

Sprawozdanie specjalne

Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji – przydatne wsparcie, lecz konieczne są dalsze usprawnienia, aby zapewnić lepsze wykorzystanie środków

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III, zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Bettina Jakobsen, w przypadku tego sprawozdania pełniąca również funkcję członka sprawozdawcy. W działania kontrolne zaangażowani byli ponadto: Katja Mattfolk, szefowa gabinetu; Kim Storup, attaché; Alejandro Ballester Gallardo, kierownik; Cyril Messein, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic i Nikolaos Zompolas.



Od lewej: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz akronimów i skrótów	
Streszczenie	I-XI
Wstęp	1-11
Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji	6-9
Komitet sterujący	10-11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	12-15
Uwagi	16-63
Instrument pomocy posłużył do szybkiego uruchomienia właściwego wsparcia, ale jako mechanizm koordynujący nie okazał się w pełni skuteczny	16-35
Instrument pomocy umożliwił właściwe zaspokojenie głównych potrzeb uchodźców, z wyjątkiem potrzeb związanych z infrastrukturą miejską i wsparciem społeczno-ekonomicznym	17-24
Instrument pomocy osiągnął wyznaczony cel – w jego ramach podpisano umowy na 3 mld euro w ciągu dwóch lat	25-29
Instrument pomocy przyczynił się do poprawy koordynacji, ale nie udało się w sposób systemowy usprawnić wsparcia i zapewnić komplementarności	30-35
W niełatwych okolicznościach projekty z zakresu pomocy humanitarnej pomogły zaspokoić podstawowe potrzeby uchodźców, ale środki zostały czasem wykorzystane w mniej gospodarny sposób niż oczekiwano	36-63
Możliwe jest zwiększenie wydajności projektów	38-47
Wykryto niedociągnięcia w monitorowaniu projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej oraz w pomiarze rezultatów	48-54
Projekty objęte kontrolą przynoszą pozytywne efekty dla uchodźców, ale w przypadku połowy z nich nie osiągnięto jeszcze spodziewanych wyników	55-63
Wnioski i zalecenia	64-74
Załącznik I – Wkłady poszczególnych krajów na rzecz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji	

- Załącznik II – Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji – mechanizm koordynacji
- Załącznik IIIA – Przegląd skontrolowanych projektów z zakresu pomocy humanitarnej
- Załącznik IIIB – Wyniki osiągnięte w ramach skontrolowanych projektów
- Załącznik IV – Wykaz wywiadów przeprowadzonych w ramach kontroli w Turcji w 2018 r.
- Załącznik V – Najważniejsze daty i wydarzenia związane z instrumentem pomocy
- Załącznik VI – Tempo zawierania umów w ramach instrumentu pomocy w porównaniu z funduszami powierniczymi UE
- Załącznik VII – Złożony charakter wsparcia UE dla uchodźców w Turcji – na przykładzie sektora edukacji
- Załącznik VIII – Przepływ danych o beneficjentach projektu ESSN i ograniczenia w dostępie do danych

Odpowiedzi Komisji

WYKAZ AKRONIMÓW I SKRÓTÓW

CCTE	warunkowy transfer pieniężny na rzecz edukacji
DCI	Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju
DG ECHO	Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej
DG NEAR	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia
DGMM	Dyrekcja Generalna ds. Zarządzania Migracją (Turcja)
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EBOR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
ESSN	Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych
IcSP	Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju
IPA	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NGO	Organizacja pozarządowa
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych

STRESZCZENIE

I. Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji został utworzony przez UE w odpowiedzi na apel Rady Europejskiej o przeznaczenie dodatkowych, znacznych środków finansowych na wsparcie uchodźców w Turcji. Mechanizm ten służy koordynacji i usprawnieniu wykorzystania środków w wysokości 3 mld euro przekazanych przez UE i państwa członkowskie. Wsparciem objęte są działania w zakresie pomocy humanitarnej i pozahumanitarnej, na które przeznaczono odpowiednio kwoty 1,4 mld euro i 1,6 mld euro. Celem instrumentu pomocy jest poprawa wydajności i komplementarności wsparcia udzielanego uchodźcom i społecznościom przyjmującym uchodźców w Turcji.

II. Kontrolerzy Trybunału zbadali, czy instrument pomocy zapewniał skuteczne wsparcie dla uchodźców w Turcji. Skupili się przede wszystkim na zarządzaniu pierwszą transzą środków objętych instrumentem pomocy oraz rezultatach osiągniętych dotychczas w ramach jego wymiaru humanitarnego.

III. Trybunał stwierdził, że w trudnych okolicznościach Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji doprowadził do błyskawicznego uruchomienia 3 mld euro pochodzących z budżetu unijnego oraz od państw członkowskich UE, co pozwoliło na niezwłoczne podjęcie działań w odpowiedzi na kryzys uchodźczy. Nie udało się jednak w pełni osiągnąć celu, jakim było skuteczne koordynowanie tych działań w ramach instrumentu. Projekty objęte kontrolą Trybunału zapewniły przydatne wsparcie na rzecz uchodźców. W większości z nich uzyskano zakładane produkty, lecz w przypadku połowy nie osiągnięto jeszcze spodziewanych wyników. Kontrolerzy stwierdzili ponadto, że można by zwiększyć wydajność projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej. W związku z tym doszli oni do wniosku, że instrument pomocy mógł działać skuteczniej, a z wydatkowanych środków można by osiągnąć lepsze efekty.

IV. Komisja określiła najważniejsze potrzeby uchodźców w oparciu o kompleksową ocenę potrzeb. Z powodu różnicy zdań między Turcją a UE co do sposobu zaspokojenia najważniejszych potrzeb w zakresie infrastruktury miejskiej i wsparcia społeczno-ekonomicznego nie podjęto wystarczających działań w tych dwóch obszarach.

V. W ramach instrumentu pomocy wspierano podobny rodzaj działań w sektorze zdrowia i edukacji za pomocą różnych mechanizmów. Skomplikowało to koordynację i doprowadziło do jednoczesnego korzystania z różnych struktur zarządzania do finansowania podobnych do siebie projektów.

VI. Choć w zakresie opieki zdrowotnej Trybunał stwierdził istnienie kilku wzorcowych działań, w przypadku których Komisja wspierała przejście od pomocy humanitarnej do bardziej trwałej pomocy rozwojowej, to komplementarności tej nie udało się wypracować w sposób systemowy.

VII. Trybunał stwierdził również możliwość poprawy wydajności projektów humanitarnych finansowanych w ramach instrumentu pomocy. Po pierwsze, w trakcie przeglądu wniosków o dofinansowanie Komisja nie oceniała w sposób konsekwentny i kompleksowy, czy koszty przewidziane w budżetach projektów są racjonalne. Po drugie, nawet jeśli było to zgodne z obowiązującymi ramami prawnymi, podmiotom partnerskim, które wdrażały projekty polegające na świadczeniu pomocy pieniężnej na dużą skalę, wypłacono wysokie kwoty na pokrycie kosztów pośrednich. Ponadto wysokość płatności zaliczkowych nie odzwierciedlała rzeczywistych płatności dokonywanych w ramach projektów.

VIII. Komisja ustanowiła odpowiednie mechanizmy mające na celu monitorowanie projektów z zakresu pomocy humanitarnej. Głównym utrudnieniem w tym obszarze był brak zgody ze strony władz tureckich na udostępnienie danych beneficjentów dwóch projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej. Tak naprawdę ani Komisja, ani Trybunał nie byli w stanie prześledzić informacji o beneficjentach od momentu ich rejestracji do otrzymania płatności.

IX. Ramy wyników na potrzeby instrumentu pomocy – będące źródłem informacji o wynikach skonsolidowanych – nie zostały jeszcze ukończone i wciąż brakowało wartości początkowych, pośrednich i skwantyfikowanych wartości docelowych dla ogólnych wskaźników. Sprawozdania dostępne publicznie były nieliczne, a swym zakresem nie obejmowały całej pomocy udzielanej przez UE uchodźcom w Turcji.

X. Wszystkie skontrolowane przez Trybunał projekty humanitarne pomogły zaspokoić potrzeby uchodźców, przede wszystkim za sprawą pomocy pieniężnej. W przypadku

większości projektów uzyskano wszystkie zamierzone produkty bądź przeważającą ich część. Niemniej jednak w przypadku połowy projektów nie osiągnięto jeszcze spodziewanych wyników, a dziewięć z dziesięciu trzeba było przedłużyć. Głównym czynnikiem utrudniającym terminową realizację projektów prowadzonych przez międzynarodowe organizacje pozarządowe były trudne warunki działania.

XI. W sprawozdaniu Trybunał formułuje sześć zaleceń, które mają przyczynić się do większej wydajności i skuteczności drugiej transzy środków budżetowych w ramach instrumentu pomocy. Komisja Europejska powinna:

- w większym stopniu uwzględniać potrzeby uchodźców w zakresie infrastruktury miejskiej i wsparcia społeczno-ekonomicznego;
- usprawnić wsparcie i zapewnić jego komplementarność;
- wprowadzić strategię przechodzenia od pomocy humanitarnej do pomocy rozwojowej;
- poprawić wydajność projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej;
- we współpracy z władzami Turcji poprawić warunki, w jakich działają międzynarodowe i krajowe organizacje pozarządowe;
- wzmocnić monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

WSTĘP

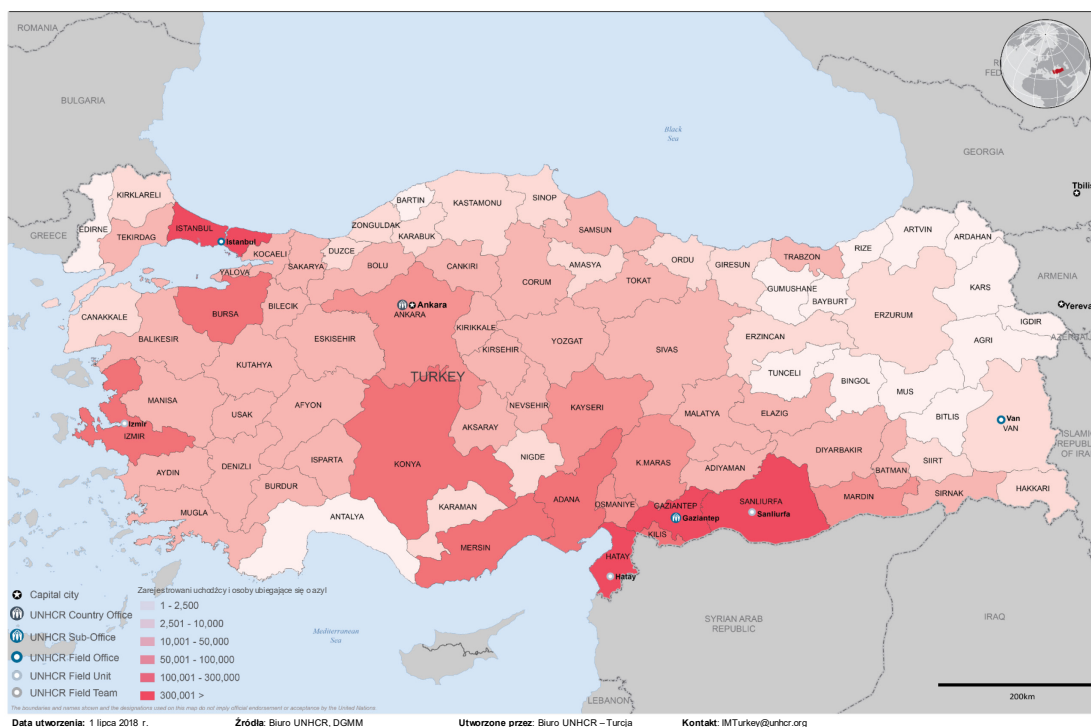
1. Od 1963 r. Turcję i Unię Europejską wiąże układ o stowarzyszeniu. W grudniu 1999 r. Rada Europejska przyznała Turcji status kraju kandydującego, ubiegającego się o członkostwo w UE, a w 2005 r. rozpoczęto negocjacje akcesyjne. Turcja jest bez porównania największym beneficjentem środków z unijnego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), który służy do przygotowania państw kandydujących do członkostwa. Środki przydzielone Turcji na lata 2007–2020 wyniosły ponad 9 mld euro¹.
2. Z uwagi na swoje położenie Turcja jest dla wielu uchodźców zarówno krajem przyjmującym, jak i tranzytowym. Bardziej natężony napływ migrantów, przede wszystkim w związku z konfliktem w Syrii, sprawił, że w Turcji przebywa obecnie więcej migrantów niż w jakimkolwiek innym państwie na świecie – prawie 4 mln osób². Wśród nich jest około 3,5 mln obywateli Syrii, z których około 94% mieszka poza obozami dla uchodźców³. Turcja wniosła uchodźcom znaczącą pomoc nieprzerwanie od samego początku kryzysu.

¹ Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2018 pt. „Unijna pomoc przedakcesyjna dla Turcji”.

² Źródło: UNHCR, stan na dzień 31 maja 2018 r. (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Turcja przyznaje status uchodźcy tylko osobom, które ucierpiały na skutek wydarzeń w Europie. W 2013 r. przyznała Syryjczykom specjalny status tzw. obywateli Syrii objętych ochroną czasową. O ile nie wskazano inaczej, w niniejszym sprawozdaniu terminem „uchodźca” określa się wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową lub czasową.

Mapa 1 – Liczba uchodźców i osób ubiegających się o azyl w poszczególnych prowincjach Turcji – stan na czerwiec 2018 r.



Źródło: UNHCR

3. Kryzys związany z uchodźcami z Syrii dotknął nie tylko Turcję, ale i państwa członkowskie UE. Tylko w 2015 r. około 850 000 uchodźców przepłynęło Morze Śródziemne, by dostać się z Turcji do Grecji⁴, i wystąpiło o azyl w krajach UE. Po przyjęciu europejskiego programu w zakresie migracji w maju 2015 r. UE wraz z państwami członkowskimi podjęła szereg środków w odpowiedzi na istniejące wyzwania.

4. 15 października 2015 r. Komisja zaproponowała wspólny plan działania UE–Turcja, by pomóc Turcji w zarządzaniu kryzysem migracyjnym. W planie tym określono środki, jakie miały zostać wdrożone przez UE i Turcję celem a) udzielenia wsparcia obywatelom Syrii

⁴ Nota informacyjna opublikowana przez DG ECHO na temat Turcji, marzec 2016 r.

objętym ochroną czasową oraz przyjmującym ich tureckim społecznościom, b) zacieśnienia współpracy, by powstrzymać nieuregulowane przepływy migracyjne do UE.

5. Pierwszym działaniem, które miała podjąć UE w ramach wspólnego planu działania, było uruchomienie znacznych zasobów finansowych, by „wsprzeć Turcję w stawieniu czoła wyzwaniom, jakie niesie za sobą obecność obywateli Syrii objętych ochroną czasową”⁵. Zasoby finansowe należało uruchomić w możliwie elastyczny i szybki sposób. Aby tego dokonać, Komisja utworzyła Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji

6. Instrument pomocy to mechanizm koordynacji, którego celem jest pomoc Turcji w „sprostaniu pilnym potrzebom humanitarnym i rozwojowym uchodźców i społeczności przyjmujących, a także pomoc organom krajowym i lokalnym w zarządzaniu napływem uchodźców i w radzeniu sobie z jego konsekwencjami”. Do zadań instrumentu pomocy należy koordynacja i usprawnianie działań finansowanych z budżetu Unii oraz dwustronnych wkładów państw członkowskich, a także poprawa wydajności i komplementarności wsparcia udzielanego uchodźcom i społecznościom przyjmującym uchodźców w Turcji⁶. Stanowi on innowacyjne narzędzie umożliwiające łączenie środków i różni się od innych tego typu mechanizmów stosowanych w UE, takich jak na przykład fundusze powiernicze UE⁷ (zob. **tabela 1**).

⁵ Pełna treść wspólnego planu działania znajduje się na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Art. 1 i 2 decyzji Komisji C(2015)9500 zmienionej decyzją Komisji z dnia 10 lutego 2016 r.

⁷ Fundusz powierniczy jest „rozwiązaniem prawnym o szczególnej strukturze finansowej, które pozwala łączyć środki pieniężne pochodzące od kilku darczyńców, aby umożliwić wspólne finansowanie działań na podstawie wspólnie uzgodnionych celów i wzorów sprawozdawczości” (źródło: Dokument roboczy XI – Fundusze powiernicze UE – Projekt ogólnego budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018).

Tabela 1 – Najważniejsze właściwości Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji w porównaniu z funduszami powierniczymi UE

	Instrument pomocy	Fundusze powiernicze UE
W ramach budżetu UE	X	
Mechanizm łączenia środków	X	X
Ustalone wkłady darczyńców	X	
Dostęp dla darczyńców spoza UE		X
Odpowiedzialność za wybór projektów		X
Określone ramy wyników	X	X
Osobne sprawozdania roczne		X

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7. Instrument ustanowiono 1 stycznia 2016 r. i wyposażono w środki w kwocie 3 mld euro do wykorzystania w latach 2016 i 2017⁸. 1 mld euro z tej kwoty pochodzi z budżetu UE, natomiast 2 mld euro – z budżetów państw członkowskich⁹ (w załączniku I przedstawiono wkłady poszczególnych państw na rzecz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji). Wsparciem objęte są działania w zakresie pomocy humanitarnej i pozahumanitarnej, na które przyznano odpowiednio 1,4 mld euro i 1,6 mld euro. Instrument pomocy służy do koordynacji środków finansowych pochodzących z różnych istniejących mechanizmów (zob. **tabela 2**).

⁸ Art. 4 i 9 decyzji Komisji C(2015)9500 zmienionej decyzją Komisji z dnia 10 lutego 2016 r.

⁹ Państwa członkowskie przekazały wkłady w wysokości 2 mld euro do budżetu UE w postaci zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel i kwota 2 mld euro została ujęta w liniach budżetowych przeznaczonych na Instrument Pomocy Przedakcesyjnej i pomoc humanitarną. Z prawnego punktu widzenia instrument pomocy jest więc w całości finansowany z budżetu UE.

Tabela 2 – Źródła finansowania instrumentu pomocy

Mechanizmy finansowania (w mln EUR)	Linia budżetowa	Środki z budżetu UE (a)	Wkłady państw członkowskich (b)	Łączny budżet w ramach instrumentu pomocy (a+b)
Pomoc humanitarna (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	22 02 03	650	910	1 560
Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju	21 02	20		20
Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju	19 02 01	20		20
Pomoc pozahumanitarna – łącznie (2)		690	910	1 600
OGÓŁEM (1+2)		1 000	2 000	3 000

Źródło: Komisja Europejska, Pierwsze sprawozdanie roczne w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

8. Wspierane jest przede wszystkim sześć priorytetowych obszarów: 1) pomoc humanitarna, 2) zarządzanie migracjami, 3) edukacja, 4) opieka zdrowotna, 5) infrastruktura miejska, 6) wsparcie społeczno-ekonomiczne¹⁰. Projekty finansowane przez instrument pomocy są wybierane i realizowane za pośrednictwem przypisanych do tego celu mechanizmów (zob. **tabela 2**), a zatem zgodnie z przepisami i wymogami mającymi zastosowanie do tych mechanizmów¹¹. W ten sposób odbywa się także realizacja projektów w ramach regionalnego funduszu powierniczego Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys w Syrii – tzw. funduszu Madad¹². W **załączniku II** przedstawiono bardziej szczegółowo sposób działania wyżej opisanego mechanizmu.

9. W oświadczeniu UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r.¹³ członkowie Rady Europejskiej i Turcja potwierdzili, że zobowiązują się do realizacji wspólnego planu działania i położenia kresu nieuregulowanej migracji z Turcji do Grecji¹⁴. Postanowili wówczas również, by

¹⁰ Protokół obrad z drugiego posiedzenia komitetu sterującego z dnia 12 maja 2016 r.

¹¹ Art. 6 ust. 3 decyzji Komisji C(2015)9500 zmienionej decyzją Komisji z dnia 10 lutego 2016 r.

¹² Fundusz Madad utworzono w grudniu 2014 r. w celu zaspokojenia długofalowych potrzeb gospodarczych, edukacyjnych i społecznych uchodźców z Syrii przebywających w krajach sąsiadujących, w tym w Turcji. Od czasu ustanowienia Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji część przeznaczonych na jego rzecz środków finansowych jest wdrażana za pośrednictwem tego właśnie funduszu.

¹³ Treść drugiego oświadczenia UE–Turcja znajduje się na stronie: <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

¹⁴ W kwietniu 2018 r. Komisja poinformowała, że „nieuregulowany napływ migrantów [z Turcji do Grecji] jest o 97% mniejszy niż w okresie przed wejściem w życie oświadczenia UE–Turcja”.

powiększyć budżet instrumentu pomocy o dodatkowe 3 mld euro do końca 2018 r. 28 czerwca 2018 r. Rada Europejska zgodziła się uruchomić drugą transzę środków budżetowych w ramach instrumentu pomocy.

Komitet sterujący

10. Instrumentem pomocy kieruje komitet sterujący, któremu przewodniczy Komisja. Należą do niego przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE. Przedstawiciele Turcji uczestniczą w posiedzeniach w charakterze doradczym i biorą udział w dyskusjach dotyczących wdrażania pomocy. Zadaniem komitetu sterującego jest zapewnianie strategicznych wytycznych, co polega na „wyznaczaniu ogólnych priorytetów, wspieranych rodzajów działań, [wykorzystywanych] instrumentów (...) i koordynacji działań” finansowanych w ramach instrumentu pomocy¹⁵. Komitet sterujący odpowiada także za monitorowanie i ocenę wdrażanych działań.

11. Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za zarządzanie podejmowanymi działaniami. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR) wraz z delegaturą Unii w Turcji jest odpowiedzialna za realizowanie projektów finansowanych za pomocą Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, a Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) odpowiada z kolei za projekty z zakresu pomocy humanitarnej. Projekty wdrażane za pośrednictwem funduszu Madad również podlegają Komisji.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

12. Celem Trybunału była ocena zarządzania instrumentem pomocy i osiągniętych do tej pory rezultatów. Kontrola objęła okres od utworzenia instrumentu do dnia 31 marca 2018 r. Główne pytanie kontrolne brzmiało: „Czy Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji

Więcej informacji na ten temat można znaleźć w nocie informacyjnej „EU-Turkey statement - Two years on” [Oświadczenie UE–Turcja – dwa lata później] na stronie https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

¹⁵ Art. 5 ust. 1 decyzji Komisji C(2015)9500 zmienionej decyzją Komisji z dnia 10 lutego 2016 r.

stanowi skuteczne wsparcie dla uchodźców w Turcji?”. Powyższe pytanie podzielono na dwa pytania szczegółowe.

- a) Czy utworzenie i działanie instrumentu jako mechanizmu przyczyniło się do udzielenia właściwego, szybkiego i dobrze skoordynowanego wsparcia?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zbadał, czy Komisja określiła najważniejsze potrzeby uchodźców i zaspokoila je w sposób szybki i skoordynowany.

- b) Czy w ramach projektów z zakresu pomocy humanitarnej sfinansowanych za pośrednictwem instrumentu osiągnięto spodziewane rezultaty?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał przeanalizował próbę projektów wspieranych za pomocą instrumentu pomocy, biorąc pod uwagę ich realizację, monitorowanie i osiągnięte rezultaty. W tej części analizy Trybunał skupił się na projektach z zakresu pomocy humanitarnej, jako że w czasie przeprowadzanej kontroli większość projektów z zakresu pomocy pozahumanitarnej nie była jeszcze w wystarczająco zaawansowanej fazie¹⁶.

13. Trybunał zbadał próbę dziesięciu projektów z zakresu pomocy humanitarnej, których łączny budżet wyniósł 458 mln euro (zob. załącznik IIIA). Projekty zostały dobrane w taki sposób, by uwzględnić w zrównoważony sposób skalę finansowania, obszary działania (zaspokojenie podstawowych potrzeb, zapewnienie ochrony, opieki zdrowotnej, edukacji) i rodzaje realizujących je podmiotów partnerskich (agencje ONZ, międzynarodowe organizacje pozarządowe). Zostały one wybrane spośród 45 umów o świadczenie pomocy humanitarnej i przypada na nie 33% łącznej kwoty pomocy humanitarnej objętej umowami.

14. W ramach kontroli dokonano przeglądu dokumentów i przeprowadzono wywiady z pracownikami różnych służb Komisji, delegatury UE i oddziału DG ECHO w Turcji,

¹⁶ Pomoc pozahumanitarna oznacza przede wszystkim długofalową pomoc rozwojową udzielaną przede wszystkim na edukację, opiekę zdrowotną, zarządzanie migracjami i wsparcie społeczno-ekonomiczne. Z uwagi na szczególny charakter tych projektów ich realizacja zajmuje więcej czasu, zazwyczaj od dwóch lat (w przypadku działań operacyjnych, takich jak prowadzenie szkoleń, wyposażanie w sprzęt medyczny itp.) do czterech lat (w przypadku działań z zakresu infrastruktury, takich jak budowa placówek służby zdrowia i szkół).

niektórymi przedstawicielami państw członkowskich UE należącymi do komitetu sterującego, władzami Turcji, pracownikami podmiotów międzynarodowych i organizacji pozarządowych, a także beneficjentami końcowymi¹⁷. Podczas wizyty w Turcji w styczniu 2018 r. Trybunał skontrolował na miejscu osiem z dziesięciu wybranych do próby projektów¹⁸.

15. Tureckie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie umożliwiło Trybunałowi dostępu do bazy danych kwalifikowalnych beneficjentów w ramach skontrolowanych projektów polegających na pomocy pieniężnej (tj. siatki bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych – ESSN – i warunkowego transferu pieniężnego na rzecz edukacji – CCTE). W związku z tym Trybunał nie był w stanie prześledzić informacji o beneficjentach końcowych od momentu ich rejestracji do otrzymania płatności. Więcej szczegółowych informacji na ten temat podano w **pkt 53**.

UWAGI

Instrument pomocy posłużył do szybkiego uruchomienia właściwego wsparcia, ale jako mechanizm koordynujący nie okazał się w pełni skuteczny

16. Trybunał zbadał:

- a) czy w ramach instrumentu pomocy określono główne potrzeby uchodźców i zaspokojono je po przeprowadzeniu kompleksowej i rygorystycznej oceny potrzeb;
- b) czy rozwiązania administracyjne dotyczące funkcjonowania instrumentu umożliwiły szybkie – tj. przeprowadzone w latach 2016–2017 – podpisanie umów na udzielenie pomocy w wysokości 3 mld euro, zgodnie z postanowieniami decyzji Komisji ustanawiającej instrument pomocy;
- c) czy instrument pomocy zapewnił skuteczną koordynację udzielanego wsparcia. Trybunał zbadał w szczególności, czy procedury wyboru i zatwierdzenia działań usprawniły

¹⁷ W **załączniku III** znajduje się wykaz wszystkich organizacji, z których przedstawicielami Trybunał przeprowadził wywiady w czasie wizyty kontrolnej w Turcji.

¹⁸ Dwa pozostałe projekty prowadzone były w miejscu trudno dostępnym z uwagi na odległość.

wsparcie i zapewniły komplementarność między: i) różnymi unijnymi narzędziami finansowania, które zostały zastosowane, ii) pomocą humanitarną i pozahumanitarną.

Instrument pomocy umożliwił właściwe zaspokojenie głównych potrzeb uchodźców, z wyjątkiem potrzeb związanych z infrastrukturą miejską i wsparciem społeczno-ekonomicznym

17. Przydzielenie finansowania w wysokości 3 mld euro było wynikiem decyzji o charakterze politycznym, podjętej za porozumieniem państw członkowskich UE i Turcji. Kwota ta stanowiła znaczące zwiększenie środków pomocowych udostępnianych przez UE w Turcji. Celem nie było jednak pokrycie całości kosztu wsparcia udzielanego uchodźcom¹⁹.

Ocena potrzeb miała pewne ograniczenia

18. Zgodnie ze wspólnym planem działania UE–Turcja (zob. **pkt 4**) instytucje UE i Turcja były zobowiązane do przeprowadzenia wspólnej kompleksowej oceny potrzeb przed rozpoczęciem wydatkowania środków w wysokości 3 mld euro²⁰. Mimo że władze Turcji były zaangażowane w przeprowadzenie tej oceny, nigdy oficjalnie jej nie zatwierdziły.

19. Ocenę potrzeb zakończono w czerwcu 2016 r. Miała ona charakter kompleksowy, gdyż zawierała ocenę tak potrzeb humanitarnych, jak i rozwojowych, a także dostarczała istotnych informacji na temat sytuacji uchodźców z Syrii i określała braki, które należy wyeliminować, biorąc pod uwagę wcześniejsze, obecne i przyszłe wsparcie udzielane obywatelom Syrii objętym ochroną czasową w Turcji. Ocena nie była jednak wystarczająco rygorystyczna:

- a) Większość danych liczbowych wykorzystanych do oceny potrzeb (np. statystyki dla poszczególnych obszarów) została dostarczona przez władze Turcji. Konsultanci, którzy przeprowadzali ocenę, nie mieli wglądu do danych pierwotnych. Nie mogli w związku z tym zatwierdzić szacunkowych kosztów działań koniecznych, by zaspokoić potrzeby uchodźców i społeczności przyjmujących.

¹⁹ W początkowej ocenie potrzeb przeprowadzonej przez władze Turcji łączną kwotę konieczną do zaspokojenia tych potrzeb w latach 2016–2018 oszacowano na 14 454 000 000 euro.

²⁰ Część 1 pkt 3 wspólnego planu działania UE–Turcja.

- b) Brakowało aktualnych informacji demograficznych w podziale na płeć, grupę wiekową i miejsce przebywania, a także informacji na temat osób szczególnie wrażliwych (takich jak członkowie gospodarstw domowych prowadzonych przez kobiety, dzieci, osoby w starszym wieku itp.). Konsultanci określili ten stan rzeczy jako „czynnik poważnie utrudniający przeprowadzenie oceny potrzeb oraz zaplanowanie programów i interwencji”. Przykładowo w obszarze pomocy społecznej i spójności najbardziej aktualna ogólnokrajowa analiza dokonana pod kątem osób szczególnie wrażliwych pochodziła z 2013 r.
- c) Przeprowadzona ocena potrzeb ukierunkowana była na obywateli Syrii objętych ochroną czasową i nie uwzględniała potrzeb uchodźców innego pochodzenia (przede wszystkim uchodźców z Afganistanu i Iraku). Zdecydowana większość uchodźców w Turcji to obywatele Syrii objęci ochroną czasową (zob. **pkt 2**), dlatego są oni główną grupą docelową wspieraną w ramach instrumentu pomocy. Nie było to jednak zgodne z wyznaczonym celem instrumentu pomocy, który miał uwzględniać potrzeby wszystkich uchodźców.

20. Priorytetowe obszary działania instrumentu pomocy (zob. **pkt 8**) pokrywały się w znacznej mierze z oceną potrzeb. Jedyne wyjątkiem stanowiło zarządzanie migracjami, które komitet sterujący wybrał jako obszar priorytetowy, choć nie weszło ono w zakres oceny potrzeb. Mając na uwadze fakt, że głównym celem instrumentu pomocy było udzielenie wsparcia uchodźcom i społecznościom przyjmującym, a na zarządzanie migracjami w Turcji przeznaczono już wcześniej środki finansowe w wysokości 350 mln euro w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (niezależnie od instrumentu pomocy), wyznaczenie zarządzania migracjami jako priorytetowego obszaru działania nie ma mocnego uzasadnienia. Po sfinansowaniu dwóch projektów z zakresu zarządzania migracjami komitet sterujący podjął zresztą decyzję o nieprzydzielaniu kolejnych środków na ten obszar działania.

21. Tak ogólne określenie priorytetowych obszarów działania miało zapewnić elastyczność, niezbędną w obliczu trudnych i szybko zmieniających się warunków. Pojedyncze projekty miały natomiast na celu zaspokojenie konkretnych potrzeb uchodźców. Trybunał dokonał przeglądu dziesięciu wybranych projektów pod kątem zasadności i stwierdził, że cel ten

przyświecał w rzeczy samej każdemu z nich (więcej szczegółów na ten temat można znaleźć w **załączniku IIIB**). Kiedy organizacja partnerska realizująca projekt z zakresu pomocy humanitarnej składa wnioski o dofinansowanie, ma obowiązek opisać rozpoznane przez siebie trudności, potrzeby i ryzyko, a także wyjaśnić, dlaczego proponowane działania są właściwą odpowiedzią na wyzwania oraz w jaki sposób zapewniają spójność z ogólną strategią humanitarną prowadzoną przez Komisję w Turcji. W **ramce 1** pokazano, w jaki sposób największy projekt UE z zakresu pomocy humanitarnej, który był finansowany przez instrument pomocy, stanowił odpowiedź na potrzeby uchodźców.

Ramka 1 – Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) – innowacyjny projekt opracowany z myślą o sprostaniu potrzebom uchodźców

Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) to największy z projektów finansowanych do tej pory przez UE, którego celem jest niesienie pomocy 1,3 mln uchodźców. Projekt jest wdrażany dwuetapowo, w latach 2016–2018 i 2018–2019, a budżet poszczególnych etapów wynosi odpowiednio 348 mln euro i 650 mln euro. Siatka bezpieczeństwa zaspokaja podstawowe potrzeby (z zakresu żywności, innych dóbr i usług) poprzez pomoc pieniężną. Projekt w całej Turcji realizuje agencja ONZ we współpracy z lokalnym partnerem wdrażającym i tureckimi władzami. Jego innowacyjny charakter wynika z osadzenia projektu z zakresu pomocy humanitarnej w ramach krajowego systemu zabezpieczenia społecznego.

W ostatnich latach podmioty niosące pomoc humanitarną są coraz bardziej zgodne co do korzyści płynących z pomocy pieniężnej – mimo że dostrzegają ryzyko niewłaściwego wykorzystania takich środków²¹. Opinia ta znalazła wyraz na światowym szczycie humanitarnym w czerwcu 2016 r., na którym wyrażono poparcie dla wykorzystywania w stosownych przypadkach transferów pieniężnych.

Projekt jest skierowany do uchodźców, którzy mieszkają poza obozami dla uchodźców i mają ograniczone możliwości wejścia na krajowy rynek pracy. Zapewnia on stabilne i przewidywalne źródło dochodów na pokrycie ich podstawowych potrzeb, przede wszystkim związanych z mieszkaniem i wyżywieniem. W praktyce oznacza to, że uchodźcy otrzymują miesięcznie określoną kwotę

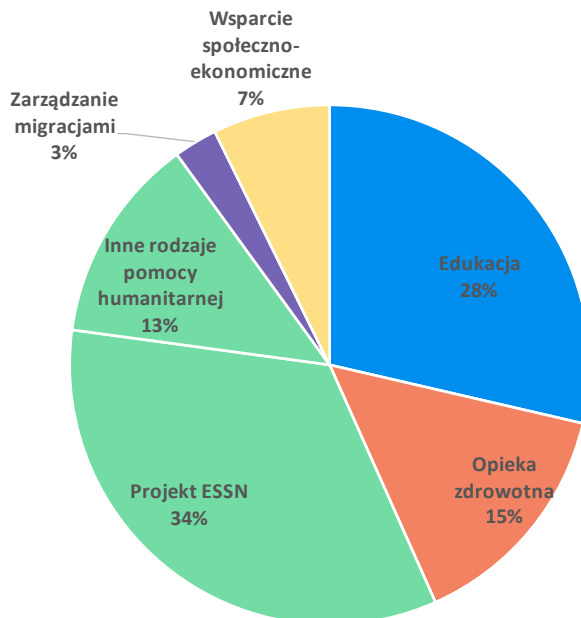
²¹ Zob. na przykład: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> i <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

pieniędzy (około 30 euro na osobę). Za pomocą karty debetowej wypłacają pieniądze w bankomacie lub dokonują płatności w sklepie.

Wsparcie na rzecz dwóch obszarów priorytetowych nie było wystarczające

22. Środki wydatkowane w ramach instrumentu pomocy ukierunkowano na priorytetowe obszary z zakresu edukacji, opieki zdrowotnej i pomocy humanitarnej (przede wszystkim projekt ESSN). Na obszary te przypadło w przybliżeniu 90% zakontraktowanych kwot (zob. rys. 1).

Rys.1 – Udział wsparcia udzielonego w ramach instrumentu pomocy w rozbiciu na poszczególne obszary priorytetowe (wg kwot zakontraktowanych)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

23. Trudno ocenić, czy taki podział środków finansowych jest proporcjonalny do skali potrzeb w obszarach priorytetowych, gdyż komitet sterujący nie określił z góry orientacyjnych kwot na poszczególne obszary. Wprawdzie takie podejście umożliwia bardziej elastyczną alokację środków, ale nie daje możliwości porównania planowanych i rzeczywistych wydatków w danym obszarze.

24. Według ustaleń Trybunału nie przydzielono wystarczających środków na obszary priorytetowe „infrastruktura miejska” i „wsparcie społeczno-ekonomiczne”. Główną przyczyną tego stanu rzeczy był brak porozumienia między Komisją a władzami Turcji co do sposobu wykorzystania środków w tych obszarach, co opisano w **ramce 2**.

Ramka 2 – Trudności w programowaniu wsparcia w obszarach priorytetowych „infrastruktura miejska” i „wsparcie społeczno-ekonomiczne”

Infrastruktura miejska

W lipcu 2016 r. Komisja przeznaczyła 200 mln euro na zaspokojenie potrzeb związanych z infrastrukturą miejską. Do oczekiwanych rezultatów należała poprawa wydajności gospodarki wodnej, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Wybrano dwa podmioty partnerskie, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), które miały za zadanie przeprowadzić odpowiednie działania w terenie. EBOR zamierzał uzależnić swoją interwencję od uwzględnienia pożyczki w ramach udzielanego wsparcia – władze Turcji nie wyraziły jednak zgody na taki warunek. Po intensywnych negocjacjach EBOR musiał zostać zastąpiony przez Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Ostatecznie zarówno EBI, jak i KfW musiały anulować swoje projekty, gdyż lokalne instytucje i władze gminne nie przedstawiły ze swojej strony odpowiednich projektów przygotowanych w wystarczającym stopniu do realizacji. W rezultacie obszar priorytetowy „infrastruktura miejska” nie został objęty instrumentem pomocy²². Pod koniec 2017 r. przydzielone na niego fundusze przeniesiono do obszaru priorytetowego „edukacja”.

²² W regionalnym planie na rzecz uchodźców i budowania odporności w odpowiedzi na kryzys w Syrii 2018–2019 (plan 3R), w części poświęconej Turcji, wspomina się, że „inwestycje w infrastrukturę miejską i jej wydajność w dalszym ciągu są kwestią o priorytetowym znaczeniu” (s. 5).

Wsparcie społeczno-ekonomiczne (dostęp do rynku pracy, szkolenia zawodowe i włączenie społeczne)

Komisja zawarła umowy na łączną kwotę 215 mln euro w ramach obszaru priorytetowego „wsparcie społeczno-ekonomiczne”, z których większość (68%) została podpisana w grudniu 2017 r., czyli pod koniec okresu przewidzianego na zawieranie takich umów. Umowy w tym obszarze zostały podpisane z opóźnieniem, ponieważ początkowo władze Turcji nie uznawały ich za priorytetowe, a ponadto dochodziło do nieporozumień co do elementów pożyczek włączonych do projektów. Jednakże w obliczu przedłużającego się kryzysu większość zainteresowanych stron, z którymi spotkał się Trybunał, stwierdziła, że na ten obszar należy przeznaczyć więcej środków finansowych, by rozwijać odporność uchodźców i działać na rzecz zwiększenia ich udziału w życiu gospodarczym i społecznym.

Instrument pomocy osiągnął wyznaczony cel – w jego ramach podpisano umowy na 3 mld euro w ciągu dwóch lat

25. Decyzja o ustanowieniu instrumentu pomocy odzwierciedlała potrzebę uruchomienia dodatkowego finansowania. Najważniejszą korzyścią z tego instrumentu była zgoda państw członkowskich w lutym 2016 r. na wniesienie wkładu w wysokości 2 mld euro niezwłocznie po ustanowieniu instrumentu pomocy²³. Dało to podstawy do szybkiego wykorzystania funduszy w oparciu o ustalone wcześniej kwoty środków budżetowych.

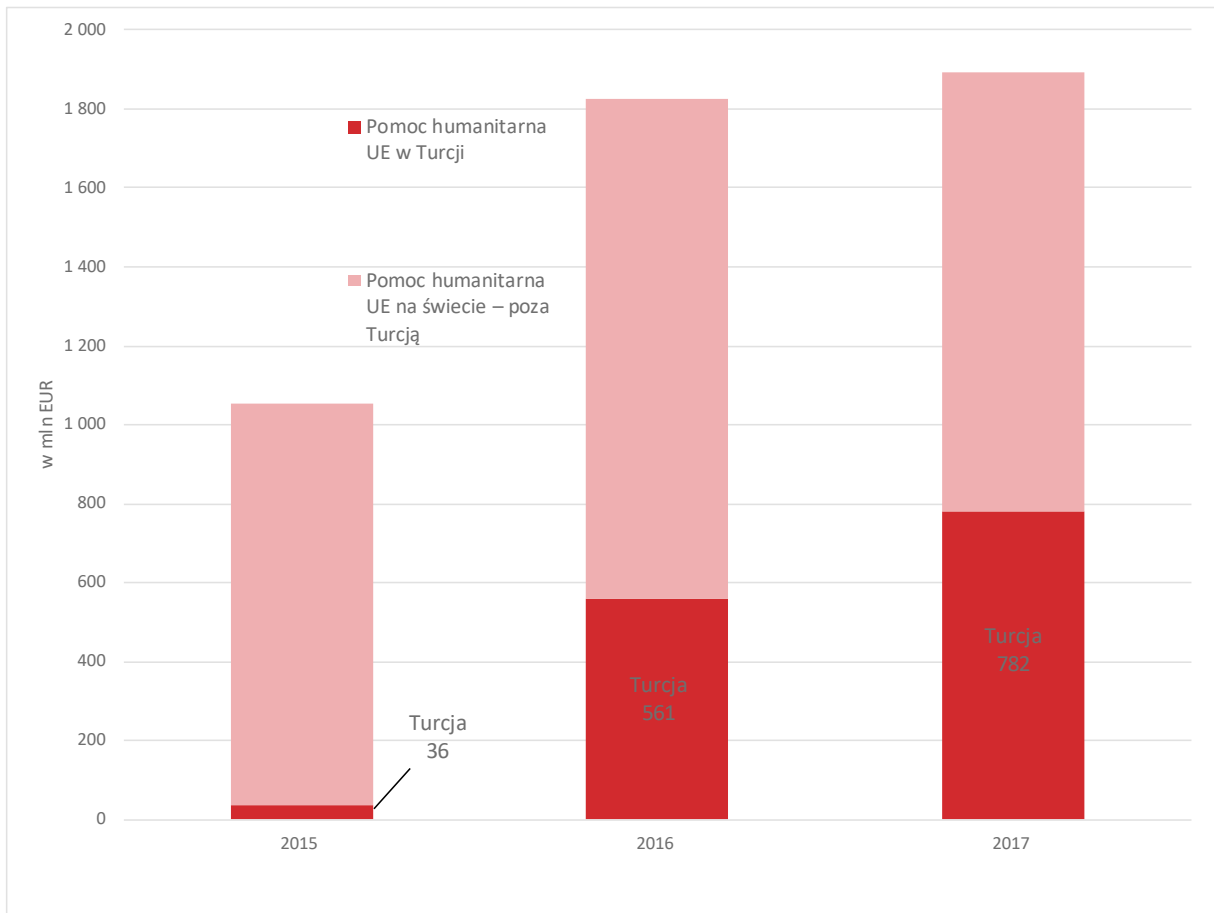
26. Stosunkowo szybko określono też ramy prawne i administracyjne instrumentu pomocy. Komisja i państwa członkowskie ustaliły również jego regulamin wewnętrzny 17 lutego 2016 r., podczas pierwszego posiedzenia komitetu sterującego. Oznacza to, że instrument pomocy zaczął funkcjonować przed upływem trzech miesięcy od szczytu UE–Turcja z 29 listopada 2015 r. W załączniku V przedstawiono najważniejsze daty i wydarzenia związane z ustanowieniem instrumentu pomocy i zarządzaniem nim.

