

Relatório Especial

Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia: um apoio útil, mas são necessárias melhorias para otimizar os recursos

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

EQUIPA DE AUDITORIA

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III, competente nos domínios das ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen, que foi também o Membro relator deste relatório. Bettina Jakobsen contou com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete; Kim Storup, assessor de gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, responsável principal; Cyril Messein, responsável de tarefa e Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic e Nikolaos Zompolas, auditores.



Da esquerda para a direita: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein e Kim Storup

ÍNDICE

	Pontos
Siglas e acrónimos	
Síntese	
Introdução	1 - 11
O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia	6 - 9
O Comité Diretor do Mecanismo	10 - 11
Âmbito e método da auditoria	12 - 15
Observações	16 - 63
O Mecanismo mobilizou rapidamente um apoio significativo, mas não foi plenamente eficaz no plano da coordenação	16 - 35
O Mecanismo deu uma resposta adequada às principais necessidades dos refugiados, exceto no que se refere às infraestruturas municipais e ao apoio socioeconómico	17 - 24
O Mecanismo alcançou o seu objetivo de celebrar contratos no valor de três mil milhões de euros em dois anos	25 - 29
O Mecanismo contribuiu para uma melhor coordenação, mas a simplificação e a complementaridade da assistência não foram asseguradas de forma sistemática	30 - 35
Num contexto difícil, os projetos de ajuda humanitária ajudaram os refugiados a dar resposta às suas necessidades básicas, mas nem sempre proporcionaram a otimização dos recursos esperada	36 - 63
É possível melhorar a eficiência dos projetos	38 - 47
Verificaram-se insuficiências no acompanhamento dos projetos de ajuda em dinheiro e na medição dos resultados	48 - 54
Os projetos auditados têm impactos positivos sobre os refugiados, mas metade deles ainda não concretizou os resultados esperados	55 - 63
Conclusão e recomendações	64 - 74

- Anexo I - Contribuições nacionais para o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia
- Anexo II - Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia: um mecanismo de coordenação
- Anexo III A - Síntese dos projetos de ajuda humanitária auditados
- Anexo III B - Desempenho dos projetos auditados
- Anexo IV - Lista das entrevistas de auditoria realizadas na Turquia em 2018
- Anexo V - Principais datas e acontecimentos associados ao Mecanismo
- Anexo VI - Velocidade de contratação do Mecanismo em comparação com os fundos fiduciários da UE
- Anexo VII - Complexidade da assistência da UE aos refugiados na Turquia: o exemplo do setor da educação
- Anexo VIII - Fluxo dos dados dos beneficiários da Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE) e limitações de acesso aos dados

Respostas da Comissão

SIGLAS E ACRÓNIMOS

BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
CCTE	Transferências condicionais de dinheiro para a educação
DG ECHO	Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias
DG NEAR	Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento
DGMM	Direção-Geral turca para a gestão da migração
ICD	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento
IEP	Instrumento para a Estabilidade e a Paz
IPA	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
ONG (internacional)	Organização não governamental (internacional)
ONU	Organização das Nações Unidas
RSSE	Rede de Segurança Social de Emergência

SÍNTESE

- I. O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia é a resposta da UE ao apelo do Conselho Europeu no sentido de disponibilizar financiamento adicional significativo para apoiar os refugiados na Turquia. Trata-se de um mecanismo destinado a coordenar e racionalizar um montante de 3 mil milhões de euros concedidos pela UE e os seus Estados-Membros. O apoio abrange atividades de ajuda humanitária e não humanitária, com uma dotação financeira de 1,4 mil milhões de euros e 1,6 mil milhões de euros, respetivamente. O mecanismo visa reforçar a eficiência e a complementaridade do apoio prestado aos refugiados e às comunidades de acolhimento na Turquia.
- II. A auditoria do Tribunal examinou se o Mecanismo prestou um apoio eficaz aos refugiados na Turquia, centrando-se na gestão da primeira parcela do Mecanismo e nos resultados alcançados até ao momento pela sua vertente humanitária.
- III. O Tribunal constatou que, num contexto difícil, o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia rapidamente mobilizou 3 mil milhões de euros do orçamento da UE e de contribuições dos Estados-Membros da UE a fim de dar uma resposta rápida à crise dos refugiados. No entanto, não atingiu plenamente o seu objetivo de coordenar esta resposta de forma eficaz. Os projetos auditados prestaram um apoio útil aos refugiados. A maioria concretizou as suas realizações, mas metade ainda não produziu os efeitos esperados. Além disso, o Tribunal detetou que é possível aumentar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro. Conclui, assim, que o Mecanismo poderia ter sido mais eficaz e que poderia obter uma melhor otimização dos recursos.
- IV. A Comissão identificou as necessidades prioritárias dos refugiados com base numa avaliação exaustiva das necessidades. No entanto, desacordos entre a Turquia e a UE sobre a forma de dar resposta às necessidades prioritárias nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico levaram a que estes domínios não fossem suficientemente abrangidos.
- V. O Mecanismo apoiou atividades semelhantes nos setores da saúde e da educação através de instrumentos diferentes, o que complicou a coordenação e resultou na utilização paralela de diferentes estruturas de gestão para financiar projetos semelhantes.

VI. Embora o Tribunal tenha detetado alguns bons exemplos no setor da saúde, domínio em que a Comissão apoiou a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento mais duradoura, esta complementaridade não foi assegurada de forma sistemática.

VII. O Tribunal constatou igualmente que é possível melhorar a eficiência dos projetos de ajuda humanitária financiados pelo Mecanismo. Em primeiro lugar, ao analisar as propostas de projetos, a Comissão não avaliou de forma coerente e abrangente a razoabilidade dos custos orçamentados. Em segundo lugar, mesmo que estivessem em conformidade com o quadro jurídico, os custos indiretos pagos aos parceiros que executam grandes projetos de ajuda em dinheiro eram elevados e o nível dos adiantamentos não estava em conformidade com as saídas de tesouraria reais dos projetos.

VIII. A Comissão instituiu medidas adequadas para acompanhar os projetos de ajuda humanitária. A principal limitação foi a recusa das autoridades turcas em permitirem o acesso aos dados dos beneficiários dos dois projetos de ajuda em dinheiro. Com efeito, nem a Comissão nem o TCE conseguiram seguir os beneficiários dos projetos desde o seu registo até ao pagamento.

IX. O quadro de resultados do Mecanismo, que permite obter informações sobre os resultados consolidados, estava ainda em desenvolvimento, faltando ainda concluir as bases de referência, os objetivos intermédios e as metas quantificadas dos indicadores de alto nível. As informações divulgadas ao público eram limitadas e não abrangiam a totalidade da assistência da UE aos refugiados na Turquia.

X. Todos os projetos de ajuda humanitária auditados ajudaram os refugiados a satisfazerem as suas necessidades, sobretudo através da assistência em dinheiro. A maioria produziu a totalidade ou a maior parte das realizações pretendidas. No entanto, metade ainda não concretizou os efeitos esperados e nove em cada dez tiveram de ser prorrogados. A dificuldade do ambiente operacional foi o principal fator que prejudicou a execução oportuna dos projetos geridos por ONG internacionais.

XI. No relatório formulam-se seis recomendações para que a segunda parcela do orçamento do Mecanismo seja utilizada com maior eficiência e eficácia. A Comissão deve:

- dar uma melhor resposta às necessidades dos refugiados nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico;
- melhorar a simplificação e a complementaridade da assistência;
- executar uma estratégia para assegurar a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento;
- melhorar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro;
- com as autoridades turcas, dar resposta à necessidade de melhorar o ambiente operacional das ONG internacionais;
- intensificar o acompanhamento e a elaboração de relatórios do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia.

INTRODUÇÃO

1. A Turquia e a UE estão ligadas por um acordo de associação desde 1963. O Conselho Europeu concedeu à Turquia o estatuto de país candidato à adesão à UE em dezembro de 1999 e as negociações de adesão tiveram início em 2005. A Turquia é, de longe, o maior beneficiário do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), que a UE utiliza para preparar os países candidatos à adesão à UE, com uma dotação de mais de 9 mil milhões de euros para o período de 2007-2020¹.

2. Pela sua localização geográfica, a Turquia é um país de acolhimento e de trânsito para muitos refugiados. Devido ao aumento dos fluxos migratórios, principalmente decorrente do conflito na Síria, a Turquia acolhe a maior população de refugiados em todo o mundo: quase 4 milhões de pessoas². Este número inclui cerca de 3,5 milhões de sírios, dos quais aproximadamente 94% vivem fora dos campos de refugiados³. Desde o início da crise, a Turquia tem prestado um apoio significativo e continuado aos refugiados.

¹ Ver o Relatório Especial nº 7/2018 do TCE, "Assistência de pré-adesão prestada pela UE à Turquia: poucos resultados até à data".

² *Fonte:* ACNUR, situação em 31 de maio de 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ A própria Turquia apenas concede o estatuto de refugiados às pessoas afetadas por acontecimentos ocorridos na Europa. Concedeu um estatuto especial aos sírios em 2013, conferindo-lhes o estatuto de "cidadãos sírios sob proteção temporária". Salvo especificação em contrário, no presente relatório o termo "refugiado" refere-se a todas as pessoas que procuram proteção internacional ou temporária.

temporária e as respetivas comunidades de acolhimento turcas e b) melhorar a cooperação, com o objetivo de impedir os fluxos de migração irregular para a UE.

5. A primeira ação a empreender pela UE ao abrigo do Plano de Ação Conjunto consistia em mobilizar um montante substancial de fundos para apoiar a Turquia a enfrentar o desafio que representava a presença de cidadãos sírios sob proteção temporária⁵. Os fundos deveriam ser mobilizados de forma tão flexível e rápida quanto possível. Em resposta a esta exigência, a Comissão criou o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia.

O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia

6. Este é um mecanismo de coordenação destinado a ajudar a Turquia a "dar resposta às necessidades humanitárias e de desenvolvimento imediatas dos refugiados e das suas comunidades de acolhimento, bem como das autoridades nacionais e locais, para gerir e fazer face às consequências do afluxo de refugiados". Os seus objetivos consistem em coordenar e racionalizar as ações financiadas a partir do orçamento da União e de contribuições bilaterais dos Estados-Membros e reforçar a eficiência e a complementaridade do apoio prestado aos refugiados e às comunidades de acolhimento na Turquia⁶. O Mecanismo é um instrumento de centralização inovador, diferente de outros mecanismos de centralização utilizados na UE, tais como os fundos fiduciários da UE⁷ (ver ***quadro 1***).

⁵ O texto integral do Plano de Ação Conjunto está disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm

⁶ Artigos 1º e 2º da Decisão da Comissão (C (2015) 9500) com a redação que lhe foi dada pela Decisão da Comissão de 10 de fevereiro de 2016.

⁷ Um "Fundo Fiduciário" é um "meio jurídico com uma estrutura financeira distinta que reúne os fundos de vários doadores que financiam conjuntamente uma ação com base em objetivos e em formatos de comunicação acordados em comum" (fonte: Documento de trabalho XI - Fundo Fiduciário da UE - Projeto de orçamento geral da União Europeia do exercício de 2018).

Quadro 1 - Comparação das principais características do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia com os fundos fiduciários da UE

	Mecanismo	Fundos fiduciários da UE
Dentro do orçamento da UE	X	
Mecanismo de centralização	X	X
Contribuições fixas dos doadores	X	
Aberto a doadores de países terceiros		X
Responsável pela seleção dos projetos		X
Quadro de resultados específico	X	X
Contas anuais específicas		X

Fonte: TCE.

7. Criado em 1 de janeiro de 2016, o Mecanismo dispõe de um orçamento de 3 mil milhões de euros para ser utilizado em 2016 e 2017⁸. Deste montante, mil milhões de euros são financiados pelo orçamento da UE e 2 mil milhões de euros pelos Estados-Membros da UE⁹ (o anexo I apresenta as contribuições nacionais para o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia). O apoio abrange atividades de ajuda humanitária e não humanitária, com uma dotação financeira de 1,4 mil milhões de euros e 1,6 mil milhões de euros, respetivamente. O Mecanismo coordena o financiamento proveniente dos diferentes instrumentos existentes (ver **quadro 2**).

⁸ Artigos 4º e 9º da Decisão da Comissão (C (2015) 9500) com a redação que lhe foi dada pela Decisão da Comissão de 10 de fevereiro de 2016.

⁹ Os Estados-Membros da UE contribuíram com estes 2 mil milhões de euros sob a forma de receitas afetadas externamente ao orçamento da UE, tendo esse montante sido imputado às rubricas orçamentais do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e da ajuda humanitária. Em termos jurídicos, o Mecanismo é assim inteiramente financiado pelo orçamento da UE.

Quadro 2 — Fontes de financiamento do Mecanismo

Instrumentos de financiamento (em milhões de euros)	Rubrica orçamental da UE	Orçamento da UE (a)	Contribuições dos Estados-Membros (b)	Orçamento total ao abrigo do Mecanismo (a+b)
Ajuda humanitária (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrumento de Assistência de Pré-Adesão	22 02 03	650	910	1 560
Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento	21 02	20		20
Instrumento para a Estabilidade e a Paz	19 02 01	20		20
Subtotal da ajuda não humanitária (2)		690	910	1 600
TOTAL (1+2)		1 000	2 000	3 000

Fonte: Comissão Europeia, "Primeiro Relatório Anual sobre o Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia".

8. A assistência incide sobre seis domínios prioritários: 1) ajuda humanitária, 2) gestão da migração, 3) educação, 4) saúde, 5) infraestruturas municipais e 6) apoio socioeconómico¹⁰. Os projetos financiados pelo Mecanismo são selecionados e executados através dos instrumentos subjacentes (ver **quadro 2**) e, por conseguinte, de acordo com os requisitos e regras que lhes são aplicáveis¹¹. Um dos instrumentos implicados na execução é o Fundo Fiduciário Regional da UE de resposta à crise síria ("Fundo Fiduciário Madad")¹². O **anexo II** ilustra com mais pormenor esta forma de funcionamento.

9. Na Declaração UE-Turquia, de 18 de março de 2016¹³, os membros do Conselho Europeu e a Turquia confirmaram o seu empenhamento na execução do Plano de Ação

¹⁰ Ata do segundo Comité Diretor datada de 12 de maio de 2016.

¹¹ Artigo 6º, nº 3, da Decisão da Comissão (C (2015) 9500) com a redação que lhe foi dada pela Decisão da Comissão de 10 de fevereiro de 2016.

¹² O "Fundo Fiduciário Madad" foi criado em dezembro de 2014 com o objetivo de dar resposta às necessidades económicas, educacionais e sociais de longo prazo dos refugiados sírios nos países vizinhos, incluindo a Turquia. Na sequência da criação do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, uma parte dos fundos do Mecanismo é executada através do "Fundo Fiduciário Madad".

¹³ O texto da segunda Declaração UE-Turquia está disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/UE-turkey-statement/pdf>

Conjunto e em pôr termo à migração irregular da Turquia para a Grécia¹⁴. Nessa ocasião, acordaram também na possibilidade de mobilizar um financiamento suplementar para o Mecanismo de 3 mil milhões de euros adicionais até ao final de 2018. Em 28 de junho de 2018, o Conselho Europeu concordou em disponibilizar a segunda parcela do orçamento do Mecanismo.

O Comité Diretor do Mecanismo

10. O Mecanismo é gerido por um Comité Diretor, presidido pela Comissão, que inclui representantes de todos os Estados-Membros da UE. Os representantes da Turquia assistem às reuniões, a título consultivo, e participam nos debates relacionados com a execução do apoio. A função do Comité Diretor consiste em fornecer orientações estratégicas, o que implica "a definição de prioridades globais, tipos de ações a apoiar, os instrumentos a utilizar [...] e a coordenação das ações" financiadas no âmbito do Mecanismo¹⁵. É igualmente responsável pelo acompanhamento e a avaliação da execução das ações.

11. Cabe à Comissão, em última instância, a responsabilidade pela gestão das ações. A Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) e a Delegação da UE na Turquia são responsáveis pela execução dos projetos financiados através do IPA, ao passo que a vertente humanitária compete à Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO). São igualmente da responsabilidade da Comissão os projetos executados através do Fundo Fiduciário Madad.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

12. O objetivo da auditoria foi avaliar a gestão do Mecanismo e os resultados alcançados até à data. A auditoria abrangeu o período decorrido desde a criação do Mecanismo até

¹⁴ Em abril de 2018, a Comissão indicou que as chegadas irregulares à Grécia a partir da Turquia eram 97% mais baixas do que no período anterior à aplicação da Declaração. Para mais pormenores, ver "*EU-Turkey statement - Two years on*" (Declaração UE-Turquia - dois anos depois), em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en

¹⁵ Artigo 5º, nº 1, da Decisão da Comissão (C (2015) 9500) com a redação que lhe foi dada pela Decisão da Comissão de 10 de fevereiro de 2016.

31 de março de 2018 e a principal questão de auditoria foi a seguinte: "O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia presta-lhes um apoio eficaz?". Esta questão foi dividida em duas subquestões:

- a) A criação e o funcionamento do Mecanismo enquanto tal contribuíram para um apoio pertinente, rápido e bem coordenado?

Para responder a esta pergunta, o Tribunal examinou se a Comissão identificou as necessidades prioritárias dos refugiados e lhes deu resposta de uma forma rápida e coordenada.

- b) Os projetos de ajuda humanitária financiados pelo Mecanismo alcançaram os resultados esperados?

Para responder a esta questão, o Tribunal examinou a execução, o acompanhamento e os resultados obtidos relativamente a uma amostra de projetos apoiados pelo Mecanismo. Uma vez que a maior parte dos projetos de ajuda não humanitária ainda não se encontrava numa fase de execução suficientemente avançada à data da auditoria¹⁶, o Tribunal concentrou esta parte da análise em projetos de ajuda humanitária.

