

Posebno poročilo

Instrument za begunce v Turčiji: koristna podpora, vendar so potrebne izboljšave, da bi dosegli večjo stroškovno učinkovitost

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

REVIZIJSKA EKIPA

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica – , ki mu predseduje članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, ki je tudi poročevalka za to poročilo. Pri reviziji so sodelovali vodja njenega kabineta Katja Mattfolk, ataše v njenem kabinetu Kim Storup, vodilni upravni uslužbenec Alejandro Ballester Gallardo, vodja naloge Cyril Messein ter revizorji Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic in Nikolaos Zompolas.



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

KAZALO

	Odstavek
Kratice in okrajšave	
Povzetek	I–XI
Uvod	1–11
Instrument za begunce v Turčiji	6–9
Usmerjevalni odbor instrumenta	10–11
Obseg revizije in revizijski pristop	12–15
Opažanja	16–63
Instrument je hitro mobiliziral ustrezno podporo, vendar ni bil v celoti uspešen kot mehanizem usklajevanja	16–35
Instrument je ustrezno obravnaval glavne potrebe beguncev, razen potreb, povezanih s komunalno infrastrukturo in socialno-ekonomsko podporo	17–24
Instrument je dosegel svoj cilj, tj. v dveh letih skleniti pogodbe za 3 milijarde EUR	25–29
Instrument je prispeval k boljšemu usklajevanju, vendar racionalizacija in dopolnjevanje pomoči nista bila dosežena sistematično	30–35
Humanitarni projekti so v beguncem v težavnih razmerah pomagali obravnavati njihove osnovne potrebe, vendar niso vedno zagotovili pričakovane vrednosti za denar	36–63
Učinkovitost projektov je mogoče izboljšati	38–47
Pri spremljanju projektov denarne pomoči in merjenju rezultatov so bile ugotovljene pomanjkljivosti	48–54
Revidirani projekti pozitivno vplivajo na begunce, vendar jih polovica še ni dosegla pričakovanih izidov	55–63
Zaključek in priporočila	64–74
Priloga I – Nacionalni prispevki za instrument za begunce v Turčiji	
Priloga II – Instrument za begunce v Turčiji: mehanizem usklajevanja	
Priloga III A – Pregled revidiranih humanitarnih projektov	

Priloga III B – Smotrnost revidiranih projektov

Priloga IV – Seznam revizijskih razgovorov, opravljenih v Turčiji leta 2018

Priloga V – Ključni datumi in dogodki, povezani z instrumentom

Priloga VI – Hitrost sklepanja pogodb v okviru instrumenta v primerjavi s skrbniškimi skladi EU

Priloga VII – Kompleksnost pomoči EU beguncem v Turčiji – primer sektorja izobraževanja

Priloga VIII – Tok podatkov o upravičencih v okviru ESSN in omejitve pri dostopanju do podatkov

Odgovori Komisije

KRATICE IN OKRAJŠAVE

CCTE	pogojno nakazilo sredstev za izobraževanje
DCI	instrument za financiranje razvojnega sodelovanja
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj
EIB	Evropska investicijska banka
ESSN	mreža socialne varnosti v sili
GD ECHO	Generalni direktorat za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči
GD NEAR	Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja
GDMM	generalni direktorat za upravljanje migracij (Turčija)
IcSP	instrument za prispevanje k stabilnosti in miru
(I)NVO	(mednarodna) nevladna organizacija
IPA	instrument za predpristopno pomoč
JAP	skupni akcijski načrt
KfW	banka Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoFSP	ministrstvo za družinsko in socialno politiko (Turčija)
MoNE	ministrstvo za šolstvo (Turčija)
SuTP	Sirci, ki uživajo začasno zaščito
ZN	Združeni narodi

POVZETEK

- I. Instrument za begunce v Turčiji je odziv EU na poziv Evropskega sveta k znatnemu dodatnemu financiranju za podporo beguncem v Turčiji. Gre za mehanizem za usklajevanje in racionalizacijo zneska v višini 3 milijard EUR od EU in njenih držav članic. Podpora zajema humanitarne in nehumanitarne dejavnosti, za katere sta dodeljena zneska 1,4 milijarde EUR oziroma 1,6 milijarde EUR. Cilj instrumenta je izboljšati učinkovitost in dopolnjevanje podpore, ki se zagotavlja beguncem in gostiteljskim skupnostim v Turčiji.
- II. Sodišče je pri reviziji preučilo, ali se z instrumentom uspešno zagotavlja podpora beguncem v Turčiji. Osredotočilo se je na upravljanje prve tranše instrumenta in dosedanje rezultate v okviru njegovega humanitarnega sklopa.
- III. Ugotovilo je, da je instrument za begunce v Turčiji v težavnih razmerah hitro mobiliziral 3 milijarde EUR, in sicer iz proračuna EU in od držav članic EU, s čimer se je omogočil hiter odziv na begunsko krizo. Kljub temu njegov cilj, tj. uspešno usklajevanje odziva, ni bil v celoti dosežen. Revidirani projekti so zagotovili koristno podporo beguncem in večina je dosegla svoje izloške, vendar jih polovica še ni dosegla pričakovanih izidov. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da bi bilo mogoče povečati učinkovitost projektov, ki zagotavljajo denarno pomoč. Zato je prišlo do zaključka, da bi bil instrument lahko uspešnejši in da bi lahko dosegel večjo stroškovno učinkovitost.
- IV. Komisija je na podlagi celovite ocene potreb opredelila prednostne potrebe beguncev. Vendar so ta področja nezadostno obravnavana zaradi nesoglasij med Turčijo in EU glede obravnavanja prednostnih potreb v okviru komunalne infrastrukture in socialno-ekonomske podpore.
- V. Z instrumentom za begunce v Turčiji so se podprle podobne vrste dejavnosti v sektorjih zdravstva in izobraževanja z različnimi instrumenti. Zato je bilo usklajevanje bolj zapleteno in je povzročilo vzporedno uporabo različnih struktur upravljanja za financiranje podobnih projektov.

VI. Čeprav je Sodišče opredelilo nekaj dobrih primerov v sektorju zdravstva, v katerih je Komisija podprla prehod s humanitarne na trajnejšo razvojno pomoč, to dopolnjevanje ni bilo sistematično doseženo.

VII. Ugotovilo je tudi, da je mogoče povečati učinkovitost humanitarnih projektov, ki jih financira instrument. Prvič, Komisija pri reviziji projektnih predlogov ni dosledno in celovito ocenila razumnosti predvidenih stroškov. Drugič, posredni stroški, plačani partnerjem, ki so izvajali obsežne projekte denarne pomoči, so bili visoki, tudi če so bili sicer skladni s pravnim okvirom, raven predplačil pa ni bila usklajena z dejanskimi denarnimi odlivi projektov.

VIII. Komisija je sprejela ustrezne ukrepe za spremljanje humanitarnih projektov. Glavna omejitev je bila, da turški organi niso omogočili dostopa do podatkov o upravičencih v okviru dveh projektov denarne pomoči. Pravzaprav ne Komisija ne Sodišče nista mogla spremljati upravičencev projektov od registracije do izplačila.

IX. Okvir za rezultate instrumenta, ki poroča o konsolidiranih rezultatih, je bil še vedno v fazi priprave – izhodiščne vrednosti, mejniki ali količinsko opredeljeni cilji za kazalnike na visoki ravni niso bili dokončani. Javno poročanje je bilo omejeno, njegov obseg pa ni zajemal celotne pomoči EU beguncem v Turčiji.

X. Vsi revidirani humanitarni projekti so beguncem zlasti z denarno pomočjo pomagali izpolniti njihove potrebe. Večina projektov je dosegla vse ali pretežen del načrtovanih izlozkov, vendar jih polovica še ni dosegla pričakovanih izidov, devet od desetih projektov pa je bilo treba podaljšati. Težavno operativno okolje je bilo glavni dejavnik, ki je oviral pravočasno izvajanje projektov, ki so jih upravljale mednarodne nevladne organizacije.

XI. V tem poročilu je navedenih šest priporočil, namenjenih izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti druge tranše proračuna instrumenta. Komisija bi morala:

- bolje obravnavati potrebe beguncev po komunalni infrastrukturi in socialno-ekonomski podpori,
- izboljšati racionalizacijo in dopolnjevanje pomoči,
- izvajati strategijo za prehod s humanitarne na razvojno pomoč,
- izboljšati učinkovitost projektov za denarno pomoč,

- s turškimi organi obravnavati potrebo po izboljšanju operativnega okolja za (mednarodne) nevladne organizacije in
- okrepiti spremljanje instrumenta za begunce v Turčiji in poročanje o njem.

UVOD

1. Turčija in EU sta od leta 1963 povezani s pridružitvenim sporazumom. Evropski svet je Turčiji decembra 1999 podelil status države kandidatke za članstvo v EU, pristopna pogajanja pa so se začela leta 2005. Turčija je daleč največja upravičenka do sredstev iz instrumenta EU za predpristopno pomoč (IPA), ki ga EU uporablja za pripravo držav kandidat na članstvo v EU, saj ji je bilo za obdobje 2007–2020 dodeljenih več kot 9 milijard EUR.¹

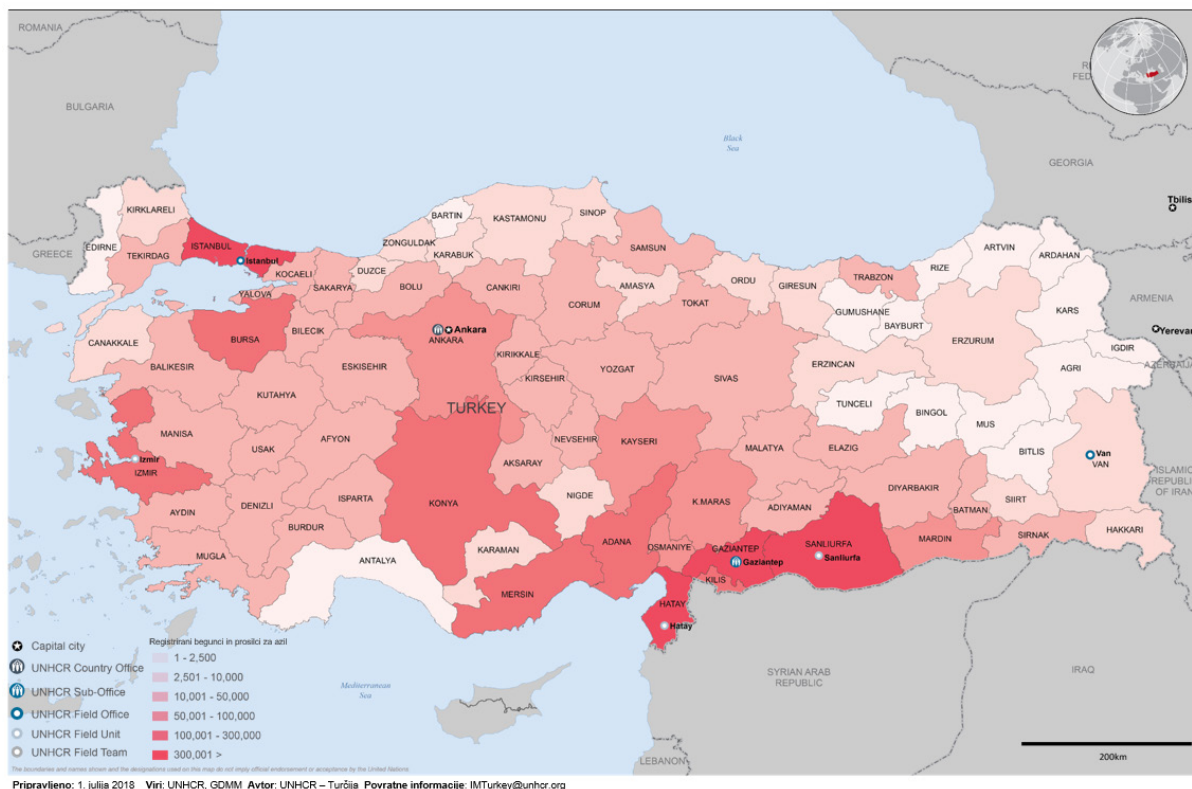
2. Turčija je zaradi svoje geografske lege država sprejema in tranzita za številne begunce. Zaradi povečanih migracijskih tokov, zlasti zaradi konflikta v Siriji, država gosti največ beguncev na svetu, tj. skoraj 4 milijone.² To vključuje tudi približno 3,5 milijona Sircev, izmed katerih jih 94 % živi zunaj begunskih taborišč.³ Turčija od začetka krize zagotavlja znatno in stalno podporo beguncem.

¹ Glej posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 7/2018 – Predpristopna pomoč EU Turčiji.

² Vir: UNHCR, podatki na dan 31. maja 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Turčija podeljuje status begunca le osebam, ki so jih prizadeli dogodki v Evropi. Sircem je leta 2013 podelila poseben status, tj. „Sirci, ki uživajo začasno zaščito“. Če ni drugače navedeno, Sodišče v tem poročilu uporablja izraz „begunec“ za vse osebe, ki prosijo za mednarodno ali začasno zaščito.

Zemljevid 1 – Razčlenitev beguncev in prosilcev za azil po provincah v Turčiji junija 2018



Vir: UNHCR

3. Sirska begunska kriza ni vplivala le na Turčijo, ampak je prizadela tudi države članice EU. Samo v letu 2015 je približno 850 000 beguncev prečkalo Sredozemsko morje iz Turčije v Grčijo⁴ in v državah EU zaprosilo za azil. EU in njene države članice so po sprejetju evropske agende o migracijah maja 2015 sprejele več ukrepov za obravnavanje opredeljenih izzivov.

4. Komisija je 15. oktobra 2015 predlagala skupni akcijski načrt EU in Turčije za pomoč Turčiji pri upravljanju migrantske krize. V skupnem akcijskem načrtu so določeni ukrepi, ki jih morata izvesti EU in Turčija, da bi (a) zagotovili podporo Sircem, ki uživajo začasno zaščito, in njihovim turškim gostiteljskim skupnostim ter (b) izboljšali sodelovanje, da bi preprečili neregularne migracijske tokove v EU.

5. Prvi ukrep, ki ga je EU sprejela v okviru skupnega akcijskega načrta, je bilo mobiliziranje znatnih finančnih sredstev v podporo Turčiji pri izzivu, ki ga predstavlja prisotnost Sircev, ki

⁴ Informativno gradivo ECHO o Turčiji – marec 2016.

uživajo začasno zaščito.⁵ Sredstva naj bi se mobilizirala čim hitreje, pri tem pa naj bi se zagotovila tudi čim večja prožnost. Komisija je v odziv na to zahtevo vzpostavila instrument za begunce v Turčiji.

Instrument za begunce v Turčiji

6. Instrument je mehanizem usklajevanja, namenjen zagotavljanju podpore Turčiji „za zadostitev nujnih humanitarnih in razvojnih potreb beguncev in njihovih gostiteljskih skupnosti ter pomoč nacionalnim in lokalnim organom pri obvladovanju pritoka beguncev ter spoprijemanju z njegovimi posledicami“. Njegovi cilji so usklajevati in racionalizirati dejavnosti, financirane iz proračuna Unije in z dvostranskimi prispevki držav članic EU, ter povečati učinkovitost in dopolnjevanje podpore, ki se zagotavlja beguncem in gostiteljskim skupnostim v Turčiji.⁶ Instrument je inovativno orodje za zbiranje sredstev, ki se razlikuje od drugih mehanizmov za zbiranje sredstev, ki se uporabljajo v EU, kot so skrbniški skladi EU⁷ (glej ***tabelo 1***).

⁵ Celotno besedilo skupnega akcijskega načrta je na voljo na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm.

⁶ Člena 1 in 2 Sklepa Komisije (C(2015) 9500), kakor je bil spremenjen s Sklepom Komisije z dne 10. februarja 2016.

⁷ „Skrbniški sklad“ je pravna ureditev s posebno finančno strukturo, ki združuje sredstva več donatorjev za skupno financiranje ukrepa na podlagi skupno dogovorjenih ciljev in oblik poročanja (vir: Working Document Part XI – EU Trust Funds – Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2018.)

Tabela 1 – Ključne lastnosti instrumenta za begunce v Turčiji v primerjavi s skrbniškimi skladi EU

	Instrument	Skrbniški skladi EU
Znotraj proračuna EU	X	
Mehanizem za zbiranje sredstev	X	X
Fiksni prispevki donatorjev	X	
Odprto za donatorje zunaj EU		X
Zadolženi za izbiro projektov		X
Poseben okvir rezultatov	X	X
Poseben zaključni račun		X

Vir: Evropsko računsko sodišče

7. Instrument je bil vzpostavljen 1. januarja 2016 in ima proračun v višini 3 milijard EUR, ki naj bi se porabil v letih 2016 in 2017.⁸ Od tega zneska se 1 milijarda EUR financira iz proračuna EU, 2 milijardi EUR pa prispevajo države članice EU⁹ (v Prilogi I so prikazani nacionalni prispevki za instrument za begunce v Turčiji). Zagotovljena podpora je namenjena humanitarnim in nehumanitarnim dejavnostim z dodeljenimi finančnimi sredstvi v višini 1,4 milijarde EUR oziroma 1,6 milijarde EUR. Instrument usklajuje financiranje iz različnih obstoječih instrumentov (glej **tabelo 2**).

⁸ Člena 4 in 9 Sklepa Komisije (C(2015) 9500), kakor je bil spremenjen s Sklepom Komisije z dne 10. februarja 2016.

⁹ Države članice EU so ti 2 milijardi EUR v proračun EU prispevale v obliki zunanjih namenskih prejemkov, ta sredstva pa so bila dodeljena proračunskim vrsticam instrumenta za predpristopno pomoč in humanitarne pomoči. V pravnem smislu se instrument torej v celoti financira iz proračuna EU.

Tabela 2 – Viri sredstev instrumenta

Instrumenti financiranja (v milijonih EUR)	Proračunska vrstica EU	Proračun EU (a)	Prispevki držav članic (b)	Skupni proračun v okviru instrumenta (a + b)
Humanitarna pomoč (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrument za predpristopno pomoč	22 02 03	650	910	1 560
Instrument za financiranje razvojnega sodelovanja	21 02	20		20
Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru	19 02 01	20		20
Nehumanitarna pomoč skupaj (2)		690	910	1 600
SKUPAJ (1 + 2)		1 000	2 000	3 000

Vir: Evropska komisija, Prvo letno poročilo o instrumentu za begunce v Turčiji

8. Pomoč se osredotoča na šest prednostnih področij: (1) humanitarno pomoč, (2) upravljanje migracij, (3) izobraževanje, (4) zdravstvo, (5) komunalno infrastrukturo in (6) socialno-ekonomsko podporo.¹⁰ Projekti, ki se financirajo iz instrumenta, se izberejo in izvajajo v okviru povezanih instrumentov (glej **tabelo 2**) ter torej v skladu z njihovimi veljavnimi pravili in zahtevami.¹¹ To vključuje izvajanje v okviru regionalnega skrbniškega sklada EU za odziv na sirska krizo – „EUTF Madad”.¹² V **Prilogi II** je to podrobneje opisano.

9. Člani Evropskega sveta in Turčija so v izjavi EU in Turčije z dne 18. marca 2016¹³ potrdili svojo zavezanost izvajanju skupnega akcijskega načrta in zaustavitvi neregularnih migracij iz Turčije v Grčijo.¹⁴ Obenem so se dogovorili tudi, da bi lahko v proračun instrumenta pred

¹⁰ Zapisnik z drugega sestanka usmerjevalnega odbora z dne 12. maja 2016.

