

Osobitná správa

Nástroj pre utečencov v Turecku: užitočná pomoc, no na zabezpečenie optimálnej hodnoty za vynaložené prostriedky je potrebné vykonať isté zlepšenia

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

AUDÍTORSKÝ TÍM

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora III Vonkajšie opatrenia, bezpečnosť a spravodlivosť, ktorej predsedá členka EDA Bettina Jakobsen, ktorá je zároveň spravodajkyňou pre túto správu. Podporu jej poskytla vedúca kabinetu Katja Mattfolk a ataše kabinetu Kim Storup; Alejandro Ballester Gallardo, hlavný manažér; Cyril Messein, vedúci úlohy; Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovič a Nikolaos Zompolas, audítori.



Zľava doprava: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovič, Cyril Messein, Kim Storup

OBSAH

	Bod
Akronymy a skratky	
Zhrnutie	I – XI
Úvod	1 – 11
Nástroj pre utečencov v Turecku	6 – 9
Riadiaci výbor nástroja	10 – 11
Rozsah auditu a audítorský prístup	12 – 15
Pripomienky	16 – 63
Nástroj umožnil rýchlo zmobilizovať relevantnú podporu, ale ako koordinačný mechanizmus nebol plne účinný	16 – 35
Nástroj umožnil primerané riešenie najdôležitejších potrieb utečencov okrem potrieb súvisiacich s komunálnou infraštruktúrou a sociálno- ekonomickou podporou	17 – 24
Nástroj umožnil dosiahnuť stanovený cieľ – uzavrieť za dva roky zmluvy na 3 mld. EUR	25 – 29
Nástroj prispel k zlepšeniu koordinácie, ale nie vždy sa podarilo dosiahnuť racionalizáciu a komplementárnosť pomoci	30 – 35
V náročnej situácii humanitárne projekty pomohli utečencom vyriešiť si svoje základné potreby, za vynaložené finančné prostriedky však neraz bolo možné urobiť viac	36 – 63
Existuje priestor na zefektívnenie projektov	38 – 47
Vyskytli sa nedostatky pri monitorovaní projektov hotovostnej pomoci a pri meraní ich výsledkov	48 – 54
Kontrolované projekty sú pre utečencov prínosom, ale v polovici z nich sa ešte nedosiahli očakávané výsledky	55 – 63
Záver a odporúčania	64 – 74
Príloha I – Národné príspevky na nástroj pre utečencov v Turecku	
Príloha II – Nástroj pre utečencov v Turecku: koordinačný mechanizmus	
Príloha III A – Prehľad kontrolovaných humanitárnych projektov	
Príloha III B – Výkonnosť kontrolovaných projektov	

- Príloha IV – Zoznam rozhovorov v rámci auditu vykonaných v Turecku v roku 2018
- Príloha V – Najdôležitejšie dátumy a udalosti súvisiace s nástrojom
- Príloha VI – Rýchlosť uzatvárania zmlúv v rámci nástroja v porovnaní s trustovými fondmi EÚ
- Príloha VII – Zložitosť pomoci EÚ pre utečencov v Turecku – príklad zo vzdelávacieho sektora
- Príloha VIII – Tok údajov o príjemcoch ESSN a obmedzenie prístupu k týmto údajom

Odpovede Komisie

AKRONYMY A SKRATKY

CCTE	podmienečný prevod hotovosti na vzdelávanie (Conditional Cash Transfer for Education)
DCI	nástroj financovania rozvojovej spolupráce (Development Cooperation Instrument)
EBOR	Európska banka pre obnovu a rozvoj
EIB	Európska investičná banka
ESSN	núdzová záchranná sociálna sieť (Emergency Social Safety Net)
GR ECHO	Generálne riaditeľstvo pre civilnú ochranu a operácie humanitárnej pomoci EÚ
GR MM	generálne riaditeľstvo pre riadenie migrácie (Turecko)
GR NEAR	Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení
IcSP	nástroj na podporu stability a mieru (Instrument contributing to Stability and Peace)
IPA	nástroj predvstupovej pomoci (Instrument for Pre-accession Assistance)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
(M)MVO	(medzinárodná) mimovládna organizácia
MNŠ	ministerstvo národného školstva (Turecko)
MRSP	ministerstvo rodiny a sociálnej politiky (Turecko)
OSN	Organizácia Spojených národov
SAP	spoločný akčný plán
SPDO	Sýrčania pod dočasnou ochranou

ZHRNUTIE

- I. Nástroj pre utečencov v Turecku je odpoveďou EÚ na výzvu Európskej rady na poskytnutie značnej dodatočnej sumy financovania na podporu utečencov v Turecku. Je to mechanizmus na koordináciu a racionalizáciu poskytnutia sumy 3 mld. EUR od EÚ a jej členských štátov. Táto podpora smeruje na humanitárne a nehumanitárne činnosti, pričom sa medzi ne rozdeľuje 1,4 mld. EUR na humanitárne činnosti a 1,6 mld. EUR na nehumanitárne činnosti. Cieľom nástroja je zvýšenie efektívnosti a posilnenie komplementárnosti podpory poskytovanej utečencom a hostiteľským komunitám v Turecku.
- II. V rámci auditu sa skúmalo, či je podpora utečencov v Turecku z tohto nástroja účinná. Zamerali sme sa na riadenie prvej tranže nástroja a na doposiaľ dosiahnuté výsledky v rámci jeho humanitárnej zložky.
- III. Zistili sme, že v náročných podmienkach nástroj pre utečencov v Turecku umožnil rýchlo zmobilizovať 3 mld. EUR z rozpočtu EÚ a jej členských štátov a zabezpečiť tak rýchlu reakciu na utečeneckú krízu. Nepodarilo sa však plne dosiahnuť cieľ účinnej koordinácie tejto reakcie. V rámci kontrolovaných projektov sa pre utečencov zabezpečila užitočná pomoc. Väčšina projektov vyprodukovala svoje výstupy, ale v polovici z nich sa ešte nedosiahli očakávané výsledky. Okrem toho sme zistili, že stále existuje priestor na zvýšenie efektívnosti projektov hotovostnej pomoci. Dospeli sme preto k záveru, že nástroj mohol byť účinnejší a za vynaložené finančné prostriedky by bolo možné dosiahnuť viac.
- IV. Komisia určila prioritné potreby utečencov na základe komplexného posúdenia potrieb. V dôsledku nezhôd medzi Tureckom a EÚ, pokiaľ ide o spôsob riešenia prioritných potrieb v oblasti komunálnej infraštruktúry a sociálno-ekonomickej podpory, však tieto oblasti neboli dostatočne pokryté.
- V. Z nástroja sa v sektoroch zdravotníctva a vzdelávania podporovali podobné činnosti prostredníctvom rozličných platobných nástrojov. Tým sa skomplikovala koordinácia a na financovanie podobných projektov sa súbežne využívali rôzne štruktúry riadenia.

VI. Aj keď sme v sektore zdravotníctva určili niekoľko dobrých príkladov, kde sa Komisii podarilo podporiť prechod od humanitárnej k trvalejšej rozvojovej pomoci, takúto komplementárnosť sa nepodarilo dosahovať systematicky.

VII. Existuje takisto priestor na zvýšenie efektívnosti humanitárnych projektov financovaných z nástroja. Po prvé, pri skúmaní návrhov projektov Komisia konzistentne a komplexne neposudzovala odôvodnenosť rozpočtových nákladov. Po druhé, ak aj boli v súlade s právnym rámcom, nepriame náklady vyplatené partnerom, ktorí realizovali veľké projekty hotovostnej pomoci, boli vysoké a výška zálohových platieb nebola zosúladená so skutočným finančným tokom projektov.

VIII. Komisia zaviedla primerané opatrenia na monitorovanie humanitárnych projektov. Najväčším obmedzením bolo odmietnutie tureckých orgánov udeliť prístup k údajom o príjemcoch dvoch projektov hotovostnej pomoci. Ani Komisia, ani EDA nemohli reálne sledovať príjemcov projektu od registrácie po vyplatenie.

IX. Výsledkový rámec nástroja, v ktorom sa vykazujú konsolidované výsledky, bol stále v štádiu vývoja: východiskové údaje, míľniky a vyčíslenie cieľov pre hlavné ukazovatele zatiaľ neboli dokončené. Verejné vykazovanie malo len obmedzený rozsah a nezahŕňalo všetku pomoc EÚ pre utečencov v Turecku.

X. Všetky kontrolované humanitárne projekty pomohli utečencom naplniť ich potreby, najmä prostredníctvom hotovostnej pomoci. Väčšina z nich zabezpečila všetky plánované výstupy alebo väčšiu časť z nich. V polovici z nich sa však ešte nepodarilo dosiahnuť očakávané výsledky a deväť z desiatich bolo potrebné predĺžiť. Najdôležitejším faktorom, ktorý pribrzdil včasné vykonávanie projektov riadených MMVO, bolo náročné prevádzkové prostredie.

XI. V správe uvádzame šesť odporúčaní zameraných na zvýšenie efektívnosti a účinnosti druhej tranže rozpočtu nástroja. Komisia by mala:

- lepšie vyhodnotiť potreby utečencov v oblasti komunálnej infraštruktúry a sociálno-ekonomickej podpory,
- posilniť racionalizáciu a komplementárnosť pomoci,
- zaviesť stratégiu na prechod od humanitárnej k rozvojovej pomoci,

- zvýšiť efektívnosť projektov hotovostnej pomoci,
- spolu s tureckými orgánmi riešiť potrebu zlepšenia prevádzkového prostredia pre (M)MVO;
- rozšíriť monitorovanie a vykazovanie v rámci nástroja pre utečencov v Turecku.

ÚVOD

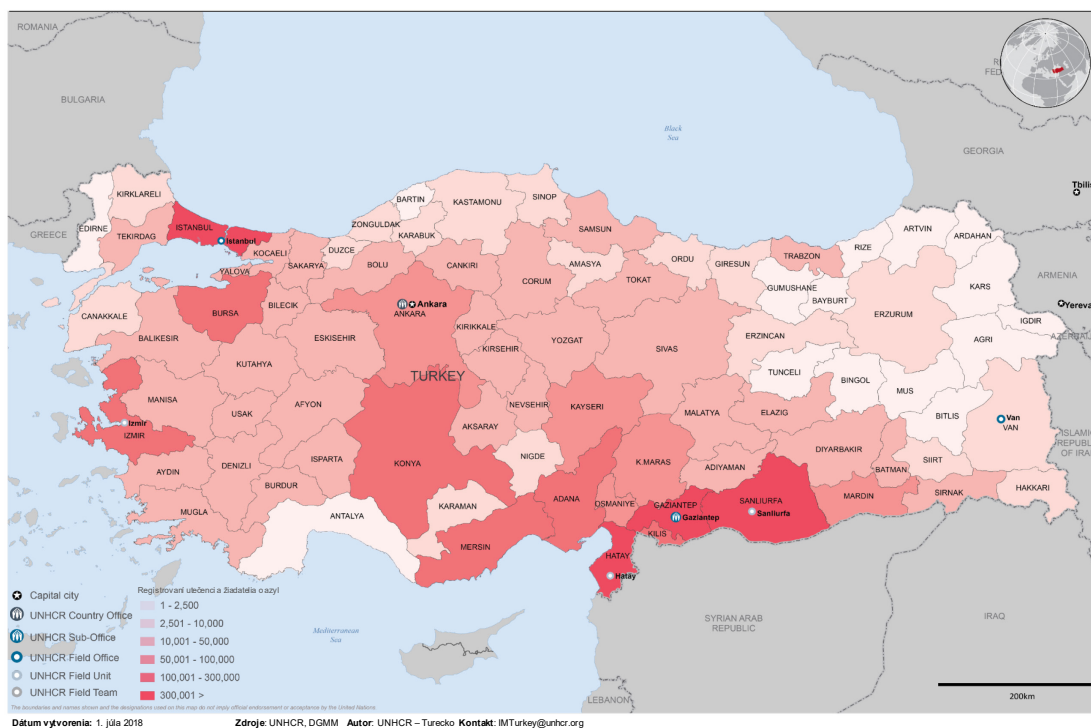
1. Turecko je s EÚ spojené od roku 1963 na základe dohody o pridružení. Európska rada udelila Turecku štatút kandidátskej krajiny na členstvo v EÚ v decembri 1999 a rokovania o pristúpení sa začali v roku 2005. Turecko je zďaleka najväčším príjemcom nástroja predvstupovej pomoci EÚ (IPA), ktorý EÚ využíva na prípravu kandidátskych krajín na členstvo v EÚ, pričom v rokoch 2007 – 2020 z tohto nástroja dostalo viac ako 9 mld. EUR¹.
2. Vzhľadom na svoju polohu je Turecko pre mnohých utečencov cieľovou aj tranzitnou krajinou. Vplyvom zvýšenia migračných tokov, najmä v dôsledku sýrskeho konfliktu, Turecko poskytuje útočisko najväčšej populácii utečencov na svete: takmer 4 miliónom ľudí². Patrí medzi nich aj 3,5 milióna Sýrčanov, z ktorých približne 94 % žije mimo utečeneckých táborov³. Od začiatku krízy Turecko sústavne poskytuje utečencom významnú podporu.

¹ Pozri osobitnú správu EDA 7/2018 Predvstupová pomoc EÚ pre Turecko.

² Zdroj: UNHCR, k 31. máju 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Samotné Turecko udeľuje štatút utečenca len osobám ovplyvneným udalosťami v Európe. V roku 2013 udelilo Sýrčanom osobitný štatút „Sýrčania pod dočasnou ochranou“. Ak nie je uvedené inak, pojem „utečenec“ v tejto správe označuje všetky osoby, ktoré hľadajú medzinárodnú alebo dočasnú ochranu.

Mapa 1 – Rozdelenie utečencov a žiadateľov o azyl v Turecku podľa provincií k júnu 2018



Zdroj: UNHCR.

3. Sýrska utečenecká kríza nezasiahla len Turecko, ale aj členské štáty EÚ. Len v roku 2018 prešlo cez Stredozemné more z Turecka do Grécka približne 850 000 utečencov⁴, ktorí hľadali azyl v krajinách EÚ. Po prijatí európskej migračnej agendy v máji 2015 EÚ a jej členské štáty prijali viaceré opatrenia na riešenie identifikovaných výziev.

4. Dňa 15. októbra 2015 Komisia predložila návrh spoločného akčného plánu (SAP) EÚ a Turecka na pomoc Turecku s riadením migračnej krízy. V SAP sa určili opatrenia, ktoré majú vykonať EÚ a Turecko s cieľom a) poskytnúť podporu Sýrčanom pod dočasnou ochranou (SPDO) a ich tureckým hostiteľským komunitám a b) skvalitniť spoluprácu s cieľom predchádzať tokom nelegálnej migrácie do EÚ.

⁴ Prehľad ECHO – Turecko – marec 2016.

5. Prvým krokom, ktorý mala EÚ v zmysle SAP vykonať, bolo zmobilizovať dostatočné množstvo finančných prostriedkov „na podporu Turecka v riešení výziev spôsobených prítomnosťou Sýrčanov pod dočasnou ochranou“⁵. Tieto finančné prostriedky sa mali zmobilizovať čo najflexibilnejšie a najrýchlejšie. Komisia na túto požiadavku odpovedala vytvorením nástroja pre utečencov v Turecku.

Nástroj pre utečencov v Turecku

6. Tento nástroj predstavuje koordinačný mechanizmus, ktorého cieľom je pomáhať Turecku pri „riešení naliehavých humanitárnych a rozvojových potrieb utečencov a ich hostiteľských komunit, vnútroštátnych a miestnych orgánov v oblasti riadenia a pri riešení následkov prílevu utečencov“. Jeho cieľom je koordinácia a racionalizácia opatrení financovaných z rozpočtu Únie a prostredníctvom bilaterálnych príspevkov členských štátov EÚ, aby sa posilnila efektívnosť a komplementárnosť podpory poskytovanej utečencom a hostiteľským komunitám v Turecku⁶. Ide o inovatívny nástroj na báze združovania odlišný od iných združovacích mechanizmov používaných v EÚ, ako sú trustové fondy EÚ⁷ (pozri **tabuľku 1**).

⁵ Celý text SAP je k dispozícii na stránke http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Články 1 a 2 rozhodnutia Komisie [C(2015) 9500] zmeneného rozhodnutím Komisie z 10. februára 2016.

⁷ „Trustový fond je právna forma s osobitnou finančnou štruktúrou, do ktorej sa prevádzajú prostriedky od viacerých darcov na spoločné financovanie činností na základe spoločne dohodnutých cieľov a formátov vykazovania“ (zdroj: Pracovný dokument XI – Trustový fond EÚ – Návrh všeobecného rozpočtu Európskej únie na rozpočtový rok 2018).

Tabuľka 1 – Kľúčové vlastnosti nástroja pre utečencov v Turecku v porovnaní s trustovými fondmi EÚ

	Nástroj	Trustové fondy EÚ
V rámci rozpočtu EÚ	X	
Mechanizmus združovania	X	X
Pevné príspevky darcov	X	
Otvorené pre darcov mimo EÚ		X
Zodpovednosť za výber projektov		X
Osobitný rámec výsledkov	X	X
Osobitné účtovné závierky		X

Zdroj: EDA.

7. Vytvorený 1. januára 2016 s rozpočtom 3 mld. EUR určeným na roky 2016 a 2017⁸. Z tejto sumy sa 1 mld. EUR financuje z rozpočtu EÚ a 2 mld. EUR z členských štátov EÚ⁹ (národné príspevky na nástroj pre utečencov v Turecku sú uvedené v prílohe I). Poskytovaná podpora smeruje na humanitárne a nehumanitárne činnosti, pričom sa medzi ne rozdeľuje 1,4 mld. EUR na humanitárne činnosti a 1,6 mld. EUR na nehumanitárne činnosti. Nástroj slúži na koordináciu financovania z rôznych existujúcich nástrojov (pozri **tabuľku 2**).

⁸ Články 4 a 9 rozhodnutia Komisie [C(2015) 9500] zmeneného rozhodnutím Komisie z 10. februára 2016.

⁹ Členské štáty EÚ prispeli týmito 2 mld. EUR vo forme vonkajších pripísaných príjmov rozpočtu EÚ a tieto 2 mld. EUR boli pridelené do rozpočtových riadkov nástroja predvstupovej pomoci a humanitárnej pomoci. Z právneho hľadiska je preto nástroj celý financovaný z rozpočtu EÚ.

Tabuľka 2 – Zdroje financovania nástroja

Nástroje financovania (v mil. EUR)	Riadok v rozpočte EÚ	Rozpočet EÚ (a)	Príspevky členských štátov (b)	Celkový rozpočet v rámci nástroja (a + b)
Humanitárna pomoc (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Nástroj predvstupovej pomoci	22 02 03	650	910	1 560
Nástroj financovania rozvojovej spolupráce	21 02	20		20
Nástroj na podporu stability a mieru	19 02 01	20		20
Medzisúčet – nehumanitárna pomoc (2)		690	910	1 600
SPOLU (1 + 2)		1 000	2 000	3 000

Zdroj: Európska komisia – Prvá výročná správa o nástroji pre utečencov v Turecku.

8. Pomoc sa zameriava na šesť prioritných oblastí: 1. humanitárna pomoc, 2. riadenie migrácie, 3. vzdelávanie, 4. zdravie, 5. komunálna infraštruktúra a 6. sociálno-ekonomická podpora¹⁰. Projekty financované z nástroja sa vyberajú a vykonávajú prostredníctvom podkladových finančných nástrojov (pozri **tabuľku 2**), a teda v súlade s príslušnými platnými pravidlami a požiadavkami¹¹. To zahŕňa aj vykonávanie projektov prostredníctvom Regionálneho trustového fondu EÚ zriadeného v reakcii na krízu v Sýrii – tzv. fondu Madad¹². Jeho fungovanie podrobnejšie zobrazuje **príloha II**.