13. O Tribunal auditou uma amostra de 10 projetos de ajuda humanitária no valor de 458 milhões de euros (ver [anexo III A](#)). A amostra foi selecionada de forma a obter uma cobertura equilibrada dos projetos em termos de importância financeira, setores (necessidades básicas, proteção, saúde e educação) e tipos de parceiros de execução (agências da ONU e ONG internacionais). A amostra foi retirada de um total de 45 contratos de ajuda humanitária, representando 33% do montante total contratado de assistência humanitária.

¹⁶ A ajuda não humanitária refere-se principalmente à ajuda ao desenvolvimento a mais longo prazo, com incidência na educação, saúde, gestão das migrações e apoio socioeconómico. Devido à sua natureza específica, estes projetos demoram tempo a executar, geralmente entre dois anos (para ações operacionais como a formação, o equipamento relacionado com a saúde, etc.) e quatro anos (para ações relativas a infraestruturas, como centros de saúde e escolas).

14. A auditoria incluiu a realização de análises documentais e entrevistas com vários funcionários dos serviços da Comissão, da Delegação da UE e dos serviços da DG ECHO na Turquia, com alguns representantes dos Estados-Membros no Comité Diretor do Mecanismo, das autoridades turcas, de organismos internacionais e de ONG internacionais, bem como com beneficiários finais¹⁷. O Tribunal visitou oito dos dez projetos da amostra durante uma visita à Turquia, em janeiro de 2018¹⁸.

15. O Ministério da Família e dos Assuntos Sociais da Turquia não permitiu que o Tribunal acesse à sua base de dados de beneficiários elegíveis dos projetos de transferência de dinheiro auditados (a Rede de Segurança Social de Emergência, RSSE, e as transferências condicionais de dinheiro para a educação, CCTE). Em consequência, o Tribunal não conseguiu seguir os beneficiários finais desde o seu registo até ao pagamento. O **ponto 53** apresenta mais pormenores.

OBSERVAÇÕES

O Mecanismo mobilizou rapidamente um apoio significativo, mas não foi plenamente eficaz no plano da coordenação

16. O Tribunal avaliou:

- a) se o Mecanismo detetou as principais necessidades dos refugiados e lhes deu resposta, procedendo a uma avaliação das necessidades exaustiva e rigorosa;
- b) se as disposições administrativas do Mecanismo permitiram a rápida celebração de contratos de assistência no valor de 3 mil milhões de euros, ou seja, durante o período de 2016-2017, tal como estabelecido na decisão da Comissão que instituiu o Mecanismo;
- c) se o Mecanismo coordenou a assistência de forma eficaz. Em especial, o Tribunal examinou se os procedimentos aplicados para selecionar e aprovar as ações simplificavam a assistência e asseguravam a complementaridade entre: i) os diferentes

¹⁷ O ***anexo III*** enumera todas as organizações cujos representantes foram entrevistados durante a visita de auditoria à Turquia.

¹⁸ Os outros dois estavam situados em locais demasiado remotos.

instrumentos de financiamento da UE utilizados e ii) a ajuda humanitária e não humanitária.

O Mecanismo deu uma resposta adequada às principais necessidades dos refugiados, exceto no que se refere às infraestruturas municipais e ao apoio socioeconómico

17. A afetação de 3 mil milhões de euros de financiamento foi o resultado de uma decisão política acordada entre os Estados-Membros da UE e a Turquia. Este montante representou um aumento significativo do montante global da assistência disponibilizada pela UE à Turquia. No entanto, não se destinava a cobrir o custo total do apoio aos refugiados¹⁹.

Uma avaliação das necessidades com algumas limitações

18. O Plano de Ação Conjunto UE-Turquia (ver **ponto 4**) exigia que as instituições da UE e a Turquia realizassem uma avaliação exaustiva e conjunta das necessidades antes de desembolsar o orçamento de 3 mil milhões de euros²⁰. Embora as autoridades turcas participassem na avaliação das necessidades, não a aprovaram oficialmente.

19. A avaliação das necessidades foi concluída em junho de 2016. Era exaustiva, na medida em que incluiu uma avaliação das necessidades de ajuda humanitária e de desenvolvimento e facultou informações pertinentes sobre a situação dos refugiados sírios, assinalando as lacunas que devem ser colmatadas tendo em conta a assistência anterior, em curso e prevista aos cidadãos sírios sob proteção temporária na Turquia. No entanto, não foi suficientemente rigorosa:

- a) a maior parte dos dados numéricos (por exemplo, estatísticas setoriais) da avaliação das necessidades foi fornecida pelas autoridades turcas. Os consultores que realizaram essa avaliação não conseguiram aceder a dados primários, pelo que não puderam validar o custo estimado das medidas necessárias para dar resposta às necessidades dos refugiados e das comunidades de acolhimento;

¹⁹ Na sua primeira avaliação das necessidades, as autoridades turcas estimavam que as necessidades globais ascendessem a 14 454 milhões de euros para o período de 2016-2018.

²⁰ Ponto 3, parte 1, do Plano de Ação Conjunto UE-Turquia.

- b) verificou-se uma falta de informações demográficas atualizadas repartidas por sexo, faixa etária e localização, bem como sobre vulnerabilidades (agregados familiares geridos por mulheres, crianças, idosos, etc.). Os consultores descreveram esta situação como um sério obstáculo para a avaliação das necessidades e a conceção dos programas e das intervenções. No setor do apoio social e da coesão, por exemplo, a última avaliação da vulnerabilidade à escala nacional datava de 2013;
- c) a avaliação das necessidades visava os sírios sob proteção temporária, sem ter em conta as dos refugiados de outras nacionalidades (sobretudo afegãos e iraquianos). A vasta maioria dos refugiados na Turquia é constituída por sírios sob proteção temporária (ver **ponto 2**), pelo que este era o principal grupo-alvo apoiado no âmbito do Mecanismo. No entanto, esta prática não estava em conformidade com o objetivo declarado do Mecanismo, que visava dar resposta às necessidades de todos os refugiados.

20. Os domínios prioritários do Mecanismo (ver **ponto 8**) correspondiam, em grande medida, à avaliação das necessidades. A única exceção foi a "gestão da migração", que o Comité Diretor selecionou como domínio prioritário, embora não estivesse incluída no âmbito da avaliação das necessidades. Tendo em conta que o principal objetivo do Mecanismo era apoiar os refugiados e as comunidades de acolhimento, e que já tinham sido atribuídos cerca de 350 milhões de euros em apoio da gestão da migração na Turquia ao abrigo do IPA (fora do Mecanismo), os motivos da escolha como um domínio prioritário são questionáveis. De facto, depois de ter financiado dois projetos de gestão da migração, o Comité Diretor decidiu não afetar mais fundos a este domínio.

21. Os domínios prioritários foram definidos em termos genéricos a fim de garantir a flexibilidade necessária num contexto difícil e em rápida mudança. Os diferentes projetos destinavam-se a dar resposta às necessidades específicas dos refugiados. O Tribunal analisou a fundamentação para a seleção dos 10 projetos auditados e constatou que este era efetivamente o caso de todos (ver mais pormenores no **anexo III B**). Quando apresenta uma proposta para financiamento, o parceiro de execução dos projetos de ajuda humanitária deve descrever os problemas, as necessidades e os riscos detetados e indicar de que modo a resposta proposta é adequada e coerente com a estratégia de ajuda humanitária global da

Comissão na Turquia. A **caixa 1** mostra de que forma o mais importante projeto de ajuda humanitária da UE financiado pelo Mecanismo deu resposta às necessidades dos refugiados.

Caixa 1 – A RSSE: um projeto concebido de forma inovadora para dar resposta às necessidades dos refugiados

A Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE) é o maior projeto de ajuda humanitária de sempre financiado pela UE, destinando-se a prestar assistência a 1,3 milhões de refugiados. O projeto está a ser executado em duas fases abrangendo os períodos de 2016-2018 e de 2018-2019, com um orçamento de 348 milhões de euros e de 650 milhões de euros, respetivamente. A RSSE dá resposta às necessidades básicas (alimentação, produtos não alimentares e serviços), prestando ajuda em dinheiro. O projeto é executado em toda a Turquia por uma agência da ONU em colaboração com um parceiro de execução local e as autoridades turcas. É inovador na medida em que é um projeto de ajuda humanitária híbrido integrado no sistema de proteção social nacional.

Nos últimos anos, apesar do risco reconhecido de utilização indevida dos fundos, verificou-se um consenso crescente entre os intervenientes na ajuda humanitária sobre as vantagens da ajuda em dinheiro²¹. Este facto refletiu-se na Cimeira Humanitária Mundial, realizada em junho de 2016, na qual foram incentivadas as transferências de dinheiro, quando adequado.

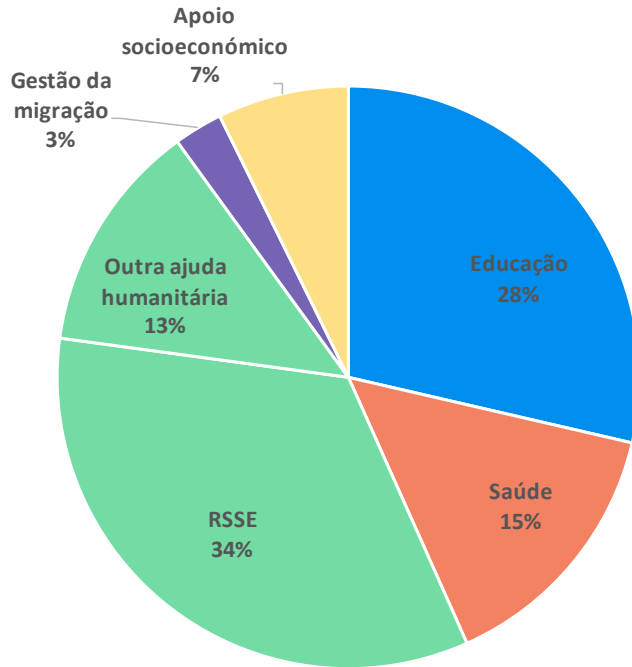
O projeto está orientado para os refugiados que vivem fora dos campos, cujas oportunidades de entrada no mercado de trabalho nacional são limitadas. Proporciona uma fonte de rendimento estável e previsível para cobrir as suas necessidades básicas, sobretudo o alojamento e a alimentação. Na prática, os refugiados recebem um montante fixo mensal (cerca de 30 euros por pessoa) e utilizam um cartão de débito para levantar dinheiro em caixas automáticas ou para pagar nas lojas.

Dois domínios prioritários não foram suficientemente apoiados

22. O Mecanismo concentrou as suas despesas nos domínios prioritários da educação, da saúde e da ajuda humanitária (principalmente a RSSE). Estes domínios representavam aproximadamente 90% do montante total contratado (ver **figura 1**).

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

Figura 1 — Percentagem da ajuda do Mecanismo afetada a cada domínio prioritário (com base nos montantes contratados)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

23. É difícil avaliar se esta repartição do financiamento é proporcional à dimensão das necessidades nos domínios prioritários, visto que o Comité Diretor não fixou previamente dotações indicativas para cada um. Embora assim aumente a flexibilidade na afetação dos fundos, não se pode avaliar as diferenças entre as despesas previstas e as reais de cada domínio prioritário.

24. O Tribunal constatou que os domínios prioritários "infraestruturas municipais" e "apoio socioeconómico" não foram suficientemente considerados. Como indicado na **caixa 2**, a principal razão foi o facto de a Comissão e as autoridades turcas estarem em desacordo sobre a forma de lhes dar resposta.

Caixa 2 — Dificuldades na programação dos domínios prioritários "infraestruturas municipais" e "apoio socioeconómico"

Infraestruturas municipais

Em julho de 2016, a Comissão afetou 200 milhões de euros para dar resposta às necessidades relacionadas com as infraestruturas municipais. Os resultados esperados eram uma maior capacidade nos domínios da gestão da água e das águas residuais, bem como a recolha de resíduos sólidos. Foram selecionados dois parceiros, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), para executar ações conexas no terreno. O BERD pretendia subordinar a sua intervenção à inclusão de uma componente de empréstimo no apoio prestado, condição que não foi aceite pelas autoridades turcas. Após intensas negociações, o BERD teve de ser substituído pelo *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Em última análise, o BEI e o KfW foram obrigados a cancelar os seus projetos porque as instituições locais e os municípios não apresentaram projetos adequados e suficientemente desenvolvidos. Em consequência, o domínio prioritário "infraestruturas municipais" não foi coberto pelo Mecanismo²². Os fundos afetados a este domínio prioritário foram transferidos para o domínio prioritário "educação" no final de 2017.

Apoio socioeconómico (acesso ao mercado do trabalho, formação profissional e inclusão social)

A Comissão celebrou contratos no valor total de 215 milhões de euros no âmbito do domínio prioritário "apoio socioeconómico", a maioria dos quais (68%) em dezembro de 2017, no final do período de contratação. A celebração de contratos neste domínio sofreu atrasos porque não era, inicialmente, uma prioridade para as autoridades turcas e devido a desentendimentos relativos às componentes de crédito incluídas nos projetos. No entanto, tendo em conta a natureza cada vez mais prolongada da crise, a maioria das partes interessadas consultadas pelo Tribunal considerou que deveriam ser concedidos mais fundos a este domínio, a fim de desenvolver a resiliência dos refugiados e de reforçar a sua participação na economia e na sociedade.

²² No Plano Regional para os Refugiados e a Resiliência (3RP) elaborado pela Turquia para 2018-2019 em resposta à crise síria, mencionava-se a este respeito que os investimentos nas capacidades e infraestruturas municipais continuam a ser uma prioridade (p. 5).

O Mecanismo alcançou o seu objetivo de celebrar contratos no valor de três mil milhões de euros em dois anos

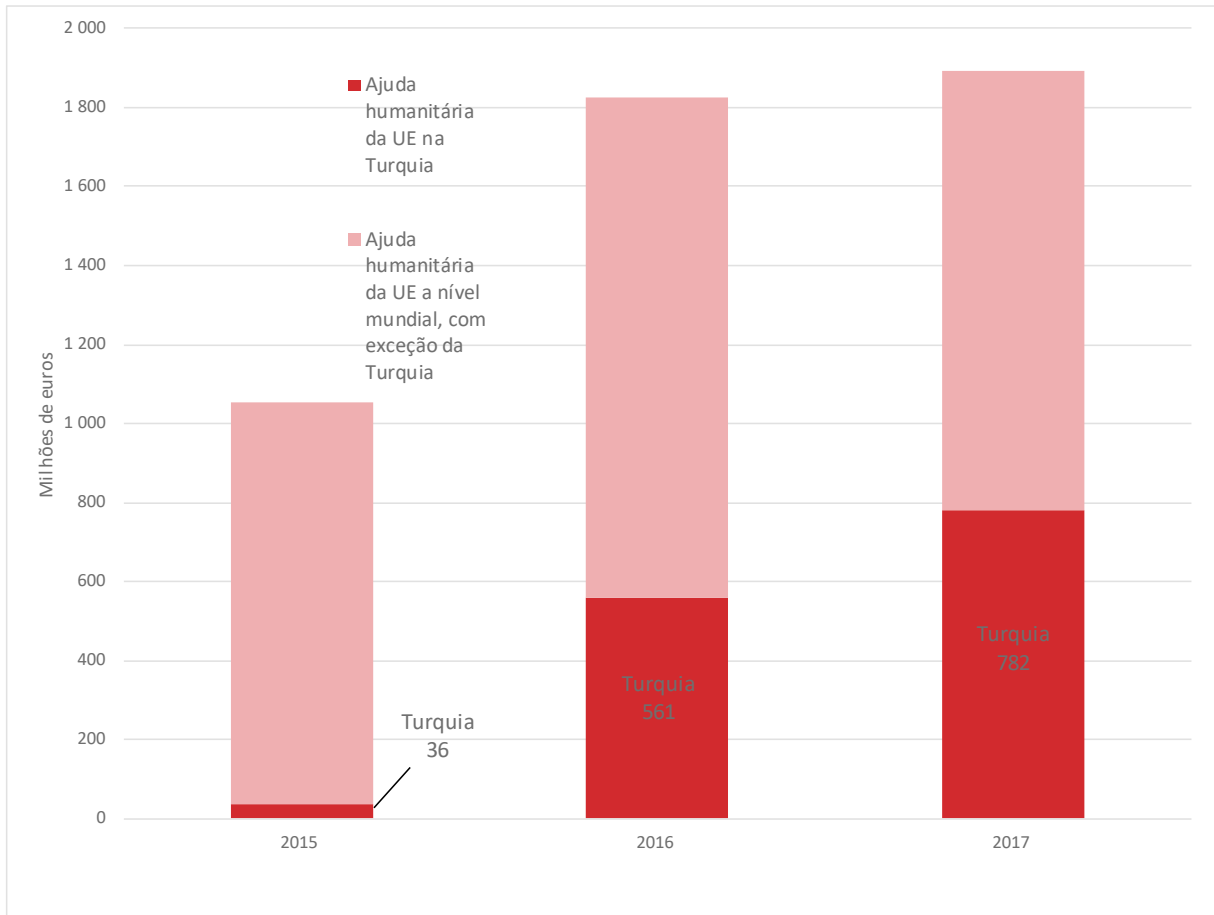
25. A decisão de criar um "Mecanismo" refletiu a necessidade de mobilizar fundos adicionais. Uma das principais vantagens do Mecanismo foi o facto de os Estados-Membros chegarem a acordo²³ sobre a sua contribuição de 2 mil milhões de euros em fevereiro de 2016, imediatamente após a sua criação, o que possibilitou uma rápida utilização dos fundos, com base num orçamento previamente definido.