¹¹ Člen 6(3) Sklepa Komisije (C(2015) 9500), kakor je bil spremenjen s Sklepom Komisije z dne 10. februarja 2016.

¹² EUTF Madad je bil vzpostavljen decembra 2014 za obravnavanje dolgoročnih gospodarskih, izobraževalnih in socialnih potreb sirskih beguncev v sosednjih državah, tudi v Turčiji. Po vzpostavitvi instrumenta za begunce v Turčiji se del njegovih sredstev izvaja v okviru EUTF Madad.

¹³ Besedilo druge izjave EU in Turčije je na voljo na spletni povezavi: <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

¹⁴ Komisija je aprila 2018 poročala, da število neregularnih prihodov [iz Turčije v Grčijo] ostaja 97 % nižje kot v obdobju pred začetkom izvajanja izjave. Več podrobnosti je na voljo v dokumentu z naslovom *EU-Turkey statement – Two years on* na spletni povezavi https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

koncem leta 2018 dodali še 3 milijarde EUR. Evropski svet se je 28. junija 2018 strinjal, da bo izplačal drugo tranšo proračuna instrumenta.

Usmerjevalni odbor instrumenta

10. Instrument upravlja usmerjevalni odbor, ki mu predseduje Komisija, sestavljajo pa ga predstavniki iz vseh držav članic EU. Predstavniki Turčije se sestankov odbora udeležujejo v svetovalni vlogi in sodelujejo v razpravah, povezanih z izvajanjem podpore. Vloga usmerjevalnega odbora je zagotoviti strateške smernice. To zajema „določanje splošnih prioritet, vrst dejavnosti, ki se bodo podprle, instrumentov, ki se bodo uporabili [...] in usklajevanje dejavnosti“, ki se financirajo iz instrumenta.¹⁵ Odbor je odgovoren tudi za spremljanje in ocenjevanje izvajanja ukrepov.

11. Komisija ima končno odgovornost za upravljanje ukrepov. Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja (GD NEAR) je z delegacijo EU v Turčiji odgovoren za izvajanje projektov, financiranih z instrumentom za predpristopno pomoč, Generalni direktorat za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči (GD ECHO) pa je odgovoren za humanitarni sklop. Komisija je odgovorna tudi za projekte, ki se izvajajo v okviru EUTF Madad.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

12. Cilj Sodišča je bil oceniti upravljanje instrumenta in dotedanje rezultate. Med revizijo je bilo obravnavano obdobje od vzpostavitve instrumenta do 31. marca 2018. Glavno revizijsko vprašanje je bilo: „Ali instrument za begunce v Turčiji uspešno zagotavlja podporo beguncem v Turčiji?“. Razdeljeno je bilo na dve podvprašanji.

¹⁵ Člen 5(1) Sklepa Komisije (C(2015) 9500), kakor je bil spremenjen s Sklepom Komisije z dne 10. februarja 2016.

- (a) Sta zasnova in delovanje instrumenta kot mehanizma prispevala k ustrezni, hitri in dobro usklajeni podpori?

Da bi Sodišče odgovorilo na to vprašanje, je preučilo, ali je Komisija opredelila prednostne potrebe beguncev in jih obravnavala hitro in usklajeno.

- (b) So se s humanitarnimi projekti, ki jih financira instrument, dosegli pričakovani rezultati?

Da bi Sodišče odgovorilo na to vprašanje, je preučilo izvajanje, spremljanje in dosežene rezultate na podlagi vzorca projektov, ki jih podpira instrument. Ker večina nehumanitarnih projektov v času revizije še ni bila v dovolj napredni fazi izvajanja¹⁶, se je Sodišče v tem delu analize osredotočilo na humanitarne projekte.

13. Sodišče je revidiralo vzorec z desetimi humanitarnimi projekti v skupni vrednosti 458 milijonov EUR (glej ***Prilogo III A***). Vzorec je izbralo tako, da je doseglo uravnoteženo pokritost projektov v smislu finančne pomembnosti, sektorjev (osnovne potrebe, zaščita, zdravje, izobraževanje) in vrst izvedbenih partnerjev (agencije ZN, mednarodne nevladne organizacije). Vzorec je bil izbran izmed skupaj 45 humanitarnih pogodb in pomeni 33 % skupnega zneska humanitarne pomoči, za katerega so bile sklenjene pogodbe.

14. Revizija je zajemala dokumentacijske preglede in razgovore z različnimi oddelki Komisije, delegacijo EU in uradi ECHO v Turčiji, nekaterimi predstavniki držav članic EU v usmerjevalnem odboru instrumenta, turškimi organi, mednarodnimi organi in nevladnimi organizacijami ter končnimi upravičenci.¹⁷ Sodišče je januarja 2018 med obiskom v Turčiji obiskalo osem od desetih projektov v vzorcu.¹⁸

¹⁶ Nehumanitarna pomoč se nanaša zlasti na dolgoročnejšo razvojno pomoč s poudarkom na izobraževanju, zdravju, upravljanju migracij in socialno-ekonomski podpori. Zaradi posebne narave teh projektov je za njihovo izvajanje potrebnega več časa, običajno od dveh (za operativne dejavnosti, kot so usposabljanje, oprema, povezana z zdravjem itd.) do štirih let (za ukrepe, povezane z infrastrukturo, kot so zdravstveni centri in šole).

¹⁷ V ***Prilogi III*** so navedene vse organizacije, s katerimi so bili med revizijskim obiskom v Turčiji opravljeni razgovori.

¹⁸ Preostala projekta sta bila na nepraktično oddaljeni lokaciji.

15. Turško ministrstvo za družinsko in socialno politiko (MoFSP) Sodišču ni omogočilo dostopa do svoje zbirke podatkov o upravičencih v okviru revidiranih projektov za nakazilo denarja (mreža socialne varnosti v sili (ESSN) in pogojno nakazilo sredstev za izobraževanje (CCTE)). Zato Sodišče ni moglo spremljati končnih upravičencev od registracije do izplačila. Dodatne podrobnosti so navedene v **odstavku 53**.

OPAŽANJA

Instrument je hitro mobiliziral ustrezno podporo, vendar ni bil v celoti uspešen kot mehanizem usklajevanja

16. Sodišče je ocenilo naslednje:

- (a) ali je instrument opredelil in obravnaval glavne potrebe beguncev s celovito in temeljito oceno potreb;
- (b) ali so upravne ureditve instrumenta omogočile hitro sklenitev pogodb za pomoč v višini 3 milijard EUR, tj. v obdobju 2016–2017, kot je bilo določeno v sklepu Komisije o vzpostavitvi instrumenta, in
- (c) ali je instrument uspešno usklajeval pomoč. Preučilo je zlasti, ali so vzpostavljeni postopki za izbiro in odobritev dejavnosti racionalizirali pomoč in zagotovili dopolnjevanje med: i) različnimi uporabljenimi instrumenti EU za porabo ter ii) humanitarno in nehumanitarno podporo.

Instrument je ustrezno obravnaval glavne potrebe beguncev, razen potreb, povezanih s komunalno infrastrukturo in socialno-ekonomsko podporo

17. Dodelitev finančnih sredstev v višini 3 milijard EUR je bila rezultat politične odločitve, ki so jo sprejele države članice EU in Turčija. Ta znesek je pomenil bistveno zvišanje skupnega zneska pomoči, ki jo je EU zagotovila v Turčiji, ni pa bil namenjen kritju celotnih stroškov podpore za begunce.¹⁹

¹⁹ Med oceno potreb v prvi fazi, ki so jo izvedli turški organi, je bilo ocenjeno, da splošne potrebe za obdobje 2016–2018 znašajo 14 454 milijonov EUR.

Ocena potreb z nekaterimi omejitvami

18. V okviru skupnega akcijskega načrta EU in Turčije (glej **odstavek 4**) so morale institucije EU in Turčija pred izplačilom proračuna v višini 3 milijard EUR izvesti celovito skupno oceno potreb.²⁰ Čeprav so turški organi pri oceni potreb sodelovali, te dejavnosti niso uradno podprli.

19. Ocena potreb je bila dokončana junija 2016. Bila je celovita, saj je zajemala oceno humanitarnih in razvojnih potreb ter zagotovila ustrezne informacije o položaju sirskih beguncev, pri čemer je opredelila vrzeli, ki jih je treba obravnavati ob upoštevanju pretekle, tekoče in načrtovane pomoči Sircem, ki uživajo začasno zaščito, v Turčiji. Ni pa bila dovolj temeljita:

- (a) večino številčnih podatkov (npr. sektorske statistične podatke) pri oceni potreb so zagotovili turški organi. Svetovalci, ki so izvajali oceno potreb, niso imeli dostopa do primarnih podatkov, zato niso mogli potrditi ocenjenih stroškov ukrepov, potrebnih za obravnavanje potreb beguncev in gostiteljskih skupnosti.
- (b) Ni bilo dovolj posodobljenih demografskih podatkov, razčlenjenih po spolu, starostni skupini in lokaciji, ter podatkov o ranljivostih (gospodinjstva, ki jih vodijo ženske, otroci, starejše osebe itd.). Svetovalci so to opisali kot resno oviro za ocenjevanje potreb ter snovanje programov in ukrepov. Na primer: v sektorju socialne podpore in kohezije je bila zadnja nacionalna ocena ranljivosti izvedena leta 2013.
- (c) Ocena potreb se je osredotočala na Sirce, ki uživajo začasno zaščito, in ni obravnavala potreb nesirskega begunskega prebivalstva (tj. predvsem Afganistancev in Iračanov). Velika večina beguncev v Turčiji so Sirci, ki uživajo začasno zaščito (glej **odstavek 2**); ti Sirci so bili torej glavna ciljna skupina, ki je prejela podporo v okviru instrumenta. Kljub temu to ni bilo v skladu z navedenim ciljem instrumenta, tj. obravnavati potrebe vseh beguncev.

²⁰ Odstavek 3 prvega dela skupnega akcijskega načrta EU in Turčije.

20. Prednostna področja instrumenta (glej **odstavek 8**) so bila večinoma usklajena z oceno potreb. Edina izjema je bilo „upravljanje migracij“, ki ga je usmerjevalni odbor izbral kot prednostno področje, čeprav ni bilo vključeno v obseg ocene potreb. Glede na to, da je bil glavni cilj instrumenta podpirati begunce in gostiteljske skupnosti ter da je bilo za upravljanje migracij v Turčiji že namenjenih približno 350 milijonov EUR podpore iz instrumenta za predpristopno pomoč (ki ne spada v okvir instrumenta za begunce v Turčiji), je podlaga za opredelitev tega področja kot prednostnega vprašljiva. Pravzaprav se je usmerjevalni odbor po financiranju dveh projektov za upravljanje migracij odločil, da v ta namen ne bo več dodeljeval sredstev.

21. Prednostna področja so bila široko opredeljena, da bi zagotovili potrebno prožnost v težavnih in hitro spreminjajočih se razmerah. Posamezni projekti so bili namenjeni obravnavanju posebnih potreb beguncev. Sodišče je preučilo utemeljitev za izbiro desetih revidiranih projektov in ugotovilo, da je tako pri vseh projektih (glej **Prilogo III B** za več podrobnosti). Izvedbeni partner humanitarnih projektov mora pri predložitvi predloga za financiranje opisati opredeljene probleme, potrebe in tveganja ter ustreznost predlaganega odziva in njegovo skladnost s splošno humanitarno strategijo Komisije v Turčiji. V **okviru 1** je prikazano, kako so se pri največjem humanitarnem projektu EU, financiranem iz instrumenta, obravnavale potrebe beguncev.

Okvir 1 – ESSN: inovativen projekt, namenjen obravnavanju potreb beguncev

Mreža socialne varnosti v sili (ESSN) je največji humanitarni projekt, ki ga je doslej financirala EU, namenjen zagotavljanju pomoči 1,3 milijona beguncem. Projekt se izvaja v dveh fazah v obdobjih 2016–2018 in 2018–2019, njegov proračun pa znaša 348 milijonov EUR oziroma 650 milijonov EUR. ESSN obravnava osnovne potrebe (tj. hrana, neživilski izdelki in storitve) z zagotavljanjem denarne pomoči. Projekt po vsej Turčiji izvaja agencija ZN v sodelovanju z lokalnim izvedbenim partnerjem in turškimi organi. Inovativen je zato, ker gre za hibriden projekt humanitarne pomoči, vključen v nacionalni sistem socialne zaščite.

V zadnjih letih kljub zaznanemu tveganju zlorabe sredstev obstaja vse večje soglasje med humanitarnimi deležniki glede koristnosti denarne pomoči.²¹ To je bilo razvidno na svetovnem humanitarnem vrhu junija 2016, kjer so se, kadar je bilo to ustrezno, spodbujali denarni transferji.

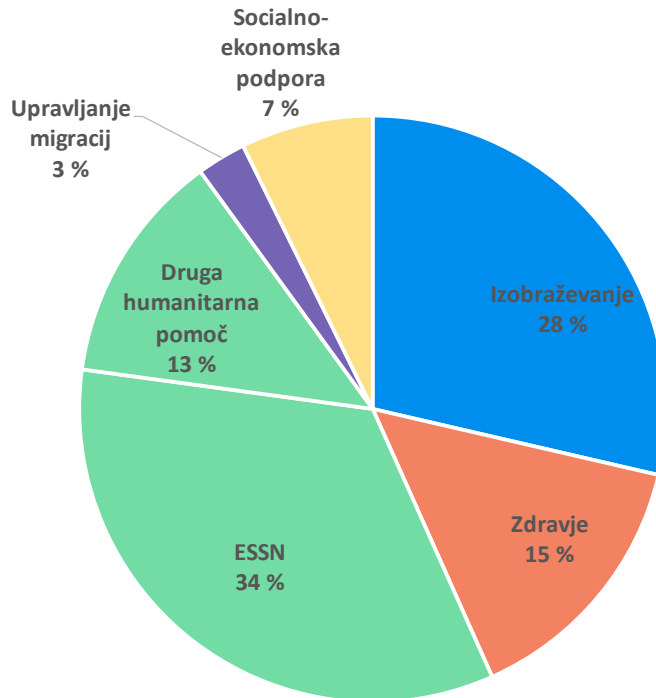
Projekt je usmerjen v begunce, ki živijo zunaj taborišč in imajo omejene možnosti za vstop na nacionalni trg dela. Zagotavlja stabilen in predvidljiv vir dohodka za kritje njihovih osnovnih potreb, zlasti po bivališču in hrani. Begunci v praksi prejmejo fiksen mesečni znesek (približno 30 € na osebo). Plačilno kartico uporabljajo za dvig gotovine na bankomatih ali plačilo nakupa v trgovinah.

Dve prednostni področji nista bili ustrezno podprti

22. Poraba v okviru instrumenta je bila usmerjena v prednostna področja, tj. izobraževanje, zdravstvo in humanitarno pomoč (predvsem ESSN), ki so predstavljala približno 90 % skupnega zneska, za katerega so bile sklenjene pogodbe (glej ***slika 1***).

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

Slika 1 – Delež pomoči instrumenta, dodeljene vsakemu prednostnemu področju (na podlagi zneskov, za katere so bile sklenjene pogodbe)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

23. Težko je oceniti, ali je ta razdelitev sredstev sorazmerna z obsegom potreb na prednostnih področjih, ker usmerjevalni odbor ni določil okvirnih začetnih dodelitev za vsako prednostno področje. To sicer povečuje prožnost pri dodeljevanju sredstev, ne omogoča pa ocene razlik med načrtovanimi in dejanskimi odhodki za vsako prednostno področje.

24. Sodišče je ugotovilo, da prednostni področji „komunalna infrastruktura” in „socialno-ekonomska podpora” nista bili dovolj obravnavani. Kot je prikazano v **okviru 2**, je bil glavni razlog to, da se Komisija in turški organi niso strinjali glede načina njihovega obravnavanja.

Okvir 2 – Težave pri načrtovanju programov prednostnih področij „komunalna infrastruktura” in „socialno-ekonomska podpora”

Komunalna infrastruktura

Komisija je julija 2016 dodelila 200 milijonov EUR za obravnavanje potreb, povezanih s komunalno infrastrukturo. Pričakovani rezultati so bili večja zmogljivost na področjih gospodarjenja z vodami in odpadnimi vodami ter zbiranja trdnih odpadkov. Za izvajanje povezanih ukrepov na terenu sta bila izbrana dva partnerja, in sicer Evropska investicijska banka (EIB) in Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD). EBRD je želela svoje posredovanje pogojevati z vključitvijo posojilne komponente v podporo, ki bi jo zagotavljala; vendar turški organi tega pogoja niso sprejeli. Po obsežnih pogajanjih je morala EBRD zamenjati banka Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Nazadnje sta morali EIB in KfW svoje projekte odpovedati zaradi premajhnega števila ustreznih in dovolj zrelih projektov, ki so jih predlagale lokalne institucije in občine. Zato instrument ni obravnaval prednostnega področja „komunalna infrastruktura”.²² Sredstva, namenjena temu prednostnemu področju, so bila konec leta 2017 prenesena na prednostno področje „izobraževanje”.

Socialno-ekonomska podpora (dostop do trga dela, poklicno usposabljanje in socialno vključevanje)

Komisija je v okviru prednostnega področja „socialno-ekonomska podpora” sklenila pogodbe v skupni vrednosti 215 milijonov EUR, in sicer večino (68 %) decembra 2017, na koncu obdobja sklepanja pogodb. Pri sklepanju pogodb na tem področju je prišlo do zamud, ker to sprva ni bila prednostna naloga za turške organe in ker je prišlo do nestrinjanja glede kreditnih komponent, vključenih v projekte. Vendar je glede na vse bolj dolgotrajno naravo krize večina deležnikov, s katerimi se je sestala Sodišče, menila, da bi bilo treba temu področju nameniti več finančnih sredstev, da bi povečali odpornost beguncev in okrepili njihovo sodelovanje v gospodarstvu in družbi.

Instrument je dosegel svoj cilj, tj. v dveh letih skleniti pogodbe za 3 milijarde EUR

25. Sklep o vzpostavitvi instrumenta je odražal potrebo po mobiliziranju dodatnih sredstev. Ključna korist instrumenta je bila, da so se države članice februarja 2016, takoj po njegovi

²² V regionalnem načrtu za begunce in odpornost za Turčijo za obdobje 2018–2019, ki je namenjen odzivu na sirsko krizo, je bilo navedeno, da so naložbe v komunalno infrastrukturo in zmogljivosti še naprej pomembna prednostna naloga (str. 5).

