

Raportul special

Instrumentul pentru refugiații din Turcia: un ajutor util, dar sunt necesare îmbunătățiri pentru a optimiza utilizarea fondurilor

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

ECHIPA DE AUDIT

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – Acțiuni externe/Securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene, care a fost și membrul raportor pentru acest raport. Doamna Jakobsen a fost sprijinită de: Katja Mattfolk, șefă de cabinet, și Kim Storup, atașat în cadrul cabinetului; Alejandro Ballester Gallardo, manager principal; Cyril Messein, coordonator; Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic și Nikolaos Zompolas, auditori.



De la stânga la dreapta: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup

CUPRINS

	Puncte
Acronime	
Sinteză	I-XI
Introducere	1-11
Instrumentul pentru refugiații din Turcia	6-9
Comitetul director al instrumentului	10-11
Sfera și abordarea auditului	12-15
Observații	16-63
Instrumentul a mobilizat rapid sprijin relevant, dar nu a fost pe deplin eficace ca mecanism de coordonare	16-35
Instrumentul a abordat în mod adecvat principalele nevoi ale refugiaților, cu excepția nevoilor legate de infrastructurile municipale și de sprijinul socioeconomic	17-24
Instrumentul și-a atins obiectivul de a încheia contracte în valoare de 3 miliarde de euro în doi ani	25-29
Instrumentul a contribuit la o mai bună coordonare, dar raționalizarea și complementaritatea ajutorului nu au fost asigurate în mod sistematic	30-35
Într-un context dificil, proiectele umanitare i-au ajutat pe refugiați să își acopere nevoile de bază, dar utilizarea fondurilor nu a fost întotdeauna optimă	36-63
Eficiența proiectelor ar putea fi îmbunătățită	38-47
Au existat lacune în monitorizarea proiectelor de ajutor în numerar și în măsurarea rezultatelor	48-54
Proiectele auditate au efecte pozitive asupra refugiaților, însă jumătate dintre acestea nu au obținut încă rezultatele așteptate	55-63
Concluzie și recomandări	64-74
 Anexa I – Contribuțiile naționale la Instrumentul pentru refugiații din Turcia	

- Anexa II – Instrumentul pentru refugiații din Turcia: un mecanism de coordonare
- Anexa III A – Prezentare generală a proiectelor umanitare auditate
- Anexa III B – Performanța proiectelor auditate
- Anexa IV – Lista interviurilor de audit desfășurate în Turcia în 2018
- Anexa V – Principalele date și evenimente legate de instrument
- Anexa VI – Ritmul de atribuire a contractelor de către instrument în comparație cu fondurile fiduciare ale UE
- Anexa VII – Complexitatea ajutorului acordat de UE refugiaților din Turcia – exemplul sectorului educației
- Anexa VIII – Fluxul de date referitoare la beneficiarii ESSN și limitările accesului la date

Răspunsurile Comisiei

ACRONIME

BEI	Banca Europeană de Investiții
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
DG ECHO	Direcția Generală Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene
DG NEAR	Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea
DGGM	Direcția generală pentru gestionarea migrației (Turcia)
ESSN	Plasa de siguranță socială de urgență (<i>Emergency Social Safety Net</i>)
ICD	Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare
IcSP	Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace
IPA	Instrumentul de asistență pentru preaderare
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MEN	Ministerul Educației Naționale (Turcia)
MFPS	Ministerul Familiei și Politicilor Sociale (Turcia)
ONG(I)	Organizație neguvernamentală (internațională)
ONU	Organizația Națiunilor Unite
PCA	Planul comun de acțiune
SuTP	Sirieni care beneficiază de protecție temporară (<i>Syrians under Temporary Protection</i>)
TCNE	Transfer condiționat de numerar pentru educație

SINTEZĂ

I. Instrumentul pentru refugiații din Turcia reprezintă răspunsul UE la solicitarea Consiliului European de a se aloca o finanțare suplimentară semnificativă pentru sprijinirea refugiaților din Turcia. Acesta este un mecanism pentru coordonarea și raționalizarea alocării unei sume de 3 miliarde de euro din partea UE și a statelor sale membre. Sprijinul acoperă activitățile umanitare și pe cele fără caracter umanitar, cu un pachet financiar de 1,4 miliarde de euro și, respectiv, de 1,6 miliarde de euro. Scopul acestui instrument este de a spori eficiența și complementaritatea sprijinului acordat refugiaților și comunităților-gazdă din Turcia.

II. Auditul Curții a examinat dacă instrumentul a sprijinit în mod eficace refugiații din Turcia. Curtea s-a concentrat asupra gestionării primei tranșe a instrumentului, precum și asupra rezultatelor obținute până în prezent în cadrul componentei umanitare a acestuia.

III. Curtea a constatat că, într-un context dificil, Instrumentul pentru refugiații din Turcia a mobilizat într-un timp scurt 3 miliarde de euro de la bugetul UE și de la statele membre ale UE pentru a asigura un răspuns rapid la criza refugiaților. Cu toate acestea, el nu și-a atins pe deplin obiectivul de a coordona acest răspuns într-un mod eficace. Proiectele auditate au furnizat un sprijin util pentru refugiați; majoritatea au obținut realizările preconizate, dar jumătate dintre ele nu au produs încă rezultatele așteptate. În plus, Curtea a identificat posibilități de creștere a eficienței proiectelor de ajutor în numerar. Prin urmare, aceasta concluzionează că instrumentul ar fi putut fi mai eficace și că utilizarea fondurilor ar putea fi optimizată.

IV. Comisia a identificat nevoile prioritare ale refugiaților pe baza unei evaluări cuprinzătoare a necesităților. Cu toate acestea, din cauza divergențelor dintre Turcia și UE cu privire la modul de abordare a nevoilor prioritare în materie de infrastructuri municipale și de sprijin socioeconomic, aceste domenii nu au fost suficient acoperite.

V. Instrumentul pentru refugiații din Turcia a sprijinit tipuri de activități similare în sectoarele sănătății și educației prin intermediul unor instrumente diferite. Acest lucru a făcut coordonarea mai complexă și a condus la utilizarea în paralel a diferitor structuri de gestionare pentru a finanța proiecte similare.

- VI. Deși Curtea a identificat unele exemple pozitive în sectorul sănătății, în care Comisia a sprijinit tranziția de la ajutor umanitar la asistență pentru o dezvoltare mai durabilă, această complementaritate nu a fost asigurată în mod sistematic.
- VII. Curtea a constatat, de asemenea, că era posibilă îmbunătățirea eficienței proiectelor umanitare finanțate prin intermediul instrumentului. În primul rând, atunci când a analizat propunerile de proiecte, Comisia nu a evaluat în mod coerent și exhaustiv caracterul rezonabil al costurilor prevăzute în buget. În al doilea rând, chiar dacă erau în conformitate cu cadrul juridic, costurile indirecte plătite partenerilor responsabili cu punerea în aplicare a unor proiecte de ajutor în numerar de mare anvergură erau ridicate, iar nivelul plăților în avans nu era în concordanță cu ieșirile de numerar reale ale proiectelor.
- VIII. Comisia a instituit măsuri adecvate pentru monitorizarea proiectelor umanitare. Principala restricție a fost reprezentată de refuzul autorităților turce de a acorda acces la datele beneficiarilor pentru cele două proiecte de ajutor în numerar. Astfel, nici Comisia, nici Curtea de Conturi Europeană nu au fost în măsură să îi urmărească pe beneficiarii proiectelor de la înregistrarea acestora până la efectuarea plății.
- IX. Cadrul privind rezultatele instrumentului, care furnizează informații privind rezultatele consolidate, era încă în curs de elaborare: valorile de bază, valorile intermediare sau valorile-țintă cuantificate pentru indicatorii de nivel înalt nu fuseseră încă stabilite. Informarea publică era limitată și conținutul acesteia nu ilustra întreaga asistență acordată de UE refugiaților din Turcia.
- X. Toate proiectele umanitare auditate au răspuns unor nevoi ale refugiaților, în principal prin intermediul ajutorului în numerar. Majoritatea acestor proiecte au obținut în totalitate sau în cea mai mare parte realizările preconizate. Cu toate acestea, jumătate dintre ele nu au obținut încă rezultatele preconizate și a fost necesară prelungirea duratei a nouă dintre cele zece proiecte. Mediul de operare dificil a fost principalul factor care împiedica implementarea în timp util a proiectelor gestionate de ONGI-uri.
- XI. Prezentul raport cuprinde șase recomandări care vizează îmbunătățirea eficienței și a eficacității celei de a doua tranșe din bugetul instrumentului. Comisia ar trebui:

- să răspundă mai bine nevoilor refugiaților în materie de infrastructuri municipale și de sprijin socioeconomic;
- să îmbunătățească raționalizarea și complementaritatea ajutorului;
- să pună în aplicare o strategie pentru tranziția de la ajutor umanitar la asistență pentru dezvoltare;
- să îmbunătățească eficiența proiectelor de ajutor în numerar;
- să discute cu autoritățile turce necesitatea îmbunătățirii mediului de operare pentru ONG(I)-uri și
- să intensifice monitorizarea și raportarea cu privire la Instrumentul pentru refugiații din Turcia.

INTRODUCERE

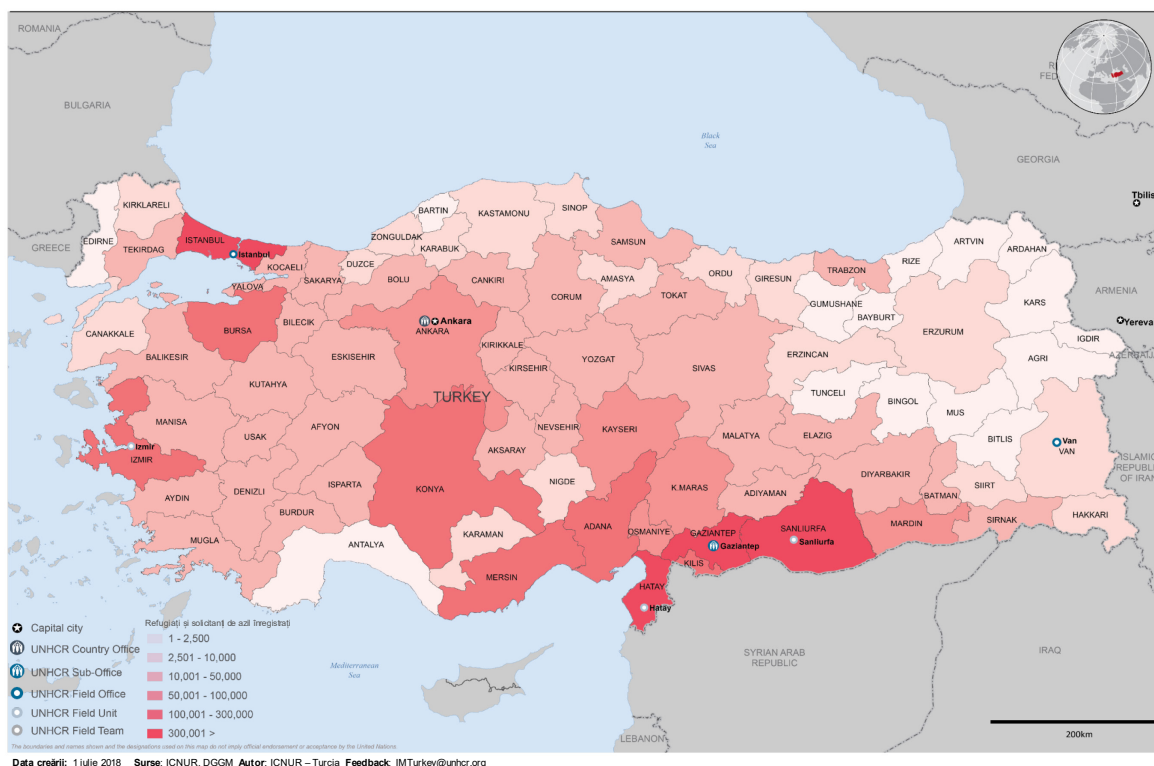
1. Relația Turciei cu UE este reglementată de un acord de asociere din 1963. În decembrie 1999, Consiliul European a acordat Turciei statutul de țară candidată la aderarea la UE și negocierile de aderare au fost deschise în 2005. Turcia este, de departe, cel mai mare beneficiar al Instrumentului UE de asistență pentru preaderare (IPA), care este utilizat de UE în vederea pregătirii țărilor candidate pentru aderarea la UE și dispune de un buget de peste 9 miliarde de euro pentru perioada 2007-2020¹.
2. Având în vedere situația sa geografică, Turcia este atât o țară de primire, cât și o țară de tranzit pentru mulți refugiați. Din cauza creșterii fluxurilor de migrație, în special ca urmare a conflictului din Siria, Turcia găzduiește cea mai mare populație de refugiați din lume: aproape 4 milioane de oameni². Aceasta include aproximativ 3,5 milioane de sirieni, dintre care aproximativ 94 % trăiesc în afara taberelor de refugiați³. De la începutul crizei, Turcia oferă refugiaților un sprijin semnificativ și continuu.

¹ A se vedea Raportul special nr. 7/2018 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Asistența pentru preaderare acordată Turciei de către Uniunea Europeană: doar rezultate limitate până în prezent”.

² Sursa: ICNUR, situația la 31 mai 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Turcia însăși acordă statutul de refugiat numai persoanelor afectate de evenimente survenite în Europa. În 2013, aceasta a acordat un statut special sirienilor, conferindu-le statutul de „sirieni care beneficiază de protecție temporară”. Dacă nu se specifică altfel, termenul „refugiat” este folosit în prezentul raport pentru toate persoanele care solicită protecție internațională sau temporară.

Harta 1 – Repartizarea pe provincii a refugiaților și a solicitanților de azil din Turcia în iunie 2018



Sursa: ICNUR.

3. Criza refugiaților sirieni nu a afectat doar Turcia, ci și statele membre ale UE. Numai în anul 2015, aproximativ 850 000 de refugiați au traversat Marea Mediterană din Turcia în Grecia⁴ și au solicitat azil în țări ale UE. De la adoptarea Agendei europene privind migrația, în mai 2015, UE și statele sale membre au luat mai multe măsuri pentru a aborda provocările identificate.

4. La 15 octombrie 2015, Comisia a propus un Plan comun de acțiune UE-Turcia (denumit în continuare „PCA”) pentru a ajuta Turcia în gestionarea crizei migrației. Acest PCA identifică măsurile care urmau a fi puse în aplicare de UE și de Turcia cu scopul (a) de a acorda sprijin sirienilor care beneficiază de protecție temporară și comunităților din Turcia

⁴ Fișă informativă elaborată de ECHO – Turcia – martie 2016.

care îi găzduiesc și (b) de a îmbunătăți cooperarea cu scopul de a preveni fluxurile de migrație neregulamentară către UE.

5. Prima acțiune care trebuia întreprinsă de UE în cadrul PCA era mobilizarea unor resurse financiare considerabile pentru „a sprijini Turcia să facă față provocării constituite de prezența sirienilor care beneficiază de protecție temporară”⁵. Fondurile urmau să fie mobilizate cât mai flexibil și cât mai rapid posibil. Ca răspuns la această cerință, Comisia a instituit Instrumentul pentru refugiații din Turcia.

Instrumentul pentru refugiații din Turcia

6. Instrumentul pentru refugiații din Turcia (denumit în continuare „instrumentul”) este un mecanism de coordonare instituit pentru a sprijini Turcia „să răspundă nevoilor umanitare și de dezvoltare imediate ale refugiaților și ale comunităților care îi găzduiesc și pentru a ajuta autoritățile naționale și locale să gestioneze și să răspundă consecințelor aflurilor de refugiați”. Obiectivele acestuia sunt de a coordona și de a raționaliza acțiunile finanțate din bugetul Uniunii și din contribuțiile bilaterale din partea statelor membre ale UE și de a consolida eficiența și complementaritatea sprijinului furnizat refugiaților și comunităților-gazdă din Turcia⁶. Instrumentul este un mecanism inovator de punere în comun a resurselor care este diferit de alte mecanisme de acest tip utilizate în UE, cum ar fi fondurile fiduciare ale UE⁷ (a se vedea **tabelul 1**).

⁵ Textul integral al PCA este disponibil la adresa http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm

⁶ Articolele 1 și 2 din Decizia Comisiei [C(2015) 9500], astfel cum a fost modificată prin Decizia Comisiei din 10 februarie 2016.

⁷ Un „fond fiduciar” este „o construcție juridică cu o structură financiară distinctă care pune în comun fondurile mai multor donatori pentru a finanța împreună o acțiune pe baza unor obiective și a unor formate de raportare convenite de comun acord” [sursa: Documentul de lucru XI – Fondurile fiduciare ale UE – Proiect de buget general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2018].

Tabelul 1 – Comparație între principalele caracteristici ale Instrumentului pentru refugiații din Turcia și cele ale fondurilor fiduciare ale UE

	Instrument	Fonduri fiduciare ale UE
În cadrul bugetului UE	X	
Mecanism de punere în comun a resurselor	X	X
Contribuții fixe ale donatorilor	X	
Deschidere către donatori din afara UE		X
Responsabilitatea selecției proiectelor		X
Cadru de rezultate specific	X	X
Conturi anuale specifice		X

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

7. Instrumentul a fost instituit la 1 ianuarie 2016 și dispunea de un buget de 3 miliarde de euro care urma să fie folosit în 2016 și în 2017⁸. Din această sumă, 1 miliard de euro este finanțat de la bugetul UE și 2 miliarde de euro de către statele membre ale UE⁹ (anexa I prezintă contribuțiile naționale la Instrumentul pentru refugiații din Turcia) Sprijinul acordat acoperă activități umanitare și activități fără caracter umanitar, cu un pachet financiar de 1,4 miliarde de euro și, respectiv, de 1,6 miliarde de euro. Instrumentul coordonează finanțarea din diferite instrumente existente (a se vedea **tabelul 2**).

⁸ Articolele 4 și 9 din Decizia Comisiei [C(2015) 9500], astfel cum a fost modificată prin Decizia Comisiei din 10 februarie 2016.

⁹ Statele membre ale UE au contribuit cu aceste 2 miliarde de euro sub forma unor venituri alocate din exterior la bugetul UE. Cele 2 miliarde au fost alocate la liniile bugetare destinate Instrumentului de asistență pentru preaderare și ajutorului umanitar. În consecință, din punct de vedere juridic, instrumentul este finanțat în totalitate din bugetul UE.

Tabelul 2 – Sursele de finanțare ale instrumentului

Instrumente de finanțare (în milioane de euro)	Linie bugetară a UE	Bugetul UE (a)	Contribuții ale statelor membre (b)	Bugetul total pentru instrument (a+b)
Ajutor umanitar (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrumentul de asistență pentru preaderare	22 02 03	650	910	1 560
Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare	21 02	20		20
Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace	19 02 01	20		20
Subtotal – ajutor fără caracter umanitar (2)		690	910	1 600
TOTAL (1+2)		1 000	2 000	3 000

Sursa: Comisia Europeană, „Primul raport anual privind Instrumentul pentru refugiații din Turcia”.