9. Vo vyhlásení EÚ a Turecka z 18. marca 2016¹³ členovia Európskej rady a Turecko potvrdili svoj záväzok k vykonávaniu SAP a ukončeniu neregulárnej migrácie z Turecka do Grécka¹⁴. Pri tejto príležitosti sa takisto dohodli, že do konca roku 2018 sa do rozpočtu

¹⁰ Zápisnica z druhého zasadnutia riadiaceho výboru 12. mája 2016.

¹¹ Článok 6 ods. 3 rozhodnutia Komisie [C(2015) 9500] zmeneného rozhodnutím Komisie z 10. februára 2016.

¹² Fond Madad bol vytvorený v decembri 2014 s cieľom riešiť dlhodobé hospodárske, vzdelávacie a sociálne potreby sýrskych utečencov v susedných krajinách vrátane Turecka. Po vytvorení nástroja pre utečencov v Turecku sa časť finančných prostriedkov z tohto nástroja využíva prostredníctvom fondu Madad.

¹³ Text druhého vyhlásenia EÚ a Turecka je k dispozícii na stránke: <http://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

¹⁴ V apríli 2018 Komisia oznámila, že „neregulárnych príchodov [z Turecka do Grécka] je stále o 97 % menej ako v období pred uplatňovaním vyhlásenia“. Ďalšie podrobnosti pozri v správe EU-Turkey statement – Two years on (Vyhlásenie EÚ a Turecka – po dvoch rokoch) na stránke

nástroja doplnia ďalšie finančné prostriedky vo výške 3 mld. EUR. Dňa 28. júna 2018 Európska rada odsúhlasila spustenie druhej tranže rozpočtu nástroja.

Riadiaci výbor nástroja

10. Riadenie nástroja zabezpečuje riadiaci výbor, ktorému predsedá Komisia a jeho členmi sú zástupcovia všetkých členských štátov EÚ. Zástupcovia Turecka sa zúčastňujú na zasadnutiach s poradným hlasom a zapájajú sa do diskusií súvisiacich s vykonávaním podpory. Úlohou riadiaceho výboru je zabezpečovať strategické vedenie. To zahŕňa „stanovenie celkových priorít, druhov činností, ktoré sa budú podporovať, nástrojov, ktoré sa majú používať [...] a koordináciu činností“ financovaných z nástroja¹⁵. Zodpovedá takisto za monitorovanie a hodnotenie vykonávania činností.

11. Celkovú zodpovednosť za riadenie činností naďalej nesie Komisia. Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení (GR NEAR) spolu s delegáciou EÚ v Turecku zodpovedá za vykonávanie projektov financovaných prostredníctvom IPA a Generálne riaditeľstvo pre civilnú ochranu a operácie humanitárnej pomoci EÚ (GR ECHO) zas zodpovedá za humanitárnu zložku. Komisia je takisto zodpovedná za projekty vykonávané prostredníctvom trustového fondu Madad.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

12. Naším cieľom bolo posúdiť riadenie nástroja a doposiaľ dosiahnuté výsledky. Audit pokrýval obdobie od vytvorenia nástroja do 31. marca 2018. Hlavná audítorská otázka znela: „Poskytuje nástroj pre utečencov v Turecku účinnú podporu pre utečencov v Turecku?“ Táto otázka bola rozdelená do dvoch podotázok:

- a) Prispelo vytvorenie a fungovanie nástroja ako mechanizmu k zabezpečeniu relevantnej, rýchlej a dobre koordinovanej podpory?

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

¹⁵ Článok 5 ods. 1 rozhodnutia Komisie [C(2015) 9500] zmeneného rozhodnutím Komisie z 10. februára 2016.

Pri hľadaní odpovede na túto otázku sme skúmali, či Komisia určila prioritné potreby utečencov a riešila ich rýchlo a koordinovaným spôsobom.

- b) Poradilo sa v humanitárnych projektoch financovaných z tohto nástroja dosiahnuť očakávané výsledky?

V rámci tejto otázky sme skúmali vykonávanie, monitorovanie a výsledky dosiahnuté vo vzorke projektov podporených z tohto nástroja. Keďže väčšina nehumanitárnych projektov nebola ešte v čase auditu v dostatočne pokročilom štádiu vykonávania¹⁶, v tejto časti našej analýzy sme sa zamerali na humanitárne projekty.

13. Skontrolovali sme vzorku desiatich humanitárnych projektov v celkovej sume 458 mil. EUR (pozri **prílohu III A**). Vzorku sme vybrali tak, aby boli projekty zastúpené vyvážené z hľadiska finančného významu, sektorov (základné potreby, ochrana, zdravie, vzdelávanie) a druhu realizačného partnera (agentúry OSN, MMVO). Vzorka bola vybratá z celkového počtu 45 zmlúv humanitárneho charakteru a predstavuje 33 % celkovej sumy humanitárnej pomoci stanovenej v zmluve.

14. Súčasťou auditu boli administratívne kontroly a rozhovory s rôznymi odborníkmi Komisie, s delegáciou EÚ a kanceláriami ECHO v Turecku, so zástupcami niektorých členských štátov v riadiacom výbore nástroja, s tureckými orgánmi, medzinárodnými orgánmi, mimovládnyimi organizáciami a konečnými príjemcami pomoci¹⁷. Počas návštevy Turecka v januári 2018 sme navštívili osem z desiatich miest projektov z vybratej vzorky¹⁸.

15. Turecké ministerstvo rodiny a sociálnej politiky (MRSP) nám neposkytlo prístup do svojej databázy oprávnených príjemcov kontrolovaných hotovostných projektov [núdzová záchranná sociálna sieť (ESSN) a podmienený prevod hotovosti na vzdelávanie (CCTE)].

¹⁶ Nehumanitárna pomoc sa vzťahuje najmä na dlhodobější rozvoj so zameraním na vzdelávanie, zdravie, riadenie migrácie a sociálno-ekonomickú podporu. Vzhľadom na jej osobitnú povahu trvá jej realizácia dlhšie, obvyčajne od dvoch rokov (v prípade operatívnych činností, ako sú školenia, poskytnutie zdravotníckeho vybavenia atď.) do štyroch rokov (v prípade činností súvisiacich s infraštruktúrou, ako je budovanie centier zdravotnej starostlivosti a škôl).

¹⁷ Zoznam všetkých organizácií, s ktorými sa počas návštevy v Turecku uskutočnili rozhovory, sa nachádza v **prílohe III**.

¹⁸ Zvyšné dva projekty sa realizovali v príliš vzdialených lokalitách.

Preto nebolo možné podľa registrácie na platby vystopovať konečných príjemcov. Ďalšie podrobnosti sú uvedené v **bode 53**.

PRIPOMIENKY

Nástroj umožnil rýchlo zmobilizovať relevantnú podporu, ale ako koordinačný mechanizmus nebol plne účinný

16. Posudzovali sme tieto otázky:

- a) či sa v rámci nástroja podarilo identifikovať a riešiť najdôležitejšie potreby utečencov prostredníctvom komplexného a starostlivého posúdenia potrieb;
- b) či administratívna štruktúra nástroja umožnila rýchle zazmluvnenie pomoci vo výške 3 mld. EUR, t. j. počas obdobia 2016 – 2017, ako bolo uvedené v rozhodnutí Komisie, ktorým sa nástroj zriadil;
- c) či nástroj zabezpečil účinnú koordináciu pomoci. Osobitne sme skúmali, či zavedené postupy výberu a schvaľovania činností zjednodušili pomoc a zabezpečili komplementárnosť medzi i) jednotlivými použitými výdavkovými nástrojmi EÚ a ii) medzi humanitárnou a nehumanitárnou podporou.

Nástroj umožnil primerané riešenie najdôležitejších potrieb utečencov okrem potrieb súvisiacich s komunálnou infraštruktúrou a sociálno-ekonomickou podporou

17. Pridelenie finančných prostriedkov vo výške 3 mld. EUR bolo výsledkom politického rozhodnutia odsúhlaseného členskými štátmi EÚ a Tureckom. Táto suma predstavuje výrazné zvýšenie celkovej sumy pomoci, ktorú EÚ sprístupňuje v Turecku. Cieľom však nebolo pokrytie všetkých nákladov na podporu utečencov¹⁹.

¹⁹ V prvej fáze posúdenia potrieb turecké orgány odhadli celkové potreby v období 2016 – 2018 na 14 454 mil. EUR.

Posúdenie potrieb s určitými obmedzeniami

18. V spoločnom akčnom pláne EÚ a Turecka (pozri **bod 4**) sa požadovalo, aby inštitúcie EÚ a Turecko pred uvoľnením 3 mld. EUR z rozpočtu vykonali komplexné spoločné posúdenie potrieb²⁰. Aj keď sa turecké orgány do tohto posúdenia potrieb zapojili, jeho vykonanie oficiálne neschválili.

19. Posúdenie potrieb sa zavrášilo v júni 2016. Bolo naozaj komplexné, keďže zahŕňalo posúdenie humanitárnych aj rozvojových potrieb, poskytlo relevantné informácie o situácii sýrskych utečencov a umožnilo určiť medzery, ktoré treba riešiť, s ohľadom na minulé, súčasnú aj plánovanú pomoc pre Sýrčanov pod dočasnou ochranou (SPDO) v Turecku. Nebolo však dostatočne dôkladné:

- a) väčšina číselných údajov (napr. sektorové štatistiky) v posúdení potrieb bola prevzatá od tureckých orgánov. Poradcovia, ktorí vykonávali posúdenie potrieb, nemali prístup k prvotným údajom. Nemohli si preto overiť odhadované náklady na opatrenia potrebné na riešenie potrieb utečencov a hostiteľských komunit.
- b) Nebol k dispozícii dostatok aktuálnych demografických údajov rozdelených podľa pohlavia, vekových skupín a lokalít, ako ani údajov o zraniteľnosti (domácnosti s vedúcim postavením žien, deti, staršie osoby atď.). Poradcovia to opísali ako závažnú prekážku pri posudzovaní potrieb a navrhovaní programov a zásahov. Napríklad, v sektore sociálnej podpory a súdržnosti bolo najnovšie celoštátne posúdenie zraniteľnosti z roku 2013.
- c) Posúdenie potrieb bolo zamerané na SPDO a nezohľadňovali sa v ňom potreby nesýrskej populácie utečencov (najmä Afgancov a Iračanov). Veľká väčšina utečencov v Turecku sú SPDO (pozri **bod 2**); preto boli SPDO hlavnou cieľovou skupinou podporenou v rámci nástroja. To však nebolo v súlade s určeným cieľom nástroja, ktorým bolo riešiť potreby všetkých utečencov.

²⁰ Bod 3, časť 1 SAP EÚ a Turecka.

20. Prioritné oblasti nástroja (pozri **bod 8**) boli do veľkej miery zosúladené s posúdením potrieb. Jedinou výnimkou bolo riadenie migrácie, ktoré riadiaci výbor zvolil za prioritnú oblasť, aj keď nebolo zahrnuté do rozsahu posudzovania potrieb. Vzhľadom na to, že hlavným cieľom nástroja bola podpora utečencov a hostiteľských komunít a že na riadenie migrácie v Turecku už bola predtým v rámci IPA (mimo nástroja) pridelená podpora 350 mil. EUR, sú dôvody jeho určenia ako prioritnej oblasti otázne. Po financovaní dvoch projektov riadenia migrácie sa v skutočnosti riadiaci výbor rozhodol už na túto oblasť neprideľovať žiadne ďalšie finančné prostriedky.

21. Prioritné oblasti boli vymedzené zoširoka, aby sa zabezpečila potrebná pružnosť v náročnom a rýchlo sa meniacom prostredí. Jednotlivé projekty boli zamerané na riešenie konkrétnych potrieb utečencov. Preskúmali sme odôvodnenie výberu desiatich kontrolovaných projektov a zistili sme, že vo všetkých z nich to bolo naozaj tak (podrobnosti pozri v **prílohe III B**). Pri predkladaní návrhu na financovanie musí realizačný partner humanitárnych projektov opísať identifikované problémy, potreby a riziká, ako aj to, prečo je navrhovaná reakcia primeraná a ako je v súlade s celkovou humanitárnou stratégiou Komisie v Turecku. V **rámčeku 1** je opísané, ako sa najväčším humanitárnym projektom EÚ financovaným z nástroja podarilo riešiť potreby utečencov.

Rámček 1 – ESSN: inovatívny návrh projektu na riešenie potrieb utečencov

Núdzová záchranná sociálna sieť (Emergency Social Safety Net, ESSN) je najväčší humanitárny projekt v histórii financovania z EÚ, zameraný na pomoc pre 1,3 milióna utečencov. Tento projekt sa realizuje v dvoch fázach, ktoré pokrývajú obdobie 2016 – 2018 s rozpočtom 348 mil. EUR a obdobie 2018 – 2019 s rozpočtom 650 mil. EUR. ESSN rieši základné potreby (strava, nepotravinárske výrobky a služby) poskytovaním hotovostnej pomoci. Tento projekt sa realizuje v celom Turecku a vykonáva ho agentúra OSN v spolupráci s vykonávacím partnerom a tureckými orgánmi. Je inovatívny, lebo ide o hybridný projekt humanitárnej pomoci začlenený do vnútroštátneho systému sociálnej ochrany.

V posledných rokoch sa napriek vnímanému riziku zneužitia finančných prostriedkov medzi zainteresovanými stranami humanitárnej pomoci posilňuje konsenzus o výhodách hotovostnej

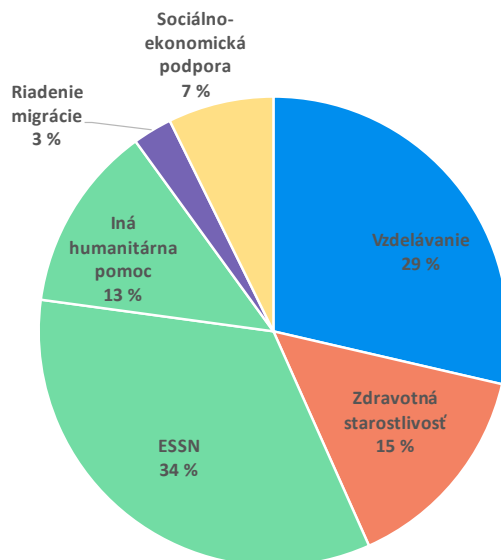
pomoci²¹. To sa odrazilo aj na Svetovom humanitárnom samite v júni 2016, na ktorom sa vo vhodných prípadoch presadzovali hotovostné prevody.

Projekt je zameraný na utečencov žijúcich mimo táborov, ktorí majú obmedzené možnosti vstúpiť na vnútroštátny trh práce. Poskytuje im stabilný a predvídateľný zdroj príjmu na pokrytie základných potrieb, najmä ubytovania a stravy. V praxi utečenci dostávajú pevnú mesačnú sumu (približne 30 € na osobu). Dostanú debetnú kartu, pomocou ktorej si môžu vybrať hotovosť z bankomatu alebo platiť v obchodoch.

Dve prioritné oblasti neboli podporené dostatočne

22. Výdavky v rámci nástroja boli zamerané na prioritné oblasti vzdelávania, zdravia a humanitárnej pomoci (najmä ESSN). Tieto oblasti tvorili približne 90 % celej sumy stanovenej v zmluve (pozri **obrázok 1**).

Obrázok 1 – Podiel pomoci z nástroja pridelenej na jednotlivé prioritné oblasti (podľa súm stanovených v zmluvách)



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

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

23. Ťažko posúdiť, či je takéto rozdelenie finančných prostriedkov úmerné rozsahu potrieb v prioritných oblastiach, keďže riadiaci výbor nestanovil pre jednotlivé prioritné oblasti orientačné predbežné kvóty. Hoci sa týmto zvyšuje pružnosť pridelovania finančných prostriedkov, neumožňuje to vykonať posúdenie rozdielov medzi plánovanými a skutočnými výdavkami za každú prioritnú oblasť.

24. Zistili sme, že prioritné oblasti „komunálna infraštruktúra“ a „sociálno-ekonomická podpora“ sa neriešili dostatočne. Ako sa uvádza v rámčeku 2, hlavným dôvodom bolo, že Komisia a turecké orgány nenašli zhodu, ako ich riešiť.

Rámček 2 – Ťažkosti pri programovaní prioritných oblastí „komunálna infraštruktúra“ a „sociálno-ekonomická podpora“

Komunálna infraštruktúra

V júli 2016 Komisia pridelila 200 mil. EUR na riešenie potrieb súvisiacich s komunálnou infraštruktúrou. Očakávaným výsledkom bolo zvýšenie kapacity v oblasti vodného hospodárstva a nakladania s odpadovými vodami, ako aj v oblasti zberu pevného odpadu. Na realizáciu súvisiacich činností v teréne boli vybratí dvaja partneri, Európska investičná banka (EIB) a Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBOR). EBOR si žiadala svoj zásah podmieniť zahrnutím úverovej zložky do poskytovanej podpory; túto podmienku však turecké orgány neakceptovali. Po rozsiahlych rokovaniach musela EBOR nahradiť banka Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Napokon však boli EIB aj KfW nútené svoje projekty zrušiť pre nedostatok primeraných a dostatočne vyspelých projektov od miestnych inštitúcií, miest a obcí. V dôsledku toho sa prioritná oblasť „komunálna infraštruktúra“ v rámci nástroja napokon neriešila²². Finančné prostriedky pridelené na túto prioritnú oblasť sa koncom roka 2017 presunuli na prioritnú oblasť „vzdelávanie“.

²² V regionálnom pláne Turecka na ochranu utečencov a zvyšovanie odolnosti na roky 2018 – 2019 sa v reakcii na sýrsku krízu v tejto súvislosti uvádza, že „vysokou prioritou ostávajú investície do komunálnej infraštruktúry a kapacít“ (s. 5).

Sociálno-ekonomická podpora (prístup na trh práce, odborná príprava a sociálne začlenenie)

V prioritnej oblasti „sociálno-ekonomická podpora“ Komisia uzavrela zmluvy na celkovú sumu 215 mil. EUR, väčšinu z nich (68 %) v decembri 2017, teda na konci zmluvného obdobia. Uzavretie zmlúv v tejto oblasti sa oneskorilo, lebo pre turecké orgány zo začiatku nebolo prioritou a takisto vplyvom chýbajúcej zhody na úverových zložkách zahrnutých v projektoch. Vzhľadom na stále sa predlžujúcu krízu však väčšina zainteresovaných strán, s ktorými sme sa stretli, bola toho názoru, že na túto oblasť by sa malo prideliť viac finančných prostriedkov s cieľom posilniť odolnosť utečencov a ich zapojenie do hospodárstva a spoločnosti.