27. Środki finansowe w ramach instrumentu pomocy wydatkowano z wykorzystaniem różnych istniejących mechanizmów (zob. pkt 8) i za pośrednictwem różnych partnerów wdrażających. Pozwoliło to na sprawną absorpcję środków, które kierowano do Turcji

²³ Porozumienie zawarto 3 lutego 2016 r., zaraz po utworzeniu instrumentu pomocy (zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

w znacznie większej ilości niż wcześniej, i podpisanie w ciągu dwóch lat umów na kwotę 3 mld euro. Jak pokazano na **rys. 2**, szczególnie duży wzrost odnotowano w przypadku wsparcia finansowego przeznaczanego na pomoc humanitarną.

Rys. 2 – Zwiększenie pomocy humanitarnej UE w Turcji w latach 2015–2017 (w oparciu o środki przeznaczone w budżecie na pomoc humanitarną UE w przypadku katastrof spowodowanych przez człowieka)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

28. Instrument pomocy został szybko ustanowiony, a środki finansowe – skutecznie zgromadzone. Kolejnym istotnym elementem, dzięki któremu osiągnięto cel instrumentu pomocy polegający na sprawnym zapewnieniu wsparcia, był dokonany przez Komisję wybór mechanizmów wdrażania.

- a) Komisja przyznała władzom Turcji – bez zaproszenia do składania wniosków – trzy bezpośrednie dotacje o łącznej wysokości 660 mln euro, które przeznaczone były na

szeroko zakrojone projekty w ramach pomocy pozahumanitarnej. Dotacje bezpośrednie udzielane przez UE Turcji są zazwyczaj wykorzystywane na realizację znacznie mniejszych projektów o średniej wartości wynoszącej 1 mln euro.

- b) Do organizacji ONZ i międzynarodowych instytucji finansowych trafiło 70% środków z budżetu programu sięgającego 3 mld euro (zob. załącznik II). Przyczyniło się to do zwiększenia zdolności do absorpcji funduszy, jako że tego typu organizacje zazwyczaj dysponują środkami umożliwiającymi realizację projektów na dużą skalę. Za przykład może posłużyć ESSN, czyli projekt polegający na udzielaniu wsparcia w formie środków pieniężnych o różnym przeznaczeniu, który został wprowadzony w życie jako główny mechanizm niesienia pomocy humanitarnej i wsparty kwotą w wysokości 998 mln euro (zob. ramka 1).

29. Inne unijne mechanizmy i fundusze powiernicze funkcjonujące niezależnie od instrumentu pomocy nie zawsze dysponują możliwościami opisanymi w pkt 25–28. Fakt ten wyjaśnia, dlaczego środki finansowe z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) przekazywane w ramach instrumentu pomocy zostały zagospodarowane pięć razy szybciej niż dzieje się to w przypadku tradycyjnego wsparcia zapewnianego w Turcji w ramach IPA. Umowy zawierano też szybciej w ramach instrumentu pomocy niż w ramach funduszy powierniczych UE, co pokazano w załączniku VI.

Instrument pomocy przyczynił się do poprawy koordynacji, ale nie udało się w sposób systemowy usprawnić wsparcia i zapewnić komplementarności

30. Trybunał ocenił, czy instrument pomocy doprowadził do poprawy koordynacji i usprawnienia wsparcia niesionego za pomocą różnych mechanizmów – ograniczając tym samym ryzyko wystąpienia braku wydajności, np. nakładających się projektów – oraz czy sprzyjał on komplementarności pomocy – w celu ułatwienia przejścia od pomocy humanitarnej do pomocy pozahumanitarnej.

31. Kontrolerzy ustalili, że Komisja wytyczyła strategiczny kierunek działania dla instrumentu pomocy w oparciu o wspólną ocenę potrzeb, strukturę zarządzania (komitet sterujący) i ramy wyników, obejmujące zarówno pomoc humanitarną, jak i pozahumanitarną. Umożliwiło to koordynację działań i wymianę informacji między dwiema

głównymi odpowiedzialnymi za to zadanie służbami Komisji (DG NEAR i DG ECHO) a funduszem Madad.

32. Komisja nie wprowadziła jednak jednoznacznego rozgraniczenia między mechanizmami i partnerami wdrażającymi. Trybunał ustalił, że w niektórych przypadkach wykorzystywane w ramach instrumentu pomocy mechanizmy finansowania służyły do wsparcia bardzo podobnych działań w obszarze opieki zdrowotnej i edukacji. Oznacza to, że do finansowania podobnych działań wykorzystywano istniejące niezależnie od siebie struktury zarządzania, a Komisja i organizacje partnerskie musiały dokładać starań przy ich koordynacji, tak by zniwelować ryzyko nakładania się działań. Taka sytuacja jest niezgodna z celem instrumentu, jakim jest usprawnienie pomocy unijnej. W **ramce 3** przedstawiono przykłady finansowania podobnych działań w ramach różnych mechanizmów objętych instrumentem pomocy.

Ramka 3 – Przykłady finansowania podobnych działań w ramach różnych mechanizmów

Edukacja

W obszarze edukacji partnerzy wdrażający otrzymali środki za pośrednictwem trzech mechanizmów w ramach instrumentu pomocy, a także w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) (niezależnie od instrumentu pomocy) oraz w postaci dwustronnych wkładów państw członkowskich. Kluczowy projekt edukacyjny DG ECHO (tj. warunkowy transfer pieniężny na rzecz edukacji – CCTE) koncentruje się na kształceniu formalnym. Z funduszu Madad i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) wspierane były też jednak działania edukacyjne w obszarze kształcenia formalnego i pozaformalnego, zarówno w ramach instrumentu pomocy, jak i niezależnie od niego²⁴. Wskutek powyższego powstały trzy osobne komisje wyboru projektów – w ramach DG ECHO, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej i funduszu Madad – zatwierdzające podobne projekty. Ponadto inni darczyńcy w Turcji także udzielali wsparcia w sektorze edukacji, co komplikowało koordynację. W **załączniku VII** pokazano, jak złożone są działania edukacyjne finansowane w ramach instrumentu pomocy i niezależnie od niego.

²⁴ Komisja wspomina o kształceniu formalnym w planie wdrażania pomocy humanitarnej dla Turcji z 2017 r., określając je jako „system kształcenia charakteryzujący się hierarchiczną strukturą i rozłożonym w czasie zdobywaniem kolejnych stopni lub poziomów, z określonym etapem początkowym i końcowym. Kształcenie formalne zazwyczaj odbywa się w instytucji i wiąże się z pewną formą oceny prowadzącej do uzyskania danego dyplomu lub kwalifikacji”. Kształcenie

Zapewnienie ochrony

- Projekt o wartości 40 mln euro zgłoszony do finansowania w ramach obszaru priorytetowego „pomoc humanitarna” w czerwcu 2016 r. został wstrzymany, a następnie odrzucony, gdyż zaproponowane działania miały już zostać zrealizowane w ramach umowy zawartej z innym podmiotem partnerskim w ramach funduszu Madad. Umowę tę podpisano 31 marca 2017 r., a więc dziewięć miesięcy po tym, jak pierwotny wniosek został złożony do DG ECHO.
- Działania na rzecz bezpiecznych przestrzeni dla kobiet i dziewcząt były prowadzone jednocześnie przez tego samego partnera wdrażającego z wykorzystaniem finansowania unijnego z dwóch różnych źródeł: (i) środki otrzymane w ramach instrumentu pomocy za pośrednictwem DG ECHO; (ii) środki otrzymane niezależnie od instrumentu pomocy, przeznaczone na podwykonawstwo projektu o wartości 40 mln euro realizowanego z ramienia IPA. W praktyce oznaczało to, że zarówno DG ECHO, jak i delegatura UE zarządzały jednocześnie tymi samymi działaniami i monitorowały je, choć działania te prowadzono w różnych regionach geograficznych. Co więcej, w tym konkretnym przypadku działania finansowane niezależnie od instrumentu pomocy nie były objęte ramami wyników opracowanymi dla tego instrumentu, mimo że miały podobny charakter i okres realizacji.

33. Jak stwierdzono powyżej, przekazywanie wsparcia za pośrednictwem różnych mechanizmów pozwoliło Komisji na przyspieszenie finansowania za pomocą instrumentu pomocy (zob. **pkt 27**). Przyczynia się to jednak do większej złożoności zarządzania, realizacji i nadzoru w ramach instrumentu pomocy jako całości. Poszczególne mechanizmy różnią się pod względem uprawnień, ram prawnych, sposobów realizacji, wymogów w zakresie sprawozdawczości i monitorowania, a ponadto zarządzają nimi różne służby. Co więcej, unijne środki finansowe wykorzystane w Turcji niezależnie od instrumentu pomocy przeznaczono po części na wsparcie tych samych obszarów priorytetowych co w ramach tego instrumentu²⁵. Przedstawiciele niektórych zainteresowanych podmiotów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady w czasie wizyty kontrolnej w Turcji, potwierdzili, że

pozaformalne to z kolei „elastyczne podejście do kształcenia z wykorzystaniem alternatywnych sposobów nauki poza formalnym systemem kształcenia”.

²⁵ W czasie gdy udzielano wsparcia uchodźcom w Turcji za pomocą instrumentu pomocy, realizowano tam również projekty unijne o wartości ponad 200 mln euro niezależne od tego instrumentu.

sytuacja nie jest przejrzysta, zwłaszcza jeśli chodzi o rolę, jaką miały odgrywać dane mechanizmy.

34. Postawiony przed instrumentem pomocy cel zapewnienia komplementarności wsparcia oznacza między innymi powiązanie pomocy humanitarnej i pozahumanitarnej. Choć w zakresie opieki zdrowotnej Trybunał stwierdził istnienie kilku wzorcowych działań, w przypadku których Komisja wspierała przejście od pomocy humanitarnej do bardziej trwałej pomocy rozwojowej, kontrolerzy ustalili, że tej komplementarności nie udało się wypracować w sposób systemowy. Przykładowo Komisja nie sporządzała wspólnych planów wdrażania dla DG ECHO, DG NEAR i państw członkowskich UE²⁶, choć plany takie mogłyby poprawić ogólną spójność i sprawność niesionej przez UE pomocy. Trybunał uważa wspólne plany wdrażania za dobrą praktykę, a Komisja zastosowała ją, opracowując wspólne ramy pomocy humanitarnej i rozwoju dla Jordanii i Libanu w celu udzielenia wspólnej, kompleksowej odpowiedzi na sytuację w tych krajach²⁷.

35. W siedmiu z dziesięciu projektów z zakresu pomocy humanitarnej, które były objęte kontrolą, Trybunał nie stwierdził żadnych dowodów na istnienie uzgodnionej strategii przejścia ani strategii wyjścia. Dzięki takim strategiom projekty z zakresu pomocy humanitarnej – mające zaspokoić najpilniejsze potrzeby – mogłyby zostać włączone do pozahumanitarnego komponentu instrumentu pomocy lub przejęte przez Turcję, w przypadku gdyby potrzeby te wciąż nie były zaspokojone w średnim lub długim okresie. W kilku przypadkach skontrolowane projekty zostały objęte działaniami następczymi, finansowanymi również ze środków na pomoc humanitarną, o okresie realizacji wykraczającym poza 2018 r. Wstępnie DG ECHO przyjęła, że odejście od pomocy

²⁶ Bezpośrednie dwustronne wkłady państw członkowskich UE – zwłaszcza wkład Niemiec, który w 2017 r. wyniósł ponad 175 mln euro – miały na celu finansowanie podobnych działań i były skierowane do podobnych podmiotów partnerskich co w przypadku instrumentu pomocy (zob. załącznik VII w obszarze edukacji).

²⁷ Wspólne ramy pomocy humanitarnej i rozwoju dla Jordanii w odpowiedzi na kryzys w Syrii mają na celu „sprostanie priorytetowym wyzwaniom związanym z pomocą humanitarną, średniookresową i rozwojową oraz lepsze powiązanie i zharmonizowanie działań zaplanowanych w tym zakresie przez DG NEAR, fundusz Madad i DG ECHO”.

humanitarnej ma nastąpić z końcem 2018 r.²⁸ W późniejszym czasie termin ten przesunięto. W **ramce 4** przedstawiono przykłady dobrych i nieodpowiednich strategii przejścia w oparciu o próbę skontrolowanych projektów.

Ramka 4 – Przykłady dobrych i nieodpowiednich strategii przejścia w projektach

Projekt 4 („Wsparcie na rzecz świadczeń opieki zdrowotnej dostosowanych do potrzeb uchodźców z Syrii i uwzględniających różnice kulturowe”) ukazuje, w jaki sposób Komisja wykorzystwała instrument pomocy, by wspierać synergii między finansowaniem z DG ECHO i z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, tak by zapewnić płynne przejście od pomocy humanitarnej do pomocy rozwojowej.

Najpierw DG ECHO zawarła wstępną umowę na kwotę 2 mln euro, a następnie udostępniła 10 mln euro na szkolenie syryjskich pracowników ochrony zdrowia (lekarzy i pielęgniarek) w okresie od marca 2017 r. do marca 2018 r., by mogli oni pracować w tureckim systemie opieki zdrowotnej. Po tym czasie szkolenia kontynuowano dzięki dodatkowemu finansowaniu z funduszu Madad w wysokości 11,5 mln euro. Po ukończeniu szkolenia jego uczestnicy otrzymywali skierowanie do pracy w placówce służby zdrowia dla migrantów. Ich wynagrodzenia pokrywało wówczas Ministerstwo Zdrowia, korzystając z funduszy pochodzących z dotacji bezpośredniej w wysokości 300 mln euro w ramach środka specjalnego IPA.

Projekt 1, tj. siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN, zob. **ramka 1**), został opracowany w 2016 r. w celu rozwijania krajowego potencjału w tym zakresie, a tym samym zapewnienia trwałości projektu dzięki włączeniu uchodźców wspieranych przez ESSN do krajowego systemu zabezpieczenia społecznego.

²⁸ W ramach zarządzania sytuacją w Turcji opracowanych przez DG ECHO w marcu 2017 r. stwierdza się, że „celem jest przejście od dostosowanych do potrzeb uchodźców usług do systemu [prowadzonego przez rząd Turcji], usług świadczonych przez inne podmioty krajowe bądź w ramach innych instrumentów na rzecz rozwoju, w miarę jak zdolności te są wypracowywane. Przejście to powinno zostać praktycznie ukończone do dnia 31 grudnia 2018 r., z możliwością wprowadzenia wyjątków w przypadku niektórych specjalistycznych służb”.

Zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi transferów pieniężnych²⁹ pomoc pieniężną, zwłaszcza w przypadku przedłużającego się kryzysu, należy zapewniać przy założeniu, że „zostanie ona możliwie jak najszybciej zastąpiona przez długoterminowe wysiłki na rzecz rozwoju lub interwencję rządową”.

W czasie trwania kontroli nie istniała jednoznaczna strategia wyjścia określająca, kto przejmie odpowiedzialność za projekt ESSN, gdy skończy się unijne finansowanie – toczyły się w tej sprawie dyskusje. Choć siatka ESSN została włączona do krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, to pozostawała całkowicie zależna od unijnego finansowania.

Przedłużenie projektu w 2018 r. dało Komisji więcej czasu na wynegocjowanie strategii wyjścia. Tym niemniej pomyślny przebieg takiej operacji jest w ostatecznym rozrachunku zależny od gotowości władz Turcji do przejęcia projektu i przeznaczenia wystarczających środków na jego finansowanie.

W niełatwych okolicznościach projekty z zakresu pomocy humanitarnej pomogły zaspokoić podstawowe potrzeby uchodźców, ale środki zostały czasem wykorzystane w mniej gospodarny sposób niż oczekiwano

36. Kontrolerzy Trybunału ocenili wydajność i skuteczność³⁰ pomocy humanitarnej zapewnionej w ramach instrumentu pomocy, a w szczególności sprawdzili:

- a) czy Komisja dopilnowała, by koszt finansowanych projektów był racjonalny w stosunku do oczekiwanych rezultatów, a także czy projekty realizowano terminowo;
- b) czy Komisja kompleksowo monitorowała wydatki w ramach instrumentu oraz czy przedstawiła dostateczną ilość istotnych informacji na temat osiągniętych rezultatów;
- c) czy w ramach projektów z zakresu pomocy humanitarnej uzyskano zakładane produkty (czyli to, co wytworzono lub czego dokonano) oraz osiągnięto spodziewane wyniki (czyli zmiany zachodzące dzięki produktom).

²⁹ Wskazówki dla podmiotów partnerskich otrzymujących dofinansowanie z DG ECHO na potrzeby realizacji transferów pieniężnych na średnią lub dużą skalę w ramach planu wdrażania pomocy humanitarnej z 2017 r.

³⁰ Za wydajność uznaje się w niniejszym sprawozdaniu najbardziej korzystny stosunek wykorzystanych zasobów do osiągniętych produktów lub rezultatów, a za skuteczność – zakres, w jakim osiągnięto założone cele.

37. Kontrolerzy skontrolowali dziesięć projektów z zakresu pomocy humanitarnej realizowanych w trybie zarządzania pośredniego (agencje ONZ) lub bezpośredniego (międzynarodowe organizacje pozarządowe) – zob. załącznik IIIA. W czasie przeprowadzania kontroli, pomimo opóźnień w realizacji, dziewięć trwających projektów³¹ było już na tyle zaawansowanych, że Trybunał miał możliwość uwzględnienia w sprawozdaniu uzyskanych produktów i osiągniętych wyników.

Możliwe jest zwiększenie wydajności projektów

W dokonanej przez Komisję ocenie racjonalności kosztów występują niedociągnięcia

38. W planach wdrażania pomocy humanitarnej dla Turcji z lat 2016 i 2017 Komisja stwierdziła, że w działaniach objętych wsparciem należy kłaść „szczególny nacisk na oszczędność kosztową i opłacalność”. Trybunał ustalił, że gdy Komisja przeprowadzała przegląd wniosków o dofinansowanie, nie oceniała konsekwentnie i kompleksowo, czy koszty przewidziane w budżetach projektów są racjonalne. W szczególności:

- a) w pięciu z dziesięciu projektów nie oceniono właściwie stosunku kosztów administracyjnych do kosztów operacyjnych;
- b) w czterech z dziesięciu projektów nie obliczono kosztu w przeliczeniu na beneficjenta. Jeśli natomiast koszt w przeliczeniu na beneficjenta został obliczony, nie zawsze następowała potem ocena, czy uzyskana wartość była racjonalna.

39. Trybunał jest świadomy, że Komisja zapewnia pomoc humanitarną w tak różnych środowiskach, że stosowanie standardowych kosztów lub ilościowych wartości referencyjnych może być trudne. Mimo to kontrolerzy stoją na stanowisku, że da się wykorzystać te narzędzia, zwłaszcza w przypadku następujących po sobie projektów realizowanych przez tych samych partnerów. W przypadku pięciu skontrolowanych

³¹ W przypadku projektu 3 (warunkowy transfer pieniężny na rzecz edukacji – CCTE) wstępne wyniki dotyczące frekwencji szkolnej i stopnia skolaryzacji wciąż nie były dostępne w czasie przeprowadzania kontroli, wskutek czego Trybunał nie mógł ocenić wyników projektu.

projektów Komisja nie dokonała ich wnikliwego porównania. W **ramce 5** przedstawiono przykłady niewystarczającej oceny racjonalności kosztów przez Komisję.

Ramka 5 – Przykłady niewystarczającej oceny racjonalności kosztów

Komisja nie przeprowadziła analizy racjonalności kosztów projektu 4 ani się do niej nie odniosła.

W przypadku projektu 10 Komisja uznała stosunek kosztów administracyjnych do kosztów operacyjnych za możliwy do zaakceptowania. Nie ma jednak dokumentów przedstawiających analizę leżącą u podstaw tej oceny.