8. Asistența se axează pe șase domenii prioritare: (1) asistență umanitară; (2) gestionarea migrației; (3) educație; (4) sănătate; (5) infrastructuri municipale și (6) sprijin socioeconomic¹⁰. Proiectele finanțate prin intermediul Instrumentului pentru refugiații din Turcia sunt selectate și puse în aplicare cu ajutorul instrumentelor care stau la baza acestuia (a se vedea **tabelul 2**) și, prin urmare, în conformitate cu normele și cu cerințele aplicabile acestora¹¹. Acest lucru include punerea în aplicare prin intermediul Fondului fiduciar regional al UE ca răspuns la criza siriană – „Fondul fiduciar Madad al UE”¹². **Anexa II** ilustrează mai detaliat modul în care funcționează instrumentul.

9. În Declarația UE-Turcia din 18 martie 2016¹³, membrii Consiliului European și Turcia și-au confirmat angajamentul de a pune în aplicare PCA și de a pune capăt migrației neregulate din Turcia către Grecia¹⁴. Cu această ocazie, cele două părți au convenit, de

¹⁰ Procesul-verbal al celei de a doua reuniuni a Comitetului director, din 12 mai 2016.

¹¹ Articolul 6 alineatul (3) din Decizia Comisiei [C(2015) 9500], astfel cum a fost modificată prin Decizia Comisiei din 10 februarie 2016.

¹² „Fondul fiduciar Madad al UE” a fost creat în decembrie 2014, cu obiectivul de a răspunde nevoilor economice, educaționale și sociale pe termen lung ale refugiaților sirieni din țările vecine, inclusiv Turcia. În urma instituirii Instrumentului pentru refugiații din Turcia, o parte din fondurile acestuia sunt executate prin intermediul „Fondului fiduciar Madad al UE”.

¹³ Textul celei de a doua declarații UE-Turcia este disponibil la adresa: <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

¹⁴ În aprilie 2018, Comisia a raportat că „sosirile neregulate [din Turcia în Grecia] sunt în continuare cu 97 % mai reduse decât în perioada anterioară aplicării declarației”. Pentru mai multe detalii, a se vedea „Declarația UE-Turcia, la doi ani de la înființare”, la adresa

asemenea, că o finanțare suplimentară de 3 miliarde de euro ar putea fi adăugată la bugetul instrumentului înainte de sfârșitul anului 2018. La 28 iunie 2018, Consiliul European a aprobat lansarea celei de a doua tranșe din bugetul instrumentului.

Comitetul director al instrumentului

10. Instrumentul este gestionat de un comitet director, care este prezidat de Comisie și include reprezentanți ai tuturor statelor membre ale UE. Reprezentanți ai Turciei participă la reuniunile acestui comitet în calitate de consultanți și iau parte la discuțiile legate de punerea în aplicare a sprijinului. Comitetul director are rolul de a oferi orientări strategice. Acest lucru implică „stabilirea priorităților globale, a tipurilor de acțiuni care urmează să fie sprijinite, a instrumentelor care trebuie utilizate [...] și coordonarea acțiunilor” finanțate în cadrul instrumentului¹⁵. De asemenea, comitetul este responsabil de monitorizarea și evaluarea punerii în aplicare a acțiunilor.

11. Comisia deține însă responsabilitatea finală pentru gestionarea acțiunilor. Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea (DG NEAR), împreună cu Delegația UE în Turcia, este responsabilă de punerea în aplicare a proiectelor finanțate prin IPA, în timp ce Direcția Generală Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene (DG ECHO) este responsabilă de componenta umanitară. Comisia este, de asemenea, responsabilă de proiectele puse în aplicare prin intermediul Fondului fiduciar Madad al UE.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

12. Obiectivul Curții era să evalueze gestionarea instrumentului și rezultatele obținute până în prezent. Auditul a acoperit perioada cuprinsă între data instituirii instrumentului și 31 martie 2018. Întrebarea principală de audit a fost următoarea: „Instrumentul pentru

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

¹⁵ Articolul 5 alineatul (1) din Decizia Comisiei [C(2015) 9500], astfel cum a fost modificată prin Decizia Comisiei din 10 februarie 2016.

refugiații din Turcia sprijină în mod eficace refugiații din Turcia?”. Această întrebare a fost subdivizată în două întrebări secundare:

- (a) Instituirea și funcționarea instrumentului ca un mecanism a contribuit la un sprijin relevant, rapid și bine coordonat?

Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a examinat dacă Comisia a identificat nevoile prioritare ale refugiaților și dacă le-a abordat într-un mod rapid și coordonat.

- (b) Proiectele umanitare finanțate de instrument au obținut rezultatele preconizate?

Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a examinat punerea în aplicare, monitorizarea și rezultatele obținute de un eșantion de proiecte sprijinite de instrument. Deoarece, la data auditului, majoritatea proiectelor fără caracter umanitar nu erau încă într-un stadiu suficient de avansat de punere în aplicare¹⁶, Curtea a concentrat această parte a analizei sale asupra proiectelor umanitare.

13. Curtea a auditat un eșantion de 10 proiecte umanitare în valoare de 458 de milioane de euro (a se vedea **anexa III A**). Aceasta a selectat eșantionul astfel încât să obțină o acoperire echilibrată a proiectelor în termeni de importanță financiară, sectoare vizate (nevoi de bază, protecție, sănătate, educație) și tipul de partener responsabil de punerea în aplicare (agenții ale ONU, ONGI-uri). Eșantionul a fost selectat dintr-un total de 45 de contracte umanitare și reprezintă 33 % din cuantumul total al ajutorului umanitar contractat.

14. Auditul a inclus analize documentare și interviuri cu reprezentanți ai diferitor servicii ale Comisiei, ai Delegației UE și ai oficiilor ECHO din Turcia, cu unii dintre reprezentanții statelor membre în Comitetul director al instrumentului, cu autoritățile turce, cu organisme internaționale și cu organizații neguvernamentale, precum și cu beneficiari finali¹⁷.

¹⁶ Asistența fără caracter umanitar se referă în principal la ajutorul acordat pentru dezvoltarea pe termen mai lung și se concentrează pe educație, sănătate, gestionarea migrației și sprijin socioeconomic. Având în vedere natura sa specifică, acest tip de asistență are nevoie de timp pentru a fi pusă în aplicare, de obicei între doi ani (pentru acțiuni operaționale, cum ar fi programele de formare profesională, furnizarea de echipamente medicale etc.) și patru ani (pentru acțiuni legate de infrastructură, cum ar fi centrele medicale și școlile).

¹⁷ **În anexa III** sunt enumerate toate organizațiile interviuate în cursul vizitei de audit în Turcia.

Reprezentanții Curții au vizitat opt dintre cele zece proiecte din eșantion în timpul unei vizite în Turcia în ianuarie 2018¹⁸.

15. Ministerul turc al Familiei și al Politicilor Sociale (MFPS) nu a acordat Curții acces la baza sa de date cu beneficiarii eligibili ai proiectelor de transferuri de numerar auditate [plasa de siguranță socială de urgență (ESSN) și transferul condiționat de numerar pentru educație (TCNE)]. În consecință, Curtea nu a fost în măsură să urmărească beneficiarii finali de la înregistrarea acestora până la efectuarea plății. La **punctul 53** sunt prezentate informații suplimentare în acest sens.

OBSERVAȚII

Instrumentul a mobilizat rapid sprijin relevant, dar nu a fost pe deplin eficace ca mecanism de coordonare

16. Curtea a evaluat următoarele:

- (a) dacă instrumentul a identificat și a abordat principalele nevoi ale refugiaților prin intermediul unei evaluări cuprinzătoare și riguroase a nevoilor;
- (b) dacă mecanismele administrative ale instrumentului au permis contractarea rapidă a ajutorului în valoare de 3 miliarde de euro, adică în perioada 2016-2017, așa cum se prevedea în decizia Comisiei de instituire a instrumentului și
- (c) dacă instrumentul a coordonat ajutorul într-un mod eficace. În special, Curtea a examinat dacă procedurile aplicate pentru selectarea și aprobarea acțiunilor au raționalizat ajutorul și au asigurat complementaritatea între: i) diferitele instrumente de cheltuieli ale UE utilizate și ii) ajutorul umanitar și cel fără caracter umanitar.

¹⁸ Celelalte două proiecte erau situate într-o zonă izolată greu accesibilă.

Instrumentul a abordat în mod adecvat principalele nevoi ale refugiaților, cu excepția nevoilor legate de infrastructurile municipale și de sprijinul socioeconomic

17. Alocarea de fonduri în valoare de 3 miliarde de euro a fost rezultatul unei decizii politice convenite între statele membre ale UE și Turcia. Această sumă a reprezentat o creștere semnificativă a cuantumului total al asistenței puse la dispoziție de UE în Turcia. Cu toate acestea, ea nu era destinată să acopere costul total al sprijinului acordat refugiaților¹⁹.

O evaluare a nevoilor, cu unele limitări

18. Planul comun de acțiune UE-Turcia (a se vedea **punctul 4**) impunea instituțiilor UE și Turciei să efectueze în comun o evaluare cuprinzătoare a nevoilor înainte ca bugetul de 3 miliarde de euro să fie debursat²⁰. Deși autoritățile turce au fost implicate în evaluarea nevoilor, ele nu au aprobat în mod oficial acest exercițiu.

19. Evaluarea nevoilor a fost finalizată în iunie 2016. Aceasta era cuprinzătoare, întrucât a inclus o evaluare atât a nevoilor umanitare, cât și a celor de dezvoltare, și a furnizat informații relevante referitoare la situația refugiaților sirieni, identificând lacunele care trebuiau abordate având în vedere ajutoarele acordate anterior, în prezent și în viitor sirienilor care beneficiază de protecție temporară (SuTP) în Turcia. Această analiză nu a fost însă suficient de riguroasă:

- (a) Majoritatea datelor numerice (de exemplu, statisticile sectoriale) utilizate în evaluarea nevoilor au fost furnizate de autoritățile turce. Consultanții care au efectuat evaluarea nevoilor nu au avut acces la datele primare. Prin urmare, aceștia nu au fost în măsură să valideze costul estimat al măsurilor necesare pentru abordarea nevoilor refugiaților și ale comunităților-gazdă.
- (b) S-a constatat o lipsă de date demografice actualizate defalcate în funcție de sex, de vârstă și de locație și o lipsă de informații privind vulnerabilitățile (gospodării conduse

¹⁹ Prima evaluare a nevoilor efectuată de autoritățile turce a estimat nevoile totale la 14 454 de milioane de euro pentru perioada 2016-2018.

²⁰ Punctul 3, partea 1 din PCA UE-Turcia.

de femei, copii, vârstnici etc.). Consultanții au descris acest fapt ca fiind „un obstacol important pentru evaluarea nevoilor și pentru conceperea de programe și de intervenții”. De exemplu, în sectorul serviciilor de asistență socială și de coeziune, cea mai recentă evaluare a vulnerabilităților la nivel național data din 2013.

- (c) Evaluarea nevoilor era axată pe SuTP și nu aborda nevoile populației de refugiați de altă naționalitate decât cea siriană (în principal afgani și irakieni). Marea majoritate a refugiaților din Turcia sunt SuTP (a se vedea **punctul 2**); prin urmare, SuTP au fost principalul grup-țintă sprijinit în cadrul instrumentului. Această practică nu este însă în conformitate cu obiectivul declarat al instrumentului de a răspunde nevoilor tuturor refugiaților.

20. Domeniile prioritare ale instrumentului (a se vedea **punctul 8**) erau în mare măsură în concordanță cu evaluarea nevoilor. Singura excepție în acest sens era „gestionarea migrației”, pe care Comitetul director a selectat-o ca fiind un domeniu prioritar, deși nu fusese inclusă în sfera evaluării nevoilor. Având în vedere că principalul obiectiv al instrumentului era sprijinirea refugiaților și a comunităților-gazdă și că pentru gestionarea migrației în Turcia fuseseră deja alocate ajutoare în valoare de aproximativ 350 de milioane de euro în cadrul IPA (în afara instrumentului), motivele pentru care aceasta a fost identificată drept un domeniu prioritar sunt discutabile. Astfel, după ce a finanțat două proiecte privind gestionarea migrației, Comitetul director a decis să nu mai aloce fonduri suplimentare acestui domeniu.

21. Domeniile prioritare au fost definite în linii mari, pentru a se asigura flexibilitatea necesară într-un context dificil și aflat într-o schimbare rapidă. Proiectele individuale erau menite să răspundă nevoilor specifice ale refugiaților. Curtea a examinat motivele care au stat la baza selectării celor 10 proiecte auditate și a constatat că, într-adevăr, această observație se verifica pentru fiecare dintre ele (a se vedea **anexa III B** pentru detalii). Atunci când prezintă o propunere pentru a obține finanțare, partenerul responsabil de punerea în aplicare a proiectelor umanitare trebuie să descrie problemele, nevoile și riscurile identificate, precum și modul în care răspunsul propus este adecvat și în concordanță cu strategia umanitară globală a Comisiei în Turcia. În **caseta 1** este ilustrat modul în care cel

mai mare proiect umanitar al UE finanțat prin intermediul instrumentului a răspuns nevoilor refugiaților.

Caseta 1 – ESSN: un proiect inovator conceput pentru a răspunde nevoilor refugiaților

Plasa de siguranță socială de urgență (ESSN) este cel mai amplu proiect umanitar finanțat vreodată de UE, având ca obiect acordarea de asistență unui număr de 1,3 milioane de refugiați. Proiectul este pus în aplicare în două faze, care acoperă perioadele 2016-2018 și 2018-2019, cu un buget de 348 de milioane de euro și, respectiv, de 650 de milioane de euro. ESSN răspunde unor nevoi de bază (alimente, produse nealimentare și servicii) prin acordarea de ajutor în numerar. Proiectul este pus în aplicare pe teritoriul Turciei de către o agenție a ONU în colaborare cu un partener local responsabil de punerea în aplicare și cu autoritățile turce. ESSN este inovator deoarece reprezintă un proiect de ajutor umanitar hibrid inclus în sistemul național de protecție socială.

În ultimii ani, în pofida riscului perceput de utilizare abuzivă a fondurilor, a existat un consens tot mai larg, în rândul actorilor umanitari interesați, cu privire la beneficiile ajutorului în numerar²¹. Acest lucru a fost reflectat la Summitul umanitar mondial din iunie 2016, în cadrul căruia au fost promovate transferurile de numerar, acolo unde este cazul.

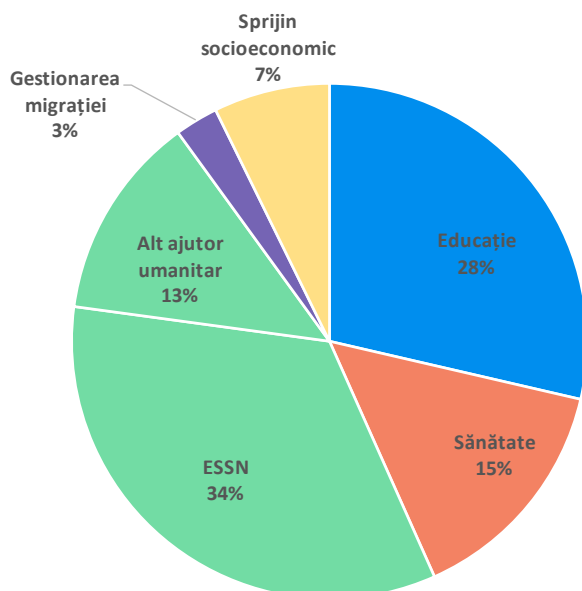
Proiectul se adresează refugiaților care trăiesc în afara taberelor și ale căror șanse de a intra pe piața națională a muncii sunt limitate. Acesta oferă o sursă de venit stabilă și previzibilă pentru acoperirea nevoilor lor de bază, în principal cazare și hrană. În practică, refugiații primesc lunar o sumă de bani fixă (aproximativ 30 de euro/persoană). Ei folosesc un card de debit pentru a retrage numerar de la ATM-uri sau pentru a plăti în magazine.

Două domenii prioritare nu au beneficiat de o susținere suficientă

22. Instrumentul și-a concentrat cheltuielile în următoarele domenii prioritare: educație, sănătate și asistență umanitară (în principal ESSN). Aceste domenii reprezentau aproximativ 90 % din suma totală contractată (a se vedea **figura 1**).

²¹ A se vedea, de exemplu: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> și <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

Figura 1 – Proporția asistenței din cadrul instrumentului alocate fiecărui domeniu prioritar (pe baza sumelor contractate)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

23. Este dificil să se evalueze dacă această repartizare a fondurilor este proporțională cu amploarea nevoilor în domeniile prioritare, deoarece Comitetul director nu a stabilit alocări inițiale indicative pentru fiecare domeniu prioritar. Deși acest lucru sporește flexibilitatea în alocarea fondurilor, el nu permite efectuarea unei evaluări a diferențelor dintre cheltuielile planificate și cele efective pentru fiecare domeniu prioritar.

24. Curtea a constatat că domeniile prioritare „infrastructuri municipale” și „sprijinul socioeconomic” nu au fost suficient abordate. Așa cum se arată în ***caseta 2***, cauza principală a fost aceea că Comisia și autoritățile turce nu s-au pus de acord cu privire la modul de abordare a acestora.

Caseta 2 – Dificultăți întâmpinate în programarea acțiunilor în domeniile prioritare „infrastructuri municipale” și „sprijin socioeconomic”

Infrastructuri municipale

În iulie 2016, Comisia a alocat 200 de milioane de euro pentru a răspunde nevoilor legate de infrastructurile municipale. Rezultatele așteptate erau creșterea capacităților în domeniul gestionării apelor și în cel al gestionării apelor reziduale și colectarea deșeurilor solide. Doi parteneri, Banca Europeană de Investiții (BEI) și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), au fost selectați să pună în aplicare acțiunile aferente pe teren. BERD dorea ca intervenția sa să fie condiționată de includerea unei componente de împrumut în sprijinul acordat; această condiție nu a fost acceptată de autoritățile turce. În urma unor negocieri intense, BERD a trebuit să fie înlocuită cu Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). În cele din urmă, atât BEI, cât și KfW au fost obligate să își anuleze proiectele deoarece instituțiile locale și municipalitățile nu au prezentat proiecte adecvate și suficient de mature. Prin urmare, domeniul prioritar „infrastructuri municipale” nu a fost abordat de instrument²². Fondurile alocate acestui domeniu prioritar au fost transferate domeniului prioritar „educație” la sfârșitul anului 2017.

Sprijin socioeconomic (acces la piața forței de muncă, formare profesională și incluziune socială)

În cadrul domeniului prioritar „sprijin socioeconomic”, Comisia a încheiat contracte cu o valoare totală de 215 milioane de euro, cea mai mare parte dintre acestea (68 %) în decembrie 2017, la sfârșitul perioadei de contractare. Încheierea de contracte în acest domeniu a fost întârziată deoarece, inițial, nu a constituit o prioritate pentru autoritățile turce și din cauză că au apărut dezacorduri cu privire la componentele de credit incluse în proiecte. Cu toate acestea, având în vedere caracterul prelungit al crizei, majoritatea părților interesate consultate de Curte au considerat că ar trebui alocate mai multe fonduri acestui domeniu pentru a dezvolta reziliența refugiaților și pentru a spori participarea acestora în economie și în societate.

²² În Planul regional pentru refugiați și reziliență al Turciei (3RP) elaborat pentru perioada 2018-2019 ca răspuns la criza din Siria se menționa în această privință că „investițiile în infrastructurile și capacitățile municipale rămân o prioritate majoră” (p. 5).