Nástroj umožnil dosiahnuť stanovený cieľ – uzavrieť za dva roky zmluvy na 3 mld. EUR

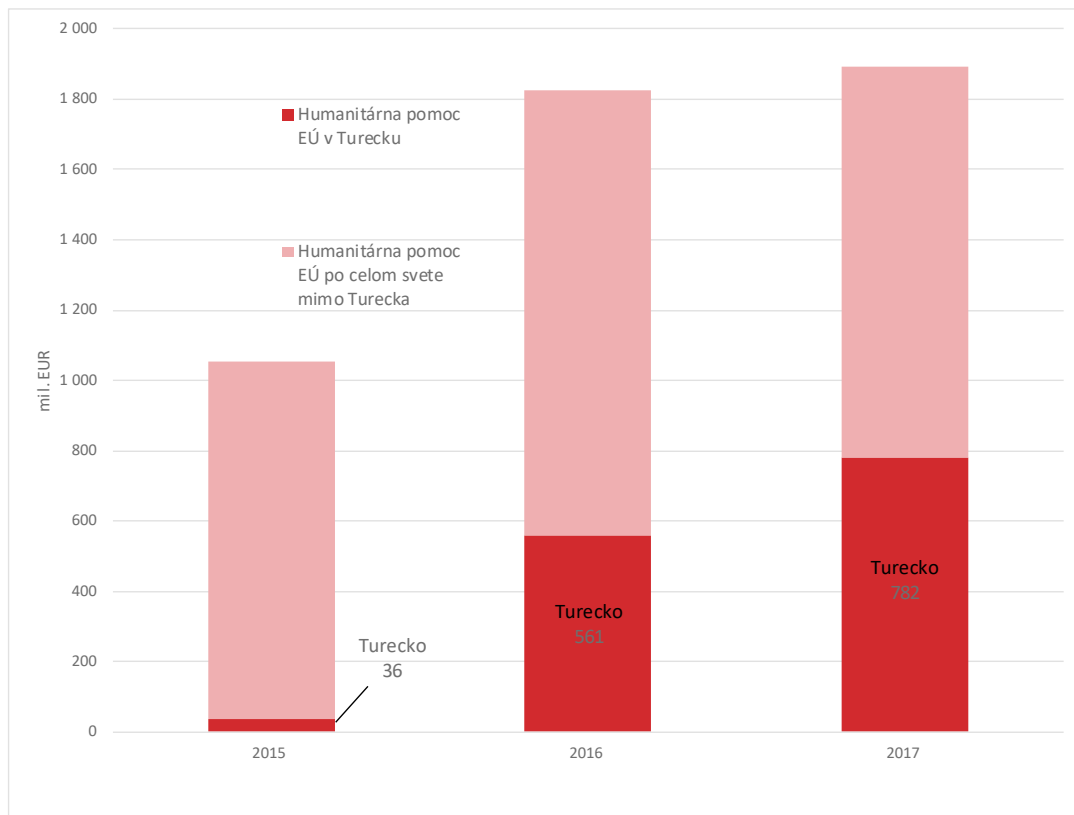
25. Rozhodnutie vytvoriť nástroj vychádzalo z potreby zmobilizovať ďalšie finančné prostriedky. Jeho najdôležitejším prínosom bolo, že členské štáty odsúhlasili²³ svoj príspevok vo výške 2 mld. EUR vo februári 2016, ihneď po vytvorení nástroja. Tým sa vytvoril základ na rýchle využívanie týchto finančných prostriedkov na základe vopred vymedzenej rozpočtovej sumy.

26. Aj právny a administratívny rámec nástroja bol zavedený pomerne rýchlo. Komisia a členské štáty EÚ odsúhlasili rokovací poriadok riadiaceho výboru nástroja počas jeho prvého zasadnutia 17. februára 2016. Nástroj teda začal reálne fungovať len necelé tri mesiace po samite EÚ a Turecka 29. novembra 2015. **Príloha V** obsahuje najdôležitejšie dátumy a udalosti súvisiace s vytvorením a správou nástroja.

27. Finančné prostriedky z nástroja boli uvoľnené prostredníctvom kombinácie existujúcich nástrojov (pozri **bod 8**) a realizačných partnerov. Vďaka tomu bol nástroj schopný rýchlo absorbovať výrazné zvýšenie objemu finančných prostriedkov EÚ smerujúcich do Turecka a v priebehu dvoch rokov umožnil uzavretie zmlúv vo výške 3 mld. EUR. Ako je znázornené na **obrázku 2**, objem finančných prostriedkov sa zvýšil najviac v oblasti humanitárnej pomoci.

²³ Dohoda bola uzavretá 3. februára 2016 na začiatku fungovania nástroja (pozri <http://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Obrázok 2 – Zvýšenie objemu humanitárnej pomoci EÚ v Turecku v rokoch 2015 – 2017
(podľa rozpočtu EÚ na humanitárnu pomoc v prípade kríz spôsobených ľudskou činnosťou)



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

28. Okrem rýchleho vytvorenia nástroja a účinného združenia finančných prostriedkov boli kľúčovým faktorom, ktorý umožnil nástroju jeho svoj účel a zabezpečiť rýchlu pomoc, ďalej opísané mechanizmy plnenia zvolené Komisiou.

- a) Komisia sprístupnila tureckým orgánom tri priame granty v celkovej sume 660 mil. EUR na projekty veľkého rozsahu v rámci nehumanitárnej zložky bez výziev na predkladanie návrhov. V Turecku sa priame granty EÚ obyčajne využívajú na oveľa menšie projekty s priemernou sumou 1 mil. EUR.
- b) 70 % z rozpočtu 3 mld. EUR smerovalo do organizácií OSN a do medzinárodných finančných inštitúcií (pozri **prílohu II**). To prispelo k zvýšeniu absorpčnej kapacity, keďže organizácie tohto druhu obyčajne majú potrebné prostriedky na realizáciu veľkých projektov, ako je napríklad viacúčelový projekt hotovostnej pomoci, ESSN, ktorý sa

zaviedol ako hlavný nástroj na poskytovanie humanitárnej pomoci s finančnými prostriedkami vo výške 998 mil. EUR (pozri **rámček 1**).

29. V prípade iných nástrojov EÚ alebo jej trustových fondov mimo tohto nástroja nie je kombinácia vlastností opísaných v **bodoch 25 až 28** vždy k dispozícii. To vysvetľuje, prečo sa finančné prostriedky IPA smerované v rámci nástroja zazmluvnili až päťkrát rýchlejšie ako tradičná pomoc z IPA v Turecku. Ako vyplýva z **prílohy VI**, rýchlosť uzatvárania zmlúv v rámci nástroja bola vyššia aj v porovnaní s trustovými fondmi EÚ.

Nástroj prispel k zlepšeniu koordinácie, ale nie vždy sa podarilo dosiahnuť racionalizáciu a komplementárnosť pomoci

30. Ďalej sme posudzovali, či nástroj umožnil koordináciu a racionalizáciu pomoci poskytovanej prostredníctvom rôznych nástrojov, či sa tak znížilo riziko neefektívnosti (napr. prekrývania projektov) a či sa posilnila komplementárnosť podpory s cieľom uľahčiť prechod z humanitárnej na nehumanitárnu pomoc.

31. Zistili sme, že Komisia zabezpečovala koordináciu strategického smerovania nástroja prostredníctvom spoločného posúdenia potrieb, riadiacej štruktúry (riadiaci výbor) a rámca pre výsledky, pričom sa pokrývala humanitárna aj nehumanitárna podpora. To umožnilo koordináciu a výmenu informácií medzi dvomi hlavnými zodpovednými oddeleniami Komisie (GR NEAR a GR ECHO) a fondom Madad.

32. Komisia však nestanovila jasné deliace čiary medzi jednotlivými nástrojmi a realizačnými partnermi. V niektorých prípadoch sme zistili, že nástroje financovania využívané v rámci nástroja slúžili na podporu veľmi podobných činností v sektoroch zdravia a vzdelávania. To si vyžadovalo využívanie súbežných riadiacich štruktúr na financovanie podobných činností a komplexné koordinačné úsilie Komisie aj partnerov na zmiernenie rizika prekrývania projektov. To nie je v súlade s cieľom racionalizácie pomoci EÚ prostredníctvom tohto nástroja. **Rámček 3** obsahuje príklady, v ktorých sa z nástroja financovali podobné činnosti prostredníctvom rôznych nástrojov.

Rámček 3 – Príklady podobných činností financovaných prostredníctvom rôznych nástrojov

Vzdelávanie

V oblasti vzdelávania dostali realizační partneri finančné prostriedky cez tri rôzne platobné nástroje (v rámci nástroja) a takisto cez IPA (mimo nástroja) a z bilaterálnych príspevkov členských štátov EÚ. Kľúčový projekt GR ECHO v oblasti vzdelávania (podmienečný prevod hotovosti na vzdelávanie – CCTE) sa zameriava na formálne vzdelávanie. Formálne a neformálne vzdelávacie činnosti v rámci nástroja aj mimo neho sa však podporovali aj z fondu Madad a z IPA²⁴. V dôsledku toho existovali tri rôzne výbory na výber projektov z ECHO, IPA a fondu Madad, ktoré pracovali súbežne a schvaľovali podobné projekty. Okrem toho vzdelávacie sektor podporovali v Turecku aj ďalší darcovia, čím sa koordinácia ešte viac skomplikovala. V **prílohe VII** je znázornená zložitá štruktúra vzdelávacích činností financovaných prostredníctvom nástroja a mimo neho.

Ochrana

- Projekt predložený na financovanie v rámci humanitárnej prioritnej oblasti v júni 2016 v sume 40 mil. EUR bol odložený a neskôr zamietnutý, lebo navrhované činnosti už boli medzitým pokryté v zmluve podpísanej s iným partnerom v rámci fondu Madad. Zmluva bola uzavretá 31. marca 2017, deväť mesiacov po predložení prvotného návrhu na ECHO.
- Činnosti venované bezpečným priestorom pre ženy a dievčatá vykonával ten istý realizačný partner súbežne z dvoch odlišných zdrojov financovania z EÚ: i) v rámci nástroja prostredníctvom ECHO a ii) mimo nástroja ako subdodávateľ projektu IPA v sume 40 mil. EUR. V praxi to znamenalo, že tie isté činnosti, aj keď v rôznych geografických oblastiach, súbežne riadili a monitorovali ECHO aj delegácia EÚ. V tomto konkrétnom prípade činnosti financované mimo nástroja neboli zahrnuté do výsledkového rámca nástroja, aj keď boli svojou povahou a načasovaním veľmi podobné.

²⁴ Komisia v pláne vykonávania humanitárnej pomoci pre Turecko na rok 2017 označuje formálne vzdelávanie ako „vzdelávací systém s hierarchickou štruktúrou a chronologickou postupnosťou úrovni alebo tried so stanoveným začiatkom a ukončením. Formálne vzdelávanie sa obyčajne uskutočňuje v určitej inštitúcii a zahŕňa určitý druh hodnotenia, na základe ktorého sa udeľuje vysvedčenie alebo kvalifikácia.“ Na druhej strane, neformálne vzdelávanie sa vzťahuje na „flexibilný prístup k vzdelávaniu prostredníctvom alternatívnych spôsobov odovzdávania vedomostí mimo formálneho systému“.

33. Ako už bolo uvedené, smerovanie podpory cez rôzne platobné nástroje umožnilo Komisii zrýchliť financovanie prostredníctvom nástroja (pozri **bod 27**). Na druhej strane to viedlo k zložitejšiemu riadeniu, vykonávaniu a dohľadu nad nástrojom ako celkom. Na tieto platobné nástroje sa totiž vzťahujú rôzne mandáty a právne rámce, uplatňujú sa pri nich odlišné mechanizmy plnenia, odlišné požiadavky na vykazovanie a monitorovanie a riadia ich iné oddelenia. Okrem toho, z finančných prostriedkov EÚ vynaložených v Turecku mimo nástroja sa čiastočne podporovali aj tie isté prioritné oblasti ako prostredníctvom nástroja²⁵. Niektoré zo zainteresovaných strán, s ktorými sme sa počas návštevy v Turecku zhovárali, potvrdili, že situácia je nejasná, najmä pokiaľ ide o očakávanú úlohu jednotlivých platobných nástrojov.

34. Deklarovaný cieľ nástroja – zabezpečiť komplementárnosť pomoci – zahŕňa prepojenie medzi humanitárnou a nehumanitárnou podporou. Aj keď sme v sektore zdravotníctva určili niekoľko dobrých príkladov, kde sa Komisii podarilo zabezpečiť prechod od humanitárnej k trvalejšej rozvojovej pomoci, takúto komplementárnosť sa nepodarilo dosahovať systematicky. Napríklad, Komisia nevypracovala spoločné vykonávacie plány pre GR ECHO, GR NEAR a členské štáty EÚ²⁶, aj keď by sa takýmito plánmi mohla posilniť celková súdržnosť a racionalizácia pomoci EÚ. Spoločné vykonávacie plány považujeme za osvedčený postup a Komisia takýto postup uplatnila pri vypracovaní spoločného humanitárneho a rozvojového rámca pre Jordánsko a Libanon s cieľom rozvinúť komplexnú a spoločnú reakciu²⁷.

35. V siedmich z desiatich kontrolovaných humanitárnych projektov sme nenašli žiadne známky akejkolvek odsúhlasenej stratégie prechodu alebo ukončenia, na základe ktorej by humanitárne projekty, ktoré sú určené na pokrývanie núdzových potrieb, mohli prejsť pod nehumanitárnu zložku nástroja alebo by ich mohlo prevziať Turecko, ak by dané potreby

²⁵ Súbežne s podporou poskytovanou utečencom v Turecku prostredníctvom nástroja sa mimo nástroja realizovali iné projekty EÚ v hodnote väčšej ako 200 mil. EUR.

²⁶ Priamy bilaterálny príspevok členských štátov EÚ, najmä Nemecka s viac ako 175 mil. EUR za rok 2017, bol zameraný na financovanie podobných činností a partnerov ako v rámci nástroja (pozri **prílohu VII**, sektor vzdelávania).

²⁷ Spoločný humanitárno-rozvojový rámec v reakcii na sýrsku krízu pre Jordánsko je zameraný na „riešenie humanitárnych, strednodobých a rozvojových priorít v záujme lepšej integrácie a zosúladenia plánovaných reakcií GR NEAR, trustového fondu EÚ Madad a GR ECHO“.

pretrvávali v strednodobom alebo dlhodobom horizonte. V niekoľkých prípadoch boli kontrolované projekty závislé od následných opatrení, stále v rámci humanitárnej zložky financovania, s obdobím realizácie po roku 2018. Orientačný termín, ktorý GR ECHO stanovilo pre prechod humanitárnej pomoci, bol koniec roka 2018²⁸. Následne bol posunutý na neskôr. **Rámček 4** obsahuje príklady dobrých a slabých stratégií prechodu zo vzorky kontrolovaných projektov.

Rámček 4 – Príklady dobrých a slabých stratégií prechodu projektov

Projekt 4, Podpora prispôsobených a kultúrne citlivých služieb zdravotnej starostlivosti pre Sýrskych utečencov, je ukážkou toho, ako Komisia využila nástroj na podporu synergií medzi financovaním z ECHO a IPA v záujme bezproblémového prechodu z humanitárnej na rozvojovú pomoc.

Po prvej zmluve v hodnote 2 mil. EUR GR ECHO od marca 2017 do marca 2018 poskytlo 10 mil. EUR na odbornú prípravu sýrskeho zdravotníckeho personálu (lekárov a sestier) na prácu v tureckom systéme zdravotníctva. Po tomto dátume činnosti odbornej prípravy pokračovali vďaka ďalším 11,5 mil. EUR poskytnutých prostredníctvom trustového fondu Madad. Po absolvovaní odbornej prípravy boli jej účastníci pridelení do zdravotníckeho centra pre migrantov. Mzdy im následne vyplácalo ministerstvo zdravotníctva z finančných prostriedkov z priameho grantu vo výške 300 mil. EUR v rámci osobitného opatrenia IPA.

Projekt 1, Núdzová záchranná sociálna sieť (ESSN, pozri **rámček 1**), bol vypracovaný v roku 2016 so zámerom stavať na existujúcich vnútroštátnych kapacitách a zabezpečiť tak jeho udržateľnosť integráciou utečencov podporovaných prostredníctvom ESSN do vnútroštátnych systémov sociálnej ochrany.

²⁸ V riadiacom rámci ECHO pre Turecko z marca 2017 sa uvádza, že „cieľom je s rozvojom tejto kapacity prechod služieb prispôsobených pre utečencov pod systém [tureckej vlády], pod služby iných vnútroštátnych aktérov alebo pod iné rozvojové nástroje. Tento prechod by sa mal takmer dokončiť do 31. decembra 2018, pričom na niektoré špecializované služby sa môže udeliť výnimka.“

V usmerneniach Komisie o hotovostných prevodoch²⁹ sa uvádza, že hotovostná pomoc, najmä v prípade dlhotrvajúcej krízy, by sa mala poskytovať so zámerom, aby bola „čo najskôr nahradená dlhodobejšími opatreniami alebo zásahmi vlády.“

V čase auditu neexistovala žiadna jasná stratégia ukončenia pomoci, ktorá by určovala, kto po ukončení financovania z EÚ prevezme zodpovednosť za ESSN. Rokovania na túto tému stále prebiehali. Aj keď bola ESSN začlenená do vnútroštátneho systému ochrany, stále bola úplne závislá od finančných prostriedkov EÚ.

Predĺžením tohto projektu aj na rok 2018 získala Komisia viac času na rokovanie o stratégii ukončenia. Úspešné odovzdanie projektu však v konečnom dôsledku závisí od ochoty tureckých orgánov prevziať ho a prideliť na jeho financovanie dostatočné zdroje.

V náročnej situácii humanitárne projekty pomohli utečencom vyriešiť si svoje základné potreby, za vynaložené finančné prostriedky však neraz bolo možné urobiť viac

36. Ďalej sme posudzovali efektívnosť a účinnosť³⁰ humanitárnej pomoci poskytovanej v rámci nástroja, pričom sme brali do úvahy najmä tieto otázky:

- a) či Komisia zabezpečila primeranosť nákladov financovaných projektov v pomere k očakávaným výsledkom a či sa projekty realizovali načas;
- b) či Komisia komplexne monitorovala výdavky z nástroja a zaznamenala dostatok relevantných informácií o dosiahnutých výsledkoch; a
- c) či sa v humanitárnych projektoch podarilo dosiahnuť želané výstupy (t. j. čo sa vytvorilo alebo dosiahlo) a dospieť k očakávaným účinkom (t. j. zmenám vďaka výstupom).

37. Kontrolovali sme desať humanitárnych projektov realizovaných pod nepriamym (agentúry OSN) alebo priamym (MMVO) riadením (pozri ***prílohu III A***). Napriek oneskoreniam

²⁹ Usmernenia pre partnerov financovaných GR ECHO k poskytovaniu hotovostných prevodov stredného a veľkého rozsahu v rámci plánu vykonávania humanitárnej pomoci na rok 2017.

³⁰ Efektívnosť sme posudzovali ako najlepší pomer medzi využitými zdrojmi a dosiahnutými výstupmi alebo výsledkami a účinnosť ako mieru, do akej sa podarilo dosiahnuť stanovené ciele.

pri realizácii bolo deväť prebiehajúcich projektov³¹ v dostatočne pokročilom štádiu, aby bolo v čase auditu možné posúdiť dosiahnuté výstupy a účinky.

Existuje priestor na zefektívnenie projektov

Posúdenie odôvodnenosti nákladov Komisiou má nedostatky

38. V plánoch vykonávania humanitárnej pomoci pre Turecko na roky 2016 a 2017 Komisia uviedla, že v podporovaných činnostiach by sa mal klásť „všeobecný dôraz na nákladovú efektívnosť a účinnosť“. Zistili sme, že Komisia pri skúmaní návrhov projektov konzistentne a komplexne neposudzovala odôvodnenosť rozpočtových nákladov. Predovšetkým:

- a) v piatich z desiatich projektov nebol riadne posúdený pomer administratívnych a prevádzkových nákladov;
- b) v štyroch z desiatich projektov nebol vykonaný žiadny výpočet nákladov na príjemcu. Pri výpočte nákladov na príjemcu sa nie vždy následne posudzovalo, či je výsledný pomer primeraný.

39. Uznávame, že pri poskytovaní humanitárnej pomoci Komisia pracuje v rozličných prostrediach a uplatňovanie štandardných nákladov alebo kvantitatívnych referenčných hodnôt tak môže byť náročné. Napriek tomu sa domnievame, že tieto nástroje bolo možné reálne využiť, najmä v prípade nadväzujúcich projektov vykonávaných tými istými partnermi. V piatich kontrolovaných projektoch v takejto situácii Komisia nevykonala dôkladné porovnanie projektov. **Rámček 5** obsahuje príklady, v ktorých Komisia dostatočne neposúdila odôvodnenosť nákladov.

³¹ V prípade projektu 3, CCTE, neboli stále v čase auditu k dispozícii predbežné výsledky projektu, pokiaľ ide o sledovanie školskej dochádzky a počtu zápisov. Účinky projektu preto nebolo možné posúdiť.

Rámček 5 – Príklady nedostatočného posúdenia odôvodnenosti nákladov

Komisia neanalyzovala odôvodnenosť nákladov projektu 4 ani sa k nej nevyjadрила. V prípade projektu 10 Komisia posúdila pomer administratívnych a prevádzkových nákladov ako prijateľný. Toto posúdenie však nepodložila žiadnou podpornou analýzou.