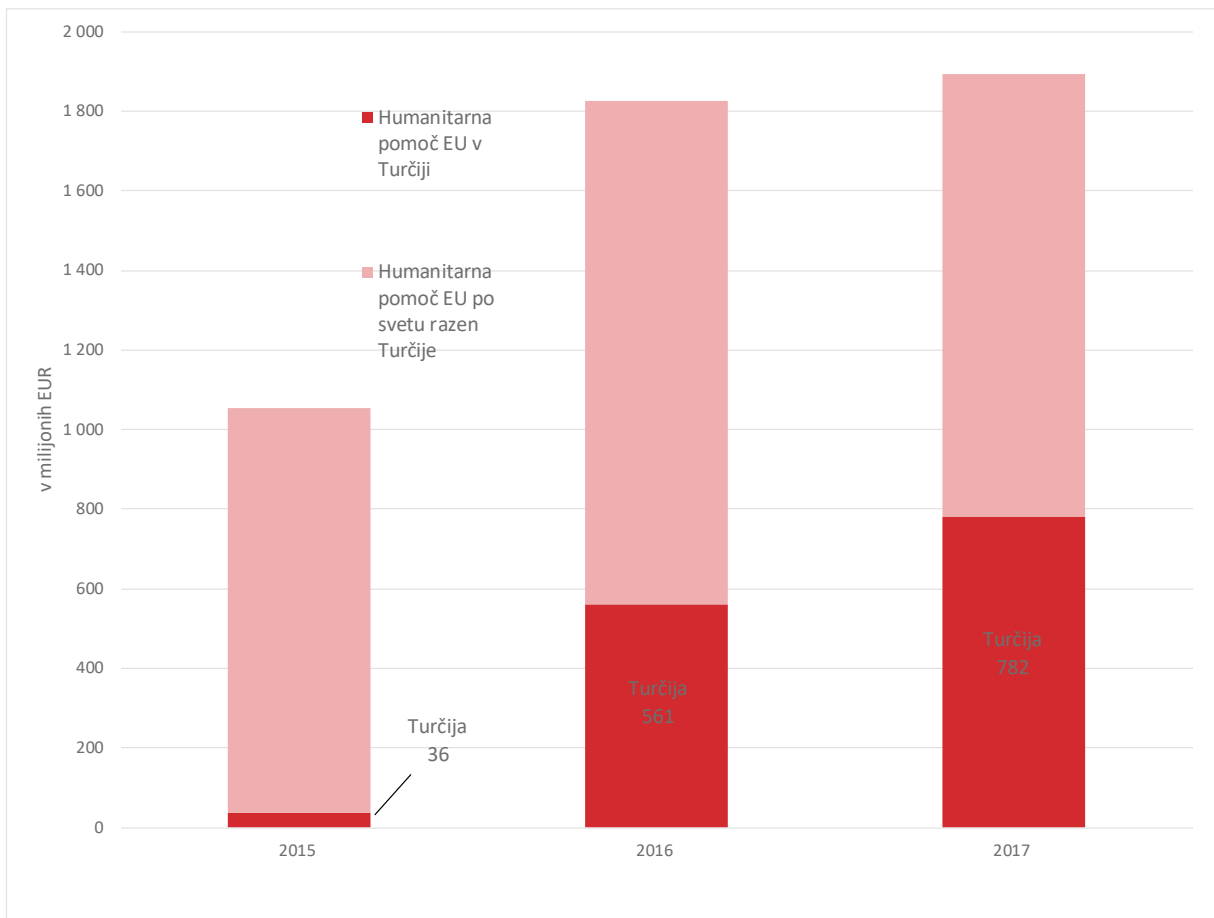
vzpostavitvi, dogovorile²³ o svojem prispevku v višini 2 milijard EUR. Tako se je zagotovila podlaga za hitro uporabo sredstev na podlagi vnaprej določenega predvidenega zneska.

26. Tudi pravni in upravni okvir instrumenta je bil vzpostavljen razmeroma hitro. Komisija in države članice EU so se na prvem sestanku usmerjevalnega odbora 17. februarja 2016 dogovorile o poslovniku instrumenta. Tako je instrument postal operativen manj kot tri mesece po vrhu med EU in Turčijo, ki je potekal 29. novembra 2015. V **Prilogi V** so predstavljeni ključni datumi in dogodki, povezani z vzpostavitvijo in upravljanjem instrumenta.

27. Sredstva instrumenta so bila izplačana z različnimi obstoječimi instrumenti (glej **odstavek 8**) in izvedbenimi partnerji. To je instrumentu omogočilo, da je hitro črpal bistveno povečanje sredstev EU, dodeljenih Turčiji, in da so bile v dveh letih sklenjene pogodbe za 3 milijarde EUR. Kot je prikazano na **sliki 2**, se je zlasti izrazito povečalo financiranje humanitarne pomoči.

²³ Dogovor je bil sklenjen 3. februarja 2016, ob vzpostavitvi instrumenta (glej <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Slika 2 – Povečanje humanitarne pomoči EU v Turčiji v obdobju 2015–2017 (na podlagi predvidene humanitarne pomoči EU za krize, ki jih povzroči človek)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

28. Poleg hitre vzpostavitve instrumenta in uspešnega združevanja financiranja so bili ključni dejavnik, zaradi katerega je instrument lahko dosegel svoj cilj hitre zagotovitve pomoči, mehanizmi za zagotavljanje pomoči, ki jih je izbrala Komisija.

- (a) Turškim organom je dala za obsežne projekte v okviru nehumanitarnega sklopa brez razpisa za zbiranje predlogov na voljo tri neposredne sklope nepovratnih sredstev v skupni višini 660 milijonov EUR. Neposredna nepovratna sredstva EU se v Turčiji običajno uporabljajo za veliko manjše projekte s povprečnim zneskom 1 milijon EUR.
- (b) 70 % proračuna v višini 3 milijard EUR je bilo dodeljenih organizacijam ZN in mednarodnim finančnim institucijam (glej *Prilogo II*). To je prispevalo k povečanju zmogljivosti črpanja sredstev, saj imajo tovrstne organizacije običajno sredstva za

izvajanje večjih projektov, kot je na primer večnamenski projekt denarne pomoči ESSN, ki se je izvajal kot glavni način zagotavljanja humanitarne pomoči z 998 milijoni EUR finančnih sredstev (glej **okvir 1**).

29. Kombinirane funkcije iz **odstavkov 25 do 28** niso vedno na voljo drugim instrumentom EU ali skrbniškim skladom EU, ki ne spadajo v okvir instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji. To pojasnjuje, zakaj so bile pogodbe za sredstva iz instrumenta za predpristopno pomoč, dodeljena v okviru instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji, sklenjene do petkrat hitreje kot za običajno pomoč iz instrumenta za predpristopno pomoč v Turčiji. Kot je prikazano v **Prilogi VI**, je bila hitrost sklepanja pogodb v okviru instrumenta višja tudi od hitrosti sklepanja pogodb v okviru skrbniških skladov EU.

Instrument je prispeval k boljšemu usklajevanju, vendar racionalizacija in dopolnjevanje pomoči nista bila dosežena sistematično

30. Sodišče je ocenilo, ali je instrument usklajeval in racionaliziral pomoč, zagotovljeno v okviru različnih instrumentov, da bi se zmanjšalo tveganje neučinkovitosti (npr. prekrivanje projektov), in ali je izboljšal dopolnjevanje podpore, da bi se olajšal prehod s humanitarne na nehumanitarno pomoč.

31. Ugotovilo je, da je Komisija usklajevala strateško usmeritev instrumenta z oceno skupnih potreb, upravno strukturo (usmerjevalni odbor) in okvirom za rezultate, ki je zajemal humanitarno in nehumanitarno podporo. To je omogočilo usklajevanje in izmenjavo informacij med glavnima odgovornima oddelkoma Komisije (GD NEAR in GD ECHO) in EUTF Madad.

32. Vendar Komisija ni določila jasne ločnice med instrumenti in izvedbenimi partnerji. Sodišče je v nekaterih primerih ugotovilo, da so instrumenti financiranja, ki jih je uporabljal instrument, podpirali zelo podobne dejavnosti v sektorjih zdravstva in izobraževanja. To je kazalo na uporabo vzporednih struktur upravljanja za financiranje podobnih dejavnosti, za zmanjševanje tveganja prekrivanja pa so bila potrebna obširna prizadevanja Komisije in partnerjev za usklajevanje. To ni v skladu s ciljem instrumenta, da bi racionaliziral pomoč EU. V **okviru 3** so predstavljeni primeri, kako so se z instrumentom za pomoč beguncem v Turčiji financirale podobne dejavnosti kot v okviru drugih instrumentov.

Okvir 3 – Primeri podobnih dejavnosti, financiranih v okviru drugih instrumentov

Izobraževanje

Na področju izobraževanja so izvedbeni partnerji prejeli finančna sredstva iz treh instrumentov v okviru instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji in tudi iz financiranja iz instrumenta za predpristopno pomoč (ki ne spada v okvir instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji) in dvostranskih prispevkov držav članic EU. Ključni projekt GD ECHO na področju izobraževanja (pogojno nakazilo sredstev za izobraževanje – CTE) se osredotoča na formalno izobraževanje. Vendar sta tudi EUTF Madad in instrument za predpristopno pomoč podpirala dejavnosti formalnega in neformalnega izobraževanja v okviru instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji in zunaj njega.²⁴ Zato so trije različni odbori za izbiro projektov v okviru GD ECHO, instrumenta za predpristopno pomoč in EUTF Madad vzporedno odobraval podobne projekte. Poleg tega so sektor izobraževanja podpirali tudi drugi donatorji v Turčiji, zato je bilo usklajevanje še bolj zapleteno. V **Prilogi VII** je prikazana kompleksnost izobraževalnih dejavnosti, ki so se financirale v okviru instrumenta in zunaj njega.

Zaščita

- Projekt, ki je bil junija 2016 predlagan za financiranje v okviru humanitarnega prednostnega področja v višini 40 milijonov EUR, je bil odložen in pozneje zavržen, ker naj bi bile predlagane dejavnosti že vključene v pogodbo, sklenjeno z drugim partnerjem v okviru EUTF Madad. Ta pogodba je bila sklenjena 31. marca 2017, devet mesecev po predložitvi začetnega predloga GD ECHO.
- Dejavnosti, namenjene varnim krajem za ženske in dekleta, je hkrati izvajal isti izvedbeni partner iz dveh različnih virov financiranja EU: (i) v okviru instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji prek GD ECHO in (ii) ločeno od tega instrumenta, kot podizvajalec projekta v okviru instrumenta za predpristopno pomoč v višini 40 milijonov EUR. V praksi je to pomenilo, da sta GD ECHO in delegacija EU vzporedno upravljala in spremljala enake dejavnosti, vendar na različnih geografskih območjih. Prav tako v tem primeru dejavnosti, ki niso bile financirane iz

²⁴ Komisija v načrtu izvajanja humanitarne pomoči za Turčijo iz leta 2017 navaja, da je formalno izobraževanje izobraževalni sistem s hierarhičnimi strukturami in kronološkim napredovanjem po stopnjah ali razredih z določenim začetkom in koncem. Formalno izobraževanje običajno poteka v instituciji in vključuje neko vrsto ocenjevanja, na podlagi katerega se izda potrdilo o doseženih kvalifikacijah. Po drugi strani se neformalno izobraževanje nanaša na prožen pristop k izobraževanju z alternativnimi načini prenašanja znanja zunaj formalnega sistema.

instrumenta, niso bile vključene v okvir za rezultate instrumenta, čeprav imajo zelo podobno naravo in časovni raspored.

33. Kot je ugotovljeno zgoraj, je lahko Komisija zaradi usmerjanja podpore prek različnih instrumentov pospešila financiranje instrumenta (glej **odstavek 27**). Po drugi strani se je tako povečala zapletenost upravljanja, izvajanja in nadzorovanja instrumenta kot celote. Ti instrumenti imajo dejansko različna pooblastila in pravne okvire, različne mehanizme za zagotavljanje pomoči ter različne zahteve glede poročanja in spremljanja, upravljajo pa jih različni oddelki. Poleg tega so bila s sredstvi EU, porabljenimi v Turčiji izven instrumenta, podprta tudi nekatera ista prednostna področja kot v okviru instrumenta.²⁵ Nekateri deležniki, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore med obiskom v Turčiji, so potrdili, da je bil položaj nejasen, zlasti v smislu vloge, ki naj bi jo imel vsak instrument.

34. Navedeni cilj instrumenta, tj. zagotoviti dopolnjevanje pomoči, vključuje povezavo med humanitarno in nehumanitarno podporo. Čeprav je Sodišče opredelilo nekaj dobrih primerov v sektorju zdravstva, kjer je Komisija zagotovila, da bo humanitarno pomoč nadomestila trajnejša razvojna pomoč, meni, da to dopolnjevanje ni bilo sistematično doseženo. Na primer, Komisija ni oblikovala skupnih izvedbenih načrtov med GD ECHO in GD NEAR ter državami članicami EU²⁶, čeprav bi se lahko s takimi načrti izboljšali splošna usklajenost in racionalizacija pomoči EU. Sodišče meni, da so skupni izvedbeni načrti dobra praksa, Komisija pa jo je uporabljala pri oblikovanju skupnih humanitarnih in razvojnih okvirov za Jordanijo in Libanon, da bi razvila celovit in skupen odziv.²⁷

35. Sodišče v sedmih od desetih humanitarnih projektov, ki jih je revidiralo, ni našlo dokazov o kakršni koli dogovorjeni strategiji prehoda ali izhoda, v okviru katere bi lahko

²⁵ Projekti EU, ki so predstavljali več kot 200 milijonov EUR, so bili izvedeni zunaj instrumenta, hkrati pa se je tudi v okviru instrumenta zagotavljala podpora beguncem v Turčiji.

²⁶ Neposredni dvostranski prispevek držav članic EU, zlasti Nemčije z več kot 175 milijoni EUR za leto 2017, namenjen financiranju podobnih dejavnosti in partnerjev, kot so tisti v okviru instrumenta (glej **Prilogo VII** v sektorju izobraževanja).

²⁷ Skupni humanitarni in razvojni okvir za odziv na sirska krizo za Jordanijo je namenjen obravnavanju humanitarnih, srednjeročnih in razvojnih prednostnih nalog, da bi se doseglo boljše povezovanje in usklajevanje načrtovanih odzivov GD NEAR, skrbniškega sklada EU Madad in GD ECHO.

humanitarne projekte, ki naj bi obravnavali nujne potrebe, prevzel nehumanitarni sklop instrumenta ali Turčija, če bi te potrebe postale srednje- do dolgoročne. V več primerih so revidiranim projektom sledili nadaljevalni ukrepi, ki so še vedno prejeli humanitarno financiranje, njihovo obdobje izvajanja pa je segalo preko leta 2018. Okvirni rok, ki ga je GD ECHO določil za prehod s humanitarne pomoči, je bil konec leta 2018²⁸ in je bil kasneje podaljšan. V **okviru 4** so navedeni primeri dobrih in slabih strategij za prehod iz vzorca revidiranih projektov.

Okvir 4 – Primeri dobrih in slabih strategij za prenos projektov

Pri projektu 4, „Podpiranje prilagojenih zdravstvenih storitev, ki upoštevajo kulturne posebnosti, za sirske begunce“, je razvidno, kako je Komisija uporabila instrument za pomoč beguncem v Turčiji za krepitev sinergij med financiranjem v okviru GD ECHO in instrumenta za predpristopno pomoč, da bi zagotovili nemoten prehod s humanitarne na razvojno pomoč.

GD ECHO je po prvotni pogodbi v višini 2 milijonov EUR od marca 2017 do marca 2018 zagotovil 10 milijonov EUR za usposabljanje sirskega zdravniškega osebja (zdravnikov in medicinskih tehnikov), da bi ti lahko delali v okviru turškega zdravstvenega sistema. Po tem datumu so se dejavnosti usposabljanja nadaljevale zaradi dodatnega financiranja v višini 11,5 milijona EUR it EUTF Madad. Usposobljene osebe so bile dodeljene zdravstvenemu centru za migrante. Njihove plače je nato izplačevalo ministrstvo za zdravje iz sredstev, ki jih je prejelo iz neposrednih nepovratnih sredstev v višini 300 milijonov EUR iz posebnega ukrepa instrumenta za predpristopno pomoč.

Projekt 1, mreža socialne varnosti v sili (ESSN, glej **okvir 1**), je bil zasnovan leta 2016, da bi nadgradil obstoječe nacionalne zmogljivosti s ciljem zagotavljati njegovo trajnostnost z vključevanjem beguncev, ki so prejeli podporo v okviru ESSN, v nacionalne sisteme socialne zaščite.

²⁸ V okviru GD ECHO za upravljanje v Turčiji iz marca 2017 je navedeno, da je cilj doseči, da se beguncem prilagojene storitve prenesejo v turški sistem, storitve drugih nacionalnih akterjev ali drugih razvojnih instrumentov, ko se razvije ta zmogljivost. Prehod naj bi bil predvidoma zaključen do 31. decembra 2018, z morebitno izjemo nekaterih specialističnih storitev.

V smernicah Komisije za nakazovanje sredstev²⁹ je navedeno, da bi bilo treba denarno pomoč, zlasti če je kriza dolgotrajna, zagotavljati z namero, da bi morala to pomoč čim prej nadomestiti dolgoročnejša razvojna prizadevanja ali vladna posredovanja.

V času revizije ni bila vzpostavljena jasna izhodna strategija, v okviru katere bi bilo določeno, kdo bo prevzel odgovornost za ESSN po koncu financiranja EU, vendar so razprave o tem potekale. Čeprav je bila mreža ESSN vključena v nacionalni sistem zaščite, je bila še vedno v celoti odvisna od financiranja EU.

Komisija je s podaljšanjem tega projekta leta 2018 pridobila več časa za pogajanja o izhodni strategiji. Kljub temu je uspešna predaja odvisna od pripravljenosti turških organov, da prevzamejo projekt in mu dodelijo zadostna sredstva za financiranje.

Humanitarni projekti so v beguncem v težavnih razmerah pomagali obravnavati njihove osnovne potrebe, vendar niso vedno zagotovili pričakovane vrednosti za denar

36. Sodišče je ocenilo učinkovitost in uspešnost³⁰ humanitarne pomoči, zagotovljene v okviru instrumenta, pri čemer je preučilo zlasti:

- (a) ali je Komisija zagotovila, da so stroški financiranih projektov razumni glede na pričakovane rezultate in ali so bili projekti izvedeni pravočasno;
- (b) ali je Komisija celovito spremljala porabo instrumenta in pripravila dovolj relevantnih informacij o doseženih rezultatih ter
- (c) ali so se s humanitarnimi projekti zagotovili načrtovani izločki (tj. kar je bilo proizvedeno ali doseženo) in dosegli pričakovani izidi (tj. spremembe, ki izhajajo iz izločkov).

37. Sodišče je pregledalo deset humanitarnih projektov, ki so se izvajali v okviru posrednega (agencije ZN) ali neposrednega (mednarodne nevladne organizacije) upravljanja (glej

²⁹ Usmerjanje za partnerje, ki jih financira GD ECHO, za zagotavljanje srednje velikih do obsežnih nakazil sredstev v okviru načrta izvajanja humanitarne pomoči za leto 2017.

³⁰ „Učinkovitost“ je najboljša razmerja med uporabljenimi viri in doseženimi izločki ali rezultati, „uspešnost“ pa je to, koliko so bili cilji doseženi.

Prilogo III A). Kljub zamudam pri izvajanju je bilo devet tekočih projektov³¹ v dovolj napredni fazi, da je Sodišče lahko poročalo o zagotovljenih izločkih in izidih, doseženih do časa revizije.

