

Raportul special

## Fondul fiduciar de urgență al Uniunii Europene pentru Africa: un instrument flexibil, dar care nu este suficient de bine direcționat

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



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

## **ECHIPA DE AUDIT**

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

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – Acțiuni externe/Securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene, care a fost și membrul raportor pentru acest raport. Doamna Jakobsen a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Katja Mattfolk, șefă de cabinet, și Kim Storup, atașat în cadrul cabinetului; Beatrix Lesiewicz, manager principal; Emmanuel-Douglas Hellinakis, coordonator; Laura Gores, atașat, Jiri Lang și Piotr Zych, auditori.



*De la stânga la dreapta:* Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

## CUPRINS

|                                                                                                                                                                                                                   | Punct  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Termeni și acronime                                                                                                                                                                                               |        |
| Sinteză                                                                                                                                                                                                           | I-VIII |
| Introducere                                                                                                                                                                                                       | 1-9    |
| Despre fondurile fiduciare ale UE                                                                                                                                                                                 | 1-2    |
| Fondul fiduciar al UE pentru Africa                                                                                                                                                                               | 3-9    |
| Sfera și abordarea auditului                                                                                                                                                                                      | 10-13  |
| Observații                                                                                                                                                                                                        | 14-54  |
| Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument flexibil, însă, având în vedere provocările fără precedent cu care se confruntă, el ar fi trebuit să fie astfel conceput încât să fie mai bine direcționat | 14-25  |
| Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument flexibil, însă obiectivele sale sunt prea generale pentru ca acțiunile să poată fi coordonate și impactul lor să poată fi măsurat în mod eficient          | 15-19  |
| Comisia nu a analizat în mod exhaustiv nevoile existente și nici mijloacele de care dispune pentru a răspunde la acestea                                                                                          | 20-25  |
| Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument rapid, dar persistă deficiențe în ceea ce privește punerea sa în aplicare                                                                                  | 26-54  |
| Selectarea proiectelor decurge rapid, însă nu este pe deplin uniformă și clară                                                                                                                                    | 27-44  |
| Proiectele au început să obțină realizări, însă nu este încă operațional niciun sistem prin care să poată fi monitorizate rezultatele la nivelul diferitelor componente                                           | 45-54  |
| Concluzii și recomandări                                                                                                                                                                                          | 55-61  |

Anexa I – Contribuțiile din partea statelor membre ale UE și din partea altor donatori (angajamente și contribuții primite), situația la 31 august 2018

Anexa II – Organismele de guvernare ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa și principalele responsabilități

Anexa III – Proiectele auditate din cadrul Fondului fiduciar al UE pentru Africa

Răspunsurile Comisiei

## **TERMENI ȘI ACRONIME**

|                                        |                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acord constitutiv                      | Documentul de instituire a Fondului fiduciar al UE pentru Africa                                                                                                                 |
| Comisia                                | Comisia Europeană                                                                                                                                                                |
| DG DEVCO                               | Direcția Generală Cooperare Internațională și Dezvoltare                                                                                                                         |
| DG NEAR                                | Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea                                                                                                                     |
| FED                                    | Fondul european de dezvoltare                                                                                                                                                    |
| Fișă de acțiune                        | Documentul care conține toate informațiile relevante despre un proiect sau un program                                                                                            |
| Fondul fiduciar al UE pentru Africa    | Fondul fiduciar de urgență al Uniunii Europene pentru stabilitate și pentru abordarea cauzelor profunde ale migrației neregulamentare și ale strămutărilor de persoane în Africa |
| IcSP                                   | Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace                                                                                                                              |
| OpCom ( <i>Operational Committee</i> ) | Comitet operațional                                                                                                                                                              |
| PIE                                    | Planul de investiții externe                                                                                                                                                     |
| PNUD                                   | Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare                                                                                                                                     |
| SEAE                                   | Serviciul European de Acțiune Externă                                                                                                                                            |

## **SINTEZĂ**

- I. Începând cu ianuarie 2013, Regulamentul financiar care reglementează bugetul UE permite Comisiei Europene să înființeze și să administreze fonduri fiduciare ale Uniunii Europene pentru acțiuni externe. Acestea sunt fonduri fiduciare cu donatori multipli pentru acțiuni de urgență, acțiuni ulterioare situațiilor de urgență sau acțiuni tematice.
  
