

Különjelentés

Az Európai Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért kellően rugalmas, de nem elég célirányos eszköz

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területeiért felelős, Bettina Jakobsen számvevőszéki tag – egyben a jelentésért felelős számvevőszéki tag – elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzés során Bettina Jakobsent Katja Mattfolk kabinetfőnök és Kim Storup kabinetattasé, Beatrix Lesiewicz ügyvezető, Emmanuel-Douglas Hellinakis feladatfelelős, valamint Laura Gores attasé, Jiří Lang és Piotr Zych számvevők támogatták.



Balról jobbra: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiří Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Betűszók és rövidítések	
Összefoglalás	I–VIII
Bevezetés	1–9
Az uniós vagyonkezelői alapok	1–2
Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja	3–9
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	10–13
Észrevételek	14–54
Az alap rugalmas eszköznek tekinthető, azonban – tekintettel a korábban nem tapasztalt kihívásokra – célzottabbá kell tenni a kialakítását	14–25
Az EUTF kellően rugalmas eszköz, célkitűzései azonban túl szerteágazóak ahhoz, hogy a fellépések hatékonyan irányíthatóak és a hatások mérhetőek legyenek	15–19
A Bizottság nem végzett átfogó elemzést a szükségletekről, illetve az azok kezeléséhez szükséges, rendelkezésére álló eszközökről	20–25
Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja gyorsan reagáló eszköz, a végrehajtást azonban továbbra is hiányosságok jellemzik	26–54
A projektek kiválasztása gyors, de az eljárások nem kellően egységesek és egyértelműek	27–44
A projektek már eredményeztek egyes outputokat, ám még nem működik mind a három ablakra kiterjedő eredménymonitoring-rendszer	45–54
Következtetések és ajánlások	55–61
I. melléklet. Uniós tagállamok és más adományozók hozzájárulásai (felajánlott összegek és beérkezett hozzájárulások), 2018. augusztus 31.	
II. melléklet. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját irányító szervek és fő feladataik	
III. melléklet. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának ellenőrzött projektjei	
A Bizottság válaszai	

BETŰSZÓK ÉS RÖVIDÍTÉSEK

AF	Intézkedési adatlap: A projekttel vagy programmal kapcsolatos minden fő információt tartalmazó dokumentum
Bizottság	Európai Bizottság
CA	Alapító megállapodás: az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját létrehozó megállapodás
DG DEVCO	A Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága
DG NEAR	Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága
EFA	Európai Fejlesztési Alap
EIP	Külső beruházási terv
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat
EUDEL	Unió külképviselet
HoA	Afrika szarva „ablak”/régió
IcSP	A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz
MS	Unió tagállamok
NoA	Észak-Afrika „ablak”/régió
OpCom	Operatív bizottság
REF	Kutatási és adatgyűjtési eszköz
SLC	Száhel-övezet és Csád-tó „ablak”/régió
TF	Vagyonkezelői alap
UNDP	Az ENSZ Fejlesztési Programja
Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért	Az afrikai stabilitással, valamint az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás okainak kezelésével foglalkozó uniós szükséghelyzeti alap

ÖSSZEFOGLALÁS

I. 2013 januárja óta az Unió költségvetését szabályozó költségvetési rendelet lehetővé teszi, hogy az Európai Bizottság külső fellépések céljára uniós vagyonkezelői alapokat hozzon létre és kezeljen. Ezek a többadományozós vagyonkezelői alapok vészhelyzeti, vészhelyzetet követő és tematikus intézkedések céljaira szolgálnak.

II. Az afrikai stabilitással, valamint az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás okainak kezelésével foglalkozó szükséghelyzeti alap („Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért”) célja a stabilitás előmozdítása és a migráció jobb kezelésének elősegítése a destabilizáció, a kényszerű lakóhelyelhagyás és az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelése révén. Az alap létrehozásáról a migrációval foglalkozó 2015. novemberi vallettai csúcstalálkozón született megállapodás. Az alap Afrika három régiójában (jelentésünkben ez három „ablak”), összesen 26 országban támogat különböző fellépéseket. Ez a három régió a következő: Száhel-övezet és a Csád-tó régiója, Afrika szarva és Észak-Afrika.

III. Megvizsgáltuk, hogy az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját megfelelően alakították-e ki és végrehajtása megfelelően történik-e. Megállapítottuk, hogy az alap rugalmas eszközként működik, de – tekintettel a korábban nem tapasztalt kihívásokra – célzottabbá kell tenni a kialakítását. A hagyományos eszközökhöz képest az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja esetében gyorsabban valósult meg a projektek elindítása. Az alap összességében sikeresen gyorsította fel a szerződések megkötését és az előlegek kifizetését. A projektek végrehajtását azonban a hagyományos eszközök révén finanszírozott projektekéhez hasonló késedelmek jellemzik.

IV. Megállapításunk szerint az alap célkitűzéseit tágran határozták meg. Ez lehetővé tette a különböző és állandóan változó helyzetekhez való rugalmas alkalmazkodást, a három ablakban egyszerre zajló fellépések irányítása és a hatás mérése szempontjából viszont kevésbé volt megfelelő. A Bizottság nem végzett átfogó elemzést az alap révén kezelendő igényekről és a rendelkezésére álló eszközökről, illetve nem is számszerűsítette azokat. Megállapítottuk továbbá, hogy a három ablak kezelőinek nyújtott stratégiai iránymutatás nem volt kellően konkrét, és az adományozók forrásainak és kapacitásainak összevonása egyelőre még nem kellően eredményes.

V. A végrehajtást illetően úgy találtuk, hogy a projektkiválasztási eljárások a különböző ablakok esetében eltérőek voltak, és a projektpályázatok értékelésekor használt kritériumok nem voltak kellően egyértelműek, illetve dokumentálásuk sem volt megfelelő. Azt sem mindig ismertették megfelelő módon, hogy mi az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja keretében végrehajtott projektfinanszírozás komparatív előnye.

VI. Az alap elfogadott ugyan egy közös monitoringrendszert, ez azonban még nem működőképes, így a három ablak a teljesítménymonitoringhoz egyelőre eltérő rendszereket használ. Megállapítottuk, hogy a projektek célkitűzései gyakran nem feleltek meg a SMART-követelményeknek, és a projektteljesítményt mérő mutatókhoz nem rendeltek alapértékeket. Noha az ellenőrzött projektek a végrehajtás korai szakaszában voltak, már eredményeztek egyes outputokat.

VII. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának is köszönhető, hogy csökkent az Afrikából Európába tartó irreguláris migránsok száma, de az alapnak az ebben játszott szerepe nem mérhető pontosan.

VIII. Ellenőrzésünk alapján egy sor ajánlást fogalmazunk meg, amelyeket a lehető leghamarabb végre kell hajtani, mivel az alap működése várhatóan 2020-ban lezárul.

A Bizottság:

- javítsa az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja célkitűzéseinek minőségét,
- vizsgálja felül a projektkiválasztási eljárásokat,
- tegyen lépéseket a végrehajtás felgyorsítása érdekében,
- tökéletesítse az alap tevékenységeinek nyomon követését.

BEVEZETÉS

Az uniós vagyonkezelői alapok

1. A vagyonkezelői alapokat egy vagy több adományozó pénzügyi hozzájárulásával, meghatározott fejlesztési célra hozzák létre, és általában egy olyan nemzetközi szervezet kezeli őket, mint például a Világbank vagy az ENSZ. Az 1990-es évek óta egyre gyakoribb a vagyonkezelői alapok alkalmazása a nemzetközi együttműködés finanszírozása területén. Gyakran válsághelyzetekre, például természeti katasztrófákra vagy konfliktusokra válaszol hozzák létre őket.
2. A Bizottság a költségvetési rendelet értelmében 2013 óta jogosult uniós vagyonkezelői alapok (EUTF) létrehozására¹. Az uniós vagyonkezelői alapok az Unió költségvetése, illetve az Európai Fejlesztési Alap (EFA) forrásaiból és egy vagy több adományozó, többek között uniós tagállamok vagy nem uniós adományozó országok összevont forrásaiból tevődnek össze. A vészhelyzeti vagy vészhelyzetet követő fellépésekre szolgáló uniós vagyonkezelői alapok végrehajtása vagy közvetlenül a Bizottság által, vagy közvetett módon, más szervek költségvetés-végrehajtási feladatokkal való megbízása révén történik².

Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja

3. 2014-ben – a Szíriában, Irakban, Líbiában, Eritreában és Afganisztánban, valamint a Száhel-övezetben és a Csád-tó régiójában kialakult instabil helyzet miatt – drámai módon

¹ A külső fellépések céljára szolgáló uniós vagyonkezelői alapok létrehozásának jogi keretét a költségvetési rendelet (az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.)) 187. cikke biztosítja. A 2018. augusztus 2-án hatályba lépő 2018. évi költségvetési rendeletben (az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 193., 2018.7.30., 1. o.)) a 234. cikk rendelkezik erről.

² A 2012. évi költségvetési rendelet 58. cikke (1) bekezdésének c) pontja, jelenleg a 2018. évi rendelet 62. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

megnőtt az Európába a kontinens déli határain át érkező migránsok száma. Az Afrika különböző régióiból érkező és Európába igyekvő migránsok közül sokan vesztették életüket a Földközi-tengeren. Miután 2016-ban az Unió és Törökország közötti megállapodás nyomán lezárult az úgynevezett balkáni útvonal, ezek az afrikai régiók kerültek az Unió külső migrációs politikájának középpontjába.

4. A válságra reagálva az Európai Tanács 2015 áprilisában úgy döntött, hogy afrikai államok és más kulcsszerepet játszó országok részvételével nemzetközi migrációs csúcstalálkozót hív össze. A csúcstalálkozó, amelyre 2015. november 11–12-én került sor Vallettában (Málta), egy közös nyilatkozattal, valamint egy öt prioritási területet és 16 prioritási kezdeményezést meghatározó cselekvési tervvel zárult. 2015. november 12-én továbbá 25 uniós tagállam, Norvégia, Svájc és az Európai Bizottság aláírta az afrikai stabilitással, valamint az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás okainak kezelésével foglalkozó szükséghelyzeti alapot („Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért”) hivatalosan létrehozó alapító megállapodást³, valamint az azt kísérő stratégiai dokumentumot.

5. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja az Európai Bizottság („a Bizottság”) által eddig irányított négy vagyonkezelői alap⁴ közül időrendben a harmadik. Afrika három régiójában, a Száhel-övezet és a Csád-tó régiójában (SLC), az Afrika szarva régióban (HoA) és Észak-Afrikában (NoA), összesen 26 országot⁵ támogat, a három régiót adminisztratív megfontolásból ebben az összefüggésben „ablakoknak” nevezik. Az alap által támogatott országokat az **1. ábra** mutatja be.

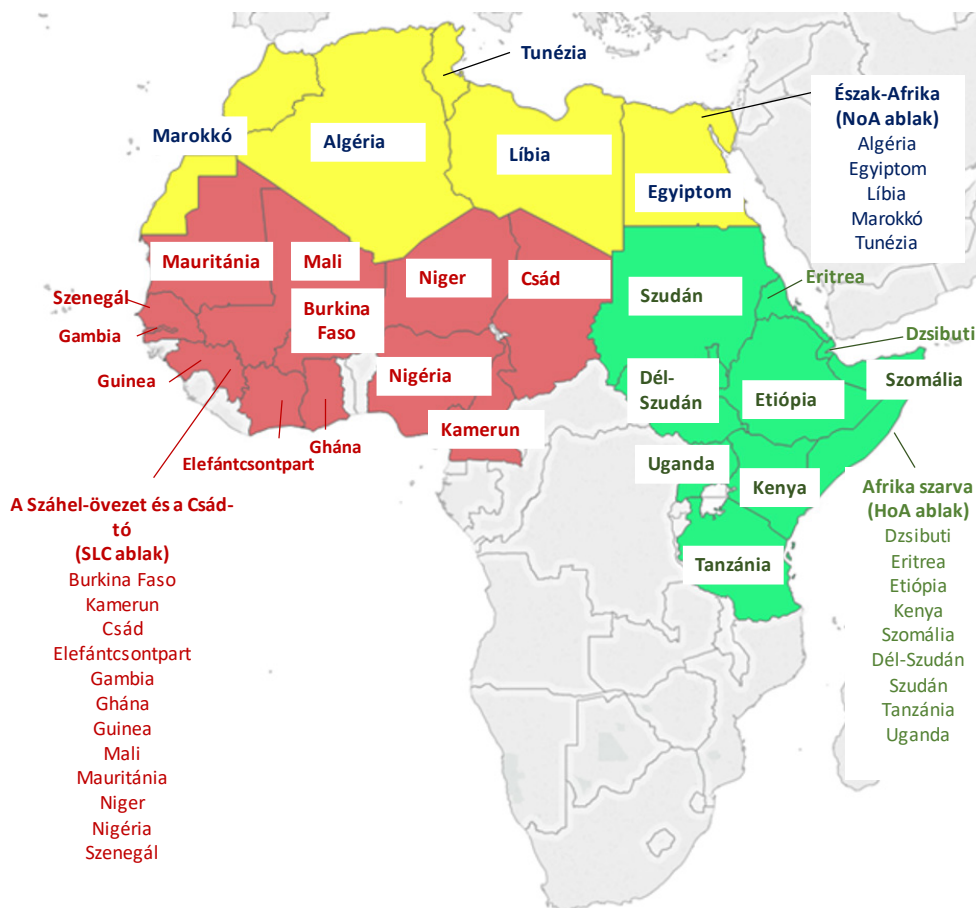
³ Az alapító megállapodás az Európai Bizottság, az Unió tagállamai és a többi adományozó által kidolgozott dokumentum.

⁴ A másik három alap a következő: a) a Közép-afrikai Köztársaság számára 2014 júliusában létrehozott Bêkou vagyonkezelői alap, amelynek célja az ország válságból való kilábalásának és újjáépítésének támogatása; b) a 2014 decemberében a szíriai válságra válaszul létrehozott Madad vagyonkezelői alap; c) a 2016-ban a konfliktus utáni folyamat támogatására létrehozott kolumbiai vagyonkezelői alap.

⁵ Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja eredetileg 23 országban nyújtott támogatást. Az alap igazgatótanácsa 2016. december 13-i második ülésén döntött Ghána, Guinea és Elefántcsontpart felvételéről.

1. ábra. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által támogatott országok

(Az ezen a térképen szereplő határvonalak, nevek és megnevezések nem feltétlenül az Európai Unió által hivatalosan jóváhagyottak vagy elfogadottak.)



Forrás: Az Európai Bizottság 2017. évi éves jelentése az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjáról.

6. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját létrehozó megállapodás rendelkezik az alap irányításáért és kezeléséért felelős szervekről. Ezek a következők:

- a) az alap igazgatótanácsa, amelyet a Bizottság (DG DEVCO) elnököl az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) és más bizottsági részlegek támogatásával, tagjai pedig az adományozók (uniós tagállamok és más, legalább 3 millió eurós összeggel hozzájáruló országok) képviselői, valamint az Európai Uniót képviselő Bizottság. Mindaddig egyetlen afrikai ország sem döntött úgy, hogy teljes szavazati joggal rendelkező tagként vesz részt az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjában. A minimális hozzájárulást nem

teljesítő adományozók megfigyelőként vesznek részt az igazgatótanácsban⁶ (lásd: I. melléklet). Az érintett országok és regionális szervezeteik képviselőit adott esetben szintén meghívhatják, hogy megfigyelőként részt vegyenek az üléseken. 2017-ben az Európai Parlament is megfigyelői státuszt kapott. Az alap igazgatótanácsa stratégiai iránymutatást nyújt a pénzeszközök felhasználásáról;

- b) az egyes ablakokhoz rendelt operatív bizottságok (OpCom), amelyek feladata az alap által finanszírozott fellépések vizsgálata és jóváhagyása. E bizottságok tagjai az Európai Bizottságot⁷, az EKSZ-t, valamint azon adományozókat (uniós tagállamok és más országok) képviselik, amelyek legalább 3 millió euróval járultak hozzá az alap pénzforrásaihoz. Az igazgatótanácshoz hasonlóan azok az adományozók, akik nem nyújtottak minimális összegű hozzájárulást, valamint a hozzájárulást nem nyújtó uniós tagállamok, illetve az érintett országok és regionális szervezeteik képviselői megfigyelőként vehetnek részt az üléseken. Az operatív bizottságok ülésein az Európai Parlament képviselői nem vehetnek részt megfigyelőként;
- c) a vagyonkezelői alap kezelését a Bizottság végzi (vagyonkezelő), amely az alap igazgatótanácsának és az operatív bizottságoknak a titkárságaként is működik. Az alapból finanszírozott fellépések végrehajtásáért szintén a Bizottság felel, amely a kezeléssel kapcsolatos feladatokkal az eljárási szabályzatnak megfelelően a munkatársait bízta meg (alapkezelők) (lásd: II. melléklet).

