Turcijā līdz tam strādājošās SNVO, saskārās ar lieliem kavējumiem vai darbību apjoma samazinājumiem. Attiecīgā gadījumā Komisija elastīgi reaģēja, piešķirot līgumu pagarinājumus un dažos gadījumos pārskatot sākotnēji noteiktos mērķus.

47. Komisijai arī bija grūti saņemt Turcijas iestāžu apstiprinājumu SNVO iesaistei finansēšanas posmā. Piemēram, *MoFSP* neatļāva SNVO īstenot konkrētas svarīgas aizsardzības darbības, proti, lietu pārvaldību un mājāsaimniecību apmeklējumus. Komisijai nācās atcelt četrus projektus ar kopējo budžetu 14 miljonu EUR apmērā, kaut arī tos uzskatīja par atbilstīgiem finansējumam, lai risinātu īpaši aktuālo jautājumu par bēgļu

³⁸ Vidēji projekti sākotnēji bija plānoti 12 mēnešiem un bija pagarināti par septiņiem mēnešiem.

³⁹ Daudzas NVO ir slēgtas saskaņā ar valdības dekrētiem vai to darbības ir būtiski ierobežotas, daudz stingrāk piemērojot spēkā esošās juridiskās prasības vai nosakot jaunas prasības. Piemēram, dažām SNVO bija grūti atjaunot savu reģistrāciju, atvērt bankas kontus, saņemt darba atļaujas vai jaunievieisto sadarbības atļauju, ko piemēro SNVO, lai tās varētu strādāt ar vietējiem īstenošanas partneriem.

kopienas aizsardzību. Turpmāk **6. izcēlumā** ir sniegti projektu kavējumu un sarežģījumu piemēri.

6. izcēlums. Projektu kavējumu un sarežģījumu piemēri

2. projekts. Aizsardzības un noturīgu risinājumu nodrošināšana bēgļiem un patvēruma meklētājiem Turcijā

Šā 2. projekta galvenais uzdevums bija palīdzēt Turcijas Migrācijas pārvaldības ģenerāldirektorātam (MMGD) veikt 2,7 miljonu sīriešu bēgļu reģistrācijas datu pārbaudes, atjaunināšanu un labojumus. Šo projektu īstenoja ANO aģentūra. Pārbaudes sākšana aizkavējās par septiņiem mēnešiem. Kavējumu galvenais iemesls bija 2016. gada apvērsuma mēģinājuma sekas, kuru rezultātā bija vajadzīgas iekšējās izmaiņas valdības iestādēs pēc augstākā līmeņa amatpersonu atstādināšanas MMGD un papildu drošības ierobežojumiem. Turklāt projekta izstrādes posmā noteiktais termiņš bija pārlietu ambiciozs, ņemot vērā vietējos ierobežojumus tehniskajā, administratīvajā un spēju ziņā. Piemēram, sākumā projekta īstenošanu kavēja pieredzējušu darbinieku trūkums pārbaudes centros, kā arī traucējumi MMGD datubāzes darbībā un interneta savienojuma problēmas.

Šo grūtību dēļ līgumā tika ieviesti divi grozījumi, paredzot 12 mēnešu pagarinājumu, kam sekoja budžeta palielinājums par 8 miljoniem EUR.

8. projekts. Bēgļu galveno aizsardzības bažu riska mazināšana

Revidētā projekta mērķis bija uzlabot neaizsargātu bēgļu aizsardzību, nodrošinot lietu pārvaldību, individuālu aizsardzības palīdzību un sniedzot informāciju un juridisko palīdzību. Projektu uzsāka 2017. gadā, un tas ir turpinājums iepriekšējam Komisijas finansētam projektam, kuru kopš 2015. gada īsteno tā pati SNVO. Sākumā īstenošanas partneri saskārās ar grūtībām saņemt atļaujas no Turcijas iestādēm, lai darbotos sākotnēji plānotajās atrašanās vietās (Gaziantepā, Ankarā un Šanlıurfā), un saņemt atļaujas sadarbībai ar vietējām NVO. Tāpēc projekta ilgumu pagarināja no 13 līdz 22 mēnešiem, tā darbības pārstrukturēja un budžetu samazināja par 20 %, jo īstenošanas partneris nevarēja darboties Ankarā.

10. projekts. Atbalsts neaizsargātām bēglu sievietēm un meitenēm

Projekta mērķis bija sniegt uzlabotu piekļuvi drošajiem centriem un specializētus pakalpojumus sievietēm un meitenēm, izveidojot īpašus centrus un nodrošinot to darbību. Ar valdības izpildrīkojumu tika slēgts vietējais īstenošanas partneris, kas bija atbildīgs par sešiem no 20 ECHO ĢD finansētajiem centriem. ANO aģentūra kā galvenais īstenošanas partneris lūdza ECHO ĢD daļēji apturēt projekta darbības uz pieciem mēnešiem, lai tās nodotu citiem vietējiem partneriem.

Nepilnības naudas palīdzības projektu uzraudzībā un rezultātu novērtēšanā

48. Uzraudzība ir izdevumu, darbību un rezultātu regulāra pārbaude, kas sniedz aktualizētu informāciju par to, vai projekti tiek īstenoti atbilstoši plānotajam. To, kā Komisija uzrauga mehānismu, mēs novērtējām divos līmeņos. Pirmkārt, mēs pārbaudījām, vai humānās palīdzības projektu uzraudzība ir vispusīga un savlaicīga. Otrkārt, mēs izskatījām, vai mehānisma rezultātu sistēma, kas ir Komisijas izstrādāts īpašs instruments, ar kuru atspoguļo apkopotus datus par mehānisma sasniegtajiem rezultātiem, sniedz atbilstīgu un skaitļos izsakāmu informāciju par darbības rezultātiem.

49. Komisija bija ieviesusi piemērotu sistēmu humānās palīdzības projektu uzraudzīšanai. Saskaņā ar savām pamatnostādņēm tā vismaz vienreiz bija apmeklējusi visus revidētos projektus. Projektu uzraudzība ļāva Komisijas darbiniekiem uz vietas un galvenajā birojā nepārtraukti sekot projektu darbībām.

Nepietiekama piekļuve naudas palīdzības projektu primārajiem datiem

50. Tomēr mēs konstatējām, ka divu naudas palīdzības projektu uzraudzība bija ierobežota, jo Komisijai un tās ANO īstenošanas partneriem nebija piekļuves sākotnējiem saņēmēju datiem (t. i., attiecināmo saņēmēju sarakstam ar to vārdiem, uzvārdiem, ID numuriem un adresēm). Šie dati ir *MoFSP* rīcībā, taču tā atteicās tos nodot ANO un Komisijai, atsaucoties uz Turcijas datu aizsardzības tiesību aktiem. Tā vietā ANO īstenošanas partneris saņēma anonimizētus datus, kuros katra saņēmēja vārds, uzvārds un ID numurs bija aizstāts ar vietējā īstenošanas partnera piešķirtu unikālu numuru.

51. Patiesi, ANO partneru, kas Komisijas vārdā īsteno humānās palīdzības projektus, galvenais uzdevums ir uzņemties atbildību par maksājumu procesa pārraudzību un projektu

īstenošanas uzraudzību. Šī nespēja piekļūt *MoFSP* rīcībā esošajiem primārajiem datiem ierobežoja ANO partneru un tādējādi arī Komisijas spēju lietderīgi un efektīvi pildīt uzraudzības un pārraudzības funkcijas.

52. ANO īstenošanas partneriem nācās pielāgot savu iekšējās kontroles sistēmu svarīgu primāro datu nepieejamībai. Viņi ieviesa papildu triangulācijas pārbaudes, lai pamatotu saņemtos anonimizētos datus un tos attiecinātu uz anonimizētajiem maksājumu datiem, kas bija saņemti no bankas. Neraugoties uz šīm papildu pārbaudēm, ANO īstenošanas partneri nespēja izsekot informācijai par saņēmējiem no reģistrācijas līdz maksājumam. Mēs uzskatām, ka tā ir nozīmīga nepilnība naudas palīdzības programmas uzraudzībā.

53. Revīzijas procedūru ietvaros un saskaņā ar mūsu tiesībām veikt revīziju mēs pieprasījām *MoFSP* sniegt mums piekļuvi primārajiem *ESSN* un *CCTE* datiem. Šī piekļuve netika piešķirta, un mēs varējām izmantot tikai ANO īstenošanas partneru rīcībā esošos anonimizētos datus. Tādējādi mēs nevarējām izveidot pilnīgu revīzijas izsekojamību, sākot no attiecināmo bēgļu reģistrācijas līdz maksājumiem, kas veikti abu projektu ietvaros. **VIII pielikumā** ir parādīti datu pieejamības ierobežojumi dažādajām iesaistītajām ieinteresētajām personām.

Mehānisma rezultātu sistēmas nepilnības

54. Mehānisma rezultātu sistēmā mēs atklājām šādas nepilnības:

- a) mehānisma augsta līmeņa rādītājiem vēl nebija izstrādāti bāzes dati un mērķrādītāji, kas ļautu objektīvi novērtēt gūto progresu; turklāt nebija starpposma atskaites punktu, lai būtu iespējams izsekot progresam vidējā termiņā;
- b) būs grūti nodalīt mehānisma faktisko ieguldījumu kopējo augsta līmeņa rādītāju sasniegšanā⁴⁰; galvenokārt tāpēc, ka tos pašus mērķus atbalsta ar papildu ES finansējumu ārpus mehānisma, kā arī to dara Turcijas valdība, dažas ES dalībvalstis un citi līdzekļu devēji (sk. 10. projekta piemēru **3. izcēlumā**);

⁴⁰ Piemēram, "Skolas vecuma bēgļu īpatsvars, kas saņem izglītību" vai "Galveno infekcijas slimību rādītājs bēgļu un uzņēmēju kopienu vidū".

- c) rezultātu sistēma nesniedz pilnīgu pārskatu par darbības rezultātiem, ko devusi ES palīdzība bēgļiem Turcijā, jo tā neietver ārpus mehānisma sniegto ES palīdzību;
- d) nebija apkopotu rādītāju, kas novērtētu progresu attiecībā uz seksuālas un ar dzimumu saistītas vardarbības novēršanu, mācību priekšlaicīgas pārtraukšanas mazināšanu vai bērnu aizsardzību, jo bija domstarpības ar Turcijas valdību; tomēr šie aspekti bija dažu humānās palīdzības projektu svarīgi komponenti; turklāt daži konkrēti mērķi un rādītāji attiecās tikai uz sīriešiem, kam piemērota pagaidu aizsardzība, un neietvēra citas valstspiederības bēgļus;
- e) mehānisma rezultātu sistēma vēl nesniedza aktualizētu priekšstatu par gūtajiem darbības rezultātiem. Jaunākais pieejamais uzraudzības ziņojums 2018. gada maijā ietvēra tiešo rezultātu rādītājus (piemēram, primārās veselības aprūpes konsultāciju skaitu) laikposmā no 2017. gada janvāra līdz jūlijam. Tajā netika ziņots par rezultātiem (piemēram, to bēgļu īpatsvaru, kuriem ir pieejami veselības aprūpes pakalpojumi);
- f) mehānisma rezultātu sistēma nebija publiskota.

Revidētie projekti pozitīvi ietekmē bēgļus, taču puse šo projektu vēl nav sasnieguši paredzētos rezultātus

55. Mūsu revidēto humānās palīdzības projektu efektivitātes novērtējuma pamatā bija uzraudzības rādītāju analīze, īstenošanas partneru progressa ziņojumi, uzraudzības apmeklējumu ziņojumi, ko sniedza ECHO ĢD eksperti uz vietas, projektu īstenošanas vietu apmeklējumi⁴¹ un iztaujāšanas sarunas ar Komisiju, Turcijas iestādēm, projektu īstenošanas partneriem un finansējuma saņēmējiem. Mūsu secinājumu kopsavilkums ir sniegts

III B pielikumā.

56. Komisijas atlases procedūras nodrošināja projektu atbilstību bēgļu vajadzībām (sk. **21. punktu**). Tādējādi visi revidētie projekti palīdzēja bēgļiem risināt viņu uzturēšanās, pārtikas, veselības aprūpes, izglītības un aizsardzības pamatvajadzības. Seši no desmit projektiem sasniedza visus vai lielāko daļu plānoto tiešo rezultātu. Tomēr puse revidēto

⁴¹ Mēs apmeklējām visus izlasē iekļautos projektus, izņemot 5. un 7. projektu.

projektu, no kuriem daži vēl turpinājās, vēl nav sasnieguši plānotos rezultātus, kas tika noteikti to finansējuma apstiprināšanas laikā⁴².