Instrumentul și-a atins obiectivul de a încheia contracte în valoare de 3 miliarde de euro în doi ani

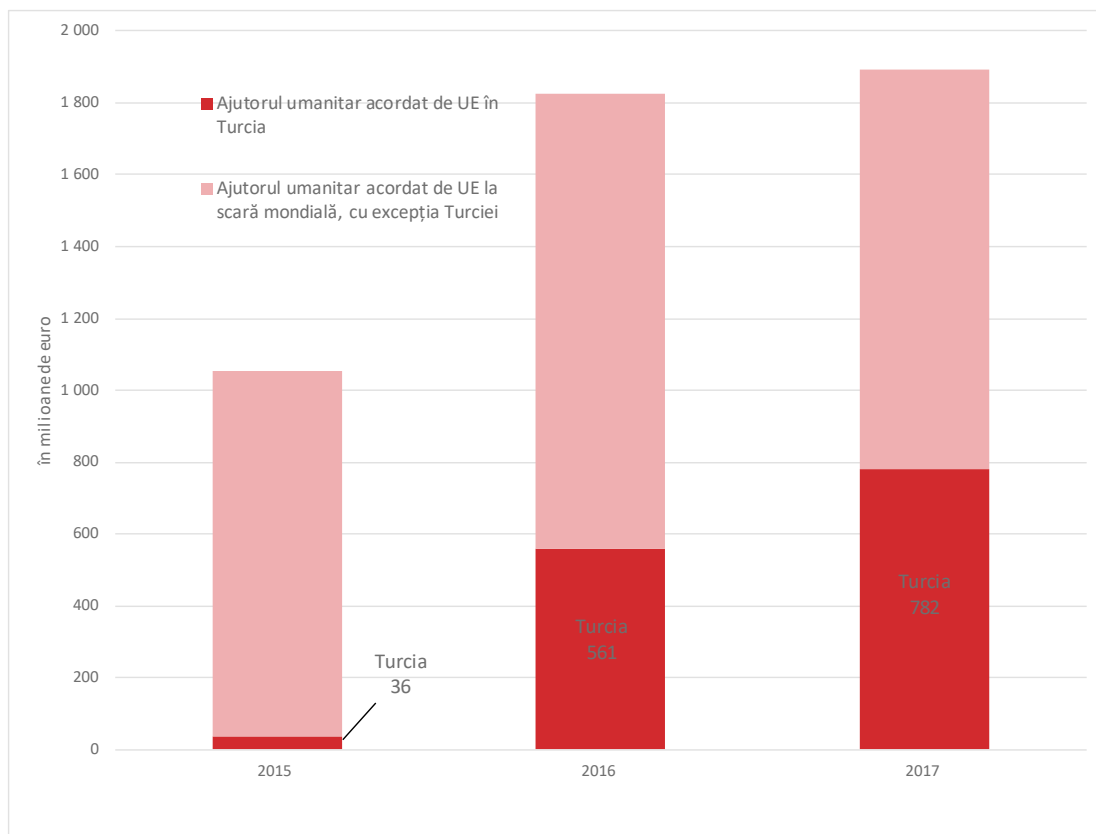
25. Decizia de a institui un „instrument” reflecta necesitatea de a mobiliza fonduri suplimentare. Un beneficiu important al instrumentului a fost faptul că statele membre s-au pus de acord²³ cu privire la contribuția lor în valoare de 2 miliarde de euro în februarie 2016, imediat după instituirea instrumentului. Acest lucru a permis o utilizare rapidă a fondurilor, pe baza unui buget predefinit.

26. De asemenea, cadrul juridic și administrativ al instrumentului a fost creat într-un timp relativ scurt. Comisia și statele membre ale UE au convenit asupra regulamentului de procedură al instrumentului în cadrul primei reuniuni a Comitetului director din 17 februarie 2016. Acest lucru a însemnat că instrumentul a devenit operațional după mai puțin de trei luni de la summitul UE-Turcia din 29 noiembrie 2015. În **anexa V** sunt prezentate principalele date și evenimente legate de instituirea și administrarea instrumentului.

27. Fondurile alocate instrumentului au fost debursate prin intermediul unei combinații de instrumente existente (a se vedea **punctul 8**) și de parteneri responsabili de punerea în aplicare. Acest lucru a permis instrumentului să absoarbă rapid creșterea semnificativă a fondurilor UE direcționate către Turcia și să încheie contracte în valoare de 3 miliarde de euro în doi ani. Așa cum se arată în **figura 2**, creșterea finanțării a fost deosebit de pronunțată în cazul asistenței umanitare.

²³ Acordul a fost încheiat la 3 februarie 2016, la scurt timp de la crearea instrumentului (a se vedea <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Figura 2 – Creșterea ajutorului umanitar acordat de UE în Turcia în perioada 2015-2017 (pe baza sumelor destinate ajutorului umanitar prevăzute în bugetul UE pentru crizele provocate de om)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

28. Pe lângă instituirea rapidă a instrumentului și eficacitatea punerii în comun a fondurilor, alegerea de către Comisie a anumitor mecanisme de livrare a ajutorului, astfel cum este descris mai jos, a fost un factor esențial care a permis instrumentului să își atingă obiectivul de a furniza asistența într-un mod rapid.

- (a) Comisia a pus la dispoziția autorităților turce trei subvenții directe în valoare totală de 660 de milioane de euro pentru proiecte de mare anvergură în cadrul componentei fără caracter umanitar, fără cereri de propuneri. În Turcia, subvențiile directe acordate de UE sunt în general utilizate pentru proiecte mult mai mici, cu o valoare medie de 1 milion de euro.
- (b) 70 % din bugetul de 3 miliarde de euro a fost direcționat către organizații ONU și instituții financiare internaționale (a se vedea ***anexa II***). Acest lucru a contribuit la

creșterea capacității de absorbție, deoarece organizațiile de acest tip au în mod normal mijloacele necesare pentru a pune în aplicare proiecte de anvergură; un exemplu în acest sens este proiectul de ajutor în numerar cu scopuri multiple, ESSN, care a fost implementat ca instrument principal pentru acordarea ajutorului umanitar, cu o finanțare de 998 de milioane de euro (a se vedea **caseta 1**).

29. Caracteristicile combinate descrise la **punctele 25-28** nu sunt întotdeauna disponibile în cazul altor instrumente ale UE sau al unor fonduri fiduciare ale UE din afara instrumentului. Acest lucru explică de ce fondurile IPA alocate în cadrul instrumentului au fost contractate de până la de cinci ori mai rapid decât ajutorul tradițional acordat în cadrul IPA în Turcia. Așa cum se arată în **anexa VI**, ritmul de atribuire a contractelor în cadrul instrumentului a fost, de asemenea, mai rapid decât în cazul fondurilor fiduciare ale UE.

Instrumentul a contribuit la o mai bună coordonare, dar raționalizarea și complementaritatea ajutorului nu au fost asigurate în mod sistematic

30. Curtea a evaluat dacă instrumentul a coordonat și a raționalizat asistența furnizată în cadrul diferitor instrumente pentru a reduce riscul unor ineficiențe (de exemplu, proiecte suprapuse) și dacă acest lucru a sporit complementaritatea sprijinului, cu scopul de a facilita o tranziție de la ajutor umanitar la asistență fără caracter umanitar.

31. Curtea a constatat că Comisia a coordonat instrumentul la nivel strategic printr-o evaluare a nevoilor, o structură de conducere (Comitetul director) și un cadru privind rezultatele, care sunt comune și acoperă atât ajutorul umanitar, cât și asistența fără caracter umanitar. Acest lucru a permis coordonarea și schimbul de informații între cele două principale servicii responsabile ale Comisiei (DG NEAR și DG ECHO) și Fondul fiduciar Madad al UE.

32. Cu toate acestea, Comisia nu a stabilit linii de demarcație clare între instrumente și partenerii responsabili de punerea în aplicare. În unele cazuri, Curtea a constatat că instrumentele de finanțare utilizate de instrument au sprijinit activități foarte asemănătoare în sectorul sănătății și în cel al educației. Acest lucru a implicat utilizarea de structuri de gestiune paralele pentru finanțarea unor activități similare și a necesitat ample eforturi de coordonare din partea Comisiei și a partenerilor pentru a atenua riscul de suprapunere.

Acest lucru nu este în concordanță cu obiectivul instrumentului de raționalizare a ajutorului acordat de UE. **Caseta 3** prezintă exemple ale modului în care Instrumentul pentru refugiații din Turcia a finanțat activități similare prin intermediul unor instrumente diferite.

Caseta 3 – Exemple de activități similare finanțate prin intermediul unor instrumente diferite

Educație

În domeniul educației, partenerii responsabili de punerea în aplicare au primit fonduri direcționate prin intermediul a trei instrumente în cadrul Instrumentului pentru refugiații din Turcia și, de asemenea, prin IPA (în afara instrumentului) și prin contribuțiile bilaterale ale statelor membre ale UE. Principalul proiect al ECHO în domeniul educației (transferul condiționat de numerar pentru educație – TCNE) se concentrează asupra educației formale. Fondul fiduciar Madad al UE și IPA au sprijinit însă și ele activități de educație formală și nonformală în cadrul și în afara instrumentului²⁴. Acest lucru a condus la existența a trei comisii diferite de selecție a proiectelor, din partea ECHO, a IPA și a Fondului fiduciar Madad al UE, care au funcționat în paralel pentru a aproba proiecte similare. În plus, alți donatori în Turcia au sprijinit de asemenea sectorul educației, ceea ce a complicat coordonarea. În **anexa VII** este ilustrată complexitatea activităților educaționale care au fost finanțate în cadrul instrumentului și în afara acestuia.

²⁴ În Planul de punere în aplicare a ajutorului umanitar pentru Turcia pe 2017, Comisia definește educația formală ca fiind „un sistem educațional cu structuri ierarhice și o evoluție cronologică pe niveluri sau clase, cu un început și un sfârșit bine stabilite. Educația formală se desfășoară în general într-o instituție și implică o formă de evaluare în urma căreia se acordă un certificat sau o calificare”. Pe de altă parte, educația nonformală se referă la „o abordare flexibilă a educației care utilizează moduri alternative de educație în afara sistemului formal”.

Protectie

- Un proiect în valoare de 40 de milioane de euro, pentru care s-a solicitat finanțare în cadrul domeniului prioritar „ajutor umanitar” în iunie 2016, a fost pus în așteptare și ulterior respins deoarece activitățile propuse erau deja planificate să fie acoperite de un contract semnat cu un alt partener în cadrul Fondului fiduciar Madad al UE. Contractul respectiv a fost încheiat la 31 martie 2017, după nouă luni de la prezentarea propunerii inițiale la ECHO.
- Activitățile privind spațiile securizate pentru femei și fete au fost puse în aplicare simultan, de către același partener responsabil de punerea în aplicare, din două surse diferite de finanțare din partea UE: (i) în cadrul instrumentului, prin intermediul ECHO, și (ii) în afara instrumentului, în calitate de subcontractant în cadrul unui proiect IPA în valoare de 40 de milioane de euro. În practică, acest lucru a însemnat că atât ECHO, cât și Delegația UE au gestionat și monitorizat aceleași activități în paralel, deși în zone geografice diferite. De asemenea, în acest caz particular, activitățile finanțate în afara instrumentului nu au fost incluse în cadrul privind rezultatele instrumentului, deși natura și calendarul lor sunt foarte asemănătoare.

33. Așa cum s-a menționat anterior, direcționarea sprijinului prin intermediul diferitor instrumente a permis Comisiei să accelereze procesul de finanțare a Instrumentului pentru refugiații din Turcia (a se vedea **punctul 27**). Pe de altă parte, acest lucru a sporit complexitatea gestionării, a punerii în aplicare și a supravegherii instrumentului în ansamblul său. Într-adevăr, aceste instrumente au mandate și cadre juridice diferite, mecanisme de punere în aplicare diferite, cerințe de raportare și de monitorizare diferite și sunt gestionate de departamente diferite. În plus, fonduri ale UE cheltuite în Turcia în afara instrumentului au sprijinit, de asemenea, unele dintre domeniile prioritare care au beneficiat de finanțare prin instrument²⁵. Unele dintre părțile interesate intervievate de reprezentanții Curții în timpul vizitei în Turcia au confirmat că această situație creează confuzii, în special în ceea ce privește rolul pe care trebuia să îl aibă fiecare instrument.

34. Obiectivul declarat al instrumentului de a asigura complementaritatea ajutorului acordat include legătura dintre ajutorul umanitar și asistența fără caracter umanitar. Deși

²⁵ Proiecte ale UE reprezentând peste 200 de milioane de euro au fost puse în aplicare în afara instrumentului concomitent cu sprijinul acordat refugiaților din Turcia prin intermediul instrumentului.

a identificat unele exemple pozitive în sectorul sănătății, în care Comisia s-a asigurat că ajutorul umanitar va ceda locul asistenței pentru o dezvoltare mai durabilă, Curtea a constatat că această complementaritate nu a fost asigurată în mod sistematic. De exemplu, Comisia nu a conceput planuri comune de punere în aplicare pentru DG ECHO, DG NEAR și statele membre ale UE²⁶, deși astfel de planuri ar fi putut spori coerența și raționalizarea globală a ajutorului acordat de UE. Curtea consideră că stabilirea unor planuri comune de punere în aplicare este o bună practică, iar Comisia a utilizat-o la conceperea unor cadre comune în domeniul ajutorului umanitar și în cel al dezvoltării pentru Iordania și Liban, obiectivul fiind acela de a elabora un răspuns cuprinzător și comun²⁷.

35. În șapte dintre cele zece proiecte umanitare auditate, Curtea nu a identificat nicio dovadă a existenței vreunui acord privind o strategie de tranziție sau de ieșire în cadrul căreia proiecte umanitare, care ar trebui să acopere nevoi urgente, ar putea fi preluate de componenta fără caracter umanitar a instrumentului sau de Turcia, în cazul în care aceste necesități ar persista pe termen mediu și lung. În mai multe cazuri, proiectele auditate au făcut obiectul unor acțiuni subsecvente desfășurate tot în cadrul finanțării umanitare și cu o perioadă de punere în aplicare ce depășește anul 2018. Termenul indicativ stabilit de DG ECHO pentru tranziția ajutorului umanitar era sfârșitul anului 2018²⁸. Acest termen a fost ulterior prelungit. În **caseta 4** sunt prezentate exemple de strategii de tranziție mai bune și mai puțin bune, extrase din eșantionul de proiecte auditate.

²⁶ Contribuții bilaterale directe ale statelor membre ale UE, în special Germania cu peste 175 de milioane de euro pentru exercițiul 2017, care erau destinate pentru finanțarea unor activități similare și a unor parteneri similari celor susținuți în cadrul instrumentului (a se vedea **anexa VII** în sectorul educației).

²⁷ Cadrul comun de dezvoltare și asistență umanitară stabilit pentru Iordania ca răspuns la criza din Siria urmărește „abordarea priorităților pe termen mediu în materie de ajutor umanitar și de dezvoltare, realizând astfel o mai bună integrare și aliniere a răspunsurilor planificate de DG NEAR, de Fondul fiduciar Madad al UE și de DG ECHO”.

²⁸ Cadrul de gestiune pentru ECHO Turcia, datat martie 2017, menționează că „obiectivul este de a transfera serviciile adaptate refugiaților către sistemul [Guvernului Turciei], către servicii ale altor actori naționali sau către alte instrumente de dezvoltare, pe măsură ce această capacitate este dezvoltată. Tranziția ar trebui să fie aproape completă până la 31 decembrie 2018, cu posibila excepție a anumitor servicii specializate”.

Caseta 4 – Exemple de strategii de tranziție mai bune și mai puțin bune pentru proiecte

Proiectul nr. 4, intitulat „Sprijin pentru acordarea de servicii medicale adaptate și care respectă specificitățile culturale destinate refugiaților sirieni”, ilustrează modul în care Comisia a utilizat instrumentul pentru a promova sinergiile între finanțările DG ECHO și cele ale IPA cu scopul de a asigura o tranziție lină de la ajutor umanitar la asistență pentru dezvoltare.

După un contract inițial în valoare de 2 milioane de euro, DG ECHO a furnizat 10 milioane de euro pentru formarea de personal medical sirian (medici și asistenți medicali), astfel încât aceștia să poată lucra în sistemul de sănătate din Turcia din martie 2017 până în martie 2018. După această dată, activitățile de formare au continuat grație unei sume suplimentare de 11,5 milioane de euro alocate prin intermediul Fondului fiduciar Madad al UE. După formare, aceste persoane au fost afectate unui centru de sănătate pentru migranți. Salariile lor au fost ulterior plătite de Ministerul Sănătății din fondurile primite din subvenția directă în valoare de 300 de milioane de euro alocată în cadrul măsurii speciale a IPA.

Proiectul nr. 1, plasa de siguranță socială de urgență (ESSN, a se vedea **caseta 1**), a fost conceput în 2016 pentru a dezvolta capacitățile naționale existente, cu obiectivul de a asigura durabilitatea acestora prin integrarea refugiaților sprijiniți în cadrul ESSN în sistemele naționale de protecție socială.

Orientările Comisiei privind transferurile de numerar²⁹ precizează că ajutorul în numerar, în special în cazul unei crize prelungite, ar trebui furnizat cu intenția ca „eforturile de dezvoltare pe termen mai lung sau intervențiile guvernamentale [să preia] furnizarea ajutorului cât mai curând posibil”.

La data auditului, nu exista nicio strategie de ieșire clară care să stabilească cine va prelua responsabilitatea pentru ESSN după încheierea finanțării din partea UE și se purtau discuții în acest sens. Deși a fost integrat în sistemul național de protecție, ESSN era în continuare dependent în totalitate de finanțarea acordată de UE.

²⁹ Orientări pentru partenerii finanțați de DG ECHO în vederea efectuării de transferuri de numerar de amploare medie sau mare în cadrul Planului de punere în aplicare a ajutorului umanitar pe 2017.

Prelungirea acestui proiect în 2018 a oferit Comisiei mai mult timp pentru a negocia o strategie de ieșire. Predarea cu succes depinde însă, în ultimă instanță, de voința autorităților turce de a prelua proiectul și de a aloca resurse suficiente pentru finanțarea acestuia.

Într-un context dificil, proiectele umanitare i-au ajutat pe refugiați să își acopere nevoile de bază, dar utilizarea fondurilor nu a fost întotdeauna optimă

36. Curtea a evaluat eficiența și eficacitatea³⁰ ajutorului umanitar acordat în cadrul instrumentului și a examinat în special:

- (a) dacă Comisia s-a asigurat că costurile proiectelor finanțate erau rezonabile în raport cu rezultatele preconizate, precum și dacă proiectele au fost puse în aplicare în timp util;
- (b) dacă Comisia a monitorizat în mod exhaustiv cheltuielile efectuate în cadrul instrumentului și dacă a prezentat suficiente informații relevante cu privire la rezultatele obținute; și
- (c) dacă proiectele umanitare au generat realizările preconizate (mai exact, ce s-a produs sau ce s-a realizat) și au obținut rezultatele așteptate (adică schimbările care decurg din realizări).

37. Curtea a examinat 10 proiecte umanitare, puse în aplicare în cadrul gestiunii indirecte (agenții ale ONU) sau directe (ONGI-uri) (a se vedea ***anexa III A***). În pofida unor întârzieri în punerea în aplicare, nouă proiecte aflate în curs³¹ erau suficient de avansate pentru a permite Curții să evalueze realizările obținute și rezultatele produse la data auditului.