7. Az alap várhatóan 2015-től 2020 végéig működik majd. 2018. augusztus végén az alap hozzájárulásainak teljes összege 4,09 milliárd euró volt. Ennek legnagyobb része (3,6 milliárd euró, vagyis az összes hozzájárulás 89%-a) az EFA és az Unió költségvetéséből származott. Az uniós tagállamok Norvégiával és Svájjal együtt 439 millió euróval (11%) járultak hozzá az

⁶ Az Unió azon tagállamai, amelyek nem nyújtottak hozzájárulást az alaphoz, szintén részt vehetnek megfigyelőként.

⁷ Az SLC és a HoA operatív bizottságot elnöklő DG DEVCO, a NoA operatív bizottságot elnöklő DG NEAR, valamint a DG ECHO, a DG HOME és a Külpolitikai Eszköz munkatársai.

alaphoz. A **2. ábra** mutatja be, hogyan alakul egymáshoz képest az egyes uniós vagyongazdálkodási alapokhoz való hozzájárulások összege.

2. ábra. Az egyes uniós tagállamok és más adományozók hozzájárulásai az uniós vagyongazdálkodási alapokhoz, 2018. augusztus 31.

Uniós vagyongazdálkodási alapok			
Név	Összes hozzájárulás (millió euró)	Tagállamok és más adományozók hozzájárulásai (millió euró)	Tagállamok és más adományozók hozzájárulásai (a teljes összeg arányában)
Uniós Szükséghelyzeti Alap		439	
Afrikáért	4 092		11%
Békou Alap	240	66	27%
Kolumbia Alap	96	23	24%
Madad Alap	1 571	152	10%

Forrás: Monthly Report on the Multiannual Implementation of the EU trust funds as of 31 August 2018 (Havi jelentés az uniós vagyongazdálkodási alapok többéves végrehajtásáról, 2018. augusztus 31.), Európai Bizottság, Költségvetési Főigazgatóság. Minden összeg kerekített.

8. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja, amikor 2015-ben létrehozták, a hatálya alá tartozó országok számára nyújtott összes hivatalos fejlesztési támogatás 1,5%-át biztosította.

9. A vészhelyzetek eltérő jellegéből és a helyszínen uralkodó mostoha viszonyokból adódóan az alap a szükséghelyzeti támogatástól a fejlesztési támogatásig sokféle tevékenységet végez.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

10. Teljesítményellenőrzésünk keretében megvizsgáltuk, hogy az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapját megfelelően alakították-e ki és annak végrehajtása megfelelően történik-e. Az ellenőrzés a 2015 végi létrehozástól a 2018. február végéig terjedő időszakot ölelte fel. Jelentésünk első része az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapjának kialakítását (a célkitűzések, a Bizottság szükségletelemzése és a finanszírozás) vizsgálja meg. A második rész az alap végrehajtásának egyes konkrét szempontjait (a projekt-kiválasztási eljárások, a monitoringrendszer és a vizsgált projektek által létrehozott outputok) vizsgálja.

11. Ellenőrzésünkre 2017 novembere és 2018 márciusa között került sor. Az ellenőrzés során megvizsgáltunk dokumentumalapú bizonyítékokat, többek között programozási dokumentumokat, eredményjelentéseket, valamint monitoring- és projektértékelési jelentéseket, továbbá a nemzetközi intézmények (ENSZ és Világbank) vagyonkezelői alapjainak mechanizmusaira vonatkozó dokumentációt. Helyszíni látogatást tettünk Nigerben, valamint a líbiai uniós külképviseleten⁸. Interjúkat készítettünk a DG DEVCO-nál, az EKSZ-nél, a DG NEAR-nél és a DG ECHO-nál az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjával foglalkozó munkatársakkal, továbbá a Száhel-övezetért felelős különleges uniós képviselővel, a nigeri és a líbiai uniós külképviselet munkatársaival, az alap több adományozójával⁹ és több afrikai ország hatóságainak képviselőivel. Figyelembe vettük a témához kapcsolódó korábbi ellenőrzéseinket is, csakúgy, mint a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatának ellenőrzéseit.

12. A felkeresett országokat két ablakból (SLC és NoA) választottuk ki: az alap kiadásainak döntő része eddig erre a két régióra irányult. E két ablakban Niger és Líbia részesült az alap legjelentősebb összegeiből. E két országban 20 jelenleg is folyó projektet vizsgáltunk meg. Nigerben a kilenc folyamatban lévő projektből hetet kerestünk fel, Líbiában azonban erre a biztonsági helyzet miatt nem volt módunk. A projektek vizsgálatakor tett megállapításainkat felhasználtuk az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja kialakítására és jelenlegi végrehajtására vonatkozó értékelésünk alátámasztásához. Jelentésünkben a projektekre való hivatkozáskor a **III. mellékletben** található referenciaszámokat használjuk.

13. Mivel messze a legnagyobb uniós vagyonkezelői alapról van szó, 2018-ban azért kezdeményeztük ezt az ellenőrzést, hogy a Bizottság az alapra irányuló, a közeljövőben esedékes félidős értékelése során majd felhasználhassa annak eredményeit.

⁸ A líbiai uniós külképviseletet a 2014 végén kitört fegyveres összetűzések miatt Tuniszba helyezték át.

⁹ Az alaphoz résztvevő valamennyi országnak kérdőívet küldtünk (erre a 28 ország közül 21 válaszolt). A vagyonkezelői alaphoz a legnagyobb mértékben hozzájáruló tagállamok (Németország, Olaszország), a Nigerben és Líbiában projekteket végrehajtó tagállamok (Franciaország, Luxemburg), illetve más kiválasztott tagállamok (Belgium, Portugália és Svédország) képviselőivel külön interjúkat készítettünk.

ÉSZREVÉTELEK

Az alap rugalmas eszköznek tekinthető, azonban – tekintettel a korábban nem tapasztalt kihívásokra – célzottabbá kell tenni a kialakítását

14. Ebben a részben megvizsgáljuk, hogy a Bizottság és a tagállamok hogyan alakították ki az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját. Értékeljük a vagyonkezelői alap stratégiai és operatív célkitűzéseit, valamint a beavatkozásait alátámasztó szükségletelemzéseket. Áttekintettük továbbá a régiókban aktív adományozók kapacitásainak összevonásával¹⁰ kapcsolatos bizottsági megközelítést, illetve azt, hogy milyen eszközzel kezelték a levonandó tanulságokat és kialakítottak-e kockázatkezelési keretrendszert.

Az EUTF kellően rugalmas eszköz, célkitűzései azonban túl szerteágazóak ahhoz, hogy a fellépések hatékonyan irányíthatóak és a hatások mérhetőek legyenek

15. A Bizottság a vagyonkezelői alapot tüstént a 2015 novemberi vallettai csúcstalálkozó után, kettős céllal hozta létre: egyrészt sürgősségi eszközként, a Száhel-övezet és a Csád-tó, az Afrika szarva és az észak-afrikai régiók válságainak kezelésére; másrészt – és ez a fő célkitűzés – a destabilizáció, a kényszerű lakóhelyelhagyás és az illegális migráció kiváltó okainak kezelése céljából, az ellenálló képesség, a gazdasági lehetőségek, ez esélyegyenlőség, a biztonság és a fejlődés előmozdítása, valamint az emberi jogi visszaélések kezelése révén¹¹.

¹⁰ Az alapító megállapodás 18. preambulumbekzdése: „A vagyonkezelői alap célkitűzéseit a források és a – különösen a régiókban aktív adományozók fellépéseinek elemzését, azonosítását és végrehajtását szolgáló – kapacitások összevonása révén kívánja elérni. A cél a Bizottság és az uniós tagállamok eszközeit és szakismeretét felhasználva megfelelő európai szintű válasz kidolgozása [...]”.

¹¹ Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját létrehozó megállapodás (alapító megállapodás) 2. cikke (A vagyonkezelői alapok célkitűzései). Az alapító megállapodás az Európai Bizottság és a részt vevő uniós tagállamok által kidolgozott dokumentum.

16. Az EUTF szükséghelyzeti alap, és mint ilyennek a célja a gyors, rugalmas és eredményes reagálás¹² a három említett régióban felmerülő válságokból adódó szükséghelyzetekre. Az egyes régiókra nézve azonban nem határozták meg egyértelműen, hogy az alap mely válságok kezelését célozza meg (pl. az egyes válságoknál: az okok, a stabilitásra gyakorolt hatás, más válságokkal való kapcsolat, becsült időtartam, a legsürgősebb szükségletek, valamint az ezek kezeléséhez szükséges források becsült mértéke).

17. Politikai szempontból feltétlenül szükséges volt a lehető leghamarabb reagálni a migrációs helyzetre, és ez a projektek mielőbbi elindítására készítette az alapot. A célkitűzéseket a lehető legtágabban határozták meg, hogy a lehető legtöbb fellépés minősüljön támogathatónak. Az EUTF keretében a fejlesztési projektek valamennyi típusa (pl. az élelmezés és a táplálkozás, a biztonság, az egészségügy, az oktatás, a környezeti fenntarthatóság, stb. terén) és a végrehajtási módszerek mindegyike (közvetett irányítás, költségvetés-támogatás, stb.) alkalmazható, és alkalmazták is őket. Ettől ugyan rugalmasabb lett az eszköz, másrészt viszont nem állt össze olyan stratégia, amely elég célirányos lett volna a kellő hatás eléréséhez. A vagyonkezelői alap célkitűzéseihez – sem a stratégiai célkitűzésekhez¹³, sem a regionális, országos vagy tematikus szintű egyedi célkitűzésekhez, illetve azokhoz, amelyek konkrét prioritási intézkedésekre irányulnak – nem rendeltek egyértelmű célértékeket, és a célkitűzések nem mérhetőek.

18. Az igazgatótanács feladata, hogy a vagyonkezelői alap kezelői számára stratégiai prioritásokat és iránymutatásokat dolgozzon ki. Ezeket azonban mindeddig nagyon tágan határozták meg, és azok nem voltak kellően konkrétak (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat. Az igazgatótanács tágan határozta meg az iránymutatásokat (néhány példa)

Az igazgatótanács 2016. december 13-án megtartott második ülésén mint egyik következtetést az elnök a következőket jegyezte meg: „az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának

¹² A Bizottság 2015. október 20-i C(2015) 7293 határozata az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját létrehozásáról.

¹³ Ezek többek között: a) Több gazdasági és foglalkoztatási lehetőség, b) a közösségek ellenálló képességének erősítése, c) a migráció megfelelőbb kezelése a származási, tranzit- és célországokban, d) jobb kormányzás és konfliktusmegelőzés.

stratégiai kerete kellően tág és egyértelmű ahhoz, hogy tevékenysége középpontjában állhasson a migráció, a stabilitás és a fejlesztés. Figyelembe véve azonban a 2017-re rendelkezésre álló forrásokat és azt, hogy mennyi ismeret, illetve adat áll rendelkezésre, az Európai Bizottság nagyobb mértékben fog szelektálni az operatív bizottságnak javaslandó intézkedések között, teljes szinergiában a többi uniós eszközzel – többek között az európai külső beruházási tervvel –, illetve azokat kiegészítve.”

Az igazgatótanács 2017. június 30-án megtartott harmadik ülésén az elnök kijelentette:

„– továbbra is a végrehajtásra kell összpontosítani és a végrehajtó szereplőkkel közösen fokozni kell a műveletekre irányuló erőfeszítéseket;

– továbbra is kiegyensúlyozott megközelítést kell alkalmazni a forrásoknak az EUTF különböző stratégiai célkitűzéseire, illetve a vallettai cselekvési terv pilléreire történő elosztásakor;

– továbbra is alkalmazni kell az integrált és összehangolt megközelítést.”

19. Annak ellenére, hogy a helyszíni körülmények folyamatosan változnak, a stratégiai orientációra vonatkozó dokumentumot¹⁴, amely a vagyonkezelői alap átfogó stratégiáját ismerteti, 2015 november 12. óta nem frissítették, és 2016-os jóváhagyásuk óta a három ablak operatív keretét sem aktualizálták¹⁵. A NoA ablak operatív bizottsága például eredetileg csak a 3. stratégiai célkitűzésre („a migráció megfelelőbb kezelése a származási, tranzit- és célországokban”) kívánt összpontosítani, azonban a régióban fennálló helyzet miatt szükségessé vált a többi stratégiai célkitűzéshez kapcsolódó projektek beemelése is. A gyakorlatban a NoA ablak operatív bizottsága kiigazította ugyan megközelítését, a stratégiai dokumentumokat azonban nem aktualizálta. Ez a beszámolás egyértelműségére és egységességére is hatással volt (lásd: **53. bekezdés**).

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en

¹⁵ A három ablak tekintetében a működési keretek jóváhagyásának időpontja: SLC: 2016.2.15., HoA: 2016.5.31., NoA: 2016.12.16.

A Bizottság nem végzett átfogó elemzést a szükségletekről, illetve az azok kezeléséhez szükséges, rendelkezésére álló eszközökről

A szükségletek számszerűsítése

20. A stratégiai orientációra vonatkozó dokumentum kimondja, hogy az alap beavatkozásai integrált és bizonyítékalapú megközelítésre épülnek. Az általunk áttekintett dokumentációban nagyrészt narratív leírásokat találtunk a kontextusról és egyes kapcsolódó szükségletekről. A Bizottság elismerte, hogy nem készült számszerűsített szükségletelemzés, így a vagyonkezelői alapra nézve nem adtak meg alapértékeket¹⁶ sem. Megállapítottuk azt is, hogy a végrehajtó partnerek által az egyes projektek keretében készített szükségletelemzések gyakran nem tartalmaztak megfelelő számszerűsített adatokat. Ez megnehezíti a Bizottság számára annak kimutatását, hogy a megfelelő prioritásokat azonosították-e, valamint hogy azok valóban a jóváhagyott intézkedésekkel kezelhetőek-e a legalkalmasabb módon. Tekintettel a nehézségekre és az érintett költségvetésre (2017 végén 3,3 milliárd euró), az elszámoltathatóság szempontjából fontos, hogy mérni lehessen a teljesítményt.

21. A Bizottság nem végzett becslést arról, hogy a célkitűzések eléréséhez összesen mekkora összegű forrásra van szükség, így tehát a vagyonkezelői alap finanszírozásához szükséges „kritikus tömeget” sem határozta meg. 2018. március 14-én a Bizottság az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának kapcsán kijelentette, hogy a még elvégzendő jelentős munkához több mint 1 milliárd euróra van szükség. Ez az adat azonban a tervben lévő projektek finanszírozásához szükséges becsült összeget jelenti, nem pedig a vagyonkezelői alap célkitűzéseinek eléréséhez szükséges összeget.

Az adományozói kapacitások összevonása és a levonható tanulságok

22. A stratégiai orientációra vonatkozó dokumentum szerint a vagyonkezelői alap beavatkozásának egyik alapelve a mélyreható kutatás és elemzés, amely kulcsfontosságú

¹⁶ A meghatározás szerint az alapértékek azok a projekt kezdetekor érvényes, egyértelműen megadott értékek, amelyekhez képest mérhető, hogy van-e javulás.

mind a kontextus megértéséhez, mind annak biztosításához, hogy a beavatkozások kedvező hatással járjanak. Ennek megvalósításához az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja az elvárások szerint kutatási eszközökre hagyatkozik, mozgósítja az elérhető legjobb kutatási partnereket és gyarapítja azt a tudás- és ismeretanyagot, amely az instabilitás, a bizonytalan helyzetek, az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás bonyolult kiváltó okairól, mozgatórugóiról és a mögöttes tényezőkről rendelkezésünkre áll.

Ellenőrzésünk idejéig csak a HoA ablak operatív bizottsága fejlesztett ki működő kutatási és adatgyűjtési eszközt (REF), ezt 2016 májusában hozta létre. Az SLC és a NoA ablakok tekintetében a Bizottság 2018 februárjában tárgyalásokat kezdeményezett régiókon átívelő kutatási szerződések finanszírozásáról; addigra már a források nagy részét jóváhagyták.