57. Diviem naudas palīdzības projektiem, kas veido 83 % no mūsu izlases, izdevās sniegt palīdzību naudā lielākam skaitam saņēmēju, nekā sākotnēji plānots. Pamatojoties uz ANO īstenošanas partneru sniegtajiem datiem, *ESSN* 2018. gada martā bija sasniedzis 1,2 miljonus saņēmēju salīdzinājumā ar sākotnēji plānoto vienu miljonu, un līdz 2018. gada martam vairāk nekā 330 000 skolēnu bija saņēmuši vismaz vienu *CCTE* maksājumu kopš projekta uzsākšanas salīdzinājumā ar sākotnēji plānoto mērķi — 230 000 bērnu⁴³.

58. *ESSN* provizoriskie rezultāti, ko paziņoja 2018. gada maijā, liecina, ka projekts ir sniedzis pozitīvu ieguldījumu, palīdzot apmierināt bēgļu pamatvajadzības. Piemēram, viens no *ESSN* pamatrādītājiem ir izdzīvošanas stratēģijas indekss. Tā mērķis ir novērtēt, kādā mērā bēgļi izmanto negatīvu izdzīvošanas rīcību⁴⁴, lai apmierinātu savas pamatvajadzības. *ESSN* provizoriskie rezultāti parāda, ka ir panākts izdzīvošanas stratēģijas indeksa 30 % samazinājuma mērķis⁴⁵.

59. *ESSN* ietekme uz bēgļu dzīves līmeņa paaugstināšanu ir atkarīga no palīdzības mērķtiecīgas nodošanas (attiecināmām personām) un pārvestās naudas summas. Palīdzības nodošanas pamatā bija demogrāfiski pamatkritēriji⁴⁶, lai palīdzību nodotu

⁴² Proti, divi projekti ir panākuši pilnīgu efektivitāti (4. un 10. projekts), divi ir bijuši lielākoties efektīvi (1. un 6. projekts) un pieci projekti vēl nav sasnieguši savus sākotnēji plānotos rezultātus (2., 5., 7., 8. un 9. projekts).

⁴³ *CCTE* īstenošanas partneris informēja, ka aptuveni 81 % no *CCTE* saņēmējiem bija iesaistīti arī *ESSN*, apliecinot abu projektu spēcīgu papildināmību.

⁴⁴ Negatīva izdzīvošanas rīcība var būt ne tik smaga (piemēram, pārtikas devu noteikšana) līdz ļoti smagai (piemēram, bērnu darbs).

⁴⁵ *ESSN* starpposma ziņojums, 2018. gada 31. maijs.

⁴⁶ Palīdzību var saņemt māsaimniecības, kas atbilst šādiem kritērijiem: 1. Viena pieaugusi (vecumā no 18 līdz 59gadiem) sieviete bez citām personām ģimenē; 2. Vientuļais vecāks bez citiem pieaugušajiem ģimenē un ar vismaz vienu bērnu vecumā līdz 18 gadiem; 3. Vecāka gadu gājuma cilvēki (no 60 gadiem) bez citiem pieaugušajiem ģimenē; 4. Ģimenes, kurās ir viena vai vairākas personas ar invaliditāti; 5. Ģimenes ar četriem vai vairāk bērniem; 6. Ģimenes ar vismaz 1,5 apgādībā esošām personām uz katru rīcībspējīgu pieaugušo.

visneaizsargātākajiem bēgļiem. Šo kritēriju izmantošanu pamatoja nepieciešamība ātri īstenot palīdzību, jo tos bija vieglāk pārbaudīt nekā sociālekonomiskos kritērijus, piemēram, mājsaimniecības ienākumus.

60. Tomēr demogrāfisko kritēriju izmantošana nav tik precīza un var nozīmēt, ka bēgļi tiek nepareizi iekļauti projektā vai izslēgti no tā. To novērtē kā izslēgšanas kļūdas (neaizsargātu ģimeņu atzīšana par neattiecināmām) un iekļaušanas kļūdas (attiecināmas ģimenes, kas atbilst demogrāfiskajiem kritērijiem, bet nav trūcīgas). Pamatojoties uz jaunākajiem pieejamajiem uzraudzības datiem⁴⁷, *ESSN* ir sasniedzis savus plānotos mērķus attiecībā uz izslēgšanas kļūdām (4 % salīdzinājumā ar sākotnējo mērķi, proti, zem 10 %), bet nav tos sasniedzis attiecībā uz iekļaušanas kļūdām (18 % salīdzinājumā ar sākotnējo 5 % mērķi).

61. Attiecībā uz izmaksāto naudu projekta galvenais mērķis bija pilnībā segt visneaizsargātāko bēgļu pamatvajadzības. Finansējumu šo pamatvajadzību segšanai sākotnēji aplēsa 180 Turcijas liru⁴⁸ apmērā uz personu mēnesī. Pēc apspriešanās ar Turcijas iestādēm izmaksātās naudas summa tika noteikta 100 Turcijas liru⁴⁹ apmērā. 2017. gada jūnijā to palielināja līdz vidēji 133 Turcijas lirām⁵⁰, kas ir 74 % no sākotnēji aplēstās vajadzīgās summas. Neraugoties uz augsto inflāciju Turcijā, kopš 2017. gada jūnija šī summa nav tikusi pārskatīta. Tas nepārtraukti mazina projekta ietekmi uz visneaizsargātākajiem saņēmējiem.

62. Turpmāk **7. izcēlumā** ir aprakstīti tādu projektu piemēri, kuri ir sasnieguši lielāko daļu no paredzētajiem rezultātiem.

⁴⁷ Pēcizdales uzraudzības pirmā kārta, ko veic ANO īstenošanas partneris.

⁴⁸ Aptuveni 50 EUR 2016. gada beigās.

⁴⁹ Viens no galvenajiem iemesliem bija tas, ka Turcijas iestādes nevēlējās bēgļiem sniegt lielāku palīdzību nekā Turcijas pilsoņiem, jo tas varētu saasināt spriedzi.

⁵⁰ 2017. gada jūnijā tie bija 33 EUR.

7. izcēlums. Dažu projektu pozitīvie rezultāti

4. projekts

Sniedzot apmācību sīriešu medicīniskajam personālam, projekts nostiprināja tā spēju strādāt Turcijas veselības aprūpes sistēmā 15 Turcijas provincēs, kurās ir lielākais bēgļu skaits. Tādējādi projekts ir uzlabojis bēgļu piekļuvi primārajai veselības aprūpei viņu valodā, un tā laikā ir sniegtas vairāk nekā 140 000 konsultācijas.

10. projekts

Projekts sasniedza mērķi būtiski palielināt to bēgļu sievietes un meiteņu īpatsvaru, kurām ir piekļuve sievietes un meiteņu drošajiem centriem savā provincē un savā valodā. Pavisam 337 525 saņēmēji 2017. gadā piekļuva seksuālās un reproduktīvās veselības aprūpes pakalpojumiem un saņēma higiēnas preču komplektus — to nodrošināja 20 ES finansētie sievietes un meiteņu drošie centri. Papildus 194 719 saņēmēji piekļuva seksuālās un ar dzimumu saistītas vardarbības novēršanas pakalpojumiem un saņēma higiēnas preču komplektus. Tika sasniegti astoņi no desmit plānotajiem tiešajiem rezultātiem.

1. attēls. Sievietes un meiteņu drošais centrs Gaziantepā (10. projekts)



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

63. Diemžēl mēs konstatējam, ka četri no pieciem revidētajiem projektiem, ko īstenoja SNVO, vēl nav sasnieguši savus sākotnēji plānotos tiešos rezultātus vai rezultātus. Sarežģītā un mainīgā darbības vide, ar ko Turcijā saskaras SNVO, izraisīja plānoto darbību apturēšanu, izmaiņas vai atcelšanu (sk. **46. punktu**), kā arī lika pārskatīt sākotnējos mērķrādītājus. Lai gan Komisija nodrošināja elastīgu atbalstu, it sevišķi sniedzot konsultācijas un pagarinot termiņus, īstenošanas sarežģījumiem bija tieša negatīva ietekme uz rezultātu līmeni un savlaicīgu sasniegšanu (sk. **III B pielikumu**).

SECINĀJUMS UN IETEIKUMI

64. Mēs noskaidrojām, ka, neraugoties uz sarežģītajiem apstākļiem, Bēgļu atbalsta mehānismam Turcijā izdevās ātri mobilizēt 3 miljardus EUR no ES budžeta un dalībvalstu iemaksām, lai nekavējoties reaģētu uz bēgļu krīzi. Tomēr mehānismam nav izdevies pilnībā sasniegt savu mērķi — efektīvi koordinēt šo reakciju. Revidētie projekti sniedza bēgļiem noderīgu atbalstu, lielākā daļa no tiem bija sasniegusi savus tiešos rezultātus, taču puse šo projektu vēl nav sasniegusi plānotos rezultātus. Turklāt mēs konstatējam, ka ir iespējams palielināt naudas palīdzības projektu lietderību. Tādēļ mēs secinām, ka mehānisms varēja būt efektīvāks un varēja sniegt lielāku ieguldīto līdzekļu atdevi.

65. Komisija, pamatojoties uz vajadzību vispusīgu novērtējumu, ir apzinājusi bēgļu prioritārās vajadzības. Tomēr, tā kā Turcija un ES nespēja vienoties par to, kā apmierināt prioritārās vajadzības pašvaldību infrastruktūras un sociālekonomiskā atbalsta jomā, šīs vajadzības netika pietiekami aptvertas. Turklāt migrācijas pārvaldības iekļaušana prioritāro jomu grupā nebija skaidri pamatota.

66. Bija grūti novērtēt, vai katrā prioritārajā jomā iztērētie līdzekļi bija samērīgi ar vajadzībām, jo koordinācijas komiteja iepriekš nebija noteikusi orientējošus piešķirumus katrai prioritārajai jomai. Lai gan tiek palielināts elastīgums, tas ierobežo pārskatatbildību, jo nevar salīdzināt katras prioritārās jomas plānotos un faktiskos izdevumus (**18.–24. punkts**).

1. ieteikums. Labāk jāapmierina bēgļu vajadzības pašvaldību infrastruktūras un sociālekonomiskā atbalsta jomā

Saistībā ar mehānisma budžeta otro daļu Komisijai ir:

- a) jānodrošina, ka mehānisms labāk palīdz apmierināt vajadzības prioritārajās jomās “*pašvaldību infrastruktūra*” un “*sociālekonomiskais atbalsts*”;
- b) jāpārvērtē nepieciešamība saglabāt migrācijas pārvaldību kā vienu no mehānisma prioritārajām jomām;
- c) jānosaka orientējošs līdzekļu piešķirums katrai prioritārajai jomai, pirms sākas līdzekļu tērēšana.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2019. gada 31. decembris.

67. Komisija un dalībvalstis ātri ievieša mehānisma administratīvos pasākumus. Turklāt līdzekļu efektīvā apvienošana un Komisijas izvēlētie izpildes mehānismi, kas paredzēja dažādus instrumentus un partnerus lielu projektu īstenošanai, ļāva mehānismam sasniegt mērķi – līdz 2017. gada beigām noslēgt līgumus 3 miljardu EUR vērtībā (**25.–29. punkts**).

68. Lai gan Komisija koordinēja mehānisma stratēģisko virzienu, izmantojot kopīgu vajadzību novērtējumu, pārvaldību un rezultātu sistēmu, kas aptvēra gan humāno, gan cita veida atbalstu, palīdzība varēja būt racionālāka. Ar mehānismu tika atbalstītas viena veida darbības veselības un izglītības nozarēs, izmantojot dažādus instrumentus. Tas sarežģīja koordināciju un veicināja to, ka līdzīgu projektu finansēšanai paralēli tika izmantotas dažādas pārvaldības struktūras. Turklāt ar ES līdzekļiem, ko izmantoja Turcijā ārpus mehānisma, atbalstīja arī dažas mehānisma prioritārās jomas (**31.–33. punkts**).