26. O quadro jurídico e administrativo do Mecanismo foi igualmente instituído de forma relativamente rápida. A Comissão e os Estados-Membros da UE chegaram a acordo sobre o regulamento interno do Mecanismo durante a primeira reunião do Comité Diretor, realizada em 17 de fevereiro de 2016. Assim, o Mecanismo tornou-se operacional menos de três meses após a Cimeira UE-Turquia de 29 de novembro de 2015. O **anexo V** apresenta as principais datas e acontecimentos relacionados com a criação e a governação do Mecanismo.

27. Os fundos do Mecanismo foram desembolsados recorrendo a uma combinação de instrumentos existentes (ver **ponto 8**) e de parceiros de execução, o que permitiu a rápida absorção do aumento significativo dos fundos da UE canalizados para a Turquia e a celebração de contratos no valor de 3 mil milhões de euros em dois anos. Como mostra a **figura 2**, o aumento do financiamento foi especialmente marcado na ajuda humanitária.

²³ O acordo foi celebrado em 3 de fevereiro de 2016, no início do Mecanismo (ver <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>).

Figura 2 — Aumento da ajuda humanitária da UE na Turquia em 2015-2017 (com base no montante da ajuda humanitária da UE orçamentado para crises de origem humana)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

28. Para além da célere criação do Mecanismo e da centralização efetiva do financiamento, a escolha dos mecanismos de prestação de ajuda pela Comissão, como descrito em seguida, foi um fator essencial para permitir ao Mecanismo alcançar o seu objetivo de prestar ajuda rapidamente:

- a) a Comissão disponibilizou às autoridades turcas três subvenções diretas no total de 660 milhões de euros para projetos de grande envergadura ao abrigo da vertente não humanitária, sem convites à apresentação de propostas. Na Turquia, as subvenções diretas da UE são geralmente utilizadas para projetos de muito menores dimensões, com um montante médio de 1 milhão de euros;

b) do orçamento de 3 mil milhões de euros, 70% foram canalizados para organizações da ONU e instituições financeiras internacionais (ver **anexo II**). Aumentou assim a capacidade de absorção, uma vez que as organizações deste tipo têm normalmente meios para executar grandes projetos; por exemplo, o projeto de ajuda em dinheiro com múltiplas finalidades, a RSSE, que foi o principal instrumento de execução da ajuda humanitária, com um financiamento de 998 milhões de euros (ver **caixa 1**).

29. As características combinadas descritas nos **pontos 25-28** nem sempre existem em outros instrumentos da UE ou fundos fiduciários da UE fora do Mecanismo, o que explica por que razão os fundos do IPA canalizados ao abrigo do Mecanismo foram objeto de contratação até cinco vezes mais rapidamente do que a tradicional assistência do IPA na Turquia. Conforme indicado no **anexo VI**, a velocidade de contratação do Mecanismo foi também superior à dos fundos fiduciários da UE.

O Mecanismo contribuiu para uma melhor coordenação, mas a simplificação e a complementaridade da assistência não foram asseguradas de forma sistemática

30. O Tribunal avaliou se o Mecanismo permitiu coordenar e simplificar a assistência prestada ao abrigo de diferentes instrumentos, a fim de reduzir o risco de ineficiências (por exemplo, a sobreposição de projetos) e se reforçou a complementaridade do apoio, com o objetivo de facilitar uma transição da ajuda humanitária para a ajuda não humanitária.

31. O Tribunal constatou que a Comissão coordenou a orientação estratégica do Mecanismo através de uma avaliação das necessidades, uma estrutura de governação (o Comité Diretor) e um quadro de resultados comuns, que abrangem a ajuda humanitária e não humanitária. Desta forma foi possível a coordenação e o intercâmbio de informações entre os dois principais serviços responsáveis da Comissão (DG NEAR e DG ECHO) e o Fundo Fiduciário Madad.

32. No entanto, a Comissão não separou de forma clara as competências dos instrumentos e dos parceiros de execução. Em alguns casos, o Tribunal observou que os instrumentos de financiamento utilizados pelo Mecanismo apoiavam atividades muito semelhantes nos setores da saúde e da educação, o que implicou a utilização de estruturas de gestão paralelas para o financiamento de atividades semelhantes e exigiu esforços de coordenação

exaustivos por parte da Comissão e dos parceiros para atenuar o risco de sobreposições. Esta situação não está em conformidade com o objetivo do Mecanismo relativo à simplificação da ajuda da UE. A **caixa 3** apresenta exemplos de atividades semelhantes que o Mecanismo financiou ao abrigo de instrumentos diferentes.

Caixa 3 — Exemplos de atividades semelhantes financiadas ao abrigo de instrumentos diferentes

Educação

No domínio da educação, os parceiros de execução receberam financiamento canalizado através de três instrumentos ao abrigo do Mecanismo e também do IPA (fora do Mecanismo), bem como contribuições bilaterais dos Estados-Membros da UE. O principal projeto da DG ECHO no domínio da educação (transferências condicionais de dinheiro para a educação, CCTE) centra-se na educação formal. Porém, o Fundo Fiduciário Madad e o IPA também apoiaram atividades de educação formal e não formal dentro e fora do Mecanismo²⁴. Esta situação deu origem a que três comités diferentes de seleção de projetos (da DG ECHO, do IPA e do Fundo Fiduciário Madad) trabalhassem em paralelo para aprovar projetos semelhantes. Além disso, outros doadores na Turquia apoiaram igualmente o setor da educação, o que complicou a coordenação. O **anexo VII** mostra a complexidade das atividades educativas que foram financiadas pelo Mecanismo e fora dele.

²⁴ No Plano de Execução da Ajuda Humanitária de 2017 para a Turquia, a Comissão define a educação formal como um sistema educativo com estruturas hierárquicas e uma evolução cronológica através de níveis ou graus com um início e um fim definidos. A educação formal tem geralmente lugar numa instituição e envolve algum tipo de avaliação conducente a um certificado de qualificação. Por outro lado, a educação não formal refere-se a uma abordagem flexível à educação, utilizando modos de ensino alternativos fora do sistema formal.

Proteção

- Um projeto apresentado para financiamento ao abrigo do domínio prioritário da ajuda humanitária em junho de 2016, no valor de 40 milhões de euros, foi suspenso e posteriormente rejeitado uma vez que as atividades propostas já seriam abrangidas no quadro de um contrato celebrado com outro parceiro ao abrigo do Fundo Fiduciário Madad. Este contrato foi celebrado em 31 de março de 2017, nove meses após a proposta inicial apresentada à DG ECHO.
- Foram executadas em simultâneo atividades relativas a espaços seguros para mulheres e raparigas pelo mesmo parceiro de execução a partir de duas fontes distintas de financiamento da UE: i) no âmbito do Mecanismo através da DG ECHO e ii) fora do Mecanismo, como subcontratante de um projeto do IPA de 40 milhões de euros. Na prática, esta situação implicou que a DG ECHO e a Delegação da UE tivessem de gerir e acompanhar as mesmas atividades em paralelo, embora em diferentes áreas geográficas. Além disso, neste caso específico, as atividades financiadas fora do Mecanismo não foram incluídas no quadro de resultados deste, embora sejam muito semelhantes em termos de natureza e calendário.

33. Como mencionado anteriormente, a canalização do apoio através de diferentes instrumentos permitiu à Comissão acelerar o financiamento do Mecanismo (ver **ponto 27**). Por outro lado, complicou a gestão, a execução e a supervisão do Mecanismo no seu conjunto. Com efeito, estes instrumentos são geridos por diferentes serviços e têm diferentes mandatos e quadros jurídicos, diferentes mecanismos de prestação de ajuda, bem como diferentes exigências de elaboração de relatórios e de acompanhamento. Além disso, os fundos da UE despendidos na Turquia fora do Mecanismo apoiaram igualmente alguns dos mesmos domínios prioritários que o Mecanismo²⁵. Algumas das partes interessadas entrevistadas pelo Tribunal durante a visita à Turquia confirmaram que esta situação era confusa, nomeadamente em termos da função que cada instrumento deveria desempenhar.

34. O objetivo declarado do Mecanismo de assegurar a complementaridade do apoio inclui a ligação entre a ajuda humanitária e não humanitária. Embora tenha encontrado alguns bons exemplos no setor da saúde, domínio em que a Comissão garantiu que a ajuda

²⁵ Os projetos da UE superiores a 200 milhões de euros foram executados fora do Mecanismo em simultâneo com o apoio prestado aos refugiados na Turquia através do Mecanismo.

humanitária daria lugar à ajuda ao desenvolvimento mais duradoura, o Tribunal constatou que esta complementaridade não foi assegurada de forma sistemática. Por exemplo, a Comissão não concebeu planos de execução conjunta entre a DG ECHO e DG NEAR e os Estados-Membros da UE²⁶, embora esses planos pudessem ter reforçado a coerência e a simplificação globais da ajuda da UE. O Tribunal considera que os planos de execução conjunta constituem uma boa prática, que a Comissão utilizou na conceção dos quadros conjuntos para a ajuda humanitária e o desenvolvimento para a Jordânia e o Líbano, com o objetivo de desenvolver uma resposta abrangente e conjunta²⁷.

35. Em sete dos dez projetos de ajuda humanitária auditados, o Tribunal não encontrou provas de qualquer estratégia de transição ou de saída acordada, para que os projetos de ajuda humanitária, que devem cobrir as necessidades urgentes, pudessem ser assumidos pela vertente não humanitária do Mecanismo, ou pela Turquia, caso estas necessidades persistissem a médio e a longo prazo. Em vários casos, os projetos auditados foram sujeitos a ações de seguimento, ainda no âmbito do financiamento da ajuda humanitária e com um período de execução para além de 2018. O prazo indicativo fixado pela DG ECHO para a transição da ajuda humanitária era o final de 2018²⁸. Este prazo foi posteriormente prorrogado. A **caixa 4** apresenta exemplos de boas e más estratégias de transição retirados da amostra de projetos auditados.

²⁶ Contribuições bilaterais diretas dos Estados-Membros da UE, especialmente a Alemanha com mais de 175 milhões de euros para 2017, destinadas a financiar atividades e parceiros semelhantes aos do Mecanismo (ver **anexo VII** no setor da educação).

²⁷ O quadro conjunto para a ajuda humanitária e o desenvolvimento elaborado para a Jordânia em resposta à crise síria visa abordar as prioridades de ajuda humanitária, a médio prazo e de desenvolvimento, integrando e harmonizando assim melhor as respostas planeadas da DG NEAR, do Fundo Fiduciário Madad e da DG ECHO.

²⁸ No seu quadro de gestão para a Turquia, datado de março de 2017, a DG ECHO menciona o objetivo de os serviços adaptados aos refugiados transitarem para o sistema do Governo da Turquia, para os serviços de outros intervenientes nacionais ou outros instrumentos de desenvolvimento, à medida que essa capacidade seja desenvolvida. A transição deverá estar praticamente completa até 31 de dezembro de 2018, com a possível exceção de alguns serviços especializados.

Caixa 4 — Exemplos de boas e más estratégias de transição dos projetos

O projeto 4, "Apoiar serviços de cuidados de saúde adaptados e culturalmente sensíveis para refugiados sírios", mostra a forma como a Comissão utilizou o Mecanismo para promover sinergias entre o financiamento da DG ECHO e do IPA, a fim de assegurar uma transição suave da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento.

Na sequência de um contrato inicial no valor de 2 milhões de euros, a DG ECHO disponibilizou 10 milhões de euros para formar pessoal médico sírio (médicos e enfermeiros), de março de 2017 a março de 2018, para poderem trabalhar no sistema de saúde turco. Após esta data, as atividades de formação prosseguiram graças a um financiamento adicional de 11,5 milhões de euros canalizados através do Fundo Fiduciário Madad. Depois de formadas, estas pessoas foram afetadas a um centro de saúde para migrantes e os seus salários passaram a ser, então, pagos pelo Ministério da saúde, recorrendo a financiamento recebido da subvenção direta de 300 milhões de euros ao abrigo da medida especial do IPA.

O projeto 1, a Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE, ver caixa 1), foi concebido em 2016 para desenvolver as capacidades nacionais existentes, com o objetivo de assegurar a sua sustentabilidade através da integração dos refugiados apoiados pela RSSE nos regimes nacionais de proteção social.

As orientações da Comissão relativas às transferências de dinheiro²⁹ indicam que a ajuda em dinheiro, especialmente em caso de crise prolongada, deve ser prestada com a intenção de que os esforços de desenvolvimento a mais longo prazo ou as intervenções públicas devem assumir as responsabilidades o mais rapidamente possível.

À data da auditoria, não estava em vigor uma estratégia de saída clara para definir quem assumiria a responsabilidade pela RSSE após a cessação do financiamento da UE e as negociações estavam em curso. Embora tivesse sido integrada no sistema de proteção nacional, a RSSE continuava completamente dependente do financiamento da UE.

²⁹ Orientações aos parceiros financiados pela DG ECHO para realizar transferências de dinheiro de média a grande dimensão no âmbito do Plano de Execução da Ajuda Humanitária de 2017.

A prorrogação deste projeto em 2018 deu à Comissão mais tempo para negociar uma estratégia de saída. No entanto, o êxito da transferência depende em última instância da vontade das autoridades turcas de assumirem o projeto e atribuírem recursos suficientes para o seu financiamento.

Num contexto difícil, os projetos de ajuda humanitária ajudaram os refugiados a dar resposta às suas necessidades básicas, mas nem sempre proporcionaram a otimização dos recursos esperada

36. O Tribunal avaliou a eficiência e a eficácia³⁰ da ajuda humanitária prestada no âmbito do Mecanismo, tendo analisado em especial:

- a) se a Comissão assegurou que os custos dos projetos financiados eram razoáveis em relação aos resultados esperados e se os projetos foram executados em tempo oportuno;
- b) se a Comissão acompanhou as despesas do Mecanismo de forma exaustiva e produziu informações pertinentes em quantidade suficiente sobre os resultados alcançados;
- c) se os projetos de ajuda humanitária concretizaram as realizações esperadas (ou seja, o que foi produzido ou realizado) e alcançaram os efeitos pretendidos (ou seja, as alterações decorrentes das realizações).

37. O Tribunal analisou 10 projetos de ajuda humanitária, executados na modalidade de gestão indireta (agências da ONU) ou direta (ONG internacionais) (ver **anexo III A**). Apesar dos atrasos na execução, nove projetos³¹ em curso estavam suficientemente avançados para permitir ao Tribunal formular constatações sobre as realizações concretizadas e os efeitos alcançados à data da auditoria.

³⁰ O Tribunal entende "eficiência" como a melhor relação entre os meios utilizados e as realizações ou os resultados obtidos e "eficácia" como a medida em que os objetivos foram alcançados.

³¹ No caso do projeto 3, CCTE, os resultados preliminares do projeto relativos à frequência escolar e à inscrição na escola ainda não estavam disponíveis à data da auditoria, o que impediu a avaliação dos efeitos do projeto.

É possível melhorar a eficiência dos projetos

A avaliação da razoabilidade dos custos realizada pela Comissão tem insuficiências

38. Nos Planos de Execução da Ajuda Humanitária de 2016 e 2017 para a Turquia, a Comissão declarou que as ações apoiadas devem colocar uma ênfase abrangente na relação custo-eficiência e custo-eficácia. O Tribunal constatou que, ao analisar as propostas de projetos, a Comissão não avaliou de forma coerente e abrangente a razoabilidade dos custos orçamentados. Em especial:

- a) o rácio entre os custos administrativos e os custos de funcionamento não foi devidamente avaliado em cinco dos dez projetos;
- b) em quatro dos dez projetos, não existiam cálculos do custo por beneficiário. Nos casos em que esse custo foi calculado, nem sempre deu origem a uma avaliação para determinar se o rácio obtido era razoável.

39. O Tribunal reconhece que os diferentes ambientes em que a Comissão trabalha ao prestar ajuda humanitária podem dificultar a utilização de custos normalizados ou de referências quantitativas. Considera, no entanto, que estes instrumentos poderiam, de facto, ser utilizados, nomeadamente para projetos consecutivos executados pelos mesmos parceiros. No caso dos cinco projetos auditados nesta situação, a Comissão não efetuou uma comparação exaustiva entre os projetos. A **caixa 5** apresenta exemplos de casos em que a Comissão não avaliou de forma suficiente a razoabilidade dos custos.

Caixa 5 – Exemplos de avaliação insuficiente da razoabilidade dos custos

No projeto 4, a Comissão não analisou a razoabilidade dos custos nem se referiu à questão. No projeto 10, considerou aceitável o rácio entre os custos administrativos e os custos de funcionamento. No entanto, não documentou a análise que justifica a avaliação efetuada.

O projeto 5 dava continuidade a dois projetos subvencionados anteriormente e executados pela mesma ONG internacional. Visava inicialmente a prestação de vários serviços de saúde na Turquia, tais como cuidados de saúde vitais, reabilitação física, saúde mental, cuidados de saúde e proteção de vítimas de violência sexista. A Comissão calculou que o custo por beneficiário foi de 19,50 euros, em comparação com 10,88 euros e 105,11 euros para as duas subvenções anteriores. Ainda que algumas atividades não fossem idênticas, a análise não estava suficientemente documentada para se poder determinar as razões desta diferença ou se era razoável.

40. No caso dos projetos de ajuda humanitária executados pelos parceiros da ONU, a Comissão não dispunha de uma visão global completa dos custos associados à subcontratação a parceiros de execução (locais). Sem esta visão, a Comissão não pode avaliar de forma exaustiva a razoabilidade dos custos.

O rácio de eficiência da RSSE é elevado, mas poderia ser melhor

41. A assistência em dinheiro permite uma melhor avaliação da relação custo-eficiência, uma vez que é mais fácil determinar o nível de ajuda recebido pelos beneficiários finais. A relação custo-eficiência do projeto é medida comparando o montante diretamente recebido pelos beneficiários com outros custos da ação ("rácio de eficiência").