Projekt 5 nadväzoval na dva predchádzajúce granty vykonávané tou istou MMVO. Pôvodne bol zameraný na poskytovanie viacerých služieb zdravotnej starostlivosti v Turecku, ako sú životne dôležitá zdravotná starostlivosť, fyzická rehabilitácia, starostlivosť o duševné zdravie a ochrana pred rodovo motivovaným násilím. Komisia vypočítala, že náklady na príjemcu sú 19,50 EUR, pričom v predchádzajúcich dvoch grantoch boli 10,88 EUR a 105,11 EUR. Aj keď niektoré činnosti neboli identické, analýza nebola dostatočne doložená, aby by bolo možné odôvodniť tieto rozdiely alebo určiť primeranosť nákladov.

40. V prípade humanitárnych projektov vykonávaných partnermi z OSN Komisia nemala k dispozícii úplný prehľad nákladov spojených so subdodávkami od (miestnych) realizačných partnerov. Bez takéhoto prehľadu Komisia nemôže komplexne posúdiť odôvodnenosť nákladov.

ESSN má vyšší pomer efektívnosti, ale mohla by byť ešte efektívnejšia

41. V prípade hotovostnej pomoci je možné lepšie posúdiť nákladovú efektívnosť, keďže sa ľahšie stanoví výška pomoci, ktorá sa dostane ku konečným príjemcom. Nákladová efektívnosť projektu sa meria priamym porovnaním sumy prijatej príjemcami s ostatnými nákladmi na danú činnosť (tzv. pomer efektívnosti).

42. V prípade ESSN (pozri **rámček 1**) Komisia v roku 2016 stanovila prvotný cieľový pomer efektívnosti 85: 15³². Tento pomer sa v roku 2018 zvýšil na 87,5: 12,5. Keď sme tento pomer porovnali s inými projektmi v oblasti základných potrieb v danom regióne, ktoré financovala Komisia, zistili sme, že pomer efektívnosti týchto projektov bol priemerne 79: 21³³.

³² Skutočný dosiahnutý pomer efektívnosti nebol v čase auditu ešte známy.

³³ Vzorka zahŕňala skutočné aj v rozpočte predpokladané pomery efektívnosti.

43. Na druhej strane sme zistili, že pomer efektívnosti vypočítaný pre ESSN nezahŕňa všetky náklady priamo spojené s projektom, a najmä výdavky vynaložené tureckým MRSP, ktoré podporuje vykonávanie projektov prostredníctvom nadácií sociálnej pomoci a solidarity. Tieto nadácie prijímajú od utečencov žiadosti o pripojenie sa do ESSN, posudzujú ich oprávnenosť a vykonávajú podomové návštevy. Svoju činnosť vykonávajú prostredníctvom približne 1000 kancelárií v Turecku.

44. Určili sme takisto možnosti, ako potenciálne zvýšiť efektívnosť ESSN.

- a) Tento projekt realizuje organizácia OSN, ktorá si môže nárokovať do 7 % celkových priamych nákladov na projekty ako náhradu vzniknutých nepriamych nákladov, napr. správnych a administratívnych nákladov na úrovni ústredia. Zistili sme, že toto percento, aj keď je v súlade s finančnou a administratívnou rámcovou dohodou³⁴ medzi Komisiou a OSN, sa spravidla uplatňuje pri projektoch s oveľa menším rozpočtom. Vzhľadom na veľký rozsah tohto projektu³⁵ dosiahli nepriame náklady na jeho dve etapy v rozpočte sumu 64 mil. EUR³⁶. Napriek výške tejto sumy nebol predložený žiadny dôkaz, že tieto náklady sú odôvodnené a že boli udržané na absolútne minimálnej úrovni³⁷. Namiesto toho boli určené na hornej hranici.
- b) Finančné prostriedky na ESSN sa prevádzajú od realizačného partnera z OSN do banky cez miestneho realizačného partnera. Za prevod finančných prostriedkov si miestny realizačný partner účtuje transakčný poplatok vo výške až 8,9 mil. EUR (vypočítaný ako 1 % z celkovej sumy prevodov). Vzhľadom na to, že finančné prostriedky by bolo možné previesť priamo do banky bez toho, aby smerovali cez miestneho realizačného partnera, Komisia dostatočne nepreukázala, že bolo potrebné hradiť takýto poplatok. Okrem

³⁴ Článok 19.4 všeobecných podmienok finančnej a administratívnej rámcovej dohody.

³⁵ Projekty financované ECHO majú v rámci nástroja priemerný rozpočet 9 mil. EUR a celosvetovo 2 mil. EUR.

³⁶ Percento nepriamych nákladov bolo v prvej etape ESSN 7 % a v druhej etape 6,5 %.

³⁷ Taká požiadavka bola uvedená v technickej prílohe k plánu vykonávania humanitárnej pomoci na rok 2016, v ktorom sa uvádza, že „ESSN zahŕňa prinajmenšom tieto charakteristické znaky: (...) Režijné náklady by sa mali udržať na absolútne minimálnej úrovni a mali by byť riadne odôvodnené.“

toho, v rámci druhého projektu hotovostnej pomoci, ktorý bol zahrnutý v skúmanej vzorke, sa žiadne takéto poplatky neúčtovali (projekt 3 – CCTE). Navyše, miestny realizačný partner si paušálne účtuje ďalších 7 % za nepriame náklady.

- c) Výška vyplatených preddavkov nie je primeraná. Podľa právneho rámca, ktorým sa riadi partnerstvo medzi EÚ a OSN, musí Komisia pred začatím projektov zaplatiť ako preddavok 80 % z celkovej zmluvnej sumy. Zistili sme, že táto výška preddavku nie je prispôbená osobitnej štruktúre výdavkov obidvoch týchto kontrolovaných projektov hotovostnej pomoci (ESSN a CCTE). Napríklad, v prípade ESSN sa realizačnému partnerovi vopred vyplatilo v prvej etape 278 mil. EUR a v druhej etape 520 mil. EUR. Finančné prostriedky sa však mali uvoľňovať lineárne v priebehu 16, resp. 13 mesiacov. V prípade druhej etapy CCTE Komisia v decembri 2017 vopred vyplatila 40 mil. EUR, pričom prvé kolo platieb sa očakávalo až koncom septembra 2018. Prípadné úroky získané z týchto preddavkov si ponechávajú realizační partneri a neinvestujú sa späť do ESSN, resp. CCTE.

Oneskorenie realizácie oslabilo efektívnosť väčšiny kontrolovaných projektov

45. Dôležitým aspektom efektívnosti je včasnosť. Tá môže mať vplyv aj na nákladovú efektívnosť, lebo v prípade oneskorenia projektu je možné, že administratívne náklady, ako sú prenájmy a mzdy, sa budú musieť aj tak uhradiť, v dôsledku čoho môže byť k dispozícii menej finančných prostriedkov pre konečných príjemcov. Až deväť z desiatich kontrolovaných projektov sa oneskorilo a ich realizáciu bolo potrebné predĺžiť, priemerne o 60 %³⁸. V jednom prípade sa počiatočný rozpočet revidoval smerom nahor a v troch prípadoch sa rozpočet znížil, lebo niektoré z plánovaných činností nebolo možné realizovať (pozri **prílohu III A**).

46. Zistili sme viaceré dôvody týchto oneskorení. V piatich prípadoch bolo oneskorenie spôsobené najmä technickými a administratívnymi prekážkami v súvislosti s projektmi, ako je nedostupnosť potrebného technického vybavenia alebo skúsených pracovníkov na realizáciu

³⁸ Priemerne boli projekty pôvodne plánované na 12 mesiacov a ich realizácia sa predĺžila o sedem mesiacov.

projektov. V jednom prípade Komisia povolila predĺženie, aby mohli predmetné činnosti následne lepšie prejsť pod vnútroštátny systém. V troch prípadoch včasnú realizáciu projektov zdržali prekážky súvisiace s právnym a regulačným rámcom pre MVO stanoveným tureckými orgánmi³⁹. V dôsledku toho sa projekty EÚ realizované prostredníctvom MMVO, ktoré do daného dátumu pracovali v Turecku, výrazne oneskorili alebo sa rozsah príslušných činností obmedzil. V prípadoch, keď to bolo vhodné, Komisia reagovala pružne a povolila predĺženie zmlúv, v niektorých prípadoch zas revidovala počiatočné stanovené ciele.

47. Komisia takisto narazila na problémy pri získavaní súhlasu tureckých orgánov pre zapojenie MMVO na úrovni financovania. Napríklad, MRSP nesúhlasilo s tým, aby MMVO vykonávali niektoré kľúčové činnosti súvisiace s ochranou, najmä správu prípadov a návštevy domácností. Komisia musela zrušiť štyri projekty s celkovou rozpočtovou sumou 14 mil. EUR, aj keď ich považovala za relevantné na financovanie riešenia naliehavých potrieb v oblasti ochrany utečeneckej populácie. **Rámček 6** obsahuje príklady oneskorení a ťažkostí pri realizácii projektov.

Rámček 6 – Príklady oneskorení a ťažkostí pri realizácii projektov

Projekt 2 – Poskytovanie ochrany a trvalých riešení utečencom a žiadateľom o azyl v Turecku

Kľúčovou činnosťou v rámci projektu 2 bola pomoc tureckému generálnemu riaditeľstvu pre riadenie migrácie (GR MM) s overovaním, aktualizáciou a opravou registračných údajov 2,7 milióna sýrskych utečencov. Tento projekt vykonávala agentúra OSN. Začiatok overovania sa oneskoril o sedem mesiacov. Hlavnými dôvodmi oneskorenia boli dôsledky pokusu o puč v júli 2016, ktoré viedli k vnútorným zmenám vo vládnych inštitúciách po suspendovaní riadiacich pracovníkov na GR MM, ako aj iné bezpečnostné prekážky. Okrem toho, časové horizonty stanovené vo fáze návrhu projektu boli príliš ambiciózne vzhľadom na technické, kapacitné a administratívne prekážky, ktoré v teréne

³⁹ Mnohé MMVO boli vládnymi vyhláškami zatvorené alebo sa ich činnosť výrazne obmedzila v dôsledku oveľa prísnejšieho uplatňovania existujúcich právnych požiadaviek či uloženia nových. Napríklad, niektoré MMVO mali ťažkosti s obnovením svojej registrácie, otvorením bankových účtov a získaním pracovných povolení alebo novozavedeného povolenia na spoluprácu MMVO s miestnymi realizačnými partnermi.

existovali. Napríklad, projekt zo začiatku narážal na nedostatok skúsených pracovníkov v overovacích centrách, ale aj na problémy s výkonnosťou databázy GR MM a s pripojením na internet.

Tieto ťažkosti viedli k dvom zmenám v zmluve – predĺženiu o 12 mesiacov a následnému zvýšeniu rozpočtu o 8 mil. EUR.

Projekt 8 – Zmiernenie rizík hlavných obáv v súvislosti s ochranou utečencov

Kontrolovaný projekt je zameraný na zlepšenie ochrany zraniteľných utečencov prostredníctvom správy prípadov, individuálnej ochrannej pomoci a poskytovania informácií a právnej pomoci. Začal sa realizovať v roku 2017 a je pokračovaním predchádzajúceho projektu, ktorý už takisto financovala Komisia a ktorý vykonávala tá istá MMVO od roku 2015. Od začiatku realizační partneri narážali na ťažkosti so získaním povolení od tureckých orgánov na pôsobenie v pôvodne plánovaných lokalitách (Gaziantep, Ankara a Sanliurfa) a so získaním potrebných povolení na spoluprácu s miestnymi MVO. V dôsledku toho sa realizácia projektu predĺžila z 13 na 22 mesiacov, zmenila sa štruktúra predmetných činností a rozpočet sa znížil o 20 %, keďže realizačný partner nemohol pôsobiť v Ankare.

Projekt 10 – Podpora žien a dievčat ako najzraniteľnejších utečencov

Cieľom projektu bolo zabezpečiť pre ženy a dievčatá lepší prístup k bezpečným priestorom a špecializovaným službám prostredníctvom vytvorenia a prevádzky špecializovaných centier. Miestny realizačný partner zodpovedný za 6 z 20 centier financovaných z ECHO bol vládny vykonávacím nariadením rozpustený. Agentúra OSN ako hlavný realizačný partner požiadala GR ECHO o čiastočné pozastavenie činností projektu na päť mesiacov s cieľom prevzatia činností inými miestnymi partnermi.

Vyskytli sa nedostatky pri monitorovaní projektov hotovostnej pomoci a pri meraní ich výsledkov

48. Monitorovanie je pravidelné skúmanie výdavkov, činností a výsledkov, ktoré poskytuje aktualizované informácie o tom, či projekty napredujú podľa plánu. Monitorovanie nástroja Komisiou sme posudzovali na dvoch úrovniach. Po prvé sme skúmali, či bolo monitorovanie humanitárnych projektov komplexné a včasné. Po druhé sme skúmali, či rámec pre výsledky nástroja, špecializovaná pomôcka vytvorená Komisiou na zobrazovanie súhrnných údajov

o výsledkoch dosiahnutých v rámci nástroja, poskytol relevantné a vyčísliteľné informácie o výkonnosti.

49. Komisia zaviedla primeraný rámec na monitorovanie humanitárnych projektov. Všetky kontrolované projekty v súlade so svojimi vlastnými usmerneniami aspoň raz navštívila. Monitorovanie projektov umožnilo pracovníkom Komisie v teréne aj v ústredí nepretržite sledovať fungovanie projektov.

Chýbal prístup k prvotným údajom z programu hotovostnej pomoci

50. Zistili sme však, že monitorovanie dvoch projektov hotovostnej pomoci bolo obmedzené, lebo Komisia a jej realizační partneri z OSN nemali prístup k originálnym údajom o príjemcoch (t. j. k zoznamu oprávnených príjemcov s menami, číslami OP a adresami). Tieto údaje má k dispozícii MRSP, odmietlo ich však OSN a Komisii poskytnúť s odvolaním sa na turecké právne predpisy o ochrane osobných údajov. Namiesto toho realizačný partner z OSN dostal anonymizované údaje, v ktorých boli mená a čísla OP príjemcov nahradené jedinečným číslom vygenerovaným miestnym realizačným partnerom.

51. Kľúčovou úlohou partnerov z OSN pri realizovaní humanitárnych projektov v mene Komisie je však práve zodpovednosť za dohľad nad procesom vyplácania a za monitorovanie realizácie projektov. Chýbajúci prístup k prvotným údajom, ktoré má MRSP k dispozícii, obmedzil možnosti partnerov z OSN, a tým aj Komisie, efektívne a účinne vykonávať svoju funkciu monitorovania a dohľadu.

52. Realizační partneri z OSN museli prispôbiť svoj rámec vnútornej kontroly chýbajúcemu prístupu k dôležitým prvotným údajom. Zaviedli preto dodatočné triangulačné kontroly, v rámci ktorých sa získané anonymizované údaje zhmotnili a zosúlادili s anonymizovanými údajmi o platbách, získanými z banky. Napriek týmto dodatočným kontrolám realizační partneri z OSN neboli schopní sledovať príjemcov od registrácie až po vyplatenie pomoci. To považujeme za významný nedostatok v monitorovaní programu hotovostnej pomoci.

53. V rámci našich kontrolných činností sme si v súlade s našimi kontrolnými právami vyžiadali od MRSP prístup k prvotným údajom o ESN a CTE. Tento prístup nám MRSP

zamietlo a dostali sme len prístup k anonymizovaným údajom, ktoré mali k dispozícii aj realizační partneri z OSN. V dôsledku toho sme nemohli vyhotoviť úplný auditorský záznam z registrácie oprávnených utečencov na platby realizované v rámci týchto dvoch projektov. **Príloha VIII** obsahuje obmedzenie prístupu jednotlivých zainteresovaných strán k údajom.

Nedostatky rámca pre výsledky nástroja

54. Pokiaľ ide o výsledkový rámec nástroja, zistili sme tieto nedostatky:

- a) neboli zatiaľ stanovené východiskové a cieľové hodnoty hlavných ukazovateľov nástroja, ktoré by umožnili objektívne meranie dosiahnutého pokroku. Neboli dokonca stanovené ani žiadne míľniky, podľa ktorých by bolo možné sledovať pokrok priebežne;
- b) skutočný príspevok nástroja k súhrnným hlavným ukazovateľom⁴⁰ bude ťažké izolovať. Hlavným dôvodom je, že na podporu tých istých cieľov sa využívajú aj iné finančné prostriedky EÚ mimo nástroja, od tureckej vlády a od niektorých členských štátov EÚ (pozri napríklad projekt 10 v **rámčeku 3**);
- c) rámec pre výsledky neposkytuje úplný prehľad výkonnosti pomoci EÚ pre utečencov v Turecku, lebo nezahŕňa pomoc EÚ poskytovanú mimo nástroja;
- d) z dôvodu nezhody s tureckou vládou nie sú k dispozícii žiadne súhrnné ukazovatele na meranie pokroku v oblasti sexuálne a rodovo motivovaného násillia, predčasného ukončenia školskej dochádzky alebo ochrany detí. Tieto aspekty však boli dôležitými zložkami niektorých humanitárnych projektov. Okrem toho, niektoré špecifické ciele a ukazovatele sa vzťahovali len na SPDO a nezahŕňali utečencov iných národností;
- e) rámec pre výsledky nástroja zatiaľ neposkytol aktuálny obraz o dosiahnutej výkonnosti. Najnovšia dostupná správa o monitorovaní z mája 2018 obsahuje ukazovatele výstupov (napr. počet lekárskeho vyšetrení v oblasti primárnej zdravotnej starostlivosti)

⁴⁰ Napríklad „percento vzdelávaných utečencov v školskom veku“ alebo „miera výskytu najčastejších infekčných chorôb medzi utečencami a v hostiteľských komunitách“.

za obdobie od januára do júla 2017. Neopisuje však účinky (napr. podiel utečencov, ktorí majú prístup k zdravotnej starostlivosti);

f) rámec pre výsledky nástroja nebol sprístupnený verejnosti.

Kontrolované projekty sú pre utečencov prínosom, ale v polovici z nich sa ešte nedosiahli očakávané výsledky

55. Pri posudzovaní účinnosti kontrolovaných humanitárnych projektov sme vychádzali z analýzy monitorovaných ukazovateľov, zo správ realizačných partnerov o pokroku, zo správ o kontrolách na mieste od úradníkov ECHO z oblasti, z vlastných kontrol na mieste⁴¹ a z rozhovorov so zástupcami Komisie, tureckých orgánov a realizačných partnerov projektov, ako aj s príjemcami pomoci. Svoje závery sme zhrnuli v **prílohe III B**.

56. Komisia svojimi výberovými konaniami úspešne zabezpečila relevantnosť projektov pre potreby utečencov (pozri **bod 21**). Vďaka tomu všetky kontrolované projekty pomohli utečencom naplniť ich základné potreby v oblasti ubytovania, stravy, zdravotnej starostlivosti, vzdelávania a ochrany. V prípade šiestich z desiatich projektov sa podarilo dosiahnuť všetky očakávané výsledky alebo väčšinu z nich. V polovici kontrolovaných projektov, z ktorých niektoré ešte prebiehali, sa však ešte nepodarilo dosiahnuť želané výsledky vymedzené v čase ich schválenia na financovanie⁴².

57. V dvoch projektoch hotovostnej pomoci, ktoré tvorili 83 % našej vzorky sa podarilo poskytnúť hotovostnú pomoc väčšiemu počtu príjemcov, než sa pôvodne plánovalo. Podľa údajov od realizačných partnerov z OSN počet príjemcov v rámci projektu ESSN v marci 2018 dosiahol 1,2 milióna, pričom pôvodný cieľ bol 1 milión utečencov, a od spustenia projektu

⁴¹ Navštívili sme miesta realizácie všetkých projektov vo vybratej vzorke okrem projektov 5 a 7.

⁴² Konkrétnejšie, dva projekty boli plne účinné (projekty 4 a 10), dva boli skôr účinné (projekty 1 a 6) a v piatich projektoch sa pôvodne plánované výsledky ešte nepodarilo dosiahnuť (2, 5, 7, 8 a 9).

CCTE do marca 2018 dostalo z neho aspoň jednu platbu viac ako 330 000 žiakov, pričom pôvodný cieľ bol 230 000 detí⁴³.