Učinkovitost projektov je mogoče izboljšati

Ocena razumnosti stroškov, ki jo je izvedla Komisija, ima slabosti

38. Komisija je v načrtih izvajanja humanitarne pomoči za Turčijo za leti 2016 in 2017 navedla, da bi morali imeti podprti ukrepi splošen poudarek na stroškovni učinkovitosti in uspešnosti. Sodišče je ugotovilo, da Komisija pri pregledu projektnih predlogov ni dosledno in celovito ocenila razumnosti predvidenih stroškov. Zlasti:

- (a) razmerje med upravnimi in operativnimi stroški pri petih od desetih projektov ni bilo ustrezno ocenjeno;
- (b) pri štirih od desetih projektov ni bil izračunan strošek na upravičenca. Kadar je bil strošek na upravičenca izračunan, ni bilo vedno ocenjeno, ali je razmerje razumno.

39. Sodišče priznava, da je lahko uporaba standardnih stroškov ali kvantitativnih meril zaradi različnih okolij, v katerih Komisija zagotavlja humanitarno pomoč, težavna. Kljub temu meni, da bi ta orodja lahko uporabili, zlasti za zaporedne projekte, ki jih izvajajo isti partnerji. Komisija pri petih takih revidiranih projektih ni izvedla temeljite primerjave med projekti. V **okviru 5** so opisani primeri, v katerih Komisija ni ustrezno ocenila razumnosti stroškov.

³¹ Za projekt 3, CCE, predhodni rezultati projekta, in sicer podatki o spremljanju obiskovanja pouka in vpisa v šolo, v času revizije še vedno niso bili na voljo, zato Sodišče ni moglo oceniti izidov projekta.

Okvir 5 – Primeri nezadostne ocene razumnosti stroškov

Komisija ni analizirala ali omenila razumnosti stroškov za projekt 4. Za projekt 10 je razmerje med upravnimi in operativnimi stroški ocenila kot sprejemljivo. Vendar Komisija ni dokumentirala analize, ki je bila uporabljena kot podlaga za to oceno.

Projekt 5 je bil nadaljevalni projekt iz dveh predhodnih sklopov nepovratnih sredstev, ki ga je izvajala ista mednarodna nevladna organizacija. Prvotno je bil namenjen zagotavljanju več vrst zdravstvenih storitev v Turčiji, kot so zdravstvene storitve, ki rešujejo življenja, telesna rehabilitacija, duševno zdravje, nasilje na podlagi spola in zaščita. Komisija je izračunala, da je strošek na upravičenca znašal 19,50 EUR v primerjavi z 10,88 EUR in 105,11 EUR za predhodna sklopa nepovratnih sredstev. Tudi če nekatere dejavnosti niso bile enake, analiza ni bila dovolj dokumentirana, da bi se z njo lahko opredelili razlogi za to razliko ali da bi bilo na podlagi nje mogoče ugotoviti, ali je razlika razumna.

40. Komisija za humanitarne projekte, ki jih izvajajo partnerji ZN, ni imela popolnega pregleda nad stroški, povezanimi z oddajanjem v podizvajanje (lokalnim) izvedbenim partnerjem. Brez tega pregleda ne more celovito oceniti razumnosti stroškov.

ESSN ima visoko razmerje učinkovitosti, vendar bi bila lahko bolj učinkovita

41. Denarna pomoč omogoča boljšo oceno stroškovne učinkovitosti, ker je lažje določiti raven pomoči, ki so jo prejeli končni upravičenci. Stroškovna učinkovitost projekta se meri s primerjavo pomoči, ki jo neposredno prejmejo upravičenci, z drugimi stroški ukrepa („razmerje učinkovitosti“).

42. Komisija je za ESSN (glej **okvir 1**) leta 2016 določila prvotno ciljno razmerje učinkovitosti 85: 15.³² Leta 2018 se je to ciljno razmerje povečalo na 87,5: 12,5. Sodišče ga je primerjalo z drugimi projekti za zagotavljanje osnovnih potreb v regiji, ki jih je financirala Komisija, in ugotovilo, da so ti projekti v povprečju dosegali razmerje učinkovitosti 79: 21.³³

43. Po drugi strani je Sodišče ugotovilo, da razmerje učinkovitosti, izračunano za ESSN, ne zajema vseh stroškov, neposredno povezanih s projektom, zlasti stroškov, ki jih je imelo

³² Dejansko razmerje učinkovitosti v času revizije še ni bilo znano.

³³ Vzorec je zajemal dejanska in predvidena razmerja učinkovitosti.

turško ministrstvo za družinsko in socialno politiko, ki podpira izvajanje projekta prek fundacij za socialno pomoč in solidarnost. Te fundacije prejmejo vloge beguncev, ki se želijo vključiti v ESSN, ocenijo njihovo upravičenost in izvajajo obiske gospodinjstev, delujejo pa v okviru približno 1 000 uradov v Turčiji.

44. Sodišče je opredelilo tudi naslednje morebitno povečanje učinkovitosti ESSN.

- (a) Ta projekt izvaja organizacija ZN, ki lahko zahteva do 7 % skupnih neposrednih stroškov projekta za kritje posrednih stroškov, npr. stroškov upravljanja in upravnih stroškov na ravni sedeža. Sodišče je ugotovilo, da je ta delež sicer v skladu z okvirnim finančnim in upravnim sporazumom³⁴ med Komisijo in ZN, vendar se običajno uporablja za projekte z veliko nižjim proračunom. Zaradi velikega obsega tega projekta³⁵ so znašali predvideni posredni stroški za obe fazi 64 milijonov EUR.³⁶ Kljub višini tega zneska niso bila predložena dokazila, da je ta strošek razumen in tako nizek, kot je le mogoče.³⁷ Namesto tega je strošek dosegel zgornjo mejo.
- (b) Finančna sredstva ESSN se od izvedbenega partnerja ZN na banko nakažejo prek lokalnega izvedbenega partnerja. Za nakazilo sredstev prejme lokalni izvedbeni partner „pristojbino za nakazilo denarja“, ki znaša 8,9 milijona EUR (ki se izračuna na podlagi 1 % skupnih načrtovanih nakazil). Glede na to, da bi bilo sredstva mogoče na banko nakazati neposredno in ne prek lokalnega izvedbenega partnerja, Komisija ni ustrezno dokazala, da je ta pristojbina resnično potrebna. Tovrstne pristojbine se na primer niso zaračunale v okviru drugega projekta denarne pomoči v vzorcu Sodišča (projekt 3 – CCTE). Poleg tega lokalni izvedbeni partner zaračuna še 7-odstotni pavšal za posredne stroške.

³⁴ Člen 19(4) splošnih pogojev okvirnega finančnega in upravnega sporazuma.

³⁵ Povprečen proračun projektov, ki jih financira GD ECHO, znaša 9 milijonov EUR v okviru instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji, na svetovni ravni pa 2 milijona EUR.

³⁶ Delež posrednih stroškov je znašal 7 % v okviru prve faze ESSN in 6,5 % v okviru druge faze.

³⁷ To je bila zahteva iz tehnične priloge k načrtu izvajanja humanitarne pomoči za leto 2016, v kateri je navedeno, da bo imel ESSN med drugim vsaj naslednjo posebnost: režijski stroški bi morali biti čim nižji in ustrezno utemeljeni.

(c) Stopnja izplačanega predhodnega financiranja ni ustrezna. Komisija mora v skladu s pravnim okvirom, ki ureja partnerstvo med EU in ZN, pred začetkom projektov zagotoviti predhodno financiranje v višini 80 % skupnega zneska, za katerega so bile sklenjene pogodbe. Sodišče je ugotovilo, da ta stopnja predhodnega financiranja ni prilagojena posebnim vzorcem porabe obeh revidiranih projektov denarne pomoči (ESSN in CCTE). Na primer, v okviru ESSN je bilo izvedbenemu partnerju vnaprej izplačanih 278 milijonov EUR za prvo fazo in 520 milijonov EUR za drugo fazo. Vendar naj bi se sredstva izplačevala linearno v 16 oziroma 13 mesecih. Komisija je v okviru druge faze CCTE decembra 2017 zagotovila predplačilo v višini 40 milijonov EUR, prvi krog izplačil pa naj bi bil predvidoma izveden konec septembra 2018. Morebitne obresti na predplačila obdržijo izvedbeni partnerji in se ne vložijo nazaj v ESSN ali CCTE.

Zamude pri izvajanju so slabile učinkovitost večine revidiranih projektov

45. Pravočasnost je pomemben vidik učinkovitosti. Vpliva lahko tudi na stroškovno učinkovitost, saj je pri zamudi projekta mogoče vseeno treba kriti upravne stroške, kot so najemnine in plače, zaradi česar je morda za končne upravičence na voljo manj sredstev. Devet od desetih revidiranih projektov je imelo zamudo in jih je bilo treba podaljšati, v povprečju za 60 %.³⁸ V enem primeru je bil prvotni proračun revidiran navzgor, v treh primerih pa je bil znižan, ker se nekatere načrtovane dejavnosti niso mogle izvesti (glej ***Prilogo III A***).

46. Sodišče je ugotovilo več razlogov za te zamude. V petih primerih je do zamud prišlo predvsem zaradi tehničnih in upravnih ovir, povezanih s projekti, kot so nerazpoložljivost potrebne tehnične opreme ali izkušenega osebja za izvajanje projektov. V enem primeru je Komisija dovolila podaljšanje, da bi omogočila boljši prenos dejavnosti v nacionalni sistem. V treh primerih so ovire, povezane s pravnim in regulativnim okvirom, ki so ga turški organi določili za nevladne organizacije, zavirale pravočasno izvajanje projektov.³⁹ Zato je pri

³⁸ Projekti naj bi se po prvotnih načrtih v povprečju izvajali 12 mesecev, njihovo izvajanje pa se je podaljšalo za sedem mesecev.

³⁹ Številne nevladne organizacije so prenehale delovati na podlagi vladnega odloka ali pa so bile njihove dejavnosti bistveno omejene z veliko strožjo uporabo veljavnih pravnih zahtev ali uvedbo novih. Na primer, nekatere mednarodne nevladne organizacije so imele težave pri

projektih EU, ki so jih izvajale mednarodne nevladne organizacije, ki so do takrat delale v Turčiji, prišlo do znatnih zamud ali zmanjšanja obsega njihovih dejavnosti. Komisija je, kadar je bilo to ustrezno, zagotovila prožen odziv z omogočanjem podaljšanja pogodb in v nekaterih primerih z revizijo sprva določenih ciljev.

47. Komisija je imela tudi težave pri pridobivanju dovoljenja turških organov za sodelovanje mednarodnih nevladnih organizacij v fazi financiranja. Turško ministrstvo za družinsko in socialno politiko na primer ni hotelo izdati dovoljenj, s katerimi bi mednarodne nevladne organizacije lahko izvajale nekatere ključne dejavnosti zaščite, tj. vodenje zadev in obiske gospodinjstev. Komisija je morala odpovedati štiri projekte s skupnim proračunom v višini 14 milijonov EUR, čeprav so veljali za ustrezne za financiranje, saj bi obravnavali nujno potrebo po zaščiti beguncev. V **okviru 6** so predstavljeni primeri zamud in težave, s katerimi so se soočali projekti.

Okvir 6 – Primeri zamud in težav pri projektih

Projekt 2 – Zagotavljanje zaščite in trajne rešitve za begunce in prosilce za azil v Turčiji

Ključna dejavnost v okviru projekta 2 je bila pomagati turškemu generalnemu direktoratu za upravljanje migracij (GDMM) pri preverjanju, posodabljanju in popravljanju registracijskih podatkov za 2,7 milijona sirskih beguncev. Ta projekt je izvajala agencija ZN. Začetek preverjanja je bil zamaknjen za sedem mesecev. Glavni razlog za zamude so bile posledice poskusa državnega udara julija 2016, zaradi česar je prišlo do notranjih sprememb v vladnih institucijah po suspendiranju višjih uradnikov v generalnem direktoratu za upravljanje migracij in uvedbi dodatnih varnostnih omejitev. Poleg tega je bil časovni raspored, določen v fazi zasnove projekta, pretirano ambiciozen glede na tehnične in upravne omejitve ter omejitve v zvezi z zmogljivostjo na terenu. Projekt je imel na začetku na primer probleme s pomanjkanjem izkušenega osebja v centrih za preverjanje, delovanjem zbirke podatkov generalnega direktorata za upravljanje migracij in internetno povezljivostjo.

Zaradi teh težav je prišlo do dveh sprememb pogodbe, s katerima je bil rok podaljšan za 12 mesecev, proračun pa povečan za 8 milijonov EUR.

podaljšanju svoje registracije, odpiranju bančnih računov in pridobivanju delovnih dovoljenj ali novouvedenih dovoljenj za sodelovanje, potrebnih za delo z lokalnimi izvedbenimi partnerji.

Projekt 8 – Ublažitev ključnih tveganj glede zaščite begunskega prebivalstva

Revidiran projekt je namenjen izboljšanju zaščite ranljivih beguncev z vodenjem zadev, pomočjo za zaščito posameznikov ter zagotavljanjem informacij in pravne pomoči. Izvajati se je začel leta 2017 in je nadaljevanje predhodnega projekta, ki ga je od leta 2015 že financirala Komisija in izvajala ista mednarodna nevladna organizacija. Izvedbeni partnerji so imeli od začetka težave pri pridobivanju dovoljenj turških organov za delovanje na prvotno načrtovanih lokacijah (tj. Gaziantep, Ankara in Sanliurfa) in pri pridobivanju dovoljenj za sodelovanje, potrebnih za delo z lokalnimi nevladnimi organizacijami. Zato je bilo trajanje projekta podaljšano s 13 na 22 mesecev, njegove dejavnosti so bile prestrukturirane, njegov proračun pa je bil zmanjšan za 20 %, saj izvedbeni partner ni mogel delovati v Ankari.

Projekt 10 – Podpora najranljivejšim ženskam in dekletom begunkam

Cilj projekta je bil zagotoviti boljši dostop do varnih krajev in specializiranih storitev za ženske in dekleta z ustanovitvijo in vodenjem namenskih centrov. Lokalni izvedbeni partner, ki je bil zadolžen za 6 od 20 centrov, ki jih je financiral GD ECHO, je prenehal delovati na podlagi vladnega odloka. Agencija ZN je kot glavni izvedbeni partner GD ECHO zaprosila, naj delno ustavi dejavnosti projekta za pet mesecev, da bi jih prenesli na druge lokalne partnerje.

Pri spremljanju projektov denarne pomoči in merjenju rezultatov so bile ugotovljene pomanjkljivosti

48. Spremljanje je redno preučevanje odhodkov, dejavnosti in rezultatov, ki zagotavlja najnoveše informacije o tem, ali projekti napredujejo po načrtih. Sodišče je spremljanje instrumenta, ki ga je izvajala Komisija, ocenilo na dveh ravneh. Najprej je preučilo, ali je bilo spremljanje humanitarnih projektov celovito in pravočasno. Nato pa je preučilo še to, ali so se z okvirom za rezultate instrumenta, tj. namenskim orodjem, ki ga je Komisija zasnovala za prikazovanje združenih podatkov o rezultatih, ki jih je instrument dosegel, zagotovile relevantne in količinsko opredeljive informacije o smotrnosti.

49. Komisija je vzpostavila ustrezen okvir za spremljanje humanitarnih projektov. V skladu s svojimi smernicami je vsaj enkrat je obiskala vse revidirane projekte. Spremljanje projekta je osebju Komisije na terenu in sedežu omogočilo nenehno spremljanje dejavnosti projektov.

Onemogočen dostop do primarnih podatkov za program denarne pomoči

50. Sodišče je ugotovilo, da je bilo spremljanje dveh programov denarne pomoči omejeno, ker Komisija in njeni izvedbeni partnerji ZN niso imeli dostopa do izvirnih podatkov o upravičencih (tj. seznama upravičencev z njihovimi imeni, identifikacijskimi številkami in naslovi). Te podatke ima turško ministrstvo za družinsko in socialno politiko, vendar jih ni hotelo deliti z ZN in Komisijo, pri čemer je kot razlog za to navedlo turško zakonodajo o varstvu podatkov. Namesto tega je izvedbeni partner ZN prejel anonimizirane podatke, kjer sta bila ime in identifikacijska številka vsakega upravičenca zamenjana z edinstveno številko, ki jo je ustvaril lokalni izvedbeni partner.

51. Ključna vloga partnerjev ZN, ki v imenu Komisije izvajajo humanitarne projekte, je odgovornost za nadzor plačilnega postopka in spremljanje izvajanja projekta. Zaradi onemogočenega dostopa do primarnih podatkov, ki jih hrani turško ministrstvo za družinsko in socialno politiko, so bile omejene zmogljivosti partnerjev ZN in s tem tudi Komisije za učinkovito in uspešno izvajanje funkcij spremljanja in nadzora.

52. Izvedbeni partnerji ZN so morali svoj okvir notranje kontrole prilagoditi onemogočenemu dostopu do ključnih primarnih podatkov. Vzpostavili so dodatne triangulacijske kontrole za podkrepitev prejetih anonimiziranih podatkov ter njihovo uskladitev z anonimiziranimi podatki o plačilih, ki jim jih je posredovala banka. Kljub tem dodatnim kontrolam pa upravičencem niso mogli slediti od registracije od izplačila. Sodišče meni, da je to znatna slabost pri spremljanju programa denarne podpore.

53. V okviru svojih revizijskih postopkov in v skladu s svojimi revizijskimi pravicami je turško ministrstvo za družinsko in socialno politiko zaprosilo za dostop do primarnih podatkov ESSN in CCTE. Ministrstvo je to zavrnilo, Sodišče pa je lahko dostopalo le do anonimiziranih podatkov, ki jih hranijo izvedbeni partnerji ZN. Zato ni moglo vzpostaviti popolne revizijske sledi od registracije upravičenih beguncev do izplačil v okviru teh dveh projektov. V

Prilogi VIII so prikazane omejitve pri dostopanju do podatkov za različne vključene deležnike.

Slabosti okvira za rezultate instrumenta

54. Sodišče je v zvezi z okvirom za rezultate instrumenta opredelilo naslednje slabosti:

- (a) izhodiščne in ciljne vrednosti za kazalnike instrumenta na visoki ravni, s katerimi bi bilo mogoče objektivno meriti dosežen napredek, še niso bile opredeljene. Poleg tega ni bilo vmesnih mejnikov za vmesno spremljanje napredka;
- (b) težko bo ugotoviti, kakšen je dejanski prispevek instrumenta k združenim kazalnikom na visoki ravni.⁴⁰ Glavni razlog za to je, da dodatna sredstva EU izven instrumenta, turška vlada, nekatere države članice EU in drugi donatorji podpirajo enake cilje (glej primer projekta 10 v **okviru 3**);
- (c) okvir za rezultate ne zagotavlja popolnega pregleda smotrnosti pomoči EU za begunce v Turčiji, ker ne vključuje pomoči EU, ki se zagotavlja izven tega instrumenta;
- (d) zaradi nesoglasij s turško vlado ni bilo združenih kazalnikov, s katerimi bi se meril napredek v zvezi s spolnim nasiljem in nasiljem na podlagi spola, osipniki ali zaščito otrok. Vendar so bili ti vidiki pomembna komponenta nekaterih humanitarnih projektov. Poleg tega so se nekateri posebni cilji in kazalniki nanašali le na Sirce, ki uživajo začasno zaščito, in niso zajemali beguncev drugih narodnosti;
- (e) v okviru za rezultate instrumenta še ni bil predstavljen posodobljen pregled dosežene smotrnosti. Zadnje razpoložljivo poročilo o spremljanju maja 2018 je zajemalo kazalnike izločkov (npr. število konzultacij v okviru primarnega zdravstvenega varstva) za obdobje od januarja do julija 2017. Ni pa vsebovalo podatkov o izidih (npr. delež beguncev, ki imajo dostop do zdravstvenih storitev);
- (f) Okvir za rezultate instrumenta ni bil na voljo javnosti.