42. Para a RSSE (ver caixa 1), a Comissão definiu, em 2016, o objetivo inicial de alcançar um rácio de eficiência de 85:15³², que foi aumentado para 87,5:12,5 em 2018. O Tribunal comparou este rácio com os de outros projetos relativos a necessidades básicas financiados pela Comissão na região e constatou que, em média, apresentavam um rácio de eficiência de 79:21³³.

³² O rácio de eficiência real alcançado ainda não era conhecido à data da auditoria.

³³ A amostra incluiu rácios de eficiência reais e orçamentados.

43. Por outro lado, o Tribunal constatou que o rácio de eficiência calculado para a RSSE não tinha em conta todos os custos diretamente associados ao projeto, designadamente as despesas realizadas pelo Ministério da Família e dos Assuntos Sociais turco, que apoia a execução do projeto através de fundações de assistência social e de solidariedade. Estas fundações, quem atuam por intermédio de cerca de 1 000 gabinetes na Turquia, recebem os pedidos de adesão à RSSE feitos pelos refugiados, avaliam a sua elegibilidade e procedem a visitas aos agregados familiares.

44. O Tribunal detetou igualmente as seguintes possibilidades de obter ganhos de eficiência no que respeita à RSSE:

- a) este projeto é executado por uma organização da ONU que pode declarar até 7% do total dos custos diretos do projeto para compensar os custos indiretos suportados, por exemplo, custos de gestão e administrativos a nível da sede. O Tribunal constatou que esta percentagem, embora em conformidade com o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo³⁴ celebrado entre a Comissão e as Nações Unidas, é normalmente aplicável a projetos com um orçamento muito inferior. Devido à grande envergadura deste projeto³⁵, os custos indiretos orçamentados para as duas fases ascenderam a 64 milhões de euros³⁶. Apesar deste montante elevado, não foram apresentados elementos comprovativos para demonstrar que este custo era razoável e tinha sido reduzido ao mínimo absoluto³⁷. Em vez disso, foi fixado no limite máximo;
- b) o montante correspondente ao financiamento da RSSE é transferido do parceiro de execução da ONU para o banco através de um parceiro de execução local. Para a transferência dos fundos, o parceiro de execução local recebe uma "taxa de

³⁴ Artigo 19º, nº 4, das condições gerais do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo.

³⁵ Os projetos financiados pela DG ECHO dispõem, em média, de um orçamento de 9 milhões de euros ao abrigo do Mecanismo e de 2 milhões de euros provenientes de todo o mundo.

³⁶ A percentagem dos custos indiretos foi de 7% na primeira fase da RSSE e de 6,5% na segunda fase.

³⁷ Este requisito constava do anexo técnico do Plano de Execução da Ajuda Humanitária de 2016 e referia que a RSSE incluiria no mínimo, entre as características distintivas o facto de os custos gerais deverem ser reduzidos a um mínimo absoluto e ser devidamente justificados.

transferência", no montante de 8,9 milhões de euros (calculados com base em 1% do total das transferências a efetuar). Tendo em conta que os fundos poderiam ser transferidos diretamente para o banco sem os canalizar através do parceiro de execução local, a Comissão não demonstrou suficientemente a necessidade desta taxa. Além disso, não foram cobradas taxas deste tipo ao abrigo do segundo projeto de ajuda em dinheiro constante da amostra do Tribunal (projeto 3 — CCTE). O parceiro de execução local cobra ainda uma taxa fixa adicional de 7% para os custos indiretos;

- c) o nível de pré-financiamento pago não é adequado. Em conformidade com o quadro jurídico que rege a parceria entre a UE e a ONU, a Comissão deve pagar um pré-financiamento de 80% do montante total contratado antes do início dos projetos. O Tribunal constatou que este nível de pré-financiamento não se adapta aos padrões de despesa específicos dos dois projetos de ajuda em dinheiro auditados (RSSE e CCTE). Por exemplo, no âmbito da RSSE, foram pagos antecipadamente ao parceiro de execução 278 milhões de euros para a fase 1 e 520 milhões de euros para a fase 2. No entanto, os fundos deveriam ser pagos numa base linear durante 16 e 13 meses, respetivamente. No âmbito da fase 2 do CCTE, a Comissão pagou um adiantamento de 40 milhões de euros em dezembro de 2017, ao passo que a primeira ronda de pagamentos está prevista para o final de setembro de 2018. Os eventuais juros gerados sobre os adiantamentos são conservados pelos parceiros de execução e não são reinvestidos na RSSE ou no CCTE.

Os atrasos de execução comprometeram a eficiência da maioria dos projetos auditados

45. O cumprimento dos prazos é um aspeto importante da eficiência. Pode também ter impacto sobre a relação custo-eficiência, uma vez que, quando um projeto sofre atrasos, os custos administrativos tais como rendas e salários podem continuar a ter de ser pagos, o que poderá reduzir o financiamento disponível para os beneficiários finais. Nove dos dez projetos auditados sofreram atrasos e tiveram de ser prorrogados, em média, em 60%³⁸. Num caso, o

³⁸ Em média, os projetos estavam inicialmente previstos para 12 meses e foram prorrogados por 7 meses.

orçamento inicial foi revisto em alta e, em três casos, o orçamento foi reduzido porque algumas das atividades previstas não puderam ser executadas (ver **anexo III A**).

46. O Tribunal encontrou vários motivos para estes atrasos. Em cinco casos, os atrasos foram causados principalmente por condicionalismos administrativos e técnicos associados aos projetos, como a indisponibilidade do equipamento técnico necessário ou de pessoal experiente para executar os projetos. Num caso, a Comissão concedeu uma prorrogação, de modo a permitir uma melhor transferência das atividades para o sistema nacional. Em três casos, os condicionalismos ligados ao quadro jurídico e regulamentar impostos pelas autoridades turcas às ONG impediram a execução oportuna dos projetos³⁹. Por conseguinte, os projetos da UE executados por ONG internacionais, que tinham trabalhado na Turquia até essa data, sofreram importantes atrasos ou reduções do âmbito das suas atividades. Quando necessário, a Comissão deu uma resposta flexível através da concessão de prorrogações dos contratos e, em alguns casos, da revisão dos objetivos fixados inicialmente.

47. A Comissão também enfrentou dificuldades em obter a aprovação das autoridades turcas para a participação das ONG internacionais na fase de financiamento. Por exemplo, o Ministério da Família e dos Assuntos Sociais não concordou em autorizar as ONG internacionais a realizarem determinadas atividades fundamentais de proteção, designadamente a gestão de casos e as visitas aos agregados familiares. A Comissão teve de cancelar quatro projetos, com um orçamento total de 14 milhões de euros, embora o seu financiamento fosse considerado importante para dar resposta à necessidade premente de proteção dos refugiados. A **caixa 6** apresenta exemplos de projetos que sofreram atrasos e enfrentaram dificuldades.

³⁹ Muitas ONG foram encerradas por decretos governamentais ou viram as suas atividades significativamente restringidas devido a uma aplicação muito mais rigorosa dos requisitos jurídicos em vigor ou à imposição de novas obrigações. Por exemplo, algumas ONG internacionais tiveram dificuldades em renovar o seu registo, abrir contas bancárias e obter autorizações de trabalho ou a licença de cooperação recentemente introduzida que permite às ONG internacionais trabalharem com parceiros de execução locais.

Caixa 6 — Exemplos de projetos que sofreram atrasos e enfrentaram dificuldades**Projeto 2 — Oferecer proteção e soluções duradouras aos refugiados e requerentes de asilo na Turquia**

Uma das principais atividades do projeto 2 consistia em apoiar a Direção-Geral turca da gestão da migração (DGMM) a verificar, atualizar e corrigir os dados de registo de 2,7 milhões de refugiados sírios. Este projeto foi executado por uma agência da ONU e a verificação começou com sete meses de atraso. As principais razões dos atrasos foram as consequências da tentativa de golpe de Estado de julho de 2016, que deu origem a alterações internas nas instituições públicas na sequência da suspensão de altos funcionários da DGMM e a restrições de segurança suplementares. Além disso, o calendário fixado na fase de conceção do projeto era demasiado ambicioso, tendo em conta os condicionamentos técnicos, de capacidade e administrativos que existiam no terreno. Por exemplo, o projeto foi afetado inicialmente pela falta de pessoal experiente nos centros de verificação, por problemas de desempenho da base de dados da DGMM e por problemas de ligação à Internet.

Estas dificuldades conduziram a duas alterações do contrato, ou seja, uma prorrogação de 12 meses, seguida de um aumento orçamental de 8 milhões de euros.

Projeto 8 — Atenuação dos principais riscos em matéria de proteção da população de refugiados

O projeto auditado visa melhorar a proteção dos refugiados vulneráveis através da gestão de casos, da ajuda em matéria de proteção individual, bem como da prestação de informações e assistência jurídica. Foi lançado em 2017 e é uma continuação de um projeto anterior já financiado pela Comissão e executado pela mesma ONG internacional desde 2015. Desde o início, os parceiros de execução tiveram dificuldades em obter autorizações das autoridades turcas para operarem nos locais inicialmente planeados (Gaziantep, Ancara e Sanliurfa), bem como em obter as licenças de cooperação necessárias para trabalharem com as ONG locais. Por conseguinte, o projeto foi alargado de 13 para 22 meses, as atividades foram reestruturadas e o orçamento sofreu uma redução de 20%, uma vez que o parceiro de execução não podia trabalhar em Ancara.

Projeto 10 — Apoio às mulheres e raparigas refugiadas mais vulneráveis

O objetivo do projeto era proporcionar um melhor acesso aos espaços seguros e serviços especializados para mulheres e raparigas através da criação e gestão de centros específicos. Um parceiro de execução local responsável por 6 dos 20 centros financiados pela DG ECHO foi encerrado por despacho governamental. A agência da ONU, enquanto principal parceiro de execução, solicitou à DG ECHO que suspendesse parcialmente as atividades do projeto durante cinco meses, com o objetivo de transferir as atividades para outros parceiros locais.

Verificaram-se insuficiências no acompanhamento dos projetos de ajuda em dinheiro e na medição dos resultados

48. O acompanhamento consiste no exame regular das despesas, das atividades e dos resultados, o que permite dispor de informações atualizadas para verificar se os projetos estão a progredir como esperado. O Tribunal avaliou o acompanhamento do Mecanismo realizado pela Comissão a dois níveis. Em primeiro lugar, examinou se o acompanhamento dos projetos de ajuda humanitária era exaustivo e oportuno. Em segundo lugar, examinou se o quadro de resultados do Mecanismo, um instrumento específico concebido pela Comissão com o objetivo de apresentar dados agregados sobre os resultados obtidos pelo Mecanismo, fornecia informações de desempenho pertinentes e quantificáveis.

49. A Comissão instituiu um quadro adequado para acompanhar os projetos de ajuda humanitária. Visitou todos os projetos auditados pelo Tribunal pelo menos uma vez, em conformidade com as suas próprias orientações. O acompanhamento dos projetos permitiu ao pessoal da Comissão no terreno e nos serviços centrais acompanhar continuamente as operações dos projetos.

Falta de acesso a dados primários do programa de ajuda em dinheiro

50. No entanto, o Tribunal constatou que o acompanhamento dos dois projetos de ajuda em dinheiro foi limitado, dado que a Comissão e os seus parceiros de execução da ONU não tinham acesso aos dados originais dos beneficiários (ou seja, a lista de beneficiários elegíveis, com os respetivos nomes, números de identificação e endereços). O Ministério da Família e dos Assuntos Sociais tem esses dados, mas recusou partilhá-los com a ONU e a Comissão, invocando a legislação turca sobre proteção de dados. Em vez disso, os parceiros

de execução da ONU receberam dados anonimizados, em que o nome e número de identificação de cada beneficiário tinham sido substituídos por um número único gerado pelo parceiro de execução local.

51. Com efeito, uma função essencial dos parceiros da ONU que executam projetos de ajuda humanitária em nome da Comissão é serem responsáveis pela supervisão do processo de pagamento e pelo acompanhamento da execução dos projetos. Esta falta de acesso aos dados primários na posse do Ministério da Família e dos Assuntos Sociais limitou a capacidade dos parceiros da ONU (e, por conseguinte, da Comissão) para desempenharem as suas funções de acompanhamento e supervisão de forma eficiente e eficaz.

52. Os parceiros de execução da ONU foram obrigados a adaptar o seu quadro de controlo interno à falta de acesso aos principais dados primários. Instituíram controlos adicionais de triangulação para fundamentar os dados anonimizados recebidos e conciliá-los com os dados de pagamentos anonimizados obtidos do banco. Apesar destes controlos adicionais, os parceiros de execução da ONU não conseguiram seguir os beneficiários desde o registo até ao pagamento. O Tribunal considera que esta é uma insuficiência significativa do acompanhamento do programa de ajuda em dinheiro.

53. No âmbito dos seus procedimentos de auditoria, e em conformidade com os seus direitos de auditoria, o Tribunal solicitou o acesso aos dados primários da RSSE e do CCTE ao Ministério da Família e dos Assuntos Sociais. Este acesso foi recusado e o Tribunal só teve acesso aos dados anonimizados na posse dos parceiros de execução da ONU. Por conseguinte, não foi possível estabelecer a pista de auditoria completa, desde o registo dos refugiados elegíveis até aos pagamentos efetuados ao abrigo destes dois projetos. O **anexo VIII** apresenta as limitações de acesso aos dados para as diferentes partes interessadas envolvidas.

Insuficiências no quadro de resultados do Mecanismo

54. No que se refere ao quadro de resultados do Mecanismo, o Tribunal detetou as seguintes insuficiências:

- a) ainda não estavam definidos os valores de referência e as metas quantitativas para os indicadores de alto nível do Mecanismo, a fim de permitir uma medição objetiva dos progressos realizados. Além disso, não havia metas intermédias para acompanhar os progressos intercalares;
- b) a contribuição real do Mecanismo para os indicadores de alto nível agregados⁴⁰ será difícil de isolar, porque a UE, através dos fundos adicionais concedidos fora do Mecanismo, o Governo turco, alguns Estados-Membros da UE e outros doadores estão a apoiar os mesmos objetivos (ver o exemplo do projeto 10 na **caixa 3**);
- c) o quadro de resultados não proporciona uma panorâmica completa do desempenho da assistência da UE aos refugiados na Turquia, uma vez que não inclui a assistência prestada pela UE fora do Mecanismo;
- d) devido a desacordos com o governo turco, não existiam indicadores agregados para medir os progressos realizados no que se refere à violência sexual e sexista, ao abandono escolar ou à proteção das crianças. No entanto, estes aspetos eram componentes importantes de alguns projetos de ajuda humanitária. Além disso, alguns objetivos específicos e indicadores apenas se referiam aos sírios sob proteção temporária e não abrangiam os refugiados de outras nacionalidades;
- e) o quadro de resultados do Mecanismo ainda não apresentava uma imagem atualizada do desempenho alcançado. Em maio de 2018, o relatório de acompanhamento mais recente disponível abrangia os indicadores de realizações (por exemplo, o número de consultas de cuidados de saúde primários) para o período de janeiro a julho de 2017,

⁴⁰ Como a "percentagem de refugiados em idade escolar na educação" ou a "taxa de principais doenças transmissíveis entre os refugiados e as comunidades de acolhimento".

mas não informava sobre os efeitos (por exemplo, a percentagem de refugiados que tem acesso a serviços de saúde);

f) o quadro de resultados do Mecanismo não estava disponível ao público.

Os projetos auditados têm impactos positivos sobre os refugiados, mas metade deles ainda não concretizou os resultados esperados

55. O Tribunal baseou a sua avaliação da eficácia dos projetos de ajuda humanitária auditados numa análise dos indicadores de acompanhamento, relatórios de progresso dos parceiros de execução, relatórios das visitas de acompanhamento dos funcionários da DG ECHO no terreno, visitas no local⁴¹ e entrevistas com funcionários da Comissão, das autoridades turcas, dos parceiros de execução dos projetos e com os beneficiários. As conclusões do Tribunal encontram-se sintetizadas no **anexo III B**.

56. Os procedimentos de seleção da Comissão garantiram que os projetos eram pertinentes para as necessidades dos refugiados (ver **ponto 21**). Por conseguinte, todos os projetos auditados ajudaram os refugiados a satisfazerem as necessidades básicas de alojamento, alimentação, saúde, educação e proteção. Seis dos dez projetos produziram a totalidade ou a maior parte das realizações pretendidas. No entanto, metade dos projetos auditados, alguns dos quais estavam em curso, ainda não alcançou os efeitos esperados, tal como definidos quando foram aprovados para financiamento⁴².

57. Os dois projetos de ajuda em dinheiro, correspondentes a 83% da amostra do Tribunal, conseguiram prestar essa ajuda a um maior número de beneficiários do que o inicialmente previsto. Com base nos dados comunicados pelos parceiros de execução da ONU, a RSSE atingiu 1,2 milhões de beneficiários em março de 2018, em comparação com uma meta inicial de 1 milhão de refugiados e, até março de 2018, mais de 330 000 alunos tinham

⁴¹ O Tribunal visitou todos os projetos constantes da amostra, com exceção dos projetos 5 e 7.

⁴² Mais concretamente, dois projetos foram plenamente eficazes (projetos 4 e 10), dois foram na sua maior parte eficazes (projetos 1 e 6) e cinco ainda não alcançaram os efeitos inicialmente previstos (2, 5, 7, 8 e 9).

recebido pelo menos um pagamento do CCTE desde o lançamento do projeto, em comparação com uma meta inicial de 230 000 crianças⁴³.

58. Os resultados preliminares da RSSE comunicados em maio de 2018 indicam que o projeto contribuiu de forma positiva para ajudar os refugiados a satisfazerem as suas necessidades básicas. Por exemplo, um dos indicadores-chave da RSSE é o índice de estratégia de adaptação, que tem por objetivo medir a adoção de comportamentos negativos de adaptação⁴⁴ por parte dos refugiados para satisfazerem as suas necessidades básicas. Os resultados preliminares obtidos no âmbito da RSSE mostram que o objetivo de redução de 30% no índice de estratégia de adaptação foi alcançado⁴⁵.