58. Z predbežných výsledkov ESSN vykázaných v máji 2018 vyplýva, že projekt reálne pomohol utečencom s naplnením ich základných potrieb. Napríklad, jedným z hlavných ukazovateľov v prípade ESSN je index stratégie prežitia. Jeho cieľom je merať u utečencov využívanie negatívnych vzorcov správania⁴⁴ pri napĺňaní svojich základných potrieb. Z predbežných výsledkov v rámci ESSN vyplýva, že sa podarilo naplniť cieľ, ktorým bolo znížiť index stratégie prežitia o 30 %⁴⁵.

59. Vplyv ESSN na zvýšenie životnej úrovne utečencov závisí od zacielenia pomoci (kto má na ňu nárok) a od poskytovanej finančnej sumy. Pri cielení pomoci, aby sa dostala k najzraniteľnejším utečencom, sa vychádzalo zo základných demografických kritérií⁴⁶. Použitie týchto kritérií bolo odôvodnené potrebou rýchlej realizácie, keďže ich overenie je jednoduchšie ako overenie sociálno-ekonomických kritérií, ako je príjem domácnosti.

60. Na druhej strane je použitie demografických kritérií menej presné a môže viesť k nevhodnému zahrnutiu alebo vylúčeniu utečencov z projektu. Tento aspekt sa meria ako miera chybného vylúčenia (zraniteľné rodiny, ktorým sa nepriznal nárok) a miera chybného zahrnutia (rodiny s priznaným nárokom, ktoré spĺňajú demografické kritériá, ale nežijú v chudobe). Z najnovších dostupných údajov z monitorovania⁴⁷ vyplýva, že v prípade ESSN sa

⁴³ Realizačný partner CCTE v správe uviedol, že približne 81 % z príjemcov CCTE bolo zaregistrovaných aj do ESSN, čo je znamením silnej komplementárnosti medzi týmito dvomi projektmi.

⁴⁴ Negatívne vzorce správania od menej závažných (ako sú potraviny na prídely) až po veľmi závažné (ako je detská práca).

⁴⁵ Priebežná správa ESSN z 31. mája 2018.

⁴⁶ Na pomoc majú nárok domácnosti, ktoré spĺňajú tieto kritériá: 1. slobodné dospelé ženy (od 18 do 59 rokov) bez ďalších rodinných príslušníkov; 2. slobodní rodičia bez ďalších dospelých rodinných príslušníkov a aspoň jedno dieťa do 18 rokov; 3. staršie osoby nad 60 rokov bez ďalších dospelých rodinných príslušníkov; 4. rodiny s jedným alebo viacerými členmi so zdravotným postihnutím; 5. rodiny so štyrmi a viacerými deťmi; 6. rodiny, v ktorých na každú telesne spôsobilú dospelú osobu pripadá aspoň 1,5 závislej osoby.

⁴⁷ Prvé kolo monitorovania po distribúcii vykonané realizačným partnerom z OSN.

podarilo dosiahnuť plánovaný cieľ, pokiaľ ide o mieru chybného vylúčenia (4 % oproti plánovanému cieľu do 10 %), ale nie pokiaľ ide o mieru chybného zahrnutia (18 % oproti pôvodnému cieľu 5 %).

61. Pokiaľ ide o poskytovanú finančnú sumu, prvoradým cieľom projektu bolo plne pokryť základné potreby najzraniteľnejších utečencov. Finančné prostriedky potrebné na pokrytie týchto základných potrieb sa pôvodne odhadli na 180 TRY (tureckých lír)⁴⁸ na osobu a mesiac. Po rokovaníach s tureckými orgánmi sa poskytovaná finančná suma stanovila na úrovni 100 TRY⁴⁹. V júni 2017 sa zvýšila na priemerne 133 TRY⁵⁰, čo je 74 % z pôvodnej odhadovanej potreby. Napriek vysokej inflácii v Turecku sa táto suma od júna 2017 neupravila. Vplyvom toho sa účinky projektu v prospech najzraniteľnejších príjemcov postupne oslabujú.

62. Príklady projektov, v ktorých sa podarilo dosiahnuť väčšinu očakávaných výsledkov, sú opísané v **rámčeku 7**.

Rámček 7 – Pozitívne výsledky niektorých projektov

Projekt 4

Vďaka zabezpečeniu odbornej prípravy pre sýrskych zdravotníkov sa týmto projektom podarilo posilniť ich možnosti na prácu v systéme tureckého zdravotníctva v 15 tureckých provinciách s najvyšším počtom utečencov. Vďaka projektu sa tak zlepšil prístup utečencov k primárnej zdravotnej starostlivosti v ich vlastnom jazyku, výsledkom čoho bolo viac ako 140 000 lekárskeho vyšetrení.

⁴⁸ Na konci roku 2016 približne 50 EUR.

⁴⁹ Jedným z hlavných dôvodov bolo, že turecké orgány nechceli poskytovať utečencom pomoc vo vyššej miere ako tureckým občanom, lebo by to mohlo viesť k napätiam.

⁵⁰ V júni 2017 to predstavovalo približne 33 EUR.

Projekt 10

Cieľ tohto projektu – výrazne medzi utečencami zvýšiť percento žien a dievčat, ktoré majú prístup k bezpečným priestorom pre ženy a dievčatá vo svojej vlastnej provincii a vo svojom vlastnom jazyku – sa podarilo dosiahnuť. V roku 2017 využilo zdravotné služby v oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia a dostalo hygienické balíčky prostredníctvom 20 bezpečných priestorov pre ženy a dievčatá financovaných z EÚ celkovo 337 525 žien a dievčat. Ďalších 194 719 žien a dievčat využilo služby týkajúce sa sexuálneho a rodovo motivovaného násillia a hygienické balíčky. Podarilo sa dosiahnuť osem z desiatich plánovaných výstupov.

Obrázok 1 – Bezpečné priestory pre ženy a dievčatá v Gaziantepe (projekt 10)



Zdroj: Európsky dvor audítrov.

63. Čo je menej pozitívne, zistili sme, že v štyroch z piatich kontrolovaných projektov, ktoré realizovali MMVO, sa pôvodne plánované výstupy ani výsledky ešte nedosiahli. Vplyvom náročného a neprestajne sa meniaceho prevádzkového prostredia pre (M)MVO v Turecku došlo k pozastaveniu, zmene alebo zrušeniu plánovaných činností (pozri **bod 46**) a k revízii pôvodných cieľov. Aj keď Komisia zareagovala pružne, najmä prostredníctvom zabezpečenia advokátov a predĺženia lehôt, ťažkosti pri realizácii mali priamy nepriaznivý vplyv na úroveň a včasné dosiahnutie výsledkov (pozri **prílohu III B**).

ZÁVER A ODPORÚČANIA

64. Zistili sme, že v náročných podmienkach nástroj pre utečencov v Turecku umožnil rýchlo zmobilizovať 3 mld. EUR z rozpočtu EÚ a členských štátov a zabezpečiť tak rýchlu reakciu na utečeneckú krízu. Nepodarilo sa však plne dosiahnuť cieľ účinnej koordinácie tejto reakcie. V rámci kontrolovaných projektov sa pre utečencov zabezpečila užitočná pomoc. Väčšina projektov vyprodukovala svoje výstupy, ale v polovici z nich sa ešte nedosiahli očakávané výsledky. Okrem toho sme zistili, že stále existuje priestor na zvýšenie efektívnosti projektov hotovostnej pomoci. Dospeli sme preto k záveru, že nástroj mohol byť účinnejší a za vynaložené finančné prostriedky by bolo možné dosiahnuť viac.

65. Komisia určila prioritné potreby utečencov na základe komplexného posúdenia potrieb. V dôsledku nezhôd medzi Tureckom a EÚ, pokiaľ ide o spôsob riešenia prioritných potrieb v oblasti komunálnej infraštruktúry a sociálno-ekonomickej podpory, však tieto oblasti neboli dostatočne pokryté. Okrem toho, zahrnutie riadenia migrácie medzi prioritné oblasti nebolo jasne odôvodnené.

66. Bolo ťažké posúdiť, či finančné prostriedky vynaložené na jednotlivé prioritné oblasti boli úmerné rozsahu potrieb, keďže riadiaci výbor nestanovil pre jednotlivé prioritné oblasti orientačné predbežné kvóty. Aj keď sa tým zvýšila pružnosť, na druhej strane sa tak obmedzila zodpovednosť, lebo nie je možné v jednotlivých prioritných oblastiach porovnať plánované a skutočné výdavky (**body 18 až 24**).

**Odporúčanie 1 – Lepšie vyhodnotiť potreby utečencov v oblasti komunálnej infraštruktúry
a sociálno-ekonomickej podpory**

V rámci druhej tranže rozpočtu nástroja by Komisia mala:

- a) zabezpečiť väčší prínos nástroja k riešeniu potrieb v prioritných oblastiach *komunálna infraštruktúra a sociálno-ekonomická podpora*;
- b) prehodnotiť, či je naozaj potrebné zachovať riadenie migrácie medzi prioritnými oblasťami nástroja;
- c) stanoviť orientačné kvóty na pridelovanie finančných prostriedkov do jednotlivých prioritných oblastí ešte pred začatím vyplácania.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2019.

67. Komisia a členské štáty vytvorili administratívnu štruktúru nástroja rýchlo. Okrem toho, účinné združenie finančných prostriedkov a výber mechanizmov plnenia zo strany Komisie spolu s kombináciou platobných nástrojov a partnerov na realizáciu veľkých projektov umožnili dosiahnutie cieľa nástroja – uzavretie zmlúv v hodnote 3 mld. EUR do konca roka 2017 (***body 25 až 29***).

68. Aj keď Komisia zabezpečila koordináciu strategického smerovania nástroja prostredníctvom spoločného posúdenia potrieb, riadenia a rámca pre výsledky, pričom sa pokrývala humanitárna aj nehumanitárna podpora, pomoc bolo možno racionalizovať lepšie. Z nástroja sa v sektoroch zdravotníctva a vzdelávania podporovali činnosti rovnakého druhu prostredníctvom rozličných platobných nástrojov. Tým sa skomplikovala koordinácia a na financovanie podobných projektov sa súbežne využívali rôzne štruktúry riadenia. Okrem toho, z finančných prostriedkov EÚ vynaložených v Turecku mimo nástroja sa čiastočne podporovali aj tie isté prioritné oblasti ako prostredníctvom nástroja (***body 31 až 33***).

Odporúčanie 2 – Posilniť racionalizáciu a komplementárnosť pomoci

V rámci druhej tranže rozpočtu nástroja by Komisia mala rozvinúť spoločnú stratégiu s jasným rozdelením úloh medzi jednotlivé platobné nástroje a členské štáty EÚ s cieľom posilniť súdržnosť a racionalizáciu pomoci.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2019.

69. Deklarovaný cieľ nástroja – zabezpečiť komplementárnosť pomoci – sa vzťahuje aj na prepojenie medzi humanitárnou a nehumanitárnou zložkou. Aj keď sme v sektore zdravotníctva určili niekoľko dobrých príkladov, kde sa Komisii podarilo podporiť prechod od humanitárnej k trvalejšej rozvojovej pomoci, takúto komplementárnosť sa nepodarilo dosahovať systematicky. V čase auditu ešte väčšina kontrolovaných projektov nemala vytvorené podmienky na prechod z humanitárnej pomoci na rozvojovú (***body 34 až 35***).

Odporúčanie 3 – Zaviesť stratégiu na prechod od humanitárnej k rozvojovej pomoci

Komisia by mala rozvinúť a realizovať stratégiu prechodu s konečným cieľom odovzdania humanitárnych aj nehumanitárnych činností vnútroštátnym orgánom.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2021.

70. Existuje takisto priestor na zvýšenie efektívnosti humanitárnych projektov financovaných z nástroja. Po prvé, pri skúmaní návrhov projektov Komisia konzistentne a komplexne neposudzovala odôvodnenosť rozpočtových nákladov. Po druhé, ak aj boli v súlade s právnym rámcom, nepriame náklady vyplatené partnerom, ktorí realizovali veľké projekty hotovostnej pomoci, boli vysoké a nedostatočne odôvodnené a výška zálohových platieb nebola zosúladená so skutočným finančným tokom projektov (***body 38 až 44***).

Odporúčanie 4 – Zvýšiť efektívnosť projektov hotovostnej pomoci

Komisia by sa mala usilovať o zvýšenie efektívnosti veľkých projektov hotovostnej pomoci s väčším zreteľom na ich osobitnú povahu a rozsah, a to najmä:

- a) vyrokováním zníženia percenta nepriamych nákladov účtovaných realizačným partnerom z OSN pri realizácii ESSN;
- b) zabezpečením toho, aby sa transakčný poplatok (v prípade ESSN) vyplácal len vtedy, keď je to nevyhnutné a riadne odôvodnené;
- c) rokovaním s partnermi o znížení preddavkových platieb a ich lepšom zosúladení s očakávaným finančným tokom projektov.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2020.

71. Efektívnosť projektov závisí aj od ich včasného vykonávania. Pri oneskorení projektu je možné, že náklady, ako sú prenájmy a mzdy, sa aj tak budú musieť uhrádzať dlhšie. Deväť z desiatich kontrolovaných projektov bolo potrebné predĺžiť. V priemere si vyžadovali predĺženie obdobia realizácie o 60 %. Najdôležitejším faktorom, ktorý pribrzdil včasné vykonávanie projektov riadených MMVO, bolo náročné prevádzkové prostredie (**body 45 až 46**).

Odporúčanie 5 – spolu s tureckými orgánmi riešiť potrebu zlepšenia prevádzkového prostredia pre (M)MVO

Komisia by sa mala prostredníctvom svojich politik a politického dialógu na vysokej úrovni s tureckými orgánmi zasadiť za zlepšenie prevádzkového prostredia (M)MVO v Turecku.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2019.

72. Komisia zaviedla primerané opatrenia na monitorovanie humanitárnych projektov a mala dobré informácie o tom, či projekty napredujú podľa plánu. Najväčším obmedzením bolo odmietnutie tureckých orgánov udeliť prístup k originálnemu zoznamu oprávnených príjemcov v prípade dvoch projektov hotovostnej pomoci. Preto sme my ani Komisia neboli schopní sledovať príjemcov od registrácie po vyplatenie pomoci, pričom išlo o podstatný podiel humanitárnej zložky nástroja (**body 49 až 53**).

73. Výsledkový rámec nástroja vykazuje konsolidované výsledky, ale obsahuje určité nedostatky: súhrnným ukazovateľom chýbajú východiskové údaje, mílniky alebo vyčíslenie cieľov. Verejné vykazovanie malo len obmedzený rozsah a nezahŕňalo všetku pomoc EÚ pre utečencov v Turecku (**bod 54**).

Odporúčanie 6 – rozšíriť monitorovanie a vykazovanie v rámci nástroja pre utečencov v Turecku

Komisia by mala:

- a) trvať na tom, aby turecké orgány udelili realizačným partnerom projektov hotovostnej pomoci plný prístup k údajom o oprávnených príjemcoch s cieľom posilniť zodpovednosť a efektívnosť monitorovacieho rámca týchto hlavných projektov;
- b) skvalitniť koncepciu výsledkového rámca nástroja, najmä zahrnutím mílnikov, cieľov a východiskových údajov o súhrnných ukazovateľoch výsledkov;
- c) podávať správy o výdavkoch nástrojov EÚ na podporu utečencov v Turecku mimo tohto nástroja.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2019.

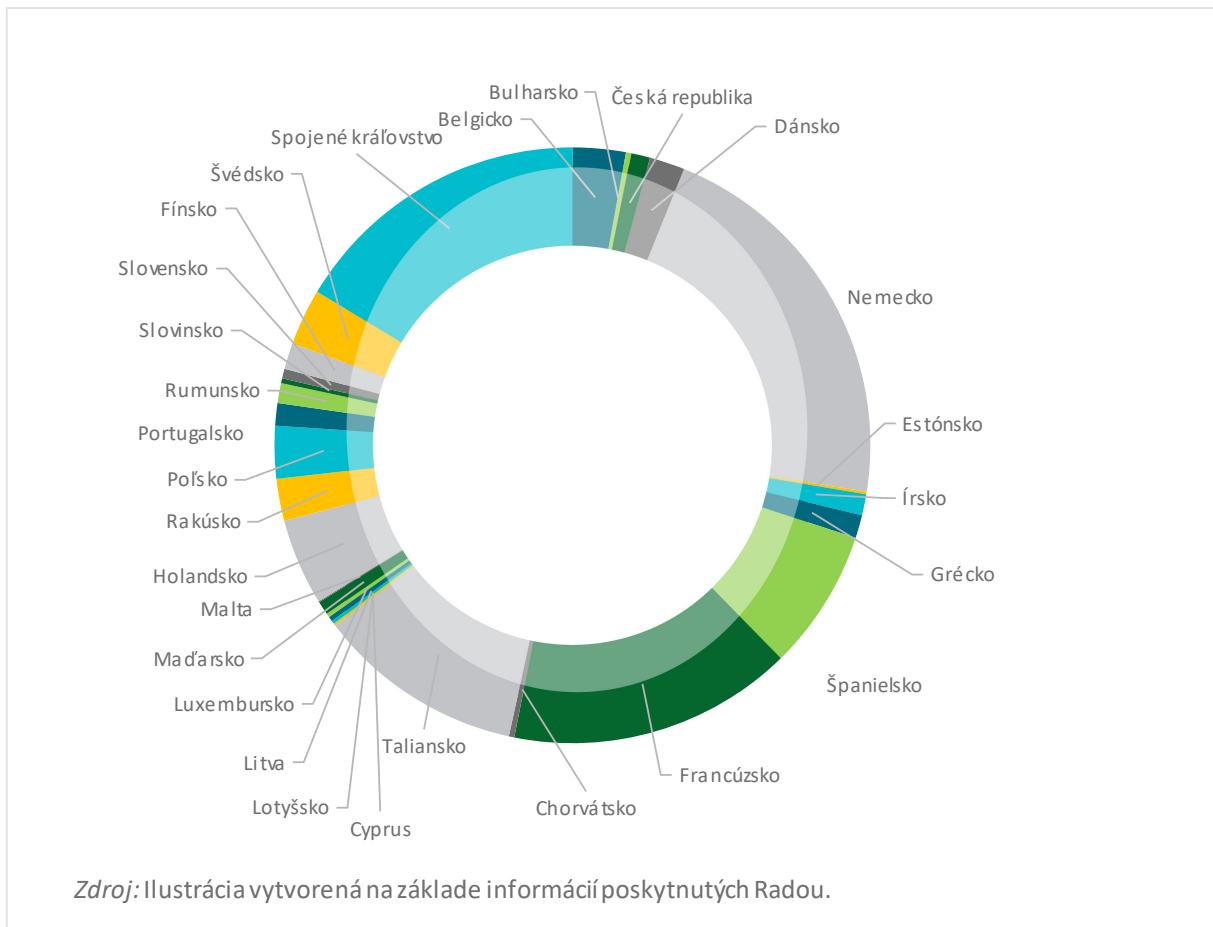
74. Všetky kontrolované humanitárne projekty pomohli utečencom naplniť ich hlavné potreby týkajúce sa ubytovania, stravy, zdravotnej starostlivosti, vzdelávania a ochrany. V prípade šiestich z desiatich projektov sa podarilo dosiahnuť všetky očakávané výsledky alebo väčšinu z nich. V polovici kontrolovaných projektov, z ktorých niektoré ešte prebiehajú, sa však ešte nepodarilo dosiahnuť želané výsledky vymedzené v čase ich schválenia na financovanie (**body 56 až 63**).

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Bettina JAKOBSEN, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 2. októbra 2018.