⁴⁰ Na primer „odstotek šoloobveznih beguncev, ki se izobražujejo“ ali „stopnja glavnih nalezljivih bolezni med begunci in gostiteljskimi skupnostmi“.

Revidirani projekti pozitivno vplivajo na begunce, vendar jih polovica še ni dosegla pričakovanih izidov

55. Sodišče je svojo oceno uspešnosti revidiranih humanitarnih projektov pripravilo na podlagi analize kazalnikov spremljanja, poročil izvedbenih partnerjev o napredku, poročil terenskih sodelavcev GD ECHO o obiskih za spremljanje, obiskov na kraju samem⁴¹ ter razgovorov s Komisijo, turškimi organi ter izvedbenimi partnerji in upravičenci projekta. Zaključki Sodišča so povzeti v **Prilozi III B**.

56. Z izbirnimi postopki Komisije se je zagotovilo, da so bili projekti relevantni za potrebe beguncev (glej **odstavek 21**). Zato so vsi revidirani projekti beguncem pomagali izpolniti njihove osnovne potrebe po nastanitvi, hrani, zdravstvu, izobraževanju in zaščiti. Pri šestih od desetih projektov so bili doseženi vsi ali večina načrtovanih izlozkov. Vendar pri polovici revidiranih projektov, od katerih so nekateri še vedno potekali, še niso bili doseženi pričakovani izidi, ki so bili opredeljeni ob odobritvi njihovega financiranja.⁴²

57. Pri dveh projektih denarne podpore, ki predstavljata 83 % vzorca Sodišča, se je denarna podpora zagotovila več upravičencem, kot je bilo sprva načrtovano. Na podlagi podatkov, ki so jih sporočili izvedbeni partnerji ZN, je ESSN marca 2018 dosegel 1,2 milijona upravičencev, pri čemer je bil prvotni cilj 1 milijon upravičencev, od začetka izvajanja CCTE pa je do marca 2018 več kot 330 000 učencev prejelo vsaj eno izplačilo v okviru CCTE, pri čemer je bil prvotni cilj 230 000 otrok.⁴³

58. Predhodni rezultati, doseženi v okviru ESSN, ki so bili sporočeni maja 2018, kažejo, da je projekt pozitivno prispeval k pomoči beguncem pri izpolnjevanju njihovih osnovnih potreb. Na primer, eden izmed ključnih kazalnikov za ESSN je indeks strategij shajanja s pomanjkanjem. Namenjen je merjenju uporabe negativnih ravnanj beguncev za shajanje s

⁴¹ Sodišče je obiskalo vse projekte v vzorcu, razen projektov 5 in 7.

⁴² Natančneje, v celoti sta bila uspešna dva projekta (projekta 4 in 10), dva sta bila večinoma uspešna (projekta 1 in 6), pet projektov pa še ni doseglo svojih sprva načrtovanih izidov (projekti 2, 5, 7, 8 in 9).

⁴³ Izvedbeni partner CCTE je sporočil, da je bilo približno 81 % upravičencev v okviru CCTE vključenih tudi v ESSN, kar kaže na močno dopolnjevanje med projektoma.

pomanjkanjem⁴⁴, da bi izpolnili svoje osnovne potrebe. Predhodni rezultati, doseženi v okviru ESSN, kažejo, da je bil cilj 30-odstotnega znižanja indeksa strategij za shajanje s pomanjkanjem dosežen.⁴⁵

59. Učinek ESSN na izboljšanje življenjskega standarda beguncev je odvisen od usmerjenosti pomoči (kdo je upravičen do nje) in zneska nakazanih sredstev. Usmerjenost je temeljila na osnovnih demografskih merilih⁴⁶, da bi pomoč zagotovili najranljivejšim beguncem. Uporaba teh meril je bila utemeljena s potrebo po hitrem izvajanju, saj jih je lažje preveriti kot socialno-ekonomska merila, kot je dohodek gospodinjstva.

60. Po drugi strani je uporaba demografskih meril manj natančna, zato so lahko begunci napačno vključeni v projekt ali izključeni iz njega. To se meri v smislu napak pri izključevanju (ranljive družine, ki štejejo za neupravičene) in napak pri vključevanju (upravičene družine, ki izpolnjujejo demografska merila, vendar niso revne). ESSN je na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov o spremljanju⁴⁷ dosegla svoje načrtovane cilje v smislu napak pri izključevanju (4 % v primerjavi s prvotnim ciljem manj kot 10 %), vendar ne tudi v smislu napak pri vključevanju (18 % v primerjavi s prvotnim ciljem 5 %).

61. V zvezi z zneskom nakazanih sredstev je glavni cilj projekta v celoti obravnavati osnovne potrebe najranljivejših beguncev. Finančna sredstva, potrebna za pokrivanje teh osnovnih potreb, so po prvotni oceni znašala 180 turških lir⁴⁸ na osebo na mesec. Po razpravah s

⁴⁴ Negativna ravnanja za shajanje s pomanjkanjem so lahko manj resna (kot je omejevanje količine hrane) ali zelo resna (kot je delo otrok).

⁴⁵ Vmesno poročilo o ESSN z dne 31. maja 2018.

⁴⁶ Do pomoči so upravičena gospodinjstva, ki ustrezajo naslednjim merilom: 1. samske odrasle ženske (stare od 18 do 59 let), ki živijo v gospodinjstvu brez drugih družinskih članov; 2. samohranilci, ki živijo v gospodinjstvu brez drugih odraslih družinskih članov in imajo vsaj enega otroka, mlajšega od 18 let; 3. starejše osebe, stare 60 let ali več, ki živijo v gospodinjstvu brez drugih odraslih družinskih članov; 4. družine z enim ali več invalidov; 5. družine s štirimi otroki ali več; 6. družine, ki imajo vsaj 1,5 odvisnega člana na vsakega neinvalidnega odraslega.

⁴⁷ Prvi krog spremljanja po razdelitvi, ki ga je izvedel izvedbeni partner ZN.

⁴⁸ Na koncu leta 2016 približno 50 EUR.

turškimi organi je bil določen znesek v višini 100 turških lir.⁴⁹ Junija 2017 je bil ta znesek zvišan na povprečno 133 turških lir⁵⁰, kar ustreza 74 % prvotne ocenjene potrebe. Kljub visoki inflaciji v Turčiji se vrednost ni spremenila od junija 2017. Zato je učinek projekta na najranljivejše upravičence vse manjši.

62. Primera projektov, pri katerih je bilo doseženih največ pričakovanih rezultatov, so opisani v **okviru 7**.

Okvir 7 – Pozitivni rezultati nekaterih projektov

Projekt 4

S projektom, v okviru katerega se je zagotovilo usposabljanje za sirsko zdravstveno osebje, se je okrepila njihova sposobnost za delo v turškem zdravstvenem sistemu v 15 turških provincah z najvišjim številom beguncev. Tako se je okrepil dostop beguncev do osnovnega zdravstvenega varstva v njihovem jeziku, omogočilo pa se je več kot 140 000 konzultacij.

Projekt 10

Projekt je dosegel svoj cilj, tj. bistveno povečati delež žensk in deklet begunk, ki imajo dostop do varnih krajev za ženske in dekleta v svoji provinci in lastnem jeziku. Na splošno je leta 2017 337 525 upravičenk dostopalo do storitev za zagotavljanje spolnega in reproduktivnega zdravja ter prejelo higienske komplete na 20 varnih krajih za ženske in dekleta, ki jih financira EU. Poleg tega je še 194 719 upravičenk dostopalo do storitev v zvezi s spolnim nasiljem in nasiljem na podlagi spola ter higienskih kompletov. Doseženih je bilo osem od desetih načrtovanih izločkov.

⁴⁹ Eden izmed glavnih razlogov je bil, da turški organi niso hoteli zagotoviti višje ravni pomoči beguncem kot turškim državljanom, saj bi to lahko povzročilo napetosti.

⁵⁰ Junija 2017 je to znašalo približno 33 EUR.

Fotografija 1 – Varni kraji za ženske in dekleta v Gaziantepu (projekt 10)



Vir: Evropsko računsko sodišče

63. Manj pozitivna je ugotovitev Sodišča, da štirje od petih revidiranih projektov, ki so jih izvajale mednarodne nevladne organizacije, še niso dosegli svojih sprva načrtovanih izločkov ali izidov. Težavno in spreminjajoče se operativno okolje za (mednarodne) nevladne organizacije v Turčiji je povzročilo prekinitvev, spremembo ali ukinitvev načrtovanih dejavnosti (glej **odstavek 46**) in revizijo prvotnih ciljev. Čeprav je Komisija zagotovila prožno podporo, zlasti z zagovorništvo in podaljšanjem rokov, so težave med izvajanjem neposredno negativno vplivale na stopnjo in pravočasnost doseganja rezultatov (glej **Prilogo III B**).

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

64. Sodišče je ugotovilo, da je instrument za begunce v Turčiji v težavnih razmerah hitro mobiliziral 3 milijarde EUR, ki so se zagotovile iz proračuna EU in od držav članic, s čimer se je omogočil hiter odziv na begunsko krizo. Kljub temu njegov cilj, tj. uspešno usklajevanje odziva, ni bil v celoti dosežen. Revidirani projekti so zagotovili koristno podporo beguncem in večina je dosegla svoje izločke, vendar jih polovica še ni dosegla pričakovanih izidov. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da bi bilo mogoče povečati učinkovitost projektov, ki zagotavljajo

denarno pomoč. Zato je prišlo do zaključka, da bi bil instrument lahko uspešnejši in da bi lahko dosegel večjo stroškovno učinkovitost.

65. Komisija je na podlagi celovite ocene potreb opredelila prednostne potrebe beguncev. Vendar so ta področja nezadostno obravnavana zaradi nesoglasij med Turčijo in EU glede obravnavanja prednostnih potreb v okviru komunalne infrastrukture in socialno-ekonomske podpore. Poleg tega vključitev upravljanja migracij med prednostna področja ni bila jasno utemeljena.

66. Težko je bilo oceniti, ali so bila sredstva, porabljena na vsakem prednostnem področju, sorazmerna z obsegom potreb, ker usmerjevalni odbor ni določil okvirnih začetnih dodelitev za vsako prednostno področje. To sicer povečuje prožnost, vendar zmanjšuje odgovornost, saj ni mogoče primerjati načrtovanih in dejanskih odhodkov za vsako prednostno področje (**odstavki 18 do 24**).

Priporočilo 1 – Boljše obravnavanje potreb beguncev po komunalni infrastrukturi in socialno-ekonomski podpori

Komisija naj za drugo tranšo proračuna instrumenta:

- (a) zagotovi, da instrument bolje prispeva k obravnavanju potreb na prednostnih področjih „komunalna infrastruktura“ in „socialno-ekonomska podpora“;
- (b) znova oceni potrebo po tem, da upravljanje migracij ostane eno od prednostnih področij instrumenta;
- (c) pred začetkom porabe določi okvirno dodelitev sredstev za vsako prednostno področje.

Ciljni datum izvedbe: 31. december 2019.

67. Komisija in države članice so hitro vzpostavile upravne ureditve instrumenta. Zaradi učinkovitega združevanja financiranja, mehanizmov za zagotavljanje pomoči, ki jih je izbrala Komisija, ter mešanice instrumentov in partnerjev za izvajanje obsežnih projektov je instrument lahko dosegel svoj cilj, tj. do konca leta 2017 skleniti pogodbe v višini 3 milijard EUR (**odstavki 25 do 29**).

68. Komisija je strateško usmeritev instrumenta usklajevala z oceno skupnih potreb, upravljanjem in okvirom za rezultate, ki je zajemal humanitarno in nehumanitarno podporo, vendar bi bilo pomoč mogoče bolj racionalizirati. Z instrumentom za begunce v Turčiji so se podprle enake vrste dejavnosti v sektorjih zdravstva in izobraževanja z različnimi instrumenti. Zato je bilo usklajevanje bolj zapleteno in je povzročilo vzporedno uporabo različnih struktur upravljanja za financiranje podobnih projektov. Poleg tega so bila s sredstvi EU, porabljenimi v Turčiji izven instrumenta, podprta tudi nekatera ista prednostna področja kot v okviru instrumenta (**odstavki 31 do 33**).

Priporočilo 2 – Izboljšanje racionalizacije in dopolnjevanja pomoči

Komisija naj za drugo tranšo proračuna instrumenta za begunce v Turčiji pripravi skupno strategijo z jasno razdelitvijo nalog med različnimi instrumenti in državami članicami EU, da bi povečala skladnost in racionalizacijo pomoči.

Ciljni datum izvedbe: 31. december 2019.

69. Navedeni cilj instrumenta, tj. izboljšati dopolnjevanje pomoči, se nanaša tudi na povezave med njegovim humanitarnim in nehumanitarnim sklopom. Čeprav je Sodišče opredelilo nekaj dobrih primerov v sektorju zdravstva, v katerih je Komisija podprla prehod s humanitarne na trajnejšo razvojno pomoč, to dopolnjevanje ni bilo sistematično doseženo. V času revizije za večino revidiranih projektov še niso bili vzpostavljeni pogoji za prehod s humanitarne na razvojno pomoč (**odstavka 34 in 35**).

Priporočilo 3 – Izvedba strategije za prehod s humanitarne na razvojno pomoč

Komisija naj pripravi in izvede strategijo prehoda, s končnim ciljem prenosa humanitarnih in nehumanitarnih dejavnosti na nacionalne organe.

Ciljni datum izvedbe: 31. december 2021.

70. Sodišče je ugotovilo tudi, da je mogoče še povečati učinkovitost humanitarnih projektov, ki jih financira instrument. Prvič, Komisija pri reviziji projektnih predlogov ni dosledno in celovito ocenila razumnosti predvidenih stroškov. Drugič, posredni stroški, plačani partnerjem, ki so izvajali obsežne projekte denarne pomoči, so bili visoki in

nezadostno utemeljeni, tudi če so bili sicer skladni s pravnim okvirom, raven predplačil pa ni bila usklajena z dejanskimi denarnimi odlivi projektov (**odstavki 38 do 44**).

Priporočilo 4 – Povečanje učinkovitosti projektov denarne pomoči

Komisija naj si prizadeva za povečanje učinkovitosti obsežnih projektov denarne pomoči, da bi bolje odražali svojo posebno naravo in obseg, zlasti s tem, da:

- (a) izpogaja znižanje deleža posrednih stroškov, ki jih izvedbeni partner ZN zaračunava za izvajanje ESSN;
- (b) zagotovi, da se pristojbina za nakazilo denarja (za ESSN) izplača le, ko je to ustrezno utemeljeno in potrebno;
- (c) s partnerji izpogaja nižjo stopnjo predhodnega financiranja, ki je boljše usklajena s pričakovanimi denarnimi odlivi projektov.

Ciljni datum izvedbe: 31. december 2020.

71. Učinkovitost projektov je odvisna tudi od njihove pravočasne izvedbe. Pri zamudi projektov je stroške, kot so najemnine in plače, mogoče treba kriti dlje. Devet od desetih projektov je bilo treba podaljšati, pri čemer je bilo v povprečju potrebno 60-odstotno podaljšanje njihovega trajanja. Težavno operativno okolje je bilo glavni dejavnik, ki je mednarodne nevladne organizacije oviral pri pravočasnem izvajanju projektov (**odstavka 45 in 46**).

Priporočilo 5 – S turškimi organi obravnavati potrebo po izboljšanju operativnega okolja za (mednarodne) nevladne organizacije

Komisija bi morala uporabljati politiko in politični dialog s turškimi organi na visoki ravni, da bi dosegla izboljšanje operativnega okolja za (mednarodne) nevladne organizacije v Turčiji.

Ciljni datum izvedbe: 31. december 2019.

72. Komisija je vzpostavila ustrezne ukrepe za spremljanje humanitarnih projektov in je bila dobro seznanjena s tem, ali so projekti napredovali po načrtih. Glavna omejitev je bila, da turški organi niso omogočili dostopa do izvirnega seznama upravičencev v okviru dveh projektov denarne pomoči. Zato Sodišče in Komisija nista mogla spremljati upravičencev od

registracije do izplačila v okviru tega obsežnega deleža humanitarnega sklopa instrumenta **(odstavki 49 do 53)**.

73. Okvir za rezultate instrumenta je poročal o konsolidiranih rezultatih, vendar ima nekaj slabosti: združeni kazalniki nimajo izhodiščnih vrednosti, mejnikov ali količinsko opredeljenih ciljev. Javno poročanje je bilo omejeno, njegov obseg pa ni zajemal celotne pomoči EU beguncem v Turčiji **(odstavek 54)**.

Priporočilo 6 – Okrepiti spremljanje instrumenta za begunce v Turčiji in poročanje o njem

Komisija naj:

- (a) vztraja, da turški organi izvedbenim partnerjem projektov denarne pomoči omogočijo popoln dostop do podatkov o upravičencih, da bi izboljšali odgovornost in učinkovitost okvira spremljanja teh vodilnih projektov;
- (b) izboljša zasnovo okvira za rezultate instrumenta, zlasti z vključitvijo mejnikov, ciljev in izhodiščnih podatkov za združene kazalnike rezultatov;
- (c) poroča o porabi instrumentov EU, ki so namenjeni podpori beguncev v Turčiji in ne sodijo v okvir instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji.

Ciljni datum izvedbe: 31. december 2019.