³⁰ Curtea consideră că „eficiența” este cel mai bun raport între resursele utilizate și realizările sau rezultatele obținute, iar „eficacitatea” este măsura în care obiectivele au fost atinse.

³¹ În ceea ce privește proiectul nr. 3, TCNE, întrucât rezultatele preliminare ale acestuia privind urmărirea prezenței și a înscrierilor la școală nu erau încă disponibile la data efectuării auditului, Curtea nu a fost în măsură să evalueze rezultatele proiectului.

Eficiența proiectelor ar putea fi îmbunătățită

Evaluarea efectuată de Comisie cu privire la caracterul rezonabil al costurilor prezintă deficiențe

38. În planurile de punere în aplicare a ajutorului umanitar pentru Turcia pe 2016 și pe 2017, Comisia a afirmat că acțiunile sprijinite ar trebui să pună „un accent deosebit pe raporturile cost-eficiență și cost-eficacitate”. Curtea a constatat că Comisia nu a evaluat în mod coerent și exhaustiv caracterul rezonabil al costurilor prevăzute în buget atunci când a examinat propunerile de proiecte. În special:

- (a) raportul dintre costurile administrative și cele operaționale nu era evaluat în mod corespunzător în cinci din cele zece proiecte;
- (b) în patru din cele zece proiecte, nu exista niciun calcul al costului per beneficiar. În cazurile în care costul per beneficiar a fost calculat, acesta nu a condus întotdeauna la o evaluare a caracterului rezonabil al raportului obținut.

39. Curtea este conștientă de faptul că diferitele medii în care Comisia își desfășoară activitatea atunci când acordă ajutor umanitar pot face dificilă utilizarea unor costuri standard sau a unor criterii de referință cantitative. Cu toate acestea, Curtea consideră că aceste instrumente ar putea fi efectiv utilizate, în special pentru proiecte consecutive puse în aplicare de aceiași parteneri. Pentru cele cinci proiecte auditate aflate în această situație, Comisia nu a efectuat o comparație riguroasă între proiecte. În **caseta 5** sunt prezentate exemple de evaluare insuficientă a caracterului rezonabil al costurilor de către Comisie.

Caseta 5 – Exemple de evaluare insuficientă a caracterului rezonabil al costurilor

Comisia nici nu a analizat, nici nu a făcut referire la caracterul rezonabil al costurilor pentru proiectul nr. 4. Pentru proiectul nr. 10, Comisia a evaluat raportul dintre costurile administrative și cele operaționale ca fiind acceptabil. Cu toate acestea, ea nu a documentat analiza subiacentă care susținea evaluarea efectuată.

Proiectul nr. 5 era un proiect de continuare a două granturi puse în aplicare anterior de același ONG internațional. Inițial, acesta avea ca obiect furnizarea mai multor servicii de îngrijire a sănătății în Turcia, cum ar fi îngrijiri medicale de urgență, recuperare fizică, îngrijiri pentru sănătatea mintală, îngrijiri acordate victimelor violenței bazate pe gen și protecția acestora. Comisia a calculat că costul per beneficiar era de 19,50 euro în comparație cu 10,88 euro și, respectiv, 105,11 euro pentru cele două granturi anterioare. Deși unele activități nu erau identice, analiza nu era suficient documentată, astfel încât să identifice motivele aflate la baza acestei diferențe sau să stabilească dacă ea era rezonabilă.

40. Pentru proiectele umanitare puse în aplicare de parteneri ONU, Comisia nu dispunea de o imagine de ansamblu completă a costurilor aferente subcontractării către parteneri (locali) responsabili de punerea în aplicare. Fără această imagine de ansamblu, Comisia nu este în măsură să evalueze în mod exhaustiv caracterul rezonabil al costurilor.

ESSN are un randament ridicat, dar ar putea fi mai eficient

41. Ajutorul în numerar permite o mai bună evaluare a raportului cost-eficiență, deoarece nivelul ajutorului care ajunge la beneficiarii finali este mai ușor de stabilit. Raportul cost-eficiență al proiectului este măsurat prin compararea sumei primite în mod direct de către beneficiari cu alte costuri ale acțiunii („rata de eficiență”).

42. Pentru ESSN (a se vedea **caseta 1**), Comisia stabilise, în 2016, o țintă inițială de 85:15 pentru rata de eficiență³². În 2018, această rată-țintă a fost majorată la 87,5:12,5. Curtea a comparat această rată cu cele ale altor proiecte finanțate de Comisie în regiune,

³² Rata de eficiență realizată efectiv nu era cunoscută încă la data auditului.

referitoare la nevoile de bază, și a constatat că, în medie, aceste proiecte prezentau o rată de eficiență de 79:21³³.

43. Pe de altă parte, Curtea a constatat că rata de eficiență calculată pentru ESSN nu include toate costurile asociate în mod direct cu proiectul, și în special cheltuielile suportate de Ministerul turc al Familiei și al Politicilor Sociale din Turcia, care sprijină punerea în aplicare a proiectului prin intermediul fundațiilor pentru asistență socială și solidaritate. Aceste fundații primesc cererile refugiaților care doresc să beneficieze de ESSN, evaluează eligibilitatea acestora și efectuează vizite la domiciliu, acționând prin intermediul a circa 1 000 de birouri în Turcia.

44. Curtea a identificat, de asemenea, următoarele potențiale câștiguri de eficiență pentru ESSN.

(a) Acest proiect este pus în aplicare de un organism al ONU care poate solicita până la 7 % din costurile totale directe ale proiectului pentru a compensa costurile indirecte suportate, de exemplu costurile de gestiune și de administrare suportate la nivel central. Curtea a constatat că, deși era în concordanță cu Acordul-cadru financiar și administrativ³⁴ încheiat între Comisie și ONU, acest procentaj se aplică în mod normal unor proiecte care au un buget mult mai redus. Întrucât era vorba despre un proiect de mare amploare³⁵, costurile indirecte prevăzute în buget pentru cele două faze au fost de 64 de milioane de euro³⁶. Deși această sumă este mare, nu a fost prezentată nicio probă care să demonstreze că acest cost era rezonabil și fusese limitat la minimumul absolut³⁷. Dimpotrivă, acesta era stabilit la limita superioară.

³³ Eșantionul a inclus atât rate de eficiență reale, cât și rate de eficiență planificate în buget.

³⁴ Articolul 19 alineatul 4 din condițiile generale ale Acordului-cadru financiar și administrativ.

³⁵ Proiectele finanțate de DG ECHO au un buget mediu de 9 milioane de euro în cadrul instrumentului și de 2 milioane de euro la nivel mondial.

³⁶ Costurile indirecte au reprezentat 7 % în cadrul primei faze a ESSN și 6,5 % în cadrul celei de a doua faze.

³⁷ Aceasta a fost o cerință în conformitate cu anexa tehnică a Planului de implementare a ajutorului umanitar pe 2016 care prevedea că „ESSN va include cel puțin următoarele

- (b) Fondurile destinate finanțării ESSN sunt transferate de la partenerul din cadrul ONU responsabil de punerea în aplicare către bancă, prin intermediul unui partener local responsabil de punerea în aplicare. Pentru transferul fondurilor, partenerul local primește un „comision pentru transfer de numerar” în valoare de 8,9 milioane de euro (calculat pe baza a 1 % din totalul transferurilor care trebuie efectuate). Având în vedere că fondurile ar putea fi transferate direct băncii, fără a fi direcționate prin intermediul partenerului local responsabil de punerea în aplicare, necesitatea acestui comision nu a fost suficient demonstrată de către Comisie. În plus, niciun comision de acest tip nu a fost facturat în cadrul celui de al doilea proiect de ajutor în numerar din eșantionul Curții (și anume proiectul nr. 3 privind TCNE). Mai mult decât atât, partenerul local responsabil de punerea în aplicare percepe un comision forfetar suplimentar de 7 % pentru costurile indirecte.
- (c) Nivelul prefinanțării plătite nu este adecvat. În conformitate cu cadrul juridic care guvernează parteneriatul dintre UE și ONU, Comisia trebuie să plătească o prefinanțare reprezentând 80 % din suma totală contractată înainte de demararea proiectelor. Curtea a constatat că acest nivel de prefinanțare nu este adaptat la dinamica specifică a cheltuielilor celor două proiecte de ajutor în numerar auditate (ESSN și TCNE). De exemplu, în cadrul ESSN, s-au plătit în avans partenerului responsabil de punerea în aplicare 278 de milioane de euro pentru faza 1 și 520 de milioane de euro pentru faza 2. Fondurile urmau însă să fie debursate în mod liniar, într-o perioadă de 16 luni și, respectiv, de 13 luni. În cadrul fazei 2 a TCNE, Comisia a plătit un avans în valoare de 40 de milioane de euro în decembrie 2017, în timp ce prima rundă de plăți este programată la sfârșitul lunii septembrie 2018. Eventuala dobânda generată de plățile în avans este păstrată de partenerii responsabili de punerea în aplicare și nu este reinvestită în ESSN sau în TCNE.

caracteristici distinctive: [...] Costurile generale trebuie să fie limitate la minimul absolut și justificate în mod corespunzător.”

Întârzierile în punerea în aplicare au subminat eficiența majorității proiectelor auditate

45. Respectarea termenelor este un aspect important al eficienței. De asemenea, aceasta poate avea un impact asupra raportului cost-eficiență, deoarece atunci când un proiect înregistrează întârzieri, este posibil ca plata unor costuri administrative precum chiriile și salariile să fie în continuare necesară, ceea ce ar putea duce la mai puține fonduri disponibile pentru beneficiarii finali. Nouă dintre cele zece proiecte auditate au înregistrat întârzieri și a fost necesară prelungirea duratei acestora, în medie cu 60 %³⁸. Într-un caz, bugetul inițial a fost revizuit în sus și în trei cazuri bugetul a fost redus, deoarece unele dintre activitățile planificate nu au putut fi puse în aplicare (a se vedea ***anexa III A***).

46. Curtea a identificat mai multe explicații pentru aceste întârzieri. În cinci cazuri, întârzierile au fost cauzate în principal de constrângerile tehnice și administrative legate de proiecte, cum ar fi lipsa echipamentului tehnic sau a personalului cu experiență necesar pentru punerea în aplicare a proiectelor. Într-un caz, Comisia a acordat o prelungire pentru a permite un transfer mai bun al activităților către sistemul național. În trei cazuri, constrângerile legate de cadrul juridic și de reglementare impuse ONG-urilor de autoritățile turce au împiedicat punerea în aplicare a proiectelor în timp util³⁹. În consecință, proiectele UE puse în aplicare de ONGI-uri, care activaseră în Turcia până la data respectivă, s-au confruntat cu întârzieri semnificative sau cu restrângeri ale domeniului lor de activitate. Acolo unde a fost cazul, Comisia a oferit un răspuns flexibil, acordând prelungiri ale contractelor și, în unele cazuri, revizuind obiectivele stabilite inițial.

47. Și Comisia a întâmpinat dificultăți în obținerea aprobării autorităților turce pentru implicarea ONGI-urilor în etapa de finanțare. De exemplu, MFPS nu a fost de acord să autorizeze ONGI-urile să desfășoare anumite activități de protecție esențiale, și anume

³⁸ În medie, proiectele au fost planificate inițial pentru o perioadă de 12 luni și au fost prelungite cu 7 luni.

³⁹ Numeroase ONG-uri au fost închise prin decrete guvernamentale ori și-au văzut activitățile restrânse în mod semnificativ prin aplicarea mult mai strictă a cerințelor legale existente sau prin impunerea unor noi. De exemplu, unele ONG-uri au întâmpinat dificultăți în ceea ce privește reînnoirea înregistrării lor, deschiderea de conturi bancare și obținerea de permise de muncă sau a noului permis de cooperare care le permite ONGI-urilor să colaboreze cu parteneri locali responsabili de punerea în aplicare.

gestionarea dosarelor și vizite la domiciliu. Comisia a trebuit să anuleze patru proiecte cu un buget total de 14 milioane de euro, deși fondurile acestora erau considerate utile pentru a răspunde nevoii urgente de protecție a populației de refugiați. **Caseta 6** conține exemple de întârzieri și de dificultăți apărute în cadrul proiectelor.

Caseta 6 – Exemple de întârzieri și de dificultăți întâmpinate în cadrul proiectelor

Proiectul nr. 2 – Furnizarea de protecție și soluții durabile în beneficiul refugiaților și al solicitanților de azil din Turcia

Una dintre principalele activități din cadrul proiectului nr. 2 era asistarea Direcției generale pentru gestionarea migrației (DGGM) din Turcia în verificarea, actualizarea și corectarea datelor de înregistrare a 2,7 milioane de refugiați sirieni. Acest proiect a fost pus în aplicare de către o agenție a ONU. Începutul exercițiului de verificare a înregistrat o întârziere de șapte luni. Principalele motive ale întârzierilor au fost consecințele tentativei de lovitură de stat din iulie 2016, care au determinat schimbări interne în cadrul instituțiilor guvernamentale în urma suspendării unor înalți funcționari din DGGM și a unor constrângeri de securitate suplimentare. În plus, calendarul stabilit în faza de concepție a proiectului fusese prea ambițios, având în vedere constrângerile tehnice, administrative și de capacitate care existau pe teren. De exemplu, proiectul a fost afectat inițial de lipsa de personal cu experiență în centrele de verificare, de probleme legate de funcționarea bazei de date a DGGM și de probleme legate de conectivitatea la internet.

Aceste dificultăți au condus la două modificări ale contractului, și anume o prelungire de 12 luni urmată de o majorare a bugetului cu 8 milioane de euro.

Proiectul nr. 8 – Atenuarea riscurilor legate de principalele preocupări privind protecția populației de refugiați

Proiectul auditat are drept scop îmbunătățirea protecției refugiaților vulnerabili prin gestionarea dosarelor, asistență în materie de protecție individuală și furnizarea de informații și de asistență juridică. Acesta a fost lansat în 2017 și este o continuare a unui proiect anterior finanțat deja de Comisie și pus în aplicare de aceeași ONGI începând din 2015. Încă de la început, partenerii responsabili de punerea în aplicare au întâmpinat dificultăți în ceea ce privește obținerea de la autoritățile turce a autorizațiilor necesare pentru a putea să opereze în locațiile prevăzute inițial (Gaziantep, Ankara și Sanliurfa) și obținerea permiselor de cooperare necesare pentru a colabora cu ONG-uri locale. În consecință, proiectul a fost extins de la 13 luni la 22 de luni, activitățile acestuia au

fost restructurate, iar bugetul său a fost redus cu 20 %, întrucât partenerul responsabil de punerea în aplicare nu era în măsură să opereze în Ankara.

Proiectul nr. 10 – Sprijinirea celor mai vulnerabile femei și fete refugiate

Obiectivul proiectului era să ofere acces sporit la spații securizate și la servicii specializate pentru femei și fete, prin înființarea și operarea unor centre dedicate acestora. Un partener local responsabil de punerea în aplicare care se ocupa de 6 dintre cele 20 de centre finanțate de ECHO a fost închis printr-un ordin guvernamental. În calitate de principal partener responsabil de punerea în aplicare, agenția ONU a solicitat DG ECHO să suspende parțial activitățile proiectului timp de cinci luni, cu scopul de a transfera aceste activități altor parteneri locali.

Au existat lacune în monitorizarea proiectelor de ajutor în numerar și în măsurarea rezultatelor

48. Monitorizarea constă în examinarea periodică a cheltuielilor, a activităților și a rezultatelor și oferă informații actualizate cu privire la progresele înregistrate de proiecte în direcția dorită. Curtea a evaluat monitorizarea instrumentului de către Comisie la două niveluri. În primul rând, Curtea a examinat dacă monitorizarea proiectelor umanitare a fost cuprinzătoare și efectuată în timp util. În al doilea rând, Curtea a examinat în ce măsură cadrul privind rezultatele instrumentului, un mecanism special conceput de Comisie pentru a prezenta datele agregate privind rezultatele obținute de instrument, a oferit informații relevante și cuantificabile cu privire la performanță.

49. Comisia a instituit un cadru adecvat pentru monitorizarea proiectelor umanitare. Ea a vizitat toate proiectele auditate de Curte, cel puțin o dată, în conformitate cu propriile orientări. Monitorizarea proiectelor a permis personalului Comisiei de pe teren și de la sediul central să urmărească în permanență activitățile din cadrul proiectelor.

Lipsa de acces la datele primare pentru programul de ajutor în numerar

50. Cu toate acestea, Curtea a constatat că monitorizarea celor două proiecte de ajutor în numerar a fost limitată, deoarece Comisia și partenerii săi ONU responsabili de punerea în aplicare nu au avut acces la datele originale ale beneficiarilor (și anume lista beneficiarilor eligibili, cu numele, adresele și numerele de identificare ale acestora). MFPS deține aceste

date, însă a refuzat să le pună la dispoziția ONU și a Comisiei, invocând legislația referitoare la protecția datelor din Turcia. În schimb, partenerul ONU responsabil de punerea în aplicare a primit date anonimizate, în care numele și numărul de identificare al fiecărui beneficiar fuseseră înlocuite cu un număr unic generat de partenerul local responsabil de punerea în aplicare.

51. Într-adevăr, un rol esențial al partenerilor ONU care pun în aplicare proiecte umanitare în numele Comisiei este să fie responsabili pentru supravegherea procesului de plată și pentru monitorizarea punerii în aplicare a proiectelor. Această lipsă de acces la datele primare deținute de MFPS a limitat capacitatea partenerilor ONU și, în consecință, capacitatea Comisiei de a-și îndeplini funcțiile de monitorizare și supraveghere în mod eficient și eficace.

52. Partenerii ONU responsabili de punerea în aplicare au fost obligați să își adapteze cadrul de control intern la lipsa de acces la date primare esențiale. Aceștia au instituit controale de triangulație suplimentare pentru a confirma datele anonimizate primite și a le reconcilia cu datele anonimizate privind plățile primite de la bancă. În pofida acestor controale suplimentare, partenerii ONU responsabili de punerea în aplicare nu au fost în măsură să urmărească beneficiarii de la înregistrare până la efectuarea plății. Curtea consideră că aceasta este o deficiență gravă în monitorizarea programului de ajutor în numerar.

53. În cadrul procedurilor sale de audit și în conformitate cu drepturile sale de audit, Curtea a solicitat MFPS accesul la datele primare referitoare la ESN și la TCNE. Acest acces i-a fost refuzat și Curtea a putut accesa doar datele anonimizate deținute de partenerii ONU responsabili de punerea în aplicare. În consecință, aceasta nu a putut stabili pista de audit completă de la înregistrarea refugiaților eligibili până la plățile efectuate în cadrul acestor două proiecte. În **anexa VIII** sunt prezentate limitările accesului la date pentru diferitele părți interesate implicate.