59. O impacto da RSSE na melhoria das condições de vida dos refugiados depende da orientação da ajuda (quem é elegível) e do montante de dinheiro transferido. A orientação assentou em critérios demográficos de base⁴⁶ para orientar a ajuda para os refugiados mais vulneráveis. A utilização destes critérios foi justificada pela necessidade de uma rápida execução, uma vez que são mais fáceis de verificar do que os critérios socioeconómicos, tais como o rendimento dos agregados familiares.

60. Por outro lado, a utilização de critérios demográficos é menos exata e pode dar origem a que os refugiados sejam indevidamente incluídos ou excluídos do projeto. Este aspeto é medido em termos de erros de exclusão (famílias vulneráveis consideradas inelegíveis) e de inclusão (famílias elegíveis que preenchem os critérios demográficos, mas não são pobres).

⁴³ O parceiro de execução do CCTE informou que cerca de 81% dos beneficiários do CCTE estavam também inscritos na RSSE, o que demonstra uma forte complementaridade entre os dois projetos.

⁴⁴ Os comportamentos negativos de adaptação vão dos menos graves (como o racionamento alimentar) aos muito graves (como o trabalho infantil).

⁴⁵ Relatório intercalar sobre a RSSE, de 31 de maio de 2018.

⁴⁶ As famílias que preencham os seguintes critérios são elegíveis para receber ajuda: 1. Mulheres adultas sozinhas (entre 18 e 59 anos), sem outras pessoas na família. 2. Famílias monoparentais sem outro adulto na família e, pelo menos, um filho com menos de 18 anos. 3. Idosos, com 60 anos ou mais, sem outros adultos na família. 4. Famílias com uma ou mais pessoas com deficiência. 5. Famílias com quatro filhos ou mais. 6. Famílias com, pelo menos, 1,5 pessoas a cargo por cada adulto sem deficiência.

Com base nos dados de acompanhamento mais recentes disponíveis⁴⁷, a RSSE alcançou os objetivos planeados em termos de erros de exclusão (4% em comparação com uma meta inicial inferior a 10%), mas não em termos de erros de inclusão (18% em comparação com uma meta inicial de 5%).

61. No que se refere ao montante de dinheiro transferido, o principal objetivo do projeto era cobrir integralmente as necessidades básicas dos refugiados mais vulneráveis. O financiamento necessário para cobrir essas necessidades básicas foi inicialmente estimado em 180 liras turcas⁴⁸ por pessoa e por mês. Na sequência de negociações com as autoridades turcas, o montante transferido foi fixado em 100 liras turcas⁴⁹, tendo sido aumentado para uma média de 133 liras turcas em junho de 2017⁵⁰, o que corresponde a 74% da necessidade estimada inicialmente. Apesar de um contexto de elevada inflação na Turquia, o valor não foi atualizado desde junho de 2017, o que diminui continuamente o impacto do projeto nos beneficiários mais vulneráveis.

62. A **caixa 7** apresenta exemplos de projetos que alcançaram a maior parte dos resultados esperados.

Caixa 7 — Resultados positivos de alguns projetos

Projeto 4

Ao prestar formação a pessoal médico sírio, o projeto reforçou a sua capacidade de trabalhar no sistema de saúde turco nas 15 províncias com o maior número de refugiados. Por conseguinte, o projeto melhorou o acesso dos refugiados aos cuidados de saúde primários na sua própria língua e resultou em mais de 140 000 consultas.

⁴⁷ Primeiro ciclo de acompanhamento efetuado após a distribuição pelo parceiro de execução da ONU.

⁴⁸ Cerca de 50 euros no final de 2016.

⁴⁹ Uma das razões principais era o facto de as autoridades turcas não pretenderem fornecer um nível mais elevado de assistência aos refugiados do que aos cidadãos turcos, pois poderia aumentar as tensões.

⁵⁰ Este valor representava cerca de 33 euros em junho de 2017.

Projeto 10

O projeto alcançou o seu objetivo de aumentar significativamente a percentagem de mulheres e raparigas refugiadas que têm acesso a espaços seguros que lhes são reservados na sua própria província e língua. Globalmente, 337 525 beneficiárias tiveram acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva e receberam pacotes de produtos de higiene em 20 espaços seguros para mulheres e raparigas financiados pela UE em 2017. Além disso, 194 719 beneficiárias tiveram acesso a serviços de luta contra a violência sexual e sexista e a pacotes de produtos de higiene. Oito em dez realizações previstas foram concretizadas.

Fotografia 1 — Espaços seguros para mulheres e raparigas em Gaziantep (projeto 10)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu

63. Entre os aspetos menos positivos, o Tribunal constatou que quatro dos cinco projetos auditados que foram executados por ONG internacionais ainda não alcançaram os efeitos ou realizações inicialmente planeados. A dificuldade e a mudança do ambiente operacional das ONG internacionais na Turquia levaram à suspensão, alteração ou anulação de atividades planeadas (**ponto 46**), bem como à revisão dos objetivos iniciais. Embora a Comissão tivesse fornecido apoio flexível, designadamente através de ações de sensibilização e de prorrogações de prazos, as dificuldades encontradas durante a execução tiveram um

impacto negativo direto sobre o nível e a oportunidade da obtenção dos resultados (ver **anexo III B**).

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

64. O Tribunal constatou que, num contexto difícil, o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia rapidamente mobilizou 3 mil milhões de euros do orçamento da UE e dos Estados-Membros a fim de dar uma resposta rápida à crise dos refugiados. No entanto, não atingiu plenamente o seu objetivo de coordenar esta resposta de forma eficaz. Os projetos auditados prestaram um apoio útil aos refugiados. A maioria concretizou as suas realizações, mas metade ainda não produziu os efeitos esperados. Além disso, o Tribunal detetou que é possível aumentar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro. Conclui, assim, que o Mecanismo poderia ter sido mais eficaz e que poderia obter uma melhor otimização dos recursos.

65. A Comissão identificou as necessidades prioritárias dos refugiados com base numa avaliação exaustiva das necessidades. No entanto, desacordos entre a Turquia e a UE sobre a forma de dar resposta às necessidades prioritárias nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico levaram a que estes domínios não fossem suficientemente abrangidos. Além disso, a inclusão da gestão da migração enquanto um domínio prioritário não estava justificada de forma clara.

66. Era difícil avaliar se os fundos despendidos em cada domínio prioritário eram proporcionais à dimensão das necessidades, visto que o Comité Diretor não fixou as dotações iniciais indicativas para cada domínio prioritário. Embora assim aumente a flexibilidade, dificulta a prestação de contas, uma vez que não é possível comparar as despesas previstas e reais de cada domínio prioritário (**pontos 18-24**).

Recomendação 1 – Dar uma melhor resposta às necessidades dos refugiados nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico

Para a segunda parcela do orçamento do Mecanismo, a Comissão deve:

- a) assegurar que o Mecanismo contribui para dar uma melhor resposta às necessidades nos domínios prioritários "*infraestruturas municipais*" e "*apoio socioeconómico*";
- b) reavaliar a necessidade de manter a gestão da migração como um dos domínios prioritários do Mecanismo;
- c) estabelecer uma dotação indicativa dos fundos para cada domínio prioritário antes das primeiras despesas.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019.

67. A Comissão e os Estados-Membros definiram rapidamente as disposições administrativas do Mecanismo. Além disso, a centralização efetiva do financiamento e a escolha dos mecanismos de execução efetuada pela Comissão, com uma combinação de instrumentos e parceiros para executar grandes projetos, permitiu ao Mecanismo atingir o seu objetivo de celebrar contratos no valor de 3 mil milhões de euros até ao final de 2017 (**pontos 25-29**).

68. Embora a Comissão tenha coordenado a orientação estratégica do Mecanismo através de uma avaliação das necessidades, uma estrutura de governação e um quadro de resultados comuns, que abrangem a ajuda humanitária e não humanitária, a assistência poderia ter sido mais simplificada. O Mecanismo apoiou o mesmo tipo de atividades nos setores da saúde e da educação através de instrumentos diferentes, o que complicou a coordenação e resultou na utilização paralela de diferentes estruturas de gestão para financiar projetos semelhantes. Além disso, os fundos da UE despendidos na Turquia fora do Mecanismo apoiaram igualmente alguns dos mesmos domínios prioritários que o Mecanismo (**pontos 31-33**).

Recomendação 2 – Melhorar a simplificação e a complementaridade da assistência

Para a segunda parcela do orçamento do Mecanismo, a Comissão deve desenvolver uma estratégia conjunta com uma clara divisão das tarefas entre os diferentes instrumentos e os Estados-Membros da UE, a fim de aumentar a coerência e a simplificação da assistência.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019.

69. O objetivo declarado do Mecanismo, que consiste em assegurar a complementaridade do apoio, diz também respeito às ligações entre as suas vertentes humanitária e não humanitária. Embora o Tribunal tenha detetado alguns bons exemplos no setor da saúde, domínio em que a Comissão apoiou a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento mais duradoura, esta complementaridade não foi assegurada de forma sistemática. À data da auditoria, as condições para uma transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento não estavam reunidas para a maioria dos projetos auditados (**pontos 34-35**).

Recomendação 3 – Executar uma estratégia para assegurar a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento

A Comissão deve desenvolver e executar uma estratégia de transição, com o objetivo final de transferir as atividades de ajuda humanitária e não humanitária para as autoridades nacionais.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2021.

70. O Tribunal constatou igualmente que é possível melhorar a eficiência dos projetos de ajuda humanitária financiados pelo Mecanismo. Em primeiro lugar, ao analisar as propostas de projetos, a Comissão não avaliou de forma coerente e abrangente a razoabilidade dos custos orçamentados. Em segundo lugar, mesmo que estivessem em conformidade com o quadro jurídico, os custos indiretos pagos aos parceiros que executam grandes projetos de ajuda em dinheiro eram elevados e não estavam suficientemente justificados e o nível dos adiantamentos não estava em conformidade com as saídas de tesouraria reais dos projetos (**pontos 38-44**).

Recomendação 4 – Melhorar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro

A Comissão deve procurar aumentar a eficiência dos grandes projetos de ajuda em dinheiro para refletir melhor a sua natureza específica e envergadura, em especial:

- a) negociando uma redução da percentagem de custos indiretos cobrados pelo parceiro de execução da ONU para a execução da RSSE;
- b) assegurando que a taxa de transferência de dinheiro (para a RSSE) só é paga se devidamente justificada e necessária;
- c) negociando com os parceiros um nível reduzido de pré-financiamento que esteja mais em consonância com as saídas de tesouraria esperadas dos projetos.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2020.

71. A eficiência dos projetos depende também da sua execução oportuna. Quando um projeto sofre atrasos, as despesas como rendas e salários podem ter de ser pagas durante mais tempo. Nove dos dez projetos auditados necessitaram de uma prorrogação, em média, de 60%. A dificuldade do ambiente operacional foi o principal fator que prejudicou a execução oportuna dos projetos geridos por ONG internacionais (**pontos 45-46**).

Recomendação 5 – Com as autoridades turcas, dar resposta à necessidade de melhorar o ambiente operacional das ONG internacionais

A Comissão deve utilizar a via política e o diálogo político de alto nível com as autoridades turcas para melhorar o ambiente operacional das ONG internacionais na Turquia.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019.

72. A Comissão instituiu medidas adequadas para acompanhar os projetos de ajuda humanitária e sabia perfeitamente se os projetos progrediam de acordo com o previsto. A principal limitação foi a recusa das autoridades turcas em permitirem o acesso à lista original dos beneficiários elegíveis dos dois projetos de ajuda em dinheiro. Este facto impediu o Tribunal e a Comissão de seguirem os beneficiários desde o seu registo até ao pagamento para esta parte substancial da vertente humanitária do Mecanismo (**pontos 49-53**).

73. O quadro de resultados do Mecanismo permitiu obter informações sobre os resultados consolidados, mas tem algumas insuficiências, já que os indicadores agregados não dispõem de bases de referência, objetivos intermédios ou metas quantificadas. As informações divulgadas ao eram limitadas e não abrangiam a totalidade da assistência da UE aos refugiados na Turquia (**ponto 54**).

Recomendação 6 – Intensificar o acompanhamento e a elaboração de relatórios do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia

A Comissão deve:

- a) insistir para que as autoridades turcas concedam aos parceiros de execução dos projetos de ajuda em dinheiro pleno acesso aos dados sobre os beneficiários elegíveis, a fim de melhorar a prestação de contas e a eficiência do quadro de acompanhamento destes projetos emblemáticos;
- b) melhorar a conceção do quadro de resultados do Mecanismo, nomeadamente através da inclusão de objetivos intermédios, metas e dados de referência para os indicadores de resultados agregados;
- c) elaborar relatórios sobre as despesas dos instrumentos da UE de apoio aos refugiados na Turquia fora do Mecanismo.

Prazo de execução: 31 de dezembro de 2019.

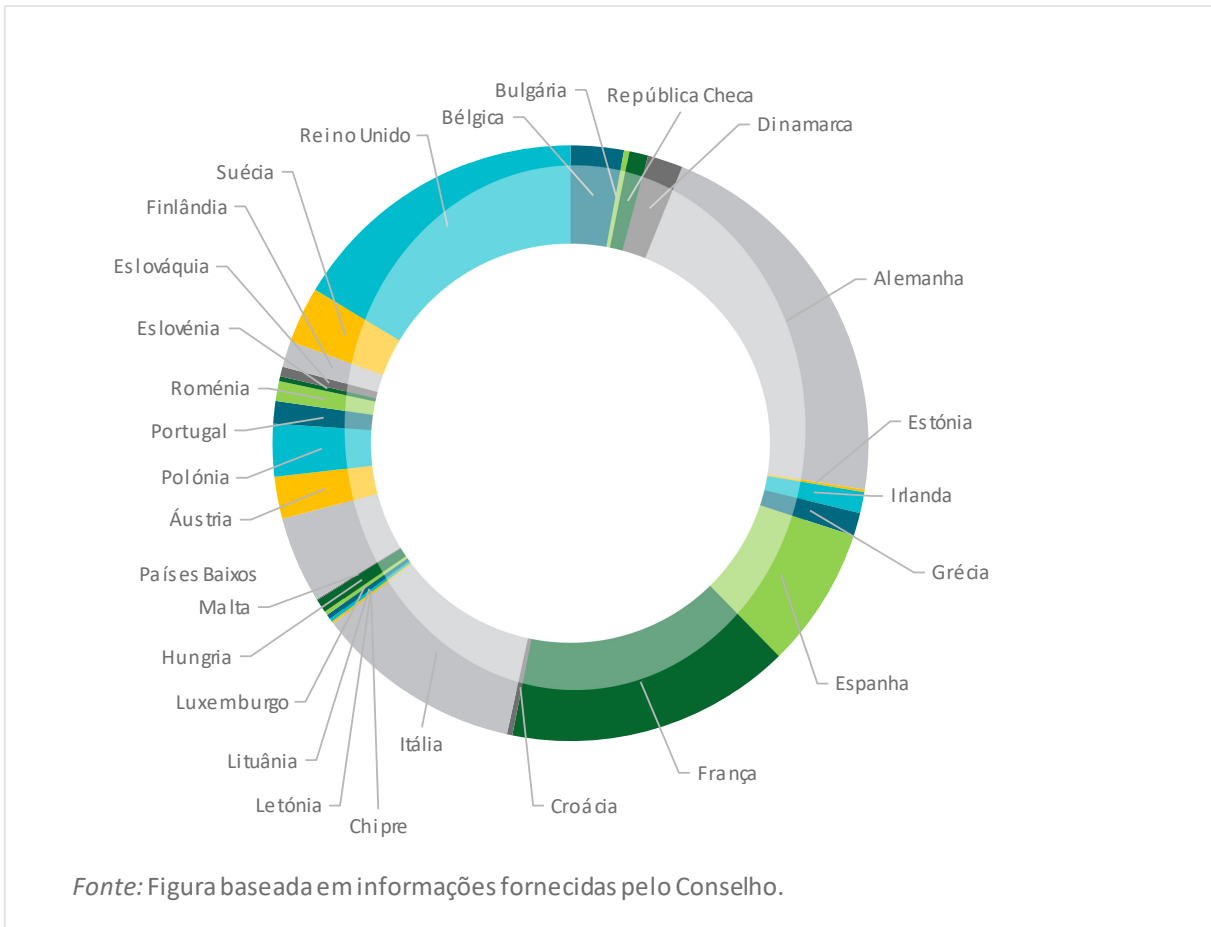
74. Todos os projetos de ajuda humanitária auditados ajudaram os refugiados a satisfazerem as suas principais necessidades de alojamento, alimentação, saúde, educação e proteção. Seis dos dez projetos produziram a totalidade ou a maior parte das realizações previstas. No entanto, metade dos projetos auditados, alguns dos quais estão em curso, ainda não alcançou os efeitos esperados, tal como definidos quando foram aprovados para financiamento (**pontos 56-63**).