2. ieteikums. Jāuzlabo palīdzības racionalizēšana un papildināmība

Saistībā ar mehānisma budžeta otro daļu Komisijai ir jāizstrādā kopīga stratēģija, skaidri nodalot dažādo instrumentu un ES dalībvalstu uzdevumus, lai uzlabotu palīdzības saskaņotību un racionalizēšanu.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2019. gada 31. decembris.

69. Mehānismam izvirzītais mērķis — nodrošināt palīdzības papildināmību — attiecas arī uz saiknēm starp abiem tā virzieniem — humāno un cita veida palīdzību. Lai gan mēs atklājām dažus labus piemērus veselības aprūpes nozarē, kurā Komisija atbalstīja pāreju no humānās palīdzības uz ilgtspējīgāku attīstības palīdzību, šāda papildināmība netika panākta sistemātiski. Revīzijas laikā lielākajai daļai revidēto projektu vēl nebija paredzēti nosacījumi pārejai no humānās palīdzības uz attīstības palīdzību (**34. un 35. punkts**).

3. ieteikums. Jāīsteno stratēģija pārejai no humānās palīdzības uz attīstības palīdzību

Komisijai ir jāizstrādā un jāīsteno pārejas stratēģija, kuras galīgais mērķis būtu gan humānās palīdzības, gan cita veida palīdzības darbību nodošana valsts iestādēm.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2021. gada 31. decembris.

70. Mēs arī noskaidrojām, ka ir iespējams uzlabot mehānisma finansēto humānās palīdzības projektu lietderību. Pirmkārt, izskatot projektu priekšlikumus, Komisija nav konsekventi un vispusīgi novērtējusi budžetā ietverto izmaksu pamatotību. Otrkārt, pat ja šīs izmaksas atbilda tiesiskajam regulējumam, partneriem, kuri īstenoja apjomīgus naudas palīdzības projektus, tika segtas lielas un nepietiekami pamatotas netiešās izmaksas, un avansa maksājumu līmenis nebija saskaņots ar projektu faktiskajām izejošās naudas plūsmām (**38.–44. punkts**).

4. ieteikums. Jāuzlabo naudas palīdzības projektu lietderība

Komisijai jācenšas palielināt lielu naudas palīdzības projektu lietderību, lai labāk atspoguļotu to specifiku un apmēru, it sevišķi:

- a) vienojoties ar ANO īstenošanas partneri, lai procentuāli samazinātu netiešās izmaksas, ko tas piemēro par *ESSN* īstenošanu;
- b) nodrošinot, ka naudas pārvedumu maksa (attiecībā uz *ESSN*) tiek segta tikai vajadzības gadījumā, ja tā ir pienācīgi pamatota;
- c) vienojoties ar partneriem par mazāku priekšfinansējumu, kas labāk atbilstu projektu plānotajām izejošās naudas plūsmām.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2020. gada 31. decembris.

71. Projektu lietderība ir atkarīga arī no to savlaicīgas īstenošanas. Projekta aizkavēšanās gadījumā ilgāk var būt jāsedz tādas izmaksas kā nomas maksa un algas. Deviņi no desmit revidētajiem projektiem bija jāpagarina vidēji par 60 %. Sarežģītā darbības vide bija galvenais faktors, kas traucēja SNVO savlaicīgi īstenot projektus (**45. un 46. punkts**).

5. ieteikums. Kopā ar Turcijas iestādēm jārisina vajadzība uzlabot SNVO darbības vidi

Komisijai jāizmanto politika un augsta līmeņa politiskais dialogs ar Turcijas iestādēm, lai uzlabotu SNVO darbības vidi Turcijā.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2019. gada 31. decembris.

72. Komisija ieviesa piemērotus pasākumus humānās palīdzības projektu uzraudzībai un bija labi informēta par to, vai projektu virzība atbilda plānotajai. Galvenos šķēršļus radīja Turcijas iestāžu atteikšanās sniegt piekļuvi sākotnējam attiecināmo saņēmēju sarakstam saistībā ar diviem naudas palīdzības projektiem. Tas mums un Komisijai neļāva izsekot informācijai par saņēmējiem no reģistrācijas līdz maksājumam attiecībā uz šo būtisko mehānisma humānās palīdzības daļas apjomu (**49.–53. punkts**).

73. Mehānisma rezultātu sistēma atspoguļoja konsolidētos rezultātus, taču tai ir dažas nepilnības, proti, apkopotajiem rādītājiem nav bāzes datu, atskaites punktu vai skaitļos izteiktu mērķrādītāju. Publiskotā informācija bija ierobežota un neietvēra visu ES palīdzību bēgļiem Turcijā (**54. punkts**).

6. ieteikums. Jāpaplašina uzraudzība un ziņošana saistībā ar Bēgļu atbalsta mehānismu Turcijā

Komisijai ir:

- a) jāuzstāj, lai Turcijas iestādes naudas palīdzības projektu īstenošanas partneriem piešķir neierobežotu piekļuvi datiem par attiecināmiem saņēmējiem, lai uzlabotu šo pamatprojektu pārskatatbildību un uzraudzības lietderību;
- b) jāuzlabo mehānisma rezultātu sistēmas struktūra, it sevišķi iekļaujot atskaites punktus, mērķrādītājus un bāzes datus apkopoto rezultātu rādītāju izvērtēšanai;
- c) jāziņo par ES instrumentu izdevumiem, ar kuriem atbalsta bēgļus Turcijā ārpus mehānisma.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2019. gada 31. decembris.

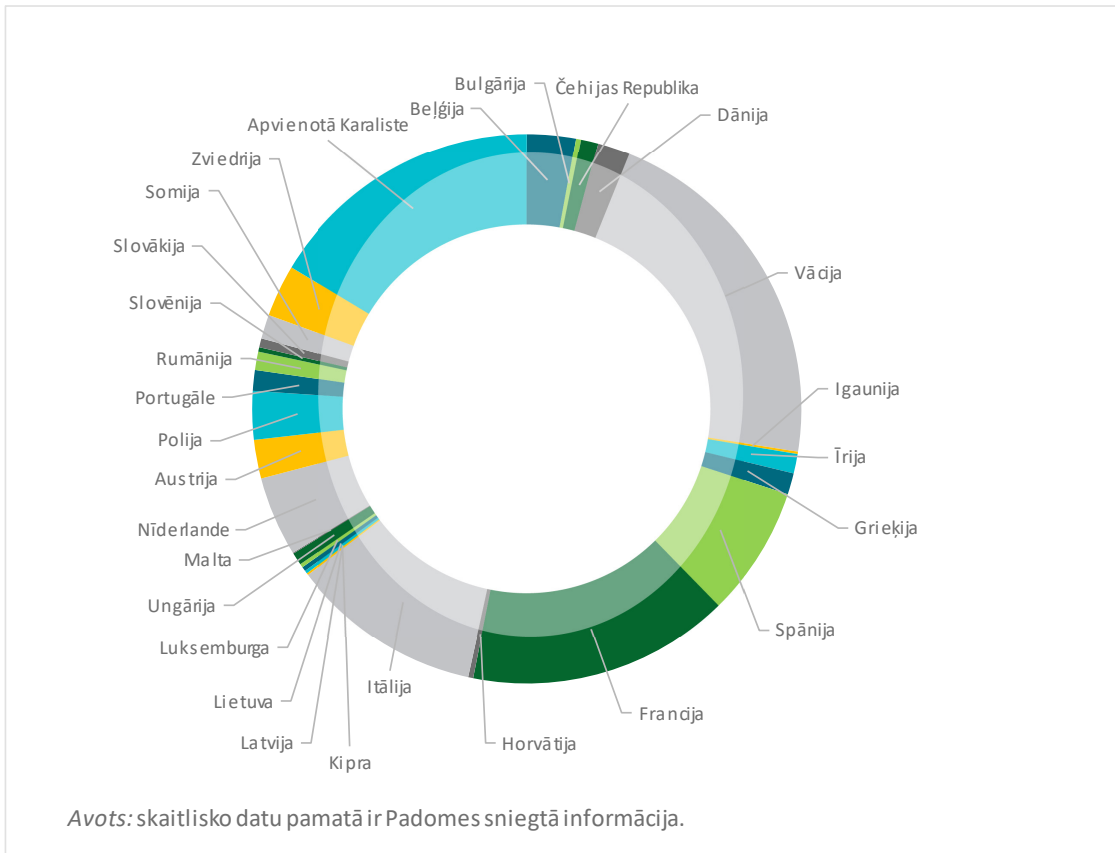
74. Visi revidētie humānās palīdzības projekti palīdzēja bēgļiem apmierināt galvenās to uzturēšanās, pārtikas, veselības aprūpes, izglītības un aizsardzības vajadzības. Seši no desmit projektiem sasniedza visus vai lielāko daļu plānoto tiešo rezultātu. Tomēr puse revidēto projektu, no kuriem daži vēl turpinās, vēl nav sasnieguši plānotos rezultātus, kas tika noteikts to finansējuma apstiprināšanas laikā (**56.–63. punkts**).

Šo ziņojumu 2018. gada 2. oktobra sēdē Luksemburgā pieņēma III apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas locekle *Bettina JAKOBSEN*.

Revīzijas palātas vārdā —

priekšsēdētājs

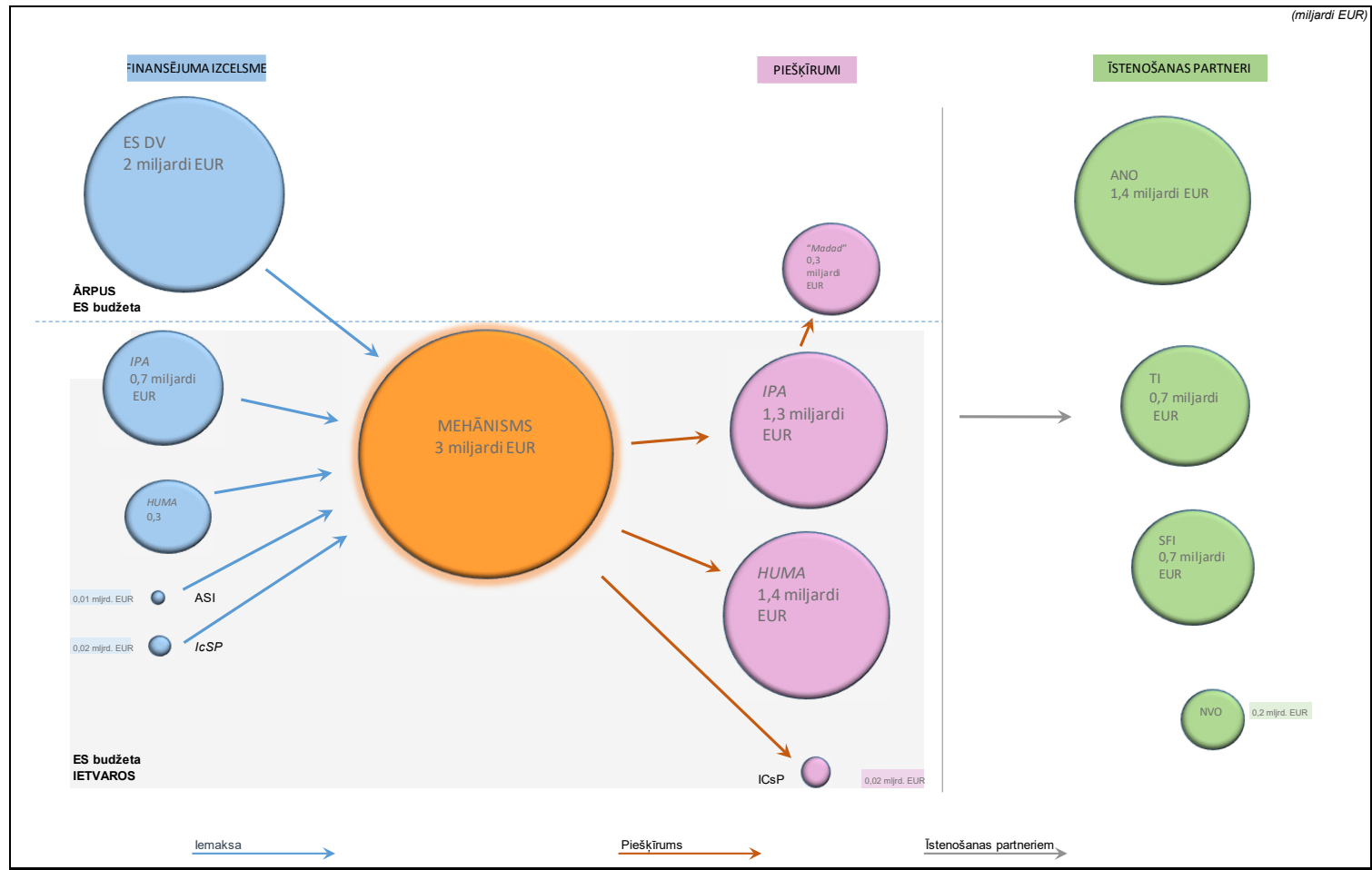
Klaus-Heiner LEHNE

Valstu iemaksas Bēgļu atbalsta mehānismā Turcijā

Valstu iemaksas Bēgļu atbalsta mehānismā Turcijā (miljoni EUR)			
Beļģija	57,6	Lietuva	5,2
Bulgārija	5,9	Luksemburga	4,3
Čehijas Republika	20,4	Ungārija	14,7
Dānija	38,4	Malta	1,1
Vācija	427,5	Nīderlande	93,9
Igaunija	2,8	Austrija	45,6
Īrija	22,9	Polija	57,0
Grieķija	25,1	Portugāle	24,4
Spānija	152,8	Rumānija	21,6
Francija	309,2	Slovēnija	5,2
Horvātija	5,9	Slovākija	10,5
Itālija	224,9	Somija	28,4
Kipra	2,3	Zviedrija	61,3
Latvija	3,5	Apvienotā Karaliste	327,6

Avots: ERP, pamatojoties uz Eiropas Savienības Padomes sniegto informāciju.

Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā — koordinācijas mehānisms



ASI	Attīstības sadarbības instruments
HUMA	Humānā palīdzība
IcSP	Stabilitātes un miera veicināšanas instruments
SFI	Starptautiskas finanšu iestādes
IPA	Pirmspievienošanās palīdzības instruments
ES DV	ES dalībvalstis
NVO	Nevalstiskās organizācijas
TI	Turcijas iestādes
ANO	Apvienoto Nāciju Organizācija

Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

III A PIELIKUMS**Pārskats par revidētajiem humānās palīdzības projektiem**

Nr.	Projekta nosaukums	Nozare	Partnera veids	Finanšu informācija (miljoni EUR)					Laiks			
				Piešķirtā summa (EUR)	Līguma summa (a) (EUR)	Pārskatītā līguma summa (b) (EUR)	Starpība (b-a) (EUR)	Izmaksātā summa (EUR)	Sākuma datums	Sākotnējais beigu datums	Pagarinātais beigu datums	Starpība (mēneši)
1	Ārkārtas sociālās drošības tīkls (ESSN) ir dažādiem mērķiem paredzēta naudas pārvedumu sistēma, kas palīdz apmierināt bēgļu ikdienas vajadzības Turcijā	Pamatvajadzības	ANO aģentūra	348,0	348,0	348,0	-	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Aizsardzības un noturīgu risinājumu nodrošināšana bēgļiem un patvēruma meklētājiem Turcijā	Aizsardzība	ANO aģentūra	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Ar nosacījumiem pamatoti naudas pārvedumi izglītībai ar mērķi palielināt skolā iestājušos bērnu skaitu un uzlabot skolu apmeklētību bēgļu bērniem	Izglītība – aizsardzība	ANO aģentūra	34,0	34,0	34,0	-	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Atbalsts pielāgotiem un kultūras ziņā jutīgiem veselības aprūpes pakalpojumiem sīriešu bēgļiem	Veselības aprūpe	ANO aģentūra	10,0	10,0	10,0	-	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Dzīvības glābšanas primārās veselības aprūpes nodrošināšana visneaizsargātākajiem iedzīvotājiem un viņu noturības stiprināšana, sniedzot garīgās veselības un psiholoģisko atbalstu, rehabilitācijas aktivitātes, kā arī aizsardzības atbalsta nodrošināšana personām, kuras cietušas no vardarbības, kas saistīta ar dzimumu	Veselība – aizsardzība	SNVO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Veselības aprūpes un psiholoģisko un sociālo pakalpojumu pieejamības bēgļiem veicināšana	Veselības aprūpe	SNVO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Ārkārtas humānā palīdzība sīriešu bēgļiem Turcijā	Izglītība – aizsardzība	SNVO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Bēgļu galveno aizsardzības bažu riska mazināšana, īstenojot mērķtiecīgas informētības veicināšanas kampaņas, stiprinot nosūtīšanas sistēmas un nodrošinot specializētu aizsardzības palīdzību	Aizsardzība	SNVO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Vairāku ieinteresēto personu un vairāku nozaru reaģēšanas mehānisms uzlabo iekļaujošu un kvalitatīvu pakalpojumu pieejamību neaizsargātiem sīriešu un citas izcelsmes valsts bēgļiem, tostarp invalīdiem Turcijā (Izmirā un Stambulā)	Veselības aprūpe	SNVO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Atbalsts neaizsargātām bēgļu sievietēm un meitenēm, nodrošinot piekļuvi seksuālās un reproduktīvās veselības pakalpojumiem un pakalpojumiem, ko sniedz seksuālās un ar dzimumu saistītās vardarbības gadījumā	Veselība – aizsardzība	ANO aģentūra	9,0	9,0	9,0	-	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	-

Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem (2018. gada aprīlis).

III B PIELIKUMS**Revidēto projektu darbības rezultāti**

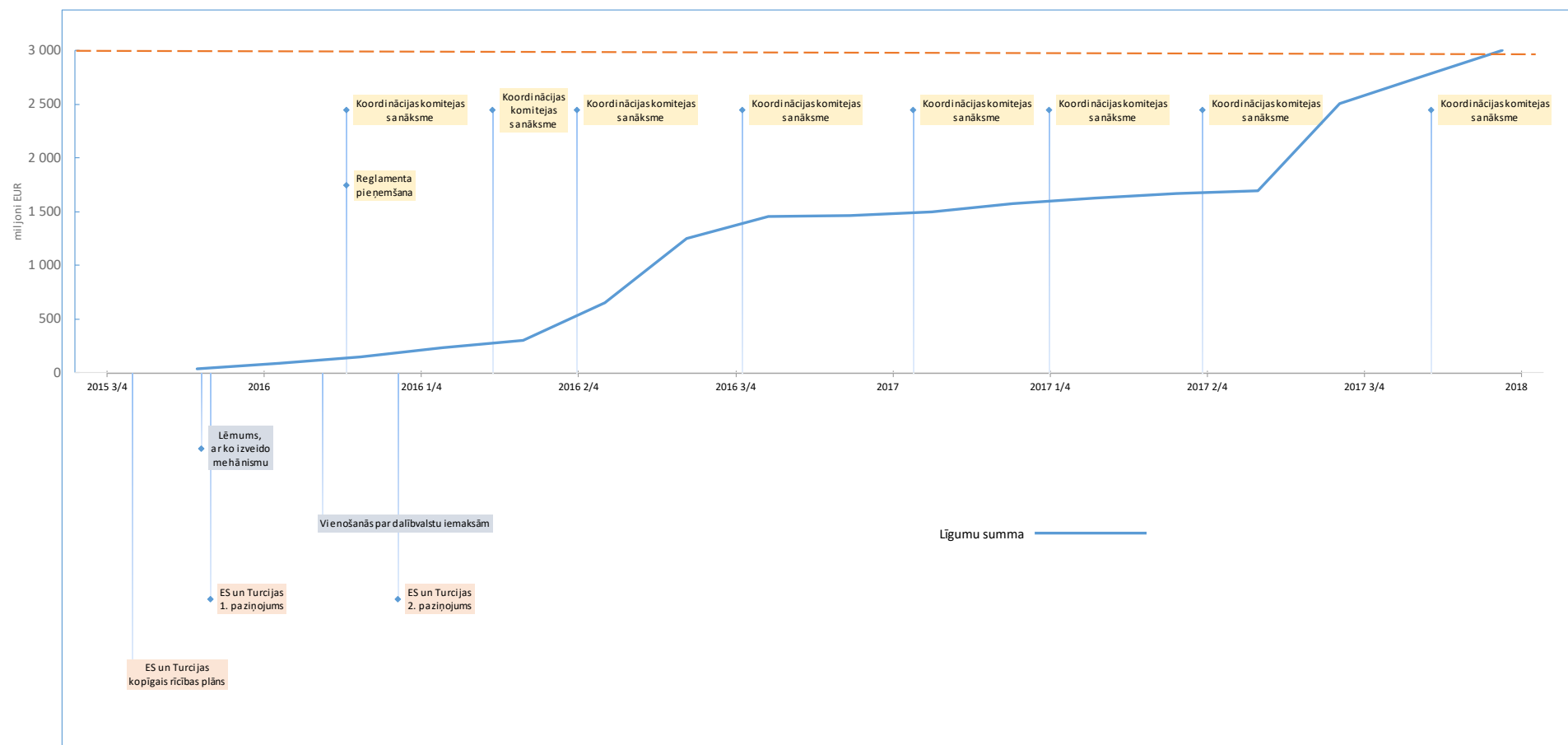
Nr.	Projekta nosaukums	Nozare	Partnera veids	Struktūra		Īstenošana		Efektivitāte		Pārejas/izejas stratēģija
				Būtskums	Terminā	Budžets	Sasniegti tiešie rezultāti	Sasniegtie rezultāti		
1	Ārkārtas sociālās drošības tīkls (ESSV) ir dažādiem mērķiem paredzēta naudas pārvadumu sistēma, kas palīdz apmierināt bēgu ikdienas vajadzības Turcijā	Pamatvajadzības	ANO aģentūra							
2	Aizsardzības un noturīgu risinājumu nodrošināšana bēgļiem un patvēruma meklētājiem Turcijā (1. rezultāts — pārbaudes darbības)	Aizsardzība	ANO aģentūra							Nav piemērojams
	Aizsardzības un gnoturīgu risinājumu nodrošināšana bēgļiem un patvēruma meklētājiem Turcijā (2.–4. rezultāts — reģistrācijas un aizsardzības darbības)									
3	Ar nosacījumiem pamatoti naudas pārvadumi izglītībai ar mērķi palielināt skolā iestājušos bērnu skaitu un uzlabot skolu apmeklētību bēgu bērniem	Izglītība – aizsardzība	ANO aģentūra						Nav pieejams	
4	Atbalsts pielāgotiem un kultūras ziņā jutīgiem veselības aprūpes pakalpojumiem sīriešu bēgļiem	Veselības aprūpe	ANO aģentūra							
5	Dzīvības glābšanas primārās veselības aprūpes nodrošināšana visneaizsargātākajiem iedzīvotājiem un viņu noturības stiprināšana, sniedzot garīgās veselības un psiholoģisko atbalstu, rehabilitācijas aktivitātes, kā arī aizsardzības atbalsta nodrošināšana personām, kuras cietušas no vardarbības, kas saistīta ar dzimumu	Veselība – aizsardzība	SNVO							
6	Veselības aprūpes un psiholoģisko un sociālo pakalpojumu pieejamības bēgļiem veicināšana	Veselības aprūpe	SNVO							
7	Ārkārtas humānā palīdzība sīriešu bēgļiem Turcijā	Izglītība – aizsardzība	SNVO							
8	Bēgļu galveno aizsardzības bažu riska mazināšana, īstenojot mērķtiecīgas informētības veicināšanas kampaņas, stiprinot nosūtīšanas sistēmas un nodrošinot specializētu aizsardzības palīdzību	Aizsardzība	SNVO							
9	Vairāku ieinteresēto personu un vairāku nozaru reaģēšanas mehānisms uzlabo iekļaujošu un kvalitatīvu pakalpojumu pieejamību neaizsargātiem sīriešu un citas izcelsmes valsts bēgļiem, tostarp invalīdiem Turcijā (Izmirā un Stambulā)	Veselības aprūpe	SNVO							
10	Atbalsts neaizsargātām bēgu sievietēm un meitenēm, nodrošinot piekļuvi seksuālās un reproduktīvās veselības pakalpojumiem un pakalpojumiem, ko sniedz seksuālās un ar dzimumu saistītās vardarbības gadījumā	Veselība – aizsardzība	ANO aģentūra							