Deficiențe în cadrul privind rezultatele instrumentului

54. În ceea ce privește cadrul privind rezultatele instrumentului, Curtea a identificat următoarele deficiențe:

- (a) nu fuseseră încă stabilite valorile de referință și valorile-țintă pentru indicatorii de nivel înalt ai instrumentului, pentru a permite o măsurare obiectivă a progreselor înregistrate. În plus, nu exista nicio etapă intermediară pentru a urmări progresele înregistrate la jumătatea perioadei;
- (b) va fi dificil de delimitat contribuția efectivă a instrumentului la indicatorii de nivel înalt agregați⁴⁰. Principalul motiv este că fonduri suplimentare ale UE din afara instrumentului, guvernul turc, unele state membre ale UE și alți donatori sprijină aceleași obiective (a se vedea exemplul proiectului nr. 10 din ***caseta 3***);
- (c) cadrul privind rezultatele nu oferă o imagine completă a performanței ajutorului acordat de UE pentru refugiații din Turcia, deoarece nu include asistența acordată de UE în afara instrumentului;
- (d) din cauza neînțelegerilor cu guvernul turc, nu au fost definiți indicatori agregați care să măsoare progresele în combaterea violențelor sexuale și a celor bazate pe gen, combaterea abandonului școlar sau protecția copilului. Aceste aspecte au fost însă componente importante ale unor proiecte umanitare. În plus, unele obiective și indicatori specifici se refereau doar la SuTP și nu includeau refugiații de alte naționalități;
- (e) cadrul privind rezultatele instrumentului nu a prezentat încă o imagine actualizată a performanței obținute. În mai 2018, cel mai recent raport de monitorizare disponibil acoperea indicatorii de realizare (de exemplu, numărul de consultații pentru asistență medicală primară) pentru perioada cuprinsă între ianuarie și iulie 2017. Acesta nu

⁴⁰ Cum ar fi „Procentul de refugiați de vârstă școlară care beneficiază de educație” sau „Rata principalelor boli transmisibile în rândul refugiaților și al comunităților gazdă”.

conținea informații cu privire la rezultate (de exemplu, proporția de refugiați care au acces la servicii de sănătate);

(f) cadrul privind rezultatele instrumentului nu era pus la dispoziția publicului.

Proiectele auditate au efecte pozitive asupra refugiaților, însă jumătate dintre acestea nu au obținut încă rezultatele așteptate

55. Curtea și-a întemeiat evaluarea eficacității proiectelor umanitare auditate pe o analiză a indicatorilor de monitorizare, pe rapoarte intermediare ale partenerilor responsabili de punerea în aplicare, pe rapoarte de vizite de monitorizare întocmite de agenții DG ECHO prezenți pe teren, pe vizitele la fața locului ale reprezentanților Curții⁴¹, precum și pe interviurile desfășurate de aceștia cu Comisia, cu autoritățile turce, cu partenerii responsabili de punerea în aplicare și cu beneficiarii. Concluziile Curții sunt rezumate în **anexa III B**.

56. Procedurile de selecție ale Comisiei au asigurat faptul că proiectele erau relevante pentru nevoile refugiaților (a se vedea **punctul 21**). În consecință, toate proiectele auditate au răspuns nevoilor de bază ale refugiaților în ceea ce privește cazarea, hrana, asistența medicală, educația și protecția. Șase dintre cele zece proiecte au obținut în totalitate sau în cea mai mare parte realizările preconizate. Cu toate acestea, jumătate din proiectele auditate, dintre care unele erau în continuare în desfășurare, nu au obținut încă rezultatele așteptate, astfel cum au fost ele definite la data aprobării proiectelor pentru finanțare⁴².

57. Cele două proiecte de ajutor în numerar, care reprezintă 83 % din eșantionul Curții, au permis furnizarea de ajutor în numerar unui număr mai mare de beneficiari decât se planificase inițial. Pe baza datelor raportate de partenerii ONU responsabili de punerea în aplicare, ESSN a ajuns la 1,2 milioane de beneficiari în martie 2018, în timp ce ținta inițială era de 1 milion de refugiați, iar până în martie 2018, peste 330 000 de elevi au primit cel

⁴¹ Reprezentanții Curții au vizitat toate proiectele din eșantion, cu excepția proiectelor nr. 5 și 7.

⁴² Mai concret, două proiecte au fost pe deplin eficace (proiectele nr. 4 și 10), două au fost în mare parte eficace (proiectele nr. 1 și 6) și cinci proiecte nu au produs încă rezultatele planificate inițial (2, 5, 7, 8 și 9).

puțin o plată TCNE de la lansarea proiectului, în timp ce ținta inițială era de 230 000 de copii⁴³.

58. Rezultatele preliminare ale ESSN raportate în mai 2018 indică faptul că proiectul a contribuit în mod pozitiv la ajutarea refugiaților să își acopere nevoile de bază. De exemplu, unul dintre indicatorii principali pentru ESSN este indicele strategiei de adaptare. Acesta are drept scop măsurarea utilizării de către refugiați a comportamentelor negative de adaptare⁴⁴ pentru a-și acoperi nevoile de bază. Rezultatele preliminare obținute în cadrul ESSN arată că obiectivul de reducere cu 30 % a indicelui strategiei de adaptare a fost atins⁴⁵.

59. Impactul ESSN asupra îmbunătățirii nivelului de trai al refugiaților depinde de direcționarea ajutorului (cine este eligibil) și de suma de bani transferată. Direcționarea s-a întemeiat pe criterii demografice de bază⁴⁶ pentru a orienta ajutorul spre refugiații cei mai vulnerabili. Utilizarea acestor criterii era justificată de necesitatea unei puneri în aplicare rapide, deoarece ele sunt mai ușor de verificat decât criteriile socio-economice, cum ar fi venitul pe gospodărie.

60. Pe de altă parte, utilizarea unor criterii demografice este mai puțin precisă și poate conduce la includerea în mod eronat a unor refugiați într-un proiect sau la excluderea lor în mod eronat din acesta. Acest risc se măsoară în termeni de erori de excludere (familii vulnerabile considerate neeligibile) și erori de includere (familii eligibile care îndeplinesc criteriile demografice, dar care nu sunt sărace). Pe baza celor mai recente date de

⁴³ Partenerul responsabil de punerea în aplicare a TCNE a raportat că aproximativ 81 % din beneficiarii TCNE erau de asemenea beneficiari ai ESSN, demonstrând o complementaritate puternică între cele două proiecte.

⁴⁴ Comportamentele negative de adaptare variază de la mai puțin grave (cum ar fi raționalizarea alimentelor) la foarte grave (cum ar fi munca copiilor).

⁴⁵ Raportul intermediar privind ESSN din 31 mai 2018.

⁴⁶ Gospodăriile care îndeplinesc următoarele criterii sunt eligibile pentru ajutor: 1. Persoană adultă (cu vârsta cuprinsă între 18 și 59 de ani) de sex feminin, celibatară și fără familie. 2. Părinți singuri fără alți adulți în familie și care au cel puțin un copil cu vârsta sub 18 ani. 3. Persoane în vârstă de cel puțin 60 de ani, fără alți adulți în familie. 4. Familii cu una sau mai multe persoane cu handicap. 5. Familii cu patru sau mai mulți copii. 6. Familii care au cel puțin 1,5 persoane dependente pentru fiecare adult apt din punct de vedere fizic.

monitorizare disponibile⁴⁷, ESSN și-a atins obiectivele planificate în ceea ce privește erorile de excludere (4 % față de ținta inițială de sub 10 %), dar nu și în ceea ce privește erorile de includere (18 % față de ținta inițială de 5 %).

61. În ceea ce privește suma de bani transferată, principalul obiectiv al proiectului era să acopere în întregime nevoile de bază ale celor mai vulnerabili refugiați. Finanțarea necesară pentru acoperirea acestor nevoi de bază a fost estimată inițial la 180 de lire turcești⁴⁸ per persoană pe lună. În urma discuțiilor cu autoritățile turce, suma de bani transferată a fost stabilită la 100 de lire turcești⁴⁹. Aceasta a fost majorată la o medie de 133 de lire turcești în iunie 2017⁵⁰, care corespunde unui procent de 74 % din necesarul estimat inițial. În pofida unui context marcat de un nivel ridicat al inflației în Turcia, valoarea nu a fost actualizată din iunie 2017. Acest lucru diminuează constant impactul proiectului asupra celor mai vulnerabili beneficiari.

62. În **casetă 7** sunt descrise exemple de proiecte care au obținut majoritatea rezultatelor scontate.

Casetă 7 – Rezultatele pozitive ale unor proiecte

Proiectul nr. 4

Prin formarea personalului medical sirian, proiectul a consolidat capacitatea beneficiarilor de a lucra în cadrul sistemului de sănătate din Turcia, în cele 15 provincii turcești cu cel mai mare număr de refugiați. Așadar, proiectul a îmbunătățit accesul refugiaților la servicii de asistență medicală primară în propria limbă și a avut ca rezultat peste 140 000 de consultații.

⁴⁷ Prima rundă de monitorizare efectuată după distribuție de partenerul ONU responsabil de punerea în aplicare.

⁴⁸ Aproximativ 50 de euro la sfârșitul anului 2016.

⁴⁹ Unul dintre principalele motive a fost faptul că autoritățile turce nu doreau să acorde refugiaților un nivel mai ridicat de asistență decât cetățenilor turci, deoarece acest lucru putea alimenta tensiunile.

⁵⁰ Această sumă era echivalentul a aproximativ 33 de euro în iunie 2017.

Proiectul nr. 10

Proiectul și-a atins obiectivul de a crește semnificativ procentul femeilor și al fetelor refugiate care au acces la spații securizate rezervate femeilor și fetelor situate în provincia lor și în care se vorbește limba lor. În 2017, un total de 337 525 de persoane au beneficiat de servicii de sănătate sexuală și reproductivă și au primit truse de igienă în 20 de spații securizate pentru femei și fete, finanțate de UE. În plus, 194 719 beneficiare au accesat servicii destinate victimelor violențelor sexuale și bazate pe gen și au primit truse de igienă. Opt din zece realizări preconizate au fost obținute.

Imaginea 1 – Spații securizate pentru femei și fete în Gaziantep (proiectul nr. 10)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

63. Într-o notă mai puțin pozitivă, Curtea a constatat că patru dintre cele cinci proiecte auditate care au fost puse în aplicare de ONGI-uri nu au obținut încă realizările sau rezultatele planificate inițial. Mediul de operare dificil și schimbător pentru ONG(I)-uri din Turcia a condus la suspendarea, modificarea sau anularea activităților planificate (a se vedea **punctul 46**) și la revizuirea obiectivelor inițiale. Deși Comisia a pus la dispoziție asistență flexibilă, în special prin acțiuni de sensibilizare a autorităților și prin prelungiri ale termenelor, dificultățile întâmpinate pe parcursul punerii în aplicare au avut un impact

negativ direct asupra nivelului rezultatelor și asupra obținerii acestora în timp util (a se vedea **anexa III B**).

CONCLUZIE ȘI RECOMANDĂRI

64. Curtea a constatat că, într-un context dificil, Instrumentul pentru refugiații din Turcia a mobilizat într-un timp scurt 3 miliarde de euro de la bugetul UE și de la statele membre pentru a asigura un răspuns rapid la criza refugiaților. Cu toate acestea, el nu și-a atins pe deplin obiectivul de a coordona acest răspuns într-un mod eficace. Proiectele auditate au furnizat un sprijin util pentru refugiați; majoritatea au obținut realizările preconizate, dar jumătate dintre ele nu au produs încă rezultatele așteptate. În plus, Curtea a identificat posibilități de creștere a eficienței proiectelor de ajutor în numerar. Prin urmare, aceasta concluzionează că instrumentul ar fi putut fi mai eficace și că utilizarea fondurilor ar putea fi optimizată.

65. Comisia a identificat nevoile prioritare ale refugiaților pe baza unei evaluări cuprinzătoare a necesităților. Cu toate acestea, din cauza divergențelor dintre Turcia și UE cu privire la modul de abordare a nevoilor prioritare în materie de infrastructuri municipale și de sprijin socioeconomic, aceste domenii nu au fost suficient acoperite. În plus, includerea gestionării migrației între domeniile prioritare nu a fost justificată în mod clar.

66. A fost dificil să se evalueze dacă fondurile cheltuite în fiecare domeniu prioritar au fost proporționale cu amploarea nevoilor, deoarece Comitetul director nu stabilise alocări inițiale indicative pentru fiecare domeniu prioritar. Deși acest lucru sporește flexibilitatea, el împiedică asigurarea răspunderii de gestiune, întrucât cheltuielile planificate și cele efective în fiecare domeniu prioritar nu pot fi comparate (**punctele 18-24**).

Recomandarea 1 – O mai bună abordare a nevoilor refugiaților în materie de infrastructuri municipale și de sprijin socioeconomic

Pentru cea de a doua tranșă din bugetul instrumentului, Comisia ar trebui:

- (a) să se asigure că instrumentul permite să se răspundă mai bine la nevoile existente în domeniile prioritare „*infrastructuri municipale*” și „*sprijin socioeconomic*”;
- (b) să reevalueze necesitatea de a menține gestionarea migrației drept unul dintre domeniile prioritare ale instrumentului;
- (c) să stabilească o alocare orientativă a fondurilor pentru fiecare domeniu prioritar înainte de a efectua primele cheltuieli.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2019.

67. Comisia și statele membre au stabilit rapid mecanismele administrative ale instrumentului. În plus, punerea în comun eficace a fondurilor și alegerea de către Comisie a anumitor mecanisme de punere în aplicare, cu o combinație de instrumente și de parteneri responsabili de punerea în aplicare a unor proiecte mari, au permis Instrumentului pentru refugiații din Turcia să își atingă obiectivul de a încheia contracte în valoare de 3 miliarde de euro până la sfârșitul anului 2017 (**punctele 25-29**).

68. Deși Comisia a coordonat instrumentul la nivel strategic printr-o evaluare a nevoilor, o structură de conducere și un cadru privind rezultatele, care sunt comune și acoperă atât ajutorul umanitar, cât și asistența fără caracter umanitar, ajutorul ar fi putut fi raționalizat mai bine. Instrumentul a sprijinit același tip de activități în sectoarele sănătății și educației prin intermediul unor instrumente diferite. Acest lucru a făcut coordonarea mai complexă și a condus la utilizarea în paralel a diferitor structuri de gestionare pentru a finanța proiecte similare. În plus, fonduri ale UE cheltuite în Turcia în afara instrumentului au sprijinit, de asemenea, unele dintre domeniile prioritare care au beneficiat de finanțare prin instrument (**punctele 31-33**).

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea raționalizării și a complementarității ajutorului

Pentru cea de a doua tranșă din bugetul instrumentului, Comisia ar trebui să elaboreze o strategie comună, cu o repartizare clară a sarcinilor între diferitele instrumente și statele membre ale UE, în vederea sporirii coerenței și a raționalizării ajutorului.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2019.

69. Obiectivul declarat al instrumentului de a asigura complementaritatea ajutorului privește, de asemenea, legăturile dintre componenta sa umanitară și cea fără caracter umanitar. Deși a identificat unele exemple pozitive în sectorul sănătății, în care Comisia s-a asigurat că ajutorul umanitar va ceda locul asistenței pentru o dezvoltare mai durabilă, Curtea a constatat că această complementaritate nu a fost asigurată în mod sistematic. La data auditului, condițiile pentru o tranziție de la ajutor umanitar la asistență pentru dezvoltare nu erau încă îndeplinite pentru majoritatea proiectelor auditate (***punctele 34-35***).

Recomandarea 3 – Punerea în aplicare a unei strategii pentru tranziția de la ajutor umanitar la asistență pentru dezvoltare

Comisia ar trebui să elaboreze și să pună în aplicare o strategie de tranziție, cu obiectivul final de a preda autorităților naționale atât activitățile umanitare, cât și pe cele fără caracter umanitar.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2021.

70. Curtea a constatat, de asemenea, că era posibilă îmbunătățirea eficienței proiectelor umanitare finanțate prin intermediul instrumentului. În primul rând, atunci când a analizat propunerile de proiecte, Comisia nu a evaluat în mod coerent și exhaustiv caracterul rezonabil al costurilor prevăzute în buget. În al doilea rând, chiar dacă erau în conformitate cu cadrul juridic, costurile indirecte plătite partenerilor responsabili cu punerea în aplicare a unor proiecte de ajutor în numerar de mare anvergură erau ridicate și insuficient justificate, iar nivelul plăților în avans nu era în concordanță cu ieșirile de numerar reale ale proiectelor (***punctele 38-44***).

Recomandarea 4 – Îmbunătățirea eficienței proiectelor de ajutor în numerar

Comisia ar trebui să depună eforturi pentru a spori eficiența proiectelor de ajutor în numerar de mare anvergură, astfel încât să reflecte mai bine natura și amploarea specifice acestora. În acest sens, Comisia ar trebui în special:

- (a) să negocieze o reducere a procentului de costuri indirecte percepute de partenerul ONU responsabil de punerea în aplicare a ESSN;
- (b) să se asigure că comisionul de transfer de numerar (pentru ESSN) se plătește numai atunci când acest lucru este justificat corespunzător și necesar;
- (c) să negocieze cu partenerii un nivel redus de prefinanțare, care să fie mai bine aliniat cu ieșirile de numerar preconizate ale proiectelor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

71. Eficiența proiectelor depinde, de asemenea, de punerea lor în aplicare în timp util. Atunci când un proiect înregistrează întârzieri, este posibil ca plata unor costuri precum chiriile și salariile să fie în continuare necesară pentru o perioadă mai lungă de timp. Nouă dintre cele zece proiecte auditate au înregistrat întârzieri și s-a solicitat prelungirea duratei acestora, în medie cu 60 %. Mediul de operare dificil a fost principalul factor care împiedica implementarea în timp util a proiectelor gestionate de ONGI-uri (***punctele 45-46***).

Recomandarea 5 – Discutarea cu autoritățile turce a necesității îmbunătățirii mediului de operare pentru ONG(I)-uri

Comisia ar trebui să utilizeze dialogul la nivel de politici și dialogul politic la nivel înalt cu autoritățile turce pentru a îmbunătăți mediul de operare pentru (I)NGO-uri în Turcia.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2019.

72. Comisia a instituit măsuri adecvate pentru a monitoriza proiectele umanitare și știa foarte bine dacă acestea progresau conform așteptărilor. Principala limitare era reprezentată de refuzul autorităților turce de a acorda acces la lista originală a beneficiarilor eligibili pentru cele două proiecte de ajutor în numerar. Acest lucru a împiedicat Curtea și

Comisia să urmărească beneficiarii de la înregistrare până la efectuarea plății pentru această parte substanțială a componentei umanitare a instrumentului (**punctele 49-53**).

73. Cadrul privind rezultatele instrumentului a furnizat informații privind rezultatele consolidate, dar prezintă unele deficiențe: indicatorii agregați nu conțin valori de bază, valori intermediare sau valori-țintă cuantificate. Informarea publică era limitată și conținutul acesteia nu ilustra întreaga asistență acordată de UE refugiaților din Turcia (**punctul 54**).

Recomandarea 6 – Intensificarea monitorizării și a raportării cu privire la Instrumentul pentru refugiații din Turcia

Comisia ar trebui:

- (a) să insiste ca autoritățile turce să acorde partenerilor responsabili de punerea în aplicare a proiectelor de ajutor în numerar acces deplin la datele privind beneficiarii eligibili, pentru a îmbunătăți asumarea răspunderii și eficiența cadrului de monitorizare a acestor proiecte emblematic;
- (b) să îmbunătățească structura cadrului privind rezultatele instrumentului, în special prin includerea unor obiective de etapă, a unor ținte și date de referință pentru indicatorii de rezultat agregați;
- (c) să elaboreze un raport privind cheltuielile efectuate în sprijinul refugiaților din Turcia prin instrumente ale UE aflate în afara Instrumentului pentru refugiații din Turcia.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2019.