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina JAKOBSEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 2 de outubro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

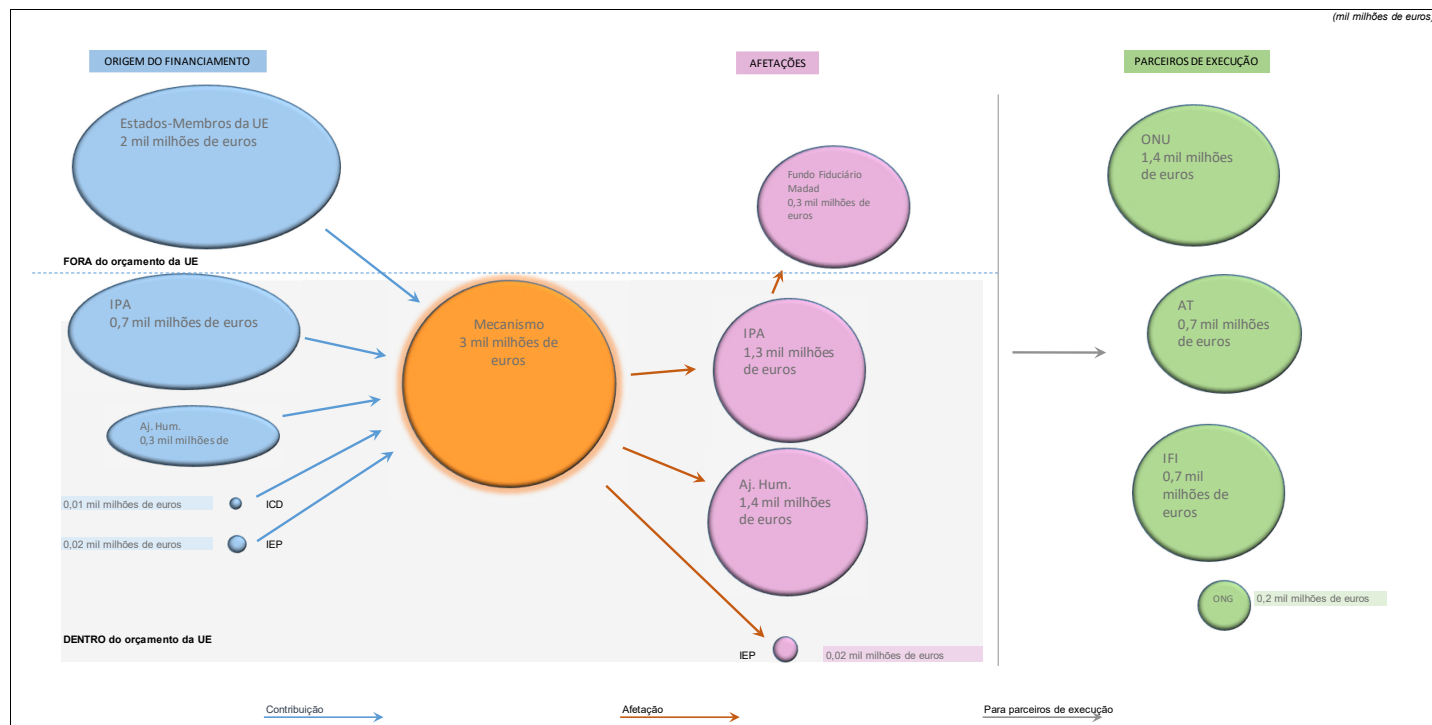
Presidente

ANEXO I**Contribuições nacionais para o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia**

Contribuições nacionais para o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia (milhões de euros)			
Bélgica	57,6	Lituânia	5,2
Bulgária	5,9	Luxemburgo	4,3
República Checa	20,4	Hungria	14,7
Dinamarca	38,4	Malta	1,1
Alemanha	427,5	Países Baixos	93,9
Estónia	2,8	Áustria	45,6
Irlanda	22,9	Polónia	57,0
Grécia	25,1	Portugal	24,4
Espanha	152,8	Roménia	21,6
França	309,2	Eslovénia	5,2
Croácia	5,9	Eslováquia	10,5
Itália	224,9	Finlândia	28,4
Chipre	2,3	Suécia	61,3
Letónia	3,5	Reino Unido	327,6

Fonte: TCE com base nas informações fornecidas pelo Conselho da União Europeia.

Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia: um mecanismo de coordenação



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

ANEXO III A**Síntese dos projetos de ajuda humanitária auditados**

Nº	Designação do Projeto	Setor	Tipo de parceiro	Informações financeiras (milhões de euros)					Cronologia			
				Montante afetado (euros)	Montante contratado (a) (euros)	Montante contratado revisto (b) (euros)	Diferença (b-a) (euros)	Montante pago (euros)	Data de início	Data de conclusão inicialmente fixada	Data de conclusão prorrogada	Diferença (meses)
1	A Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE) é um sistema de transferência de dinheiro com finalidades múltiplas para dar resposta às necessidades quotidianas dos refugiados na Turquia	Necessidades básicas	Agência da ONU	348,0	348,0	348,0	-	278,4	1.9.16	31.12.17	31.8.18	8
2	Oferecer proteção e soluções duradouras aos refugiados e requerentes de asilo na Turquia	Proteção	Agência da ONU	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	1.8.16	31.7.17	31.7.18	12
3	Proporcionar transferências condicionais de dinheiro para a educação com o objetivo de aumentar o número de matrículas e melhorar a frequência escolar das crianças refugiadas	Educação - Proteção	Agência da ONU	34,0	34,0	34,0	-	27,2	1.3.17	28.2.18	31.7.18	5
4	Apoiar serviços de saúde adaptados para refugiados sírios e que têm em conta as suas especificidades culturais	Saúde	Agência da ONU	10,0	10,0	10,0	-	8,0	1.3.17	31.12.17	31.3.18	3
5	Prestação de cuidados de saúde primários vitais às populações mais vulneráveis e reforço da sua resiliência por meio de apoio psicossocial e de saúde mental, de atividades de reabilitação e de apoio de proteção a sobreviventes de violência sexista	Saúde - Proteção	ONG Internacional	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	1.4.17	31.12.17	31.5.18	5
6	Facilitar o acesso a serviços de saúde e psicossociais para refugiados	Saúde	ONG Internacional	3,0	3,0	3,0	-	2,4	1.4.17	31.12.17	30.6.18	6
7	Resposta humanitária de emergência para refugiados sírios na Turquia	Educação - Proteção	ONG Internacional	3,0	3,0	3,0	-	2,4	1.9.16	30.8.17	31.5.18	9
8	Atenuação dos principais riscos em matéria de proteção da população de refugiados através de medidas específicas de sensibilização, do reforço dos sistemas de orientação e da prestação de assistência de proteção especializada	Proteção	ONG Internacional	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	1.4.17	30.4.18	31.1.19	9
9	Mecanismo de resposta multisetorial e de múltiplas partes interessadas, que melhora o acesso a serviços inclusivos e de qualidade para os refugiados sírios e não sírios mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência na Turquia (Izmir e cidade de Istambul)	Saúde	ONG Internacional	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	1.9.16	31.8.17	31.1.18	5
10	Apoio às mulheres e raparigas refugiadas mais vulneráveis no acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva e aos serviços de luta contra a violência sexual e sexista	Saúde - Proteção	Agência da ONU	9,0	9,0	9,0	-	7,2	1.8.16	31.12.17	31.12.17	-

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão (abril de 2018).

ANEXO III B**Desempenho dos projetos auditados**

Nº	Designação do Projeto	Setor	Tipo de parceiro	Conceção		Execução		Eficácia		Estratégia de transição / saída
				Pertinência	Dentro do prazo	Orçamento	Realizações produzidas	Efeitos alcançados		
1	A Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE) é um sistema de transferência de dinheiro com finalidades múltiplas para dar resposta às necessidades quotidianas dos refugiados na Turquia	Necessidades básicas	Agência da ONU							
2	Oferecer proteção e soluções duradouras aos refugiados e requerentes de asilo na Turquia (Resultado 1: verificação)	Proteção	Agência da ONU							Não aplicável
	Oferecer proteção e soluções duradouras aos refugiados e requerentes de asilo na Turquia (Resultados 2 a 4: registo e atividades de proteção)									
3	Proporcionar transferências condicionais de dinheiro para a educação com o objetivo de aumentar o número de matrículas e melhorar a frequência escolar das crianças refugiadas	Educação - Proteção	Agência da ONU						Não disponível	
4	Apoiar serviços de saúde adaptados para refugiados sírios e que têm em conta as suas especificidades culturais	Saúde	Agência da ONU							
5	Prestação de cuidados de saúde primários vitais às populações mais vulneráveis e reforço da sua resiliência por meio de apoio psicossocial e de saúde mental, de atividades de reabilitação e de apoio de proteção a sobreviventes de violência sexista	Saúde - Proteção	ONG Internacional							
6	Facilitar o acesso a serviços de saúde e psicossociais para refugiados	Saúde	ONG Internacional							
7	Resposta humanitária de emergência para refugiados sírios na Turquia	Educação - Proteção	ONG Internacional							
8	Atenuação dos principais riscos em matéria de proteção da população de refugiados através de medidas específicas de sensibilização, do reforço dos sistemas de orientação e da prestação de assistência de proteção especializada	Proteção	ONG Internacional							
9	Mecanismo de resposta multissetorial e de múltiplas partes interessadas, que melhora o acesso a serviços inclusivos e de qualidade para os refugiados sírios e não sírios mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência na Turquia (Izmir e cidade de Istambul)	Saúde	ONG Internacional							
10	Apoio às mulheres e raparigas refugiadas mais vulneráveis no acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva e aos serviços de luta contra a violência sexual e sexista	Saúde - Proteção	Agência da ONU							

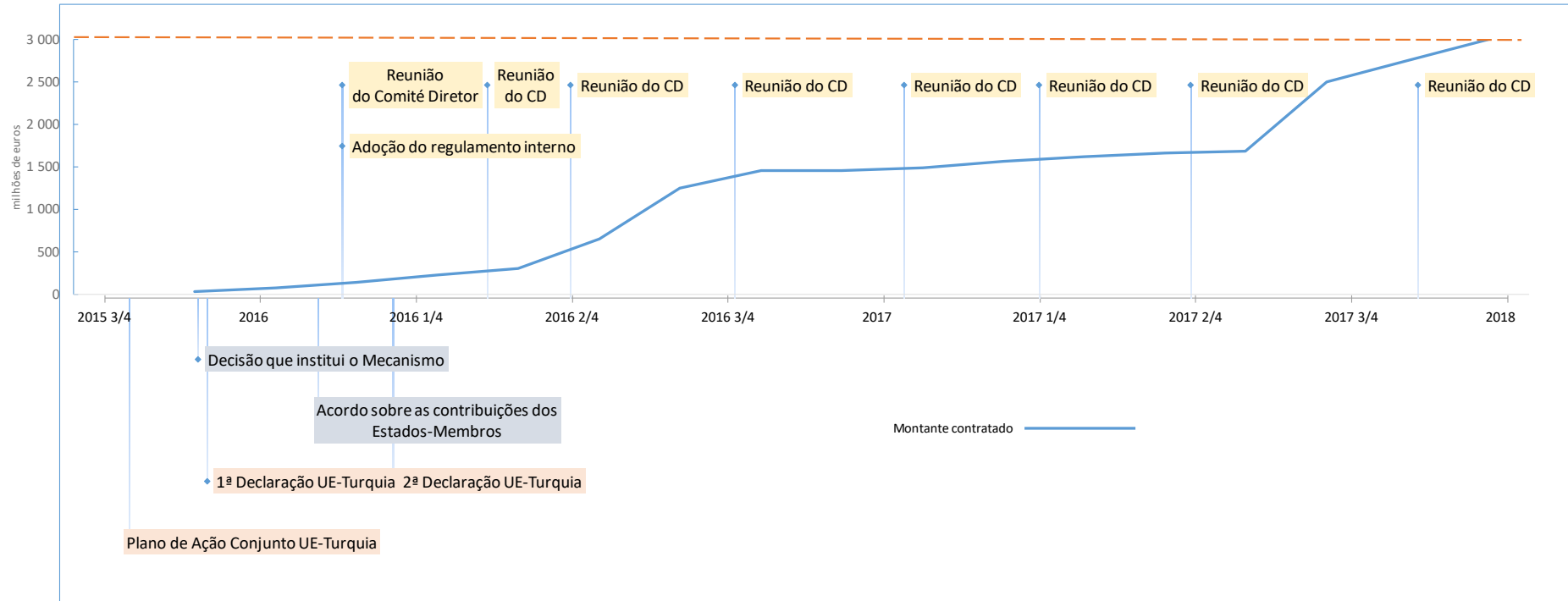
Pertinência	Prazo	Orçamento	Realizações	Efeitos	Transição
Satisfatória	Sem prorrogação	Execução > 80%	Totalmente produzidas	Totalmente alcançados	Terminada
Maioritariamente satisfatória	Prorrogado sem impacto nas atividades	Não aplicável	Maioritariamente produzidas	Maioritariamente alcançados	Acordada
Maioritariamente insatisfatória	Não aplicável	Reduzida execução orçamental	Maioritariamente não produzidas	Maioritariamente não alcançados	Em discussão
Insatisfatória	Prorrogado com impacto nas atividades	Financiamento adicional	Não produzidas	Não alcançados	Planos não definidos

Fonte: TCE.

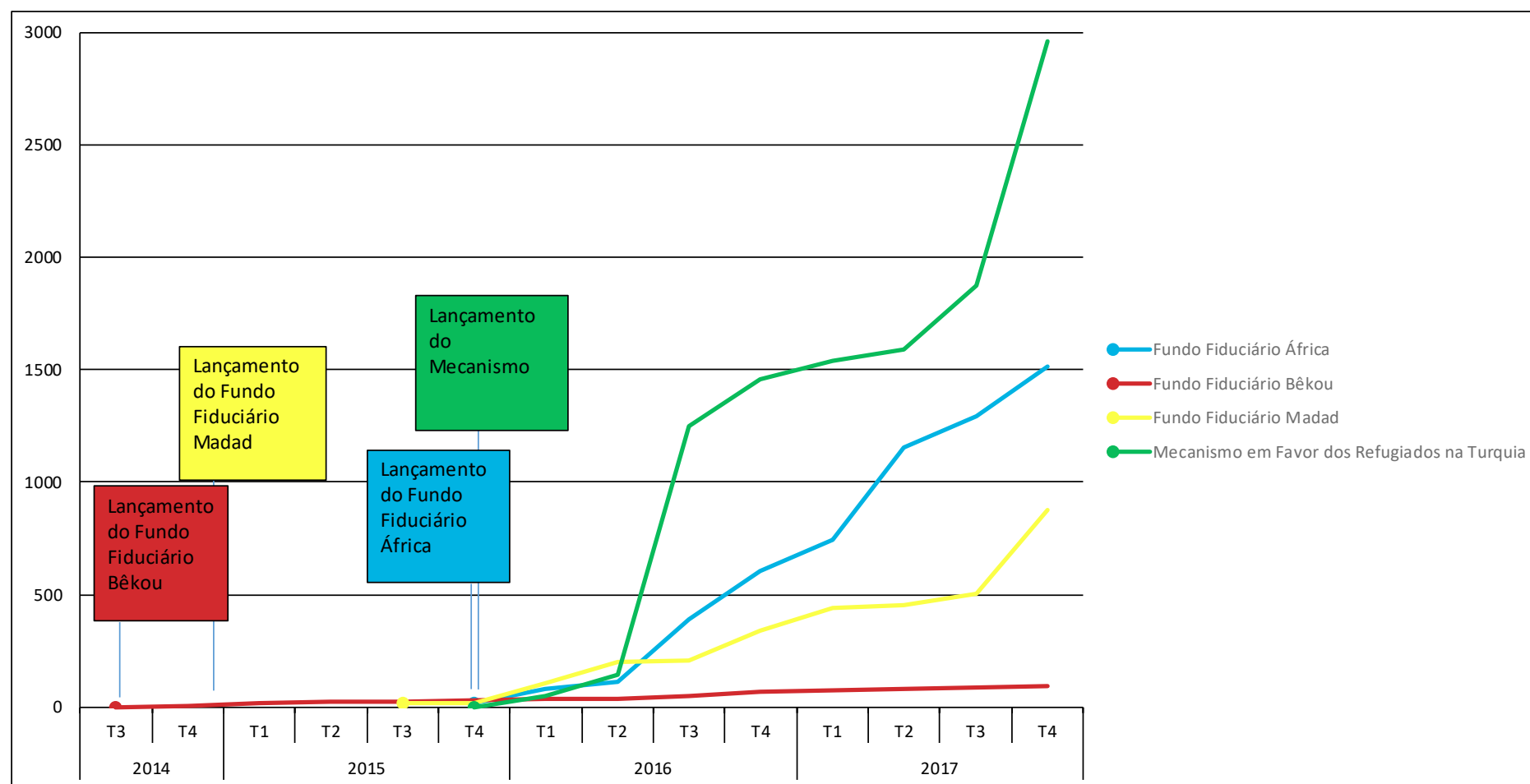
ANEXO IV**Lista das entrevistas de auditoria realizadas na Turquia em 2018**

Visita	Nome da entidade visitada
22 de janeiro	Delegação da UE, Embaixador, serviço da DG ECHO
22 de janeiro	Programa Alimentar Mundial (PAM)
23 de janeiro	Célula de Gestão conjunta da RSSE
23 de janeiro	Organização Mundial da Saúde (OMS)
23 de janeiro	Ministério da Saúde
24 de janeiro	Ministério da Família e dos Assuntos Sociais
24 de janeiro	Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP)
24 de janeiro	Ministério do Interior — Direção-Geral para a gestão da migração (DGGM)
24 de janeiro	<i>International Medical Corps</i>
24 de janeiro	Ministro da Educação Nacional
25 de janeiro	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)
25 de janeiro	Banco de Desenvolvimento KfW
25 de janeiro	Banco Mundial
25 de janeiro	Presidência da Gestão de Emergências e Catástrofes (AFAD)
25 de janeiro	Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)
25 de janeiro	<i>Handicap International</i>
25 de janeiro	Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP)
25 de janeiro	Serviço da DG ECHO em Istambul
26 de janeiro	Beneficiários da RSSE e do CCTE
26 de janeiro	Fundação de Assistência Social e da Solidariedade
26 de janeiro	Médicos do Mundo
26 de janeiro	Organização Mundial da Saúde (OMS)
29 de janeiro	Centro de serviços do Crescente Vermelho da Turquia
29 de janeiro	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)
29 de janeiro	Fundação de Assistência Social e da Solidariedade
30 de janeiro	Beneficiários da RSSE e do CCTE
30 de janeiro	<i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>
30 de janeiro	Serviço da DG ECHO em Gaziantep

Principais datas e acontecimentos associados ao Mecanismo



Fonte: TCE.