Za Dvor audítorov

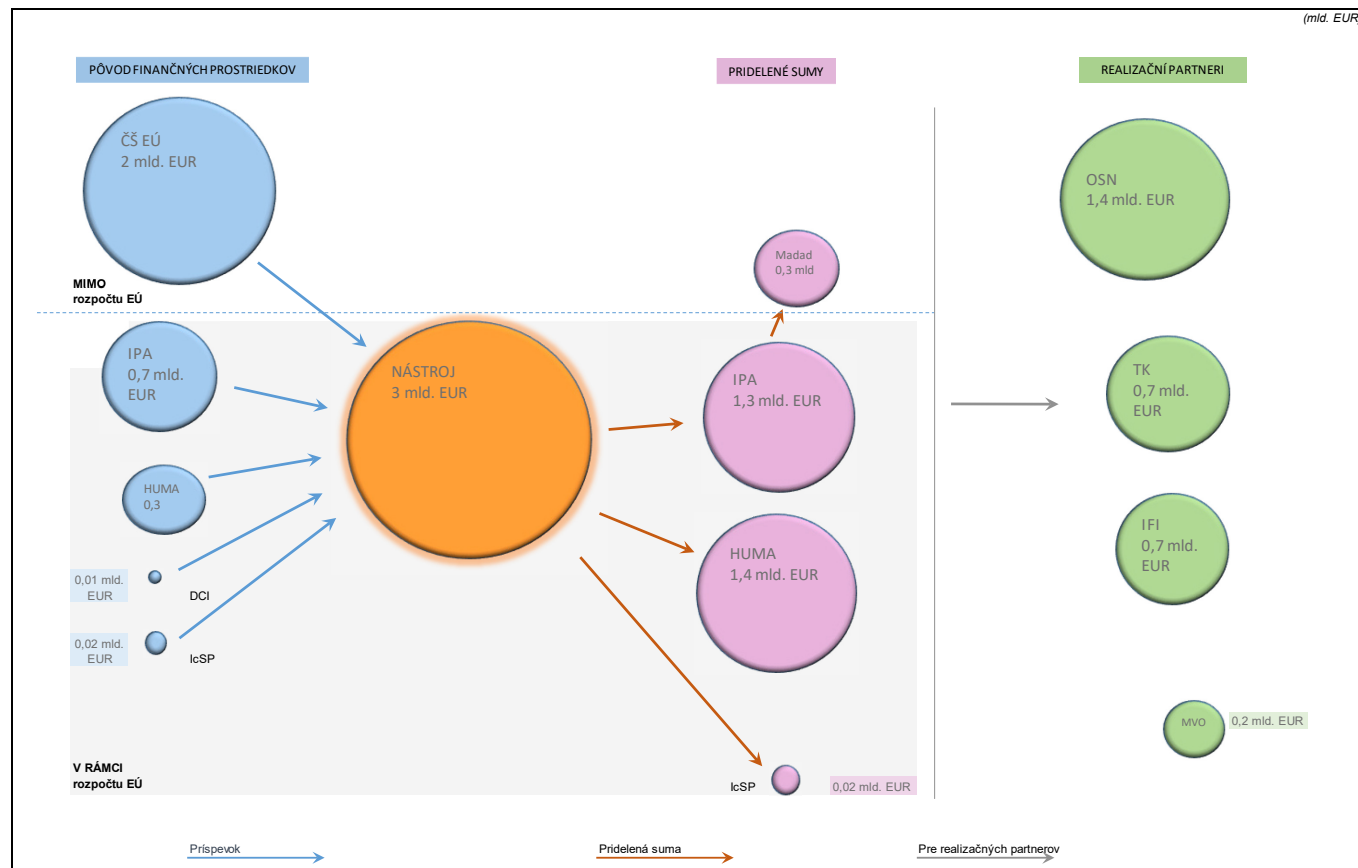
Klaus-Heiner LEHNE

predseda

Národné príspevky na nástroj pre utečencov v Turecku

Národné príspevky na nástroj pre utečencov v Turecku (mil. EUR)			
Belgicko	57,6	Litva	5,2
Bulharsko	5,9	Luxembursko	4,3
Česká republika	20,4	Maďarsko	14,7
Dánsko	38,4	Malta	1,1
Nemecko	427,5	Holandsko	93,9
Estónsko	2,8	Rakúsko	45,6
Írsko	22,9	Poľsko	57,0
Grécko	25,1	Portugalsko	24,4
Španielsko	152,8	Rumunsko	21,6
Francúzsko	309,2	Slovinsko	5,2
Chorvátsko	5,9	Slovensko	10,5
Taliansko	224,9	Fínsko	28,4
Cyprus	2,3	Švédsko	61,3
Lotyšsko	3,5	Spojené kráľovstvo	327,6

Zdroj: EDA na základe informácií poskytnutých Radou Európskej únie.

Nástroj pre utečencov v Turecku: koordinačný mechanizmus

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

Prehľad kontrolovaných humanitárnych projektov

Č.	Názov projektu	Odvetvie	Druh partnera	Finančné údaje (mil. EUR)					Čas			
				Pridelená suma (EUR)	Zazmluvnená suma (a) (EUR)	Revidovaná zazmluvnená suma (b) (EUR)	Rozdiel (b – a) (EUR)	Vyplatená suma (EUR)	Dátum začiatku	Pôvodný dátum dokončenia	Posunutý dátum dokončenia	Rozdiel (v mesiacoch)
1	Núdzová záchraná sociálna sieť (ESSN) je viacúčelový systém prevodu hotovosti na riešenie každodenných potrieb utečencov v Turecku	Základné potreby	Agentúra OSN	348,0	348,0	348,0	–	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Poskytovanie ochrany a trvalých riešení utečencom a žiadateľom o azyl v Turecku	Ochrana	Agentúra OSN	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Poskytnutie podmieneného prevodu hotovosti na vzdelávanie s cieľom zvýšiť zápis detí utečencov do škôl a zlepšiť ich dochádzku	Vzdelávanie – ochrana	Agentúra OSN	34,0	34,0	34,0	–	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Podpora poskytovania prispôbenej zdravotnej starostlivosti sýrskym utečencom, pri ktorej sa zohľadňuje hľadisko kultúrneho pôvodu	Zdravotná starostlivosť	Agentúra OSN	10,0	10,0	10,0	–	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Poskytovanie životne dôležitej primárnej zdravotnej starostlivosti najzraniteľnejším skupinám obyvateľstva a posilnenie ich odolnosti prostredníctvom podpory duševného zdravia a psychologickéj podpory, rehabilitačných činností a podpory zameranej na ochranu osôb, ktoré prežili násilie založené na rodovej príslušnosti	Zdravotná starostlivosť – ochrana	MMVO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Uľahčenie prístupu utečencov k zdravotníckym službám a psychologicko-sociálnym službám	Zdravotná starostlivosť	MMVO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Núdzová humanitárna reakcia v prospech sýrskych utečencov v Turecku	Vzdelávanie – ochrana	MMVO	3,0	3,0	3,0	–	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Zmiernenie rizík hlavných obáv v súvislosti s ochranou utečencov prostredníctvom cieľených informačných kampaní, posilnenia systémov postúpení a poskytovania špecializovanej pomoci na účely ochrany	Ochrana	MMVO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Multilaterálny a multisektorový mechanizmus reakcie na zlepšenie prístupu najzraniteľnejších sýrskych aj nesýrskych utečencov v Turecku vrátane osôb so zdravotným postihnutím k inkluzívnym a kvalitným službám (mestá Izmir a Istanbul)	Zdravotná starostlivosť	MMVO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Podpora prístupu žien a dievčat ako najzraniteľnejších utečencov k službám týkajúcim sa sexuálneho a reprodukčného zdravia a sexuálneho a rodovo motivovaného násillia	Zdravotná starostlivosť – ochrana	Agentúra OSN	9,0	9,0	9,0	–	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	–

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie (apríl 2018).

PRÍLOHA III B**Výkonnosť kontrolovaných projektov**

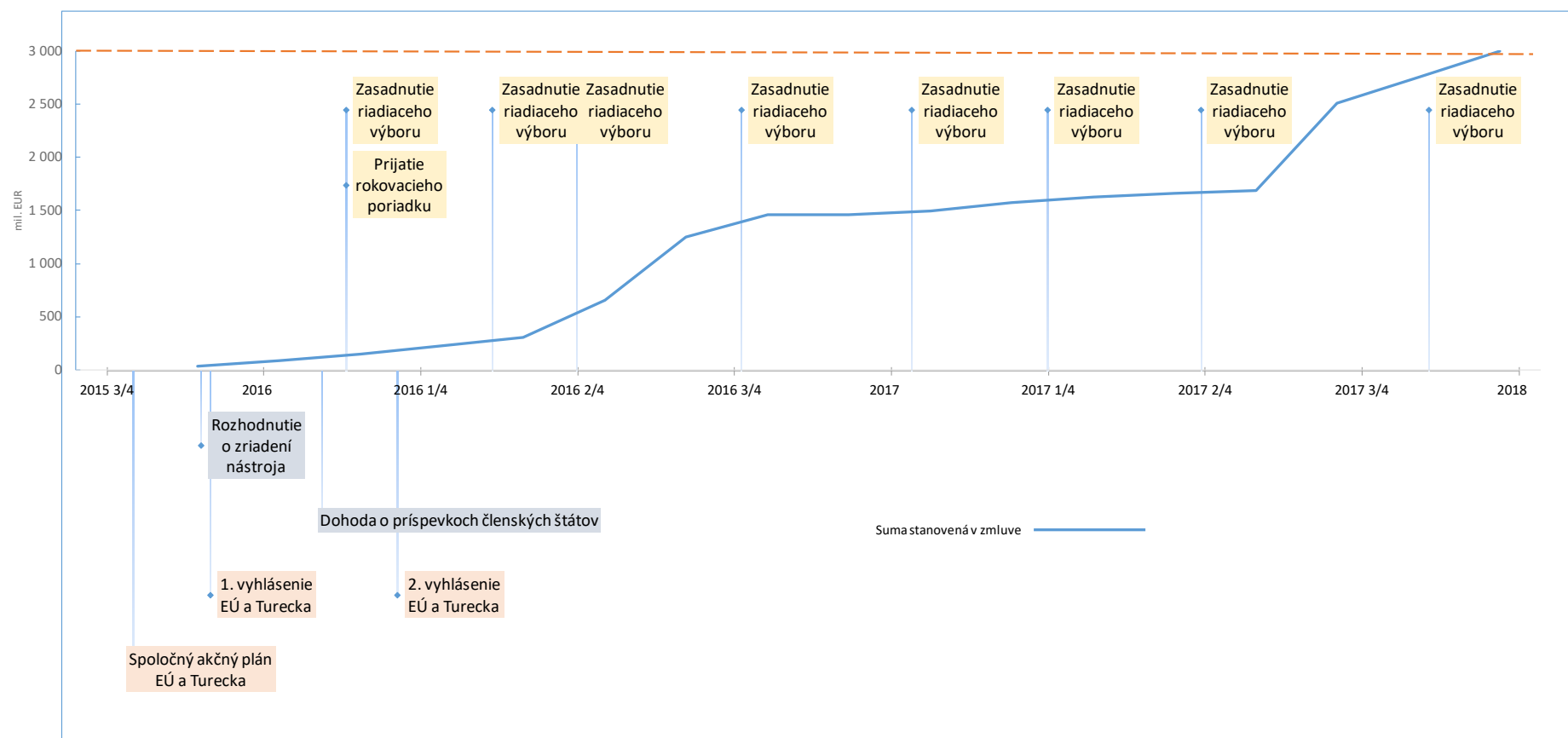
Č.	Názov projektu	Odvetvie	Druh partnera	Konceptia		Vykonávanie		Účinnosť		Stratégia prechodu/ ukončenia operácie
				Relevantnosť	Včasnosť	Rozpočet	Vytvorené výstupy	Dosiahnuté výsledky		
1	Núdzová záchranná sociálna sieť (ESSN) je viacúčelový systém prevodu hotovosti na riešenie každodenných potrieb utečencov v Turecku	Základné potreby	Agentúra OSN							
2	Poskytovanie ochrany a trvalých riešení utečencom a žiadateľom o azyl v Turecku (Výsledok 1: kontrola)	Ochrana	Agentúra OSN							Neuplatňuje sa
	Poskytovanie ochrany a trvalých riešení utečencom a žiadateľom o azyl v Turecku (Výsledky 2 až 4: registrácia a ochranné činnosti)									
3	Poskytnutie podmieneného prevodu hotovosti na vzdelávanie s cieľom zvýšiť zápis detí utečencov do škôl a zlepšiť ich dochádzku	Vzdelávanie – ochrana	Agentúra OSN					Nie je dostupné		
4	Podpora poskytovania prispôbenej zdravotnej starostlivosti sýrskym utečencom, pri ktorej sa zohľadňuje hľadisko kultúrneho pôvodu	Zdravotná starostlivosť	Agentúra OSN							
5	Poskytovanie životne dôležitej primárnej zdravotnej starostlivosti najzraniteľnejším skupinám obyvateľstva a posilnenie ich odolnosti prostredníctvom podpory duševného zdravia a psychologickéj podpory, rehabilitačných činností a podpory zameranej na ochranu osôb, ktoré prežili násilie založené na rodovej príslušnosti	Zdravotná starostlivosť – ochrana	MMVO							
6	Uľahčenie prístupu utečencov k zdravotníckym službám a psychologicko-sociálnym službám	Zdravotná starostlivosť	MMVO							
7	Núdzová humanitárna reakcia v prospech sýrskych utečencov v Turecku	Vzdelávanie – ochrana	MMVO							
8	Zmiernenie rizík hlavných obáv v súvislosti s ochranou utečencov prostredníctvom cielených informačných kampaní, posilnenia systémov postúpení a poskytovania špecializovanej pomoci na účely ochrany	Ochrana	MMVO							
9	Multilaterálny a multisektorový mechanizmus reakcie na zlepšenie prístupu najzraniteľnejších sýrskych aj nesýrskych utečencov v Turecku vrátane osôb so zdravotným postihnutím k inkluzívnym a kvalitným službám (mestá Izmir a Istanbul)	Zdravotná starostlivosť	MMVO							
10	Podpora prístupu žien a dievčat ako najzraniteľnejších utečencov k službám týkajúcim sa sexuálneho a reprodukčného zdravia a sexuálneho a rodovo motivovaného násillia	Zdravotná starostlivosť – ochrana	Agentúra OSN							

Relevantnosť	Čas	Rozpočet	Výstupy	Účinky	Prechod
Uspokojivá	Bez predĺženia	Využilo sa viac ako 80 %	Úplne dosiahnuté	Úplne dosiahnuté	Realizovaný
Zväčša uspokojivá	Predĺžené bez dosahu na činnosti	Nevzťahuje sa	Väčšina dosiahnutá	Väčšina dosiahnutá	Odsúhlasený
Zväčša neuspokojivá	Nevzťahuje sa	Malé využitie rozpočtu	Väčšina nedosiahnutá	Väčšina nedosiahnutá	Rokuje sa
Neuspokojivá	Predĺžené s dosahom na činnosti	Poskytli sa aj ďalšie prostriedky	Nedosiahnuté	Nedosiahnuté	Plány nestanovené

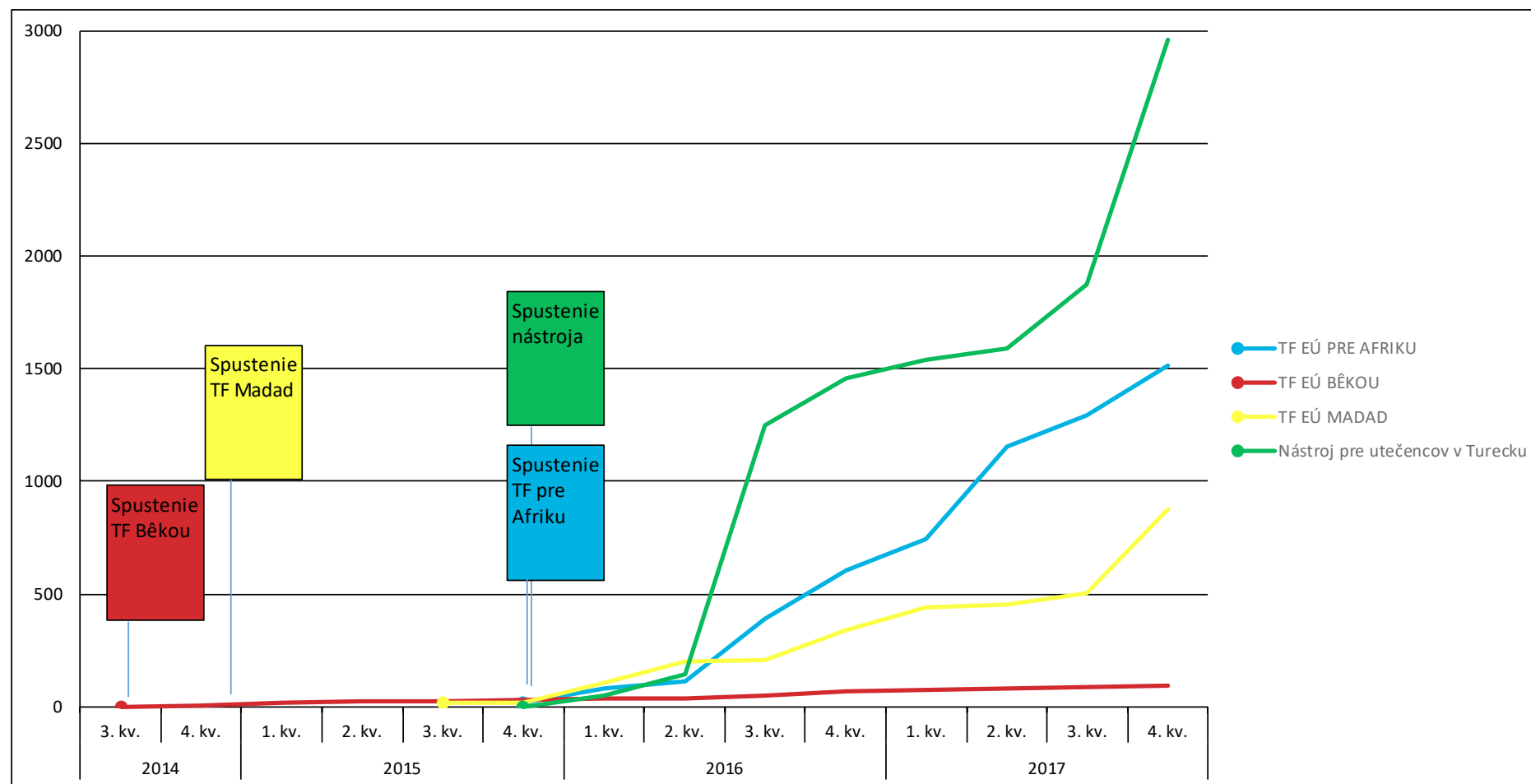
Zdroj: EDA.

PRÍLOHA IV**Zoznam rozhovorov v rámci auditu vykonaných v Turecku v roku 2018**

Návštevy	Názov navštíveného subjektu
22. januára	Delegácia EÚ, veľvyslanec, kancelária ECHO
22. januára	Svetový potravinový program (WFP)
23. januára	Spoločný útvar riadenia ESSN
23. januára	Svetová zdravotnícka organizácia (WHO)
23. januára	Ministerstvo zdravotníctva
24. januára	Ministerstvo rodiny a sociálnej politiky
24. januára	Populačný fond OSN (UNFPA)
24. januára	Ministerstvo vnútra – generálne riaditeľstvo pre riadenie migrácie (GR MM)
24. januára	Medzinárodný lekársky zbor
24. januára	Minister národného školstva
25. januára	Vysoký komisár Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR)
25. januára	Rozvojová banka KfW
25. januára	Svetová banka
25. januára	Úrad pre riadenie katastrof a núdzových situácií (AFAD)
25. januára	Detský fond OSN (UNICEF)
25. januára	Handicap International
25. januára	Populačný fond OSN (UNFPA)
25. januára	Kancelária ECHO v Istanbule
26. januára	Príjemcovia CTE a ESSN
26. januára	Nadácia sociálnej pomoci a solidarity (SASF)
26. januára	Médecins du Monde
26. januára	Svetová zdravotnícka organizácia (WHO)
29. januára	Centrum služieb Tureckého Červeného polmesiaca
29. januára	Vysoký komisár Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR)
29. januára	Nadácia sociálnej pomoci a solidarity (SASF)
30. januára	Príjemcovia CTE a ESSN
30. januára	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
30. januára	Kancelária ECHO v Gaziantepe

Najdôležitejšie dátumy a udalosti súvisiace s nástrojom

Zdroj: EDA.