23. Mivel az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által érintett 26 ország nehézségeit egyetlen adományozó sem lenne képes egyedül kezelni, az alapító megállapodás preambulumbekzdése hangúlyozzák, hogy a vagyonkezelői alapnak az – elsősorban a régióban tevékeny adományozóktól érkező – források és kapacitások összevonása révén kell elérnie célkitűzéseit¹⁷. A hatékony összevonáshoz arra van szükség, hogy átfogó nyilvántartás készüljön az egyes adományozók szakmai tapasztalatairól és kapacitásairól, hogy azok optimálisan és módszeresen legyenek felhasználhatóak. Ilyen nyilvántartás azonban megállapításunk szerint csak a HoA ablak esetében készült¹⁸.

24. Megállapítottuk továbbá, hogy az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja egészére nézve nincs olyan mechanizmus, amelynek révén levonhatók lennének a tanulságok¹⁹. Az ilyen mechanizmus hiánya miatt nem végezhető el következetesen a bevált

¹⁷ Az alapító megállapodás 18. preambulumbekzdése.

¹⁸ Az ablak kutatási és adatgyűjtési eszköze a szakirodalom áttekintése alapján értékelte az Afrika szarva régióban a migrációra, a lakóhelyelhagyásra és a konfliktusokra vonatkozó kutatások helyzetét, továbbá felmérte, hogy mely szereplők foglalkoznak jelenleg a régiót érintő migrációval és konfliktusokkal.

¹⁹ Levont tanulságok alatt általában az előkészítés, a kialakítás és a végrehajtás során tapasztalt, a teljesítményt, a végeredményt és a hatást érintő erősségekre és hiányosságokra irányuló értékelésen alapuló általánosításokat értünk. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Az értékelés és az eredményalapú irányítás alapfogalmai, glosszárrium), OECD 2002.

gyakorlatok gyűjtése és a jövőbeni fellépésekhez nem alakíthatók ki enyhítő intézkedések. Az egyes projektpályázatokat dokumentáló intézkedési adatlap tartalmaz ugyan egy szakaszt a levonható tanulságokról, ez azonban általában a korábbi projektek felsorolására vagy a végrehajtó partner tapasztalatának leírására szorítkozik. Ez alkalmazható ugyan kritériumként a végrehajtó partnerek kiválasztásakor, nem alkot azonban a levont tanulságok tárolására szolgáló megfelelő adatbázist. Igen ritkán láttunk csak példát arra, hogy a levont tanulságokat felhasználták új projektekben.

A kockázatkezelési keretrendszer

25. Szintén fontos alkotóelem a megfelelő kockázatkezelési keretrendszer²⁰. Az alapító megállapodás azonban nem tesz említést erről az irányítási eszközről. A vagyonkezelői alapon részt vevő országok éppen ugyanakkora (pénzügyi, hírnevet érintő stb.) kockázatnak vannak kitéve, mint a Bizottság. Az alap igazgatótanácsának első ülésén²¹ két tagállam kifejezetten kérte, hogy alakítsanak ki külön kockázatkezelési keretrendszert. A Bizottság azonban mindeddig inkább a DG DEVCO és a DG NEAR belső kontrollrendszerére hagyatkozott ahelyett, hogy külön kockázatkezelési keretrendszert hozott volna létre az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja tekintetében. Az ENSZ és a Világbank által kezelt vagyonkezelői alapoknál ezzel ellentétben követendő példának minősül a külön kockázatkezelési keretrendszer létrehozása.

Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja gyorsan reagáló eszköz, a végrehajtást azonban továbbra is hiányosságok jellemzik

26. Ebben a részben az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának végrehajtásával kapcsolatos szempontokat vizsgáltunk. Értékeljük a projektkiválasztási eljárásokat, az operatív bizottságok (OpCom) számára nyújtott információkat, a bizottsági főigazgatóságok,

²⁰ A költségvetési rendelet kimondja: „az uniós vagyonkezelői alapok [...] jobb uniós kontrollt tesznek lehetővé az Unió [...] kockázatai [...] tekintetében” (a 187. cikk (3) bekezdésének b) pontja).

²¹ Az alap igazgatótanácsának 2018 áprilisában tartott negyedik ülésén két további tagállam is kijelentette, hogy meg kell vizsgálni a projektekhez kapcsolódó kockázatok nyomon követésének kérdését és tovább kell fejleszteni a monitoringot és az értékelést.

illetve az ablakok közötti koordinációt, az egyéb uniós eszközökkel való kiegészítő jelleget, valamint az eljárások gyorsaságát. Megvizsgáltuk továbbá az alap által támogatott, folyamatban lévő projektekre irányuló monitoringot és az outputokat is.

A projektek kiválasztása gyors, de az eljárások nem kellően egységesek és egyértelműek

Projektkiválasztás a három ablak esetében

27. A projektek kiválasztásakor a NoA és az SLC ablak a lehetséges végrehajtó partnerek által benyújtott pályázatokból válogat, a különböző érdekeltekkel is konzultálva. Ha egy pályázat összhangban van az ablak prioritásaival, az alap kezelője (az uniós külképviseletekkel egyeztetve) előkészíti az intézkedési adatlapot. Az intézkedési adatlapot ezután az operatív bizottságnak nyújtják be jóváhagyásra. Az alap kezelője ezzel a megközelítéssel nagymértékben támaszkodnak a végrehajtó partnerek – pályázataikhoz csatolt – szükségletelemzéseire.

28. A HoA ablak felülről lefelé haladó (*top-down*) módszert használ, amelynél az alap kezelője az uniós külképviseletekkel egyeztetve elemzi a konkrét szükségleteket, a kutatási és adatgyűjtési eszköz minőségi elemzése (lásd: **22. bekezdés**), valamint az afrikai országokban kormány szinten folytatott konzultációk alapján. A szükségletelemzésre és a konzultációkra alapozva intézkedési adatlap készül: ennek előkészítésébe a lehetséges végrehajtó partnereket is bevonják, majd jóváhagyásra benyújtják az operatív bizottságnak. Ezzel a megközelítéssel nagyobb lehetőség nyílik az alap prioritásainak és a feltért szükségleteknek az előtérbe helyezésére.

29. A NoA és a HoA ablakok esetében nem dokumentálják a projektpályázatok kiválasztásakor alkalmazott kritériumokat. Ehelyett a Bizottság szerint az egyes pályázatoknál egyrészt azt veszik figyelembe, hogy azok milyen mértékben illeszkednek a regionális vagy nemzeti stratégiákba, másrészt a lehetséges végrehajtó partnerek szakértelmét és a helyszínen való jelenlétét is megvizsgálják. A fellépések kiválasztásához csak az SLC ablak

operatív kerete ad meg kritériumokat²². Nem találtunk azonban olyan, a pályázatokra irányuló dokumentált értékelést, amely e kritériumok alkalmazásával készült volna. Emiatt nem tudtuk felmérni, hogy valószínűsíthetően a legrelevánsabb projekteket választották-e ki. Több tagállam is sajnálatát fejezte ki az egyértelmű projektkiválasztási kritériumok hiánya miatt²³.

Az operatív bizottságok (OpCom) számára nyújtott információk

30. A hagyományos uniós végrehajtási mechanizmusok és az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja közötti különbség az operatív bizottságok meglétében és szerepében rejlik. Az alapító megállapodás 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja kimondja: „az OpCom elsősorban az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által finanszírozandó intézkedések kiválasztásáért felelős”. Az operatív bizottságok elé azonban csak azok a pályázatok kerülnek, amelyekről már készült intézkedési adatlap. Az operatív bizottságok azokról a pályázatokról nem kapnak tájékoztatást, amelyekről nem készült intézkedési adatlap, és azokat a végrehajtó ügynökségeket, amelyek projektjei nem kerültek kiválasztásra, nem tájékoztatják szisztematikusan az elutasítás okáról. Ezért aztán sokkal kevésbé lehetnek képesek arra, hogy jövőbeni pályázataik minőségét javítsák.

31. Noha az operatív bizottságok nem minden beérkezett pályázatról kapnak információt, még így is nehézséget jelentett számukra az ingadozó munkaterhelés a pályázatok jóváhagyása kapcsán. Az SLC OpCom 2016. december 14-i ülésén például 28 intézkedési adatlap (674 oldal) került kiosztásra, míg a NoA OpCom-nak 2016. december 16-i ülésén csak három intézkedési adatlapot (62 oldal) kellett jóváhagynia. A projektdokumentumok

²² A kritériumok a következők: a) kettős logika követése: az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás megelőzése, valamint a migráció jobb kezelésének elősegítése, másrészt a stabilitást, a biztonságot és az ellenálló képességet célzó átfogó megközelítés kialakítása; b) az egyes részt vevő pénzügyi eszközök tematikus és földrajzi hatókörének és vonatkozó szabályozásának figyelembevétele, különös tekintettel a hivatalos fejlesztési támogatás (ODA) szabályaira; c) az operatív keretben megadott intézkedési területek betartása; d) a régióban végrehajtott egyéb uniós és tagállami fellépésekkel való kiegészítő jelleg; e) a kedvezményezett hatóságok jóváhagyása.

²³ Az SLC operatív bizottság 2016. január 14-i és 2016. április 18-i ülésének jegyzőkönyve.

kiosztására későn került sor²⁴ (mindössze egy naptári héttel a jóváhagyás határideje előtt), ami kevés időt hagyott a tagállamok és az afrikai államok képviselőinek a megfelelő és alapos vizsgálathoz.

32. Az alapító megállapodás értelmében²⁵, ha az intézkedés jóváhagyását követően az intézkedés jellegét vagy célkitűzéseit érintő jelentős változást kell végrehajtani, akkor az alapkezelőjének a projekt végrehajtása előtt módosított intézkedési adatlapot kell benyújtania jóváhagyásra az operatív bizottsághoz. A HoA operatív bizottságot ugyan értesítették arról, hogy a projektek módosultak, az SLC OpCom esetében azonban ez nem történt meg²⁶. A NoA ablak kapcsán nem találtunk ilyen eseteket.

Koordináció és kiegészítő jelleg

33. A kiválasztási szakaszban elengedhetetlenül fontos a különböző bizottsági főigazgatóságok közötti koordináció. A Bizottság ennek biztosítása érdekében belső mechanizmusokat és részletes munkafolyamatokat dolgozott ki a DG DEVCO, a DG NEAR, az EEAS, a DG HOME és a DG ECHO között. Ezek a részlegek (a minőség-támogatási csoport keretében) rendszeresen részt vesznek belső minőségellenőrzési üléseken, amelyek a projekteket még a jóváhagyásra történő benyújtás előtt értékelik. Ezen erőfeszítések ellenére még lenne mit javítani a koordináción.

²⁴ Az OpCom eljárási szabályzata értelmében az üléshez kapcsolódó dokumentumokat lehetőség szerint legalább 15 nappal az ülés előtt rendelkezésre kell bocsátani. A HoA 2017. decemberi 5. operatív bizottsági ülésének jegyzőkönyvében például a következők olvashatók: „Az operatív bizottság komoly aggodalmát fejezi ki az üléssel kapcsolatos dokumentáció késői kiosztása tekintetében... A dokumentációt a jövőben sokkal korábban (három héttel az ülés előtt) kell rendelkezésre bocsátani.”

²⁵ 6.6.5. cikk.

²⁶ Az OpCom 2016. januári első ülése elfogadta a nigeri 8. projektet. Az előkészítési/tárgyalási szakaszban a tagállami ügynökségek az intézkedés célkitűzéseinek módosítását javasolták. Az intézkedés leírása (amelyet 2016. szeptemberében írtak alá) ezért jelentős mértékben eltért az OpCom által jóváhagyott intézkedési adatlaptól. Az SLC OpCom nem kapott értesítést a módosításról.

34. Az Afrikában feltárt szükségletek jellegükből adódóan gyakran több ablakon átívelő reakciót igényelnek, például a Száhel-övezet és Észak-Afrika között. Az OpCom eljárási szabályzatának 3.1. cikke kimondja: az OpCom közös megbeszéléseket tart, amelyeken szükség szerint megvizsgálja a közös érdeklődésre számot tartó kérdéseket. Az OpCom a gyakorlatban rendszerint külön üléseket szervez az egyes ablakokra vonatkozóan, és mindeddig összesen csak két közös OpCom megbeszélésre került sor²⁷. A 2017 júniusában tartott harmadik ülésén az alap igazgatótanácsa úgy döntött, hogy nagyobb figyelmet szentel az ablakokon átívelő programok kiválasztásának. Az ablakokon átívelő együttműködés kihangsúlyozása ellenére azonban csupán négy ilyen programot hagytak jóvá (143 program közül)²⁸.

35. A projektek kiválasztásakor az operatív bizottságoknak kellő mennyiségű információra is szükségük van, hogy értékelhessék a vagyonkezelői alap intézkedéseinek kiegészítő jellegét, vagyis ellenőrizhessék, hogy nincsenek-e átfedésben valamely uniós eszközzel, nem történik-e kettős finanszírozás, valamint hogy látszik-e lehetőség szinergiákra. A stratégiai orientációra vonatkozó dokumentum további követelményeket fogalmaz meg annak biztosítása érdekében, hogy az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja kiegészítse más uniós eszközök finanszírozását. E követelmények egyike, hogy csak olyan tevékenységek finanszírozhatóak, amelyek még nem szerepelnek valamely nemzeti vagy regionális indikatív programban. Ennek ellenére két olyan (a mintánkban nem szereplő) projektet találtunk a HoA ablakban, amelyek eredetileg egy regionális indikatív program alá tartoztak, de forrásátcsoportosítás következtében a vagyonkezelői alaphoz kerültek.

36. A Bizottság koordinációra irányuló törekvései ellenére olyan eseteket is találtunk, amikor az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által kiválasztott projektek olyan szükségletekre irányulnak, amelyeket már más uniós finanszírozású tevékenységek is megcélznak, így fennáll az a kockázat, hogy ez a finanszírozás megkettőzi az uniós

²⁷ Az ülésekre 2015. december 16-án és 2018. február 26-án került sor.

²⁸ Ezek közül kettő a kutatási és adatgyűjtési eszközre, illetve a technikai együttműködési eszközre irányult.

támogatás más formáit²⁹. A Bizottság nem indokolta, hogy ezeket a projekteket miért az afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alap, nem pedig más eszköz keretében finanszírozza³⁰.

A **2. háttérmagyarázat** példákkal szolgál olyan projektekre, amelyek a koordinációs törekvések dacára hasonló szükségletekre irányulnak.

2. háttérmagyarázat. Hasonló szükségletekre irányuló projektek (néhány példa).

Szükséghelyzeti támogatás

Olyan munkafolyamatok vannak érvényben, amelyekkel biztosítható az afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alap és a DG ECHO közötti koordináció. A minőségtámogatási csoport egyik, *A líbiai lakosság lakóhelyüket elhagyni kényszerült csoportjai védelmének és ellenálló képességének megerősítése* (17. projekt) témát tárgyaló ülésén a DG ECHO arra figyelmeztetett, hogy a pályázat hagyományosan az ECHO beavatkozások hatókörébe tartozik és finanszírozása esetén nagymértékű átfedésben lesz már meglévő kezdeményezésekkel. A Bizottság e megjegyzések ellenére nem pontosította az operatív bizottsághoz jóváhagyásra benyújtott intézkedési adatlapon, hogy a projekt finanszírozását miért az afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alap keretében kell biztosítani.

A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz

Két olyan projektet találtunk (az egyiket az IcSP, a másikat az afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alap finanszírozta), amely a migránsok humanitárius hazatelepítését célozta Líbiából származási országuk felé. Mindkét projekt a közösségek stabilizálása terén támogat különböző tevékenységeket, végrehajtó partnerük megegyezik és részben ugyanazt az időszakot ölelik fel. Ráadásul mindkét projekt részét képezik bizonyos tevékenységek (többek között rehabilitációs

²⁹ A költségvetési rendelet 187. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében vagyonkezelői alapok „nem hozhatók létre, ha csupán más létező finanszírozási csatornákat vagy hasonló eszközöket kétszereznek meg, kiegészítő jelleg nélkül”.