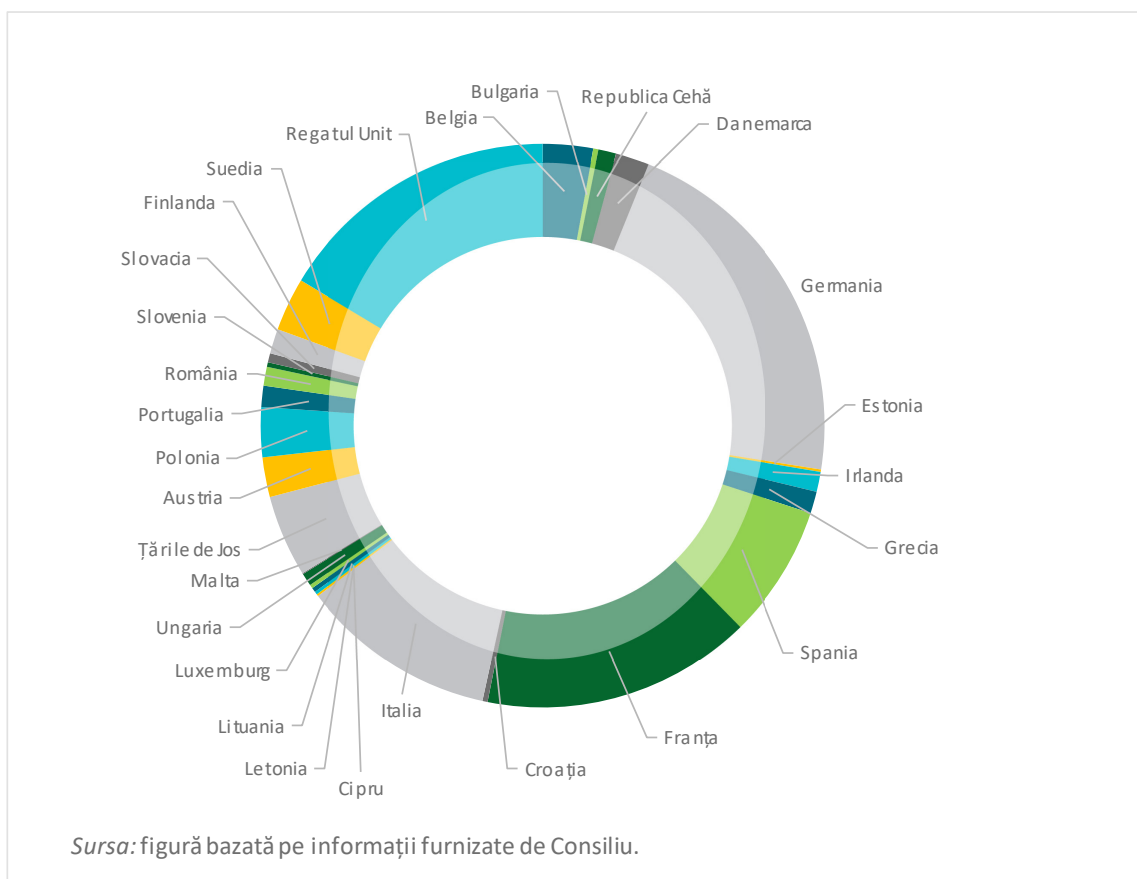
74. Toate proiectele umanitare auditate au răspuns principalelor nevoi ale refugiaților în ceea ce privește cazarea, hrana, asistența medicală, educația și protecția. Șase dintre cele zece proiecte au obținut în totalitate sau în cea mai mare parte realizările preconizate. Cu toate acestea, jumătate din proiectele auditate, dintre care unele sunt în continuare în desfășurare, nu au obținut încă rezultatele așteptate, astfel cum au fost ele definite la data aprobării proiectelor pentru finanțare (**punctele 56-63**).

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina JAKOBSEN, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 2 octombrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

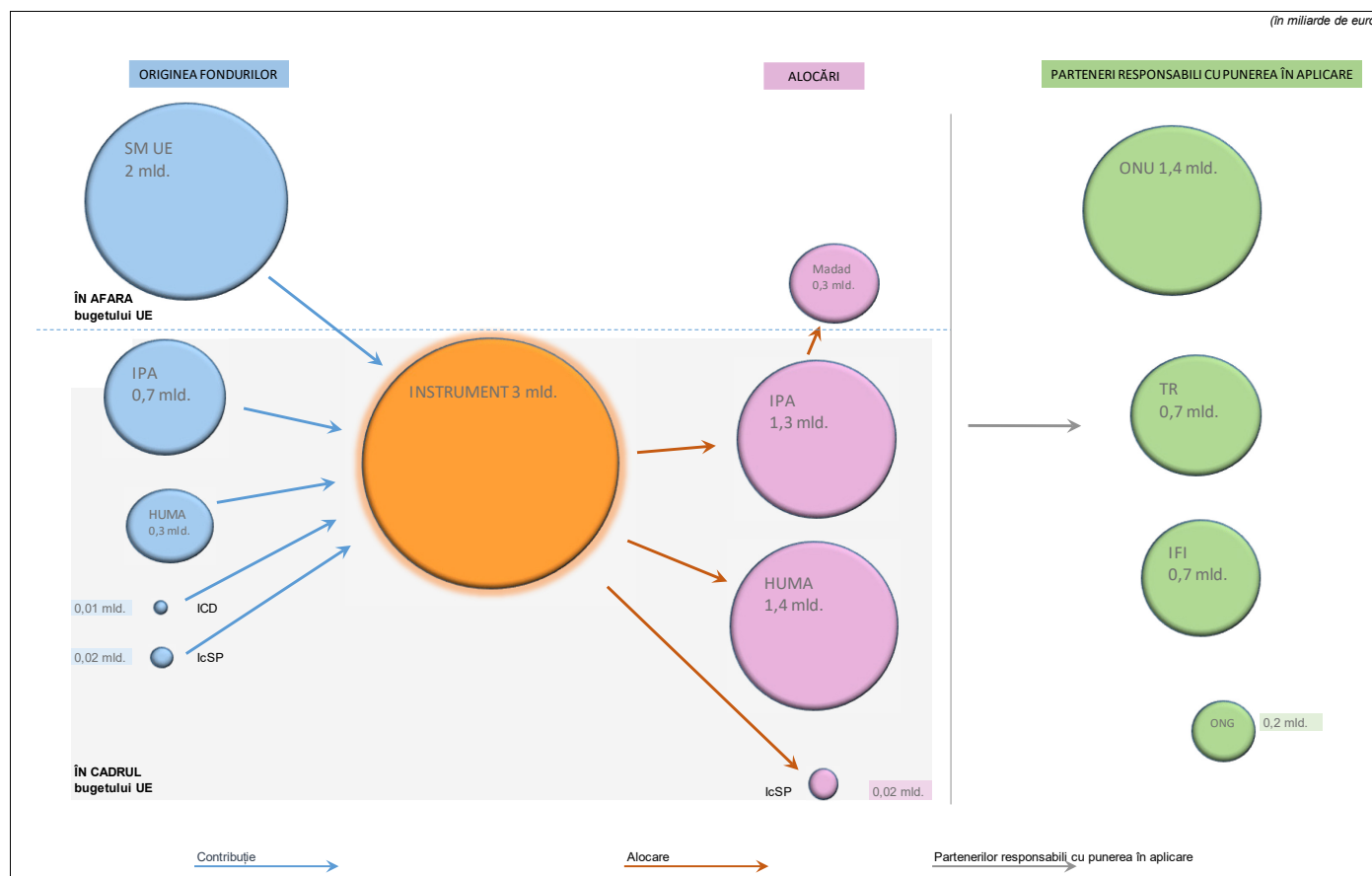
Președinte

Contribuțiile naționale la Instrumentul pentru refugiații din Turcia

Contribuțiile naționale la Instrumentul pentru refugiații din Turcia (în milioane de euro)			
Belgia	57,6	Lituania	5,2
Bulgaria	5,9	Luxemburg	4,3
Republica Cehă	20,4	Ungaria	14,7
Danemarca	38,4	Malta	1,1
Germania	427,5	Țările de Jos	93,9
Estonia	2,8	Austria	45,6
Irlanda	22,9	Polonia	57,0
Grecia	25,1	Portugalia	24,4
Spania	152,8	România	21,6
Franța	309,2	Slovenia	5,2
Croația	5,9	Slovacia	10,5
Italia	224,9	Finlanda	28,4
Cipru	2,3	Suedia	61,3
Letonia	3,5	Regatul Unit	327,6

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Consiliul Uniunii Europene.

Instrumentul pentru refugiații din Turcia: un mecanism de coordonare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Prezentare generală a proiectelor umanitare auditate

Nr.	Titlul proiectului	Sector	Tipul de partener	Informații financiare (în milioane de euro)					Calendar			
				Suma alocată (în euro)	Suma contractată (a) (în euro)	Suma contractată revizuită (b) (în euro)	Diferența (b-a) (în euro)	Suma plătită (în euro)	Data de început	Data prevăzută inițial pentru finalizare	Data de finalizare amânată	Diferența (în luni)
1	Plasa de siguranță socială de urgență (ESSN) este un sistem de transfer de numerar cu scopuri multiple pentru a răspunde nevoilor de zi cu zi ale refugiaților din Turcia	Nevoi de bază	Agenție a ONU	348,0	348,0	348,0	–	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Furnizarea de protecție și soluții durabile în beneficiul refugiaților și al solicitanților de azil din Turcia	Protecție	Agenție a ONU	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Transferuri condiționate de numerar pentru educație, cu scopul de a îmbunătăți rata înscrierilor școlare și de a ameliora prezența școlară în rândul copiilor refugiați	Educație – Protecție	Agenție a ONU	34,0	34,0	34,0	–	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Sprrijin pentru acordarea de servicii medicale adaptate și care respectă specificitățile culturale destinate refugiaților sirieni	Sănătate	Agenție a ONU	10,0	10,0	10,0	–	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Furnizarea de asistență medicală primară vitală celor mai vulnerabile populații și consolidarea rezilienței acestora prin servicii de sănătate mintală și sprijin psihologic, activități de reabilitare și sprijin în materie de protecție pentru victimele violenței bazate pe gen	Sănătate – Protecție	ONGI	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Facilitarea accesului la asistență medicală și servicii psihosociale pentru refugiați	Sănătate	ONGI	3,0	3,0	3,0	–	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Ajutor umanitar de urgență pentru refugiații sirieni din Turcia	Educație – Protecție	ONGI	3,0	3,0	3,0	–	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Atenuarea riscurilor legate de principalele preocupări privind protecția refugiaților prin acțiuni specifice de sensibilizare, consolidarea sistemelor de orientare și furnizarea de asistență specializată în materie de protecție	Protecție	ONGI	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Un mecanism de răspuns multipartit și multisectorial îmbunătățește accesul la servicii de calitate și favorabile incluziunii pentru categoriile cele mai vulnerabile de refugiați sirieni și de altă naționalitate decât cea siriană, inclusiv persoanele cu handicap, din Turcia (Izmir și Istanbul)	Sănătate	ONGI	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Sprrijin pentru cele mai vulnerabile femei și fete refugiate în ceea ce privește accesul la servicii de sănătate sexuală și reproductivă (SRH) și la servicii destinate victimelor violenței sexuale și bazate pe gen (SGBV)	Sănătate – Protecție	Agenție a ONU	9,0	9,0	9,0	–	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	–

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei (aprilie 2018).

ANEXA III B**Performanța proiectelor auditate**

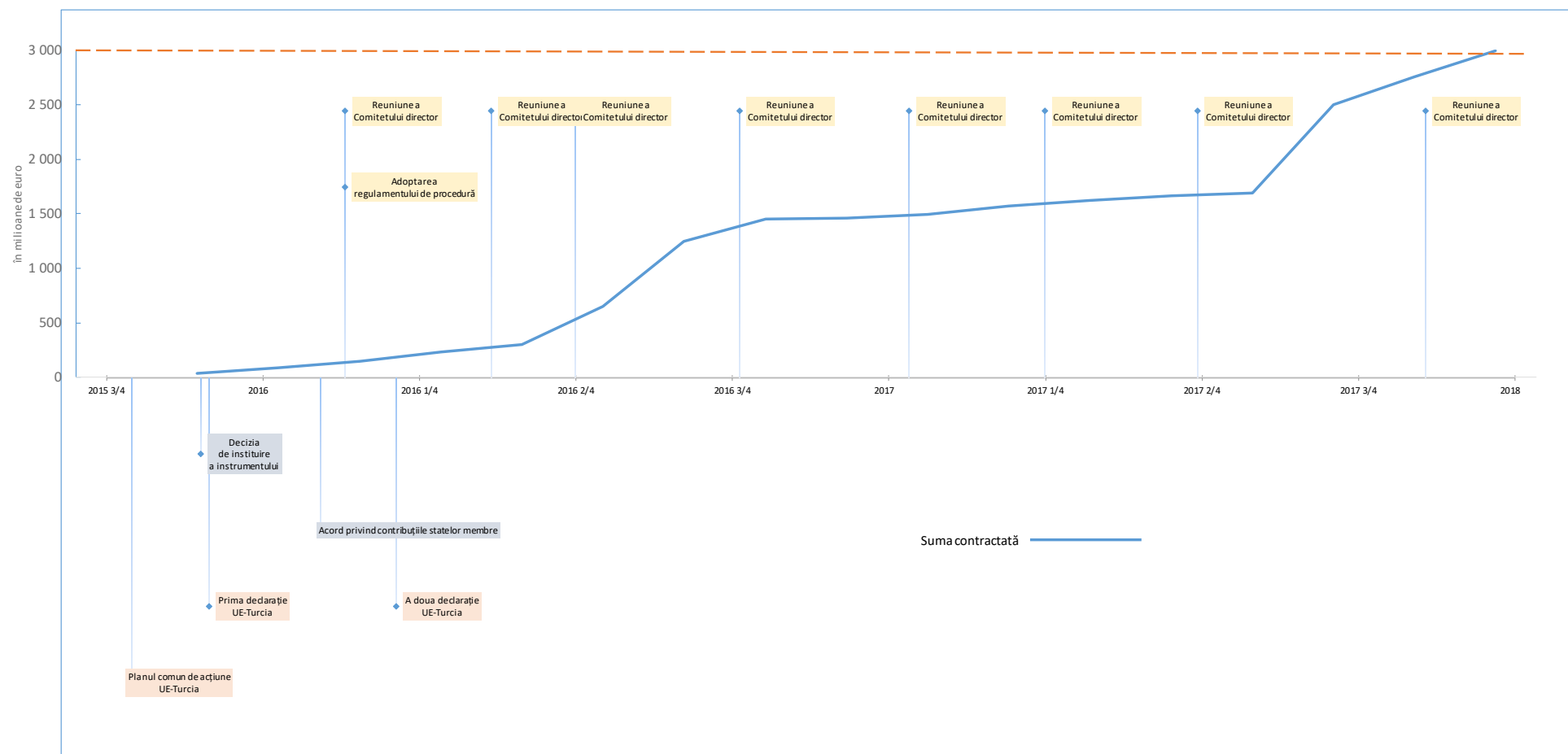
Nr.	Titlul proiectului	Sector	Tipul de partener	Conceptie		Punere in aplicare		Eficacitate		Strategie de tranziție / de ieșire
				Relevantă	Respectarea termenului	Buget	Realizări obținute	Rezultate produse		
1	Plasa de siguranță socială de urgență (ESSN) este un sistem de transfer de numerar cu scopuri multiple pentru a răspunde nevoilor de zi cu zi ale refugiaților din Turcia	Nevoi de bază	Agenție a ONU							
2	Furnizarea de protecție și soluții durabile în beneficiul refugiaților și al solicitanților de azil din Turcia (Rezultatul 1: exercițiu de verificare)	Protecție	Agenție a ONU							Nu se aplică
	Furnizarea de protecție și soluții durabile în beneficiul refugiaților și al solicitanților de azil din Turcia (Rezultatele 2-4: activități de înregistrare și protecție)									
3	Transferuri condiționate de numerar pentru educație, cu scopul de a îmbunătăți rata înscrierilor școlare și de a ameliora prezența școlară în rândul copiilor refugiați	Educație – Protecție	Agenție a ONU					Nu există date disponibile		
4	Sprijin pentru acordarea de servicii medicale adaptate și care respectă specificitățile culturale destinate refugiaților sirieni	Sănătate	Agenție a ONU							
5	Furnizarea de asistență medicală primară vitală celor mai vulnerabile populații și consolidarea rezilienței acestora prin servicii de sănătate mintală și sprijin psihologic, activități de reabilitare și sprijin în materie de protecție pentru victimele violenței bazate pe gen	Sănătate – Protecție	ONGI							
6	Facilitarea accesului la asistență medicală și servicii psihosociale pentru refugiați	Sănătate	ONGI							
7	Ajutor umanitar de urgență pentru refugiații sirieni din Turcia	Educație – Protecție	ONGI							
8	Atenuarea riscurilor legate de principalele preocupări privind protecția refugiaților prin acțiuni specifice de sensibilizare, consolidarea sistemelor de orientare și furnizarea de asistență specializată în materie de protecție	Protecție	ONGI							
9	Un mecanism de răspuns multipartit și multisectorial îmbunătățește accesul la servicii de calitate și favorabile incluziunii pentru categoriile cele mai vulnerabile de refugiați sirieni și de altă naționalitate decât cea siriană, inclusiv persoanele cu handicap, din Turcia (Izmir și Istanbul)	Sănătate	ONGI							
10	Sprijin pentru cele mai vulnerabile femei și fete refugiate în ceea ce privește accesul la servicii de sănătate sexuală și reproducivă (SRH) și la servicii destinate victimelor violenței sexuale și bazate pe gen (SGBV)	Sănătate – Protecție	Agenție a ONU							

Relevantă	Calendar	Buget	Realizări	Rezultate	Tranziție
Satisfăcătoare	Nicio prelungire	>80% consumat	Integral obținute	Integral obținute	Complet încheiată
În cea mai mare parte satisfăcătoare	Termen prelungit, fără impact asupra activităților	Nu este aplicabilă	În majoritate obținute	În majoritate obținute	Convenită
În cea mai mare parte nesatisfăcătoare	Nu se aplică	Consum bugetar redus	În majoritate nu au fost obținute	În majoritate nu au fost obținute	În discuție
Nesatisfăcătoare	Termen prelungit, cu impact asupra activităților	Finanțare suplimentară acordată	Nu au fost obținute	Nu au fost obținute	Nu s-a stabilit un plan