Būtskums	Laiks	Budžets	Tiešie rezultāti	Rezultāti	Pāreja
Apmierinošs	Pagarinājuma nav	>80 % izlietojums	Pilnībā sasniegts	Pilnībā sasniegts	Izpildīts un slēgts
Lielākoties apmierinošs	Pagarināts, neskarot darbības	Nav piemērojams	Lielākoties sasniegts	Lielākoties sasniegts	Panākta vienošanās
Lielākoties neapmierinošs	Nav piemērojams	Zems budžeta patēriņš	Lielākoties nav sasniegts	Lielākoties nav sasniegts	Notiek pārrunas
Neapmierinošs	Pagarināts, skarot darbības	Sniegts papildu finansējums	Nav sasniegts	Nav sasniegts	Nav noteikti plāni

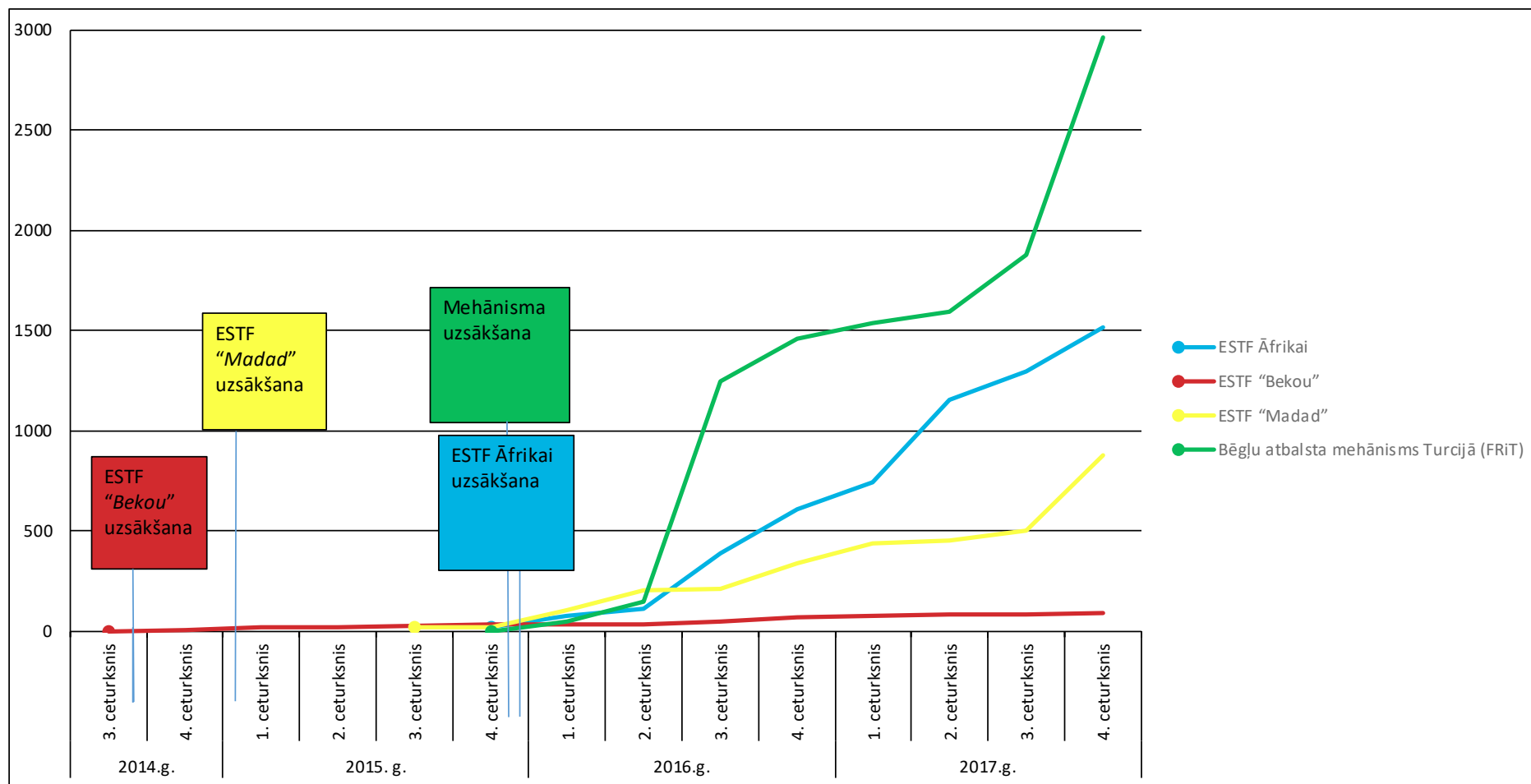
Avots: ERP.

IV PIELIKUMS**Turcijā 2018. gadā veikto revīzijas iztaujāšanu saraksts**

Apmeklējumi	Apmeklētās struktūras nosaukums
22. janvāris	ES delegācija, vēstnieks, ECHO ĢD birojs
22. janvāris	Pasaules Pārtikas programma (<i>WFP</i>)
23. janvāris	<i>ESSN</i> kopīgās pārvaldības vienība
23. janvāris	Pasaules Veselības organizācija (<i>PVO</i>)
23. janvāris	Veselības ministrija
24. janvāris	Ģimenes un sociālās politikas ministrija
24. janvāris	ANO Iedzīvotāju fonds (<i>UNFPA</i>)
24. janvāris	Iekšlietu ministrijas Migrācijas pārvaldības ģenerāldirektorāts (<i>MMĢD</i>)
24. janvāris	Starptautiskais Medicīniskais korpuss
24. janvāris	Valsts izglītības ministrija
25. janvāris	ANO Augstais komisārs bēgļu jautājumos (<i>UNHCR</i>)
25. janvāris	<i>KfW</i> attīstības banka
25. janvāris	Pasaules Banka
25. janvāris	Katastrofu un ārkārtas situāciju pārvarēšanas prezidijs (<i>AFAD</i>)
25. janvāris	ANO Bērnu fonds (<i>UNICEF</i>)
25. janvāris	<i>Handicap International</i>
25. janvāris	ANO Iedzīvotāju fonds (<i>UNFPA</i>)
25. janvāris	ECHO ĢD birojs Stambulā
26. janvāris	<i>CCTE</i> un <i>ESSN</i> saņēmēji
26. janvāris	Sociālās palīdzības un solidaritātes fonds (<i>SASF</i>)
26. janvāris	<i>Médecins du Monde</i>
26. janvāris	Pasaules Veselības organizācija (<i>PVO</i>)
29. janvāris	Turcijas Sarkanā Krusta (<i>TRC</i>) pakalpojumu centrs
29. janvāris	ANO Augstais komisārs bēgļu jautājumos (<i>UNHCR</i>)
29. janvāris	Sociālās palīdzības un solidaritātes fonds (<i>SASF</i>)
30. janvāris	<i>CCTE</i> un <i>ESSN</i> saņēmēji
30. janvāris	Palīdzības un atbalsta kooperatīvs
30. janvāris	ECHO ĢD birojs Gaziantepā




























































Ar mehānismu saistītie galvenie datumi un notikumi

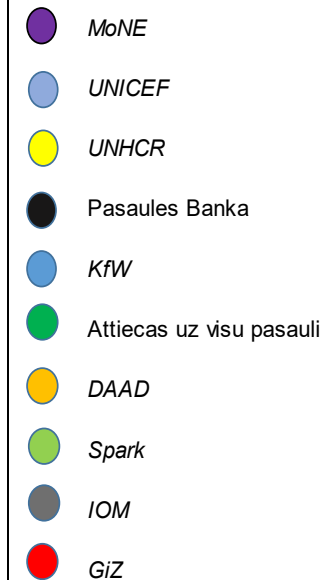
Avots: ERP.

VI PIELIKUMS**Mehānisma līgumu slēgšanas ātrums salīdzinājumā ar ES trasta fondiem (miljoni EUR)**

Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

VII PIELIKUMS**Sarežģījumi, kas saistīti ar ES palīdzību bēgļiem Turcijā — izglītības nozares piemērs**

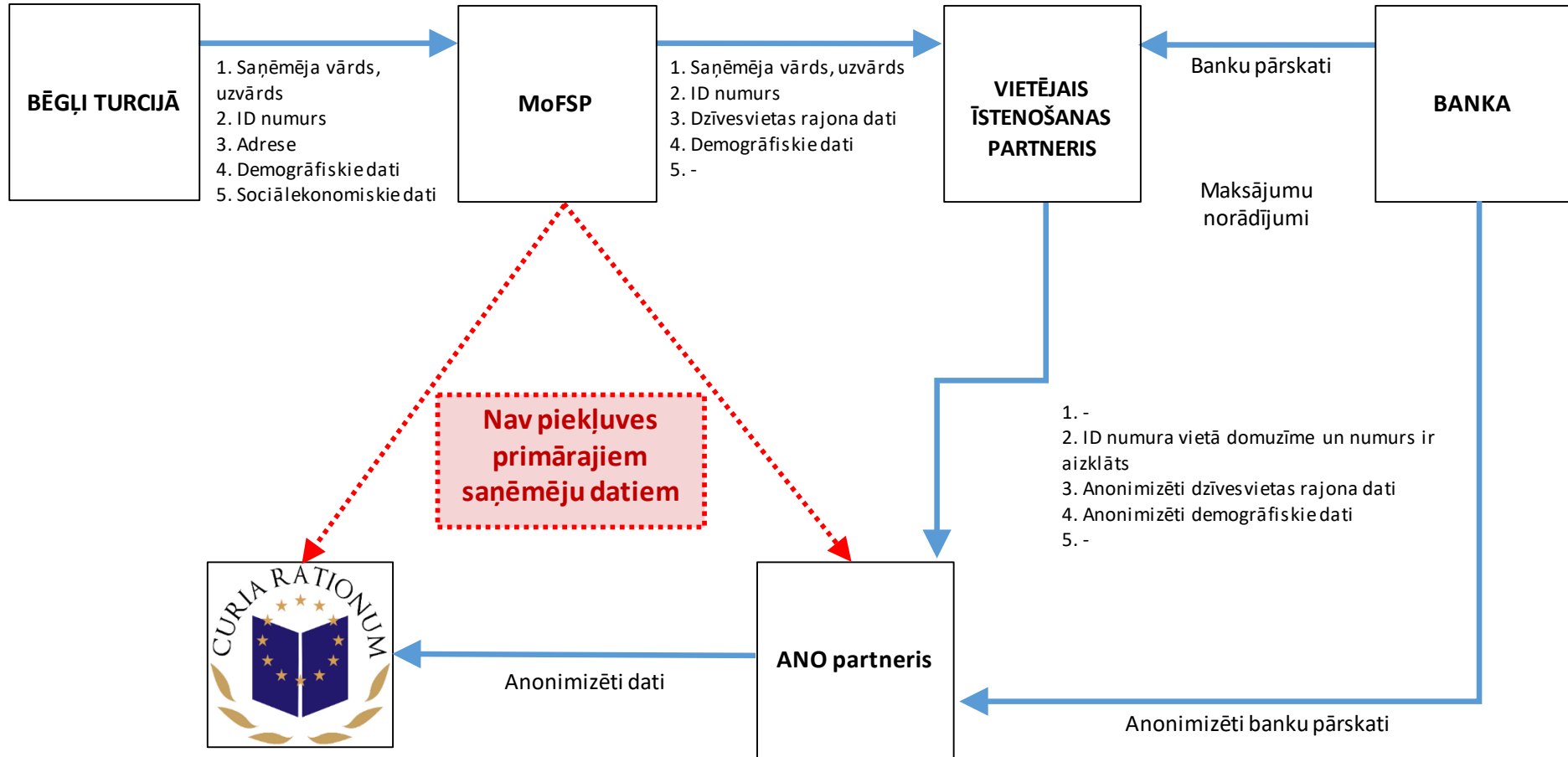
Finansējuma avots	Instrumenti	Ikdienēja mācīšanās	Sagatavošanās ziemei un pamatvajadzību kuponi	Bērnu aizsardzība	Ar nosacījumiem pamatota nauda izglītībai	Skolu autobusu transports	Skolotāju apmācība un darbs	Turku valodas stundas	Agrinā pirmsskolas izglītība	Augstākā un profesionālā izglītība	Skolu infrastruktūra	Skolu aprīkojums un materiāli	Ilgspējīga enerģija skolām	Cits (piemēram, institucionālais atbalsts)
FRiT mehānisms	FRiT ECHO ĢD	 	 											
	FRiT ESTF "MADAD"			 		 	 	 		   	 	  		 
	FRiT IPA											 	  	
ES finansējums (ārpus FRiT)	"MADAD" ārpus FRiT													
	IPA ārpus FRiT													
ES dalībvalstis	Vācijas piemērs			 			  							



Avots: ERP.