- II. Fondul fiduciar de urgență al Uniunii Europene pentru stabilitate și pentru abordarea cauzelor profunde ale migrației neregulate și ale strămutărilor de persoane în Africa (denumit în continuare „Fondul fiduciar al UE pentru Africa”) urmărește să promoveze stabilitatea și să contribuie la o mai bună gestionare a migrației, abordând cauzele profunde ale destabilizării, ale strămutării forțate și ale migrației neregulate. Crearea fondului a fost convenită în cadrul summitului de la Valletta privind migrația, în noiembrie 2015. Acesta sprijină activități în 26 de țări din trei regiuni ale Africii (denumite în continuare „componente”): Sahel și Lacul Ciad, Cornul Africii și Africa de Nord.
  
- III. Curtea a analizat dacă Fondul fiduciar al UE pentru Africa este bine conceput și bine implementat. Concluzia sa este că Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument flexibil, însă, având în vedere provocările fără precedent cu care se confruntă, el ar fi trebuit să fie astfel conceput încât să fie mai bine direcționat. Comparativ cu instrumentele tradiționale, Fondul fiduciar al UE pentru Africa prezenta avantajul unei demarări mai rapide a proiectelor. Acesta a reușit, în ansamblu, să accelereze semnarea contractelor și efectuarea plăților în avans, însă proiectele se confruntă cu provocări asemănătoare celor din cadrul instrumentelor tradiționale, care întârzie punerea lor în aplicare.
  
- IV. Curtea a constatat că obiectivele Fondului fiduciar al UE pentru Africa aveau un caracter general. Acest lucru oferea o anumită flexibilitate în ceea ce privește adaptarea sprijinului în funcție de diferitele situații și de evoluția lor, însă este mai puțin util atunci când este vorba de coordonarea acțiunilor la nivelul celor trei componente și de măsurarea impactului. Comisia nu a analizat și nu a cuantificat la un nivel exhaustiv nevoile la care trebuie să răspundă fondul fiduciar și nici mijloacele pe care acesta le are la dispoziție. De asemenea, Curtea a constatat că orientările strategice furnizate administratorilor celor trei

componente nu erau formulate la un nivel suficient de detaliat, iar punerea în comun a resurselor și a capacităților donatorilor nu este încă suficient de eficace.

V. În ceea ce privește punerea în aplicare, Curtea a constatat că procedurile de selecție a proiectelor variaua de la o componentă la alta și că criteriile de evaluare a propunerilor de proiecte nu erau suficient de clare sau suficient de documentate. În plus, avantajul comparativ al finanțării proiectelor prin intermediul Fondului fiduciar al UE pentru Africa nu era întotdeauna bine explicat.

VI. Deși Fondul fiduciar al UE pentru Africa a adoptat un sistem comun de monitorizare, acesta nu este încă operațional, iar cele trei componente utilizează sisteme diferite de monitorizare a performanței. Curtea a constatat că, de multe ori, obiectivele proiectului nu erau precise, măsurabile, realizabile, relevante și delimitate în timp (SMART), iar indicatorii utilizați în scopul măsurării performanței proiectelor nu erau însoțiți de valori de referință. Proiectele auditate se aflau într-o fază timpurie de punere în aplicare, dar începuseră să obțină realizări.

VII. Fondul fiduciar al UE pentru Africa a contribuit la efortul de reducere a numărului de migranți în situație nereglementară care migrează din Africa în Europa, însă această contribuție nu poate fi măsurată în mod precis.

VIII. Pe baza auditului său, Curtea formulează o serie de recomandări, care ar trebui puse în aplicare cât mai curând posibil, având în vedere că Fondul fiduciar al UE pentru Africa este prevăzut să își înceteze activitatea în 2020. Comisia ar trebui:

- să amelioreze calitatea obiectivelor Fondului fiduciar al UE pentru Africa;
- să revizuiască procedura de selecție a proiectelor;
- să ia măsuri pentru accelerarea punerii în aplicare;
- să îmbunătățească monitorizarea Fondului fiduciar al UE pentru Africa.