Projekt 5 stanowił kontynuację projektu prowadzonego w ramach dwóch wcześniejszych dotacji przez tę samą międzynarodową organizację pozarządową. Jego pierwotnym celem było świadczenie w Turcji niektórych usług z zakresu opieki zdrowotnej, takich jak ratownictwo medyczne, fizjoterapia, świadczenia w zakresie zdrowia psychicznego, pomoc osobom, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, i zapewnianie ochrony. Według obliczeń Komisji koszt w przeliczeniu na beneficjenta wyniósł 19,50 euro, podczas gdy w przypadku dwóch poprzednich dotacji wynosił on odpowiednio 10,88 euro i 105,11 euro. Wprawdzie niektóre z prowadzonych działań różniły się od siebie, nie ma jednak wystarczającej dokumentacji z przeprowadzonej analizy, aby ustalić, skąd wzięła się ta różnica i czy jest ona racjonalnie uzasadniona.

40. Jeśli chodzi o projekty z zakresu pomocy humanitarnej wdrażane przez podmioty partnerskie z ramienia ONZ, Komisja nie miała pełnych informacji na temat kosztów ponoszonych w związku ze zlecaniem podwykonawstwa lokalnym partnerom wdrażającym. Bez takiego oglądu Komisja nie jest w stanie kompleksowo ocenić racjonalności kosztów.

Projekt ESN ma wysoki wskaźnik efektywności, ale istnieją możliwości poprawy

41. Pomoc pieniężna pozwala na trafniejszą ocenę oszczędności kosztowej, gdyż prościej jest określić poziom wsparcia, jakie dociera do beneficjentów końcowych. Oszczędność kosztową projektu mierzy się przez zestawienie kwoty, którą realnie otrzymali beneficjenci, z innymi kosztami działań (jest to tzw. wskaźnik efektywności).

42. Pierwotna wartość docelowa wskaźnika efektywności dla projektu ESSN (zob. ramka 1) została ustalona przez Komisję w 2016 r. na poziomie 85:15³². W 2018 r. podwyższono ją do poziomu 87,5:12,5. Kontrolerzy porównali tę wartość z innymi projektami zaspokajającymi podstawowe potrzeby w regionie objętymi finansowaniem Komisji i stwierdzili, że w ich przypadku wskaźnik efektywności wynosił średnio 79:21³³.

43. Trybunał ustalił jednocześnie, że przy obliczaniu wskaźnika efektywności dla projektu ESSN nie uwzględniono wszystkich bezpośrednio związanych z tym projektem kosztów, przede wszystkim wydatków poniesionych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej Turcji, które wspierało jego realizację poprzez oddziały fundacji pomocy społecznej i solidarności. Fundacja ta – za pośrednictwem około 1000 działających w Turcji oddziałów – zajmuje się przyjmowaniem wniosków od uchodźców o objęcie wsparciem w ramach ESSN, a także oceną, czy dane osoby kwalifikują się do projektu, oraz przeprowadzaniem wizyt w miejscu zamieszkania.

44. Kontrolerzy stwierdzili również, że można poprawić wydajność projektu ESSN w opisany poniżej sposób.

- a) Projekt ESSN jest realizowany przez podmiot z ramienia ONZ, który może uzyskać zwrot poniesionych kosztów pośrednich – np. kosztów związanych z zarządzaniem lub administracją na szczeblu centralnym – w maksymalnej wysokości 7% łącznych kosztów bezpośrednich projektu. Kontrolerzy stwierdzili, że taki odsetek – choć zgodny z przepisami ramowej umowy finansowo-administracyjnej³⁴ zawartej między Komisją a ONZ – jest zazwyczaj stosowany w odniesieniu do projektów o wiele niższym budżecie. Wskutek dużej skali projektu ESSN³⁵ koszty pośrednie przewidziane w budżecie na dwa

³² W czasie przeprowadzania kontroli rzeczywista wartość wskaźnika efektywności nie była jeszcze znana.

³³ W próbie uwzględniono zarówno faktyczne wartości wskaźnika, jak i wartości przewidziane w budżecie.

³⁴ Art. 19. ust. 4 ogólnych postanowień ramowej umowy finansowo-administracyjnej.

³⁵ Przeciętny budżet projektów finansowanych przez DG ECHO wynosi 9 mln euro w ramach instrumentu pomocy i 2 mln euro z uwzględnieniem projektów realizowanych na całym świecie.

jego etapy wyniosły 64 mln euro³⁶. Mimo tak wysokiej kwoty nie przedstawiono żadnych dowodów na potwierdzenie, że koszty te były racjonalne i utrzymane na najniższym możliwym poziomie³⁷. Wręcz przeciwnie, ich wysokość ustalono na możliwie najwyższym pułapie.

- b) Środki finansowe projektu ESSN są przekazywane od partnera wdrażającego z ramienia ONZ do banku za pośrednictwem lokalnego partnera wdrażającego. Ten ostatni pobiera opłatę transferową za przelew środków, która wynosi 8,9 mln euro (obliczana jest w oparciu o 1% łącznych planowanych transferów). Jako że środki pieniężne mogłyby być przekazywane bezpośrednio do banku bez pośrednictwa lokalnego partnera wdrażającego, Komisja nie wykazała dostatecznie potrzeby dokonywania wspomnianej opłaty. Ponadto w przypadku drugiego skontrolowanego projektu polegającego na świadczeniu pomocy pieniężnej (projekt 3 – warunkowy transfer pieniężny na rzecz edukacji) taka opłata nie była pobierana. Co więcej, lokalny partner wdrażający otrzymuje również kwotę ryczałtową w wysokości 7% z tytułu ponoszonych kosztów pośrednich.
- c) Poziom dokonywanych płatności zaliczkowych nie jest odpowiedni. Zgodnie z ramami prawnymi partnerstwa między UE a ONZ Komisja ma obowiązek wypłacić w formie zaliczki przed rozpoczęciem projektów 80% łącznej kwoty, na którą zawarto umowę. Trybunał ustalił, że taka wysokość płatności zaliczkowych nie odpowiada schematowi dokonywania płatności stosowanemu w obu skontrolowanych projektach polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej (tj. w projektach ESSN i CCTE). Przykładowo partner wdrażający projekt ESSN otrzymał w formie zaliczki 278 mln euro na pierwszym etapie projektu i 520 mln euro na drugim jego etapie. Tymczasem środki te miały być wydatkowane stopniowo przez okres odpowiednio 16 i 13 miesięcy. Na drugim etapie

³⁶ Koszty pośrednie na pierwszym etapie realizacji projektu ESSN wyniosły 7%, a na drugim etapie – 6,5%.

³⁷ Taki był wymóg postawiony w załączniku technicznym do planu wdrażania pomocy humanitarnej z 2016 r., w którym zaznaczono, że „projekt ESSN ma charakteryzować się co najmniej następującymi cechami: (...) koszty ogólne należy utrzymywać na najniższym możliwym poziomie i odpowiednio je uzasadniać”.

projektu CCTE, w grudniu 2017 r., Komisja wypłaciła w formie zaliczki 40 mln euro, podczas gdy pierwsza tura płatności była zaplanowana na koniec września 2018 r. Potencjalne odsetki od środków stanowiących zaliczkę przypadają partnerom wdrażającym i nie są ponownie inwestowane w projekty ESSN i CCTE.

Opóźnienia w realizacji niekorzystnie wpłynęły na wydajność większości skontrolowanych projektów

45. Terminowość stanowi ważny wymiar wydajności. Może także wpływać na oszczędność kosztową, gdyż opóźnienie projektu wcale nie oznacza, że nie należy pokryć kosztów administracyjnych, takich jak koszty najmu i wynagrodzenia, a tym samym do dyspozycji beneficjentów końcowych może pozostać mniej środków finansowych. Dziewięć z dziesięciu skontrolowanych projektów miało opóźnienia, a okres ich realizacji musiał zostać wydłużony – średni czas tego wydłużenia wyniósł 60%³⁸. W jednym przypadku początkowy budżet skorygowano w górę. W trzech przypadkach budżet zmniejszono, gdyż nie było możliwości realizacji niektórych zaplanowanych działań (zob. załącznik IIIA).

46. Trybunał stwierdził kilka powodów takich opóźnień. W pięciu przypadkach opóźnienia były spowodowane przede wszystkim przez ograniczenia techniczne i administracyjne związane z projektami, np. brak niezbędnego sprzętu technicznego lub doświadczonych pracowników potrzebnych do realizacji projektu. W jednym przypadku Komisja wyraziła zgodę na przedłużenie projektu, aby umożliwić sprawne włączenie działań w system krajowy. W trzech przypadkach terminową realizację projektów utrudniły ograniczenia wynikające z ram prawnych i regulacyjnych, które władze Turcji nałożyły na organizacje pozarządowe³⁹. W rezultacie doszło do znacznych opóźnień lub ograniczenia zakresu działań w ramach unijnych projektów wdrażanych przez międzynarodowe organizacje pozarządowe, które

³⁸ Początkowo projekty planowano średnio na okres 12 miesięcy, a następnie okres ich realizacji przedłużano o średnio siedem miesięcy.

³⁹ Za sprawą dekretów rządowych wiele organizacji pozarządowych rozwiązano lub ograniczono ich działalność poprzez bardziej rygorystyczne stosowanie obowiązujących wymogów prawnych bądź nakładanie kolejnych. Przykładowo niektóre międzynarodowe organizacje pozarządowe doświadczyły trudności z ponowną rejestracją, otwarciem konta bankowego i uzyskaniem zezwolenia na pracę bądź nowo wprowadzonego zezwolenia dla międzynarodowych organizacji pozarządowych zamierzających podjąć współpracę z lokalnymi partnerami wdrażającymi.

prowadziły wcześniej działalność w Turcji. W stosownych przypadkach Komisja zareagowała w elastyczny sposób i wyraziła zgodę na przedłużenie umów, a w niektórych przypadkach zmodyfikowała ustalone początkowo wartości docelowe.

47. Komisja napotkała również trudności w uzyskaniu zgody władz Turcji na zaangażowanie międzynarodowych organizacji pozarządowych na etapie finansowania. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej Turcji nie wyraziło przykładowo zgody, by międzynarodowe organizacje pozarządowe realizowały niektóre istotne działania zapewniające ochronę, takie jak zarządzanie przypadkiem oraz przeprowadzanie wizyt domowych. Komisja była zmuszona anulować cztery projekty o łącznym budżecie w wysokości 14 mln euro, mimo że postrzegala je jako ważny element wsparcia finansowego w celu zaspokojenia pilnej potrzeby zapewnienia ochrony uchodźcom. W **ramce 6** przedstawiono przykładowe opóźnienia i trudności, jakie napotkano przy realizacji projektów.

Ramka 6 – Przykładowe opóźnienia i trudności, jakie napotkano przy realizacji projektów

Projekt 2 – Zapewnienie ochrony i trwałego wsparcia uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl w Turcji

Jednym z najistotniejszych działań prowadzonych w ramach projektu 2 było wsparcie tureckiej Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracją w weryfikacji, aktualizacji i korygowaniu danych uzyskanych przy rejestracji 2,7 mln uchodźców z Syrii. Projekt ten realizowała agencja ONZ. Termin rozpoczęcia weryfikacji danych opóźnił się o siedem miesięcy. Główną przyczyną opóźnienia były skutki przeprowadzonej w lipcu 2016 r. próby zamachu stanu, w następstwie której dokonano wewnętrznych zmian w instytucjach rządowych spowodowanych zawieszeniem w wykonywaniu obowiązków niektórych urzędników wyższego szczebla w dyrekcji oraz dodatkowymi obostrzeniami w zakresie bezpieczeństwa. Co więcej, harmonogram ustalony na etapie opracowywania projektu był nadmiernie optymistyczny, jeśli wziąć pod uwagę ograniczenia techniczne, operacyjne i administracyjne w terenie. Przykładowo na początku w projekcie brakowało doświadczonych pracowników w ośrodkach weryfikujących dane, pojawiały się problemy z działaniem bazy danych dyrekcji oraz zakłócenia w łączności internetowej.

Powyzsze trudności skutkowaly dwukrotnym wprowadzeniem zmian do umowy – najpierw przedluzono okres realizacji projektu o 12 miesiacy, nastepnie powiekszono jego budzet o 8 mln euro.

Projekt 8 – Zniwelowanie ryzyka związanego z najważniejszymi aspektami zapewnienia uchodźcom ochrony

Skontrolowany projekt ma na celu poprawę ochrony szczególnie wrażliwych uchodźców za pomocą metod zarządzania przypadkiem, zapewniania indywidualnej ochrony oraz udzielania wsparcia informacyjnego i prawnego. Zapoczątkowany w 2017 r., stanowi on kontynuację poprzedniego projektu finansowanego przez Komisję, realizowanego od 2015 r. przez tę samą międzynarodową organizację pozarządową. Partnerzy wdrażający od samego początku borykali się z trudnościami w uzyskaniu od władz Turcji zezwoleń na prowadzenie działalności na zaplanowanych początkowo obszarach (w miastach Gaziantep, Ankara i Sanliurfa) oraz w uzyskaniu zezwoleń na współpracę z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. W rezultacie czas trwania projektu przedłużono z 13 do 22 miesięcy, zmieniono planowane przedsięwzięcia, a budżet zmniejszono o 20%, gdyż partner wdrażający nie miał możliwości prowadzenia działań w Ankarze.

Projekt 10 – Wsparcie szczególnie wrażliwych kobiet i dziewcząt będących uchodźcami

Celem projektu była poprawa dostępu do bezpiecznych przestrzeni i specjalistycznych usług skierowanych do kobiet i dziewcząt poprzez tworzenie i prowadzenie specjalnych ośrodków. Na mocy rządowego dekretu lokalny partner wdrażający, w którego gestii pozostawało sześć z 20 ośrodków sfinansowanych przez DG ECHO, został rozwiązany. Agencja ONZ – jako główny partner wdrażający – zwróciła się do DG ECHO o częściowe zawieszenie prowadzonych w ramach projektu działań na okres pięciu miesięcy, z zamiarem przekazania ich innym partnerom lokalnym.

Wykryto niedociągnięcia w monitorowaniu projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej oraz w pomiarze rezultatów

48. Monitorowanie polega na regularnej analizie wydatków, działań i rezultatów, która zapewnia aktualne informacje na temat zgodności przebiegu projektów z założeniami. Trybunał przeanalizował dwa aspekty prowadzonego przez Komisję monitorowania działań w ramach instrumentu pomocy. Po pierwsze zbadał, czy monitorowanie projektów z zakresu pomocy humanitarnej było prowadzone w sposób kompleksowy i terminowy. Po drugie zweryfikował, czy ramy wyników instrumentu pomocy – specjalne narzędzie opracowane przez Komisję, które przedstawia zagregowane dane dotyczące osiągniętych przez instrument rezultatów – dostarczały istotnych informacji o charakterze ilościowym na temat uzyskanych wyników.

49. Komisja ustanowiła odpowiednie ramy na potrzeby monitorowania projektów z zakresu pomocy humanitarnej. Objęła też co najmniej jedną wizytą kontrolną każdy projekt skontrolowany przez Trybunał, zgodnie z opracowanymi przez siebie wytycznymi. Monitorowanie projektów umożliwiło pracownikom Komisji – zarówno w terenie, jak i w centrali – stałe śledzenie przebiegu działań prowadzonych w ramach projektów.

Brakuje dostępu do danych pierwotnych dotyczących programu pomocy pieniężnej

50. W przypadku dwóch projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej Trybunał stwierdził, że monitorowanie było ograniczone z uwagi na to, że Komisja i jej partnerzy wdrażający z ramienia ONZ nie mieli dostępu do pierwotnych danych o beneficjentach (tj. do listy z nazwiskami kwalifikowalnych beneficjentów, ich numerami identyfikacyjnymi i adresami zamieszkania). Danymi tymi dysponuje Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej Turcji, które nie wyraziło jednak zgody na ich udostępnienie ONZ i Komisji, powołując się na tureckie przepisy o ochronie danych osobowych. Zamiast tych informacji partner wdrażający z ramienia ONZ otrzymał zanonimizowane dane, w których nazwisko i numer identyfikacyjny danego beneficjenta zastąpiono niepowtarzalnym numerem wygenerowanym przez lokalnego partnera wdrażającego.

51. Głównym zadaniem partnerów z ramienia ONZ wdrażających w imieniu Komisji projekty z zakresu pomocy humanitarnej jest nadzór nad procesem dokonywania płatności i monitorowanie realizacji projektu. Tymczasem brak dostępu do danych pierwotnych będących w posiadaniu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej Turcji ograniczył zdolność partnerów z ONZ – a tym samym Komisji – do wydajnego i skutecznego prowadzenia monitorowania i działań nadzorczych.

52. Partnerzy wdrażający z ramienia ONZ byli zmuszeni dostosować swoje wewnętrzne ramy kontroli, by uwzględnić brak dostępu do istotnych danych pierwotnych. Wprowadzili dodatkową kontrolę opartą o technikę triangulacji, by potwierdzić otrzymane zanonimizowane dane i zestawzić je ze zanonimizowanymi danymi dotyczącymi płatności, które przekazał im bank. Pomimo tej dodatkowej kontroli partnerzy wdrażający z ramienia ONZ nie byli w stanie prześledzić informacji o beneficjentach od momentu ich rejestracji do

uzyskania płatności. W opinii Trybunału stanowi to istotne niedociągnięcie w zakresie monitorowania programu pomocy pieniężnej.

53. W ramach procedur kontrolnych i zgodnie ze swoimi uprawnieniami kontrolnymi Trybunał zwrócił się do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej Turcji o udostępnienie danych pierwotnych dotyczących projektów ESSN i CCTE. Kontrolerzy spotkali się jednak z odmową i otrzymali dostęp jedynie do zanonimizowanych danych, którymi dysponują partnerzy wdrażający z ramienia ONZ. W związku z tym niemożliwe było ustalenie pełnej ścieżki kontroli poczynając od rejestracji kwalifikowalnych uchodźców aż do płatności dokonanych w ramach obu wspomnianych projektów. W załączniku VIII przedstawiono ograniczenia różnych zainteresowanych podmiotów w dostępie do danych.

Uchybienia w ramach wyników opracowanych na potrzeby instrumentu pomocy

54. Trybunał stwierdził następujące uchybienia w ramach wyników opracowanych dla instrumentu pomocy:

- a) W przypadku wyznaczonych dla instrumentu pomocy ogólnych wskaźników nie wyznaczono jeszcze wartości początkowych i docelowych, które pozwoliłyby na obiektywny pomiar osiągniętych postępów. Ponadto nie określono wartości pośrednich, służących ocenie postępów w połowie okresu funkcjonowania instrumentu pomocy;
- b) Niełatwo będzie wyodrębnić realny wkład instrumentu pomocy w osiągnięcie zagregowanych wskaźników ogólnych⁴⁰. Głównym tego powodem jest fakt, że do osiągnięcia tych samych celów przyczyniają się także dodatkowe środki UE udostępniane niezależnie od instrumentu pomocy, a także wsparcie udzielane przez rząd Turcji, niektóre państwa członkowskie UE i innych darczyńców (zob. przykładowo projekt 10 opisany w ramce 3);

⁴⁰ W przypadku takich wskaźników jak odsetek wśród uchodźców dzieci w wieku szkolnym, które nie są skolaryzowane, lub wskaźnik zakażeń głównymi chorobami zakaźnymi wśród uchodźców i społeczności przyjmujących.

- c) Ramy wyników nie dają pełnego oglądu wyników pomocy UE na rzecz uchodźców w Turcji, gdyż nie uwzględnia się w nich unijnego wsparcia udzielanego niezależnie od instrumentu pomocy;
- d) Z powodu różnic zdań z rządem Turcji brak było zagregowanych wskaźników służących do pomiaru postępów w zapobieganiu przemoc seksualnej i ze względu na płeć, przeciwdziałaniu porzucaniu nauki oraz zapewnianiu ochrony dzieciom. Kwestie te stanowiły tymczasem ważny element kilku projektów z zakresu pomocy humanitarnej. Ponadto niektóre cele i wskaźniki odnosiły się jedynie do obywateli Syrii objętych ochroną czasową i nie uwzględniały uchodźców innej narodowości;
- e) Ramy wyników opracowane dla instrumentu pomocy nie zapewniły jeszcze aktualnego oglądu osiągniętych wyników. W maju 2018 r. najbardziej aktualne sprawozdanie z monitorowania uwzględniające wskaźniki produktu (np. liczbę konsultacji medycznych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej) dotyczyło okresu od stycznia do lipca 2017 r. W sprawozdaniu tym nie było natomiast mowy o wynikach (np. odsetku uchodźców, którzy mają dostęp do służby zdrowia);
- f) Ramy wyników opracowane dla instrumentu pomocy nie zostały podane do publicznej wiadomości.

Projekty objęte kontrolą przynoszą pozytywne efekty dla uchodźców, ale w przypadku połowy z nich nie osiągnięto jeszcze spodziewanych wyników

55. Trybunał przeprowadził ocenę skuteczności skontrolowanych projektów z zakresu pomocy humanitarnej w oparciu o analizę wskaźników monitorowania, sprawozdania partnerów wdrażających z postępów w realizacji działań, sprawozdania pracowników biur terenowych DG ECHO z wizyt monitorujących, wizyty kontrolne na miejscu⁴¹ i wywiady z przedstawicielami Komisji, władzami Turcji oraz z partnerami wdrażającymi projekty

⁴¹ Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w miejscu realizacji wszystkich projektów z kontrolowanej próby oprócz projektów 5 i 7.

i beneficjentami. Sformułowane przez Trybunał wnioski przedstawiono pokrótce w załączniku IIIB.