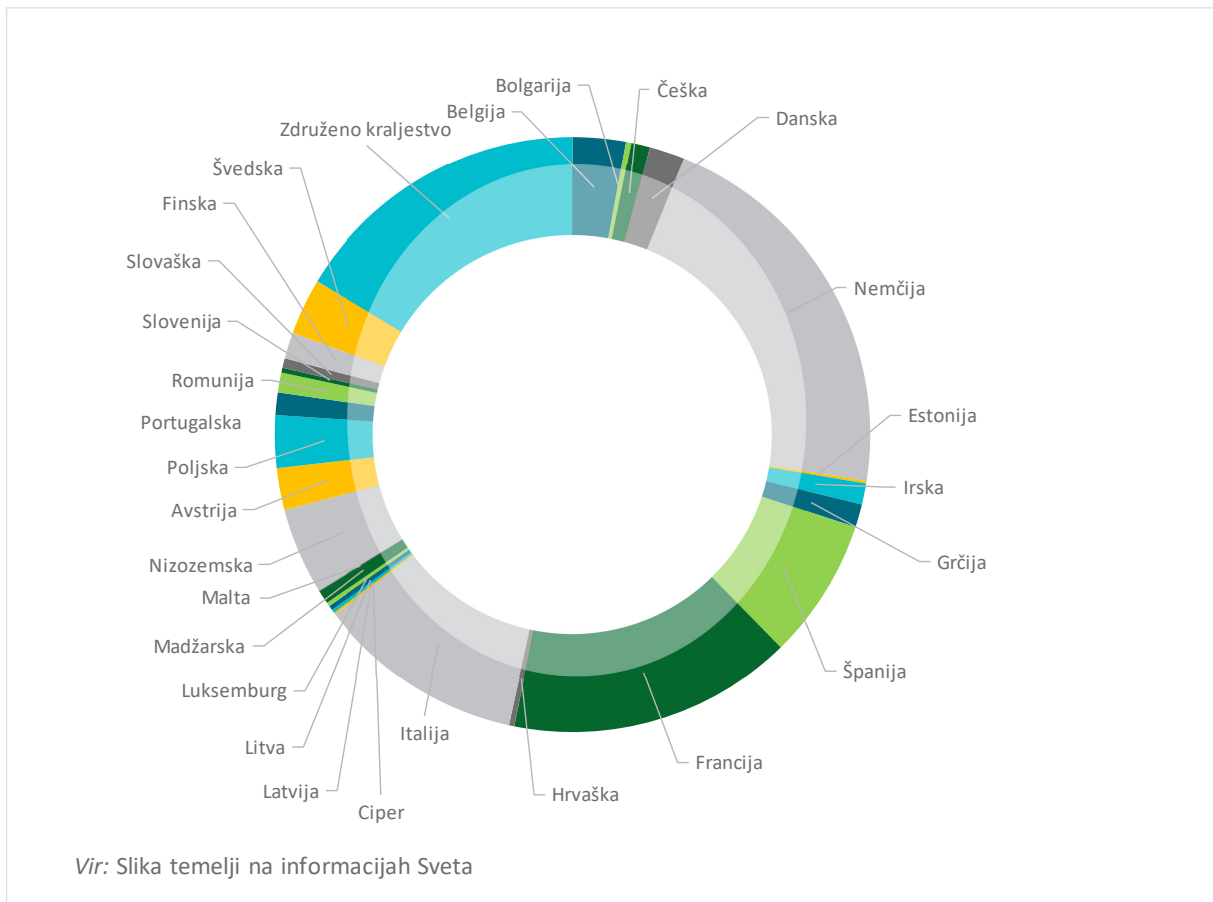
74. Vsi revidirani humanitarni projekti so beguncem pomagali izpolniti njihove glavne potrebe po nastanitvi, hrani, zdravstvu, izobraževanju in zaščiti. Pri šestih od desetih projektov so bili doseženi vsi ali večina načrtovanih izlozkov. Vendar pri polovici revidiranih projektov, od katerih nekateri še vedno potekajo, še niso bili doseženi pričakovani izidi, ki so bili opredeljeni ob odobritvi njihovega financiranja **(odstavki 56 do 63)**.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega Računskega sodišča Bettina JAKOBSEN, v Luxembourggu na zasedanju 2. oktobra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

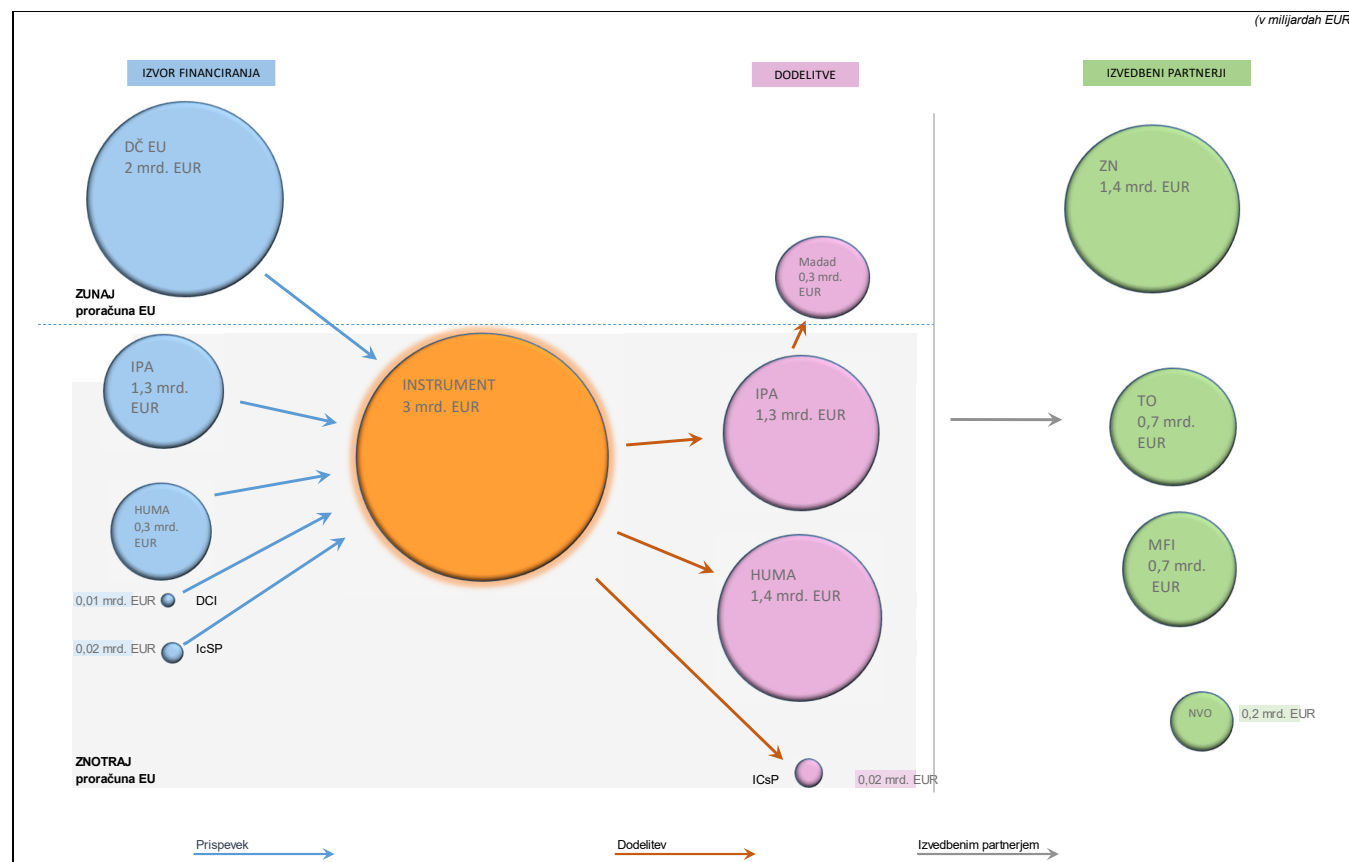
Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

Nacionalni prispevki za instrument za begunce v Turčiji**Nacionalni prispevki za instrument za pomoč beguncem v Turčiji (v milijonih EUR)**

Belgija	57,6	Litva	5,2
Bolgarija	5,9	Luksemburg	4,3
Češka	20,4	Madžarska	14,7
Danska	38,4	Malta	1,1
Nemčija	427,5	Nizozemska	93,9
Estonija	2,8	Avstrija	45,6
Irska	22,9	Poljska	57,0
Grčija	25,1	Portugalska	24,4
Španija	152,8	Romunija	21,6
Francija	309,2	Slovenija	5,2
Hrvaška	5,9	Slovaška	10,5
Italija	224,9	Finska	28,4
Ciper	2,3	Švedska	61,3
Latvija	3,5	Združeno kraljestvo	327,6

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, ki jih je zagotovil Svet Evropske unije

Instrument za begunce v Turčiji: mehanizem usklajevanja

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

PRILOGA III A**Pregled revidiranih humanitarnih projektov**

Št.	Naziv projekta	Sektor	Vrsta partnerja	Finančne informacije (v milijonih EUR)					Časovni okvir			
				Dodeljeni znesek (v EUR)	Znesek, za katerega so bile sklenjene pogodbe (a) (v EUR)	Revidirani znesek, za katerega so bile sklenjene pogodbe (b) (v EUR)	Razlika (b – a) (v EUR)	Izplačani znesek (v EUR)	Datum začetka	Prvotni datum zaključka	Podaljšani datum zaključka	Razlika (v mesecih)
1	Mreža socialne varnosti v sili (ESSN) je večnamenski sistem za nakazilo sredstev za obravnavanje vsakodnevnih potreb beguncev v Turčiji	osnovne potrebe	agencija ZN	348,0	348,0	348,0	-	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
2	Zagotavljanje zaščite in trajne rešitve za begunce in prosilce za azil v Turčiji	zaščita	agencija ZN	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
3	Zagotavljanje pogojnega nakazila sredstev za izobraževanje, da bi se povečalo število vpisov begunskih otrok in izboljšala njihova prisotnost	izobraževanje – zaščita	agencija ZN	34,0	34,0	34,0	-	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
4	Podpiranje prilagojenih zdravstvenih storitev, ki upoštevajo kulturne posebnosti, za sirske begunce	zdravje	agencija ZN	10,0	10,0	10,0	-	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
5	Zagotavljanje življenjsko pomembnega zdravstvenega varstva najranjlivejšim skupinam prebivalstva in krepitev njihove odpornosti s podporo duševnemu zdravju in psihološko podporo, rehabilitacijskimi dejavnostmi in podporo v obliki zaščite žrtvam, ki so preživele nasilje na podlagi spola	zdravje – zaščita	mednarodna NVO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
6	Olajšanje dostopa do zdravstvenih in psihosocialnih storitev za begunce	zdravje	mednarodna NVO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
7	Nujni humanitarni odziv za sirske begunce v Turčiji	izobraževanje – zaščita	mednarodna NVO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
8	Ublažitev ključnih tveganj glede zaščite begunskega prebivalstva z usmerjenim ozaveščanjem, krepitev sistemov napotitev in zagotavljanjem specializirane pomoči pri zaščiti	zaščita	mednarodna NVO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
9	Večsektorski mehanizem za odzivanje z več deležniki izboljšuje dostop do vključujočih in kakovostnih storitev za najranjlivejše sirske in nesirske begunce, vključno z invalidi, v Turčiji (Izmir in Istanbul)	zdravje	mednarodna NVO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
10	Podpora najranjlivejšim ženskam in dekletom begunkam za dostop do služb s področja spolnega in reprodukcijskega zdravja ter spolnega nasilja in nasilja na podlagi spola	zdravje – zaščita	agencija ZN	9,0	9,0	9,0	-	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	-

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije (april 2018)

PRILOGA III B**Smotrnost revidiranih projektov**

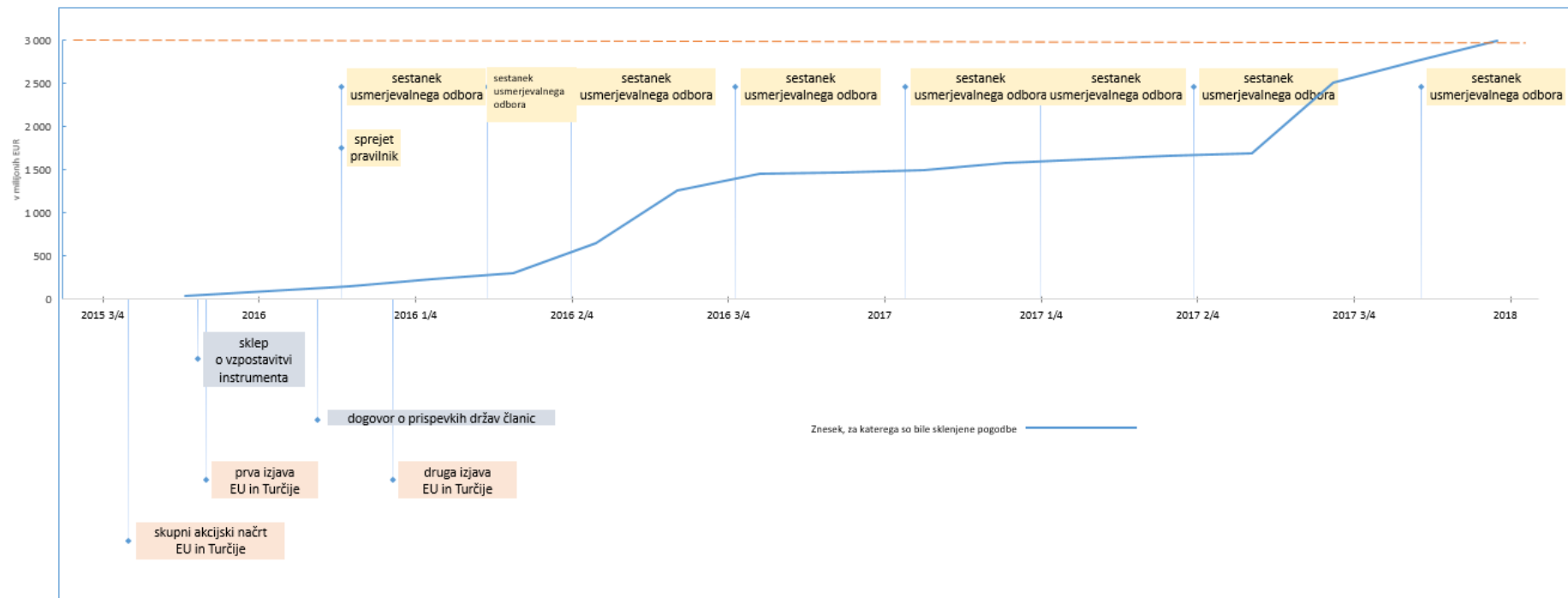
Št.	Naziv projekta	Sektor	Vrsta partnerja	Zasnova	Izvedba		Uspešnost		Strategija prehoda/izhoda
				Relevantnost	Pravočasnost	Proračun	Zagotovljeni izločki	Doseženi izidi	
1	Mreža socialne varnosti v sili (ESSN) je večnamenski sistem za nakazilo sredstev za obravnavanje vsakodnevnih potreb beguncev v Turčiji	osnovne potrebe	agencija ZN						
2	Zagotavljanje zaščite in trajne rešitve za begunce in prosilce za azil v Turčiji (rezultat 1: izvajanje preverjanja)	zaščita	agencija ZN						ni relevantno
	Zagotavljanje zaščite in trajne rešitve za begunce in prosilce za azil v Turčiji (rezultati 2 do 4: dejavnosti registracije in zaščite)								
3	Zagotavljanje pogodnega nakazila sredstev za izobraževanje, da bi se povečalo število vpisov begunskih otrok in izboljšala njihova prisotnost	izobraževanje – zaščita	agencija ZN					ni na voljo	
4	Podpiranje prilagojenih zdravstvenih storitev, ki upoštevajo kulturne posebnosti, za sirske begunce	zdravje	agencija ZN						
5	Zagotavljanje življenjsko pomembnega zdravstvenega varstva najranljivejšim skupinam prebivalstva in krepitev njihove odpornosti s podporo duševnemu zdravju in psihološko podporo, rehabilitacijskimi dejavnostmi in podporo v obliki zaščite žrtvam, ki so preživele nasilje na podlagi spola	zdravje – zaščita	mednarodna NVO						
6	Olajšanje dostopa do zdravstvenih in psihosocialnih storitev za begunce	zdravje	mednarodna NVO						
7	Nujni humanitarni odziv za sirske begunce v Turčiji	izobraževanje – zaščita	mednarodna NVO						
8	Ublažitev ključnih tveganj glede zaščite begunskega prebivalstva z usmerjenim ozaveščanjem, krepitev sistemov napotitev in zagotavljanje specializirane pomoči pri zaščiti	zaščita	mednarodna NVO						
9	Večsektorski mehanizem za odzivanje z več deležniki izboljšuje dostop do vključujočih in kakovostnih storitev za najranljivejše sirske in nesirske begunce, vključno z invalidi, v Turčiji (Izmir in Istanbul)	zdravje	mednarodna NVO						
10	Podpora najranljivejšim ženskam in dekletom begunkam za dostop do služb s področja spolnega in reproduktivnega zdravja ter spolnega nasilja in nasilja na podlagi spola	zdravje – zaščita	agencija ZN						

Relevantnost	Pravočasnost	Proračun	Izločki	Izidi	Prehod
zadovoljivo	brez podaljšanja	poraba > 80 %	doseženo v celoti	doseženo v celoti	zaključeno
večinoma zadovoljivo	podaljšano brez učinka na dejavnosti	ni relevantno	večinoma doseženo	večinoma doseženo	dogovorjeno
večinoma nezadovoljivo	ni relevantno	nizka proračunska poraba	večinoma ni doseženo	večinoma ni doseženo	potekajo pogovori
nezadovoljivo	podaljšano z učinkom na dejavnosti	zagotovljeno dodatno financiranje	ni doseženo	ni doseženo	načrti niso določeni

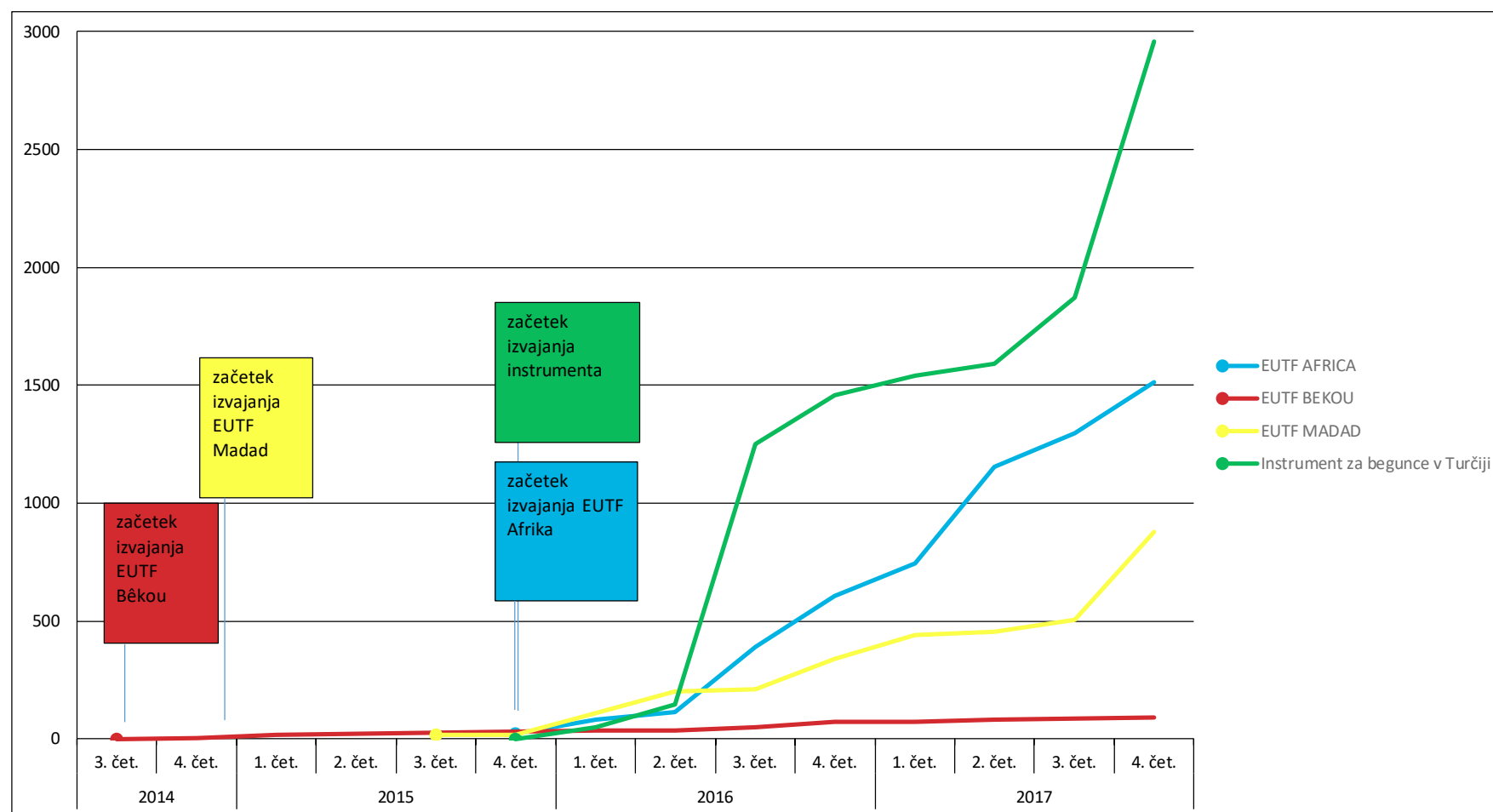
Vir: Evropsko računsko sodišče

PRILOGA IV**Seznam revizijskih razgovorov, opravljenih v Turčiji leta 2018**

Obiski	Obiskan subjekt
22. januar	delegacija EU, veleposlanik, urad GD ECHO
22. januar	Svetovni program za hrano (WFP)
23. januar	celica skupnega upravljanja ESSN
23. januar	Svetovna zdravstvena organizacija (SZO)
23. januar	ministrstvo za zdravje
24. januar	ministrstvo za družinsko in socialno politiko
24. januar	Sklad Združenih narodov za prebivalstvo (UNFPA)
24. januar	ministrstvo za notranje zadeve – generalni direktorat za upravljanje migracij (GDMM)
24. januar	nevladna organizacija International Medical Corps
24. januar	ministrstvo za šolstvo
25. januar	Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR)
25. januar	razvojna banka KfW
25. januar	Svetovna banka
25. januar	predsedstvo za obvladovanje nesreč in izrednih razmer (AFAD)
25. januar	Sklad Združenih narodov za otroke (UNICEF)
25. januar	nevladna organizacija Handicap International
25. januar	Sklad Združenih narodov za prebivalstvo (UNFPA)
25. januar	urad GD ECHO v Istanbulu
26. januar	upravičenci v okviru CCTE in ESSN
26. januar	fundacija za socialno pomoč in solidarnost (SASF)
26. januar	Zdravniki brez meja
26. januar	Svetovna zdravstvena organizacija (SZO)
29. januar	storitveni center turškega Rdečega polmesca
29. januar	Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR)
29. januar	fundacija za socialno pomoč in solidarnost (SASF)
30. januar	upravičenci v okviru CCTE in ESSN
30. januar	Zadruga za pomoč in podporo po vsem svetu (CARE)
30. januar	urad GD ECHO v Gaziantepu































