PRÍLOHA VI**Rýchlosť uzatvárania zmlúv v rámci nástroja v porovnaní s trustovými fondmi EÚ (v mil. EUR)**

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

Zložitosť pomoci EÚ pre utečencov v Turecku – príklad zo vzdelávacieho sektora

Zdroj financovania	Platobný nástroj	Neformálne vzdelávanie	Príprava na zimu a poukážky na základné potreby	Ochrana detí	Podmienečný prevod hotovosti na vzdelávanie	Autobusová doprava do školy	Odborná príprava a zamestnanie učiteľov	Lekcie tureckého jazyka	Rané detstvo	Vysokoškolské vzdelávanie a odborná príprava	Školská infraštruktúra	Vybavenie škôl a učebné materiály	Udržateľná energia pre školy	Iné (napr. inštitucionálna podpora)	
Nástroj pre utečencov v Turecku	Nástroj – ECHO	● ● ●	● ● ●	● ●	●	●									
	Nástroj – fond MADAD	●		● ● ●	●	● ● ●	● ● ●	● ● ● ●	●	● ● ● ●	● ● ●	● ● ● ●	●	● ● ●	
	Nástroj – IPA	●		●		●	●	●			● ● ●	● ● ● ●		●	
Financovanie z EÚ (mimo nástroja)	MADAD mimo nástroja	●		●			●	●			●			●	
	IPA mimo nástroja			●			●			●				●	
Členské štáty EÚ (mimo nástroja)	Nemecko ako príklad	●		● ●			● ● ●	●		●	●	●		●	

●

MNŠ

●

UNICEF

●

UNHCR

●

Svetová banka

●

KfW

●

Concern Worldwide

●

DAAD

●

Spark

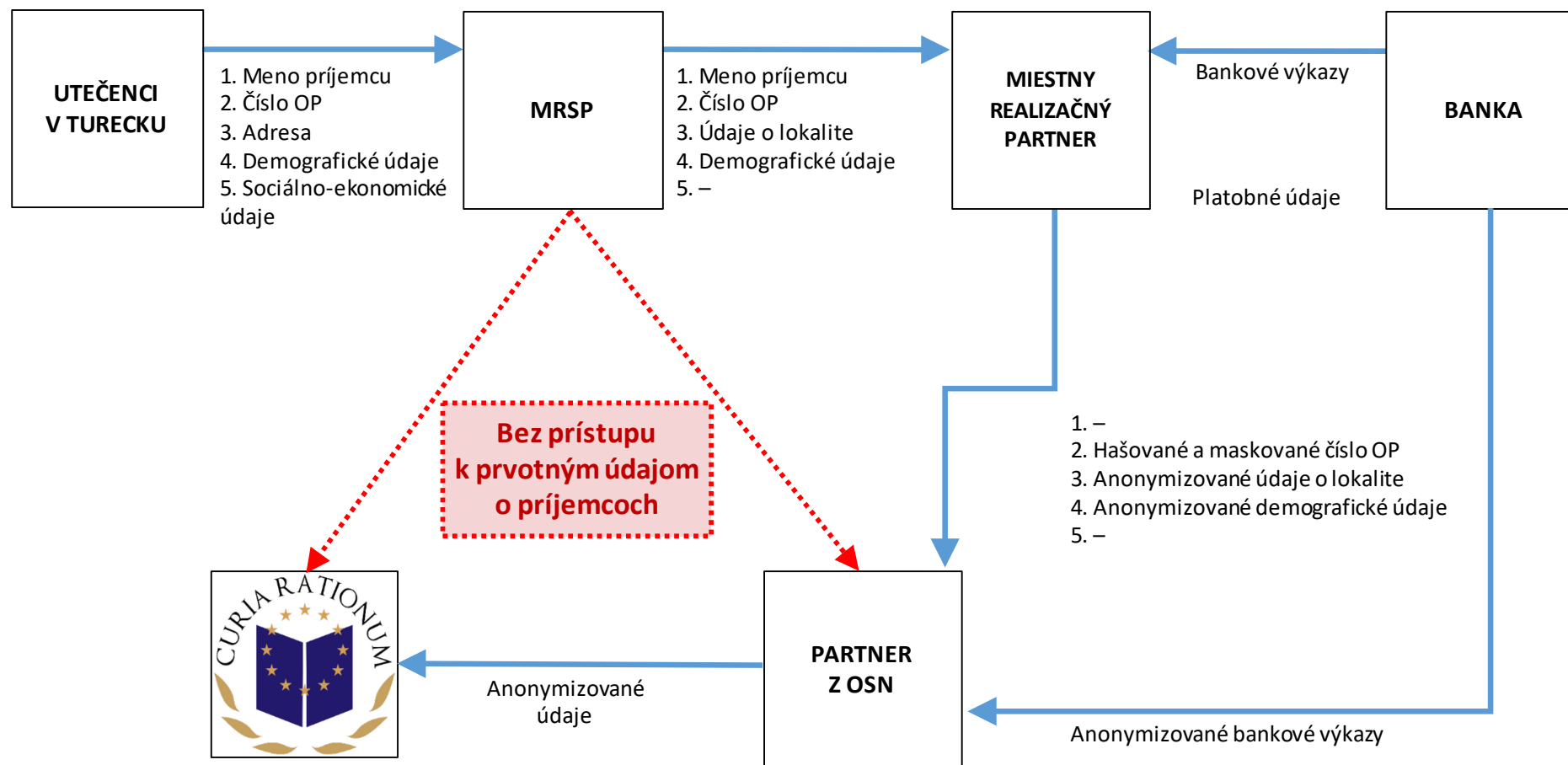
●

IOM

●

GIZ

Zdroj: EDA.

Tok údajov o príjemcoch ESN a obmedzenie prístupu k týmto údajom

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV
„NÁSTROJ PRE UTEČENCOV V TURECKU: UŽITOČNÁ POMOC,
NO NA ZABEZPEČENIE OPTIMÁLNEJ HODNOTY ZA VYNALOŽENÉ PROSTRIEDKY
JE POTREBNÉ VYKONAŤ ISTÉ ZLEPŠENIA“

ZHRNUTIE

III. Nástroj je ústrednou témou vyhlásenia EÚ a Turecka z marca 2016. Vyhlásenie EÚ a Turecka pomohlo vyriešiť akútnu migračnú krízu, ktorá značne zaťažila Európsku úniu koncom roka 2015 a začiatkom roka 2016. Po dosiahnutí dohody na vyhlásení EÚ a Turecka sa tok utečencov prichádzajúcich na grécke ostrovy zastavil takmer zo dňa na deň a počet úmrtí pri nezákonnom prekročení hraníc klesol o viac než 95 %.

Nástroj je jedinou zložkou vyhlásenia, ktorá sa začala okamžite uplatňovať a za uplynulé dva roky vykazovala konzistentné výsledky, čím sa potvrdzuje schopnosť EÚ plniť svoje záväzky, ktoré sú hmatateľné a viditeľné tak pre politických činiteľov, ako aj pre širokú verejnosť. V priebehu uplynulého dva a pol roka sa nástroj sa stal hlavnou iniciatívou EÚ a vzorom vykonávania koordinovanej pomoci EÚ v kontexte vytváranej migračnej politiky EÚ.

Nástroj umožnil rýchlo zmobilizovať 3 miliardy EUR v rámci pomoci EÚ a členských štátov pre utečencov v Turecku za použitia jestvujúcich nástrojov EÚ koordinovaným spôsobom. Počas politicky nestabilného obdobia charakterizovaného aj neúspešným pokusom o puč v Turecku boli vyčlenené a zmluvne viazané 3 miliardy EUR, z ktorých sa v priebehu 20 mesiacov vyplatili takmer 2 miliardy EUR, a to v plnom súlade s procedurálnym a právnym rámcom EÚ.

Komisia by chcela zdôrazniť, že pri väčšine projektov sa dosiahli očakávané výstupy>: Najväčší projekt, t.j. núdzová záchraná sociálna sieť (ESSN), ktorého podiel na pridelených finančných prostriedkoch predstavuje 76 %, uspokojivo dosiahol svoje ciele. Okrem toho Komisia konštatuje, že v rámci kontrolovaného obdobia sa ukončili len dva projekty, pretože väčšinu projektov bolo treba predĺžiť najmä z dôvodu veľmi náročných podmienok.

IV. Komisia konštatuje, že obe prioritné oblasti boli skutočne naprogramované a že zásahy v rámci komunálnej infraštruktúry sa nemohli zrealizovať z dôvodu nedostatočnej zrelosti konkrétnych projektov, ktoré Turecko predložilo na financovanie.

V. Komisia zastáva názor, že podporou činností podobného druhu prostredníctvom paralelných nástrojov sa umožnila komplementárnosť bez vytvárania duplicití alebo prekryvania, pričom Komisia mohla vďaka tomu urýchliť svoje reakcie, keďže rôzne nástroje sa mobilizovali v rôznom čase.

Nástroj je koordinačným mechanizmom, ktorý sa zameriava na koordinovanie mobilizácie zdrojov z rozpočtu EÚ a členských štátov, a umožňuje *súbežne* mobilizovať jestvujúce nástroje.

VI. Komisia by chcela zdôrazniť aj ďalšie príklady komplementárnosti: jedným z príkladov v oblasti vzdelávania je mobilizácia priameho grantu pre ministerstvo národného školstva *súbežne* s podmieneným prevodom hotovosti na vzdelávanie. V tomto sektore sa pomocou podpory poskytovanej na formálne vzdelávanie v podstate riešili ekonomické prekážky prístupu k vzdelávaniu na školách a vytváral sa alternatívny obsah vzdelávania pre deti, ktoré nenavštevujú školu.

V sektore zdravotníctva koordinačné úsilie viedlo k postupnej integrácii kliník prevádzkovaných MMVO do systému zdravotných stredísk pre migrantov pod vedením ministerstva zdravotníctva.

V rámci druhej tranže by prechod ESSN mal byť doplnený o prispôsobenú sociálno-ekonomickú podporu nad rámec komplexného profilovania príjemcov ESSN.

VII. Komisia by chcela zdôrazniť, že v nadväznosti na odporúčanie EDA v predchádzajúcej správe o audite sú rozpočty v súčasnosti systematicky analyzované pri posudzovaní návrhov.

Toto hodnotenie je od konca roku 2017 adekvátne zohľadnené v povinnej orientačnej schéme, ktorá sa musí vyplniť pred schválením akéhokoľvek grantu. Projekty, ktoré boli súčasťou vzorky pre túto správu, boli schválené pred koncom roka 2017.

Komisia je viazaná súčasnými ustanoveniami rámcovej dohody FAFA¹, ktorými sa stanovujú jednoznačné úrovne preddavkov a nepriamych nákladov až do výšky 7 %. Keďže agentúra OSN celkovo znížila svoje nepriame náklady na podporu zo 7 % na 6,5 %, znížili sa aj nepriame náklady na podporu pri druhej dohode o ESSN. Komisia naďalej vyzýva partnerov, aby znížili úroveň nepriamych nákladov na hotovostné operácie veľkého rozsahu, no takéto zníženie je možné len v prípade, ak s ním partner súhlasí.

VIII. Vzhľadom na skutočnosť, že Komisia nemôže priamo uzatvárať zmluvy s vládnymi subjektmi, zmluvný vzťah medzi Komisiou a medzinárodnou organizáciou je v súlade s FAFA. Údaje nie sú poskytované Komisii priamo, ale prostredníctvom partnera na účely monitorovania.

Komisia uznáva, že partneri nemali plný prístup k údajom o príjemcoch z dôvodu právnych obmedzení, ktoré súvisia s právnymi predpismi o ochrane údajov. Zaviedli však čo najúčinnnejšie systémy, aké boli vzhľadom na tieto obmedzenia možné.

V prípade ESSN ako programu hotovostnej pomoci je vykonávanie účinných kontrol možné vďaka údajom, ktoré sa partnerom poskytujú prostredníctvom miestneho realizačného partnera.

A napokon partneri a Komisia sa naďalej snažia presadiť u tureckých orgánov lepší prístup k údajom. V uplynulých mesiacoch sa v tejto oblasti dosiahol pokrok, pričom partnerom bol napríklad udelený prístup k finančnej platforme.

IX. Ukazovatele a ciele sa v súčasnosti finalizujú a verejné vykazovanie malo len obmedzený rozsah vzhľadom na skutočnosť, že monitorovanie nástroja bolo stále v pilotnej fáze.

Právny rámec nástroja vyžaduje od Komisie, aby podávala správy len o výsledkoch nástroja. Komisia na účely podávania správ o svojej celkovej pomoci Turecku využíva iné nástroje.

X. Je dôležité zohľadniť zábery, zložitosť a bezprecedentný rozsah projektov. Zmeny v časovom rámci, rozpočte alebo výstupoch/výsledkoch predstavujú úpravy, ktoré sú potrebné na dosiahnutie cieľov.

ESSN, ako najväčší projekt, ktorého podiel na pridelených finančných prostriedkoch predstavuje 76 %, uspokojuvým spôsobom dosiahol svoje ciele. Rýchle zvýšenie rozsahu tohto projektu, ako aj jeho efektívnosť z hľadiska dosahu na obyvateľstvo, zostávajú bezprecedentné.

XI. Komisia akceptuje všetky odporúčania.

Štvrtá zarážka: Keďže nákladová efektívnosť ESSN a CCTE je už podľa humanitárnych štandardov na veľmi vysokej úrovni, Komisia bude rokovať so svojimi partnermi o najnižších možných nepriamych nákladoch (pozri bod VII vyššie a odporúčanie 4 písm. a)).

Piata zarážka: Komisia bude naďalej pracovať s tureckými orgánmi na zlepšení prevádzkového prostredia pre (M)MVO v Turecku.

ÚVOD

¹ FAFA: finančná a administratívna rámcová dohoda podpísaná Európskym spoločenstvom a Organizáciou Spojených národov v roku 2003.

7. Komisia by chcela zdôrazniť, že nástroj má dve tranže, ktoré sa majú naprogramovať a zazmluvniť v obdobiach rokov 2016 – 2017 a 2018 – 2020. To znamená, že stratégie prechodu a ukončenia nástroja by sa mali posudzovať s prihliadnutím na existenciu druhej tranže.

10. Komisia poznamenáva, že členovia Európskeho parlamentu sú prizývaní na zasadnutia riadiaceho výboru a pravidelne sa ich zúčastňujú, čím sa zabezpečí väčšia zodpovednosť za nástroj.

PRIPOMIENKY

19.

c) Komisia konštatuje, že potreby nesýrskych utečencov sa zohľadnili v rámci obidvoch zložiek nástroja na základe prístupu „jeden utečenec“, ktorý nevytvára diskrimináciu voči osobám inej štátnej príslušnosti/pôvodu.

Rámček 1 – ESSN: inovatívny návrh projektu na riešenie potrieb utečencov

Komisia by chcela zdôrazniť inovatívnu a ambicióznou povahu projektu ESSN, ktorý má dosah na viac než 1,3 milióna príjemcov, a preto uspokojuvým spôsobom dosiahol svoje ciele.

28.

a) Komisia by chcela potvrdiť, že príslušné projekty boli zazmluvnené v súlade so súčasným právnym rámcom.

32. Komisia zastáva názor, že podporou činností podobného druhu prostredníctvom paralelných nástrojov sa umožnila komplementárnosť bez vytvárania duplicit alebo prekryvania. Komisii tak umožnila urýchliť svoje reakcie, keďže sa v rôznych časoch mobilizovali rôzne nástroje, čo je pri zásahoch v núdzových situáciách mimoriadne dôležité.

Okrem toho využívanie rôznych nástrojov s rôznymi realizačnými partnermi na vykonávanie podobných činností v tých istých sektoroch s rovnakým cieľom vyplýva zo samotnej povahy nástroja ako mechanizmu na koordinovanie viacerých nástrojov EÚ.

Rámček 3 – Príklady podobných činností financovaných prostredníctvom rôznych nástrojov

Vzdelávanie

Komisia by chcela zdôrazniť skutočnosť, že napriek zložitosti riadenia a koordinácie nedošlo k žiadnemu prekryvaniu alebo duplicitám.

Ochrana

Prvá zarážka: Komisia sa domnieva, že príklad uvedený EDA v skutočnosti zdôrazňuje účinnosť koordinačného mechanizmu. Útvary Komisie medzi sebou úzko spolupracovali s cieľom zabezpečiť, aby mal partner k dispozícii náležité financovanie pre správny druh činností, čo je lepšie než projekt s dvojnásobným financovaním.

Druhá zarážka: V zmysle svojho mandátu obsahuje výsledkový rámec nástroja výlučne projekty financované z nástroja.

33. Komisia by chcela zdôrazniť, že podporou činností podobného druhu prostredníctvom paralelných nástrojov sa umožnila komplementárnosť bez vytvárania duplicit alebo prekryvania, pričom Komisia mohla vďaka tomu urýchliť svoje reakcie, keďže rôzne nástroje sa mobilizovali v rôznom čase.

Nástroj je koordinačným mechanizmom, ktorý sa zameriava na koordinovanie mobilizácie zdrojov z rozpočtu EÚ a z členských štátov, a umožňuje *súbežne* mobilizovať jestvujúce nástroje. Správa neidentifikovala žiadne duplicity alebo prekryvanie, a preto Komisia dospela k záveru, že koordinácia prostredníctvom nástroja bola účinná.

34. Komisia sa snažila zabezpečiť maximálnu komplementárnosť vo všetkých sektoroch. Okrem zdravotníctva možno ako príklad spomenúť mobilizáciu priameho grantu vo vzdelávaní zo strany GR NEAR spolu s podmieneným prevodom hotovosti na vzdelávanie zo strany GR ECHO.

Návrh spoločných vykonávacích plánov by bol časovo veľmi náročný, čo by sťažilo splnenie cieľa, ktorým bola rýchla mobilizácia zdrojov. Podmienky v Turecku v roku 2016 a obrovské nedostatky v reakcii vyústili do potreby sústrediť sa na rýchlosť v dosahovaní výsledkov, a nie na samotný proces.

Komisia sa bude usilovať o zlepšenie komplementárnosti a súdržnosti humanitárnej a nehumanitárnej pomoci.

35. Komisia by chcela zdôrazniť tieto body:

i) Prechod a ukončenie humanitárnej pomoci sú plne začlenené do stratégie pre druhú tranžu nástroja. O druhej z uvedených možností sa diskutuje predovšetkým na úrovni politiky/sektora, a nie na úrovni projektu. Komisia konala na základe záväzku prijatého vo vyhlásení EÚ a Turecka z 18. marca 2016, ktorý podporila Rada v júni 2018 s tým, že sa uskutoční aj druhá tranža, v dôsledku čoho bude realizácia prebiehať aj v období po roku 2018.

ii) Riadiaci rámec je dokument týkajúci sa interného plánovania a jeho cieľom je uľahčiť monitorovanie realizácie. Ide o živý dokument, ktorý sa prispôbuje meniacim sa okolnostiam v teréne. Riadiaci rámec jednoznačne identifikuje riziká v danom kontexte, ktoré by mohli ohroziť realizáciu a prechod. Mnohé z nich skutočne nastali a spôsobili oneskorenie tohto procesu, a to aj napriek zmierňujúcim opatreniam, ktoré prijala Komisia a jej partneri.

iii) Prechod je možný až vtedy, keď projekty dosiahnu dostatočnú zrelosť. Táto situácia nenastala vo väčšine projektov v priebehu prvých 18 mesiacov, keď sa väčšina z nich len začala zavádzať. To platilo najmä v prípade hlavných projektov.

Rámček 4 – Príklady dobrých a slabých stratégií prechodu projektov

Piaty odsek: Projekt ESN je financovaný až do začiatku roka 2019 (v závislosti od jeho zavedenia a od výmenného kurzu). Prechod vyžaduje určitú úroveň zrelosti projektu a schopnosti účastníkov, ktorí sa budú podieľať na odovzdaní. Pri skorom prechode by mohlo vzniknúť riziko neusporiadaného ukončenia s potenciálnym narušením poskytovania pomoci. Diskusie o prechode a ukončení už prebiehajú a sú naplánované v rámci programu FRIT II.