56. Dzięki stosowanym przez Komisję procedurom wyboru projekty stanowiły rzeczywistą odpowiedź na potrzeby uchodźców (zob. pkt 21). Tym samym wszystkie skontrolowane przez Trybunał projekty pomogły zaspokoić podstawowe potrzeby uchodźców z zakresu zakwaterowania, wyżywienia, zdrowia, edukacji i ochrony. W sześciu z dziesięciu projektów uzyskano wszystkie zamierzone produkty bądź większość z nich. Jednak w przypadku połowy skontrolowanych projektów, z których część wciąż była w toku, nie osiągnięto jeszcze zakładanych wyników, określonych w momencie zatwierdzenia finansowania⁴².

57. Dwa projekty polegające na świadczeniu pomocy pieniężnej, stanowiące 83% próby Trybunału, zapewniły pomoc finansową większej liczbie beneficjentów niż początkowo planowano. Według danych partnerów wdrażających z ramienia ONZ do marca 2018 r. projektem ESSN objęto 1,2 mln beneficjentów – przy czym początkowy cel wynosił pomoc 1 mln uchodźców. Natomiast od rozpoczęcia projektu CCTE do marca 2018 r. jedną lub więcej płatności otrzymało ponad 330 000 uczniów – początkowy cel wynosił 230 000 dzieci⁴³.

58. Ze wstępnych rezultatów projektu ESSN przedstawionych w maju 2018 r. wynika, że pomógł on w zaspokojeniu podstawowych potrzeb uchodźców. Przykładowo jednym z głównych wskaźników w przypadku tego projektu jest wskaźnik strategii przetrwania, który służy do pomiaru wykorzystywania przez uchodźców negatywnych postaw zapewniających przetrwanie⁴⁴ w celu zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb. Wstępne wyniki uzyskane

⁴² Dla uściślenia: dwa projekty okazały się w pełni skuteczne (projekty 4 i 10), dwa projekty – w dużej mierze skuteczne (projekty 1 i 6), a w pięciu projektach nie osiągnięto jeszcze zaplanowanych początkowo wyników (projekty 2, 5, 7, 8 i 9).

⁴³ Według informacji od partnera wdrażającego projekt CCTE około 81% beneficjentów jest objętych także projektem ESSN, co oznacza, że oba projekty mocno się uzupełniają.

⁴⁴ Negatywne postawy zapewniające przetrwanie obejmują różne strategie – od mniej niepokojących (np. racjonowanie żywności) do bardzo niepokojących (np. praca dzieci).

w ramach projektu ESSN wskazują, że osiągnięto cel polegający na obniżeniu wskaźnika strategii przetrwania o 30%⁴⁵.

59. Wpływ projektu ESSN na poprawę poziomu życia uchodźców zależy od tego, jak ukierunkowane jest wsparcie (kto kwalifikuje się do projektu) oraz jaka jest wysokość transferów pieniężnych. Ukierunkowanie pomocy opierało się na podstawowych kryteriach demograficznych⁴⁶, tak by wsparcie trafiło do szczególnie wrażliwych uchodźców. Zastosowanie takich kryteriów wynikało z potrzeby sprawnej realizacji projektu, jako że łatwiej je sprawdzić w porównaniu z kryteriami społeczno-ekonomicznymi, np. dochodami gospodarstwa domowego.

60. Należy jednak pamiętać, że zastosowanie kryteriów demograficznych wiąże się z mniejszą precyzją i może spowodować błędne włączenie uchodźców do projektu bądź wykluczenie z niego. W związku z tym prowadzi się pomiar tzw. błędu wykluczenia (jeśli rodziny szczególnie wrażliwe nie zakwalifikowały się do pomocy) i błędu włączenia (rodziny kwalifikujące się do uzyskania pomocy spełniają kryteria demograficzne, ale nie są ubogie). Według najnowszych dostępnych danych z monitorowania⁴⁷ osiągnięto planowany cel projektu ESSN dotyczący błędu wykluczenia (4% w porównaniu z początkowym celem poniżej 10%), ale nie osiągnięto celu dotyczącego błędu włączenia (18% w porównaniu z początkowym celem na poziomie 5%).

61. Pod względem ilości przekazanych środków pieniężnych pierwotnym celem projektu było zaspokojenie wszystkich podstawowych potrzeb najbardziej wrażliwych uchodźców. Początkowo oszacowano, że wysokość wsparcia finansowego niezbędnego do zaspokojenia

⁴⁵ Sprawozdanie okresowe z realizacji projektu ESSN na dzień 31 maja 2018 r.

⁴⁶ Do wsparcia kwalifikują się gospodarstwa domowe spełniające jeden z poniższych warunków: 1. samotne kobiety (w wieku od 18 do 59 lat) bez innych członków rodziny, 2. rodzice samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko poniżej 18. roku życia bez innych członków rodziny, 3. osoby starsze powyżej 60. roku życia bez innych członków rodziny, 4. rodziny, w których co najmniej jeden członek rodziny jest osobą niepełnosprawną, 5. rodziny, w których jest co najmniej czworo dzieci, 6. rodziny, w których na każdą pełnosprawną osobę dorosłą przypada co najmniej 1,5 osoby pozostającej na jej utrzymaniu.

⁴⁷ Dane przekazane przez partnera wdrażającego z ramienia ONZ uzyskane z pierwszej rundy monitorowania po udzieleniu wsparcia.

tych potrzeb powinna wynieść 180 lir tureckich⁴⁸ miesięcznie na osobę. Po wymianie opinii z władzami Turcji kwotę tę ustalono na poziomie 100 lir tureckich⁴⁹. W czerwcu 2017 r. podwyższono ją do średnio 133 lir tureckich⁵⁰, co stanowi 74% początkowo oszacowanej wysokości. Mimo że w Turcji panuje wysoka inflacja, kwota wsparcia pozostała niezmieniona od czerwca 2017 r. Osłabia to skalę oddziaływania projektu w przypadku szczególnie wrażliwych uchodźców.

62. Przykładowe projekty, w których większość zakładanych celów została osiągnięta, opisano w **ramce 7**.

Ramka 7 – Pozytywne rezultaty niektórych projektów

Projekt 4

W ramach projektu zapewniono szkolenia dla syryjskich pracowników służby zdrowia, co zwiększyło ich zdolność do pracy w ramach tureckiego systemu opieki zdrowotnej w 15 prowincjach Turcji o największej liczbie uchodźców. Tym samym dzięki projektowi uchodźcy uzyskali większy dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej w ich własnym języku, czego rezultatem było ponad 140 000 przeprowadzonych konsultacji medycznych.

⁴⁸ Na koniec 2016 r. kwota ta odpowiadała około 50 EUR.

⁴⁹ Jedną z głównych przyczyn zmiany był brak zgody władz Turcji, by uchodźcom udzielano wsparcia na wyższym poziomie niż obywatelom Turcji, jako że takie rozwiązanie mogłoby podsycać napięcia.

⁵⁰ W czerwcu 2017 r. kwota ta odpowiadała około 33 EUR.

Projekt 10

Osiągnięto cel projektu polegający na znacznym podniesieniu odsetka kobiet i dziewcząt będących uchodźcami, które mają dostęp do bezpiecznych przestrzeni dla kobiet i dziewcząt w prowincji, w której mieszkają, i w swoim ojczystym języku. W 2017 r. w 20 sfinansowanych przez UE bezpiecznych przestrzeniach dla kobiet i dziewcząt łącznie 337 525 beneficjentek skorzystało ze świadczeń z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz otrzymało zestaw podstawowych artykułów higienicznych. Oprócz tego 194 719 beneficjentkom udzielono świadczeń dla osób, które doświadczyły przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć, oraz przekazano zestaw podstawowych artykułów higienicznych. Uzyskano osiem z dziesięciu planowanych produktów.

Zdjęcie 1 – Bezpieczna przestrzeń dla kobiet i dziewcząt w mieście Gaziantep (projekt 10)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

63. Jeśli chodzi o mniej pozytywne aspekty, Trybunał ustalił, że w przypadku czterech z pięciu skontrolowanych projektów realizowanych przez międzynarodowe organizacje pozarządowe nie osiągnięto jeszcze planowanych pierwotnie produktów lub wyników. Skomplikowane i zmienne warunki, w jakich działają międzynarodowe i krajowe organizacje pozarządowe w Turcji, pociągnęły za sobą zawieszenie, zmianę lub anulowanie planowanych działań (zob. **pkt 46**) oraz modyfikację pierwotnych wartości docelowych. Chociaż Komisja

zapewniała elastyczne wsparcie, przede wszystkim w postaci rzecznictwa na potrzeby projektów i przedłużania terminów ich realizacji, to trudności napotkane podczas wdrażania miały bezpośredni negatywny wpływ na poziom osiągnięcia rezultatów i ich terminowe uzyskanie (zob. załącznik IIIB).

WNIOSKI I ZALECENIA

64. Trybunał stwierdził, że w trudnych okolicznościach Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji doprowadził do błyskawicznego uruchomienia 3 mld euro pochodzących z budżetu unijnego oraz od państw członkowskich, co pozwoliło na niezwłoczne podjęcie działań w odpowiedzi na kryzys uchodźczy. Nie udało się jednak w pełni osiągnąć celu, jakim było skuteczne koordynowanie tych działań w ramach instrumentu. Projekty objęte kontrolą Trybunału zapewniły przydatne wsparcie na rzecz uchodźców. W większości z nich uzyskano zakładane produkty, lecz w przypadku połowy nie osiągnięto jeszcze spodziewanych wyników. Kontrolerzy stwierdzili ponadto, że można by zwiększyć wydajność projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej. W związku z tym doszli oni do wniosku, że instrument pomocy mógł działać skuteczniej, a z wydatkowanych środków można by osiągnąć lepsze efekty.

65. Komisja określiła najważniejsze potrzeby uchodźców w oparciu o kompleksową ocenę potrzeb. Z powodu różnicy zdań między Turcją a UE co do sposobu zaspokojenia najważniejszych potrzeb w zakresie infrastruktury miejskiej i wsparcia społeczno-ekonomicznego nie podjęto jednak wystarczających działań w tych obszarach. Co więcej, uznanie zarządzania migracjami za jeden z obszarów priorytetowych nie było w pełni uzasadnione.

66. Trudno było ocenić, czy środki finansowe wydane w danych obszarach priorytetowych były proporcjonalne do skali potrzeb, gdyż komitet sterujący nie określił z góry orientacyjnych kwot na poszczególne obszary. Takie podejście pozwala wprowadzić na większą elastyczność, utrudnia jednak rozliczalność, jako że nie daje możliwości porównania planowanych i rzeczywistych wydatków w danym obszarze (pkt 18–24).

Zalecenie 1 – Należy lepiej odpowiadać na potrzeby uchodźców związane z infrastrukturą miejską i wsparciem społeczno-ekonomicznym

Przekazując drugą transzę środków budżetowych na rzecz instrumentu pomocy, Komisja powinna:

- a) dopilnować, by instrument pomocy lepiej przyczyniał się do zaspokojenia potrzeb uchodźców w obszarach priorytetowych związanych z infrastrukturą miejską i wsparciem społeczno-ekonomicznym;
- b) ponownie ocenić, czy zarządzanie migracjami powinno nadal stanowić jeden z obszarów priorytetowych instrumentu pomocy;
- c) ustalić orientacyjną wysokość środków przeznaczonych na każdy obszar priorytetowy przed rozpoczęciem ich wydatkowania.

Docelowy termin wdrożenia: 31 grudnia 2019 r.

67. Komisja i państwa członkowskie szybko ustanowiły instrument pomocy od strony administracyjnej. Ponadto dzięki skutecznemu zgromadzeniu środków finansowych i dokonaniem przez Komisję wyborowi mechanizmów realizacji, którym towarzyszyło wykorzystanie wielu narzędzi finansowania i partnerów przy wdrażaniu dużych projektów, osiągnięto cel instrumentu pomocy – do końca 2017 r. zawarto umowy na kwotę 3 mld euro (zob. **pkt 25–29**).

68. Komisja wytyczyła strategiczny kierunek działania dla instrumentu pomocy w oparciu o wspólną ocenę potrzeb, zarządzanie i ramy wyników, obejmujące zarówno pomoc humanitarną, jak i pozahumanitarną. Wsparcie mogło jednak zostać udzielone w sprawniejszy sposób. W ramach instrumentu pomocy wspierano ten sam rodzaj działań w sektorze zdrowia i edukacji za pomocą różnych mechanizmów. Skomplikowało to koordynację i doprowadziło do jednoczesnego korzystania z różnych struktur zarządzania do finansowania podobnych do siebie projektów. Ponadto unijne środki finansowe wykorzystane w Turcji niezależnie od instrumentu pomocy przeznaczano po części na wsparcie tych samych obszarów priorytetowych co w ramach tego instrumentu (**pkt 31–33**).

Zalecenie 2 – Należy usprawnić wsparcie i zapewnić jego komplementarność

Na potrzeby drugiej transzy środków finansowych na rzecz instrumentu pomocy Komisja powinna opracować wspólną strategię zawierającą przejrzysty podział zadań pomiędzy różne mechanizmy i państwa członkowskie UE, tak by zapewnić większą spójność wsparcia i jego sprawniejsze udzielanie.

Docelowy termin wdrożenia: 31 grudnia 2019 r.

69. Zapewnienie komplementarności wsparcia, stanowiące deklarowany cel instrumentu pomocy, odnosi się także do powiązań między jego wymiarem humanitarnym a pozahumanitarnym. Choć w zakresie opieki zdrowotnej Trybunał stwierdził istnienie kilku wzorcowych działań, w przypadku których Komisja wspierała przejście od pomocy humanitarnej do bardziej trwałej pomocy rozwojowej, to komplementarności tej nie udało się wypracować w sposób systemowy. W czasie kontroli Trybunału nie istniały jeszcze warunki do przejścia od pomocy humanitarnej do pomocy rozwojowej w przypadku większości skontrolowanych projektów (**pkt 34–35**).

Zalecenie 3 – Należy wdrożyć strategię przejścia od pomocy humanitarnej do pomocy rozwojowej

Komisja powinna opracować i wdrożyć strategię przejścia, której ostatecznym celem będzie przekazanie zarówno działań z zakresu pomocy humanitarnej, jak i pozahumanitarnej władzom krajowym.

Docelowy termin wdrożenia: 31 grudnia 2021 r.

70. Trybunał stwierdził również możliwość poprawy wydajności projektów humanitarnych finansowanych poprzez instrument pomocy. Po pierwsze, w trakcie przeglądu wniosków o dofinansowanie Komisja nie oceniała w sposób konsekwentny i kompleksowy, czy koszty przewidziane w budżetach projektów są racjonalne. Po drugie, nawet jeśli było to zgodne z obowiązującymi ramami prawnymi, podmiotom partnerskim, które wdrażały projekty polegające na świadczeniu pomocy pieniężnej na dużą skalę, wypłacono wysokie kwoty na pokrycie kosztów pośrednich, co nie zostało wystarczająco uzasadnione. Ponadto wysokość płatności zaliczkowej nie odzwierciedlała rzeczywistych płatności dokonywanych w ramach projektów (**pkt 38–44**).

Zalecenie 4 – Należy poprawić wydajność projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej

Komisja powinna dążyć do zwiększenia wydajności dużych projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej, mając na względzie charakter i skalę tych projektów, a w szczególności podjąć następujące działania:

- a) wynegocjować zmniejszenie odsetka kosztów pośrednich wypłacanego na rzecz partnera wdrażającego z ramienia ONZ z tytułu realizacji projektu ESSN;
- b) dopilnować, by opłaty za transfery pieniężne (w projekcie ESSN) dokonywano tylko wtedy, gdy jest ona należycie uzasadniona i konieczna;
- c) wynegocjować niższy poziom płatności zaliczkowych dla podmiotów partnerskich, który będzie w większym stopniu odpowiadał przewidywanym płatnościom w ramach projektów.

Docelowy termin wdrożenia: 31 grudnia 2020 r.

71. Wydajność projektów zależy także od ich terminowej realizacji. W przypadku opóźnienia czasem przez dłuższy okres trzeba pokrywać takie koszty jak koszty najmu lokali i wynagrodzenia pracownicze. Dziewięć z dziesięciu skontrolowanych projektów musiało zostać przedłużonych – konieczne było wydłużenie okresu ich realizacji średnio o 60%. Głównym czynnikiem utrudniającym terminową realizację projektów prowadzonych przez międzynarodowe organizacje pozarządowe były trudne warunki działania (**pkt 45–46**).

Zalecenie 5 – We współpracy z władzami Turcji należy poprawić warunki, w jakich działają międzynarodowe i krajowe organizacje pozarządowe

Komisja powinna podjąć merytoryczny dialog polityczny na wysokim szczeblu z władzami Turcji w celu poprawy warunków działania międzynarodowych i krajowych organizacji pozarządowych w Turcji.

Docelowy termin wdrożenia: 31 grudnia 2019 r.

72. Komisja ustanowiła odpowiednie mechanizmy służące do monitorowania projektów z zakresu pomocy humanitarnej i dysponowała informacjami, czy realizacja postępowała zgodnie z planem. Głównym utrudnieniem był brak zgody ze strony władz tureckich, by

udostępnić pierwotny spis beneficjentów kwalifikujących się do pomocy w przypadku dwóch projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej. Wskutek tej odmowy Trybunał i Komisja nie mogły prześledzić informacji o beneficjentach od ich rejestracji do uzyskania płatności w odniesieniu do znacznej części humanitarnego wymiaru wsparcia udzielanego za pośrednictwem instrumentu pomocy (**pkt 49–53**).

73. Ramy wyników opracowane na potrzeby instrumentu pomocy są wprawdzie źródłem informacji o wynikach skonsolidowanych, ale cechują je pewne niedociągnięcia: dla wskaźników zagregowanych nie określono wartości początkowych, pośrednich ani skwantyfikowanych wartości docelowych. Sprawozdania dostępne publicznie były nieliczne, a swym zakresem nie obejmowały całej pomocy udzielanej przez UE uchodźcom w Turcji (**pkt 54**).

Zalecenie 6 – Należy wzmocnić monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji

Komisja Europejska powinna:

- a) nalegać, by władze Turcji zezwoliły na pełny dostęp partnerów wdrażających projekty polegające na świadczeniu pomocy pieniężnej do danych o kwalifikowalnych beneficjentach, tak by poprawić rozliczalność i skuteczność ram monitorowania tych istotnych projektów;
- b) dopracować przygotowane na potrzeby instrumentu pomocy ramy wyników, określając przede wszystkim wartości pośrednie, docelowe i wyjściowe dla zagregowanych wskaźników rezultatu;
- c) informować o wydatkach z unijnych mechanizmów finansowania na rzecz wsparcia uchodźców w Turcji, które nie wchodzą w zakres instrumentu pomocy.

Docelowy termin wdrożenia: 31 grudnia 2019 r.