³⁰ Ezt a követelményt a stratégiai orientációra vonatkozó dokumentum kiegészítő jellegről szóló 2. szakasza említi (11. o.): „A vagyonkezelői alap mind a földrajzi, mind a tematikus értelemben vett, olyan hiányok áthidalását célozza, amelyek más módon vagy más fejlesztési partnerek (többek között uniós tagállamok) által nem biztosítottak. Ezt minden jóváhagyott projekt esetében jelezni kell [...]”.

munka és a társadalmi kohézió támogatása), és ezekre ugyanazon városokban (Szabha és Qatrun) kerül sor.

37. A Bizottság a közelmúltban dolgozta ki a külső beruházási tervet (EIP), amelynek célja a migráció társadalmi-gazdasági kiváltó okainak kezelése, előmozdítva a származási országukba visszatérő migránsok fenntartható visszailleszkedését és erősítve a tranzit- és befogadó közösségeket³¹. Az alap igazgatótanácsa hangsúlyozta az egyéb eszközökkel, többek között a jövőben létrejövő EIP-vel, a forrásokat ötvöző uniós eszközökkel stb. való kiegészítő jelleg szükségességét. Ennek ellenére nem találtunk dokumentációt arra nézve, hogy az afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alap és az EIP között hogyan kell történnie a koordinációnak, illetve hogy történtek-e lépések a két eszköz keretében kiválasztott intézkedések kiegészítő jellegének maximalizálása érdekében.

38. A fenti példák jól szemléltetik, hogy az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja nem alkalmazott kellően egyértelmű munkamegosztást az alap és a többi eszköz között, illetve a DG DEVCO, a DG NEAR és a DG ECHO beavatkozásai között. Líbia tekintetében a Bizottság jelenleg beavatkozási mátrixot készít az egészségügyi ágazatra nézve, ez azonban más országok és ágazatok esetében nem bevett gyakorlat. Ha valamennyi ágazatra alkalmaznák, egy ilyen dokumentum elősegíthetné a projektkiválasztás magas színvonalú felügyeletét, és a fellépések helyszíni komplementaritását is maximalizálhatná.

Az eljárások gyorsasága

39. A projektek gyors kiválasztása³² volt az egyik olyan szempont, amelynek alapján az afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alaptól hozzáadott érték volt elvárható. Ez ugyanis nyomást gyakorolt a Bizottságra, hogy gyorsítsa fel az eljárásokat és a finanszírozandó

³¹ Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA), az EFFA-garancia és az EFFA-garanciaalap létrehozásáról szóló (EU) 2017/1601 európai parlamenti és tanácsi rendelet (2017. szeptember 26.) 3. cikke.

³² A 2015. október 20-i C(2015) 7293 bizottsági határozat 10. preambulumbekkezdése kimondja: a vagyonkezelői alap az Unió és tagállamai számára gyors és rugalmas eszközt biztosít, amelynek révén érzékeny és gyorsan változó instabil helyzetekben is azonnali és konkrét eredmények érhetők el.

projektek kiválasztását. Elemzésünk rámutat, hogy az alap keretében a projektkiválasztás csakugyan gyorsabban zajlott, mint a hagyományos uniós eszközök³³ esetében.

A vagyonkezelői alap – lerövidítve az azonosítástól és kidolgozástól a szerződéskötésig és az első kifizetésig tartó időt – lehetővé tette a különböző szakaszok felgyorsítását (lásd: **3. ábra**). Az ellenőrzésünk során megkérdezett valamennyi résztvevő nagyra értékelte, hogy a vagyonkezelői alap gyorsan tudta jóváhagyni a projekteket és számos különböző szükséghelyzetre haladéktalanul tudott reagálni.

3. ábra. Az eljárások gyorsaságának indikatív összehasonlítása

[INSERT IMAGE HERE]

40. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja alá tartozó több projektet eredetileg más uniós eszközből terveztek finanszírozni, és csak később vette át őket az alap. Egyes esetekben a rendkívül gyors végrehajtás ára az volt, hogy az operatív bizottságoknak nem jutott elég idejük a pályázatok alaposan értékelésére a vagyonkezelői alap projektjeinek jóváhagyása előtt (lásd: **31. bekezdés**).

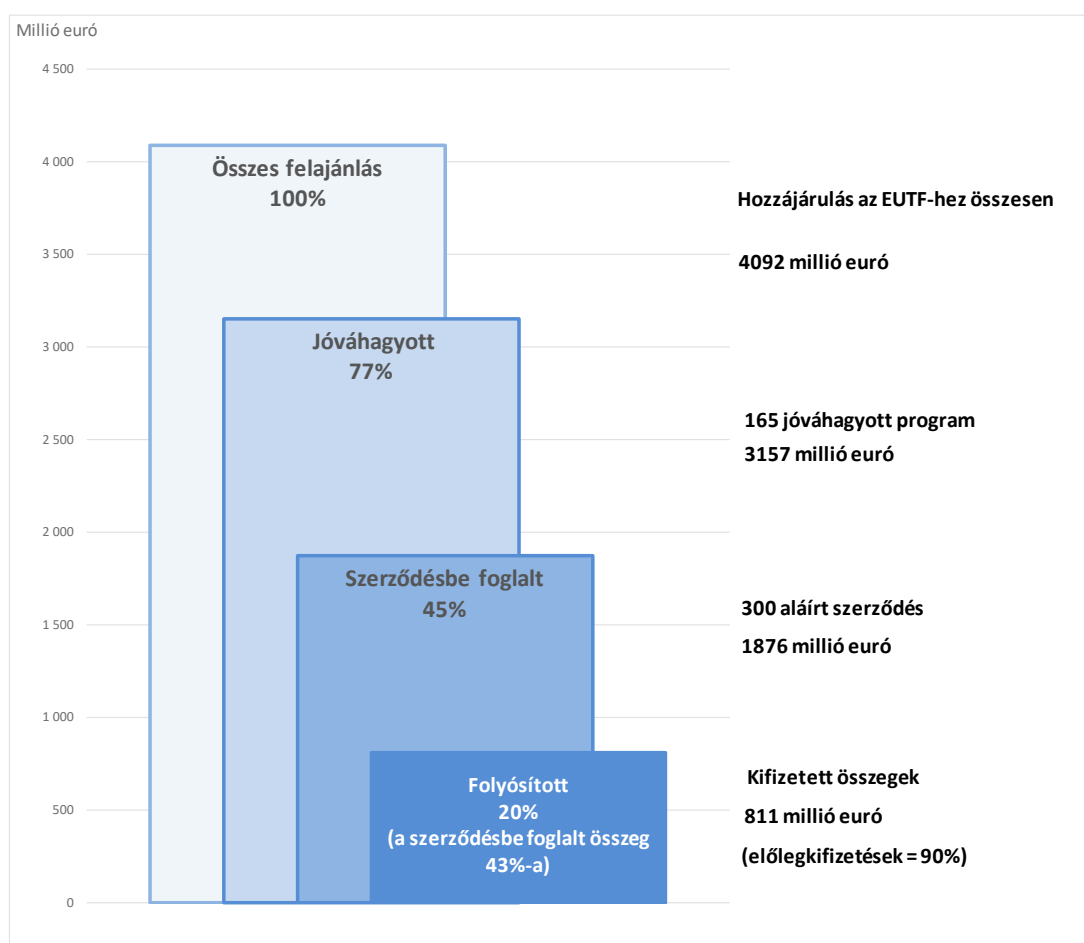
41. Ami a szerződéseket illeti, az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja élettartama feléig a teljes elérhető összeg 45%-ának megfelelő összegre kötött szerződést (lásd: **4. ábra**). Noha az alap összességében sikeresen gyorsította fel a szerződések megkötését³⁴, más szükséghelyzeti alapok még mindig gyorsabbak e tekintetben. Az IcSP esetében például, amely az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjához hasonló

³³ Hagományos fejlesztési eszközökön az Európai Fejlesztési Alapot, valamint az Unió költségvetéséhez tartozó azon eszközöket értjük, amelyek az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által érintett 26 afrikai országban is finanszíroznak tevékenységeket (nevezetesen az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz és a Fejlesztési Együttműködési Eszköz).

³⁴ A Bizottság a következő módokon igyekszik felgyorsítani a szerződéskötést: leveleket küld a tagállamoknak, és az európai fejlesztési együttműködés gyakorló szakembereinek hálózatán belül (15 tagállami végrehajtó ügynökségből álló együttműködési platform) megbeszéléseket folytat a tagállami végrehajtó ügynökségekkel.

területeken lép fel, választható a „rendkívüli támogatási intézkedés” alkalmazása is³⁵. Miután a Bizottság jóváhagyta a finanszírozási határozatot, ezen intézkedések esetében a szerződések 86%-át négy hónapon belül kötik meg³⁶ (az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja esetében erre 270 napot kell várni). Az EUTF szükséghelyzeti eszköz, ezért elvárható lett volna, hogy a szerződéskötés gyorsabban zajlik le.

4. ábra. A költségvetés teljesítése 2018 végén



Forrás: Az Európai Bizottságnak a végrehajtás jelenlegi állásáról az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának honlapján közzétett, 2018. augusztus 31-i adatai alapján. Minden összeg kerekített.

³⁵ A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz létrehozásáról szóló 2014. március 11-i 230/2014/EU rendelet 3. cikke.

³⁶ A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat 2017. évi éves tevékenységi jelentése, 12. melléklet: „Teljesítménytáblázatok”, 139. o.

42. Ami a projektek végrehajtását illeti, az alap a hagyományos fejlesztési támogatásokhoz képest csak csekély mértékben tudta felgyorsítani a folyamatot. Az alap ugyanolyan nehézségekkel szembesült, mint a hagyományos eszközök. Ezt tükrözte a kifizetések alacsony szintje is (lásd: **4. ábra**); e kifizetések döntő részénél (közel 90%-uknál) előlegkifizetésekről, illetve költségvetés-támogatásról³⁷ volt szó. A Bizottság szerint a késedelmek oka elsősorban az az összetett és nehézségekkel teli környezet, amelyben az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja működik, mivel gyakori eset, hogy a végrehajtó partnerek nem tevékenykedhetnek konfliktus sújtotta térségekben.

43. Ugyanakkor tekintettel arra a rendkívüli környezetre, amelyben az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja működik, ésszerűen elvárható lenne, hogy a Bizottság rendszeresen felmérje, van-e lehetőség gyorsított intézkedések alkalmazására, és megvitassa ezt a lehetséges végrehajtó partnerekkel. A végrehajtás megkezdését többek között úgy is fel lehet gyorsítani, hogy a projektelőkészítési költségeket a projekt jóváhagyásának napjától kezdve (vagyis – adott esetben – amint döntés született a projekt főbb feltételeiről) támogathatóvá teszik. A Bizottság vészhelyzetekre vonatkozó iránymutatásai lehetővé is teszik ezt a megoldást.

3. háttérmagyarázat. Olyan nigeri projektek, amelyek végrehajtását felgyorsította volna a finanszírozás azonnali engedélyezése (egy példa)

10. projekt: „Fiatalok képzéséhez és munkaerőpiaci integrációjához nyújtott támogatás Agadez és Zinder régiójában”

Az operatív bizottság a projektet 2016. április 18-án hagyta jóvá. A projekt vezetői pozíciójára a felvételi eljárás azonban csak a szerződés 2016. novemberi aláírását követően kezdődhetett meg. Ha a projektelőkészítési költségek már a projekt jóváhagyásától kezdve támogathatók lettek volna, az enyhítette volna a hosszú felvételi folyamat negatív következményeit, és lerövidítette volna a végrehajtás megkezdéséig eltelt időt.

³⁷ A folyósított összegek 7%-át a Nigernek nyújtott költségvetés-támogatás (12. projekt) tette ki.

44. Megállapításunk szerint az operatív bizottságokhoz jóváhagyásra benyújtott intézkedési adatlapok a projekttevékenységek megkezdésének várható időpontját nem, csak a projektek általános időtartamát jelölték meg (ez a vizsgált projektek esetében 12–60 hónap volt). Az operatív bizottságok így a projektek jóváhagyásakor ezt a szempontot nem tudják figyelembe venni, és nem tudnak alternatívákat keresni a végrehajtás megkezdésének felgyorsítására.

A projektek már eredményeztek egyes outputokat, ám még nem működik mind a három ablakra kiterjedő eredménymonitoring-rendszer

Monitoring

45. 2017-ben az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapján belül működő három ablak közös monitoringplatformot fogadott el, meghatározva a logikai keretet³⁸, a célértékeket és az egyes konkrét mutatók ezeknek megfelelő aktuális értékeit. A Bizottság ebben a monitoringrendszerben rögzítette a vagyonkezelői alap projektjeinek legtöbb célértékét, az eredmények értékei azonban még nem állnak rendelkezésre. Nem mindegyik végrehajtó partner hajlandó felvinni az adatokat a közös platformra, és többségüket erre nem is kötelezi szerződés. Ennek az az oka, hogy a szerződések aláírásakor a rendszert még nem fejlesztették ki, illetve nem irányozták elő, és a Bizottság a finanszírozási megállapodásokban nem fogalmazott meg ilyen rendelkezést.

46. Ellenőrzésünk idejéig a Bizottság 19 aggregált mutatóból álló készletet dolgozott ki a monitoringplatform részére, amelyek mindhárom ablakra vonatkoznak. Egyes mutatók azonban átfedésben vannak egymással, és az sem mindig egyértelmű, hogyan kapcsolódnak a vagyonkezelői alap átfogó eredményeire vonatkozó, magasabb szintű mutatókhoz (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

³⁸ A projekt felvázolása: a célkitűzések, a célértékek és a mutatók meghatározása.

4. háttérmagyarázat. A 19 aggregált mutatóval kapcsolatos hiányosságok

- A 2.3. mutató (Élelmezési támogatásban részesülő személyek száma) és a 2.4. mutató (Élelmezésbiztonsággal kapcsolatos támogatásban részesülő személyek száma) potenciálisan átfedésben van. Mindkét mutató meghatározásában szerepel mezőgazdasági gyakorlatokkal kapcsolatos képzés;
- a mutatók nem fedik le az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja projektjeinek teljes körét (pl. a 6. projektre nem vonatkoznak);
- igen nehéz feladat feltérképezni ezeket a közös outputmutatókat, illetve összekötni őket a több ezer projektszintű mutatóval, majd a vagyonkezelői alap átfogó eredményeire vonatkozó, magasabb szintű mutatókkal és a vallettai cselekvési terv prioritásaival. A HoA ablak operatív bizottsága saját kezdeményezésre úgy döntött, hogy ezzel a feladattal külső szakértőket bíz meg.

47. Az SLC ablak mindeddig a gyűjtés-elemzés-terjesztés hármasan alapuló CAD-rendszert (*Collect, Analyse, Disseminate*) használta, míg a HoA az MLS-rendszer (*Monitoring and Learning System*, monitoring- és tanulási rendszer) alkalmazása mellett döntött. A NoA saját monitoring- és értékelési rendszer létrehozására tett lépéseket. A több különböző információs és monitoringrendszer párhuzamos alkalmazása miatt az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által elért eredmények összességét nem lehet egységes és átfogó módon áttekinteni.

48. Továbbá nincs egyértelműen kijelölve, hogy melyek a végrehajtó partnerek és melyek a Bizottság vagy az uniós külképviseltek monitoringfeladatai. Egy nigeri projekt esetében például (7. projekt) az előírányzott 36 hónap helyett már az első 12 hónapban elköltötték a teljes költségvetést, és főként egy – más adományozókkal közös – célkitűzésen dolgoztak (migránsok számára nyújtott közvetlen támogatás). A másik két célkitűzéssel pedig (irányítás és a fejlesztéssel kapcsolatos intézkedések) gyakorlatilag nem foglalkoztak. Késési

tendenciákat³⁹ is megfigyeltünk a biztonsági és határigazgatási, illetve hasonló területeket érintő projektekénél.