ANEXO VI**Velocidade de contratação do Mecanismo em comparação com os fundos fiduciários da UE (em milhões de euros)**

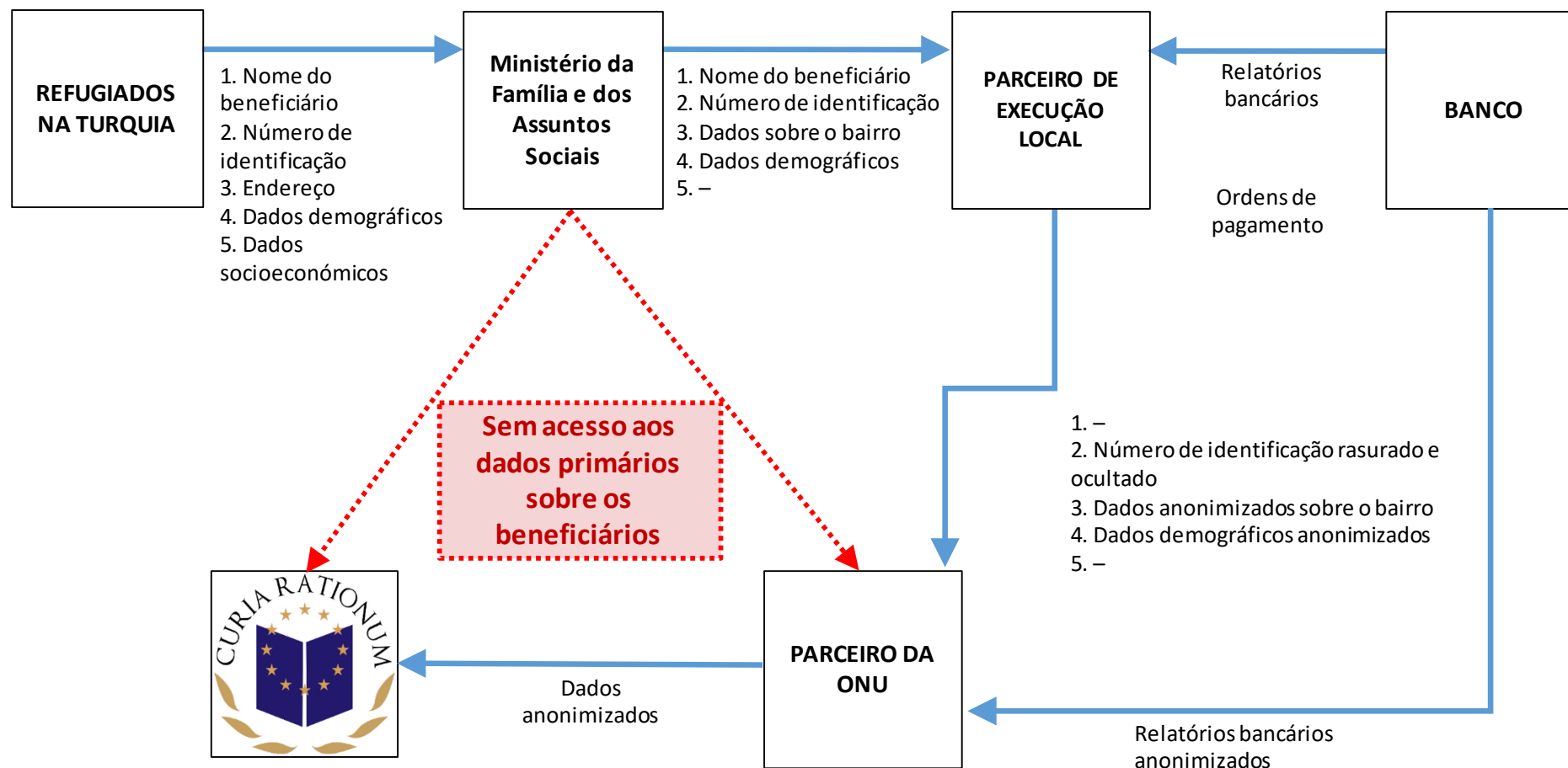
Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Complexidade da assistência da UE aos refugiados na Turquia: o exemplo do setor da educação

Fonte de financiamento	Instrumento	Educação não formal	Preparação para o inverno e vales para necessidades básicas	Proteção das crianças	Transferências condicionais de dinheiro para a educação	Transporte de autocarro escolar	Formação e emprego de professores	Aulas de língua turca	Primeira infância	Formação superior e profissional	Infraestruturas escolares	Equipamentos e materiais escolares	Energia sustentável para as escolas	Outros (por exemplo, apoio institucional)
Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia	Mecanismo - DG ECHO	● ●	● ●	●	●	●								
	Mecanismo - Fundo Fiduciário Madad	●		● ●	●	● ●	● ●	● ● ●	●	● ● ● ●	● ●	● ● ●	●	● ●
	Mecanismo - IPA	●		●		●	●	●			● ●	● ● ● ●		●
Financiamento da UE (fora do Mecanismo)	Fundo Fiduciário Madad (fora do Mecanismo)	●		●			●	●			●			●
	IPA (fora do Mecanismo)			●			●			●				●
Estados-Membros da UE (fora do Mecanismo)	Exemplo da Alemanha	●		● ●			● ● ●	●		●	●	●		●

- Ministério da Educação Nacional
- UNICEF
- ACNUR
- Banco Mundial
- KfW
- Concern Worldwide
- DAAD
- Spark
- OIM
- GIZ

Fonte: TCE.

ANEXO VIII**Fluxo dos dados dos beneficiários da Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE) e limitações de acesso aos dados**

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«MECANISMO EM FAVOR DOS REFUGIADOS NA TURQUIA: UM APOIO ÚTIL, MAS SÃO NECESSÁRIAS MELHORIAS PARA OTIMIZAR OS RECURSOS»

SÍNTESE

III. O Mecanismo está no cerne da Declaração UE-Turquia de março de 2016. A Declaração UE-Turquia foi determinante para resolver a grave crise migratória que colocou a União Europeia sob forte pressão em finais de 2015 e no início de 2016. Após o acordo sobre a Declaração UE-Turquia, o fluxo de refugiados que chegavam às ilhas gregas cessou quase de um dia para o outro, e o número de vítimas mortais em acidentes de passagem irregulares diminuiu em mais de 95 %.

O Mecanismo é a única componente da Declaração que se tornou imediatamente operacional e que revelou resultados coerentes ao longo dos últimos dois anos, constituindo, assim, a confirmação da capacidade da UE para honrar os seus compromissos de forma tanto tangível como visível para os intervenientes políticos e para o público em geral. Ao longo dos últimos dois anos, o Mecanismo tornou-se a iniciativa emblemática da UE e um modelo para a implementação de assistência coordenada da UE no contexto do desenvolvimento da política de migração da UE.

O Mecanismo permitiu a rápida mobilização de 3 mil milhões de EUR em assistência da União Europeia e dos Estados-Membros aos refugiados na Turquia, utilizando os instrumentos existentes da UE de forma coordenada. Num período politicamente volátil, que incluiu uma tentativa de golpe de Estado na Turquia, foram autorizados e contratados 3 mil milhões de EUR, com cerca de 2 mil milhões de EUR pagos no prazo de 20 meses, em plena conformidade com o quadro jurídico e processual da UE.

A Comissão gostaria de salientar que a maioria dos projetos concretizou o que se esperava. O projeto mais importante, a Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE), que representa 76 % da dotação afetada, alcançou satisfatoriamente os seus objetivos. Além disso, a Comissão observa que apenas dois projetos terminaram no período auditado, uma vez que a maioria dos projetos teve de ser prorrogada, devido essencialmente ao contexto muito difícil.

IV. A Comissão observa que ambas as áreas prioritárias haviam sido, de facto, programadas e que não podiam ocorrer intervenções na infraestrutura municipal, uma vez que os projetos efetivamente submetidos pela Turquia para financiamento careciam de maturidade.

V. A Comissão considera que o apoio de atividades de tipo similar através de instrumentos paralelos facilitou a complementaridade e não deu origem a qualquer duplicação ou sobreposição, além de ter permitido que a Comissão acelerasse as suas respostas, uma vez que foram mobilizados instrumentos diferentes em momentos diferentes.

O Mecanismo é um meio de coordenação que visa coordenar a mobilização de recursos orçamentais da UE e dos Estados-Membros, e facilita a mobilização de instrumentos existentes *em paralelo*.

VI. A Comissão gostaria de salientar que existem outros exemplos de complementaridade: alguns exemplos no domínio da educação incluem a mobilização da subvenção direta para o Ministério da Educação Nacional em complementaridade com as transferências condicionais de dinheiro para a educação. Neste setor, o apoio prestado à educação formal foi essencialmente destinado a quebrar barreiras económicas ao acesso à escola, passando pelo desenvolvimento de currículos alternativos para as crianças que não frequentam a escola.

No setor da saúde, os esforços de coordenação resultaram na integração progressiva de clínicas dirigidas por OING no regime de centros de saúde para migrantes orientadas pelo Ministério da Saúde.

No âmbito da segunda tranche, a transição da RSSE deverá ser complementada por apoio socioeconómico específico na sequência de uma definição abrangente de perfis de beneficiários da RSSE.

VII. A Comissão gostaria de sublinhar que, na sequência de uma recomendação do TCE num anterior relatório de auditoria, os orçamentos são agora sistematicamente analisados aquando da avaliação das propostas.

Esta avaliação é refletida de forma adequada desde o final de 2017 no painel de instrumentos obrigatórios, a preencher antes da concessão de qualquer subvenção. Os projetos incluídos no presente relatório foram adjudicados antes do final de 2017.

A Comissão encontra-se vinculada pelas disposições do atual AQFA¹, que estabelecem níveis claros de pré-financiamento e custo indireto que podem ascender a 7 %. No entanto, uma vez que a agência das Nações Unidas reduziu os seus custos globais de apoio indireto, nomeadamente de 7 % para 6,5 %, os custos indiretos de apoio relativos ao segundo acordo RSSE foram igualmente reduzidos. A Comissão continua a instar os parceiros a reduzir os níveis de custos indiretos para operações financeiras de grande escala, mas tal redução só é possível se o parceiro aceitar.

VIII. Uma vez que a Comissão não pode contratar diretamente uma entidade pública, a relação contratual é estabelecida entre a Comissão e a organização internacional em conformidade com o AQFA. Por conseguinte, os dados não são partilhados diretamente com a Comissão, mas por intermédio do parceiro para efeitos de controlo.

A Comissão reconhece que os parceiros não tiveram pleno acesso aos dados relativos aos beneficiários devido a restrições jurídicas quanto à legislação em matéria de proteção de dados. No entanto, puseram em prática os sistemas mais robustos possíveis atendendo a estes condicionalismos.

No que concerne a RSSE, o programa de assistência financeira, os dados partilhados com os parceiros através do parceiro de execução local permitem a realização de controlos sólidos.

Por último, os parceiros e a Comissão continuam a defender a questão junto das autoridades turcas para um melhor acesso aos dados. Observaram-se progressos neste domínio nos últimos meses, com os parceiros a terem acesso à plataforma financeira, por exemplo.

IX. Os indicadores e objetivos estão em processo de finalização e os relatórios públicos foram limitados, na medida em que a supervisão do Mecanismo ainda se encontrava na fase-piloto.

O quadro jurídico do Mecanismo exige que a Comissão apresente um relatório apenas sobre os resultados do mesmo. A Comissão recorre a outros instrumentos para apresentar relatórios sobre a sua assistência global à Turquia.

X. É importante ter em conta a ambição, a complexidade e a escala sem precedentes dos projetos. Ajustes no calendário, no orçamento ou nas realizações/nos resultados são adaptações necessárias a fim de alcançar os objetivos.

O maior projeto, a RSSE, que representa 76 % da dotação alocada, alcançou satisfatoriamente os seus objetivos. A rápida expansão deste projeto, bem como a sua eficácia para alcançar a população, mantém-se sem precedentes.

XI. A Comissão aceita todas as recomendações.

Quarto travessão: embora a RSSE e o CCTR tenham já uma boa relação custo-eficácia pelos padrões humanitários, a Comissão negociará com os seus parceiros os mais baixos custos indiretos possíveis (ver ponto VII acima e a recomendação 4, alínea a)).

¹ AQFA: Acordo-quadro financeiro e administrativo, assinado entre a Comunidade Europeia e as Nações Unidas em 2003.

Quinto travessão: a Comissão continuará a colaborar com as autoridades turcas com o objetivo de melhorar o ambiente de funcionamento para as O(I)NG na Turquia.

INTRODUÇÃO

7. A Comissão gostaria de salientar que o Mecanismo tem duas tranches a programar e contratar em 2016-17 e 2018-2020, respetivamente. Tal significa que as estratégias de transição e saída do Mecanismo devem ser avaliadas tendo em conta a existência da segunda tranche.

10. A Comissão observa que os membros do Parlamento Europeu são convidados e participam regularmente nas reuniões do Comité Direto, garantindo assim uma maior responsabilização do Mecanismo.

OBSERVAÇÕES

19.

(c) A Comissão nota que as necessidades dos refugiados não sírios foram tidas em conta em todas as componentes do Mecanismo, seguindo uma abordagem de «refugiado único», sem discriminação contra diferentes nacionalidades/origens.

Caixa 1 – A RSSE: uma conceção inovadora do projeto para dar resposta às necessidades dos refugiados

A Comissão gostaria de chamar a atenção para a natureza inovadora e ambiciosa da RSSE, que chega já a mais de 1,3 milhões de beneficiários e que, por conseguinte, alcançou os seus objetivos de forma satisfatória.

28.

(a) A Comissão gostaria de confirmar que os projetos em causa foram contratados em conformidade com o atual quadro jurídico.

32. A Comissão considera que o apoio de atividades de tipo semelhante através de instrumentos paralelos facilitou a complementaridade e não deu origem a qualquer duplicação ou sobreposição, Permitiu à Comissão acelerar as respostas, na medida em que os diferentes instrumentos foram mobilizados em momentos diferentes, o que se reveste de importância fulcral para as intervenções em situações de emergência.

Além disso, a utilização de instrumentos diferentes com diferentes parceiros de execução para atividades semelhantes nos mesmos setores, com o mesmo objetivo, decorre da própria natureza do Mecanismo, que constitui um mecanismo de coordenação de vários instrumentos da UE.

Caixa 3 – Exemplos de atividades semelhantes financiadas ao abrigo de instrumentos diferentes

Educação

A Comissão gostaria de chamar a atenção para o facto de que, não obstante as complexidades na gestão e na coordenação, não tem havido casos de sobreposição ou duplicação de esforços.

Proteção

Primeiro travessão: a Comissão considera que o exemplo referido pelo TCE salienta efetivamente a eficácia do mecanismo de coordenação. Em vez de ter um projeto a receber duplo financiamento, os serviços da Comissão trabalharam em estreita colaboração para assegurar que seria disponibilizado ao parceiro o financiamento correto para o tipo de atividades.

Segundo travessão: de acordo com o seu mandato, o quadro de resultados do Mecanismo abrange projetos exclusivamente financiados pelo Mecanismo.

33. A Comissão gostaria de salientar que o apoio de atividades de tipo similar através de instrumentos paralelos facilitou a complementaridade e não deu origem a qualquer duplicação ou sobreposição, além de ter permitido que a Comissão acelerasse as suas respostas, uma vez que forem mobilizados instrumentos diferentes em momentos diferentes.

O Mecanismo é um meio de coordenação que visa coordenar a mobilização de recursos orçamentais da UE e dos Estados-Membros, e facilita a mobilização de instrumentos existentes *em paralelo*. O relatório não identificou quaisquer casos de duplicação ou sobreposição, o que leva a Comissão a concluir que a coordenação do Mecanismo foi eficaz.

34. A Comissão procurou assegurar a máxima complementaridade em todos os setores. Para além da área da saúde, os exemplos incluem a mobilização da subvenção direta na educação pela DG NEAR com as transferências condicionais de dinheiro para a educação pela DG ECHO.

A conceção de planos de execução conjunta teria sido muito morosa, comprometendo o objetivo de uma rápida mobilização de recursos. As condições na Turquia em 2016 e as enormes lacunas ao nível da resposta ditaram a necessidade de privilegiar a rapidez na obtenção de resultados e não no processo.

A Comissão analisará a possibilidade de melhorar a complementaridade e a coerência da assistência humanitária e não humanitária.

35. A Comissão gostaria de salientar os seguintes pontos:

i) A transição e a saída da ajuda humanitária estão totalmente integradas na estratégia para a segunda tranche do Mecanismo. Estas estão essencialmente a ser discutidas ao nível da política/do setor e não ao nível do projeto. A Comissão agiu com base no compromisso assumido na Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016, o qual foi honrado pelo Conselho no mês de junho de 2018 no sentido de ser disponibilizada uma segunda tranche e, por conseguinte, de prolongar o período de execução para além de 2018.

ii) O quadro de gestão é um documento de planeamento interno que visa facilitar a supervisão da execução. Como tal, é um documento vivo, obrigado a adaptar-se à evolução das circunstâncias no terreno. O quadro de gestão identifica claramente riscos contextuais que poderiam comprometer a execução e transição. Muitos destes riscos concretizaram-se efetivamente, diferindo assim este processo, não obstante as medidas de atenuação tomadas pela Comissão e pelos seus parceiros.

iii) A transição só é possível quando os projetos estiverem suficientemente amadurecidos. Para a maioria dos projetos, não foi este o caso durante os primeiros 18 meses, quando a maioria destes estava prestes a ser implantada. Tal foi, em especial, o caso de projetos emblemáticos.