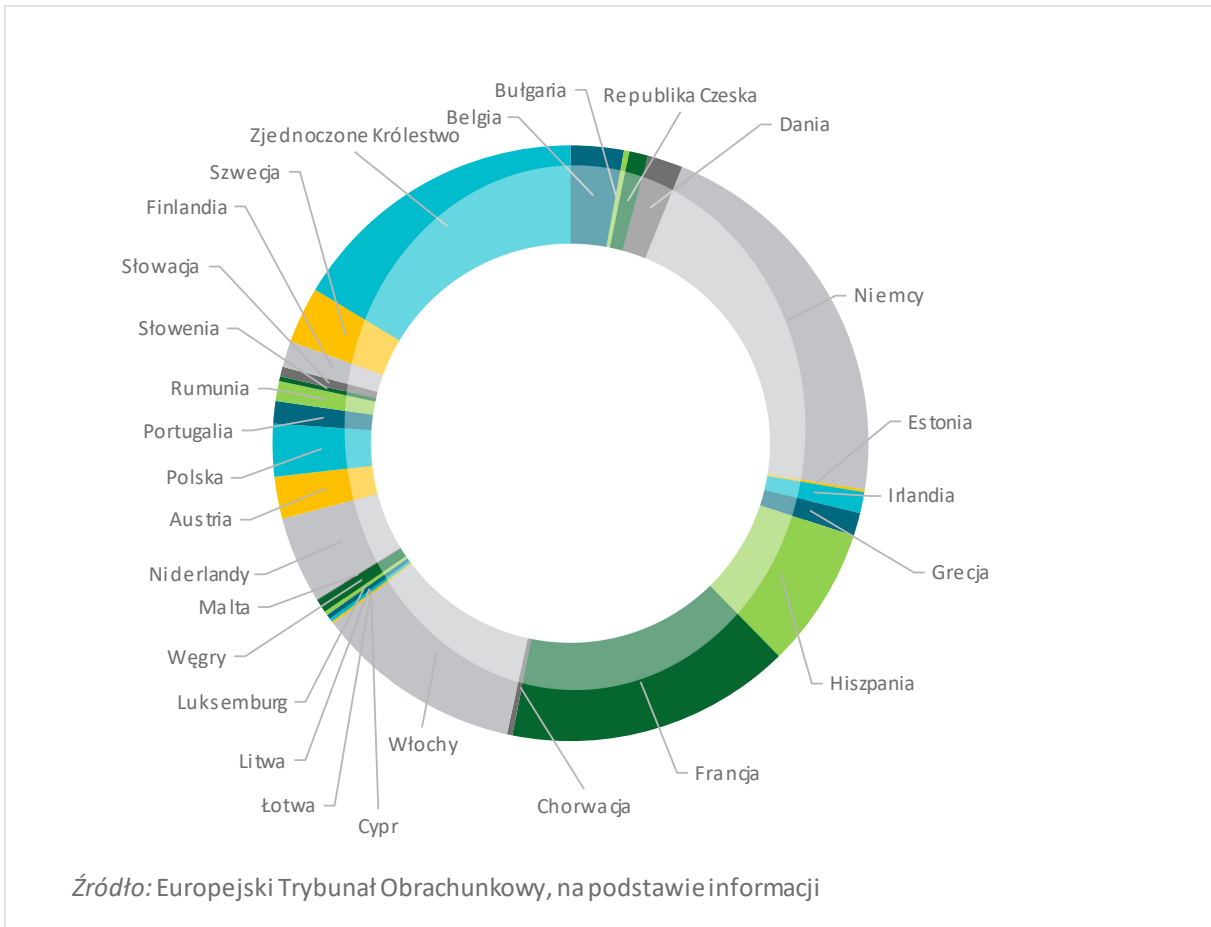
74. Wszystkie skontrolowane przez Trybunał projekty pomogły zaspokoić główne potrzeby uchodźców z zakresu zakwaterowania, żywienia, zdrowia, edukacji i ochrony. W sześciu z dziesięciu projektów uzyskano wszystkie zamierzone produkty bądź większość z nich. Jednak w przypadku połowy skontrolowanych projektów, z których część wciąż jest w toku, nie osiągnięto jeszcze przewidywanych wyników, określonych w momencie zatwierdzenia finansowania (**pkt 56–63**).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczyła Bettina JAKOBSEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 2 października 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

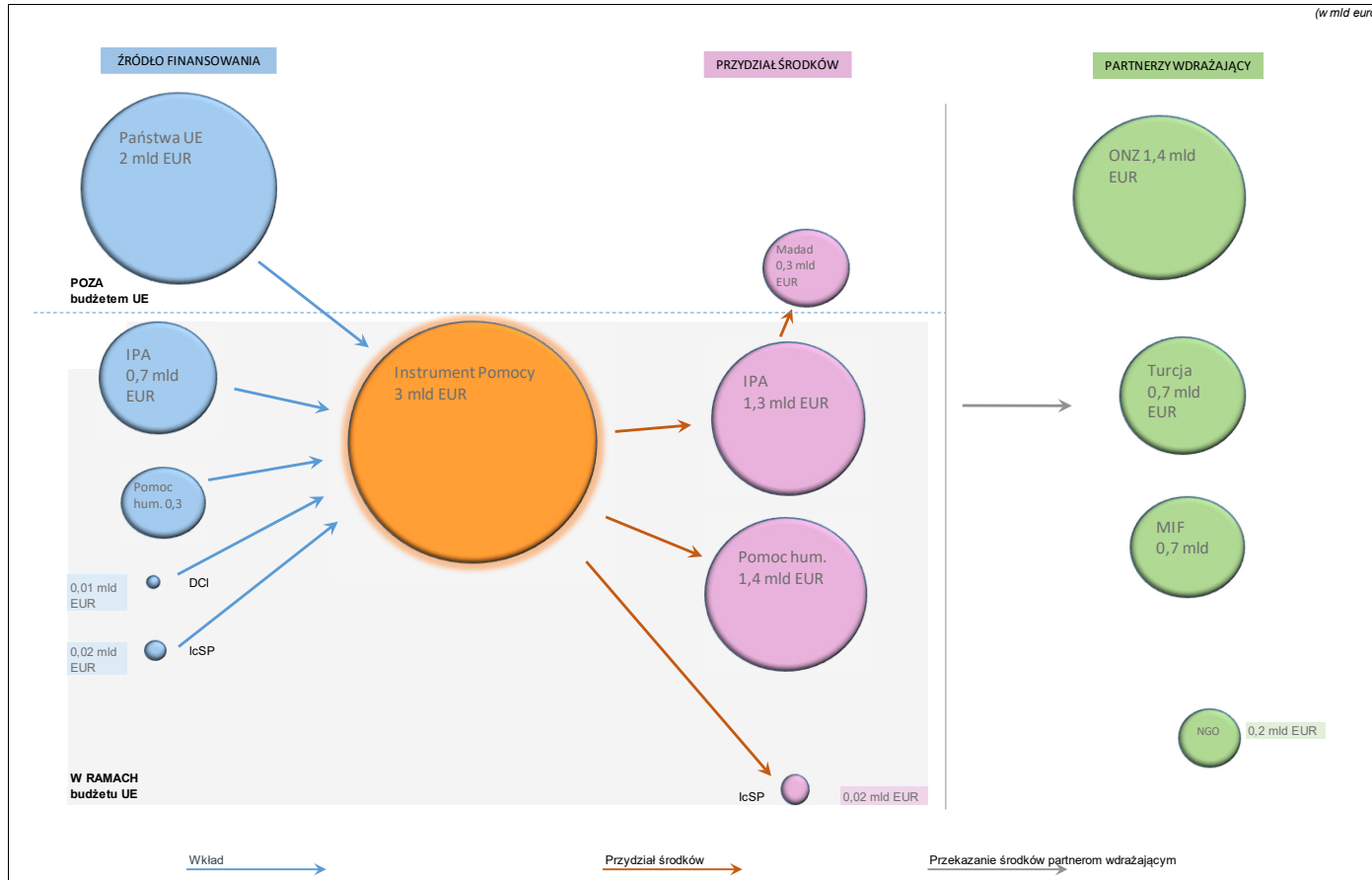
Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**Wkłady poszczególnych krajów na rzecz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji**

Wkłady poszczególnych krajów na rzecz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji (w mln EUR)			
Belgia	57,6	Litwa	5,2
Bułgaria	5,9	Luksemburg	4,3
Republika Czeska	20,4	Węgry	14,7
Dania	38,4	Malta	1,1
Niemcy	427,5	Niderlandy	93,9
Estonia	2,8	Austria	45,6
Irlandia	22,9	Polska	57,0
Grecja	25,1	Portugalia	24,4
Hiszpania	152,8	Rumunia	21,6
Francja	309,2	Słowenia	5,2
Chorwacja	5,9	Słowacja	10,5
Włochy	224,9	Finlandia	28,4
Cypr	2,3	Szwecja	61,3
Łotwa	3,5	Zjednoczone Królestwo	327,6

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji dostarczonych przez Radę Unii Europejskiej.

Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji – mechanizm koordynacji

DCI	Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju
Pomoc hum.	Pomoc humanitarna
IcSP	Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju
MIF	Międzynarodowe instytucje finansowe
IPA	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej
Państwa UE	Państwa członkowskie UE
NGO	Organizacje pozarządowe
Turcja	Władze Turcji
ONZ	Agencje ONZ

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Przegląd skontrolowanych projektów z zakresu pomocy humanitarnej

Lp.	Nazwa projektu	Sektor	Podmiot partnerski	Informacje dot. finansowania (w mln euro)					Terminy			
				Przyznane środki (w EUR)	Zakontraktowane środki (a) (w EUR)	Skorygowane zakontraktowane środki (b) (w EUR)	Różnica (b – a) (w EUR)	Wyplacone środki (w EUR)	Termin rozpoczęcia	Wstępny termin zakończenia	Termin zakończenia po przedłużeniu	Różnica (w miesiącach)
1	Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) to system transferu środków pieniężnych o różnym przeznaczeniu w celu zaspokojenia codziennych potrzeb uchodźców w Turcji	Podstawowe potrzeby	Agencja ONZ	348,0	348,0	348,0	–	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Zapewnienie ochrony i trwałych rozwiązań uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl w Turcji	Ochrona	Agencja ONZ	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Zapewnienie warunkowego transferu pieniężnego na rzecz edukacji w celu podwyższenia wskaźnika skolaryzacji i zwiększenia frekwencji szkolnej wśród dzieci będących uchodźcami	Edukacja i ochrona	Agencja ONZ	34,0	34,0	34,0	–	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Wsparcie na rzecz świadczeń opieki zdrowotnej dostosowanych do potrzeb uchodźców z Syrii i uwzględniających różnice kulturowe	Opieka zdrowotna	Agencja ONZ	10,0	10,0	10,0	–	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Zapewnienie świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej z zakresu medycyny ratunkowej osobom szczególnie wrażliwym oraz poprawa ich odporności poprzez wsparcie w zakresie zdrowia psychicznego i wymiaru psychospołecznego, świadczenia rehabilitacyjne i zapewnienie ochrony osobom, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć	Edukacja i ochrona	Międzynarodowe NGO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Ułatwienie dostępu do świadczeń zdrowotnych i psychospołecznych dla uchodźców	Opieka zdrowotna	Międzynarodowe NGO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Pomoc humanitarna w odpowiedzi na sytuację nadzwyczajną uchodźców z Syrii w Turcji	Edukacja i ochrona	Międzynarodowe NGO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Zniwelowanie ryzyka związanego z najważniejszymi aspektami zapewnienia uchodźcom ochrony poprzez ukierunkowane działania informacyjne, rozbudowę systemów odsyłania do właściwych służb i udzielanie wyspecjalizowanego wsparcia w zakresie ochrony	Ochrona	Międzynarodowe NGO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Mechanizm reagowania obejmujący wiele podmiotów i sektorów poprawia dostęp do wysokiej jakości świadczeń sprzyjających włączeniu społecznemu, zapewnianych szczególnie wrażliwym uchodźcom z Syrii i innych krajów przebywającym w Turcji, w tym osobom niepełnosprawnym (miasta Izmir i Stambuł)	Opieka zdrowotna	Międzynarodowe NGO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Wsparcie na rzecz zapewnienia szczególnie wrażliwym kobietom i dziewczętom będącym uchodźcami dostępu do świadczeń z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz świadczeń dla osób, które doświadczyły przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć	Edukacja i ochrona	Agencja ONZ	9,0	9,0	9,0	–	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	–

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji według stanu na kwiecień 2018 r.

ZAŁĄCZNIK IIIB**Wyniki osiągnięte w ramach skontrolowanych projektów**

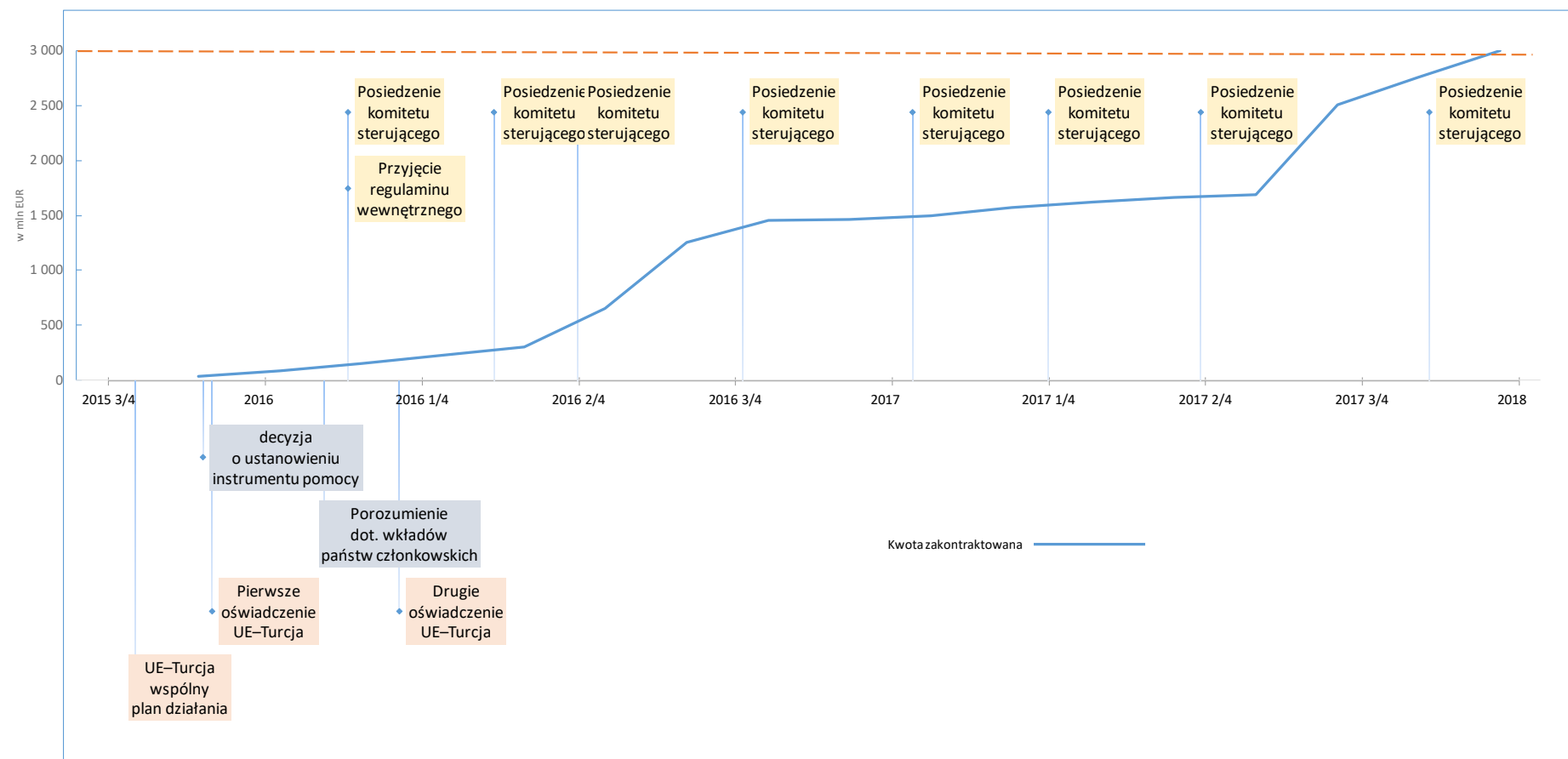
Lp.	Nazwa projektu	Sektor	Podmiot partnerski	Koncepcja			Realizacja		Skuteczność		Strategia przejścia / wyjścia
				Adekwatność	Terminowość	Budżet	Uzyskane produkty	Osiągnięte wyniki			
1	Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) to system transferu środków pieniężnych o różnym przeznaczeniu w celu zaspokojenia codziennych potrzeb uchodźców w Turcji	Podstawowe potrzeby	Agencja ONZ								
2	Zapewnienie ochrony i trwałych rozwiązań uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl w Turcji (rezultat 1: weryfikacja)	Ochrona	Agencja ONZ							Nie dotyczy	
	Zapewnienie ochrony i trwałych rozwiązań uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl w Turcji (rezultaty 2–4: rejestracja i działania na rzecz zapewnienia ochrony)										
3	Zapewnienie warunkowego transferu pieniężnego na rzecz edukacji w celu podwyższenia wskaźnika skolaryzacji i zwiększenia frekwencji szkolnej wśród dzieci będących uchodźcami	Edukacja i ochrona	Agencja ONZ						Brak danych		
4	Wsparcie na rzecz świadczeń opieki zdrowotnej dostosowanych do potrzeb uchodźców w Syrii i uwzględniających różnice kulturowe	Opieka zdrowotna	Agencja ONZ								
5	Zapewnienie świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej z zakresu medycyny ratunkowej osobom szczególnie wrażliwym oraz poprawa ich odporności poprzez wsparcie w zakresie zdrowia psychicznego i wymiaru psychospołecznego, świadczenia rehabilitacyjne i zapewnienie ochrony osobom, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć	Edukacja i ochrona	Międzynarodo we NGO								
6	Ułatwienie dostępu do świadczeń zdrowotnych i psychospołecznych dla uchodźców	Opieka zdrowotna	Międzynarodo we NGO								
7	Pomoc humanitarna w odpowiedzi na sytuację nadzwyczajną uchodźców z Syrii w Turcji	Edukacja i ochrona	Międzynarodo we NGO								
8	Zniwelowanie ryzyka związanego z najważniejszymi aspektami zapewnienia uchodźcom ochrony poprzez ukierunkowane działania informacyjne, rozbudowę systemów odsyłania do właściwych służb i udzielanie wyspecjalizowanego wsparcia w zakresie ochrony	Ochrona	Międzynarodo we NGO								
9	Mechanizm reagowania obejmujący wiele podmiotów i sektorów poprawia dostęp do wysokiej jakości świadczeń sprzyjających włączeniu społecznemu, zapewnianych szczególnie wrażliwym uchodźcom z Syrii i innych krajów przebywającym w Turcji, w tym osobom niepełnosprawnym (miasta Izmir i Stambuł)	Opieka zdrowotna	Międzynarodo we NGO								
10	Wsparcie na rzecz zapewnienia szczególnie wrażliwym kobietom i dziewczętom będącym uchodźcami dostępu do świadczeń z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz świadczeń dla osób, które doświadczyły przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć	Edukacja i ochrona	Agencja ONZ								

Adekwatność	Terminowość	Budżet	Uzyskane produkty	Osiągnięte wyniki	Przejście
Satysfakcjonująca	Bez przedłużenia	Wykorzystano >80%	Wszystkie	Wszystkie	Wykonane
W dużej mierze satysfakcjonująca	Przedłużenie – bez wpływu na działania	Nie dotyczy	Większość	Większość	Ustalone
W większości niesatysfakcjonująca	Nie dotyczy	Wykorzystany w niewielkim stopniu	Nieliczne	Nieliczne	W trakcie ustaleń
Niesatysfakcjonująca	Przedłużenie – wpływ na działania	Dodatkowe finansowanie	Brak	Brak	Nie zaplanowano

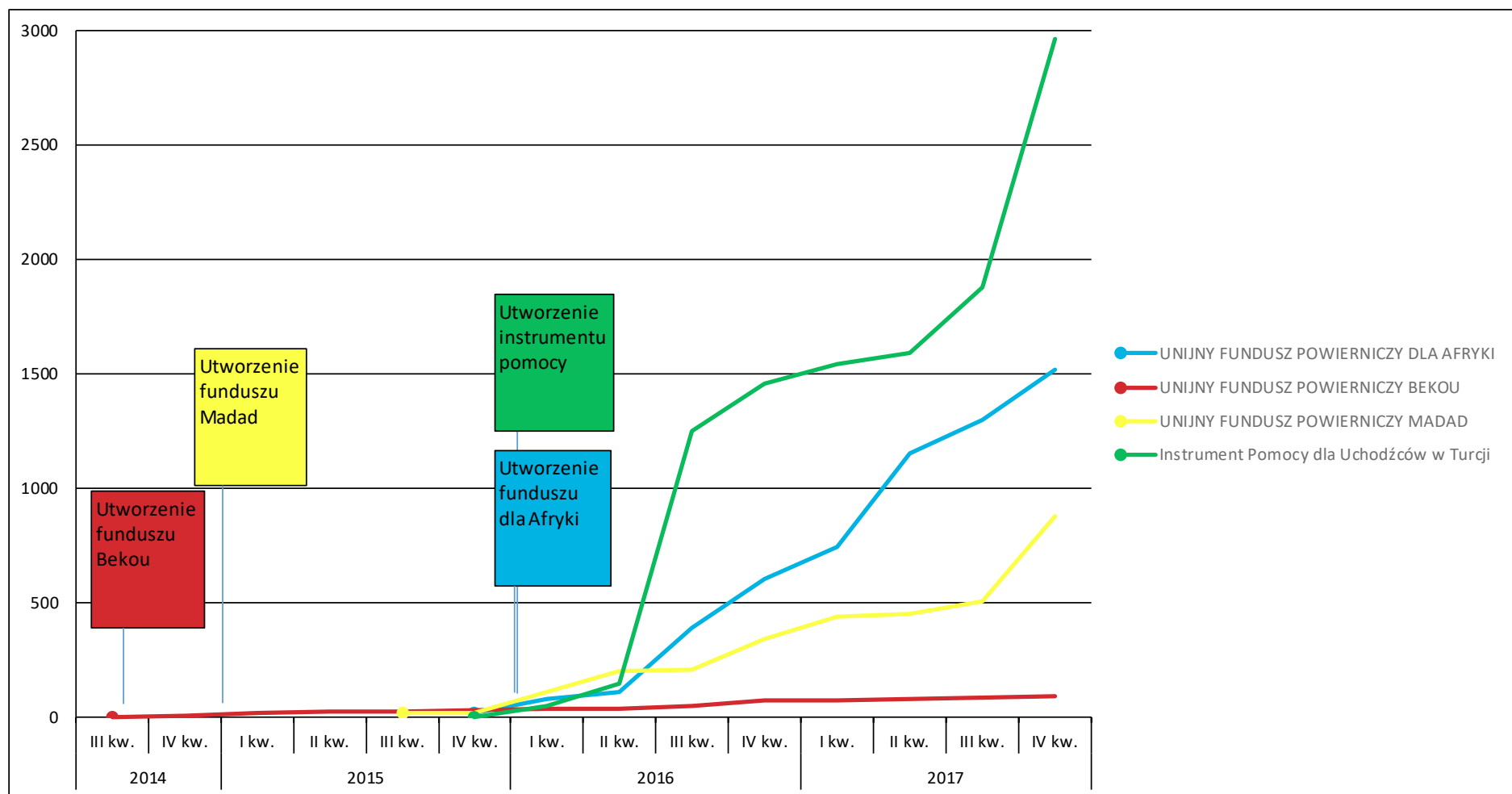
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK IV**Wykaz wywiadów przeprowadzonych w ramach kontroli w Turcji w 2018 r.**