VIII PIELIKUMS

ESSN saņēmēju datu plūsma un datu piekļuves ierobežojumi



Avots: ERP.

KOMISIJAS ATBILDES UZ EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTAS ĪPAŠO ZIŅOJUMU

“BĒGLU ATBALSTA MEHĀNISMS TURCIJĀ — NODERĪGS ATBALSTS, BET VAJADŽĪGI UZLABOJUMI, LAI PALIELINĀTU IEGULDĪTO LĪDZEKĻU ATDEVI”

KOPSAVILKUMS

III. Mehānisms ir ES un Turcijas 2016. gada marta paziņojuma pamatā. ES un Turcijas paziņojumam ir bijusi svarīga nozīme, risinot akūto migrācijas krīzi, kas 2015. gada beigās un 2016. gada sākumā radīja nopietnu spriedzi Eiropas Savienībā. Vienojoties par ES un Turcijas paziņojumu, bēgļu plūsma, kas ierodas Grieķijas salās, gandrīz vienas dienas laikā apstājās, un nāves gadījumu skaits neatbilstīgajā robežšķērsošanā samazinājās par vairāk nekā 95 %.

Mehānisms ir vienīgā paziņojuma komponente, kas sāka darboties nekavējoties un kas pēdējos divos gados ir sniegusi konsekventus rezultātus, tādējādi nodrošinot apstiprinājumu ES spējai pildīt savas saistības, kas ir gan jūtams, gan redzams kā politiskajiem dalībniekiem, tā plašākai sabiedrībai. Pēdējo divu gadu laikā mehānisms ir kļuvis par ES vadošo iniciatīvu un koordinētas ES palīdzības īstenošanas modeli ES migrācijas politikas kontekstā.

Mehānisms ir ļāvis ātri mobilizēt ES un dalībvalstu palīdzību bēgļiem Turcijā 3 miljardu EUR apmērā, koordinēti izmantojot esošos ES instrumentus. Politiski nestabilā laikā, tostarp Turcijas neveiksmīgā valsts apvērsuma gadījumā, tika noslēgti līgumi un uzņemtas saistības 3 miljardu EUR apmērā, un 20 mēnešu laikā gandrīz 2 miljardi EUR tika piešķirti, pilnībā ievērojot ES procesuālo un tiesisko regulējumu.

Komisija vēlas uzsvērt, ka lielākā daļa projektu ir sasnieguši paredzamos rezultātus. Lielākais projekts — Ārkārtas sociālās drošības tīkls (*ESSN*) —, kas veido 76 % no piešķirtā finansējuma, ir uzrādījis apmierinošus rezultātus. Turklāt Komisija norāda, ka revidētajā laikposmā beidzās tikai divi projekti, jo vairums projektu bija jāpagarina, galvenokārt ļoti sarežģītā konteksta dēļ.

IV. Komisija atzīmē, ka abas prioritārās jomas patiešām bija ieplānotas un ka pašvaldību infrastruktūras intervences nevarēja tikt īstenotas, jo faktiskajiem Turcijas iesniegtajiem projektiem finansējuma piešķiršanai trūka brieduma.

V. Komisija uzskata, ka līdzīga veida darbību atbalstīšana, izmantojot paralēlus instrumentus, ļāva nodrošināt savstarpēju papildināmību un neizraisīja dublēšanos vai pārklāšanos, kā arī ļāva Komisijai ātrāk reaģēt, jo dažādos laikos tika mobilizēti dažādi instrumenti.

Mehānisms ir koordinācijas mehānisms, kura mērķis ir koordinēt ES budžeta un dalībvalstu resursu mobilizāciju *un paralēli* mobilizēt esošos instrumentus.

VI. Komisija vēlas uzsvērt, ka pastāv arī citi savstarpējas papildināmības piemēri: piemēri izglītības jomā ietver tiešo dotāciju mobilizēšanu Valsts izglītības ministrijai, papildinot to ar “Ar nosacījumiem pamatotiem naudas pārvedumiem izglītībai”. Šajā nozarē formālajai izglītībai sniegtais atbalsts būtībā bija paredzēts ekonomisko šķēršļu, kas kavē piekļuvi skolai, novēršanai un alternatīvu mācību programmu skolēniem ārpus skolas izstrādei.

Veselības nozarē koordinācijas pasākumi ir ļāvuši SNVO vadītās klīnikas pakāpeniski integrēt Veselības ministrijas vadītajā migrantu veselības centru sistēmā.

Otrajā daļā *ESSN* pāreja jāpapildina ar individuālu sociālekonomisku atbalstu, pamatojoties uz visaptverošu *ESSN* saņēmēju profilu.

VII. Komisija vēlas uzsvērt, ka, pamatojoties uz Revīzijas palātas ieteikumu iepriekšējā revīzijas ziņojumā, budžets tagad tiek sistemātiski analizēts, novērtējot priekšlikumus.

Sākot no 2017. gada beigām, šis novērtējums tiek pienācīgi atspoguļots obligātajā informācijas panelī pirms dotāciju piešķiršanas. Šim ziņojumam atlasītajiem projektiem līdzekļi tika piešķirti pirms 2017. gada beigām.

Komisijai ir saistoši spēkā esošie FAFA¹ nosacījumi, ar ko izveido skaidrus priekšfinansējuma un netiešo izmaksu līmeņus, kas var sasniegt 7 %. Tomēr, tā kā ANO aģentūra kopumā samazināja savas netiešās palīdzības izmaksas no 7 % līdz 6,5 %, samazinājušās arī otrā ESSN nolīguma netiešās atbalsta izmaksas. Komisija turpina mudināt partnerus samazināt netiešo izmaksu apjomu liela apjoma skaidras naudas operācijām, taču samazinājums ir iespējams tikai tad, ja partneris tam piekrīt.

VIII. Tā kā Komisija nedrīkst tieši slēgt līgumu ar valsts iestādi, saskaņā ar FAFA līgumattiecības ir starp Komisiju un starptautisko organizāciju. Tādēļ dati netiek tieši kopīgi ar Komisiju, bet, izmantojot partneri, uzraudzības nolūkos.

Komisija atzīst, ka partneriem nav pilnīgas piekļuves saņēmēja datiem juridisku ierobežojumu dēļ, kas saistīti ar datu aizsardzības tiesību aktiem. Tomēr, ņemot vērā šos ierobežojumus, viņi ir ieviesuši iespējami noturīgākās sistēmas.

ESSN nolūkiem, naudas palīdzības projekti, dati, kas tiek kopīgi ar vietējiem partneriem tiek izplatīti, izmantojot vietējo īstenošanas partneri, ļauj veikt stingras pārbaudes.

Visbeidzot, partneri un Komisija turpina pārrunas ar Turcijas iestādēm, lai iegūtu labāku piekļuvi datiem. Pēdējos mēnešos šajā jomā ir gūti panākumi, piemēram, partneriem tiek nodrošināta piekļuve finanšu platformai.

IX. Rādītāji un mērķi tiek finalizēti, un publisku paziņojumu sniegšana ir ierobežota, jo mehānisma uzraudzība vēl bija izmēģinājuma posmā.

Mehānisma tiesiskais regulējums pieprasa Komisijai ziņot tikai par mehānisma rezultātiem. Komisija izmanto citus instrumentus, ziņojot par tās sniegto vispārējo palīdzību Turcijai.

X. Ir svarīgi ņemt vērā projektu ambīcijas, sarežģītību un nepieredzēto apjomu. Lai sasniegtu mērķus, ir jāveic korekcijas grafikā, budžetā vai iznākumos/rezultātos.

Lielākā projekta, ESSN, kas veido 76 % no piešķirtā finansējuma, rezultāti bija apmierinoši. Šā projekta straujais pieaugums, kā arī tā efektivitāte, sasniedzot iedzīvotājus, bija iepriekš nepieredzēti.

XI. Komisija piekrīt visiem ieteikumiem.

Ceturtais ievilkums. Lai gan ESSN un CCTE jau ir ļoti rentabli, piemērojot humānās palīdzības standartus, Komisija ar saviem partneriem apspriedīs iespējami zemākās netiešās izmaksas (sk. VII punktu iepriekš un 4. ieteikuma a) apakšpunktu).

Piektais ievilkums: Komisija turpinās sadarboties ar Turcijas iestādēm, lai uzlabotu Turcijas (S)NVO darbības vidi.

IEVADS

7. Komisija vēlas uzsvērt, ka šim mehānismam ir divas daļas, kuras plānojamas un noslēdzamas attiecīgi 2016.-2017. un 2018.-2020. gadā. Tas nozīmē, ka mehānisma pārejas un izejas stratēģijas būtu jāizvērtē, ņemot vērā otrās daļas esamību.

10. Komisija atzīmē, ka Eiropas Parlamenta deputāti ir uzaicināti uz koordinācijas komitejas sanāksmi un regulāri piedalās šajās sanāksmēs, tādējādi nodrošinot labāku mehānisma pārskatatbildību.

APSVĒRUMI

19.

¹ FAFA: Finanšu un administratīvais pamatnolīgums, kuru 2003. gadā parakstīja Eiropas Kopiena un Apvienoto Nāciju Organizācija.

c) Komisija atzīmē, ka bēgļu, kuri nav no Sīrijas, vajadzības tika atspoguļotas abos fonda virzienos, izmantojot “vienotu bēgļu” pieeju, kas nediskriminē, pamatojoties uz dažādām tautībām/izcelsmi.

1. izcēlums. ESSN — inovatīva projekta struktūra bēgļu vajadzību apmierināšanai

Komisija vēlas uzsvērt ESSN inovatīvo un vērienīgo raksturu, sasniedzot jau vairāk nekā 1,3 miljonus saņēmēju, un tādējādi tā mērķi ir sasniegti apmierinošā līmenī.

28.

a) Komisija vēlas apstiprināt, ka par attiecīgajiem projektiem līgumi ir noslēgti atbilstīgi pašreizējam tiesiskajam regulējumam.

32. Komisija uzskata, ka līdzīgu darbību veidu atbalsts, izmantojot paralēlus instrumentus, nodrošināja savstarpēju papildināmību un neizraisīja dublēšanos vai pārklāšanos. Tas ļāva Komisijai reaģēt ātrāk, jo dažādi pasākumi tika mobilizēti dažādos laikos, un tas ir ārkārtīgi svarīgi intervencēm ārkārtas situācijās.

Turklāt dažādu instrumentu izmantošana dažādiem īstenošanas partneriem, lai veiktu līdzīgas darbības tajās pašās nozarēs ar tādu pašu mērķi, izriet no mehānisma būtības, t.i., mehānisma, kas koordinē vairākus ES instrumentus.

3. izcēlums. Ar dažādiem instrumentiem finansētu līdzīgu darbību piemēri

Izglītība

Komisija vēlas uzsvērt faktu, ka, neskatoties uz vadības un koordinācijas sarežģītību, nav bijuši pārklāšanās vai dublēšanās gadījumi.

Aizsardzība

Pirmais ievilkums. Komisija uzskata, ka Revīzijas palātas piemērs patiesībā uzsvēr koordinācijas mehānisma efektivitāti. Tā vietā, lai projekts saņemtu dubultu finansējumu, Komisijas dienesti cieši sadarbojās, lai nodrošinātu, ka partnerim ir pieejams pareizais finansējums pareizā veida darbībām.

Otrais ievilkums. Atbilstīgi piešķirtajam pilnvarojumam mehānisma rezultātu sistēma attiecas tikai uz ar mehānismu finansētiem projektiem.

33. Komisija vēlas uzsvērt, ka līdzīga veida darbību atbalstīšana, izmantojot paralēlus instrumentus, ļāva nodrošināt savstarpēju papildināmību un neizraisīja dublēšanos vai pārklāšanos, kā arī ļāva Komisijai ātrāk reaģēt, jo dažādos laikos tika mobilizēti dažādi instrumenti.