49. Ellenőrzésünk idejéig a vizsgált projektek egyikére nézve sem adtak még ki ROM-jelentést⁴⁰. A Bizottság a Nigerben végrehajtott projektek mindegyikét legalább egyszer felkereste, így a bizottsági munkatársak figyelemmel kísérhették a projektek haladását. Líbiában a Bizottság a nehéz biztonsági helyzet miatt nem tudott minden folyamatban lévő projektet a helyszínen megtekinteni, de vizsgálta, hogy lenne-e lehetőség harmadik fél bevonásával megvalósítani a monitoringot (azaz helyi partnereket megbízni azzal). A monitoring lényeges része a projektek időszakos ellenőrzése és az elért eredmények összevetése a projektek logikai keretével. A vizsgált projektek többségéhez csak ideiglenes logikai keret tartozott, amelyet a projekt bevezető szakaszát követően (azaz a vonatkozó szerződés aláírását követően) kellett véglegesíteni. A bevezető szakaszban a végrehajtó partnerek a végső kedvezményezettekkel egyeztetve meghatározzák a lakosság vagy a közigazgatási szervek konkrét szükségleteit, majd az uniós külképviselettel egyetértésben kidolgozzák vagy aktualizálják a mutatókat és a célértékeket. A Bizottság szerint ez a módszer a nehéz körülmények között is rugalmasságot biztosít és lehetővé teszi a kezdetben még nem elérhető adatok begyűjtését. A vizsgált projektekhez azonban még a logikai keret aktualizását követően sem rendeltek mérhető célszámokat, így a konkrét célkitűzések továbbra sem feleltek meg a SMART-kritériumoknak⁴¹ (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

³⁹ 11. projekt: 3,5 hónapos késés; 5. projekt: 7 hónapos késés; 4. projekt: eredetileg kétéves projekt, de jelenleg meg kell hosszabbítani, hogy megvalósíthassa fő eredményeit.

⁴⁰ Eredményorientált monitoring (*results-oriented monitoring*). A ROM rendszert a EuropeAid 2000-ben vezette be a fejlesztési támogatások jobb nyomon követése, értékelése és átláthatósága érdekében. Alapját külső szakértők által végzett rövid, célirányos helyszíni értékelések képezik. A ROM rendszer strukturált és egységes módszertant alkalmaz a következő öt kritérium alapján: relevancia, hatékonyság, eredményesség, lehetséges hatás és valószínű fenntarthatóság.

⁴¹ Konkrét, mérhető, teljesíthető, releváns és határidőhöz kötött (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed).

5. háttérmagyarázat. Az SLC ablak nem eléggé konkrét célkitűzései (néhány példa)

8. projekt: „strukturális és rövid távú intézkedések végrehajtásának támogatása”

9. projekt: „a felhatalmazáson alapuló projektirányítás támogatása”

10. projekt: „az oktatási fellépések irányításának javítása”

10. projekt: „a fiatalok foglalkoztathatóságának javítása”

50. Egyes mutatók csak csekély mértékben voltak hasznosak. Az egyik projekt (10. projekt) esetében alkalmazott egyik mutató a helyi hatóságok egy későbbi politikai döntésétől függött. Az ilyen típusú mutató nem megfelelő, mivel az ilyen döntésekre a végrehajtó partnerek nincsenek befolyással, és így e tekintetben nem is lehet őket elszámoltatni. Olyan mutatókat is találtunk, amelyek a kedvezményezettek véleményén (pl. felmérési eredményeken) alapultak; az ilyen mutató szubjektív és nehezen ellenőrizhető. Más mutatókat azért vettek fel a keretrendszerbe, mert a végrehajtó partnerek már használták ezeket saját belső beszámolásuk során. Ez növeli az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapjával kapcsolatos adminisztratív terhelést.

51. A megfelelően meghatározott alapértékek lehetővé teszik az elért eredményeknek az átfogó szükségletekkel összevetett értékelését, mind relatív, mind abszolút értelemben. Az alapértékek valamennyi általunk megvizsgált logikai keretben (még a felülvizsgáltakban is) hiányosságot jelentettek. A legtöbb esetben a konkrét mutatókhoz kapcsolt alapérték vagy nulla volt, vagy „n.a.”⁴², ami lehetetlenné tette, hogy az elért eredményeket relatív értelemben lehessen kifejezni. Egy esetben a mutatókhoz nem is rendeltek alapértéket, mégis mérték őket⁴³. Az ilyen mérés semmilyen hasznos információval nem szolgál az előrehaladásról.

⁴² Ez a következő projekteknél volt így: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 és 20.

⁴³ A 7. projektben a mutatók szolgáltak ugyan adatokkal a célértékek eléréséről a tranzitközpontokban nyújtott támogatással és a támogatott önkéntes visszatérésekkel kapcsolatban (pl. 380%, 415%, 225% stb.), de becslésen alapuló alapértékkel nem szolgáltak, amelyhez viszonyítani lehetett volna.

A folyamatban lévő projektek során létrejött outputok

52. Ellenőrzésünk idején az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által finanszírozott projektek általában a végrehajtás korai szakaszában voltak, de a Líbiában és Nigerben vizsgált projektek már létrehozták az első outputokat (lásd: a **6. háttérmagyarázat** példái). Nigerben az ellenőrző csoport más projektek mellett a migránsokat fogadó tranzitközpontot és a 15 létrehozott migrációs megfigyelőközpont egyikét is felkereste Agadezben, és interjúkat készített az emberkereskedő hálózatok felszámolásában részt vevő rendőrségi nyomozókkal. Líbiában a biztonsági helyzet miatt a folyamatban lévő projektek egyikét sem lehetett a helyszínen vizsgálni.

6. háttérmagyarázat. A vizsgált, folyamatban lévő projektek során létrejött outputok (néhány példa)

A végrehajtó partnerek által rendelkezésre bocsátott (a Bizottság által validált) eredményjelentésekben szereplő projektoutputok közül az alábbi példákat emeljük ki:

Niger

7. projekt: elfogadható életkörülményeket biztosítottak a migránsok számára az őket fogadó agadezi tranzitközpontban (a négy nigeri központ egyike). 2017-ben több mint 9000 migráns fordult meg ezekben a központokban;

8. projekt: 15 megfigyelőközpontot hoztak létre a migráció helyi szintű következményeinek nyomon követésére és

lehetséges enyhítő intézkedések meghatározására;

11. projekt: 2017-ben a közös rendőrségi nyomozócsoportok munkájának köszönhetően 7 nemzeti szinten és 12 nemzetközi szinten működő emberkereskedő hálózatot számoltak fel.

Líbia

19. projekt (egyik célkitűzése keretében):

- támogatást nyújtottak 4709 migráns számára önkéntes visszatérés keretében,
- különböző idegenrendészeti fogdákból humanitárius segítséget nyújtottak 19 605 migránsnak nem élelmiszer jellegű cikkek és higiéniai felszerelések formájában,
- gyorsfelméréseket végeztek a migránsok szükségleteit illetően és több mint 6000 migráns számára orvosi ellátást biztosítottak,

– a védelmi egység lakhatási segítséget nyújtott 929 személynek (köztük várandós nőknek és kísérő nélküli kiskorúknak). A technikai együttműködési egység 21 kormányzati tisztviselő számára nyújtott képzést az emberi jogok értékelésének és a sebezhetőségi értékelésnek a témájában.

53. A Frontex adatai szerint a migránsok Unióba irányuló illegális határátlépéseinek száma mindent összevéve 2016-ban tetőzött, majd 2017-ben csökkent (lásd: **5. ábra**). Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja egyike a számos – uniós és nem uniós – eszköznek, amely elősegíti a számadatoknak – a három ablakot tekintve egyenlőtlen – javulását.

5. ábra. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által érintett régiókból származó migránsok Unióba irányuló illegális határátlépései

	2014	2015	2016	2017
A Száhel-övezet és a Csád-tó	42 601	65 297	114 814	76 889
Észak-Afrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Afrika szarva	46 536	70 875	42 850	17 984
Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért összesen	99 910	157 775	177 057	122 785

Forrás: Európai Számvevőszék, a Frontex 2014–2017-es adatai alapján.

54. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjáról szóló 2017. évi éves jelentés nem számol be átfogóan az eddig elért eredményekről, hanem ismerteti a jóváhagyott projektek számát, a kiadott összegeket, és példákat sorol fel a létrehozott outputokra. Noha maga az éves jelentés egységes és konszolidált dokumentum, a három ablak bemutatása nem nevezhető egységesnek. A *Strategic orientations, implementations and results* (Stratégiai célok, végrehajtás és eredmények) című 3. fejezetben például a jelentés táblázatokban mutatja be az egyes ablakok által támogatott prioritásokhoz rendelt összegeket. Mivel azonban a vagyonkezelői alap célkitűzéseit meglehetősen tágan határozták meg, az alap kezelői igen szabadon dönthetnek a projektek besorolásáról. A prioritások és az ablakok között elosztott egyes összegeket ezért nem könnyű összehasonlítani.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

55. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját – amely számos kihívással szembesül – sürgősségi alapként hozták létre, hogy Afrika három nagy régiójában elősegítse a válsághelyzetek rendezését. Az alap emellett a stabilitás és a fejlesztés terén hosszú távú célok megvalósítására is törekszik.

56. Megállapítottuk, hogy az alap rugalmas eszköznek tekinthető, azonban – tekintettel a korábban nem tapasztalt kihívásokra – célzottabbá kell tenni a kialakítását. Nincsen meghatározva, hogy az alapnak (pl. a régiókat, országokat, kiváltó okokat és a stabilitásra gyakorolt hatást tekintve) pontosan milyen válságokat kell kezelnie. Az alap tágran meghatározott célkitűzései lehetővé teszik ugyan a rugalmasságot, de nem állt össze olyan stratégia, amely elég célirányos lenne ahhoz, hogy a fellépések a három ablak mindegyikében hatékonyan irányíthatóak legyenek, mérhető és a beszámolást lehetővé tevő eredményekkel. Ezenkívül mindeddig az alap kezelőinek nyújtott stratégiai iránymutatás sem volt kellően konkrét (lásd: **15–19. bekezdés**).

57. A Bizottság nem végzett átfogó elemzést az alap révén kezelendő igényekről és a rendelkezésre álló eszközökről. Ha meg is állapították, hogy melyek a szükségletek, azokat akkor sem számszerűsítették, és a finanszírozás kritikus tömegét sem határozták meg. Megállapításunk szerint továbbá nem volt optimális és szisztematikus a források és a kapacitások összevonása, és mindeddig nem fejlesztettek ki olyan megfelelő mechanizmust, amelyek révén le lehetne vonni a tanulságokat (lásd: **20–24. bekezdés**).

1. ajánlás. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja célkitűzései minőségének javítása

A Bizottság javasolja az alap igazgatótanácsának, hogy vizsgálja felül az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának meglévő célkitűzéseit és prioritásait, hogy konkrétabbá és teljesíthetőbbé tegye azokat. Ehhez vegye figyelembe a három ablak sajátos

nehézségeit és ahol lehet, határozzon meg célértékeket és alapértékeket, elsősorban a következők felhasználásával:

- a) a kutatási és adatgyűjtési eszközökből származó adatok;
- b) valamennyi adományozói kapacitás;
- c) a tanulságok levonására szolgáló mechanizmus a vagyonkezelői alap egészére nézve.

Határidő: 2019 vége.

58. A projektkiválasztási eljárások az egyes ablakok esetében eltérőek. Nem találtunk a pályázatokra irányuló olyan dokumentált értékelést, amely előre meghatározott kritériumok alapján készült volna. A pályázatok elfogadásának fórumaiként nagyrészt az operatív bizottságok működtek, megállapításunk szerint azonban ahhoz, hogy megalapozott döntéseket hozhassanak, a beérkezett információk vagy nem voltak mindig teljes körűek, vagy nem érkeztek meg időben (lásd: **27–32. bekezdés**).

59. Nem mindig ismertették megfelelő módon, hogy mi az EUTF keretében történő projektf finanszírozás komparatív előnye, és találtunk példákat olyan projektekre, amelyek más uniós eszközök révén már kezelt szükségletekre irányultak (lásd: **33–38. bekezdés**).

2. ajánlás. A projektkiválasztási eljárások felülvizsgálata

A Bizottság:

- a) dolgozzon ki egyértelmű, minden ablakban alkalmazandó közös kritériumokat és az e kritériumok alkalmazásával végzett értékelésekről készítsen dokumentációt;
- b) az operatív bizottságoknak juttassa el az olyan beérkezett pályázatok listáját, amelyekről az alapkezelő nem készített intézkedési adatlapot, és ismertesse az elutasítás okait;
- c) tájékoztassa az operatív bizottságokat a már jóváhagyott projekteket érintő bármely lényeges módosításról (pl. célkitűzések, költségvetés és időtartam változása);

- d) az intézkedési adatlapot egészítse ki egy olyan résszel, amely kimutatja az EUTF keretében történő projektfinanszírozás komparatív előnyét a többi uniós támogatási formához képest.

Határidő: 2019 közepe.

60. A hagyományos eszközökhöz képest az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja esetében gyorsabban valósult meg a projektek elindítása. Az alap összességében sikeresen gyorsította fel a szerződések megkötését és az előlegek kifizetését. A projektek végrehajtását azonban a hagyományos eszközök révén finanszírozott projektekéhez hasonló késedelmek jellemzik. Noha az alap működése rendkívüli helyzetekhez kötődik, a Bizottság nem vette teljes mértékben igénybe a felgyorsított intézkedések lehetőségét. Az ilyen intézkedések megkönnyíthetnék a végrehajtó partnerek munkáját, és a projekttevékenységek gyorsabb megkezdését tennék lehetővé (lásd: **39–44. bekezdés**).

3. ajánlás. Intézkedések a végrehajtás felgyorsítása érdekében

A Bizottság tárja fel az EUTF esetében alkalmazható valamennyi gyorsított eljárást, és – adott esetben – a lehetséges végrehajtó partnerekkel egyeztetve alkalmazza fokozottabban ezeket.

Határidő: 2019 vége.

61. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja elfogadott egy közös monitoringrendszert, ez azonban még nem működőképes, így a három ablak a költségvetési információk gyűjtésére, a monitoringra és az értékelésre egyelőre eltérő rendszereket használ. Megállapítottuk, hogy a projektek célkitűzései gyakran nem feleltek meg a SMART-követelményeknek, és nem rendeltek alapértékeket a projektteljesítményt mérő mutatókhoz. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának is köszönhető, hogy csökkent az Afrikából Európába tartó irreguláris migránsok száma, de az alapnak az ebben játszott szerepe nem mérhető pontosan. Noha az ellenőrzött projektek a végrehajtás korai szakaszában voltak, már eredményeztek egyes outputokat (lásd: **45–53. bekezdés**).

4. ajánlás. Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának jobb monitoringja

A Bizottság:

- a) tegye teljes mértékben működőképpé a közös monitoringrendszert;
- b) a projektek logikai keretében szerepeltessen a SMART-kritériumoknak megfelelő célkitűzéseket, és számszerűsített alap- és célértékek megállapításával javítsa a mutatók minőségét.

Határidő: 2019 közepe.

A jelentést 2018. október 16-i luxembourgi ülésén fogadta el a Bettina JAKOBSEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

I. MELLÉKLET**Unió tagállamok és más adományozók hozzájárulásai (vállalt összegek és beérkezett hozzájárulások), 2018. augusztus 31.**

Szürkével emeltük ki azokat az országokat, amelyek legalább 3 millió euró összegű felajánlást tettek, és ezzel szavazati joghoz jutottak az alap igazgatótanácsában és az operatív bizottságokban.

Ország	Vállalt hozzájárulás (euró)	Beérkezett hozzájárulás (euró)
Ausztria	6 000 000	6 000 000
Belgium	10 000 000	9 000 000
Bulgária	550 000	550 000
Horvátország	600 000	600 000
Ciprus	100 000	100 000
Cseh Köztársaság*	10 411 624	10 411 124
Dánia	20 045 876	20 045 876
Észtország	1 450 000	1 450 000
Finnország	5 000 000	5 000 000
Franciaország	9 000 000	9 000 000
Németország	157 500 000	139 500 000
Magyarország*	9 450 000	9 450 000
Írország	15 000 000	2 600 000
Olaszország	110 000 000	108 000 000
Lettország	300 000	300 000
Litvánia	200 000	200 000
Luxemburg	3 100 000	3 100 000
Málta	325 000	175 000
Hollandia	26 362 000	23 362 000
Norvégia	8 865 381	8 865 381
Lengyelország*	10 550 748	10 550 748
Portugália	1 800 000	1 800 000
Románia	100 000	100 000
Szlovákia*	10 350 000	10 350 000
Szlovénia	100 000	100 000
Spanyolország	9 000 000	9 000 000
Svédország	3 000 000	3 000 000
Svájc	4 100 000	4 100 000
Egyesült Királyság	6 000 000	2 800 000
Visegrádi Csoport (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Külső hozzájárulás összesen	439 260 629	409 510 629

*A Visegrádi Csoport által vállalt 35 millió euró összegű vállalásból az egyes országokra eső részt az egyes országok neve melletti összeg mutatja.

Forrás: Európai Bizottság, az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának honlapja, „Pénzügyi források”.