Caixa 4 – Exemplos de boas e más estratégias de transição dos projetos

Quinto parágrafo: a RSSE é financiada até ao início de 2019 (consoante a implantação e a taxa de câmbio). A transição exige um certo nível de maturidade do projeto e de capacidade dos agentes que estarão envolvidos na transferência. Uma transição precoce implicaria o risco de uma saída desordenada, com eventuais perturbações na prestação de assistência. Estão em curso e planeados debates sobre a transição e saída no âmbito do FRIT II.

38.

a) Na sequência de um recente relatório de auditoria, a Comissão tomou medidas para assegurar que a análise dos custos inscritos é efetuada de forma consistente e abrangente para todas as propostas de projetos. Além do painel de instrumentos obrigatórios, o Formulário Único inclui, desde finais de 2017, um novo campo em que os custos diretos dos projetos são repartidos entre os custos operacionais e custos de apoio. Os projetos escolhidos para constarem do presente relatório foram adjudicados antes do final de 2017.

b) A Comissão gostaria de salientar que o custo por beneficiário na maior parte dos projetos é particularmente específico ao nível do contexto e do caso. Por conseguinte, é difícil uma análise dos custos e a utilização de valores de referência quantitativos e uma análise comparativa entre propostas pode nem sempre ser relevante devido à natureza e à evolução do serviço prestado, às barreiras administrativas impostas e à transformação do modelo de negócio.

A Comissão concorda que é difícil estabelecer valores de referência para os orçamentos.

Os peritos no terreno e os funcionários administrativos avaliam de forma concisa a relação custo/eficácia dos projetos.

Uma vez que cada projeto é baseado na avaliação das necessidades específicas determinada pelo momento e pelo local, a Comissão efetua avaliações relacionadas com projetos específicos, embora uma análise comparativa entre propostas possa não ser sempre relevante.

Caixa 5 - Exemplos de avaliação insuficiente da razoabilidade dos custos

Primeiro parágrafo: ver respostas ao n.º 38, alínea a).

Segundo parágrafo: para este projeto específico, o custo por beneficiário não pode ser comparado entre subvenções, na medida em que os serviços prestados foram muito diferentes. A natureza dos serviços prestados evoluiu inicialmente de serviços de cuidados de saúde primários a um número significativo de beneficiários para cuidados pós-operatórios e de reabilitação física para um número mais reduzido de beneficiários.

O modelo empresarial também é diferente de um projeto para outro: neste caso, o modelo do parceiro para integrar simultaneamente serviços de cuidados de saúde primários e secundários na mesma instalação permitiu reduzir alguns custos de apoio, enquanto outros projetos de saúde suportavam mecanismos, adaptados a serviços de cuidados de saúde diferentes, por conseguinte, com maiores custos de assistência.

40. A Comissão está vinculada pelas disposições do AQFA respeitantes ao nível de pormenor que podem exigir dos seus parceiros. A alteração às condições do AQFA está sujeita ao acordo dos parceiros e não pode ser imposta unilateralmente pela Comissão. No entanto, a Comissão insistiu na extração de mais informações, nomeadamente no que diz respeito às transferências para os parceiros de execução. Tal ocorreu no contexto de descrições narrativas dos custos.

É também de salientar que os projetos de ajuda humanitária executados pela ONU são realizados em regime de gestão indireta, na sequência de uma avaliação de pilares.

42. A RSSE tem sido uma referência interna e as questões fundamentais durante as negociações sobre a sua adoção informaram acerca da nota de orientação financeira da Comissão, que tem sido utilizada, em diversos graus, em todos os programas financeiros em larga escala subsequentes. O contexto da Turquia é muito específico, nomeadamente no que diz respeito à escala das suas operações, muito acima do limiar de 10 milhões de euros previsto na nota de orientação para transferências de dinheiro em grande escala.

43. Na maioria dos projetos humanitários e de desenvolvimento em todo o mundo, o contributo dos governos nacionais como parte dos seus sistemas atuais não é medido em função do orçamento para projetos específicos, mas é considerado como parte das infraestruturas disponíveis para a execução dos projetos.

Em termos de transição, os contributos dos governos nacionais e a assunção de custos são bem-vindos. Não devemos pôr em causa as contribuições dos doadores.

44.

a) A Comissão esforçar-se-á por reduzir os custos indiretos a projetos financeiros, tal como já estipulado na nota de orientação financeira (ver também o ponto VII do capítulo Resumo e recomendação 4, alínea a)).

A Comissão negociou com o parceiro o nível de custos indiretos relativos a este projeto, como demonstra a documentação correspondente. No entanto, não pode impô-lo unilateralmente. Como as disposições do AQFA estipulam que o nível de custos indiretos podem atingir até 7 % e como as disposições internas do parceiro, que apenas podem ser alteradas pela sua Comissão Executiva, estipulam que os custos indiretos devem ser fixados em 7 % e 6,5 % a partir do final de 2017, existiu pouca margem de manobra para as negociações.

b) Há que salientar o valor acrescentado da parceria local, uma vez que se trata de uma condição prévia essencial para o êxito do projeto. A plataforma desenvolvida pelos parceiros locais garante aspetos críticos em matéria de prestação de contas à população afetada, o que permite acompanhar os beneficiários e informá-los em tempo útil. A plataforma é também o instrumento utilizado para fornecer informações aos beneficiários sobre a sua situação específica quando forem detetadas anomalias em matéria de pagamento.

A percentagem da taxa de plataforma cobrada ao parceiro responsável pela gestão da plataforma é uma prática normal para programas de transferência de dinheiro que envolvem uma agência das Nações Unidas. Ter as mesmas taxas imputadas ao programa de transferências condicionais de dinheiro para a educação implicaria uma duplicação de financiamento: esta taxa não foi incluída na transferência condicional de dinheiro para a educação precisamente porque a Comissão não aceitaria pagar duas vezes pelo mesmo serviço.

c) Foram envidados todos os esforços para negociar níveis de pré-financiamento reduzidos, mas esta solução não foi aceite pelos parceiros nem pôde ser imposta unilateralmente. A Comissão está vinculada pelas disposições do AQFA.

45. A Comissão gostaria de reiterar a importância da flexibilidade na execução dos projetos, a fim de possibilitar que os parceiros obtenham resultados palpáveis no terreno, apesar dos desafios operacionais/administrativos ou jurídicos que possam ocorrer. Ampliações sem custos suplementares não representam necessariamente atrasos enquanto tal, mas são um mecanismo para garantir e ajustar a execução, muitas vezes, em circunstâncias negativas e difíceis. Sem essas ampliações, a realização dos objetivos pode ser seriamente prejudicada, o que pode conduzir a um desperdício dos recursos, ou seja, a ineficiência.

As ampliações de projetos não afetam sistematicamente a eficiência de um projeto nem reduzem o financiamento disponível para os beneficiários finais. No que diz respeito aos projetos auditados, cujo período de vigência foi alargado, as ampliações foram cuidadosamente controladas. As ampliações podem ter um impacto neutro, ou mesmo positivo, sobre a eficácia dos projetos.

De um modo geral, os custos administrativos adicionais decorrentes de uma ampliação sem custos são marginais em comparação com os benefícios obtidos, permitindo que o parceiro tenha mais tempo para implementar as suas atividades em tais circunstâncias difíceis, já que muitas vezes os obstáculos ultrapassam as suas competências. Além disso, a prorrogação do prazo acordada não se traduz cumulativamente num aumento dos custos administrativos, na medida em que a totalidade da estrutura não está necessariamente implementada no início do projeto.

46. A Comissão gostaria de chamar a atenção para a importância de convencer os parceiros a optar por objetivos ambiciosos e de assisti-los na sua consecução. Tem sido este o caso na maioria dos projetos e os objetivos foram em grande parte atingidos, mesmo com atraso, em alguns casos.

A Comissão considera que permitir que os parceiros optem por resultados menos ambiciosos proporciona pouco incentivo para melhorar os resultados. É igualmente importante que os parceiros

saibam que não serão penalizados se colocarem a fasquia elevada, mas serão autorizados a introduzir modificações se necessário para alcançar os seus objetivos.

Caixa 6 – Exemplos de atrasos e dificuldades enfrentados pelos projetos

Projeto 2 – Oferecer proteção e soluções duradouras aos refugiados e requerentes de asilo na Turquia

A Comissão concorda que o parceiro se viu confrontado com um grande número de dificuldades técnicas e administrativas durante a execução do projeto. A Comissão gostaria igualmente de salientar a ambição e a importância do projeto, uma vez que o processo de verificação a esta escala foi um empreendimento sem precedentes, suscetível de exigir mais tempo e recursos.

O exercício de verificação iniciado aumentou o ritmo ao longo do tempo. No início do projeto, uma vez que o pessoal recrutado ainda não possuía experiência, a taxa diária de entrevistas era de 10-15. À medida que o projeto avançou, a experiência pessoal adquirida permitiu uma execução mais rápida. A taxa atual aumentou para 20-25.

Tal traduziu-se num aumento do número de pessoas verificadas de cerca de 1 milhão à data da auditoria para 1,82 milhões em julho de 2018.

Projeto 10 – Apoio às mulheres e raparigas refugiadas mais vulneráveis

A Comissão já acordou com o Ministério da Saúde sobre um processo de transição clara para integrar plenamente espaços seguros para mulheres e raparigas migrantes na rede de centros de saúde para migrantes.

51. O acesso aos dados pessoais dos beneficiários faz parte do debate mais alargado sobre as regras de proteção de dados. As orientações da Comissão aos parceiros sobre transferências de dinheiro em larga escala estipulam que as garantias em matéria de proteção de todos os dados pessoais, respeitando as normas de proteção de dados internacionais e nacionais, devem ser postas em prática.

52. A Comissão reconhece que há uma deficiência no acesso a dados pessoais (nome dos beneficiários), mas gostaria de salientar que, não obstante a falta de acesso aos nomes dos beneficiários, os parceiros estabeleceram mecanismos de controlo sólidos (ver resposta no ponto VIII). Para além disso, os parceiros obtiveram acesso autónomo ao portal do banco e desenvolveram um sistema de identificação única para atenuar o risco de entradas falsas (uma vez que o nome e o número de identificação pessoal de cada beneficiário fora substituído por um número único gerado pelo parceiro de execução local).

54. O Quadro de Resultados do Mecanismo encontrava-se em fase de desenvolvimento no momento da auditoria e a Comissão continua a desenvolvê-lo. Por conseguinte, não existem fragilidades intrínsecas no Quadro de Resultados, apenas problemas temporários que estão a ser abordados de forma gradual.

a) A Comissão observa que o Quadro de Resultados ainda se encontrava em fase de desenvolvimento no momento da auditoria. Existem indicadores e objetivos em vias de finalização.

b) O contributo real do Mecanismo para os indicadores de alto nível será difícil de isolar, o que constitui uma preocupação comum na avaliação de todos os programas de desenvolvimento.

c) O Quadro de Resultados do Mecanismo está mandatado para cobrir apenas a assistência prestada ao abrigo do Mecanismo.

d) A Comissão gostaria de acrescentar que a decisão de não incluir indicadores de proteção no Quadro de Resultados do Mecanismo teve igualmente por base a lógica segundo a qual a proteção é uma preocupação primordial, visando facilitar o acesso a serviços.

e) A Comissão pretende sublinhar que, na medida em que um número substancial de intervenções financiadas pelo Mecanismo apenas viu a sua execução iniciada em 2018, é difícil apresentar um relatório sobre os resultados de forma abrangente e significativa.

f) O Quadro de Resultados do Mecanismo encontrava-se na sua fase-piloto em 2017 e está atualmente a ser revisto e, por conseguinte, ainda não foi publicado.

56. Alguns dos projetos estão ainda em curso e, por isso, a sua eficácia não pode ser completamente avaliada nesta fase. A avaliação dos resultados deve considerar os desafios conjunturais enfrentados pelos parceiros durante a execução.

57. A RSSE já chegou a mais de 1,3 milhões de refugiados.

Com base numa análise dos dados e uma revisão do CCTE 1, a meta para o CCTE 2 foi ainda aumentada para 450 000, com base em elementos de prova de que o CCTE foi, de facto, um instrumento útil para chegar a crianças que não frequentam a escola.

60. A Comissão gostaria de salientar a importância de garantir uma rápida aplicação, por via da qual o recurso a critérios demográficos e não socioeconómicos foi determinante, dada a disponibilidade de dados. Além disso, o sistema RSSE foi concebido com vista a seguir, na medida do possível, as disposições do sistema de proteção social nacional e, como tal, foram privilegiados critérios demográficos, com o acordo do Governo turco.

A Comissão gostaria igualmente de salientar que, de acordo com estudos e avaliações, a presença de erros de inclusão/exclusão em projetos semelhantes é, em média, muito mais elevada.

61. O valor inicial (100 liras turcas) foi estabelecido com a condição de não ser excedido o valor de transferência normalmente recebido pelas famílias pobres através do sistema de proteção social (ISAS) do Governo turco, no interesse da coesão social. Além disso, o valor de transferência atual tem um impacto positivo, tal como demonstrado por vários indicadores de resultados que estão a ser controlados pelo parceiro. É igualmente de assinalar que os beneficiários da CCTE se sobrepõem aos beneficiários da RSSE em cerca de 80 %, o que aumenta na prática o valor de transferência para muitos.

Em qualquer contexto, o valor de transferência para programas de transferência de dinheiro tem de ser comparado com o apoio prestado às comunidades de acolhimento. Apesar de uma transferência de valor inferior às necessidades reais, o PDM revelou um impacto significativo sobre a situação económica dos beneficiários, bem como o seu consumo alimentar e uma clara diminuição da dependência em relação ao mecanismo de adaptação negativa (consumo de alimentos, bem como meios de subsistência). A avaliação externa da RSSE 1 revelou que, segundo os beneficiários, a cobertura das despesas do agregado familiar era mais importante do que a adequação do valor de transferência.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

64. A Comissão gostaria de salientar que a maioria dos projetos concretizou as realizações previstas. O projeto mais importante, a Rede de Segurança Social de Emergência (RSSE), que representou 76 % da dotação alocada, alcançou satisfatoriamente os seus objetivos. Além disso, a Comissão observa que apenas dois projetos terminaram no período auditado, uma vez que a maioria dos projetos teve de ser prorrogada, devido essencialmente ao contexto muito difícil.

65. A Comissão salienta que ambas as áreas prioritárias tinham sido efetivamente programadas e que as intervenções em infraestruturas municipais não poderiam ter lugar, uma vez que os projetos reais submetidos pela Turquia para financiamento careciam de maturidade.

Recomendação 1 – Dar uma melhor resposta às necessidades dos refugiados nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico

A Comissão aceita esta recomendação.

68. A Comissão considera que o apoio de atividades de tipo similar através de instrumentos paralelos facilitou a complementaridade e não deu origem a qualquer duplicação ou sobreposição, além de ter permitido que a Comissão acelerasse as suas respostas, uma vez que forem mobilizados instrumentos diferentes em momentos diferentes.

Recomendação 2 – Melhorar a simplificação e a complementaridade da assistência

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 3 – Executar uma estratégia para a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 4 – Melhorar a eficiência dos projetos de assistência em dinheiro

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão observa que a execução da presente recomendação não depende exclusivamente da Comissão, mas também da vontade dos parceiros para aceitar estas condições.

Recomendação 5 – Abordar, junto das autoridades turcas, a necessidade de melhorar o ambiente de funcionamento para O(I)NG

A Comissão aceita esta recomendação.

72. Apesar da falta de acesso aos nomes dos beneficiários, os parceiros estabeleceram mecanismos de controlo sólidos. Tanto os parceiros como a Comissão continuarão a defender um melhor acesso aos dados primários para o Governo turco, tendo devidamente em conta o quadro jurídico.

Recomendação 6 – Melhorar o acompanhamento e a elaboração de relatórios da assistência da UE aos refugiados na Turquia

A Comissão aceita esta recomendação.

a) A Comissão continuará a colaborar com as autoridades turcas sobre esta questão, com o objetivo de garantir o pleno acesso aos dados para os parceiros de execução, tendo em devida consideração o quadro jurídico aplicável.

c) A Comissão observa que o Mecanismo não se destina a coordenar toda a assistência da UE aos refugiados na Turquia; o seu mandato em matéria de monitorização e apresentação de relatórios refere-se apenas à ajuda do Mecanismo. A Comissão já está a preparar, num contexto diferente, um relatório global sobre a aplicação de financiamento relacionado com a crise migratória, que complementarará o relatório específico do Mecanismo.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	17.10.2017
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	12.7.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	2.10.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	9.11.2018

PT PDF ISBN 978-92-847-1104-8 doi:10.2865/993888 QJ-AB-18-025-PT-N

PT HTML ISBN 978-92-847-1133-8 doi:10.2865/77183 QJ-AB-18-025-PT-Q

O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia é a resposta da UE ao apelo do Conselho Europeu no sentido de disponibilizar financiamento adicional significativo para apoiar os refugiados na Turquia. Trata-se de um mecanismo destinado a coordenar e racionalizar a ajuda da UE e dos seus Estados Membros. A auditoria do Tribunal examinou se o Mecanismo prestou um apoio eficaz aos refugiados na Turquia, centrando-se na gestão do Mecanismo e nos resultados alcançados até ao momento pela sua vertente humanitária. O Tribunal constatou que, num contexto difícil, o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia rapidamente mobilizou 3 mil milhões de euros a fim de dar uma resposta rápida à crise dos refugiados. No entanto, não atingiu plenamente o seu objetivo de coordenar esta resposta de forma eficaz. Os projetos auditados prestaram um apoio útil aos refugiados. A maioria concretizou as suas realizações, mas metade ainda não produziu os efeitos esperados. Além disso, o Tribunal detetou que é possível aumentar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro. Conclui, assim, que o Mecanismo poderia ter sido mais eficaz e que poderia obter uma melhor otimização dos recursos.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.