Mehānisms ir koordinācijas mehānisms, kura mērķis ir koordinēt ES budžeta un dalībvalstu resursu mobilizāciju *un paralēli* mobilizēt esošos instrumentus. Ziņojumā nav identificēti dublēšanās vai pārklāšanās gadījumi, kas liek Komisijai secināt, ka mehānisma koordinēšana ir bijusi efektīva.

34. Komisija ir centusies panākt maksimālu savstarpējo papildināmību visās nozarēs. Papildus veselībai, piemēri ietver NEAR ĢD tiešo dotāciju izmantošanu izglītībā, ko nodrošina ECHO ĢD, izmantojot “Ar nosacījumiem pamatotiem naudas pārvedumiem izglītībai”.

Kopīgu īstenošanas plānu izstrāde būtu bijusi ļoti laukietilpīga, apdraudot ātras resursu mobilizēšanas mērķi. Stāvoklis Turcijā 2016. gadā un milzīgie trūkumi reaģējot diktēja nepieciešamību koncentrēties uz rezultātu sasniegšanas ātrumu, nevis procesu

Komisija centīsies uzlabot humānās un cita veida palīdzības savstarpējo papildināmību un saskaņotību.

35. Komisija vēlas uzsvērt šādus jautājumus:

i) humānās palīdzības pārejas un izejas stratēģijas ir pilnībā integrētas mehānisma otrās daļas stratēģijā. Tās galvenokārt apspriež politikas/nozares, nevis projekta līmenī. Komisija rīkojās, pamatojoties uz ES un Turcijas 2016. gada 18. marta paziņojumā pausto apņemšanos, ko Padome

atbalstīja 2018. gada jūnijā, ka būs otrā daļa un līdz ar to īstenošanas periods būs ilgāks nekā 2018. gads.

ii) pārvaldības satvars ir iekšējās plānošanas dokuments, kura mērķis ir atvieglot īstenošanas uzraudzību. Tādējādi tas ir dzīvs dokuments, kas pielāgojams mainīgajiem apstākļiem uz vietas. Pārvaldības satvarā skaidri identificēti konteksta riski, kas varētu apdraudēt īstenošanu un pāreju. Daudzi no tiem faktiski realizējās, tādējādi aizkavējot šo procesu, neraugoties uz Komisijas un tā partneru veiktajiem vājināšanas pasākumiem.

iii) Pāreja ir iespējama tikai tad, ka projekti ir sasnieguši zināmu brieduma stadiju. Tas neattiecas uz lielāko daļu projektu pirmajos 18 mēnešos, kad vairumu no tiem bija paredzēts tikai uzsākt. Tas jo īpaši attiecas uz pamatprojektiem.

4. izcēlums. Labu un vāju projektu pārejas stratēģiju piemēri

Piektā rindkopa: ESSN paredzēts finansēt līdz 2019. gada sākumam (atkarībā no projektu uzsākšanas un valūtas kursa). Pārejai ir nepieciešams zināms projekta brieduma līmenis un nodošanā iesaistīto dalībnieku spēju līmenis. Agrīna pāreja varētu novest pie haotiskas izejas, iespējams, traucējot palīdzības sniegšanu. Patlaban noris pārrunas par pāreju un izeju un tās paredzētas *FRIT II* ietvaros.

38.

a) Pēc nesenā revīzijas ziņojuma Komisija veica pasākumus, lai nodrošinātu, ka budžetā iekļauto izmaksu analīze tiek veikta konsekventi un visaptveroši attiecībā uz visiem projektu priekšlikumiem. Papildus obligātajam informācijas panelim vienotajā veidlapā no 2017. gada beigām iekļauts jauns lauciņš, kurā projekta tiešās izmaksas tiek sadalītas darbības izmaksās un atbalsta izmaksās. Šim ziņojumam atlasītajiem projektiem līdzekļi tika piešķirti pirms 2017. gada beigām.

(b) Komisija vēlētos uzsvērt, ka lielākajā daļā projektu izmaksas uz vienu saņēmēju ir attiecināmas tikai uz konkrēto kontekstu un gadījumu. Tādēļ izmaksu analīze un kvantitatīvo kritēriju izmantošana ir sarežģīta, un salīdzinošā analīze starp priekšlikumiem ne vienmēr var būt atbilstoša, ņemot vērā sniegtā pakalpojuma raksturu un attīstību, administratīvos šķēršļus, kā arī uzņēmējdarbības modeļa pārveidi.

Komisija piekrīt, ka budžeta kritēriju noteikšana ir sarežģīta.

Lauka eksperti un atbildīgās personas īsumā novērtē projektu rentabilitāti.

Tā kā katrs projekts ir balstīts uz konkrētu vajadzību novērtējumu, kas piesaistīts laikam un vietai, Komisija veic uz projektu attiecināmus novērtējumus, bet salīdzinošā analīze starp priekšlikumiem var ne vienmēr būt būtiska.

5. izcēlums. Nepietiekama izmaksu pamatotības novērtējuma piemēri

Pirmā rindkopa. Skatīt arī atbildi uz 38. punkta a) apakšpunktu.

Otrā rindkopa. Šajā konkrētajā projektā izmaksas uz vienam saņēmēju nevar salīdzināt dažādās dotācijās, jo sniegtie pakalpojumi ir ļoti atšķirīgi. Sākotnēji sniegto pakalpojumu veids mainījās no primārās veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu ievērojamam skaitam saņēmēju, uz pēcooperācijas un fiziskās rehabilitācijas aprūpes sniegšanu mazākam skaitam saņēmēju.

Arī uzņēmējdarbības modelis atšķiras dažādos projektos: šajā gadījumā partnera modelis, integrējot gan primārās, gan sekundārās veselības aprūpes pakalpojumus vienā un tajā pašā iestādē, ir ļāvis samazināt dažas atbalsta izmaksas, savukārt citos veselības aizsardzības projektos tika atbalstītas dažādas iespējas, kas pielāgotas dažādiem veselības aprūpes pakalpojumiem, tādējādi palielinot atbalsta izmaksas.

40. Komisijai ir saistoši FAFA nosacījumi attiecībā uz detalizācijas pakāpi, kādu tā var pieprasīt no saviem partneriem. Izmaiņas FAFA nosacījumos ir atkarīgas no partneru vienošanās, un Komisija tās nevar piemērot vienpusēji. Tomēr Komisija uzstāja, ka ir jāiegūst plašāka informācija, jo īpaši attiecībā uz pārsūtīšanu īstenošanas partneriem. Tas ir izdarīts saistībā ar izmaksas raksturojošajiem aprakstiem.

Jāņem vērā arī tas, ka ANO īstenotie humānās palīdzības projekti tiek īstenoti netiešā pārvaldībā pēc pīlāra novērtējuma.

42. *ESSN* ir bijis iekšējais kritērijs, un galvenajos jautājumus sarunu laikā par tā pieņemšanu ir ņemtas vērā Komisijas norādes par skaidras naudas darījumiem, kas dažādās pakāpēs tika izmantotas visās turpmākajās liela mēroga skaidras naudas programmās. Turcijas konteksts ir ļoti specifisks jo īpaši darbības apjoma ziņā, ievērojami pārsniedzot 10 EUR miljonu robežvērtību, kas minēta norādēs par liela mēroga naudas pārskaitījumiem.

43. Vairumā humānās palīdzības un attīstības projektu visā pasaulē valstu valdību ieguldījums to esošajās sistēmās netiek izmērīts attiecībā pret konkrētu projektu budžetu, bet tiek uzskatīts par daļu no pieejamās infrastruktūras projektu īstenošanai.

Attiecībā uz pāreju atzinīgi vērtējami valsts pārvaldes ieguldījumi un izmaksu pārņemšana. Mums nevajadzētu apšaubīt līdzekļu devēju iemaksas.

44.

a) Komisija centīsies samazināt netiešās izmaksas skaidras naudas projektiem, kā tas jau noteikts norādēs par skaidras naudas izlietojumu (sk. arī Kopsavilkuma VII punktu un 4. ieteikuma a) apakšpunktu).

Komisija ir veikusi pārrunas ar partneri par šī projekta netiešo izmaksu līmeni, kā parādīts attiecīgajā dokumentācijā. Tomēr tā nevar tās piemērot vienpusēji. Tā kā FAFA noteikumi paredz, ka netiešo izmaksu līmenis var sasniegt 7 %, un tā kā partnera iekšējie noteikumi, kurus mainīt var tikai tā valde, nosaka, ka netiešās izmaksas ir jānosaka 7 % un 6,5 % no 2017. gada beigām, sarunu manevrēšanas iespējas bija ierobežotas.

b) Jāuzsver vietējās partnerības pievienotā vērtība, jo tā bija būtisks priekšnoteikums projekta panākumiem. Vietējo partneru izstrādātā platforma nodrošina ar atbildību pret skartajiem iedzīvotājiem saistītos kritiskos aspektus, ļaujot izsekot saņēmējus un savlaicīgi viņus informēt. Platforma ir arī rīks, kas tiek izmantots, lai saņēmējiem sniegtu informāciju par viņu īpašo situāciju, ja atklājas neatbilstības maksājumos.

Platformas maksas procentuālā daļa, ko iekasē partneris, kas atbild par platformas pārvaldību, ir naudas pārskaitījumu programmu, kurā iesaistīta ANO aģentūra, standarta prakse. Piemērojot tās pašas maksas *CCTE* programmai, finansējums tiktu dublēts: šī maksa *CCTE* netika iekļauta tieši tāpēc, ka Komisija nepieņemu apmaksu par to pašu pakalpojumu divreiz.

c) tika pieliktas visas pūles, lai vienotos par zemākiem priekšfinansējuma līmeņiem, bet partneri to nepieņēma, līdz ar to tos nevarēja vienpusēji piemērot. Komisijai ir saistoši FAFA noteikumi.

45. Komisija vēlētos atkārtoti uzsvērt elastīguma nozīmi, īstenojot projektus, lai ļautu partneriem sasniegt rezultātus, neskatoties uz iespējamām juridiskām/administratīvām vai darbības problēmām. Pagarinājumi bez izmaksām ne vienmēr ir aizkavēšanās kā tāda, bet gan mehānisms snieguma nodrošināšanai un koriģēšanai bieži vien nelabvēlīgos un izaicinošos apstākļos. Bez šādiem pagarinājumiem var tikt nopietni aizkavēta mērķu sasniegšana, kā rezultātā var rasties resursu izšķērdēšana, t.i., neefektivitāte.

Projektu pagarinājumi sistemātiski neietekmē projekta efektivitāti vai nesamazina gala saņēmējiem pieejamo finansējumu. Attiecībā uz revidētajiem projektiem, kuru ilgums tika pagarināts, šādi

pagarinājumi tika rūpīgi uzraudzīti. Pagarinājumiem var būt neitrāla, ja ne pozitīva ietekme uz projektu efektivitāti.

Parasti papildu administratīvās izmaksas, kas saistītas ar pagarinājumiem bez izmaksām, ir nelielas salīdzinājumā ar ieguvumiem, kas iegūti, sniedzot partnerim vairāk laika īstenot savas aktivitātes šādos sarežģītos apstākļos, kur bieži vien šķēršļi ir ārpus tā atbildības jomas. Turklāt saskaņots termiņa pagarinājums nepārveidojas kumulatīvi par palielinātām administratīvajām izmaksām, jo projekta sākumā ne vienmēr ir pilnīga struktūra.

46. Komisija vēlas uzsvērt to, cik svarīgi ir pārliecināt partnerus izvēlēties vērienīgus mērķus un palīdzēt viņiem tos sasniegt. Tā ir noticis lielākajā daļā projektu, un mērķi pamatā ir sasniegti, pat ja dažos gadījumos novēloti.

Komisija uzskata, ka, ļaujot partneriem izvēlēties pieticīgus rezultātus, netiek stimulēta tiekšanās pēc uzlabojumiem. Partneriem ir vienlīdz svarīgi zināt, ka viņi netiks sodīti, ja viņi noteiks augstākus mērķus, bet, ja vajadzīgs, varēs veikt izmaiņas, lai tos sasniegtu.