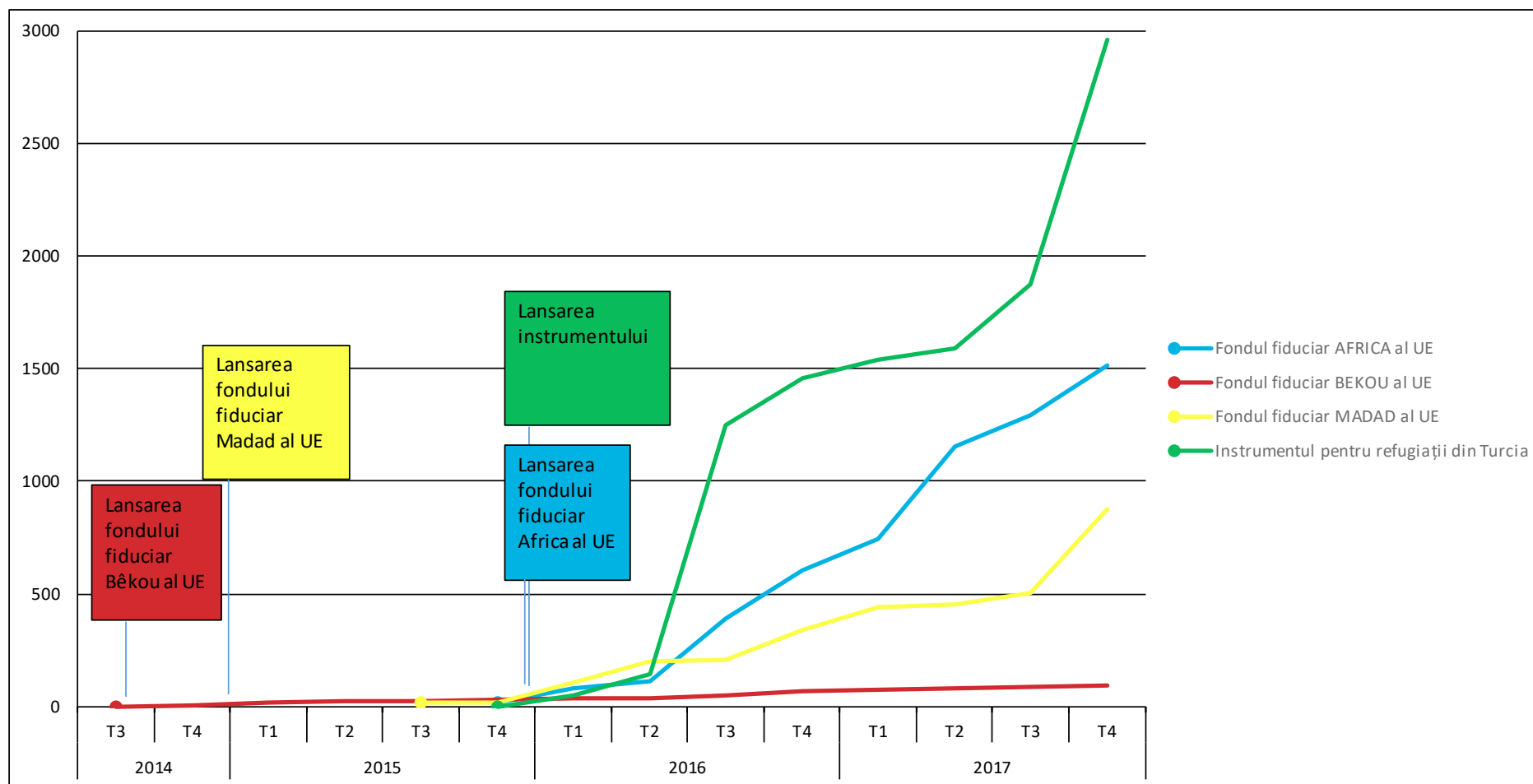
Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Lista interviurilor de audit desfășurate în Turcia în 2018

Vizite	Numele entității vizitate
22 ianuarie	Delegația UE, Ambasador, oficiul ECHO
22 ianuarie	Programul Alimentar Mondial (PAM)
23 ianuarie	Celula de gestiune comună a ESSN
23 ianuarie	Organizația Mondială a Sănătății (OMS)
23 ianuarie	Ministerul Sănătății
24 ianuarie	Ministerul Familiei și Politicilor Sociale
24 ianuarie	Fondul Națiunilor Unite pentru Populație (UNFPA)
24 ianuarie	Ministerul de Interne – Direcția generală pentru gestionarea migrației (DGGM)
24 ianuarie	Corpul medical internațional (<i>International Medical Corps</i>)
24 ianuarie	Ministrul Educației Naționale
25 ianuarie	Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR)
25 ianuarie	Banca de dezvoltare <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
25 ianuarie	Banca Mondială
25 ianuarie	Președinția pentru gestionarea dezastrelor și a situațiilor de urgență (AFAD)
25 ianuarie	Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF)
25 ianuarie	<i>Handicap International</i>
25 ianuarie	Fondul Națiunilor Unite pentru Populație (UNFPA)
25 ianuarie	Oficiul ECHO din Istanbul
26 ianuarie	Beneficiari ai TCNE și ai ESSN
26 ianuarie	Fundația pentru asistență socială și solidaritate (FASS)
26 ianuarie	<i>Médecins du Monde</i>
26 ianuarie	Organizația Mondială a Sănătății (OMS)
29 ianuarie	Centrul de servicii al Semilunii Roșii din Turcia
29 ianuarie	Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR)
29 ianuarie	Fundația pentru asistență socială și solidaritate (FASS)
30 ianuarie	Beneficiari ai TCNE și ai ESSN
30 ianuarie	Cooperativa pentru asistență și ajutorare pretutindeni
30 ianuarie	Oficiul ECHO din Gaziantep































































Principalele date și evenimente legate de instrument











Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

ANEXA VI**Ritmul de atribuire a contractelor de către instrument în comparație cu fondurile fiduciare ale UE (în milioane de euro)**

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Complexitatea ajutorului acordat de UE refugiaților din Turcia – exemplul sectorului educației

Sursă de finanțare	Instrument	Educație nonformală	Pregătire pentru iarnă și cupoane valorice pentru nevoile de bază	Protecția copilului	Transferuri condiționate de numerar pentru educație	Transport cu autobuze școlare	Formarea și angajarea de cadre didactice	Cursuri de limba turcă	Copii preșcolari	Formare de nivel superior și formare profesională	Infrastructura școlară	Echipamente și materiale școlare	Energie durabilă pentru școli	Altele (de exemplu, sprijin instituțional)
Instrumentul pentru refugiații din Turcia (IRT)	IRT ECHO	 	 											
	IRT Fondul fiduciar Madad al UE			 		 	 	 		   	 	   		 
	IRT IPA											 	  	
Finanțare UE (în afara IRT)	MADAD în afara IRT													
	IPA în afara IRT													
SM UE (în afara IRT)	Exemplul Germaniei			 			  							

-  MEN
-  UNICEF
-  ICNUR
-  Banca Mondială
-  KfW
-  Concern Worldwide
-  DAAD
-  Spark
-  OIM
-  GIZ

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„INSTRUMENTUL PENTRU REFUGIAȚII DIN TURCIA: UN AJUTOR UTIL, DAR SUNT NECESARE ÎMBUNĂȚĂȚIRI PENTRU A OPTIMIZA UTILIZAREA FONDURILOR”

SINTEZĂ

III. Instrumentul se află în centrul Declarației UE-Turcia din martie 2016. Declarația UE-Turcia a avut un rol esențial în abordarea crizei acute a migrației care a pus presiuni considerabile asupra Uniunii Europene la sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016. După ajungerea la acordul cu privire la Declarația UE-Turcia, fluxul de refugiați care soseau pe insulele grecești a încetat aproape peste noapte, iar numărul deceselor la trecerile neregulate ale frontierei a scăzut cu mai mult de 95 %.

Instrumentul este singura componentă a declarației care a devenit operațională imediat și care a oferit rezultate consecvente în ultimii doi ani, asigurând astfel confirmarea capacității UE de a își îndeplini angajamentele, care este atât tangibilă, cât și vizibilă actorilor politici și publicului larg deopotrivă. În ultimii doi ani, instrumentul a devenit inițiativa emblematică a UE și un model pentru punerea în aplicare a asistenței coordonate a UE în contextul dezvoltării politicii UE în materie de migrație.

Instrumentul a permis mobilizarea rapidă a 3 miliarde EUR reprezentând asistență din partea UE și a statelor membre pentru refugiații din Turcia, prin utilizarea instrumentelor UE existente în mod coordonat. Într-o perioadă instabilă din punct de vedere politic, care a inclus o lovitură de stat eșuată în Turcia, 3 miliarde EUR au fost angajate și contractate, iar aproape 2 miliarde EUR au fost plătite în interval de 20 de luni, în deplină conformitate cu cadrul legislativ și de procedură al UE.

Comisia ar dori să sublinieze faptul că majoritatea proiectelor au avut rezultatele preconizate. Cel mai mare proiect, „Plasa de siguranță socială de urgență” (ESSN), care reprezintă 76 % din fondurile alocate, și-a atins obiectivele în mod satisfăcător. În plus, Comisia observă că numai două proiecte s-au încheiat în perioada auditată, dat fiind că durata majorității proiectelor a trebuit să fie prelungită, în principal din cauza contextului caracterizat de multe provocări.

IV. Comisia constată că ambele domenii prioritare au fost, într-adevăr, programate și că intervențiile din domeniul infrastructurii municipale nu au putut avea loc deoarece proiectele depuse de Turcia pentru finanțare nu aveau suficientă maturitate.

V. Comisia consideră că sprijinirea activităților similare prin instrumente paralele a permis complementaritatea, neconducând la nicio duplicare sau suprapunere și a permis Comisiei să mărească viteza sa de reacție, având în vedere că diferite instrumente au fost mobilizate în momente diferite.

Acest instrument este un mecanism de coordonare care urmărește să coordoneze mobilizarea bugetului UE și a resurselor statelor membre și prevede mobilizarea instrumentelor existente în paralel.

VI. Comisia ar dori să sublinieze faptul că există și alte exemple de complementaritate: exemple în domeniul educației includ mobilizarea de granturi directe acordate Ministerului Educației Naționale, în complementaritate cu Transferul condiționat de numerar pentru educație (TCNE). În acest sector, sprijinul oferit educației formale a abordat, în esență, obstacolele de natură economică în ceea ce privește accesul la școli, precum și dezvoltarea unei programe școlare alternative pentru copiii neșcolarizați.

În sectorul sănătății, eforturile de coordonare au avut ca rezultat integrarea progresivă a clinicilor gestionate de ONGI-uri în schema centrelor de sănătate pentru migranți aflată sub conducerea Ministerului Sănătății.

În cadrul celei de a doua tranșe, tranziția ESSN ar trebui completată de un sprijin socioeconomic personalizat în urma unei activități cuprinzătoare de stabilire a profilului beneficiarilor ESSN.

VII. Comisia ar dori să sublinieze că, în urma recomandării CCE dintr-un raport de audit anterior, bugetele sunt analizate în prezent în mod sistematic atunci când sunt evaluate propunerile.

Această evaluare este reflectată în mod adecvat, de la sfârșitul anului 2017, în cadrul tabloului obligatoriu care trebuie realizat înainte de atribuirea oricărui grant. Proiectele incluse în eșantion pentru acest raport au fost atribuite înainte de sfârșitul anului 2017.

Comisia este obligată să respecte dispozițiile actuale ale Acordului-cadru financiar și administrativ (FAFA)¹ care stabilește niveluri clare de prefinanțare și costuri indirecte, care pot fi de până la 7 %. Cu toate acestea, întrucât agenția ONU și-a redus, în general, costurile referitoare la sprijinul indirect de la 7 % la 6,5 %, costurile cu privire la sprijinul indirect pentru al doilea acord ESSN au fost reduse, de asemenea. Comisia îndeamnă în continuare partenerii să reducă nivelurile costurilor indirecte pentru operațiunile cu numerar de mare amploare, însă o reducere este posibilă numai în cazul în care partenerul este de acord.

VIII. Întrucât Comisia nu încheie contracte direct cu o entitate guvernamentală, legătura contractuală este între Comisie și organizația internațională, în conformitate cu FAFA. Prin urmare, datele nu sunt comunicate direct Comisiei, ci prin intermediul partenerului în scopuri de monitorizare.

Comisia recunoaște că partenerii nu au avut acces deplin la datele beneficiarilor ca urmare a constrângerilor juridice referitoare la legislația privind protecția datelor. Cu toate acestea, partenerii au pus în aplicare cele mai solide sisteme posibile având în vedere aceste constrângeri.

Pentru ESSN, programul de asistență în numerar, datele partajate cu partenerii prin intermediul partenerului de punere în aplicare la nivel local permit realizarea unor controale stricte.

În cele din urmă, partenerii și Comisia continuă să susțină în dialogul cu autoritățile turce îmbunătățirea accesului la date. S-au înregistrat progrese în acest domeniu în ultimele luni, de exemplu prin acordarea accesului partenerilor la platforma financiară.

IX. Indicatorii și obiectivele sunt în curs de finalizare, iar raportarea publică a fost limitată deoarece monitorizarea instrumentului era încă în etapa-pilot.

Cadrul juridic al instrumentului impune Comisiei să raporteze numai cu privire la rezultatele acestuia. Comisia utilizează alte instrumente pentru a raporta cu privire la asistența sa globală acordată Turciei.

X. Este important să se țină seama de ambiția, complexitatea și amploarea fără precedent a proiectelor. Ajustările în ceea ce privește calendarul, bugetul sau realizările/rezultatele sunt adaptări necesare pentru atingerea obiectivelor urmărite.

Cel mai mare proiect, ESSN, care reprezintă 76 % din fondurile alocate, și-a atins obiectivele în mod satisfăcător. Extinderea rapidă a acestui proiect, precum și eficacitatea impactului său asupra populației rămân fără precedent.

XI. Comisia acceptă toate recomandările.

A patra liniuță: Deși ESSN și TCNE sunt deja foarte eficiente din punct de vedere al costurilor în raport cu standardele umanitare, Comisia va negocia cu partenerii săi cele mai mici costuri indirecte (a se vedea punctul VII de mai sus și recomandarea 4 litera (a)).

A cincea liniuță: Comisia va continua să colaboreze cu autoritățile turce în scopul îmbunătățirii mediului de lucru pentru ONG(I)-urile din Turcia.

¹ FAFA: Acordul-cadru financiar și administrativ, semnat între Comunitatea Europeană și Organizația Națiunilor Unite în 2003.

INTRODUCERE

7. Comisia dorește să sublinieze că instrumentul are două tranșe care trebuie să fie programate și contractate în 2016-2017 și, respectiv, 2018-2020. Aceasta înseamnă că strategiile de tranziție și de ieșire ale instrumentului ar trebui evaluate prin luarea în considerare a existenței celei de a doua tranșe.

10. Comisia constată că deputații în Parlamentul European sunt invitați să participe la reuniunea comitetului director și participă periodic la aceste reuniuni, asigurând astfel o mai mare responsabilitate a instrumentului.

OBSERVATII

19.

(c) Comisia observă că nevoile refugiaților care nu sunt sirieni au fost luate în considerare în cadrul ambelor componente ale instrumentului, ca urmare a unei abordări de tipul „un refugiat” care nu discriminează între diferite naționalități/origini.

Caseta 1 – ESSN: un proiect inovator conceput pentru a răspunde nevoilor refugiaților

Comisia dorește să sublinieze caracterul inovator și ambițios al ESSN, care are deja peste 1,3 milioane de beneficiari și, prin urmare, și-a atins obiectivele în mod satisfăcător.

28.

(a) Comisia dorește să confirme faptul că proiectele în cauză au fost contractate în conformitate cu actualul cadru juridic.

32. Comisia consideră că sprijinirea unor tipuri similare de activități prin instrumente paralele a permis complementaritatea, fără a conduce la vreo dublare sau suprapunere. Aceasta a permis Comisiei să mărească viteza sa de răspuns, întrucât au fost mobilizate diferite instrumente în momente diferite, ceea ce este extrem de important pentru intervențiile în situații de urgență.

În plus, utilizarea unor instrumente diferite cu parteneri de punere în aplicare diferiți care desfășoară activități similare în aceleași sectoare și cu același obiectiv rezultă din însăși natura instrumentului, care este un mecanism de coordonare a mai multor instrumente ale UE.

Caseta 3 – Exemple de activități similare finanțate prin intermediul unor instrumente diferite

Învățământ

Comisia dorește să sublinieze faptul că, în pofida complexității gestionării și coordonării, nu au existat cazuri de suprapunere sau dublare.

Protecție

Prima liniuță: Comisia consideră că exemplul citat de Curtea de Conturi Europeană evidențiază, practic, eficacitatea mecanismului de coordonare. În loc de a desfășura un proiect care să primească dublă finanțare, serviciile Comisiei au conlucrat îndeaproape pentru a garanta că fondurile adecvate vor fi puse la dispoziția partenerului pentru tipul corespunzător de activități.

A doua liniuță: În conformitate cu mandatul său, cadrul privind rezultatele instrumentului vizează exclusiv proiectele finanțate în cadrul instrumentului.

33. Comisia dorește să sublinieze faptul că sprijinirea unor tipuri similare de activități prin intermediul instrumentelor paralele a permis complementaritatea și nu a condus la nicio dublare sau suprapunere, permițând Comisiei să își mărească viteza de răspuns, întrucât diferite instrumente au fost mobilizate la momente diferite.

Acest instrument este un mecanism de coordonare care urmărește să coordoneze mobilizarea bugetului UE și a resurselor statelor membre și prevede mobilizarea instrumentelor existente

în paralel. Raportul nu a identificat cazuri de dublare sau suprapunere, ceea ce determină Comisia să conchidă că coordonarea realizată prin intermediul instrumentului a fost eficace.

34. Comisia a urmărit să asigure un nivel maxim de complementaritate în toate sectoarele. Pe lângă sănătate, printre exemple se numără mobilizarea grantului direct în educație de către Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea (DG NEAR) cu transferul condiționat de numerar pentru educație de către Direcția Generală Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene (DG ECHO).

Elaborarea de planuri comune de punere în aplicare ar fi fost un proces foarte îndelungat, subminând obiectivul mobilizării rapide a resurselor. Condițiile din Turcia în 2016 și decalajele enorme în materie de capacitate de răspuns au dictat necesitatea de a plasa accentul mai degrabă pe viteza de obținere a rezultatelor decât pe proces.

Comisia va examina îmbunătățirea complementarității și a coerenței în materie de asistență umanitară și de asistență fără caracter umanitar.

35. Comisia ar dori să sublinieze următoarele aspecte:

(i) Tranziția și ieșirea din operațiuni de asistență umanitară sunt pe deplin integrate în strategia pentru a doua tranșă a instrumentului. Acestea din urmă sunt în principal în curs de dezbatere la nivel de politică/sector și nu la nivel de proiect. Comisia a acționat în baza angajamentului asumat în declarația UE-Turcia din 18 martie 2016, care a fost onorat de Consiliu în iunie 2018 prin faptul că va exista o a doua tranșă și, prin urmare, o perioadă de punere în aplicare după 2018.

(ii) Cadrul de gestionare este un document de planificare internă care are scopul de a facilita monitorizarea punerii în aplicare. Ca atare, acesta este un document evolutiv care trebuie să se adapteze circumstanțelor în schimbare de pe teren. Cadrul de gestionare identifică în mod clar riscurile de natură contextuală care ar putea periclita punerea în aplicare și tranziția. Multe dintre acestea s-au materializat efectiv, întârziind astfel acest proces, în pofida măsurilor de atenuare adoptate de Comisie și de partenerii săi.

(iii) Tranziția este posibilă numai odată ce proiectele sunt suficient de mature. Pentru majoritatea proiectelor, acest lucru nu s-a întâmplat în primele 18 luni, când cele mai multe dintre proiecte abia erau pe cale de a fi lansate. Acesta a fost în special cazul proiectelor emblematic.

Caseta 4 – Exemple de bune practici și de strategii de tranziție slabe pentru proiecte

Al cincilea paragraf: ESSN este finanțată până la începutul anului 2019 (în funcție de modul de derulare și de rata de schimb valutar). Tranziția necesită un anumit nivel de maturitate a proiectului, precum și capacitatea actorilor care vor fi implicați în transfer. O tranziție timpurie ar risca o ieșire necontrolată, cu posibile perturbări ale furnizării de asistență. Discuțiile privind tranziția și ieșirea sunt în curs de desfășurare și sunt planificate în cadrul Instrumentului pentru refugiații din Turcia II.