Ključni datumi in dogodki, povezani z instrumentom











Vir: Evropsko računsko sodišče

PRILOGA VI**Hitrost sklepanja pogodb v okviru instrumenta v primerjavi s skrbniškimi skladi EU (v milijonih EUR)**

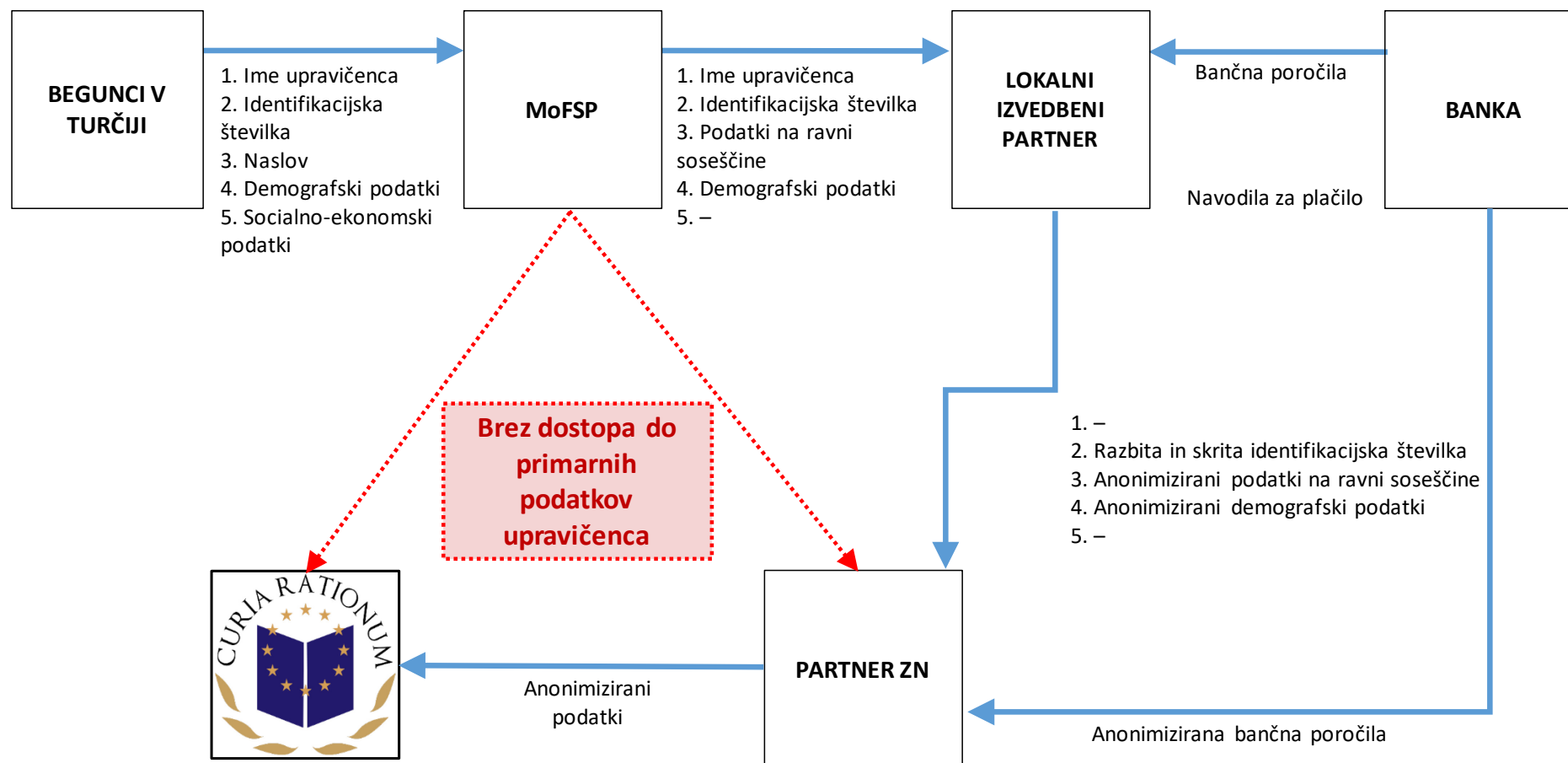
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Kompleksnost pomoči EU za begunce v Turčiji – primer sektorja izobraževanja

Neformalno izobraževanje	Boni za pripravo na zimo in osnovne potrebe	Zaščita otrok	Pogojno nakazilo sredstev za izobraževanje	Prevoz s šolskim avtobusom	Usposabljanje in zaposlitev učiteljev	Učne ure turškega jezika	Zgodnje otroštvo	Višje in poklicno usposabljanje	Šolska infrastruktura	Šolska oprema in gradivo	Trajnostna energija za šole	Drugo (npr. institucionalna podpora)
 	 											
		 		 	 	  		  	 	  		 
									 	  		
												
												
		 			  							

	MoNE
	UNICEF
	UNHCR
	Svetovna banka
	KfW
	Concern Worldwide
	DAAD
	Spark
	IOM
	GiZ

Vir: Evropsko računsko sodišče

PRILOGA VIII**Tok podatkov o upravičencih v okviru ESSN in omejitve pri dostopanju do podatkov**

Vir: Evropsko računsko sodišče

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„INSTRUMENT ZA BEGUNCE V TURČIJI: PODPORA JE KORISTNA, VENDAR SO POTREBNE IZBOLJŠAVE, DA SE ZAGOTOVI VEČJA STROŠKOVNA UČINKOVITOST.“

POVZETEK

III. Ta instrument je v osrčju izjave EU in Turčije iz marca 2016. Ta izjava je bila ključna pri reševanju hude migracijske krize, ki je konec leta 2015 in v začetku leta 2016 za Evropsko unijo pomenila veliko obremenitev. Po dogovoru o izjavi EU in Turčije se je pretok beguncev, ki prihajajo na grške otoke, ustavil skoraj čez noč, število smrtnih žrtev zaradi nedovoljenih prehodov pa se je zmanjšalo za več kot 95 %.

Instrument je edini del izjave, ki je začel delovati takoj in je v zadnjih dveh letih pokazal dosledne rezultate, kar potrjuje sposobnost EU, da izpolni svoje zaveze, ki je konkretna in prepoznavna tako v političnih krogih kot tudi v širši javnosti. V zadnjih dveh letih je instrument postal vodilna pobuda EU in zgled za izvajanje usklajene pomoči EU v okviru razvoja migracijske politike EU.

S tem instrumentom je bilo nemudoma in na usklajen način zagotovljeno 3 milijarde EUR pomoči EU in držav članic za begunce v Turčiji z usklajeno uporabo obstoječih instrumentov EU. V politično nestabilnem obdobju, v katerem je prišlo tudi do neuspelega poskusa državnega udara v Turčiji, so bile prevzete obveznosti in podpisane pogodbe v višini 3 milijard EUR, izplačan pa je bil znesek v višini skoraj 2 milijard EUR v časovnem okviru 20 mesecev ter ob doslednem upoštevanju postopkovnega in pravnega okvira EU.

Komisija želi poudariti, da je večina projektov dosegla pričakovane rezultate. Največji projekt, mreža socialne varnosti v sili (ESSN), ki predstavlja 76 % dodeljenih finančnih sredstev, je zadovoljivo izpolnil svoje cilje. Poleg tega Komisija ugotavlja, da sta se v revizijskem obdobju končala le dva projekta, saj je bilo treba večino projektov podaljšati, predvsem zaradi zelo zahtevnih okoliščin.

IV. Komisija ugotavlja, da sta bili obe prednostni področji dejansko načrtovani in da posegi v občinsko infrastrukturo niso bili izvedljivi, ker projekti za financiranje, ki jih je predložila Turčija, niso bili zreli.

V. Komisija meni, da je podpora za podobne dejavnosti s pomočjo vzporednih instrumentov omogočila dopolnjevanje, in ni privedla do podvajanja ali prekrivanja, ter je Komisiji omogočila pospešitev odzivanja, saj so se v različnih obdobjih uporabljali različni instrumenti.

Ta instrument je usklajevalni mehanizem, katerega cilj je usklajevanje uporabe proračuna EU in virov držav članic *ter vzporedna* uporaba obstoječih instrumentov.

VI. Komisija želi poudariti, da obstajajo tudi drugi primeri dopolnjevanja: Eden od primerov v izobraževanju je uporaba neposrednih nepovratnih sredstev za ministrstvo za nacionalno izobraževanje v obliki pogojnega nakazila sredstev za izobraževanje (CCTE). V tem sektorju je bila podpora formalnemu izobraževanju v glavnem namenjena odpravljanju ekonomskih ovir, ki preprečujejo dostop do šolanja, ter razvoju alternativnega učnega načrta za otroke, ki ne hodijo v šolo.

V zdravstvenem sektorju so prizadevanja za usklajevanje privedla do postopnega vključevanja klinik, ki jih upravljajo mednarodne nevladne organizacije, v sistem zdravstvenih centrov v okviru ministrstva za zdravstvo.

V okviru druge tranše bi bilo treba prehod programa ESSN dopolniti s prilagojeno socialno-ekonomsko podporo poleg celovitega oblikovanja profila upravičencev do ESSN.

VII. Komisija želi poudariti, da se na podlagi priporočila Evropskega računskega sodišča iz prejšnjega revizijskega poročila pri ocenjevanju predlogov proračuni sistematično analizirajo.

Ta ocena se od konca leta 2017 ustrezno odraža v obvezni pregledni plošči, ki jo je treba izpolniti pred dodelitvijo kakršnih koli nepovratnih sredstev. Naključno izbrani projekti za to poročilo so bili dodeljeni pred koncem leta 2017.

Komisijo zavezujejo veljavne določbe sporazuma FAFA¹, ki določajo jasne stopnje predhodnega financiranja in posrednih stroškov, ki lahko dosežejo 7 %. Ker pa je agencija ZN znižala celotne stroške svoje posredne podpore s 7 % na 6,5 %, so se zmanjšali tudi stroški posredne podpore za drugi sporazum v okviru programa ESSN. Komisija še naprej poziva partnerje, naj znižajo ravni posrednih stroškov pri večjih gotovinskih operacijah, vendar je to možno le, če se partner strinja.

VIII. Ker Komisija ne more sklepati pogodb neposredno z vladnimi subjekti, je pogodbeni vez obstaja med Komisijo in mednarodno organizacijo v skladu s sporazumom FAFA. Zato se podatki za namene spremljanja ne posredujejo neposredno Komisiji, temveč prek partnerja.

Komisija priznava, da partnerji zaradi pravnih omejitev v zvezi z zakonodajo o varstvu podatkov niso imeli neomejenega dostopa do podatkov o upravičencih. Vendar so vzpostavili najzanesljivejše sisteme, ki so jih dopuščale te omejitve.

V okviru programa ESSN se s programom gotovinske pomoči in podatki, ki se posredujejo partnerjem prek lokalnega izvedbenega partnerja, omogoča izvedba temeljitih pregledov.

Poleg tega se partnerji in Komisija še naprej pri turških organih zavzemajo za boljši dostop do podatkov. Na tem področju je bil v zadnjih mesecih dosežen napredek, npr. partnerjem je bil odobren dostop do finančne platforme.

IX. Kazalniki in cilji se še pripravljajo, javno poročanje pa je bilo omejeno, saj je bilo spremljanje instrumenta še vedno v pilotni fazi.

Pravni okvir instrumenta od Komisije zahteva, da poroča samo o rezultatih instrumenta. Komisija uporablja druga orodja za poročanje o svoji skupni pomoči Turčiji.

X. Pomembno je upoštevati ambicioznost, zapletenost in neprimerljivo velik obseg projektov. Za doseg ciljev je treba prilagoditi časovni okvir, proračun ali realizacije/rezultate.

Program ESSN, ki je največji projekt in predstavlja 76 % dodeljenega financiranja, je zadovoljivo dosegel svoje cilje. Hitra razširitev tega projekta in njegova uspešnost pri doseganju prebivalstva ostajata brez primere.

XI. Komisija sprejema vsa priporočila.

Četrta alineja: Medtem ko sta programa ESSN in CTE po humanitarnih standardih že zelo stroškovno učinkovita, se bo Komisija s svojimi partnerji pogajala, da se dosežejo najnižji možni posredni stroški (glej točko VII in Priporočilo 4(a)).

Peta alineja: Komisija bo še naprej sodelovala s turškimi organi, da se izboljša delovno okolje za nevladne organizacije in mednarodne nevladne organizacije v Turčiji.

UVOD

7. Komisija želi poudariti, da ima instrument dve tranši, ki bosta načrtovani in izvedeni v obdobju 2016–17 oziroma 2018–2020. To pomeni, da bi bilo treba prehodne in izstopne strategije instrumenta oceniti ob upoštevanju druge tranše.

10. Komisija ugotavlja, da so člani Evropskega parlamenta vabljeni na sestanke usmerjevalnega odbora in se jih redno udeležujejo ter tako zagotavljajo večjo odgovornost instrumenta.

¹ FAFA: Finančni in upravni sporazum, podpisan med Evropsko skupnostjo in Združenimi narodi v letu 2003.

PRIPOMBE

19.

(c) Komisija ugotavlja, da so bile potrebe beguncev, ki niso iz Sirije, upoštevane v obeh sklopih instrumenta, in sicer po pristopu „en begunec“, ki ne diskriminira glede na državljanstvo ali poreklo.

Okvir 1 – program ESSN: inovativna zasnova projekta za reševanje potreb beguncev

Komisija želi izpostaviti inovativno in ambiciozno naravo programa ESSN, ki je že dosegel več kot 1,3 milijona upravičencev in je tako zadovoljivo izpolnil svoje cilje.

28.

(a) Komisija želi potrditi, da so bili zadevni projekti sklenjeni v skladu s sedanjim pravnim okvirom.

32. Komisija meni, da je podpora podobnih dejavnosti z vzporednimi instrumenti omogočila dopolnjevanje, in ni privedla do podvajanja ali prekrivanja. Program je Komisiji omogočil pospešeno odzivanje, saj so bili različni instrumenti uporabljeni v različnih obdobjih, kar je ključnega pomena za posredovanje v izrednih razmerah.

Poleg tega uporaba različnih instrumentov z različnimi izvajalskimi partnerji za podobne dejavnosti v istih sektorjih z istim ciljem izhaja iz same narave instrumenta, saj gre za mehanizem, ki usklajuje več instrumentov EU.

Okvir 3 – Primeri podobnih dejavnosti, ki se financirajo v okviru različnih instrumentov

Izobraževanje

Komisija želi poudariti dejstvo, da kljub zapletenosti pri upravljanju in usklajevanju ni prišlo do primerov prekrivanja ali podvajanja.

Zaščita

Prva alineja: Komisija meni, da primer, ki ga navaja Evropsko računsko sodišče, dejansko poudarja učinkovitost usklajevalnega mehanizma. Namesto da bi projekt prejemal dvojno financiranje, so službe Komisije s tesnim sodelovanjem zagotovile, da je bilo za zadevne dejavnosti partnerju na voljo ustrezno financiranje.

Druga alineja: Kot določa mandat instrumenta, okvir za rezultate instrumenta zajema izključno projekte, ki jih financira instrument.

33. Komisija želi poudariti, da je podpora podobnih dejavnosti s pomočjo vzporednih instrumentov omogočila dopolnjevanje, in ni vodila v podvajanje ali prekrivanje, ter je Komisiji omogočila, da pospeši svoje odzive, saj so bili v različnih obdobjih uporabljeni različni instrumenti.

Ta instrument je usklajevalni mehanizem, katerega cilj je usklajevanje uporabe proračuna EU in virov držav članic *ter vzporedna* uporaba obstoječih instrumentov. V poročilu niso bili opredeljeni primeri podvajanja ali prekrivanja, zaradi česar Komisija ugotavlja, da je bilo usklajevanje instrumenta učinkovito.

34. Komisija si prizadeva zagotoviti čim večjo dopolnjevanje v vseh sektorjih. Poleg zdravstva je eden od primerov tudi uporaba neposrednih nepovratnih sredstev v izobraževanju s strani GD NEAR s pomočjo pogojnega prenosa sredstev za izobraževanje, ki ga je izvedel GD ECHO.

Oblikovanje skupnih izvedbenih načrtov bi bilo zelo dolgotrajno, kar bi ogrozilo cilj, tj. hitro uporabo sredstev. Razmere v Turčiji leta 2016 in ogromne zamude pri odzivanju so narekovale osredotočenost na hitro doseganje rezultatov, ne pa na postopke.

Komisija si bo prizadevala za še boljše dopolnjevanje in skladnost humanitarne in nehumanitarne pomoči.

35. Komisija želi poudariti naslednje točke:

(i) Strategija prehoda in izstopa humanitarne pomoči je v celoti vključena v strategijo za drugo tranšo instrumenta. Slednja se obravnava predvsem na ravni politike/sektorja in ne na ravni projekta. Komisija je ravnala na podlagi zaveze iz izjave EU in Turčije z dne 18. marca 2016, ki jo je Svet junija 2018 izpolnil tako, da je potrdil drugo tranšo za izvajanje v obdobju po letu 2018.