38.

a) V nadväznosti na nedávnu audítorskú správu Komisia podnikla kroky s cieľom zabezpečiť, aby sa analýza rozpočtových nákladov vykonala dôsledne a komplexne pre všetky návrhy projektov. Okrem povinnej orientačnej schémy jednotný formulár obsahuje od konca roku 2017 aj nové pole, v ktorom sú priame náklady na projekty rozdelené na prevádzkové náklady a náklady na podporu. Projekty zahrnuté v skúmanej vzorke tejto správy boli schválené pred koncom roku 2017.

b) Komisia by chcela zdôrazniť, že náklady na príjemcu závisia pri väčšine projektov od kontextu a od konkrétneho prípadu. Z tohto dôvodu je analýza nákladov a uplatňovanie kvantitatívnych referenčných hodnôt zložitá, pričom porovnávací analýza nemusí byť vždy relevantná vzhľadom na povahu a vývoj poskytovanej služby, existujúce administratívne prekážky a transformáciu obchodného modelu.

Komisia súhlasí, že stanovenie referenčných hodnôt pre rozpočty je zložitá.

Terénni experti a administratívni pracovníci posudzujú nákladovú efektívnosť projektov súhrnným spôsobom.

Vzhľadom na skutočnosť, že každý projekt vychádza z konkrétneho posúdenia potrieb platných v danom čase a na danom mieste, Komisia vypracúva posúdenia, ktoré sú špecifické pre jednotlivé projekty, ale porovnávací analýza jednotlivých návrhov nemusí byť vždy relevantná.

Rámček 5 – Príklady nedostatočného posúdenia odôvodnenosti nákladov

Prvý odsek: Pozri odpovede na bod 38 písm. a).

Druhý odsek: V tomto konkrétnom projekte nemožno náklady na príjemcu porovnávať medzi jednotlivými grantmi, pretože poskytované služby boli veľmi odlišné. Povaha poskytovaných služieb sa pôvodne vyvinula zo služieb primárnej zdravotnej starostlivosti poskytovaných značnému počtu príjemcov až na pooperačnú a fyzickú rehabilitačnú starostlivosť pre menší počet príjemcov.

Obchodné modely jednotlivých projektov sa tiež líšia: v tomto prípade model partnera, ktorý sa zameriaval na integráciu služieb primárnej aj sekundárnej zdravotnej starostlivosti v rámci toho istého zariadenia, umožnil znížiť niektoré náklady na podporu, zatiaľ čo ostatné projekty v oblasti zdravotníctva podporovali rôzne zariadenia prispôsobené rôznym službám zdravotnej starostlivosti, a preto v ich prípade boli náklady na podporu vyššie.

40. Komisia je viazaná ustanoveniami FAFA týkajúcimi sa úrovne podrobnosti, ktorú môže vyžadovať od svojich partnerov. Zmena podmienok FAFA podlieha dohode medzi partnermi a Komisia ju nemôže jednostranne presadiť. Komisia napriek tomu trvala na získavaní ďalších informácií, a to nielen pokiaľ ide o transfery určené realizačným partnerom. To sa uskutočnilo v kontexte slovného opisu nákladov.

Treba tiež poznamenať, že humanitárne projekty realizované OSN sa vykonávajú pod nepriamym riadením na základe pilierového posúdenia.

42. ESSN je interným referenčným kritériom, pričom kľúčové otázky počas rokovaní o jeho prijatí slúžili ako podklad pre metodický pokyn Komisie k hotovostným prevodom, ktorý sa v rôznej miere uplatňoval vo všetkých ďalších programoch hotovostnej pomoci veľkého rozsahu. Kontext Turecka je veľmi špecifický najmä z dôvodu rozsahu jeho operácií, ktorý výrazne prevyšuje prahovú hodnotu 10 miliónov EUR uvedenú v metodickom pokyne pre hotovostné prevody veľkého rozsahu.

43. Pri väčšine humanitárnych a rozvojových projektov na celom svete sa príspevok národných vlád v rámci ich existujúcich systémov neposudzuje vo vzťahu k rozpočtu na konkrétne projekty, ale sa považuje za súčasť dostupnej infraštruktúry pre realizáciu projektov.

Pokiaľ ide o prechod, príspevky národnej vlády a prevzatie nákladov sú vítané. Príspevky darcov by sme nemali spochybňovať.

44.

a) Komisia sa bude snažiť o zníženie nepriamych nákladov na hotovostné projekty, ako sa už uvádza v metodickom pokyne k hotovostným prevodom (pozri aj bod VII súhrnu a odporúčanie 4 písm. a)).

Komisia s partnerom rokovala o úrovni nepriamych nákladov na tento projekt, ako sa uvádza v príslušnej dokumentácii. Nemôže však o tejto úrovni rozhodnúť jednostranne. Keďže podľa ustanovení dohody FAFA môže úroveň nepriamych nákladov dosiahnuť maximálne 7 %, pričom podľa interných predpisov partnera, ktoré môže zmeniť len jeho výkonná rada, by sa nepriame náklady mali stanoviť na úrovni 7 % a 6,5 % od konca roku 2017, priestor na vyjednávanie bol obmedzený.

b) Je potrebné zdôrazniť pridanú hodnotu miestnych partnerstiev, pretože bola základným predpokladom úspechu projektu. Platforma vytvorená miestnymi partnermi zabezpečuje dôležité

aspekty súvisiace so zodpovednosťou vo vzťahu k dotknutej populácii, pričom umožňuje sledovať a včas informovať príjemcov. Platforma je tiež nástrojom, ktorý slúži na poskytovanie informácií príjemcom o ich špecifickej situácii v prípade zistenia abnormalít pri platbe.

Percento poplatku platformy, ktoré si účtuje partner zodpovedný za jej správu, je bežným postupom v prípade programov hotovostných prevodov, na ktorých sa zúčastňuje agentúra OSN. Ak by sa rovnaké poplatky účtovali v rámci programu CCTE, išlo by o duplicitu financovania: tento poplatok nebol zahrnutý do CCTE práve preto, že pre Komisiu by bolo neakceptovateľné platiť za tú istú službu dvakrát.

c) Na vyjednanie nižších úrovní preddavkov sa vynaložilo maximálne úsilie, ale partneri ich neprijali, pričom o týchto úrovniach nie je možné rozhodnúť jednostranne. Komisia je viazaná ustanoveniami dohody FAFA.

45. Komisia by chcela znovu zdôrazniť význam flexibility pri realizácii projektov, aby partneri mohli zabezpečiť plnenie v teréne napriek právnym/administratívnym alebo prevádzkovým prekážkam, ktoré môžu vzniknúť. Predĺženia bez ďalších nákladov nemusia nevyhnutne znamenať oneskorenia ako také, ale sú mechanizmom na zabezpečenie a prispôbenie plnenia za okolností, ktoré sú v mnohých prípadoch nepriaznivé a náročné. Bez takýchto predĺžení môže byť dosiahnutie cieľov vážne narušené, čo môže viesť k plytvaniu zdrojmi, a teda neefektívnosti.

Predĺženia projektov neovplyvňujú účinnosť projektu systematicky a ani neznižujú výšku finančných prostriedkov, ktoré sú k dispozícii konečným príjemcom. Pokiaľ ide o kontrolované projekty s predĺženou dĺžkou trvania, tieto predĺženia boli dôkladne monitorované. Predĺženia môžu mať neutrálny, ale aj pozitívny vplyv na efektívnosť projektov.

Vo všeobecnosti sú dodatočné administratívne náklady, ktoré vzniknú v súvislosti s predĺžením bez ďalších nákladov, minimálne v porovnaní s prínosmi, ktoré sa dosiahnu v prípade, ak partner dostane viac času na realizáciu svojich aktivít v takých ťažkých podmienkach, kde sú prekážky v mnohých prípadoch mimo jeho pôsobnosti. Okrem toho dohodnuté predĺženie sa neprenesie do zvýšených administratívnych nákladov kumulatívne, pretože štruktúra na začiatku projektu ešte nemusí byť úplná.

46. Komisia by chcela poukázať na skutočnosť, že je dôležité presvedčať partnerov, aby si zvolili ambiciózne ciele, a pomôcť im pri ich dosahovaní. Táto situácia nastala u väčšiny projektov, pričom ciele boli do veľkej miery splnené, aj keď v niektorých prípadoch oneskorene.

Komisia sa domnieva, že v prípade, ak by partnerom bolo umožnené zvoliť si menej ambiciózne ciele, ich motivácia na zlepšenie by bola malá. Pre partnerov je rovnako dôležité vedieť, že v prípade, ak si latku nastaví príliš vysoko, nebudú sankcionovaní, ale budú môcť vykonať potrebné zmeny v záujme dosiahnutia svojich cieľov.

Rámček 6 – Príklady oneskorení a ťažkostí pri realizácii projektov

Projekt 2 – Poskytovanie ochrany a trvalých riešení utečencom a žiadateľom o azyl v Turecku

Komisia súhlasí s tým, že partner čelil viacerým administratívnym a technickým problémom počas realizácie projektu. Komisia by takisto chcela zdôrazniť zámery a význam projektu, keďže overovací proces v takomto rozsahu bol bezprecedentný, s pravdepodobnou nutnosťou dlhšieho času a vyšších zdrojov.

Rýchlosť začatého overovania sa postupom času zvyšovala. Na začiatku projektu bol denný počet rozhovorov približne 10 až 15, pretože prijatí zamestnanci ešte nemali skúsenosti. Postupom času zamestnanci získali v rámci projektu skúsenosti a jeho realizácia sa zrýchlila. V súčasnosti sa tento počet zvýšil na 20 až 25 rozhovorov.

To viedlo k zvýšeniu počtu overených ľudí z približne 1 milióna v čase auditu na 1,82 milióna v júli 2018.

Projekt 10 – Podpora žien a dievčat ako najzraniteľnejších utečencov

Komisia sa už s ministerstvom zdravotníctva dohodla na jednoznačnom procese prechodu s cieľom plne integrovať bezpečné priestory pre ženy a dievčatá do siete zdravotných stredísk pre migrantov.

51. Prístup k osobným údajom príjemcov je súčasťou širšej diskusie o pravidlách ochrany údajov. V usmerneniach Komisie pre partnerov v súvislosti s hotovostnými prevodmi veľkého rozsahu sa stanovuje potreba zaviesť záruky týkajúce sa ochrany všetkých osobných údajov, ktoré budú rešpektovať medzinárodné a vnútroštátne právne predpisy v oblasti ochrany údajov.

52. Komisia uznáva existenciu nedostatkov v prístupe k osobným údajom (meno príjemcu), ale chcela by zdôrazniť, že napriek chýbajúcemu prístupu k menám príjemcov partneri dokázali vytvoriť účinné mechanizmy kontroly (pozri odpoveď na bod VIII). Okrem toho partneri získali autonómny prístup do portálu banky a vytvorili systém jedinečnej identifikácie na zníženie rizika vzniku nesprávnych záznamov (meno a identifikačné číslo každého príjemcu bolo nahradené jedinečným číslom vygenerovaným miestnym realizačným partnerom).

54. V čase auditu bol výsledkový rámec nástroja ešte len v štádiu vývoja a Komisia v ňom naďalej pokračuje. Preto výsledkový rámec nemá žiadne základné nedostatky, ale len dočasné problémy, ktoré sa postupne riešia.

a) Komisia poznamenáva, že v čase auditu bol výsledkový rámec stále v štádiu vývoja. Ukazovatele a ciele sa v súčasnosti finalizujú.

b) Skutočný príspevok nástroja k hlavným ukazovateľom bude ťažké izolovať, čo je však bežný problém pri hodnotení všetkých rozvojových programov.

c) Na výsledkový rámec nástroja sa vzťahuje mandát, ktorý sa týka len pomoci poskytovanej v rámci nástroja.

d) Komisia by chcela doplniť, že dôvodom rozhodnutia nezaradiť ukazovatele ochrany do výsledkového rámca nástroja bolo aj to, že ochrana predstavuje prevažujúci záujem zameraný v konečnom dôsledku na umožnenie prístupu k službám.

e) Komisia by chcela zdôrazniť, že vzhľadom na skutočnosť, že značný počet zásahov financovaných z nástroja sa začal realizovať až v roku 2018, je ťažké podávať správy o výsledkoch uceleným a zmysluplným spôsobom.

f) Výsledkový rámec nástroja bol v roku 2017 v pilotnej fáze a v súčasnosti je predmetom preskúmania, a preto ešte nebol zverejnený.

56. Niektoré projekty stále prebiehajú, v dôsledku čoho ich účinnosť nemožno v tomto štádiu posúdiť v plnej miere. Posúdenie ich výsledkov by malo v danom kontexte zohľadňovať problémy, ktorým museli partneri čeliť počas realizácie.

57. Projekt ESSN má v súčasnosti dosah na viac ako 1,3 milióna utečencov.

Na základe analýzy údajov preskúmania CCTE 1 sa cieľ pre CCTE 2 ešte ďalej zvýšil na 450 000 na základe dôkazov, že CCTE vskutku predstavoval užitočný nástroj s dosahom na deti, ktoré nenavštevujú školu.

60. Komisia by chcela zdôrazniť význam zabezpečenia rýchlej realizácie, pri ktorej bolo vzhľadom na dostupnosť údajov dôležité použiť namiesto sociálno-ekonomických kritérií demografické kritériá. Okrem toho bol systém ESSN navrhnutý tak, aby v čo najväčšej miere napodobňoval ustanovenia vnútroštátneho systému sociálnej ochrany, a preto boli demografické kritériá po dohode s tureckou vládou uprednostnené.

Komisia by tiež chcela zdôrazniť, že podľa štúdií a hodnotení boli pri podobných projektoch chybné zahrnutia resp. vylúčenia v priemere omnoho vyššie.

61. Počiatočná suma (100 TRY) bola stanovená tak, aby nepresiahla dávku, ktorú v záujme sociálnej súdržnosti štandardne dostávajú chudobné turecké rodiny zo štátneho systému sociálnej ochrany (ISAS). Okrem toho je vplyv súčasnej poskytovanej sumy pozitívny, ako sa preukázalo na základe rôznych ukazovateľov výsledkov, ktoré partner monitoruje. Ďalej je potrebné uviesť, že prekrytie medzi príjemcami CCTE a príjemcami ESSN je približne 80 %, čo v konečnom dôsledku pre mnohých ľudí zvyšuje poskytovanú sumu.

V akejkoľvek súvislosti je však potrebné sumu poskytovanú v rámci hotovostných programov porovnávať s pomocou, ktorá sa poskytuje hostiteľským komunitám. Napriek skutočnosti, že poskytovaná suma zaostáva za skutočnými potrebami, v rámci monitorovania po distribúcii sa preukázal jej významný vplyv na ekonomickú situáciu príjemcov, ako aj na ich spotrebu potravín a jednoznačné zníženie výskytu negatívnych vzorcov správania (z hľadiska spotreby potravín a obživy). Ako naznačilo externé posúdenie ESSN 1, príjemcovia zastávajú názor, že pokrytie výdavkov na domácnosť je dôležitejšie než primeranosť poskytovanej sumy.

ZÁVER A ODPORÚČANIA

64. Komisia by chcela zdôrazniť, že pri väčšine projektov sa dosiahli očakávané výstupy. Najväčší projekt, t.j. núdzová záchranná sociálna sieť (ESSN), ktorého podiel na pridelených finančných prostriedkoch predstavuje 76 %, uspokojivým spôsobom dosiahol svoje ciele. Okrem toho Komisia konštatuje, že v rámci kontrolovaného obdobia sa ukončili len dva projekty, pretože väčšinu projektov bolo treba predĺžiť najmä z dôvodu veľmi náročných podmienok.

65. Komisia zdôrazňuje, že obe prioritné oblasti boli skutočne naprogramované a že zásahy v rámci komunálnej infraštruktúry sa nemohli zrealizovať z dôvodu nedostatočnej zrelosti konkrétnych projektov, ktoré Turecko predložilo na financovanie.

Odporúčanie 1 – Lepšie vyhodnotiť potreby utečencov v oblasti komunálnej infraštruktúry a sociálno-ekonomickej podpory

Komisia toto odporúčanie prijíma.

68. Komisia zastáva názor, že podporou činností podobného druhu prostredníctvom paralelných nástrojov sa umožnila komplementárnosť bez vytvárania duplicit alebo prekryvania, pričom Komisia mohla vďaka tomu urýchliť svoje reakcie, keďže rôzne nástroje sa mobilizovali v rôznom čase.

Odporúčanie 2 – Posilniť racionalizáciu a komplementárnosť pomoci

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 3 – Zaviesť stratégiu na prechod od humanitárnej k rozvojovej pomoci

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 4 – Zvýšiť efektívnosť projektov hotovostnej pomoci

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia poznamenáva, že vykonávanie tohto odporúčania nezávisí výlučne od Komisie, ale aj od ochoty partnerov prijať tieto podmienky.

Odporúčanie 5 – V súčinnosti s tureckými orgánmi riešiť potrebu zlepšenia prevádzkového prostredia pre (M)MVO

Komisia toto odporúčanie prijíma.

72. Napriek chýbajúcemu prístupu k menám príjemcov partneri vytvorili účinné mechanizmy kontroly. Partneri, ako aj Komisia, sa budú u tureckej vlády naďalej usilovať o lepší prístup k primárnym údajom s náležitým zohľadnením právneho rámca.

Odporúčanie 6 – Rozšíriť monitorovanie a vykazovanie nástroja pre utečencov v Turecku

Komisia toto odporúčanie prijíma.

- a) Komisia bude naďalej pracovať s tureckými orgánmi na tejto otázke s cieľom zabezpečiť plný prístup k údajom pre realizačných partnerov s náležitým zohľadnením platného právneho rámca.
- c) Komisia poznamenáva, že nástroj nie je určený na koordináciu všetkej pomoci EÚ pre utečencov v Turecku; jeho mandát z hľadiska monitorovania a vykazovania sa týka len pomoci poskytovanej z nástroja. Komisia už v inej súvislosti pripravuje celkovú správu o implementácii finančných prostriedkov vo vzťahu k migračnej kríze, ktorá doplní konkrétne podávanie správ v zmysle nástroja.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	17.10.2017
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	12.7.2018
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	2.10.2018
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	9.11.2018

SK PDF ISBN 978-92-847-1140-6 doi:10.2865/89606 QJ-AB-18-025-SK-N

SK HTML ISBN 978-92-847-1110-9 doi:10.2865/587971 QJ-AB-18-025-SK-Q

Nástroj pre utečencov v Turecku je odpoveďou EÚ na výzvu Európskej rady na poskytnutie značnej dodatočnej sumy financovania na podporu utečencov v Turecku. Ide o mechanizmus na koordináciu a zefektívnenie pomoci od EÚ a jej členských štátov. Pri audite sme preskúmali, či sa prostredníctvom nástroja poskytla účinná podpora pre utečencov v Turecku a zamerali sme sa pri tom na riadenie nástroja a na doposiaľ dosiahnuté výsledky v rámci jeho humanitárnej zložky. Zistili sme, že v náročných podmienkach nástroj pre utečencov v Turecku umožnil rýchlo zmobilizovať 3 mld. EUR a zabezpečiť tak rýchlu reakciu na utečeneckú krízu. Nepodarilo sa však plne dosiahnuť cieľ účinnej koordinácie tejto reakcie. V rámci kontrolovaných projektov sa pre utečencov zabezpečila užitočná pomoc. Väčšina projektov vyprodukovala svoje výstupy, ale v polovici z nich sa ešte nedosiahli očakávané výsledky. Okrem toho sme zistili, že stále existuje priestor na zvýšenie efektívnosti projektov hotovostnej pomoci. Dospeli sme preto k záveru, že nástroj mohol byť účinnejší a za vynaložené finančné prostriedky by bolo možné dosiahnuť viac.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Európska únia, 2018.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.