Wizyta	Nazwa podmiotu objętego wizytą
22 stycznia	Delegatura Unii, ambasador, biuro DG ECHO
22 stycznia	Światowy Program Żywnościowy
23 stycznia	Wspólna jednostka zarządzająca projektem ESSN
23 stycznia	Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)
23 stycznia	Ministerstwo Zdrowia
24 stycznia	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
24 stycznia	Fundusz Ludnościowy ONZ (UNFPA)
24 stycznia	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Dyrekcja Generalna ds. Zarządzania Migracją
24 stycznia	Międzynarodowy Korpus Medyczny
24 stycznia	Ministerstwo Edukacji Narodowej
25 stycznia	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)
25 stycznia	Bank rozwoju – Kreditanstalt für Wiederaufbau
25 stycznia	Bank Światowy
25 stycznia	Prezydencja ds. zarządzania w sytuacjach klęsk żywiołowych i w sytuacjach nadzwyczajnych (AFAD)
25 stycznia	Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF)
25 stycznia	Handicap International
25 stycznia	Fundusz Ludnościowy ONZ (UNFPA)
25 stycznia	Biuro DG ECHO w Stambule
26 stycznia	Beneficjenci projektów CTE i ESSN
26 stycznia	Fundacja pomocy społecznej i solidarności (SASF)
26 stycznia	Médecins du Monde
26 stycznia	Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)
29 stycznia	Centrala Tureckiego Czerwonego Półksiężycza
29 stycznia	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)
29 stycznia	Fundacja pomocy społecznej i solidarności (SASF)
30 stycznia	Beneficjenci projektów CTE i ESSN
30 stycznia	Stowarzyszenie na rzecz ogólnoświatowego wsparcia i pomocy (CARE)
30 stycznia	Biuro DG ECHO w mieście Gaziantep






























































ZAŁĄCZNIK V**Najważniejsze daty i wydarzenia związane z instrumentem pomocy**











Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK VI**Tempo zawierania umów w ramach instrumentu pomocy w porównaniu z funduszami powierniczymi UE (w mln euro)**

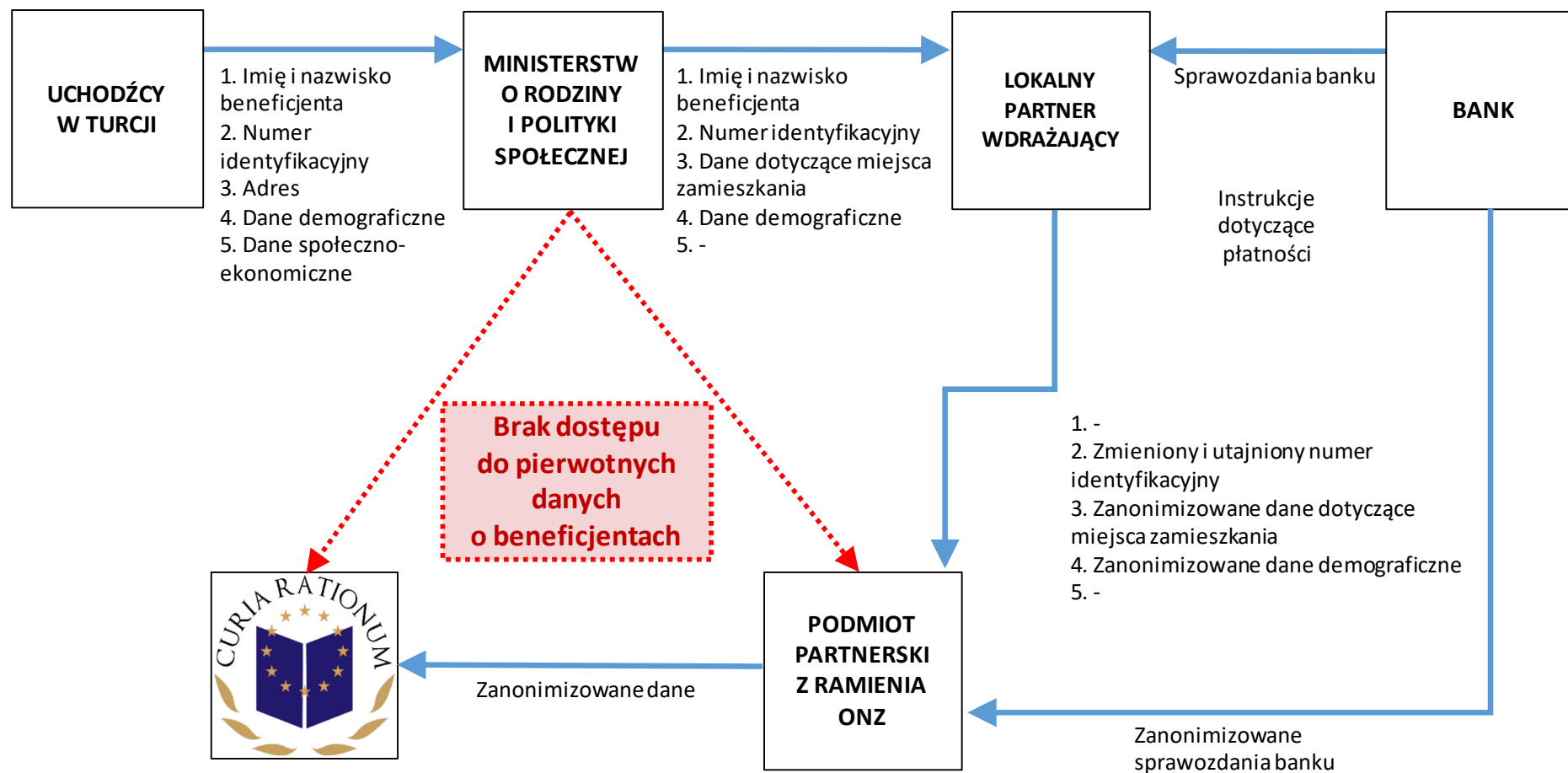
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Złożony charakter wsparcia UE dla uchodźców w Turcji – na przykładzie sektora edukacji

Źródło finansowania	Instrument	Kształcenie pozaformalne	Zabezpieczenie na zimę i bony zaspokajające podstawowe potrzeby	Ochrona dzieci	Warunkowy transfer pieniężny na rzecz edukacji	Transport szkolny	Szkolenie i zatrudnienie nauczycieli	Lekcje j. tureckiego	Wczesna edukacja	Szkolnictwo wyższe i szkolenie zawodowe	Infrastruktura szkolna	Wyposażenie szkół i przybory szkolne	Zrównoważona energia w szkołach	Inne (np. wsparcie instytucjonalne)
Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji	Instrument Pomocy – DG ECHO	 	 											
	Instrument pomocy – MADAD			 		 	 	 		   	 	  		 
	Instrument pomocy – IPA											 	  	
Finansowanie unijne (niezależnie od instrumentu pomocy)	MADAD – niezależnie od instrumentu pomocy													
	IPA – niezależnie od instrumentu pomocy													
Państwa członkowskie UE (niezależnie od instrumentu pomocy)	Niemcy – jako przykład			 			  							

	Ministerstwo Edukacji Narodowej
	UNICEF
	UNHCR
	Bank Światowy
	KfW
	Concern Worldwide
	DAAD
	Spark
	Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji
	Niemiecka Agencja Współpracy Międzynarodowej GIZ

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK VIII**Przepływ danych o beneficjentach projektu ESN i ograniczenia w dostępie do danych**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„INSTRUMENT POMOCY DLA UCHODźCÓW W TURCJI: PRZYDATNE WSPARCIE, LECZ KONIECZNE SĄ DALSZE USPRAWNIENIA, ABY ZAPEWNIĆ LEPSZE WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW”

STRESZCZENIE

III. Instrument pomocy stanowi zasadniczy element oświadczenia UE–Turcja z marca 2016 r. Oświadczenie UE–Turcja odegrało istotną rolę w rozwiązaniu poważnego kryzysu migracyjnego, który spowodował, że pod koniec 2015 r. i na początku 2016 r. Unia Europejska znalazła się pod poważną presją. Po zawarciu porozumienia w sprawie oświadczenia UE–Turcja napływ uchodźców przybywających na wyspy greckie zatrzymał się niemal z dnia na dzień, a liczba wypadków śmiertelnych w wyniku nielegalnego przekraczania granicy zmalała o ponad 95%.

Instrument pomocy jest jedynym elementem oświadczenia, który został natychmiast uruchomiony i przyniósł spójne wyniki w ciągu ostatnich dwóch lat, tym samym potwierdzając w sposób wymierny oraz widoczny dla podmiotów politycznych i ogółu społeczeństwa zdolność UE do wywiązywania się ze swoich zobowiązań. W ciągu ostatnich dwóch lat instrument pomocy stał się najważniejszą inicjatywą UE i wzorem wdrażania skoordynowanej pomocy UE w kontekście rozwoju unijnej polityki migracyjnej.

Instrument pomocy umożliwił szybkie uruchomienie w UE i państwach członkowskich pomocy na rzecz uchodźców w Turcji w wysokości 3 mld EUR dzięki wykorzystaniu w sposób skoordynowany istniejących instrumentów UE. W okresie charakteryzującym się niestabilnością polityczną, obejmującym m.in. nieudaną próbę zamachu stanu w Turcji, przeznaczono do wypłaty i zawarto umowy na kwotę 3 mld EUR, a blisko 2 mld EUR wypłacono w ciągu 20 miesięcy w pełnej zgodności z ramami proceduralnymi i prawnymi UE.

Komisja pragnie podkreślić, że w przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane wyniki. W ramach największego projektu, Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN), który stanowi 76% przydzielonych środków, w zadowalający sposób osiągnięto cele. Ponadto Komisja zauważa, że jedynie dwa projekty zakończono w okresie poddanym kontroli, ponieważ konieczne było przedłużenie większości projektów, głównie ze względu na bardzo trudne okoliczności.

IV. Komisja odnotowuje, że oba obszary priorytetowe rzeczywiście objęto programowaniem, a interwencje dotyczące infrastruktury miejskiej nie mogły mieć miejsca, ponieważ rzeczywiste projekty przedłożone przez Turcję do finansowania nie znajdowały się na odpowiednim poziomie realizacji.

V. Komisja uważa, że wsparcie podobnego rodzaju działań za pośrednictwem równoległych instrumentów umożliwiło zapewnienie komplementarności i nie doprowadziło do jakiegokolwiek powielenia lub nałożenia się działań oraz pozwoliło Komisji na szybsze reagowanie, ponieważ różne instrumenty uruchomiono w różnym czasie.

Instrument pomocy jest mechanizmem koordynacji, który ma na celu koordynację uruchamiania budżetu UE i zasobów państw członkowskich, *oraz zakłada jednoczesne* uruchomienie istniejących instrumentów.

VI. Komisja pragnie podkreślić, że istnieją inne przykłady komplementarności: przykłady w obszarze edukacji obejmują uruchomienie dotacji bezpośredniej dla Ministerstwa Edukacji Narodowej w ramach uzupełnienia warunkowego transferu pieniężnego na rzecz edukacji. W tym sektorze wsparcie udzielone na rzecz kształcenia formalnego zasadniczo dotyczyło wyeliminowania barier ekonomicznych w dostępie do szkół oraz opracowania alternatywnego programu nauczania dla dzieci, które nie uczęszczają do szkoły.

W zakresie opieki zdrowotnej wysiłki dotyczące koordynacji doprowadziły do stopniowego włączenia przychodni prowadzonych przez międzynarodową organizację pozarządową do systemu placówek służby zdrowia dla migrantów kierowanego przez Ministerstwo Zdrowia.

W ramach drugiej transzy przejście na ESSN należy uzupełnić dopasowanym wsparciem społeczno-gospodarczym po przeprowadzeniu kompleksowego profilowania beneficjentów ESSN.

VII. Komisja pragnie podkreślić, że w nawiązaniu do zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które zamieszczono w poprzednim sprawozdaniu z audytu, obecnie przy przeprowadzaniu oceny wniosków budżety są systematycznie analizowane.

Od końca 2017 r. ocena ta jest należycie odzwierciedlana w obowiązkowej tablicy wskaźników, którą należy uzupełnić przed przyznaniem jakiegokolwiek dotacji. Dotacje na rzecz projektów objętych próbą na potrzeby niniejszego sprawozdania zostały przyznane przed końcem 2017 r.

Komisja jest zobowiązana do przestrzegania obowiązujących postanowień FAFA¹, w której ustanowiono wyraźne poziomy płatności zaliczkowych i kosztów pośrednich, mogące wynosić nawet 7%. Ponieważ jednak agencja ONZ ogólnie zmniejszyła swoje pośrednie koszty wsparcia z 7% do 6,5%, pośrednie koszty wsparcia dotyczące drugiej umowy ESSN również zostały zmniejszone. Komisja nadal wzywa partnerów do obniżenia poziomów kosztów pośrednich dotyczących operacji gotówkowych na dużą skalę, jednak zmniejszenie kosztów jest możliwe jedynie wtedy, gdy partner wyrazi na to zgodę.

VIII. Ponieważ Komisja nie może zawrzeć umowy bezpośrednio z podmiotem rządowym, zgodnie z ramową umową finansowo-administracyjną stosunek umowny zachodzi pomiędzy Komisją i organizacją międzynarodową. W związku z tym dane nie są bezpośrednio wymieniane z Komisją, ale za pośrednictwem partnera do celów monitorowania.

Komisja zauważa, że ze względu na ograniczenia prawne dotyczące przepisów o ochronie danych osobowych partnerzy nie mają pełnego dostępu do danych beneficjenta. Biorąc pod uwagę te ograniczenia, partnerzy opracowali jednak możliwie najbardziej solidne systemy.

W przypadku ESSN, programu pomocy pieniężnej, dane wymieniane z partnerami za pośrednictwem lokalnego partnera wdrażającego umożliwiają przeprowadzenie rzetelnych kontroli.

Ponadto partnerzy i Komisja nadal zwracają się do władz Turcji o lepszy dostęp do danych. W ostatnich miesiącach poczyniono postępy w tym obszarze, np. udzielono partnerom dostępu do platformy finansowej.

IX. Wskaźniki i cele są finalizowane, a sprawozdania dostępne publicznie były nieliczne, ponieważ monitorowanie instrumentu pomocy nadal znajdowało się w fazie pilotażowej.

Zgodnie z ramami prawnymi instrumentu pomocy Komisja ma obowiązek przedstawiania sprawozdań wyłącznie na temat wyników instrumentu pomocy. Komisja stosuje inne narzędzia w celu przedstawiania sprawozdań na temat ogólnej pomocy dla Turcji.

X. Istotne jest, aby uwzględnić ambicję, złożoność i bezprecedensową skalę projektów. Wprowadzenie korekt do ram czasowych, budżetu lub produktów/wyników stanowi niezbędne dostosowanie służące osiągnięciu celów.

W ramach największego projektu, ESSN, stanowiącego 76% przydzielonych środków, w zadowalający sposób osiągnięto cele. Szybkie zwiększenie zakresu tego projektu, jak również jego skuteczność w docieraniu do ludności nadal mają charakter bezprecedensowy.

XI. Komisja przyjmuje wszystkie zalecenia.

¹ FAFA: Ramowa umowa finansowo-administracyjna zawarta pomiędzy Wspólnotą Europejską a Organizacją Narodów Zjednoczonych w 2003 r.

Tiret czwarte: Chociaż ESSN i CCTE już są bardzo opłacalne pod względem norm humanitarnych, Komisja będzie negocjować ze swoimi partnerami najniższe możliwe koszty pośrednie (zob. punkt VII powyżej oraz zalecenie 4 lit. a).

Tiret piąte: Komisja będzie nadal współpracować z władzami Turcji w celu poprawy warunków działania międzynarodowych i krajowych organizacji pozarządowych w Turcji.

WSTEP

7. Komisja pragnie podkreślić, że w ramach instrumentu pomocy istnieją dwie transze, które mają zostać objęte programowaniem i umowami odpowiednio w latach 2016–2017 i 2018–2020. Oznacza to, że ocenę przekształcenia instrumentu pomocy i strategii wyjścia należy przeprowadzać z uwzględnieniem istnienia drugiej transzy.

10. Komisja zauważa, że posłów do Parlamentu Europejskiego zaprasza się na posiedzenie komitetu sterującego i regularnie uczestniczą oni w tych posiedzeniach, tym samym zapewniając większą rozliczalność instrumentu pomocy.

UWAGI

19.

c) Komisja zauważa, że potrzeby uchodźców o pochodzeniu innym niż syryjskie zakwalifikowano w ramach obu wymiarów instrumentu pomocy, przestrzegając jednolitego podejścia do wszystkich uchodźców, niedyskryminującego różnych narodowości / różnego pochodzenia.

Ramka 1 – Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) – innowacyjny projekt opracowany z myślą o sprostaniu potrzebom uchodźców

Komisja pragnie podkreślić innowacyjny i ambitny charakter ESSN, która dociera już do ponad 1,3 mln beneficjentów i tym samym w zadowalający sposób osiągnęła swoje cele.

28.

a) Komisja pragnie potwierdzić, że umowy dotyczące przedmiotowych projektów zawarto zgodnie z obecnymi ramami prawnymi.

32. Komisja uważa, że wsparcie podobnych rodzajów działań za pośrednictwem równoległych instrumentów umożliwiło zapewnienie komplementarności i nie doprowadziło do jakiegokolwiek powielenia lub nałożenia się działań. Pozwoliło to Komisji na szybsze reagowanie, ponieważ różne instrumenty uruchomiono w różnym czasie, co ma kluczowe znaczenie dla interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych.

Ponadto stosowanie różnych instrumentów z różnymi partnerami wdrażającymi, aby wykonywać podobne działania w tych samych sektorach w tym samym celu wynika z charakteru instrumentu pomocy, który jest mechanizmem koordynującym liczne instrumenty UE.

Ramka 3 – Przykłady finansowania podobnych działań w ramach różnych mechanizmów

Edukacja

Komisja pragnie podkreślić fakt, że pomimo złożoności procesów zarządzania i koordynacji, nie wystąpiły przypadki nakładania się lub powielania działań.

Zapewnienie ochrony

Tiret pierwsze: Komisja uważa, że przykład przywołany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w istocie podkreśla skuteczność mechanizmu koordynacji. Zamiast projektu otrzymującego podwójne finansowanie służby Komisji ściśle współpracowały ze sobą, aby zapewnić udostępnienie partnerowi odpowiedniego finansowania przeznaczonego na właściwy rodzaj działań.

Tiret drugie: Zgodnie z nadanym uprawnieniem ramy wyników opracowane na potrzeby instrumentu pomocy obejmują wyłącznie projekty finansowane w ramach instrumentu pomocy.

33. Komisja pragnie podkreślić, że wsparcie podobnego rodzaju działań za pośrednictwem równoległych instrumentów umożliwiło zapewnienie komplementarności i nie doprowadziło do jakiegokolwiek powielenia lub nałożenia się działań oraz pozwoliło Komisji na szybsze reagowanie, ponieważ różne instrumenty uruchomiono w różnym czasie.

Instrument pomocy jest mechanizmem koordynacji, który ma na celu koordynację uruchamiania budżetu UE i zasobów państw członkowskich, oraz zakłada *jednoczesne* uruchomienie istniejących instrumentów. W sprawozdaniu nie zidentyfikowano żadnych przypadków powielenia lub nałożenia się działań, co pozwala Komisji uznać, że koordynacja instrumentu pomocy była skuteczna.

34. Komisja dąży do zapewnienia maksymalnej komplementarności we wszystkich sektorach. Oprócz opieki zdrowotnej przykłady obejmują uruchomienie przez DG NEAR dotacji bezpośredniej w obszarze edukacji oraz warunkowy transfer pieniężny na rzecz edukacji dokonany przez DG ECHO.

Opracowanie wspólnych planów wdrażania byłoby bardzo czasochłonne, co podważałoby cel, jakim jest szybkie uruchomienie zasobów. Warunki w Turcji w 2016 r. oraz ogromne luki pod względem reagowania spowodowały konieczność skoncentrowania się na szybkości osiągnięcia wyników, a nie na samym procesie.

Komisja zbada możliwość poprawy komplementarności oraz spójności pomocy humanitarnej i pozahumanitarnej.

35. Komisja pragnie podkreślić następujące kwestie:

(i) Przejście i wycofanie się z pomocy humanitarnej zostało w pełni włączone do strategii dotyczącej drugiej transzy instrumentu pomocy. Tę drugą kwestię omawia się głównie na poziomie polityki/sektora, a nie na poziomie projektu. Komisja działała na podstawie zobowiązania podjętego w oświadczeniu UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r., które zostało uznane przez Radę w czerwcu 2018 r. i zgodnie z którym zostanie przeprowadzona druga transza, w związku z czym okres realizacji wykróczy poza 2018 r.

(ii) Ramy zarządzania to wewnętrzny dokument dotyczący planowania, którego celem jest ułatwienie monitorowania realizacji. W związku z tym jest to żyjący dokument, który należy dostosowywać do zmieniających się okoliczności w terenie. W ramach zarządzania wyraźnie zidentyfikowano ryzyka kontekstowe, które mogłyby stanowić zagrożenie dla procesów realizacji i przejścia. Wiele z nich faktycznie się urzeczywistniło, tym samym opóźniając proces, pomimo zastosowanych przez Komisję i jej partnerów środków ograniczających.