II. MELLÉKLET**Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját irányító szervek és fő feladataik****Főbb feladatkörök****Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapját irányító szervek**

- A stratégia elfogadása és felülvizsgálata;
- A földrajzi hatókör kiigazítása;
- Stratégiai iránymutatók kibocsátása;
- Döntéshozatal az alapító megállapodás módosításairól.

A vagyonkezelői alap igazgatótanácsa (TFB)

Elnök: A DG DEVCO főigazgatója az EKSZ és más bizottsági részlegek támogatásával
 Tagok: Az uniós tagállamok és más (legalább 3 millió euróval hozzájáruló) adományozók
 Megfigyelők: Afrikai országok, regionális szervezetek, más uniós tagállamok

- A vagyonkezelői alap által finanszírozott intézkedések vizsgálata és jóváhagyása;
- A végrehajtás felügyelete;
- Az éves jelentés és az éves beszámoló jóváhagyása.

**Operatív bizottság
A Száhel-övezet és a Csád-
tó
(SLC operatív bizottság)**

Elnök: A DG DEVCO Nyugat-
és Közép-Afrikáért felelős
igazgatója

**Operatív bizottság
Afrika szarva
(HoA operatív bizottság)**

Elnök: A DG DEVCO Kelet-
és Dél-Afrikáért felelős
igazgatója

**Operatív bizottság
Észak-Afrika
(NoA operatív bizottság)**

Elnök: A DG NEAR déli
szomszédos országokért
felelős igazgatója

Alapkezelő, DG DEVCO

Alapkezelő, DG DEVCO

Alapkezelő, DG NEAR

- Ellátja a vagyonkezelői alap igazgatótanácsa és az operatív bizottságok titkársági feladatait;
- Intézkedéseket hajt végre (feladatokkal bízta meg a végrehajtó partnereket);
- Elkészíti az éves jelentést és a pénzügyi beszámolókat.

Az afrikai országokban működő uniós külképviseletek

III. MELLÉKLET

Az Unió afrikai szükséghelyzeti vagyongerkezelői alapjának ellenőrzött projektjei

A projektek listája

		EUTF Témák												
		1	Több gazdasági és foglalkoztatási lehetőség											
		2	Az ellenálló-képesség növelése											
		3	A migráció jobb kezelése											
		4	Az irányítás és a konfliktus megelőzés javítása											

#	Azonosító	Cím	Téma				Végrehajtó partner	Költségvetés (millió euró)			Intézkedés időtartama (hónap)	Intézkedési adatlap elfogadása	EUTF szerződéskötés	A jóváhagyás és a szerződéskötés között eltelt napok száma
			1	2	3	4		EUTF	Társfinanszírozás	Összesen				
Több ablak														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Több partner	8,0		8,0	60	2016.10.30. Írásos eljárással	2017.9.25.	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Több partner	5,0		5,0	60	2016.1.14.	2016.11.4.	295
A Száhel-övezet és a Csád-tó ablak														
Regionális projekt														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du GS Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	MSA	7,0		7,0	24	2016.1.14.	2016.7.10.	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Nközi szervezet	5,0		5,0	24	2016.4.18.	2016.5.18.	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)			X	X	MSA	41,6		41,6	46	2016.6.13.	2016.12.23.	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X		X	X	NGO	2,2	0,3	2,5	12	2017.3.28. írásos eljárással	2017.5.15.	48
Nemzeti projekt: Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II			X		Nközi szervezet	7,0		7,00	36	2016.1.14.	2016.8.1.	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				MSA	25,0		25,0	36	2016.1.14.	2016.9.30.	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			MSA	30,0	37,0	67,0	52	2016.4.18.	2016.9.20.	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				MSA	6,9	18,4	25,3	36	2016.4.18.	2016.11.7.	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants			X	X	MSA	6,0		6,0	36	2016.4.18.	2016.12.22.	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)			X	X	MSA	6,0	80,0	60	2016.6.13.	2016.8.30.	78	
							MSA	4,0				2016.12.19.	189	
							Költségvetés-támogatás	70,0				2016.12.19.	189	
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		Nközi szervezet	15,0		15,0	36	2016.12.14.	2017.4.11.	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X		X		NGO	1,1	8,0	18	2016.12.14.	2017.1.14.	31	
							NGO	3,5					2017.4.7.	114
							NGO	2,7					2017.2.20.	68
							Techn. segítségnyújtás	0,6					2017.3.7.	83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Nközi szervezet	12,0	1,0	13,0	36	2016.12.14.	2017.6.7.	175
Észak-Afrika ablak														
Regionális projekt														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Nközi szervezet	2,2	5,2	36	2017.5.23.	2017.11.15.	176	
							Tbd	2,0				N.a.	N.a.	
							Tbd	1,0				N.a.	N.a.	
Nemzeti projekt: Líbia														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya			X		MSA	5,9	1,0	6,0	30	2016.6.16.	2017.1.6.	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya			X		Tbd	3,0	36	2016.12.16.	2017.6.2.	N.a.	N.a.	
							Nemzetközi szervezet (*)	16,8						
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development			X		Nemzetközi szervezet (*)		5,0	95,0	36	2017.4.12. írásos eljárással	2017.6.2.	51
							Nközi szervezet	38,0					2017.5.22.	40
							Nközi szervezet						2017.5.31.	49
							Nközi szervezet						2017.6.9.	58
							MSA	13,0					2017.6.12.	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase			X		Tagállam	42,2	4.1 (**)	46,3	36	2017.7.28.	2017.12.8.	133

(*) Az ezen nemzetközi szervezet által Líbiában végrehajtott tevékenységek egyetlen szerződés tárgyát képezik (NOA-LY-03-01: Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities in Libya (Kiszolgáltatott (**)) Az összeg tartalmazza az EU Belső Biztonsági Alapja által biztosított 1,84 millió eurós párhuzamos finanszírozást is.

MSA: tagállami ügynökség.

Tbd: meghatározandó (to be decided).

Forrás: Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„AZ EURÓPAI UNIÓS SZÜKSÉGHELYZETI ALAP AFRIKÁÉRT: KELLŐEN RUGALMAS, DE NEM ELÉG CÉLIRÁNYOS ESZKÖZ”

ÖSSZEFOGLALÓ

III. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja rugalmas célokkal rendelkező végrehajtási eszközként került kialakításra annak érdekében, hogy választ adhasson a három régiót érintő különböző összetett válságok következtében felmerülő szükségletekre és növekvő nehézségekre.

IV. A Bizottság beszerezte és az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának stratégiai célkitűzései meghatározása során figyelembe vette a szükséges információkat. A célkitűzésekre és prioritást képező szakpolitikai területekre vonatkozó igényfelmérések a stratégiai orientációra vonatkozó dokumentumban, a regionális operatív keretben, az országspecifikus operatív keretben és bizonyos mértékig az igazgatótanács üléseinek jegyzőkönyveiben találhatók.

Az igényfelméréseket olyan országokénti elemzések egészítik ki, amelyeket az uniós külképviselet a partnerországokkal együttműködésben, valamint a tagállamokkal és a civil társadalommal egyeztetve rendszeresen végez el.

V. A Bizottság nem találja szükségesnek az intézkedési dokumentumok értékelésénél alkalmazandó általános és közös kritériumok meghatározását, de biztosítani fogja, hogy e dokumentumok egyértelműen megmagyarázzák a javasolt intézkedés és az érintett stratégiai célkitűzés közti kapcsolatot.

Az intézkedési dokumentumok meghatározására és kialakítására egy – több központi és országos szintű szereplőt is magába foglaló – átfogó és konzultatív eljárás segítségével kerül sor.

VI. A Bizottság elismeri, hogy szükség van az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja közös monitoringrendszerre egyes jellemzőinek további pontosítására. A Bizottság intézkedéseket tesz a SMART-kritériumoknak megfelelő célkitűzések a projektek logikai keretébe való lehető legszélesebb körű felvétele és a mutatók minőségének további javítása érdekében.

VII. A Bizottság véleménye szerint az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja – egyéb uniós eszközökhöz hasonlóan – közvetett hatással lehet az Európába való illegális határátlépésekre. Az alap legfőbb céljai azonban a stabilitás támogatása, az emberek megmentése és megvédése, valamint gazdasági lehetőségek és legális migrációs lehetőségek megteremtése. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja a közel három év alatt számos eredményt hozott és bebizonyította, hogy gyors és eredményes végrehajtási eszköz, amely elősegítette a partnerországokkal való párbeszédet, innovatív megközelítéseket alkalmazott és a különböző érdekeltektől származó finanszírozás és szakértelem összevonásával konkrét eredményeket ért el.

VIII.

Első franciabekezdés: A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Második franciabekezdés: A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

Harmadik franciabekezdés: A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Negyedik franciabekezdés: A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

MEGFIGYELÉSEK

16. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja alapító megállapodásának preambuluma egyértelműen említi a belső kihívásokat és a részben összefüggő válságokat, amelyek hatással voltak az alap három ablakának országaira. Ezek közé tartoznak elsősorban Líbia és Jemen politikai válságai, Szudán és Dél-Szudán, Mali és Nigéria belső konfliktusai (a Boko Haram fenyegetése), valamint számos olyan terrortámadás, amelyek az egész régióban krízishelyzetet okoztak. A régió egyes fennálló válságai konkrét aspektusainak beazonosítása és az azokra vonatkozó jelentéstétel

jelentősen késleltette volna az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja vészhelyzetre tekintettel történő kialakítását.

17. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának célkitűzései szándékosan kerültek tágran meghatározásra annak érdekében, hogy az választ adhasson a három régiót érintő összetett válság következtében felmerülő különböző szükségletekre és növekvő nehézségekre.

Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának eredménykerete várhatóan módosításra kerül annak érdekében, hogy tükrözze az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának változó természetét és hatékonyabban meghatározza annak átfogó célkitűzését.

A három operatív ablak azon dolgozik, hogy pontosabban kijelölje a konkrét célkitűzéseket, célokat és alapértékeket. Az MLS-rendszer (Monitoring and Learning System, monitoring- és tanulási rendszer) Afrika szarva és Száhel-övezet érdekében az Észak-Afrika ablak monitoringjával és értékelésével szoros együttműködésben végzett munkájának célja a monitoring és értékelési rendszer átfogó javítása a kialakított prioritásokra vonatkozó hatékonyabb jelentéstétel érdekében.

1. háttérmagyarázat – Az igazgatótanács tágran határozta meg az iránymutatásokat (példák)

Az elnök második és harmadik igazgatótanácsi ülésen (amelyek 2016 decemberében, illetve 2017 júniusában kerültek megtartásra) megfogalmazott következtetéseit követően a Bizottság számos, e három ablakra vonatkozó stratégiai prioritást nyújtott be, amelyekre vonatkozóan széleskörű tárgyalásokat folytattak le az igazgatótanács tagjaival és a partnerországokkal, figyelembe véve az aktuális nehézségeket/szükségeket. Ezen túl a 2018 áprilisában megtartott negyedik igazgatótanácsi ülés hat elsődleges kritériumot jelölt ki az Afrika szarva és a Száhel-övezet / Csád-tó térségekre vonatkozó jövőbeli tevékenységek meghatározása tekintetében, figyelembe véve az új programok számára rendelkezésre álló erőforrásokat:

- Visszaküldés és reintegráció (IOM / UNHCR);
- Menekültkezelés (átfogó menekültügyi reagálási keret);
- Az okmányok és népesség-nyilvántartások biztonságossá tételére irányuló folyamat befejezése;
- Emberkereskedelemmel szembeni intézkedések;
- Alapvető stabilizációs törekvések Szomáliában, Szudánban, Dél-Szudánban és a Száhel-övezetben;
- Migrációs párbeszéd (Gambia, Etiópia stb.).

Az Észak-Afrika ablak tekintetében az igazgatótanács megerősítette, hogy az ablak továbbra is a következőkre fog összpontosítani:

- A kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsok védelme, a támogatott önkéntes visszatérés és a fenntartható reintegráció, valamint a közösségi stabilizáció (ideértve a migrációs útvonalak mentén található településeknek nyújtott támogatást is);
- Az integrált határigazgatás támogatása;
- A munkaerő-migráció és mobilitás támogatása;
- A fejlett migrációs irányítás támogatása.

19. Nem volt szükség az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja igazgatótanács által 2015 novemberében elfogadott átfogó stratégiájának módosítására. Az operatív bizottságok rendszeresen vizsgálják a következő időszakokra vonatkozó prioritásokat, ahogyan az az operatív bizottság jegyzőkönyveiből is kiderül és ezt az alapkezelők figyelembe veszik az új intézkedések meghatározása és kialakítása során.

Az Észak-Afrika ablak jelentést készít minden, a 3. sz. stratégiai célkitűzés szerinti intézkedéséről annak érdekében, hogy a régió migráció-kezeléshez és -irányításhoz kapcsolódó konkrét nehézségeire megoldást találjanak. Minden tevékenységet, ideértve a látszólag egyéb stratégiai célkitűzéshez tartozó egyedi tevékenységeket is, úgy kell tekinteni, hogy az a régióban található migránsokra vonatkozik és az ő érdekeiket szolgálja, végső soron pedig a migrációkezelési problémákat oldja meg.

Az Észak-Afrika ablak fontolóra veszi a Líbia tekintetében meghatározott országspecifikus operatív keret frissítését.

20. A Bizottság beszerezte és az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja stratégiai célkitűzéseinek meghatározása során figyelembe vette a szükséges információkat. A célkitűzésekre és prioritást képező szakpolitikai területekre vonatkozó igényfelmérések a stratégiai orientációra vonatkozó dokumentumban, a regionális operatív keretben és bizonyos mértékig az igazgatótanács üléseinek jegyzőkönyveiben találhatók.

Az igényfelméréseket olyan országonkénti elemzések egészítik ki, amelyeket az uniós külképviselet a partnerországokkal együttműködésben, valamint a tagállamokkal és a civil társadalommal egyeztetve rendszeresen végez el.

Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja keretében megvalósított tevékenységek széles köre, típusai és változó természete nem teszik lehetővé az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának egyes projektjei által kezelt átfogó szükségletek arányának kiszámítását.

21. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja a létrehozatalától kezdve képest volt erőforrásokat beszerezni többféle uniós pénzügyi forrásból, illetve uniós tagállamoktól és egyéb adományozóktól.

A Bizottság az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja változó finanszírozási hiányát valóban a tervben lévő programok alapján számítja ki, amely programok a szükségletekre és a kialakuló nehézségekre, valamint az alap három ablaka számára rendelkezésre álló erőforrásokra tekintettel felülvizsgálatra kerülnek. A Bizottság nem tudná teljes mértékben fedezni a partnerországok szükségleteit a meglévő és jövőben rendelkezésre álló pénzügyi forrásokból.

22. A kutatási és adatgyűjtési eszközzel (REF) 2018 augusztusáig szerzett tapasztalatok alapján 4 REF szerződés megkötésére került sor a Száhel-övezet és a Csád-tó ablak tekintetében, összesen több mint 5 millió EUR értékben. A jelenlegi indikatív tervezetben további tanulmányok finanszírozása is szerepel.

Az Észak-Afrika ablak, a Száhel-övezet és a Csád-tó ablakkal együtt 2018 áprilisában megkötött egy régiókon átívelő szerződést a nemzetközi szervezett bűnözés elleni globális kezdeményezés által vezetett konzorciummal, különös figyelemmel a Szahara és a Maghreb régió migráncsempészségi és emberkereskedelmi trendjeinek nyomon követésére. A végrehajtó partner 2018 júliusában készítette el az első outputot.

23. Az alapító megállapodás 18. preambulumbekzdése valóban kimondja, hogy az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja mozgósítja a három régióban aktív adományozók erőforrásait és szakismeretét, ideértve az uniós tagállamokat is, annak érdekében, hogy a válságokra és az azokhoz kapcsolódó nehézségekre megbízható európai választ adjon. Ennek következtében a Bizottság gyakran alkalmazta az uniós tagállamokkal való megbízáson alapuló együttműködést. Az Alap alapító megállapodása nem írja elő azonban a három régióban aktív adományozók kapacitásának és szakértelmének elemzését. Az alapkezelők a külképviseletek munkájának alapján minden egyedi projekt szintjén átfogóan értékelik a végrehajtó partnerek operatív kapacitását, helyszíni jelenlétét és szakismeretének szintjét, ideértve az uniós tagállamokat is.