## **INTRODUCERE**

### ***Despre fondurile fiduciare ale UE***

1. Fondurile fiduciare sunt fonduri instituite pentru a servi unui obiectiv de dezvoltare specific, pe baza unor contribuții financiare din partea unuia sau a mai multor donatori, și sunt administrate, în general, de o organizație internațională, precum Banca Mondială sau Organizația Națiunilor Unite. Începând cu anii 1990, fondurile fiduciare au cunoscut o utilizare tot mai mare ca instrument de finanțare pentru cooperarea internațională. Ele sunt adesea create ca răspuns la crize precum dezastre naturale sau situații de conflict.
2. Începând din 2013, conform Regulamentului financiar, Comisia poate crea fonduri fiduciare ale Uniunii Europene<sup>1</sup>. Fondurile fiduciare ale UE sunt alcătuite din fonduri puse în comun de la bugetul UE sau de la bugetul Fondului european de dezvoltare (FED), alături de contribuții din partea unuia sau a mai multor donatori, inclusiv din partea statelor membre și a unor țări donatoare din afara UE. Fondurile fiduciare ale UE pentru acțiuni de urgență sau pentru acțiuni ulterioare situațiilor de urgență pot fi implementate fie direct de către Comisie, fie indirect de către organisme specifice cărora Comisia le delegă sarcini de execuție bugetară<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Articolul 187 din Regulamentul financiar [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 298, 26.10.2012, p. 1)] constituie cadrul normativ pentru crearea de fonduri fiduciare ale UE pentru acțiuni externe. În Regulamentul financiar din 2018 [Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1)], care a intrat în vigoare la 2 august 2018, această posibilitate este prevăzută la articolul 234.

<sup>2</sup> Articolul 58 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul financiar din 2012; în prezent, articolul 62 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul financiar din 2018.



### ***Fondul fiduciar al UE pentru Africa***

3. În 2014, numărul migranților care încercau să ajungă în Europa trecând granițele sale sudice a crescut în mod dramatic, ca urmare a climatului de instabilitate din Siria, Irak, Libia, Eritreea și Afganistan, precum și din regiunea Sahel și din cea a Lacului Ciad. Numeroși migranți din diferite regiuni ale Africii și-au pierdut viața traversând Marea Mediterană în încercarea de a ajunge în Europa. Aceste regiuni au devenit punctul central al politicii externe a UE în materie de migrație, mai ales după închiderea așa-numitei „rute a Balcanilor” în 2016, ca urmare a acordului dintre UE și Turcia.

4. În aprilie 2015, Consiliul European a decis să răspundă acestei crize, solicitând organizarea unui summit internațional în care să se discute problemele legate de migrație cu statele africane și cu alte țări-cheie. Summitul a avut loc la 11 și 12 noiembrie 2015 la Valletta (Malta). În urma acestuia, au fost adoptate o declarație comună și un plan de acțiune conceput în jurul a cinci domenii prioritare și a 16 inițiative prioritare. În plus, la 12 noiembrie 2015, 25 de state membre ale UE, Norvegia, Elveția și Comisia Europeană au semnat acordul constitutiv<sup>3</sup> prin care a fost instituit în mod oficial Fondul fiduciar de urgență al Uniunii Europene pentru stabilitate și pentru abordarea cauzelor profunde ale migrației neregulate și ale strămutărilor de persoane în Africa (denumit în continuare „Fondul fiduciar al UE pentru Africa”), precum și strategia aferentă.

5. Fondul fiduciar al UE pentru Africa este cel de al treilea dintre cele patru fonduri fiduciare<sup>4</sup> gestionate până în prezent de Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia”). Fondul aduce beneficii pentru 26 de țări africane<sup>5</sup> din trei regiuni (denumite în

---

<sup>3</sup> Acordul constitutiv este un document elaborat de Comisia Europeană, statele membre ale UE și alți donatori.

<sup>4</sup> Celelalte fonduri sunt: (a) Fondul fiduciar Bêkou pentru Republica Centrafricană, înființat în iulie 2014 pentru a sprijini ieșirea țării din criză și reconstrucția sa; (b) Fondul fiduciar Madad, înființat în decembrie 2014 ca răspuns la criza siriană; și (c) Fondul fiduciar pentru Columbia, înființat în 2016 pentru a sprijini procesul de reconstrucție postconflict.