(iii) Przejście jest możliwe jedynie wtedy, gdy poziom realizacji projektów jest wystarczający. W przypadku większości projektów było inaczej w ciągu pierwszych 18 miesięcy, gdy większość z nich miała dopiero zostać uruchomiona. W szczególności miało to miejsce w przypadku najważniejszych projektów.

Ramka 4 – Przykłady dobrych i nieodpowiednich strategii przejścia w projektach

Akapit piąty: ESSN jest finansowana do początku 2019 r. (w zależności od tempa uruchomienia i wymiany). Proces przejścia wymaga określonego poziomu realizacji projektu oraz zdolności podmiotów, które będą zaangażowane w jego przebieg. Wczesne przejście stwarzałoby ryzyko niekontrolowanego wycofania się i wiązałoby się z potencjalnymi zakłóceniami w świadczeniu pomocy. Trwają rozmowy na temat przejścia i wycofania się, planowane w ramach drugiej transzy Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

38.

a) W nawiązaniu do najnowszego sprawozdania z audytu Komisja podjęła działania mające na celu zapewnienie, aby analiza kosztów przewidzianych w budżecie była przeprowadzana konsekwentnie i kompleksowo w odniesieniu do wszystkich wniosków o dofinansowanie. Oprócz obowiązkowej tablicy wskaźników od końca 2017 r. w jednolitym formularzu znajduje się nowe pole, w którym koszty bezpośrednie projektów dzieli się na koszty operacyjne i koszty wsparcia. Dotacje na rzecz projektów objętych próbą w niniejszym sprawozdaniu zostały przyznane przed końcem 2017 r.

b) Komisja pragnie podkreślić, że koszt w przeliczeniu na beneficjenta w ramach większości projektów zależy w szczególności od kontekstu i danego przypadku. W związku z tym analiza kosztów i zastosowanie ilościowych wartości referencyjnych jest trudne, a analiza porównawcza między wnioskami może nie zawsze być odpowiednia ze względu na charakter i rozwój świadczonej usługi, narzucone przeszkody administracyjne oraz przekształcenie modelu biznesowego.

Komisja zgadza się, że ustalenie wartości referencyjnych dla budżetów jest trudne.

Eksperti terenowi oraz urzędnicy w związku sposobu przeprowadzają ocenę oszczędności kosztowej projektów.

Ponieważ każdy projekt opiera się na określonej ocenie potrzeb ograniczonej pod względem czasu i miejsca, Komisja dokonuje oceny konkretnych projektów, jednak analiza porównawcza między wnioskami może nie zawsze być odpowiednia.

Ramka 5 – Przykłady niewystarczającej oceny racjonalności kosztów

Akapit pierwszy: Zob. odpowiedzi do pkt 38 lit. a).

Akapit drugi: W przypadku tego konkretnego projektu kosztu w przeliczeniu na beneficjenta nie można porównać między poszczególnymi dotacjami, ponieważ świadczone usługi były bardzo różne. Charakter początkowo świadczonych usług zmienił się ze świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej na rzecz znaczącej liczby beneficjentów na opiekę pooperacyjną i opiekę związaną z fizjoterapią nad mniejszą liczbą beneficjentów.

Model biznesowy również różni się w zależności od projektu: w tym przypadku model partnera polegający na zintegrowaniu świadczeń podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej w tym samym ośrodku pozwolił na zmniejszenie niektórych kosztów wsparcia, natomiast inne projekty zdrowotne wspierały różne ośrodki – dostosowane do różnego rodzaju świadczeń opieki zdrowotnej – a zatem wykazywały wyższe koszty wsparcia.

40. Komisja ma obowiązek przestrzegania postanowień ramowej umowy finansowo-administracyjnej dotyczących poziomu szczegółowości, jakiego może ona wymagać od swoich partnerów. Zmiana warunków określonych w ramowej umowie finansowo-administracyjnej zależy od zgody partnerów i nie może być narzucona jednostronnie przez Komisję. Komisja należała jednak na zebranie większej ilości informacji, w szczególności w odniesieniu do transferów na rzecz partnerów wdrażających. Dokonano tego w kontekście narracyjnych opisów kosztów.

Należy również zauważyć, że projekty z zakresu pomocy humanitarnej realizowane przez ONZ są wdrażane w ramach wykonania pośredniego po dokonaniu oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów.

42. Projekt ESSN był wewnętrznym punktem odniesienia, a kluczowe pytania zadane podczas negocjacji w sprawie jego przyjęcia stanowiły podstawę do opracowania przez Komisję wytycznych dotyczących środków pieniężnych, które to wytyczne w różnym stopniu wykorzystywano we wszystkich późniejszych programach polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej na dużą skalę. Kontekst Turcji jest bardzo specyficzny, szczególnie w odniesieniu do skali prowadzonych przez nią działań, znacznie powyżej progu 10 mln EUR, o którym mowa w wytycznych dotyczących transferów pieniężnych na dużą skalę.

43. W przypadku większości projektów z zakresu pomocy humanitarnej i rozwoju na całym świecie wkład rządów krajowych w ramach ich istniejących systemów nie mierzy się w stosunku do budżetu przeznaczonego na konkretne projekty, lecz uznaje się go za część dostępnej infrastruktury służącej do realizacji projektów.

W kontekście przejścia z zadowoleniem przyjmowane są: wkład ze strony rządu krajowego i przejmowanie kosztów. Nie może to podważać wkładów ze strony darczyńców.

44.

a) Komisja będzie dążyć do zmniejszenia kosztów pośrednich projektów pieniężnych, jak przewidziano to już w wytycznych dotyczących środków pieniężnych (zob. również pkt VII streszczenia i zalecenie 4 lit. a)).

Komisja prowadziła z partnerem negocjacje w sprawie poziomu kosztów pośrednich tego projektu, jak wykazano w odpowiedniej dokumentacji. Komisja nie może jednak ustanowić tego poziomu jednostronnie. Postanowienia ramowej umowy finansowo-administracyjnej przewidują, że poziom kosztów pośrednich może sięgać nawet 7%, natomiast przepisy wewnętrzne partnera – które modyfikować może jedynie jego zarząd – przewidują, że koszty pośrednie należy określić na 7% i 6,5% od końca 2017 r., w związku z czym możliwości negocjacji były ograniczone.

b) Należy podkreślić wartość dodaną partnerstwa lokalnego, które było niezbędnym warunkiem wstępnym dla powodzenia projektu. Platforma opracowana przez lokalnych partnerów gwarantuje uwzględnienie kluczowych aspektów związanych z rozliczalnością wobec osób, które ucierpiały, umożliwiając śledzenie informacji o beneficjentach i terminowe informowanie beneficjentów. Platforma ta jest również narzędziem wykorzystywanym, aby powiadomić beneficjentów o ich szczególnej sytuacji, jeżeli wykryte zostaną nieprawidłowości w płatnościach.

Odsetek opłaty pobieranej od partnera odpowiedzialnego za zarządzanie platformą jest normalną praktyką w przypadku programów transferów pieniężnych z udziałem ONZ. Pobieranie takich samych opłat w ramach programu CCTE pociągałoby za sobą powielanie finansowania: opłaty tej nie uwzględniono w programie CCTE właśnie dlatego, że Komisja nie wyraziłaby zgody na dwukrotne uiszczanie opłaty za tę samą usługę.

c) Dołożono wszelkich starań, aby wynegocjować niższe poziomy zaliczkowania, ale nie zaakceptowali tego partnerzy, a Komisja nie mogła narzucić ich jednostronnie. Komisja ma obowiązek przestrzegania postanowień ramowej umowy finansowo-administracyjnej.

45. Komisja pragnie przypomnieć znaczenie elastyczności podczas realizacji projektów celem umożliwienia partnerom realizacji projektów w terenie, bez względu na wyzwania prawne/administracyjne bądź operacyjne, które mogą wystąpić. Bezkosztowe przedłużanie niekoniecznie stanowi opóźnienie jako takie – jest to mechanizm zapewniający i dostosowujący wdrożenie projektu w często niekorzystnych i trudnych warunkach. Bez takich przedłużeń osiągnięcie celów może być poważnie ograniczone, co może prowadzić do marnotrawstwa zasobów, czyli braku wydajności.

Przedłużanie projektów nie wpływa systematycznie na wydajność projektu ani nie zmniejsza środków finansowych dostępnych dla beneficjentów końcowych. W przypadku skontrolowanych projektów, których czas trwania przedłużono, przedłużenia te były poddane uważnemu monitorowaniu. Przedłużenia mogą mieć neutralny, a nawet pozytywny wpływ na wydajność projektów.

Ogólnie rzecz biorąc, dodatkowe koszty administracyjne związane z bezkosztowym przedłużeniem są niewielkie w porównaniu z korzyściami uzyskanymi dzięki zapewnieniu partnerowi dłuższego czasu na realizację jego działań w tak trudnych okolicznościach, w których przeszkody często wykraczają poza jego kompetencje. Ponadto uzgodnione przedłużenie terminu nie przekłada się na

wzrost kosztów administracyjnych w ujęciu łącznym, ponieważ na początku projektu niekoniecznie istnieje już pełna struktura.

46. Komisja pragnie podkreślić znaczenie przekonywania partnerów do wyboru ambitnych celów i udzielania im wsparcia przy ich realizacji. Tak było w przypadku większości projektów, a ich cele w większości osiągnięto, nawet jeżeli w niektórych przypadkach miało to miejsce z opóźnieniem.

Komisja uważa, że zezwolenie partnerom na wybór celów prowadzących do mało ambitnych wyników nie stanowi zachęty do poprawy. Równie ważne jest, aby partnerzy wiedzieli, że nie będą karani, jeżeli ustawią poprzeczkę wysoko, za to będą mieć możliwość wprowadzania zmian – w stosownych przypadkach – aby osiągnąć swoje cele.

Ramka 6 – Przykładowe opóźnienia i trudności, jakie napotkano przy realizacji projektów

Projekt 2 – Zapewnienie ochrony i trwałego wsparcia uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl w Turcji

Komisja zgadza się, że podczas realizacji projektu partner napotkał wiele trudności natury administracyjnej i technicznej. Komisja pragnie również podkreślić cele i znaczenie projektu, ponieważ proces weryfikacji na taką skalę był przedsięwzięciem bezprecedensowym, najprawdopodobniej wymagającym więcej czasu i zasobów.

Rozpoczęta weryfikacja z czasem nabrała szybszego tempa. Na początku realizacji projektu zatrudniony personel nie był jeszcze doświadczony, w związku z czym dzienna liczba wywiadów wynosiła 10–15. Wraz z postępami w projekcie personel zdobył doświadczenie pozwalające na szybszą realizację przedsięwzięcia. Obecna dzienna liczba wywiadów wynosi 20–25.

Dzięki temu liczba zweryfikowanych osób zwiększyła się z około 1 mln w czasie audytu do 1,82 mln w lipcu 2018 r.

Projekt 10 – Wsparcie szczególnie wrażliwych kobiet i dziewcząt będących uchodźcami

Komisja uzgodniła już z Ministerstwem Zdrowia jasny proces przejściowy mający na celu pełną integrację bezpiecznych przestrzeni dla kobiet i dziewcząt z siecią placówek służby zdrowia dla migrantów.

51. Dostęp do danych osobowych beneficjentów jest częścią szerszej zakrojonej debaty dotyczącej przepisów o ochronie danych. Wytyczne Komisji dla podmiotów partnerskich dotyczące transferów pieniężnych na dużą skalę stanowią, że należy wprowadzić gwarancje ochrony wszystkich danych osobowych, przestrzegając międzynarodowych i krajowych standardów ochrony danych.

52. Komisja przyjmuje do wiadomości, że występują braki w dostępie do danych osobowych (nazwisko beneficjenta), jednak pragnie zaznaczyć, że pomimo braku dostępu do nazwisk beneficjentów, partnerzy ustanowili solidne mechanizmy kontroli (zob. pkt VIII odpowiedzi). Ponadto partnerzy uzyskali autonomiczny dostęp do portalu bankowego oraz opracowali system unikalnej identyfikacji, aby ograniczyć ryzyko powstawania fałszywych wpisów (ponieważ nazwisko i numer identyfikacyjny każdego beneficjenta zastąpiono niepowtarzalnym numerem wygenerowanym przez lokalnego partnera wdrażającego).

54. Podczas przeprowadzania kontroli trwały prace nad ramami wyników opracowanymi na potrzeby instrumentu pomocy, przy czym Komisja nadal je rozwija. W ramach wyników nie ma zatem zasadniczych słabych punktów, a jedynie tymczasowe kwestie, które są stopniowo rozwiązywane.

a) Komisja zauważa, że podczas przeprowadzania kontroli wciąż trwały jeszcze prace nad ramami wyników opracowanymi na potrzeby instrumentu pomocy. Wskaźniki i cele są w trakcie finalizacji.

b) Trudno będzie wyodrębnić realny wkład instrumentu pomocy w osiągnięcie wskaźników ogólnych – jest to powszechny problem w ocenie wszystkich programów rozwoju.

c) Ramy wyników opracowane na potrzeby instrumentu pomocy mogą obejmować wyłącznie pomoc udzielaną w ramach instrumentu pomocy.

d) Komisja pragnie dodać, że decyzja o nieuwzględnieniu wskaźników ochrony w ramach wyników opracowanych na potrzeby instrumentu pomocy opierała się również na przesłance, że ochrona jest celem nadrzędnym, który ostatecznie służy ułatwieniu dostępu do usług.

e) Komisja pragnie podkreślić, że ze względu na fakt, że znaczna liczba interwencji finansowanych w ramach instrumentu pomocy rozpoczęła się dopiero w 2018 r., trudno jest przedstawić sprawozdanie z wyników w sposób kompleksowy i konstruktywny.

f) W 2017 r. ramy wyników opracowane na potrzeby instrumentu pomocy znajdowały się w fazie pilotażowej, a obecnie poddawane są przeglądowi, w związku z czym nie zostały jeszcze opublikowane.

56. Niektóre projekty nadal są w trakcie realizacji, na tym etapie nie można zatem w pełni ocenić ich skuteczności. W ocenie ich wyników należy uwzględnić wyzwania wynikające z kontekstu, jakie partnerzy napotkali w trakcie realizacji.

57. Projekt ESSN obecnie obejmuje ponad 1,3 mln uchodźców.

Na podstawie analizy danych i przeglądu projektu CCTE 1, cel dla projektu CCTE 2 zwiększono aż do 450 000 osób, opierając się na dowodach, że projekt CCTE rzeczywiście był użytecznym narzędziem docierania do dzieci, które nie uczęszczają do szkoły.

60. Komisja pragnie podkreślić znaczenie zapewnienia szybkiej realizacji, przy czym ze względu na dostępność danych kluczowe znaczenie miało zastosowanie kryteriów demograficznych, a nie społeczno-ekonomicznych. Ponadto system ESSN opracowano z myślą o przejęciu – w możliwie największym stopniu – przepisów krajowego systemu ochrony socjalnej, w związku z czym – za zgodą rządu tureckiego – uprzywilejowane były kryteria demograficzne.

Komisja pragnie także podkreślić, że według badań i ocen błędy włączenia/wykluczenia w podobnych projektach zwykle są znacznie wyższe.

61. Wartość początkową (100 lir tureckich) ustalono na podstawie wartości transferu nieprzekraczającej wartości, którą w interesie spójności społecznej najczęściej przyznaje się ubogim tureckim rodzinom w ramach rządowego systemu ochrony socjalnej (ISAS). Co więcej, obecna wartość transferu ma pozytywny wpływ, o czym świadczą różne wskaźniki wyników monitorowane przez partnera. Warto również zauważyć, że beneficjenci projektu CCTE pokrywają się z beneficjentami projektu ESSN w około 80% przypadków, tym samym skutecznie zwiększając wartość transferu dla wielu osób.

W dowolnym kontekście wartość transferu w ramach programów transferu środków pieniężnych musi być oceniona w kontekście pomocy udzielanej społecznościom przyjmującym. Pomimo niższej niż faktyczne zapotrzebowanie wartości transferu monitorowanie po przekazaniu transferów wykazało, że transfery wywarły znaczący wpływ na sytuację gospodarczą beneficjentów, a także na spożycie żywności, oraz spowodowały wyraźne zmniejszenie zależności od negatywnego mechanizmu radzenia sobie z sytuacją (spożycie żywności oraz jakość życia). Z zewnętrznej oceny projektu ESSN 1 wynika, że – według beneficjentów – objęcie gospodarstwa domowego projektem ma większe znaczenie niż odpowiedni poziom wartości transferu.

WNIOSKI I ZALECENIA

64. Komisja pragnie podkreślić, że w przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane wyniki. W ramach największego projektu – Siatki bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych (ESSN) – stanowiącego 76% przydzielonych środków, w zadowalający sposób osiągnięto cele. Ponadto Komisja zauważa, że jedynie dwa projekty zakończono w okresie

poddanych kontroli, ponieważ konieczne było przedłużenie większości projektów, głównie ze względu na bardzo trudne okoliczności.

65. Komisja kładzie nacisk na fakt, że oba obszary priorytetowe rzeczywiście objęto programowaniem, a interwencje dotyczące infrastruktury miejskiej nie mogły mieć miejsca, ponieważ rzeczywiste projekty przedłożone przez Turcję do finansowania nie znajdowały się na odpowiednim poziomie realizacji.

Zalecenie 1 – Należy lepiej odpowiadać na potrzeby uchodźców związane z infrastrukturą miejską i wsparciem społeczno-ekonomicznym

Komisja przyjmuje to zalecenie.

68. Komisja uważa, że wsparcie podobnego rodzaju działań za pośrednictwem równoległych instrumentów umożliwiło zapewnienie komplementarności i nie doprowadziło do jakiegokolwiek powielenia lub nałożenia się działań oraz pozwoliło Komisji na szybsze reagowanie, ponieważ różne instrumenty uruchomiono w różnym czasie.

Zalecenie 2 – Należy usprawnić wsparcie i zapewnić jego komplementarność

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 3 – Należy wdrożyć strategię przejścia od pomocy humanitarnej do pomocy rozwojowej

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 4 – Należy poprawić wydajność projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zauważa, że wdrożenie tego zalecenia nie zależy wyłącznie od Komisji, ale również od chęci partnerów do zaakceptowania tych warunków.

Zalecenie 5 – Wraz z władzami Turcji należy poprawić warunki, w jakich działają międzynarodowe i krajowe organizacje pozarządowe

Komisja przyjmuje to zalecenie.

72. Pomimo braku dostępu do nazwisk beneficjentów partnerzy ustanowili solidne mechanizmy kontroli. Partnerzy oraz Komisja nadal będą opowiadać się za lepszym dostępem rządu tureckiego do danych pierwotnych, z należyтым uwzględnieniem ram prawnych.

Zalecenie 6 – Należy poprawić monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a) Komisja nadal będzie współpracować z władzami Turcji w tej kwestii, aby zapewnić partnerom wdrażającym pełen dostęp do danych, z należyтым uwzględnieniem obowiązujących ram prawnych.

c) Komisja zauważa, że instrument pomocy nie jest przeznaczony do koordynowania całości wsparcia udzielanego przez UE na rzecz uchodźców w Turcji; jego zadanie w zakresie monitorowania i sprawozdawczości dotyczy wyłącznie pomocy udzielonej w ramach instrumentu pomocy. W odrębnym kontekście Komisja pracuje już nad globalnym sprawozdaniem z realizacji finansowania związanego z kryzysem migracyjnym, które uzupełni poszczególne sprawozdania w ramach instrumentu pomocy.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	17.10.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	12.7.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradiktoryjnego	2.10.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	9.11.2018

PL PDF ISBN 978-92-847-1130-7 doi:10.2865/01982 QJ-AB-18-025-PL-N
 PL HTML ISBN 978-92-847-1120-8 doi:10.2865/91 QJ-AB-18-025-PL-Q

Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji został utworzony przez UE w odpowiedzi na apel Rady Europejskiej o przeznaczenie dodatkowych, znacznych środków finansowych na wsparcie uchodźców w Turcji. Mechanizm ten służy koordynacji i usprawnieniu pomocy niesionej przez UE i państwa członkowskie. Celem kontroli Trybunału było sprawdzenie, czy instrument pomocy zapewniał skuteczne wsparcie dla uchodźców w Turcji, czego dokonano przede wszystkim za pomocą analizy zarządzania instrumentem pomocy oraz oceny rezultatów osiągniętych dotychczas w ramach jego wymiaru humanitarnego. Kontrolerzy stwierdzili, że w trudnych okolicznościach Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji doprowadził do błyskawicznego uruchomienia 3 mld euro, co pozwoliło na niezwłoczne podjęcie działań w odpowiedzi na kryzys uchodźczy. Mimo wszystko nie udało się jednak w pełni osiągnąć celu instrumentu pomocy, jakim było skuteczne koordynowanie tej odpowiedzi. Projekty skontrolowane przez Trybunał zapewniły przydatne wsparcie na rzecz uchodźców – w większości z nich uzyskano zakładane produkty, lecz w przypadku połowy nie osiągnięto jeszcze spodziewanych wyników. Kontrolerzy stwierdzili ponadto, że istnieje możliwość zwiększenia wydajności projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej. W związku z powyższym Trybunał doszedł do wniosku, że instrument pomocy mógł działać skuteczniej, a z wydatkowanych środków można by osiągnąć lepsze efekty.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.