38.

(a) În urma unui raport de audit recent, Comisia a luat măsuri pentru a se asigura că analiza costurilor bugetate se face în mod coerent și cuprinzător pentru toate propunerile de proiecte. În plus față de tabloul obligatoriu, formularul unic include începând de la sfârșitul anului 2017 un nou câmp în care costurile directe ale proiectelor sunt defalcate între costurile operaționale și costurile de sprijin. Proiectele incluse acest raport au fost atribuite înainte de sfârșitul anului 2017.

(b) Comisia ar dori să sublinieze faptul că în majoritatea proiectelor costul pe beneficiar este particularizat în funcție de context și de caz. Prin urmare, o analiză a costurilor și utilizarea de criterii de referință cantitative este dificil de realizat, iar o analiză comparativă între propuneri ar putea să nu fie întotdeauna relevantă din cauza naturii și evoluției serviciilor prestate, a obstacolelor administrative impuse și a transformării modelului de activitate.

Comisia este de acord că stabilirea de criterii de referință pentru bugete este dificilă.

Experții în domeniu și ofițerii de birou evaluează în mod concis eficiența proiectelor din punct de vedere a costurilor.

Dat fiind că fiecare proiect se bazează pe o evaluare a nevoilor specifice care depinde de moment și de loc, Comisia efectuează evaluări specifice fiecărui proiect, însă o analiză comparativă între propuneri ar putea să nu fie întotdeauna relevantă.

Caseta 5 - Exemple de evaluare insuficientă a caracterului rezonabil al costurilor

Primul paragraf: A se vedea răspunsurile de la punctul 38 litera (a).

Al doilea paragraf: Pentru acest proiect specific, costul pe beneficiar nu poate fi comparat de la un grant la altul deoarece serviciile furnizate au fost foarte diferite. Natura serviciilor furnizate inițial a evoluat de la servicii de îngrijire medicală primară pentru un număr semnificativ de beneficiari la îngrijire postoperatorie și reabilitare fizică pentru un număr mai redus de beneficiari.

De asemenea, modelul de activitate diferă de la un proiect la altul: în acest caz, modelul partenerului de a integra serviciile de îngrijire medicală primară și secundară în aceeași unitate a permis reducerea anumitor costuri de sprijin, în timp ce alte proiecte de sănătate sprijineau diferite unități, adaptate la servicii de asistență medicală diferite, prin urmare, cu costuri de asistență mai ridicate.

40. Comisia este obligată să respecte dispozițiile FAFA referitoare la nivelul de detaliere pe care îl poate solicita partenerilor săi. Schimbarea dispozițiilor FAFA este supusă acordului partenerilor și nu poate fi impusă în mod unilateral de către Comisie. Cu toate acestea, Comisia a insistat pe obținerea de informații suplimentare, nu în ultimul rând în ceea ce privește transferurile către partenerii de punere în aplicare. Acest lucru a fost realizat în contextul descrierilor narative ale costurilor.

De asemenea, trebuie remarcat faptul că proiectele umanitare puse în aplicare de către ONU sunt puse în aplicare în cadrul gestiunii indirecte, în urma unei evaluări bazate pe piloni.

42. ESSN a reprezentat un criteriu de referință intern, iar întrebările esențiale din cursul negocierilor cu privire la adoptarea sa au stat la baza notei de orientare a Comisiei privind numerarul, care a fost utilizată în grade diferite în toate programele de numerar de mare amploare ulterioare. Contextul Turciei este foarte specific, mai ales având în vedere amploarea operațiunilor sale, cu mult peste pragul de 10 milioane EUR menționat în nota de orientare pentru transferuri de numerar de amploare mare.

43. În majoritatea proiectelor umanitare și de dezvoltare din întreaga lume, contribuția guvernelor naționale ca parte a sistemelor lor existente nu este măsurată în raport cu bugetul prevăzut pentru proiecte specifice, ci este considerată ca parte din infrastructura disponibilă pentru punerea în aplicare a proiectelor.

În privința procesului de tranziție, contribuțiile din partea guvernului național și preluarea costurilor sunt binevenite. Curtea nu ar trebui să pună sub semnul întrebării contribuțiile din partea donatorilor.

44.

(a) Comisia se va strădui să reducă costurile indirecte ale proiectelor de numerar, astfel cum se prevede deja în nota de orientare privind numerarul [a se vedea, de asemenea, punctul VII din rezumat și recomandarea 4 (a)].

Comisia a negociat cu partenerul nivelul costurilor indirecte pentru acest proiect, astfel cum s-a demonstrat în documentația aferentă. Cu toate acestea, Comisia nu poate impune acest lucru în mod unilateral. Dispozițiile FAFA prevăd ca nivelul costurilor indirecte poate ajunge până la 7 % și,

întrucât regulamentele interne ale partenerului, care pot fi modificate numai de către comitetul său executiv, prevăd că costurile indirecte ar trebui să fie stabilite la 7 % și la 6,5 % de la sfârșitul anului 2017, a existat o marjă limitată pentru negociere.

(b) Valoarea adăugată a parteneriatului local trebuie evidențiată, aceasta fiind o premisă esențială pentru succesul proiectului. Platforma elaborată de partenerii locali asigură aspecte critice legate de responsabilitatea față de populațiile afectate, permițând urmărirea beneficiarilor și informarea acestora în timp util. Platforma este, de asemenea, instrumentul utilizat pentru a furniza informații beneficiarilor cu privire la situația lor specifică, atunci când sunt depistate anomalii privind plata.

Procentul taxei de platformă percepute de la partenerul responsabil cu gestionarea platformei este o practică obișnuită pentru programele de transferuri de numerar care implică o agenție ONU. Perceperea acelorași taxe pentru programul privind TCNE ar presupune o dublare a finanțării: această taxă nu a fost inclusă în TCNE tocmai pentru că Comisia nu ar accepta să plătească pentru același serviciu de două ori.

(c) S-au depus toate eforturile pentru negocierea unor niveluri mai reduse de prefinanțare, dar acest lucru nu a fost acceptat de parteneri și nu a putut fi impus în mod unilateral. Comisia este obligată să respecte dispozițiile FAFA.

45. Comisia ar dori să reitereze importanța flexibilității în punerea în aplicare a proiectelor, cu scopul de a permite partenerilor să obțină rezultate pe teren, în pofida provocărilor juridice/administrative sau operaționale care pot apărea. Prolungirile fără costuri nu reprezintă neapărat întârzieri ca atare, ci un mecanism de asigurare și de ajustare a realizării proiectului în circumstanțe adesea nefavorabile și dificile. În lipsa unei astfel de prelungiri, realizarea obiectivelor poate fi îngreunată în mod semnificativ, ceea ce poate conduce la o risipă de resurse, și anume la ineficiență.

Prolungirile proiectelor nu afectează în mod sistematic eficiența acestora și nu reduc fondurile disponibile pentru beneficiarii finali. În ceea ce privește proiectele auditate a căror durată a fost prelungită, prelungirile au fost atent monitorizate. Prolungirile pot avea un impact neutru sau chiar pozitiv asupra eficienței proiectelor.

În general, costurile administrative suplimentare generate de o prelungire fără costuri sunt neimportante în raport cu beneficiile obținute acordând partenerului mai mult timp să își pună în aplicare activitățile în astfel de circumstanțe dificile, în care, adesea, obstacolele nu țin de competența sa. În plus, prelungirea termenului convenit nu se traduce în mod cumulativ în creșterea costurilor administrative, întrucât structura completă nu este disponibilă în mod necesar la începutul proiectului.

46. Comisia dorește să sublinieze importanța convingerii partenerilor să opteze pentru obiective ambițioase și a sprijinirii lor în realizarea acestora. Acest lucru a fost valabil pentru majoritatea proiectelor, iar obiectivele au fost în mare parte atinse, chiar dacă cu întârziere în anumite cazuri.

Comisia consideră că a permite partenerilor să opteze pentru rezultate neambițioase oferă stimulente reduse pentru îmbunătățire. Este la fel de important ca partenerii să știe că nu vor fi penalizați dacă ridică ștacheta, însă li se va permite să facă modificări atunci când este necesar pentru a-și atinge obiectivele.

Caseta 6 – Exemple de întârzieri și de dificultăți întâmpinate în cadrul proiectelor

Proiectul nr. 2 – Furnizarea de protecție și soluții durabile în beneficiul refugiaților și al solicitanților de azil din Turcia

Comisia este de acord că partenerul s-a confruntat cu o multitudine de dificultăți de ordin administrativ și tehnic pe durata punerii în aplicare a proiectului. De asemenea, Comisia dorește să

sublinieze ambiția și importanța proiectului, dat fiind că procesul de verificare la această scară a fost o acțiune fără precedent, care ar fi putut necesita mai mult timp și resurse.

Exercițiul de verificare început și-a crescut ritmul în timp. La începutul proiectului, întrucât personalul recrutat nu avea încă experiență, rata zilnică de interviuri a fost de 10-15. Pe măsură ce proiectul a avansat, personalul a dobândit experiență, ceea ce a permis o punere în aplicare mai rapidă. Rata actuală a ajuns la 20-25.

Acest lucru a crescut numărul de persoane verificate de la aproximativ 1 milion la momentul auditului la 1,82 milioane în iulie 2018.

Proiectul nr. 10 – Sprijinirea celor mai vulnerabile femei și fete refugiate

Comisia a convenit deja cu Ministerul Sănătății asupra unui proces clar de tranziție pentru a integra pe deplin spațiile de siguranță pentru femei și fete în rețeaua centrelor de sănătate pentru migranți.

51. Accesul la datele cu caracter personal ale beneficiarilor face parte din dezbaterile mai largă privind normele privind protecția datelor. Orientările Comisiei adresate partenerilor cu privire la transferurile de numerar de amploare mare prevăd că trebuie să fie puse în aplicare garanții privind protecția tuturor datelor cu caracter personal, care să respecte standardele internaționale și naționale privind protecția datelor.

52. Comisia recunoaște că există o deficiență în cadrul accesului la datele cu caracter personal (numele beneficiarilor), dar ar dori să sublinieze faptul că, în pofida lipsei de acces la numele beneficiarului, partenerii au stabilit mecanisme de control solide (a se vedea răspunsul la punctul VIII). În plus, partenerii au obținut acces autonom la portalul bancar și au dezvoltat un sistem de identificare unică pentru a diminua riscul oricăror intrări false (deoarece numele și numărul de identificare al fiecărui beneficiar au fost înlocuite cu un număr unic generat de partenerul local de punere în aplicare).

54. Cadrul privind rezultatele instrumentului era în curs de elaborare la momentul auditului și Comisia continuă să îl dezvolte. Prin urmare, nu există puncte slabe inerente în cadrul privind rezultatele, ci doar aspecte temporare care sunt abordate treptat.

(a) Comisia remarcă faptul că, la momentul auditului, cadrul privind rezultatele era încă în curs de elaborare. Indicatorii și obiectivele sunt în curs de finalizare.

(b) Contribuția reală a instrumentului la indicatorii de nivel înalt va fi dificil de izolat, ceea ce reprezintă o preocupare comună în evaluarea tuturor programelor de dezvoltare.

(c) Cadrul privind rezultatele instrumentului are mandatul de a viza numai asistența acordată în cadrul instrumentului.

(d) Comisia dorește să adauge că decizia de a nu include indicatori de protecție în cadrul privind rezultatele instrumentului s-a bazat, de asemenea, pe faptul că protecția este o preocupare majoră al cărei scop final este de a facilita accesul la servicii.

(e) Comisia dorește să sublinieze faptul că, întrucât un număr considerabil de intervenții finanțate prin intermediul instrumentului au început să fie puse în aplicare abia în 2018, este dificil să se raporteze rezultatele într-un mod cuprinzător și semnificativ.

(f) Cadrul privind rezultatele instrumentului a fost în etapa-pilot în 2017, este în curs de revizuire și, prin urmare, nu a fost încă publicat.

56. Unele dintre proiecte sunt încă în curs de desfășurare și, prin urmare, eficacitatea acestora nu poate fi evaluată pe deplin în această etapă. Evaluarea rezultatelor proiectelor ar trebui să țină seama de provocările contextuale cu care se confruntă partenerii pe parcursul punerii în aplicare.

57. ESSN a ajuns în prezent la peste 1,3 milioane de refugiați.

Pe baza unei analize a datelor și a unei revizuirii a TCNE 1, obiectivul pentru TCNE 2 a fost mărit chiar la 450 000, ca urmare a dovezilor că TCNE a fost, într-adevăr, un instrument util, cu impact asupra copiilor neșcolarizați.

60. Comisia dorește să sublinieze importanța asigurării unei puneri în aplicare rapide, în care a fost esențială mai degrabă utilizarea criteriilor demografice decât a criteriilor socio-economice, având în vedere disponibilitatea datelor. În plus, sistemul ESSN a fost conceput pentru a imita, în măsura posibilului, dispozițiile sistemului național de protecție socială și, prin urmare, criteriile demografice au fost privilegiate, cu acordul guvernului turc.

Comisia ar dori, de asemenea, să sublinieze că, astfel cum arată o serie de studii și evaluări, erorile privind includerea/excluderea din proiecte similare sunt, în medie, mult mai ridicate.

61. Valoarea inițială (100 de lire turcești) a fost stabilită astfel încât să nu se depășească valoarea de transfer primită în mod obișnuit de către familiile sărace din Turcia prin intermediul sistemului de protecție socială al guvernului (ISAS) în interesul coeziunii sociale. În plus, actuala valoare de transfer are un impact pozitiv, astfel cum o demonstrează diferiții indicatori monitorizați de către partener. De asemenea, merită remarcat faptul că beneficiarii TCNE se suprapun cu beneficiarii ESSN în proporție de aproximativ 80 %, ceea ce crește efectiv valoarea de transfer pentru mulți.

În orice context, valoarea de transfer pentru programele de transfer de numerar trebuie să fie stabilită în funcție de asistența acordată comunităților-gazdă. Deși valoarea transferului este mai mică decât nevoile reale, prima rundă de monitorizare efectuată după distribuție a indicat un impact semnificativ asupra situației economice a beneficiarilor, precum și asupra consumului alimentar al acestora și o scădere clară a recurgerii la mecanisme de adaptare negative (în ceea ce privește atât consumul alimentar, cât și subzistența). Evaluarea externă a ESSN 1 a arătat că, potrivit beneficiarilor, acoperirea cheltuielilor gospodăriilor a avut o importanță mai mare decât caracterul adecvat al valorii de transfer.

CONCLUZIE ȘI RECOMANDĂRI

64. Comisia ar dori să sublinieze faptul că majoritatea proiectelor și-au atins rezultatele preconizate. Cel mai mare proiect, „Plasa de siguranță socială de urgență” (ESSN), care reprezintă 76 % din fondurile alocate, și-a atins obiectivele în mod satisfăcător. În plus, Comisia observă că numai două proiecte s-au încheiat în perioada auditată, dat fiind că durata majorității proiectelor a trebuit să fie prelungită, în principal din cauza contextului caracterizat de multe provocări.

65. Comisia subliniază că ambele domenii prioritare au fost, într-adevăr, programate și că intervențiile din domeniul infrastructurii municipale nu au putut avea loc deoarece proiectele depuse de Turcia pentru finanțare nu au dat dovadă de suficientă maturitate.

Recomandarea 1 — Să răspundă mai bine nevoilor refugiaților în materie de infrastructuri municipale și de sprijin socioeconomic

Comisia acceptă această recomandare.

68. Comisia consideră că sprijinirea unor tipuri de activități similare prin intermediul instrumentelor paralele a permis complementaritatea și nu a condus la nicio dublare sau suprapunere, permițând Comisiei să își mărească viteza de răspuns, întrucât diferite instrumente au fost mobilizate la momente diferite.

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea raționalizării și a complementarității ajutorului

Comisia acceptă această recomandare.

Recomandarea 3 – Punerea în aplicare a unei strategii pentru tranziția de la ajutor umanitar la asistență pentru dezvoltare

Comisia acceptă această recomandare.

Recomandarea 4 – Îmbunătățirea eficienței proiectelor de ajutor în numerar

Comisia acceptă această recomandare.

Comisia subliniază faptul că punerea în aplicare a acestei recomandări nu depinde în mod exclusiv de Comisie, ci și de voința partenerilor de a accepta aceste condiții.

Recomandarea 5 – Abordarea cu autoritățile turce a necesității de a îmbunătăți mediul de operare pentru ONG(I)-uri

Comisia acceptă această recomandare.

72. În pofida lipsei de acces la numele beneficiarilor, partenerii stabilesc mecanisme de control solide. Partenerii, precum și Comisia vor continua să pledeze pentru un acces mai bun la datele primare pe lângă guvernul turc, ținând seama în mod corespunzător de cadrul juridic.

Recomandarea 6 - Creșterea monitorizării și a raportării cu privire la Instrumentul pentru refugiații din Turcia

Comisia acceptă această recomandare.

(a) Comisia va continua să dialogheze cu autoritățile turce pe această chestiune, în scopul de a asigura accesul deplin la date pentru partenerii de punere în aplicare, ținând seama în mod corespunzător de cadrul juridic aplicabil.

(c) Comisia subliniază că instrumentul nu are menirea de a coordona întreaga asistență acordată de UE refugiaților din Turcia; mandatul acestuia privind monitorizarea și raportarea se referă numai la asistența în cadrul instrumentului. Comisia pregătește deja, într-un alt context, un Raport general privind punerea în aplicare a finanțării legate de criza migrației, care va completa raportarea specifică a instrumentului.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	17.10.2017
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	12.7.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	2.10.2018
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	9.11.2018

RO PDF ISBN 978-92-847-1111-6 doi:10.2865/89891 QJ-AB-18-025-RO-N

RO HTML ISBN 978-92-847-1108-6 doi:10.2865/70402 QJ-AB-18-025-RO-Q

Instrumentul pentru refugiații din Turcia reprezintă răspunsul UE la solicitarea Consiliului European de a se aloca o finanțare suplimentară semnificativă pentru sprijinirea refugiaților din Turcia. Acesta este un mecanism pentru coordonarea și raționalizarea ajutorului acordat de UE și de statele sale membre. În cadrul auditului său, Curtea a examinat dacă instrumentul a sprijinit în mod eficace refugiații din Turcia, concentrându-se asupra gestionării instrumentului, precum și asupra rezultatelor obținute până în prezent în cadrul componentei umanitare a acestuia. Curtea a constatat că, într-un context dificil, Instrumentul pentru refugiații din Turcia a mobilizat într-un timp scurt 3 miliarde de euro pentru a asigura un răspuns rapid la criza refugiaților. Cu toate acestea, el nu și-a atins pe deplin obiectivul de a coordona acest răspuns într-un mod eficace. Proiectele auditate au furnizat un sprijin util pentru refugiați; majoritatea au obținut realizările preconizate, dar jumătate dintre ele nu au produs încă rezultatele așteptate. În plus, Curtea a identificat posibilități de creștere a eficienței proiectelor de ajutor în numerar. Prin urmare, aceasta concluzionează că instrumentul ar fi putut fi mai eficace și că utilizarea fondurilor ar putea fi optimizată.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.