(ii) Okvir za upravljanje je dokument notranjega načrtovanja, katerega namen je olajšati spremljanje izvajanja. Gre za dokument, ki se stalno razvija in prilagaja na spreminjajoče se razmere na terenu. V okviru za upravljanje so jasno opredeljena spremljajoča tveganja, ki bi lahko ogrozila izvajanje in prehod. Kljub omilitvenim ukrepom, ki sta jih sprejela Komisija in njeni partnerji, se je veliko teh tveganj dejansko uresničilo in upočasnilo ta postopek.

(iii) Prehod je mogoč šele, ko so projekti dovolj zreli. Večina projektov ni bila zrela v prvih 18 mesecih, ko naj bi se začeli izvajati. To velja zlasti za vodilne projekte.

Okvir 4 – Primeri dobre in šibke strategije prehoda projekta

Peta alineja: Program ESSN se financira do začetka leta 2019 (odvisno od začetka izvajanja in menjalnega tečaja). Za prehod je potrebna določena stopnja zrelosti projektov in zmogljivost akterjev, ki bodo sodelovali pri predaji. Zaradi prezgodnjega prehoda bi lahko prišlo do neurejenega izstopa, kar bi lahko povzročilo motnje pri zagotavljanju pomoči. Potekajo razprave o prehodu in izstopu, ki so načrtovane v okviru FRIIT II.

38.

(a) Na podlagi nedavnega revizijskega poročila je Komisija sprejela ukrepe za zagotovitev, da se analiza stroškov, predvidenih v proračunu, opravi dosledno in celovito za vse predloge projektov. Enotni obrazec poleg obvezne nadzorne plošče od konca 2017 vključuje tudi novo polje, v katerem so neposredni stroški projektov razčlenjeni na operativne stroške in stroške podpore. Projekti, zajeti v tem poročilu, so bili dodeljeni pred koncem leta 2017.

(b) Komisija želi poudariti, da je strošek na upravičenca pri večini projektov specifičen glede na posamezen primer in okoliščine. Zato je analiza stroškov in uporabe kvantitativnih referenčnih vrednosti težavna, primerjalna analiza med predlogi pa morda ni vedno ustrezna zaradi narave in razvoja opravljene storitve, upravnih ovir in preoblikovanja poslovnega modela.

Komisija se strinja, da je težko določiti referenčne vrednosti za proračune.

Terenski strokovnjaki in referenti podajo jedrnato oceno o stroškovni učinkovitosti projektov.

Ker vsak projekt temelji na oceni posebnih potreb, ki je vezana na čas in lokacijo, Komisija pripravi ocene za posamezen projekt, vendar primerjalna analiza med predlogi morda ni vedno primerna.

Okvir 5 – Primeri nezadostne ocene razumnosti stroškov

Prva alineja: Glej odgovore na odstavek 38. a).

Druga alineja: Za ta projekt stroškov na posameznega upravičenca ni mogoče primerjati med posameznimi dodelitvami nepovratnih stroškov, ker so bile opravljene storitve zelo različne. Storitve, ki so se na začetku izvajale, so se iz osnovnih zdravstvenih storitev za znatno število upravičencev razvile v pooperativno nego in fizično rehabilitacijo za manjše število upravičencev.

Tudi poslovni modeli projektov se medsebojno razlikujejo. V tem primeru je model partnerja za združitev storitev osnovnega in sekundarnega zdravstvenega varstva v enem objektu omogočil znižanje nekaterih stroškov podpore, drugi zdravstveni projekti pa so podpirali različne

zmogljivosti, prilagojene različnim storitvam zdravstvenega varstva, to pa je pomenilo tudi višje stroške podpore.

40. Komisijo zavezujejo določbe sporazuma FAFA v zvezi s stopnjo podrobnosti, ki jih lahko zahteva od svojih partnerjev. Za spremembo pogojev sporazuma FAFA je potrebno soglasje partnerjev, saj jih Komisija ne sme uveljavljati enostransko. Kljub temu je Komisija vztrajala pri pridobivanju več informacij, zlasti v zvezi s prenosi na izvedbene partnerje. To je bilo storjeno v okviru opisov stroškov.

Opozoriti je treba tudi, da se humanitarni projekti, ki jih izvajajo ZN, izvajajo v okviru posrednega upravljanja po stebrični oceni.

42. Program ESSN je bil notranja referenčna vrednost, ključna vprašanja med pogajanja o njegovem sprejetju pa so bila podlaga za navodilo Komisije o gotovini, ki se je v različnem obsegu uporabljalo pri vseh nadaljnjih obsežnih gotovinskih programih. Razmere v Turčiji so zelo specifične, zlasti glede obsega njenih operacij, saj znatno presegajo prag 10 milijonov EUR iz smernic za obsežne gotovinske prenose.

43. V večini humanitarnih in razvojnih projektov po svetu se prispevek nacionalnih vlad v okviru njihovih obstoječih sistemov ne meri v primerjavi s proračuni za posebne projekte, ampak se šteje za del razpoložljive infrastrukture za izvajanje projektov.

V zvezi s preходом so dobrodošli prispevki in prevzem stroškov nacionalnih vlad. Prispevkov donatorjev ne bi smeli postaviti pod vprašaj.

44.

(a) Komisija si bo prizadevala za zmanjšanje posrednih stroškov v zvezi z gotovinskimi projekti, kot je že določeno v navodilu o gotovini (glej tudi točko VII povzetka in priporočilo 4(a)).

Komisija se je s partnerjem dogovorila o višini posrednih stroškov za ta projekt, kot je prikazano v zadevni dokumentaciji. Vendar Komisija tega ne more zahtevati enostransko. Ker sporazum FAFA določa, da lahko raven posrednih stroškov doseže največ 7 %, in ker notranja pravila partnerja, ki jih lahko spremeni le njen izvršni odbor, določajo, da bi morali biti posredni stroški določeni na 7 % oziroma 6,5 % od konca leta 2017, ni bilo veliko manevrskega prostora za pogajanja.

(b) Treba je poudariti dodano vrednost lokalnega partnerstva, saj je to bistveni predpogoj za uspeh projekta. Platforma, ki so jo razvili lokalni partnerji, zagotavlja ključne vidike v zvezi z odgovornostjo za prizadeto prebivalstvo, s čimer se omogoči sledenje in pravočasno obveščanje upravičencev. Platforma je tudi orodje za zagotavljanje informacij upravičencem o njihovih posebnih razmerah, ko se odkrijejo nepravilnosti pri plačilu.

Odstotek pristojbine za platformo, ki se zaračuna partnerju, odgovornemu za upravljanje platforme, je predmet običajne prakse za programe za prenos gotovine, ki vključujejo agencijo ZN. Če bi se iste pristojbine zaračunavale za program CTE, bi to pomenilo podvajanje financiranja. Ta pristojbina ni bila vključena v program CTE ravno zato, ker Komisija ne bi bila pripravljena za isto storitev plačati dvakrat.

(c) Storjeno je bilo vse, da bi se z pogajanja dosegle nižje ravni predfinanciranja, vendar jih partnerji niso sprejeli, enostransko pa jih ni bilo mogoče uveljavljati. Komisijo zavezujejo določbe sporazuma FAFA.

45. Komisija želi ponovno poudariti pomen prožnosti pri izvajanju projektov, da bi partnerji na terenu lahko dosegli svoje cilje kljub pravnim/upravnim ali operativnim težavam, ki se lahko pojavijo. Podaljšanje projektov brez stroškov ne pomeni nujno zamude, ampak gre za mehanizem za zagotavljanje in prilagajanje doseganja ciljev v pogosto neugodnih in težavnih okoliščinah. Brez takšnih podaljšanj lahko pride do resnih ovir pri doseganju ciljev, kar bi lahko privedlo do tratenja virov, tj. neučinkovitosti.

Podaljšanje projektov sistematično na vpliva na učinkovitost projekta, in ne zmanjšuje razpoložljivih finančnih sredstev za končne upravičence. Pri revidiranih projektih, katerih trajanje je bilo podaljšano, se podaljšanja skrbno spremljajo. Podaljšanje ima lahko nevtralen, ali pa celo pozitiven, učinek na učinkovitost projektov.

Na splošno so dodatni upravni stroški, ki nastanejo zaradi podaljšanja brez stroškov, zanemarljivi v primerjavi s koristmi, ki nastanejo, če se partnerju omogoči več časa za izvajanje njegovih dejavnosti v tako težkih okoliščinah, pri čemer so ovire pogosto zunaj njegove pristojnosti. Poleg tega dogovorjeni časovni okvir ne pomeni skupnega povečanja upravnih stroškov, saj ni nujno, da je celotna struktura vzpostavljena že na začetku projekta.

46. Komisija želi poudariti nujnost, da se partnerje prepričav sprejetje ambicioznih ciljev, Komisija pa jim bo pomagala pri njihovem doseganju. To je bilo storjeno pri večini projektov in cilji so bili večinoma doseženi, čeprav v nekaterih primerih z zamudo.

Če se partnerjem dovoli, da se odločijo za neambiciozne rezultate, po mnenju Komisije to ni velika spodbuda za izboljšanje. Enako pomembno je, da se partnerji zavedajo, da ne bodo kaznovani, če si bodo zastavili visoke cilje, saj bodo lahko po potrebi izvedli spremembe, da bi jih dosegli.

Okvir 6 – Primeri zamud in težav, s katerimi se soočajo projekti

Projekt 2 – Zagotavljanje varstva in trajnih rešitev za begunce in prosilce za azil v Turčiji

Komisija se strinja, da se je partner med izvajanjem projekta soočal s številnimi upravnimi in tehničnimi težavami. Komisija želi tudi poudariti ambicije in pomembnost tega projekta, saj gre za najobsežnejši postopek preverjanja doslej, ki bo verjetno zahteval več časa in sredstev.

Ko se je postopek preverjanja začel, je sčasoma prišlo do pospešenega izvajanja. Na začetku projekta zaposleni uslužbenci še niso imeli izkušenj, tako da je bilo na dan opravljeno 10–15 razgovorov. Projekt je napredoval in osebje je pridobilo potrebne izkušnje za hitrejše izvajanje. Sedanje število opravljenih razgovorov se je povečalo na 20–25.

S tem se je število preverjenih oseb povečalo s približno 1 milijona v času revizije na 1,82 milijona v juliju 2018.

Projekt 10 – Podpora najranljivejšim ženskam in dekletom begunkam

Komisija se je že dogovorila z ministrstvom za zdravje o jasnem prehodnem postopku za popolno vključitev varnih prostorov za ženske in dekleta v mrežo zdravstvenih centrov za migrante.

51. Dostop do osebnih podatkov upravičencev je del širše razprave o pravilih o varstvu podatkov. Smernice Komisije za partnerje glede obsežnih gotovinskih prenosov določajo, da je treba vzpostaviti jamstva za varstvo vseh osebnih podatkov ob spoštovanju mednarodnih in nacionalnih standardov za varstvo podatkov.

52. Komisija priznava pomanjkljivost pri dostopu do osebnih podatkov (imena upravičencev), vendar želi poudariti, da so partnerji kljub temu, da nimajo dostopa do imen upravičencev, vzpostavili zanesljive nadzorne mehanizme (glej točko VIII odgovora). Poleg tega so partnerji pridobili neodvisen dostop do bančnega portala in razvili sistem enotne identifikacije, da bi se zmanjšalo tveganje napačnega vnosa (saj so se imena vseh upravičencev in identifikacijske številke nadomestile z enotnimi številkami, ki jih je določil lokalni izvedbeni partner).

54. Okvir za rezultate instrumenta je bil v času revizije v pripravi, Komisija pa ga še naprej razvija. Zato v okviru za rezultate ni nobenih pomanjkljivosti, ampak lečasne težave, ki se postopno odpravljajo.

(a) Komisija ugotavlja, da je bil v času revizije okvir za rezultate še vedno v pripravi. Kazalniki in cilji so v pripravi.

(b) Dejanskega prispevka instrumenta za kazalnike na visoki ravni ne bo lahko doseči, saj bo treba pri ocenjevanju vseh razvojnih programov ugotoviti, kaj so njihovi skupni izzivi.

(c) Okvir za rezultate instrumenta je pristojen le za pomoč, ki se zagotavlja v okviru instrumenta.

(d) Komisija želi dodati, da je odločitev o izključitvi kazalnikov o zaščiti iz okvira za rezultate instrumenta temeljila tudi na utemeljitvi, da je zaščita poglobljena skrb, katere končni namen je olajšati dostop do storitev.

(e) Komisija želi poudariti, da se je precejšnje število ukrepov, ki jih financira instrument, začelo izvajati šele leta 2018, zato je težko celovito in smiselno poročati o rezultatih.

(f) Okvir za rezultate instrumenta je bil leta 2017 v pilotni fazi, trenutno pa se pregleduje in zato še ni bil objavljen.

56. Nekateri projekti še potekajo in zato na tej stopnji ni mogoče v celoti oceniti njihove učinkovitosti. Ocena njihovih rezultatov bi morala upoštevati spremljajoče izzive, s katerimi se srečujejo partnerji med izvajanjem.

57. Program ESSN doseže več kot 1,3 milijona beguncev.

Na podlagi analize podatkov in pregleda programa CCTE 1 se je cilj za program CCTE 2 celo povečal na 450 000, in sicer na podlagi dokazov, da je bil program CCTE dejansko koristen instrument za doseganje otrok, ki ne hodijo v šolo.

60. Komisija želi poudariti pomen zagotavljanja hitrega izvajanja, pri čemer je zaradi razpoložljivosti podatkov ključnega pomena, da se uporabijo demografska, in ne socialno-ekonomska merila. Poleg tega je bil program ESSN zasnovan z namenom, da se v največji možni meri posnemajo določbe nacionalnega sistema socialne zaščite, zato so bila demografska merila v skladu s soglasjem turške vlade upoštevana prednostno.

Komisija želi tudi poudariti, da so napake vključitve/izključitve, v skladu s študijami in ocenami, pri podobnih projektih v povprečju precej višje.

61. Začetna vrednost (100 turških lir) je bila določena zato, da ne bi presegla vrednosti prenosa, ki ga običajno prejemajo revne turške družine v okviru vladnega sistema socialne varnosti (ISAS), kar je tudi v interesu socialne kohezije. Poleg tega ima trenutna vrednost prenosa pozitiven učinek, kot je razvidno iz različnih kazalnikov rezultatov, ki jih spremlja partner. Treba je tudi omeniti, da je prekrivanje upravičencev do programa CCTE z upravičenci do programa ESSN približno 80-odstotno, kar za mnoge dejansko povečuje vrednost prenosa.

Ne glede na okoliščine, je treba vrednost prenosa za programe za prenos gotovine primerjati s pomočjo, ki jo prejemajo gostiteljske skupnosti. Kljub temu, da je vrednost prenosa nižja od dejanskih potreb, je spremljanje po razdelitvi pomoči pokazalo pomemben vpliv na gospodarski položaj upravičencev, kot tudi na porabo hrane in jasno zmanjšanje odvisnosti od negativnega mehanizma za obvladovanje težav (poraba hrane in preživetje). Zunanja ocena programa ESSN 1 je pokazala, da je po navedbah upravičencev pokritost gospodinjstva bolj pomembna, kot zadostna vrednost prenosa.

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

64. Komisija želi poudariti, da je večina projektov dosegla pričakovane rezultate. Največji projekt, mreža socialne varnosti v sili (ESSN), ki predstavlja 76 % dodeljenih finančnih sredstev, je zadovoljivo dosegel svoje cilje. Poleg tega Komisija ugotavlja, da sta se v revizijskem obdobju končala le dva projekta, saj je bilo treba večino projektov podaljšati, predvsem zaradi zelo zahtevnih okoliščin.

65. Komisija poudarja, da sta bili obe prednostni področji načrtovani že prej, in da se pomoč za občinske infrastrukturne ne bi mogla izvesti, saj dejanski projekti, ki jih je predložila Turčija za financiranje, niso bili dovolj zreli.

Priporočilo 1 – Izboljšati obravnavo potreb beguncev po občinski infrastrukturi in socialno-ekonomski podpori

Komisija sprejema to priporočilo.

68. Komisija meni, da podpora za podobne dejavnosti, ki poteka prek vzporednih instrumentov, omogoča dopolnjevanje, in ne vodi do podvajanja ali prekrivanja, ter je Komisiji omogočila, da pospeši svoje odzive, saj so se v različnih obdobjih uporabili različni instrumenti.

Priporočilo 2 – Povečati poenostavitev in dopolnjevanje pomoči

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 3 – Izvesti strategijo za prehod s humanitarne na razvojno pomoč

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 4 – Izboljšati učinkovitost projektov za gotovinsko pomoč

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija ugotavlja, da izvajanje tega priporočila ni odvisno izključno od Komisije, ampak tudi od pripravljenosti partnerjev, da sprejmejo te pogoje.

Priporočilo 5 – Skupaj s turškimi organi izpolniti potrebo po izboljšanju delovnega okolja za nevladne organizacije in mednarodne nevladne organizacije

Komisija sprejema to priporočilo.

72. Kljub temu, da nimajo dostopa do imen upravičencev, so partnerji vzpostavili zanesljive mehanizme nadzora. Partnerji in Komisija se bodo še naprej zavzemali za boljši dostop turške vlade do primarnih podatkov, pri čemer bo treba ustrezno upoštevati pravni okvir.

Priporočilo 6 – Izboljšati spremljanje in poročanje instrumenta za begunce v Turčiji

Komisija sprejema to priporočilo.

(a) Komisija bo še naprej sodelovala s turškimi organi v zvezi s tem vprašanjem, da se zagotovi poln dostop do podatkov za izvajalske partnerje ob upoštevanju veljavnega pravnega okvira.

(c) Komisija ugotavlja, da namen tega instrumenta ni usklajevanje celotne pomoči EU za begunce v Turčiji; njegova pooblastila za spremljanje in poročanje se nanašajo zgolj na pomoč iz instrumenta. Komisija v drugačnem okviru že pripravlja globalno poročilo o izvajanju financiranja v zvezi z migracijsko krizo, ki bo dopolnjevalo specifično poročanje instrumenta.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	17.10.2017
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	12.7.2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	2.10.2018
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	9.11.2018

SL PDF ISBN 978-92-847-1117-8 doi:10.2865/742503 QJ-AB-18-025-SL-N

SL HTML ISBN 978-92-847-1115-4 doi:10.2865/356670 QJ-AB-18-025-SL-Q

Instrument za begunce v Turčiji je odziv EU na poziv Evropskega sveta k znatnemu dodatnemu financiranju za podporo beguncem v Turčiji. Gre za mehanizem za usklajevanje in racionalizacijo pomoči EU in njenih držav članic. Sodišče je preučilo, ali je instrument uspešno podprl begunce v Turčiji, in se pri tem osredotočilo na upravljanje instrumenta in dosedanje rezultate v okviru njegovega humanitarnega sklopa. Ugotovilo je, da je instrument za begunce v Turčiji v težavnih razmerah hitro mobiliziral 3 milijarde EUR, s čimer se je omogočil hiter odziv na begunsko krizo. Kljub temu njegov cilj, tj. uspešno usklajevanje odziva, ni bil v celoti dosežen. Revidirani projekti so zagotovili koristno podporo beguncem in večina je dosegla svoje izloške, vendar jih polovica še ni dosegla pričakovanih izidov. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da bi bilo mogoče povečati učinkovitost projektov, ki zagotavljajo denarno pomoč. Zato je prišlo do zaključka, da bi instrument lahko bil uspešnejši in da bi lahko dosegel večjo stroškovno učinkovitost.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.