24. Mivel az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja programjainak végrehajtására 2016 vége és 2017 vége között került sor, a konkrét eredmények 2017-ben váltak láthatóvá. Az alap egészére vonatkozó külön mechanizmus hiányában a „levont tanulságok” végrehajtó partnerekkel való rendszeres megosztása eseti üléseken történik. A projektek végrehajtásából való ismeretszerzésre irányuló mechanizmus működik, és azt a kutatási és adatgyűjtési eszköz, a technikai együttműködési eszköz (TCF) és az MLS finanszírozza. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának csapatai továbbra is összegyűjtik és megosztják az egyedi projektekből származó bevált gyakorlatokat, ideértve a félidős és végső értékeléseket, az eseti tanulmányokat és az eredményorientált monitoring jelentéseket.

25. A Bizottság egyetért azzal, hogy a kockázatkezelés az Alap kiemelten fontos eleme, mind a Bizottság, mind az adományozók tekintetében. A Bizottság emellett elismeri a két külképviselet által a legutóbbi igazgatótanácsi ülésen tett, az Alap egészére irányuló kockázatkezelési keretrendszer kialakítására vonatkozó kérelmét. Az e területen eddig lefolytatott munkálatok alapján a három operatív ablak 2018 őszére készíti el az összevont kockázatkezelési keretrendszerét.

Közös válasz a 27. – 28. bekezdésre:

A javaslatok egy konzultatív eljárás során kerülnek kiválasztásra. Ezeken a konzultációkon a nemzeti kormányok és különböző érdekeltek is részt vesznek, ideértve a civil társadalmat, a helyi hatóságokat, valamint az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának partnereit, egyéb adományozókat, valamint az országban vagy régióban jelen lévő nemzetközi és többoldalú szervezeteket.

A Száhel-övezet és Csád-tó, valamint az Észak-Afrika ablak tekintetében a kiválasztási eljárás az uniós külképviseletek által a partnerországokkal egyetértésben kialakított és a megfelelő operatív bizottság által elfogadott operatív kereteken, illetve a javaslatok e stratégiákhoz kapcsolódó relevanciáján alapszik.

Kezdeti szakaszában az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának feladata a gyors kiválasztási mechanizmusok biztosítása volt a migrációs és biztonsági kihívásokra adott gyors és hatékony válaszok kialakítása érdekében, amelyhez a migrációs kérdésekre és vészhelyzeti esetekre vonatkozó különös szakértelemre volt szükség.

29. A Bizottság nem találja szükségesnek az alkalmazandó általános és közös kritériumok listájának meghatározását, mivel az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja nem javaslatok benyújtása alapján működik. A Bizottság intézkedni fog annak biztosítása érdekében, hogy az intézkedési dokumentumok egyértelműen megmagyarázzák a javasolt intézkedés és a meghatározott stratégiai célkitűzés közti kapcsolatot.

Az SLC ablak tekintetében, annak ellenére, hogy az operatív keretben foglalt kiválasztási szempontokkal való összehasonlítás nem került dokumentálásra, a Bizottsággal, az EKSZ-szel és az uniós külképviseletekkel folytatott egyeztetési eljárások biztosítják, hogy a kiválasztott intézkedések megfelelnek e követelményeknek.

30. Az alapító megállapodás 6.3. pontjának a) bekezdése kimondja, hogy az operatív bizottság felelős az „Alap által finanszírozandó intézkedések” jóváhagyásáért. Az alapító megállapodás nem határozza meg, hogy az operatív bizottságnak ellenőriznie vagy felülvizsgálnia kell-e minden, az alapkezelőkhöz vagy az uniós külképviseletekhez érkező javaslatot.

Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja olyan döntéshozatali eljárást alkalmaz, amelyben – bizonyos korlátozott kivételekkel – nem használnak pályázati felhívásokat a projektek kiválasztásához, ahogyan ez a hagyományosabb mechanizmusok keretében történik. A különböző csatornákon keresztül beérkező projektötleteket különböző szinteken vizsgálják felül és tárgyalják

meg az érintett külképviseletekkel, tagállami képviselőkkel és adott esetben egyéb érdekelttel együttműködésben.

Csak az így megszürt ötletekből készül intézkedési adatlap, amelyet belső felülvizsgálati mechanizmusok segítségével kell értékelni és meg kell küldeni az operatív bizottságnak megfontolás és jóváhagyás céljából. A projektötletek elutasításának okai ennek megfelelően az érintett végrehajtó ügynökségekkel informálisan kerülnek megtárgyalásra.

31. A Bizottság teljes mértékben tisztában van a javaslatok operatív bizottság tagjainak történő benyújtásával kapcsolatban olykor felmerülő késedelmekkel. A Bizottság az érintett üléseken elnézést kért e késedelmekért és ígéretet tett, hogy a dokumentumokat – ideértve az intézkedési adatlapokat is – az operatív bizottság szabályainak és eljárásainak megfelelően fogja rendelkezésre bocsátani.

32. Ahogyan az az Afrika szarva esetén is történik, a jóváhagyott intézkedési adatlap jelentős változtatása esetén a Száhel-övezet és a Csád-tó értesíteni fogja a következő operatív bizottságot és megszerzi annak jóváhagyását.

Az Észak-Afrika ablak esetén nem történtek jelentős módosítások. Az operatív bizottság tagjait az operatív bizottsági üléseken megfelelően értesítették a nem jelentős módosításokról.

33. A Bizottság kiemeli, hogy a formális és informális egyeztetéseken keresztül folytatott szolgálatközi koordináció eddig is és ezt követően is fontos része az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja projektjei kiválasztási és kidolgozási szakaszának.

Az egyéb szolgálatokkal folytatott koordináció jelentősen javult, különösen mivel az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja kulcsfontosságú eszközzé vált a politikai prioritások megvalósításában és a tevékenységek végrehajtásában a közép-mediterrán útvonal menti veszélyhelyzettel összefüggésben. A Bizottság és az EKSZ ekkor rendszeres és érdemi párbeszédet folytattak, többek között heti találkozókra keresztül.

35. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja korai szakaszában számos benyújtott és az operatív bizottság által jóváhagyott intézkedés kezelt hasonló szükségleteket, mint az egyéb uniós eszközök (pl. Etiópia NIP/RIP). Úgy ítélték meg, hogy ezen intézkedések teljes mértékben megfelelnek az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja célkitűzéseinek, és hogy azoknak az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja általi finanszírozása meggyorsítaná az előkészítő eljárásokat és a végrehajtást, ezzel jelentős komparatív előnyöket okozva. Ennek következtében az operatív bizottság jóváhagyta ezen intézkedéseket.

2017 júliusa óta a Bizottság általános sablont alkalmaz az EFA-bizottsághoz benyújtott, az EFA alapok EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapba való átirányítására irányuló javaslatok során. E sablon tartalmazza az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja végrehajtási mechanizmusként való alkalmazásának indokolását.

2. háttérmagyarázat – Hasonló szükségletekre irányuló projektek (példák)

A sürgősségi segély tekintetében a DG NEAR megfontolta a DG ECHO minőség támogatási csoport során és azt követően tett megjegyzéseit. A beavatkozás típusára és formájára tett megjegyzéseket figyelembe vették a megállapodás-kötési szakaszban a különböző eszközök hatályának tiszteletben tartása érdekében. A projektek által célzott célkitűzések és kedvezményezettek tekintetében azonban a DG NEAR véleménye szerint nincs átfedés. A DG ECHO a líbiai konfliktussal érintett népesség humanitárius szükségleteit kezeli, azok sebezhetősége alapján, míg az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja a Líbiában rekedt kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsok és menekültek, valamint az őket befogadó közösségek alapvető és veszélyhelyzeti szükségleteit elégíti ki. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja projekt a migránsok és menekültek védelmében és egészségügyi ellátásában beazonosított hiányt igyekszik kezelni, különösen az

idegenrendészeti fogdán kívüli személyek esetén (ez idő alatt egyetlen program se célozta e személyeket).

A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz tekintetében a két említett projekt azonos típusú tevékenységekre vonatkozik azonos helyeken. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja projekt célja a kísérleti projektként működő IcSP projekt kiterjesztése volt. E kísérleti projektből levont tanulságok alapján a DG NEAR beépítette a tevékenységeket egy 2017. május 1-jén meginduló szélesebb körű programba, és kibővítette azokat. A közösségi stabilizációs elem meghosszabbításra és új területekre való kiterjesztésre került. A dél-líbiai IcSP projekt közösségi stabilizációs eleme eredetileg 2017. október 31-ig lett volna érvényben, azt azonban 2018. április 30-ig meghosszabbították. A támogatott önkéntes visszatérés tekintetében az IcSP projekt alapján nyújtott pénzüsszegek az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja projekt megindulásáig kimerítésre kerültek.

37. A DEVCO a főigazgató vezetésével számos stratégiai irányítóbizottságot hozott létre az EIP, valamint a NIP-eken és RIP-eken keresztül végrehajtott alapok és programok tekintetében. E bizottságok egyik feladata a különböző eszközök közti kiegészítő jelleg biztosítása.

38. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja egyéb politikai, szakpolitikai és fejlesztésre vonatkozó eszközöket egészít ki és összehangoltan működik azokkal.

Az uniós külképviseletek vezető szerepet töltenek be az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja intézkedéseinek beazonosítása és kialakítása során és teljes mértékben tisztában vannak a folyamatban lévő és a tervezett uniós finanszírozású intézkedésekkel, valamint az egyéb, országos szintű adományozók által finanszírozott intézkedésekkel.

Emellett a bizottsági szolgálatok közti megfelelően kialakított formális és informális konzultációk segítségével megvalósított koordinációs eljárások biztosítják az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által finanszírozott beavatkozások kiegészítő jellegét.

39. A Bizottság értékeli a Számvevőszék megfigyelését, amely szerint az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja lehetővé tette a különböző szakaszokban (beazonosítás és kialakítás, szerződéskötés és az első kifizetésig tartó szakasz) lefolytatott eljárások felgyorsítását.

40. A Bizottság elismeri, hogy az alap kezdeti időszaka alatt korlátozott számú esetben előfordult, hogy az operatív bizottságok által jóváhagyott javaslatok korábban más uniós eszközök által beazonosításra és/vagy részben kialakításra kerültek. Ezt a problémák sürgős megoldásának és a fennálló migrációs és biztonsági válságra, valamint a partnerországok kritikus nehézségeire való azonnali reagálás szüksége okozta. E korábban más eszközök által beazonosított projektek összhangban álltak az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának prioritásaival. A Bizottság kötelezettséget vállal, hogy az operatív bizottságok számára időben megküldi a megfelelő dokumentumokat, ideértve az intézkedési adatlapokat is.

41. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja programjai késedelmeinek csökkentése és végrehajtásának felgyorsítása az alap megalkotásától kezdve állandó kihívást jelent és folyamatos prioritásként érvényesül. A Bizottság rendszeresen felhívta a tagállami ügynökségek figyelmét a késedelmek csökkentésének, a belső eljárások kiigazításának és a végrehajtás üteme gyorsításának szükségére. Emellett figyelembe kell venni, hogy az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja műveleteket összetett és bizonytalan környezetekben kell megvalósítani, amelyek gyakran kihatnak a tevékenységek rendes végrehajtására és amelyek következtében a végrehajtó partnerekkel hosszabb egyeztetésekre van szükség.

A 4 hónap alatti szerződéskötésekre irányuló célkitűzés nem minden IcSP műveletnél érvényesül (vagyis a IcSP műveletek tekintetében az összesített szerződéskötési időszak ennél hosszabb, hasonlóbb az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja esetében jellemzőhöz), az csak a 3.

cikk szerinti szerződéskötés tekintetében valósul meg. Ezek a műveletek nem összehasonlíthatóak az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának műveleteivel, mivel azok a válságokra adott rövidtávú válaszokat biztosítanak, általában 1,5 éves időtartammal. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja ennél tágabb hatókörrel rendelkezik és a válságkezelésnél szélesebb körű célkitűzésekkel bír, a műveletek átlagosan 3–4 éves időtartamúak. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának szerződéseinek megfelelően összetettebbek és azok megkötéséhez több erőfeszítésre és időre van szükség.

El kell ismerni azonban, hogy lehetséges lehet a végrehajtási sebesség javítása.

42. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja szerinti 30 napos kifizetések, a hagyományos eszközök szerinti 44 napos kifizetések mellett nem tekintendők „késedelmes kifizetéseknek”. A kifizetések ugyanis természetüknél fogva fokozatos jellegűek. 2016-ban és 2017-ben az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja inkább kezdeti állapotban volt és a kifizetések tekintetében nem működött teljes sebességgel. A kifizetési arányok az alap működésének 3. és 4. évében várhatóan növekedni fognak.

Jelenleg túl korai az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának kifizetési szintjére vonatkozó következtetéseket levonni. Bár a Számvevőszék az elemzése során 2017. évi adatokat alkalmaz, az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja a gyakorlatban 2016-ban kezdte meg a programok jóváhagyását.

Emellett a kifizetési szintet a megkötött szerződésekhez, és nem a jóváhagyott programokhoz kell hasonlítani. Ez alapján a kifizetési arány a vizsgált rövid időszakban meghaladja a 43 %-ot.

43. Az afrikai vagyonkezelői alap, amennyiben ez megfelelőnek és indokoltnak minősül, jelentős mértékben igénybe veszi a felgyorsított intézkedéseket.

A költségek projekt jóváhagyásának napjától támogathatóvá tétele nem minden esetben alkalmazható különbségtétel nélkül, mivel az könnyen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvébe ütközhet. A visszamenőleges finanszírozás és egyéb kivételek – annak ellenére, hogy azokat az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja rendszeresen használja – csak körültekintéssel, eseti jelleggel és nem különbségtétel nélkül alkalmazhatók.

3. háttérmagyarázat – Olyan nigeri projektek, amelyek végrehajtását felgyorsította volna a finanszírozás azonnali engedélyezése (példák)

Megjegyzendő, hogy az említett nigeri projekt végrehajtási tempóját a 2016-ban történt decentralizációs folyamatok lassították, mivel a projekt kezelése a központból áttevődött a nigeri uniós külképviselethez.

44. A szerződéskötési eljárás nagyban függ attól, hogy a program elfogadását követően a végrehajtó partnerek milyen gyorsan tudnak szerződéstervezeteket készíteni. Ezen túl a Bizottság köteles az aláírt szerződések minőség-ellenőrzését is ellátni. Ennek következtében a Bizottság a program jóváhagyásakor nem tudja tájékoztatni az operatív bizottságokat a várható kezdődőpontról.

45. A Bizottság elismeri a monitoringrendszer egyes elemei további fejlesztésének szükségét a meglévő eljárások egyszerűsítése és felhasználóbaráttá tétele érdekében. Kialakításra került olyan technikai segítségnyújtás, amely támogatja a végrehajtó partnereket a logikai keretek javítása, az adatgyűjtés és a mutatóknak közös output mutatók érdekében való feltérképezése, illetve azok EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának jelentéstételi platformjában való kódolása tekintetében.

46. 2018 második negyedévében elfogadásra került 41 közös output mutatóból álló rendszer. Ezen mindegyik ablak által elfogadott mutatók tényleges értékei már rendelkezésre állnak az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának jelentéstételi platformjában a döntéshozatali szinten, ahogyan az a HoA MLS első negyedéves jelentésében is szerepel. Figyelembe kell venni a

programok jóváhagyása és az első eredmények megszületése között eltelt időt. Idővel több adat áll majd rendelkezésre a jelentéstételhez, mivel egyre több projekt kerül a végrehajtási szakaszba. Ahogyan az bemutatásra került, a kódolt értékek ablakokon átívelő összesítése – különösen a közös mutatók tekintetében – elősegíti az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja egésze számára a kollektív jelentéstételt.

4. háttérmagyarázat – A 19 aggregált mutatóval kapcsolatos hiányosságok

Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja 41 közös output mutatójának felülvizsgált listája szerint a 2.3. mutató (élelmezés) figyelembe veszi az élelmezéssel kapcsolatos támogatásban és/vagy jobb élelmezési gyakorlatokra való figyelemfelhívásban – ideértve a főzési bemutatókat is – részesülő személyek számát; míg a 2.4. mutató (élelmezésbiztonság) azoknak a személyeknek a számát veszi figyelembe, akik megélhetését és élelmezésbiztonságát szociális védelmi rendszerekkel, a mezőgazdasági gyakorlatokra vonatkozó technikai képzésekkel, mezőgazdasági termeléshez nyújtott támogatással, illetve vidékfejlesztéssel támogatják.

- Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja közös output mutatói 19-ről 41-re bővítésének célja az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapjának keretein belül lefolytatott tevékenységek lehető legnagyobb mértékű lefedése. A megtett erőfeszítések ellenére, tekintettel az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja programjainak hatókörére, bizonyos egyedi tevékenységek továbbra is csak részlegesen szerepelnek.

- A közös output mutatók logikai kerettel szembeni feltérképezését a program kezelői a végrehajtó partnerekkel együttműködésben és a Bizottság által biztosított technikai segítségnyújtás igénybevételével végzik el.

47. A monitoring és értékelési keretek összehangolása a Bizottság magas szintű prioritása és annak megoldása jelenleg is folyamatban van, Éppen ezért az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja az output eredmények aggregálása érdekében kidolgozta a közös output mutatók egységes közös listáját. A globális monitoring- és értékelési rendszer segítségével átfogó kép kapható az idáig elért eredményekről.

Ezen túlmenően az SLC és a HoA ablakok ugyanazt a vállalkozót fogják alkalmazni az MLS-eikhez és – bár a NoA ablak ettől eltérően alkalmaz – e két szervezet alapos konzultációt és koordinációt fog folytatni a koherens és harmonizált monitoring és jelentéstételi rendszer biztosítása érdekében, amely lehetővé teszi majd a kollektív tanulságok levonását a jövőbeli programozás és stratégia irányának kijelölése érdekében.

48. A Számvevőszék által említett projektek tekintetében a szerződések mind a PAGODA keret alapján kerültek megkötésre (pillérértékelés alá eső hatáskör-átruházási megállapodások közvetett irányítás keretében). A biztonság, határigazgatás és ehhez hasonló érzékeny területek esetében az érintett érdekelttel intenzív párbeszédre van szükség, ami magyarázatot ad a késedelmekre.

A nigeri példában a migrációs téren elért gyors eredmények az e térségnek a líbiai instabil helyzetből és a Nigerben elfogadott rendeletekből eredő jelentős és sürgős szükségleteivel magyarázhatók. Éppen ezért az összegek újraelosztásra kerültek az ilyen támogatás érdekében. A legtöbb egyéb tevékenységet más adományozók vagy az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapjának kapcsolódó, az IOM által végrehajtott regionális kezdeményezése („SURENT”) finanszírozták.

49. A Bizottság elismeri, hogy további fejlesztésekre van szükség a SMART-kritériumoknak megfelelő konkrét célkitűzések beazonosítása érdekében. A három operatív ablak ennek megfelelően azon dolgozik, hogy pontosabban kijelölje a konkrét célkitűzéseket és alapértékeket. A kutatási eszközök munkáját alkalmazni fogják az alapértékek konkrét célkitűzések mérésére vonatkozó hiányosságainak kitöltése érdekében.

Emellett az MLS egyik feladata az intézkedések logikai kereteinek felülvizsgálata és annak vizsgálata, hogy szükséges-e a javasolt mutatók, célok vagy meghatározott eredmények módosítása annak érdekében, hogy azok – szükség esetén – jobban megfeleljenek a SMART-kritériumoknak.

Mivel az első programokat 2016-ban hagyták jóvá (egy program kivételével), csak 36 ROM felülvizsgálat készült 2017-ben és 38 felülvizsgálatot terveztek 2018-ra.

Ezzel párhuzamosan a DG NEAR egy harmadik fél általi monitoringrendszer kialakításán dolgozik Líbia számára, válaszul az országban végrehajtott projektek távoli irányításával járó kockázatokra. Az uniós külképviselet megrendelt egy tanulmányt és számos ajánlást fogalmazott meg, amelyek felhasználásával az alap jelenleg a harmadik fél általi monitoringra vonatkozó saját keretrendszere kialakításán dolgozik. Az alap jelenleg azoknak az érdekelteknek a beazonosításával van elfoglalva, akik a legmegfelelőbb helyzetben vannak a monitoring elvégzésére és képesek ideiglenes jelleggel hozzáértő személyzetet küldeni a helyszínre.

A Bizottság ki kívánja emelni, hogy az Észak-Afrika ablak ICMPD által végrehajtott monitoringja és értékelése keretében szintén sor kerül a projektek logikai kereteinek felülvizsgálatára a SMART-kritériumoknak megfelelő mutatók biztosítása érdekében.

50. A Bizottság megerősíti az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja logikai keretei minőségének javítására irányuló erőfeszítéseit. A végrehajtó partnerek által a belső jelentéstételhez alkalmazott mutatók lehetséges bevonásának értékelése az intézkedés kialakítása során történik és azok csak akkor kerülnek bevonásra, ha relevánsak és hozzájárulnak a monitoring minőségének javításához.

51. A legtöbb esetben a hiányzó alapértékek oka az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának meghatározott szükségletekre reagáló intézkedései kialakításának és jóváhagyásának sürgőssége, valamint a helyszíni feltételek, amelyeket gyakran a rendelkezésre álló és megbízható információk hiánya jellemez. Ennek ellenére az előkészítő szakaszban a végrehajtó partnereknek további adatokat kell beszerezniük az alapértékek tekintetében és elemezniük kell a helyszíni körülményeket.

53. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja – egyéb uniós eszközökhöz hasonlóan – közvetett hatással lehet az Európába való illegális határátlépésekre. Az alap legfőbb céljai azonban a stabilitás támogatása, az emberek megmentése és megvédése, valamint gazdasági lehetőségek és legális migrációs lehetőségek megteremtése.

54. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának 2017. évi éves jelentése minden regionális ablak tekintetében tartalmazta a 2017-ben megvalósított előrelépéseket és számos elért előzetes eredményt. Ezen éves jelentésnek nem volt célja átfogó áttekintést nyújtani az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja által elért eredmények összességéről, mivel 2017 végén jelentős számú projekt még is a végrehajtás kezdeti szakaszában volt. Az éves jelentésben szereplő táblázatok minden régió tekintetében a regionális operatív keret prioritásai szerint – és nem az alap stratégiai célkitűzései szerint – mutatják be a jóváhagyott programokat, vagyis minden regionális ablak a saját prioritásaira vonatkozóan tett jelentést. A Bizottság megfontolja a következő éves jelentés felépítésének átalakítását annak érdekében, hogy az figyelembe vegye a Számvevőszék megfigyeléseit.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

56. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja alapító megállapodásának preambuluma egyértelműen említi azokat a belső kihívásokat és a válságokat, amelyek hatással voltak az alap három ablakának országaira. Ezek közé tartoznak Líbia és Jemen politikai válságai, Szudán és Dél-Szudán, Mali és Nigéria belső konfliktusai (Boko Haram), valamint számos terrortámadás. Ezek a részben összefüggő konfliktusok az egész régiót válságba taszították. A Bizottság elismeri, hogy az

EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának célkitűzései szándékosan kerültek rugalmasan meghatározásra annak érdekében, hogy a szükségnek megfelelően választ adhassanak a három régióban felmerülő szükségletekre és kialakuló nehézségekre.

57. A Bizottság beszerezte és az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja stratégiai célkitűzéseinek meghatározása során figyelembe vette a szükséges információkat. A célkitűzésekre és prioritást képező szakpolitikai területekre vonatkozó minőségi igényfelmérések a stratégiai orientációra vonatkozó dokumentumban, a regionális operatív keretben és bizonyos mértékig az igazgatótanács üléseinek jegyzőkönyveiben található. Ezen igényfelméréseket olyan országokénti elemzések egészítik ki, amelyeket az Európai Unió külképviselői a partnerországokkal együttműködésben, valamint a tagállamokkal és a civil társadalommal egyeztetve rendszeresen végeznek el.

A finanszírozási hiányok a tervben lévő programok alapján kerülnek kiszámításra, amely programok a szükségletekre és a kialakuló nehézségekre, valamint az alap három ablaka számára rendelkezésre álló erőforrásokra tekintettel felülvizsgálatra kerülnek. A Bizottság nem tudná teljes mértékben fedezni a partnerországok szükségleteit a meglévő és jövőben rendelkezésre álló pénzügyi forrásokból.

Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja a létrehozatalától kezdve képes volt jelentős erőforrásokat beszerezni többféle uniós pénzügyi forrásból, illetve uniós tagállamoktól és egyéb adományozóktól.

1. ajánlás – Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja célkitűzéseinek pontosabb meghatározása

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának stratégiai tanácsa minden ülésén felülvizsgálja a stratégiai prioritásait annak érdekében, hogy azok megfeleljenek a változó szükségleteknek, felmerülő nehézségeknek és a különböző érdekeltektől kapott megjegyzéseknek, figyelembe véve ugyanakkor a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrásokat. 2018. áprilisában a stratégiai tanács hat elsődleges kritériumot jelölt ki a HoA és az SLC számára, amelyek az ülés jegyzőkönyvében szerepelnek:

- Visszaküldés és reintegráció (IOM / UNHCR);
- Menekültkezelés (átfogó menekültügyi reagálási keret);
- Az okmányok és népesség-nyilvántartások biztonságossá tételére irányuló folyamat befejezése;
- Emberkereskedelemmel szembeni intézkedések;
- Alapvető stabilizációs törekvések Szomáliában, Szudánban, Dél-Szudánban és a Száhel-övezetben;
- Migrációs párbeszédek (Gambia, Etiópia stb.).

Az Észak-Afrika ablak tekintetében az igazgatótanács megerősítette, hogy az ablak továbbra is a következőkre fog összpontosítani:

- A kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsok védelme, a támogatott önkéntes visszatérés és a fenntartható reintegráció, valamint a közösségi stabilizáció (ideértve a migrációs útvonalak mentén található településeknek nyújtott támogatást is);
- Az integrált határigazgatás támogatása;
- A munkaerő-migráció és mobilitás támogatása;
- A fejlett migrációs irányítás támogatása.

A 2018. szeptember 21-i igazgatótanácsi ülésen bemutatott projekt tervezetek és finanszírozási hiányok a fenti négy prioritást követték.

58. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja nem a külső partnerek által benyújtott projektjavaslatok alapján működik. Az alapkezelők koordinálják az intézkedések beazonosítását és kialakítását, figyelembe véve a jóváhagyott stratégiai célokat. A különböző csatornákon keresztül beérkező projektötleteket különböző szinteken vizsgálnak felül és tárgyalnak meg az érintett uniós külképviseletekkel, tagállami képviselőkkel és helyi érdekeltekkel.

Csak az így megszürt ötletekből készül intézkedési adatlap, amelyet belső felülvizsgálati mechanizmusok segítségével kell értékelni és meg kell küldeni az operatív bizottságnak megfontolás és jóváhagyás céljából.

A Bizottság megismétli a dokumentumok az operatív bizottság tagjainak a bizottság megfelelően előkészített döntéshozatalának elősegítése érdekében, kellő időben és teljes terjedelemben történő átadására irányuló kötelezettségvállalását.

59. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja korai szakaszában számos benyújtott és az operatív bizottság által jóváhagyott intézkedés kezelt hasonló szükségleteket, mint egyéb uniós eszközök (pl. Etiópia NIP/RIP). Úgy ítélték meg, hogy ezen intézkedések teljes mértékben megfelelnek az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja célkitűzéseinek, és hogy azoknak az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja általi finanszírozása meggyorsítaná az előkészítő eljárásokat és a végrehajtást, ezzel jelentős komparatív előnyöket okozva. Ennek következtében az operatív bizottság jóváhagyta ezen intézkedéseket.

Líbia konkrét esetében az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja biztosította, hogy ne álljanak fenn összeütközések az ECHO humanitárius feladatokra vonatkozó megbízásával, illetve az IcSP folyamatban lévő intézkedéseivel, ugyanakkor áthidalva a kiszolgáltatott személyek védelme tekintetében beazonosított hiányosságokat.

2017 júliusa óta a Bizottság általános sablont alkalmaz az EFA-bizottsághoz benyújtott, a források EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapjába való átirányítására irányuló javaslatok során. E sablon tartalmazza az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja végrehajtási mechanizmusként való alkalmazásának indokolását.

2. ajánlás – A projektkiválasztási eljárások felülvizsgálata

A Bizottság nem fogadja el a 2. a) és 2. b) ajánlásokat, de elfogadja a 2. c) és 2. d) ajánlásokat.

A Bizottság nem találja szükségesnek az alkalmazandó általános és közös kritériumok listájának meghatározását, mivel az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja nem javaslatok benyújtása alapján működik és a Bizottság intézkedni fog, hogy az intézkedési dokumentumok egyértelműen megmagyarázzák a javasolt intézkedés és az érintett stratégiai célkitűzés közti kapcsolatot.

Ahogy az bemutatásra került, az intézkedéseket a Bizottság (EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapkezelő) azonosítja be és alakítja projektdokumentumokká egy számos központi és országos szintű résztvevővel lefolytatott konzultatív eljárás segítségével, a Bizottság közös gyakorlatai alapján (pl. DCI és EFA bizottságok).

Az operatív bizottságokat a jövőben a projektek minden lényeges változásáról értesíteni fogják.

A Bizottság felülvizsgálja az intézkedési adatlapok sablonját annak érdekében, hogy abban szerepeljenek a projekt más végrehajtási eszközök helyett az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja általi finanszírozásának komparatív előnyei.

60. Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyongazdálkodási alapja széles körben alkalmaz felgyorsított intézkedéseket és a Bizottság meg fogja vizsgálni ezek alkalmazása kiterjesztésének lehetőségét.

3. ajánlás – Intézkedések a végrehajtás felgyorsítása érdekében

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

61. A Bizottság elismeri a közös monitoringrendszer további fejlesztéseinek szükségességét. 2018 második negyedévében elfogadásra került 41 közös output mutató és kialakításra került olyan technikai segítségnyújtás, amely támogatja a végrehajtó partnereket a logikai keretek javítása, az adatgyűjtés és a mutatóknak közös output mutatók érdekében való feltérképezése tekintetében.

A három operatív ablak továbbra is azon dolgozik, hogy projektszinten hatékonyabban beazonosíthassa a konkrét célkitűzéseket és alapértékeket, ideértve a kutatási eszközök által lefolytatott tevékenységeket is.

4. ajánlás – Az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapjának jobb monitoringja

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság létrehoz egy teljes mértékben működőképes és közös monitoringrendszert az EU afrikai szükséghelyzeti vagyonkezelői alapja számára. A Bizottság – a szükséges rugalmasság megőrzése mellett – intézkedéseket tesz a SMART-kritériumoknak megfelelő célkitűzések a projektek logikai keretébe való lehető legszéleskörűbb felvétele és a mutatók minőségének további javítása érdekében. Emellett a jövőbeli TPK keretében a „Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet” (COM(2018) 460) javasolt új program a 31. cikk révén egy az értékelésre, a jelentéstételre és a nyomon követésre vonatkozó különös rendelkezést tartalmaz.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.11.28.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.7.30.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.10.16.
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.11.19.

PDF ISBN 978-92-847-1338-7 doi:10.2865/154520 QJ-AB-18-029-HU-N

HTML ISBN 978-92-847-1370-7 doi:10.2865/249850 QJ-AB-18-029-HU-Q

Az afrikai stabilitás megteremtését, valamint az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak kezelését célzó szükséghelyzeti alap („Uniói Szükséghelyzeti Alap Afrikáért”) célja a stabilitás előmozdítása és a migráció jobb szabályozásának elősegítése a destabilizáció, a kényszerű lakóhelyelhagyás és az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelése révén. Az alap Afrika három régiójában – a Száhel-övezet és a Csád-tó, az Afrika szarva, illetve Észak-Afrika régiójában –, összesen 26 országban támogat különböző fellépéseket. Ellenőrzésünk keretében megvizsgáltuk, hogy megfelelő volt-e az Unió afrikai szükséghelyzeti alapjának kialakítása, és hogy annak végrehajtása megfelelően történik-e. Megállapításunk szerint az alap rugalmas eszköz, de – tekintettel a korábban nem tapasztalt kihívásokra – célzottabbá kell tenni a kialakítását. A hagyományos eszközökhöz képest az Unió afrikai szükséghelyzeti alapja esetében gyorsabban valósult meg a projektek elindítása, ezek végrehajtását azonban a hagyományos eszközök révén finanszírozott projektekéhez hasonló késedelmek jellemzik. Noha az ellenőrzött projektek még korai szakaszban voltak, egyes outputok már megvalósultak.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.