6. izcēlums. Projektu kavējumu un sarežģītumu piemēri

2. projekts. Aizsardzības un noturīgu risinājumu nodrošināšana bēgļiem un patvēruma meklētājiem Turcijā

Komisija piekrīt, ka projekta īstenošanā partneris saskārās ar daudzām administratīvām un tehniskām grūtībām. Komisija arī vēlētos uzsvērt projekta ambīcijas un nozīmi, jo šāda mēroga pārbaūžu process bija vēl nebijis pasākums, kam varētu būt vajadzīgs vairāk laika un resursu.

Pārbaūžu veikšanas ātrums laika gaitā ir uzlabojies. Projekta sākumā dienas interviju skaits bija 10-15, jo noalgotajiem darbiniekiem trūka pieredzes. Projektam attīstoties, darbinieki guva pieredzi, kas savukārt ļāva nodrošināt ātrāku izpildi. Šobrīd rādītājs ir pieaudzis līdz 20-25.

Tas ir palielinājis pārbaudīto cilvēku skaitu no aptuveni 1 miliona revīzijas veikšanas laikā līdz 1,82 miljoniem 2018. gada jūlijā.

10. projekts. Atbalsts neaizsargātām bēgļu sievietēm un meitenēm

Komisija jau ir vienojusies ar Veselības ministriju par skaidru pārejas procesu, lai pilnībā integrētu drošus centrus sievietēm un meitenēm migrantu veselības centru tīklā.

51. Piekļuve saņēmēju personas datiem ietilpst plašākās debatēs par datu aizsardzības noteikumiem. Komisijas vadlīnijās partneriem par liela apjoma naudas pārskaitījumiem ir noteikts, ka ir jāievieš garantijas attiecībā uz visu personas datu aizsardzību, ievērojot starptautiskos un valstu datu aizsardzības standartus.

52. Komisija atzīst, ka ir trūkumi piekļuvē personas datiem (saņēmēju vārdi), bet vēlētos uzsvērt, ka, neskatoties uz to, ka trūkst pieeja saņēmēju vārdiem, partneri ir izveidojuši stingrus kontroles mehānismus (sk. VIII atbildes punktu). Turklāt partneri ir saņēmuši autonomu piekļuvi bankas portālam un izstrādājuši unikālas identifikācijas sistēmu, lai mazinātu nepatiesas iecelšanas risku (jo katra saņēmēja vārds un ID numurs tika aizstāts ar unikālu numuru, ko izveidojis vietējais īstenošanas partneris)

54. Revīzijas veikšanas laikā tika izstrādāta mehānisma rezultātu sistēma, un Komisija turpina to izstrādāt. Tāpēc mehānisma rezultātu sistēmā nav iebūvētu trūkumu, bet tikai pagaidu jautājumi, kas pakāpeniski tiek risināti.

a) Komisija atzīmē, ka revīzijas veikšanas laikā mehānisma rezultātu sistēma vēl bija izstrādes stadijā. Rādītāji un mērķi ir noslēguma stadijā.

b) mehānisma faktiskais ieguldījumu attiecībā pret augsta līmeņa rādītājiem būs sarežģīti izolēt, kas raisa vispārīgas bažas visu attīstības programmu novērtēšanai.

c) mehānisma rezultātu sistēma var attiekties tikai uz palīdzību, kas sniegta saskaņā ar šo mehānismu.

d) Komisija vēlētos piebilst, ka lēmums neiekļaut aizsardzības rādītājus mehānismu rezultātu sistēmā balstījās arī pamatojumā, ka aizsardzība ir svarīgāka problēma ar galīgo mērķi atvieglot piekļuvi pakalpojumiem.

e) Komisija vēlas uzsvērt — tā kā ievērojama skaita mehānisma finansēto intervenču īstenošana uzsākta tikai 2018. gadā, ir grūti ziņot par rezultātiem visaptverošā un nozīmīgā veidā.

f) mehānisma rezultātu sistēma 2017. gadā bija tās izmēģinājuma stadijā un šobrīd tiek pārskatīta, līdz ar to tā vēl nav publicēta.

56. Daži no projektiem joprojām turpinās, tāpēc šajā stadijā to efektivitāti nevar pilnībā novērtēt. To rezultātu novērtējumā būtu jāņem vērā konteksta problēmas, ar kurām partneri saskārās īstenošanas gaitā.

57. *ESSN* šobrīd jau ir sasniedzis vairāk nekā 1,3 miljonus bēgļu.

Pamatojoties uz datu analīzi un *CCTE 1* pārskatīšanu, *CCTE 2* mērķis pat tika palielināts līdz 450 000, balstoties uz pierādījumiem, ka *CCTE* bija patiešām noderīgs līdzeklis, sasniedzot skolēnus.

60. Komisija vēlas uzsvērt, cik svarīgi ir nodrošināt ātru īstenošanu, jo datu pieejamības dēļ bija būtiska tieši demogrāfisko, nevis sociāli ekonomisko kritēriju izmantošana. Turklāt *ESSN* sistēma tika izstrādāta, lai tā pēc iespējas vairāk līdzinātos nacionālās sociālās aizsardzības sistēmas nosacījumiem, un tādēļ saskaņā ar vienošanos ar Turcijas valdību demogrāfiskie kritēriji tika nodrošināti.

Komisija arī vēlas uzsvērt, ka saskaņā ar pētījumiem un novērtējumiem līdzīgu projektu iekļaušanas/izslēgšanas kļūdas vidēji ir daudz vairāk.

61. Sākotnējā vērtība (100 Turcijas liru) tika noteikta, pamatojoties uz to, lai sociālās kohēzijas interesēs netiktu pārsniegta pārveduma vērtība, kuru parasti saņēmušas trūcīgās Turcijas ģimenes, izmantojot valdības sociālās aizsardzības sistēmu (*ISAS*). Turklāt pašreizējai pārveduma vērtībai ir pozitīva ietekme, ko parāda dažādie rezultātu rādītāji, kurus pārrauga partneris. Ir arī vērts atzīmēt, ka *CCTE* saņēmēji pārklājas ar *ESSN* saņēmējiem par aptuveni 80 %, tādējādi daudziem efektīvi palielinot pārveduma vērtību.

Jebkurā kontekstā pārveduma vērtība skaidras naudas pārskaitījumu programmām ir jānovērtē salīdzinājumā ar palīdzību, kas tiek sniegta uzņēmējas valsts kopienām. Neskatoties uz to, ka pārveduma vērtība ir mazāka par faktiskajām vajadzībām, PDM parādīja nozīmīgu ietekmi uz saņēmēju ekonomisko stāvokli, kā arī viņu pārtikas patēriņu un skaidri samazinās atkarību no negatīvās palīdzības mehānisma (pārtikas patēriņš, kā arī iztikas līdzekļi). *ESSN 1* ārējais novērtējums parādīja, ka pēc saņēmēju domām mājāsaimniecības vajadzību nodrošinājums bija svarīgāks par pārveduma vērtības atbilstību.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

64. Komisija vēlas uzsvērt, ka lielākā daļa projektu ir sasnieguši paredzētos rezultātus. Lielākā projekta — Ārkārtas sociālās drošības tīkla (*ESSN*) —, kas veido 76 % no piešķirtā finansējuma, rezultāti bija apmierinoši. Turklāt Komisija norāda, ka revidētajā laikposmā beidzās tikai divi projekti, jo vairums projektu bija jāpagarina, galvenokārt ļoti sarežģītā konteksta dēļ.

65. Komisija uzsver, ka abas prioritārās jomas patiešām bija iepļānotas un ka pašvaldību infrastruktūras intervences nevarēja tikt īstenotas, jo faktiskajiem Turcijas iesniegtajiem projektiem finansējuma piešķiršanai trūka brieduma.

1. ieteikums. Labāk jāapmierina bēgļu vajadzības pašvaldību infrastruktūras un sociālekonomiskā atbalsta jomā

Komisija pieņem šo ieteikumu.

68. Komisija uzskata, ka līdzīga veida darbību atbalstīšana, izmantojot paralēlus instrumentus, ļāva nodrošināt savstarpēju papildināmību un neizraisīja dublēšanos vai pārklāšanos, kā arī ļāva Komisijai ātrāk reaģēt, jo dažādos laikos tika mobilizēti dažādi instrumenti.

2. ieteikums. Jāuzlabo palīdzības racionalizēšana un papildināmība

Komisija pieņem šo ieteikumu.

3. ieteikums. Jāīsteno stratēģija pārejai no humānās palīdzības uz attīstības palīdzību

Komisija pieņem šo ieteikumu.

4. ieteikums. Jāuzlabo naudas palīdzības projektu lietderība

Komisija pieņem šo ieteikumu.

Komisija atzīmē, ka šā ieteikuma īstenošana nav atkarīga vienīgi no Komisijas, bet arī no partneru vēlmes pieņemt šos nosacījumus.

5. ieteikums. Jāuzlabo SNVO darbības vide kopā ar Turcijas iestādēm

Komisija pieņem šo ieteikumu.

72. Neskatoties uz to, ka trūkst pieeja saņēmēju vārdiem, partneri ir izveidojuši stingrus kontroles mehānismus. Partneri, tāpat kā Komisija turpinās atbalstīt labāku piekļuvi primārajiem datiem sarunās ar Turcijas valdību, pienācīgi ņemot vērā tiesisko regulējumu.

6. ieteikums. Jāpalielina ES palīdzības bēgļiem Turcijā uzraudzība un ziņošana par to

Komisija pieņem šo ieteikumu.

a) Komisija turpinās sadarboties ar Turcijas iestādēm šajā jautājumā, lai nodrošinātu pilnīgu īstenošanas partneriem piekļuvi datiem, pienācīgi ņemot vērā piemērojamo tiesisko regulējumu.

c) Komisija norāda, ka mehānisms nav paredzēts, lai koordinētu visu ES palīdzību bēgļiem Turcijā; tās uzraudzības un ziņošanas pilnvaras attiecas tikai uz mehānisma ietvaros sniegto palīdzību. Komisija jau citā kontekstā gatavo globālu ziņojumu par migrācijas krīzes finansējuma īstenošanu, kas papildinās konkrētus ziņojumus par mehānismu.

Notikums	Datums
Revīzijas plāna pieņemšana / revīzijas sākums	17.10.2017
Ziņojuma projekta oficiāla nosūtīšana Komisijai (vai citai revidējamai vienībai)	12.7.2018
Galīgā ziņojuma pieņemšana pēc pretrunu procedūras	2.10.2018
Komisijas (vai citas revidējamās vienības) oficiālās atbildes saņemtas visās valodās	9.11.2018

LV PDF ISBN 978-92-847-1118-5
LV HTML ISBN 978-92-847-1142-0

doi:10.2865/39510
doi:10.2865/30201

QJ-AB-18-025-LV-N
QJ-AB-18-025-LV-Q

Bēgļu atbalsta mehānisms Turcijā ir ES atbilde uz Eiropadomes aicinājumu piešķirt ievērojamus papildu līdzekļus bēgļu atbalstam Turcijā. Tas ir mehānisms ES un tās dalībvalstu sniegtā atbalsta koordinēšanai un integrēšanai. Veicot revīziju, mēs pārbaudījām, vai mehānisms efektīvi atbalstīja bēgļus Turcijā, un pievērsām uzmanību mehānisma pārvaldībai, kā arī līdz šim sasniegtajiem rezultātiem mehānisma humānās palīdzības daļā. Mēs noskaidrojām, ka, neraugoties uz sarežģītajiem apstākļiem, Bēgļu atbalsta mehānismam Turcijā izdevās ātri mobilizēt 3 miljardus EUR, lai nekavējoties reaģētu uz bēgļu krīzi. Tomēr mehānismam nav izdevies pilnībā sasniegt savu mērķi — efektīvi koordinēt šo atbildes reakciju. Revidētie projekti sniedza bēgļiem noderīgu atbalstu, lielākā daļa no tiem bija sasniegusi savus tiešos rezultātus, taču puse šo projektu vēl nav sasniegusi plānotos rezultātus. Turklāt mēs konstatējām, ka ir iespējams palielināt naudas palīdzības projektu lietderību. Tādēļ mēs secinām, ka mehānisms varēja būt efektīvāks un varēja sniegt lielāku ieguldīto līdzekļu atdevi.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/Pages/ContactForm.aspx
Timekļa vietne: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Eiropas Savienība, 2018

Lai izmantotu vai reproducētu fotoattēlus vai citus materiālus, uz kuriem neattiecas Eiropas Savienības autortiesības, atļauja jālūdz tieši autortiesību īpašniekam.