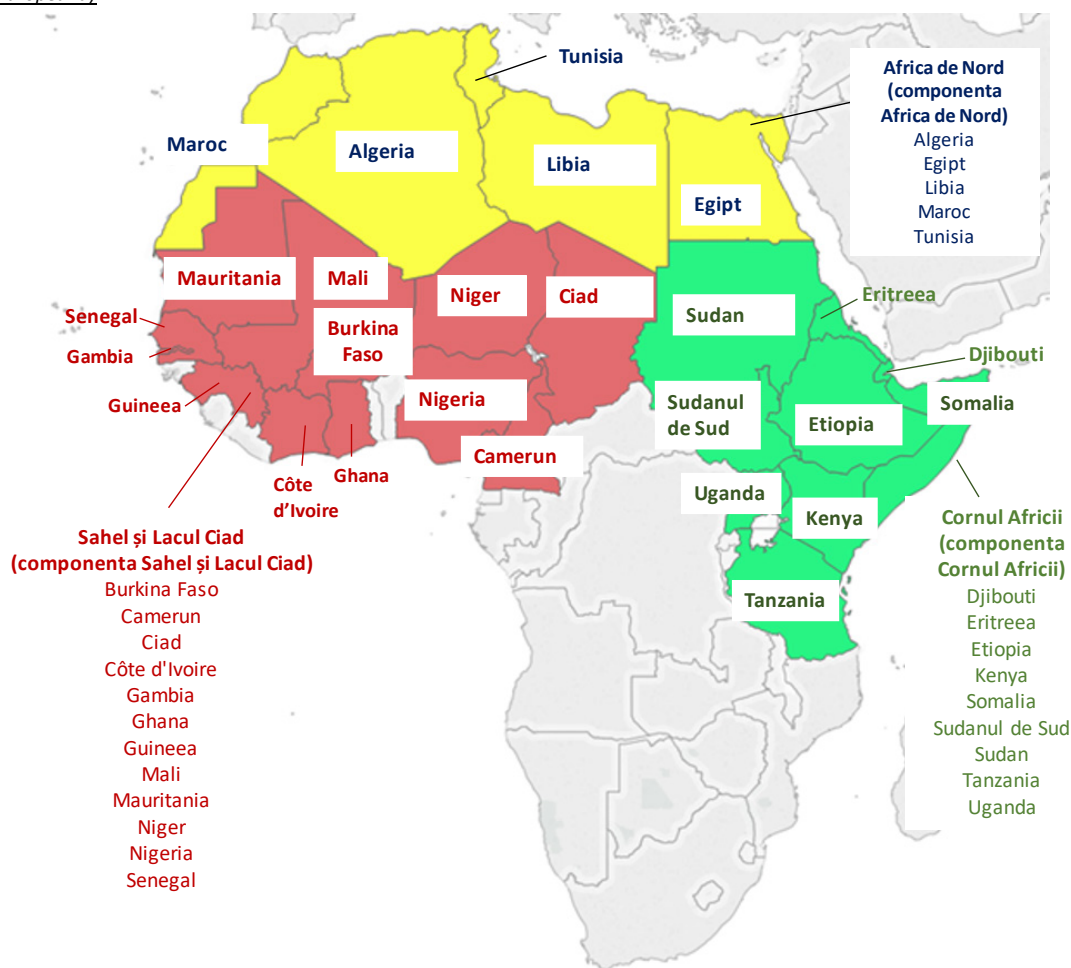
<sup>5</sup> Inițial, Fondul fiduciar al UE pentru Africa acoperea 23 de țări. Consiliul fondului fiduciar a decis, în cadrul celei de a doua reuniuni a sa, care a avut loc la 13 decembrie 2016, să includă și Ghana, Guineea și Côte d'Ivoire.

scopuri administrative „componente”): Sahel și Lacul Ciad, Cornul Africii și Africa de Nord.

Țările acoperite de fondul fiduciar al UE sunt indicate în **figura 1**.

**Figura 1 – Țările acoperite de Fondul fiduciar al UE pentru Africa**

*(Frontierele și denumirile indicate, precum și desemnările utilizate pe această hartă nu implică aprobarea sau acceptarea oficială de către Uniunea Europeană)*



Sursa: Comisia Europeană, 2017 Annual Report of the EUTF for Africa (Raportul anual pe 2017 al Fondului fiduciar al UE pentru Africa).

6. Acordul constitutiv al Fondului fiduciar al UE pentru Africa a instituit organismele de guvernanță și de conducere:

- (a) Consiliul fondului fiduciar, prezidat de Comisie (DG DEVCO) și asistat de Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) și de alte servicii ale Comisiei. Acesta este alcătuit din reprezentanți ai donatorilor (state membre ale UE și alte țări a căror contribuție se ridică la cel puțin 3 milioane de euro) și include și Comisia, care acționează în numele

Uniunii Europene. Nicio țară africană nu a decis până în prezent să participe la Fondul fiduciar al UE pentru Africa în calitate de membru cu drepturi depline de vot. Donatorii a căror contribuție nu a atins nivelul minim participă ca observatori<sup>6</sup> (a se vedea *anexa I*). Acolo unde este cazul, reprezentanții țărilor vizate și organizațiile lor regionale pot fi de asemenea invitate ca observatori. Începând cu 2017, Parlamentului European i-a fost acordat statutul de observator. Consiliul fondului fiduciar furnizează orientări strategice cu privire la utilizarea fondurilor;

- (b) un comitet operațional (*OpCom*) stabilit pentru fiecare componentă în vederea examinării și a aprobării acțiunilor finanțate de fondul fiduciar. Acesta este alcătuit din reprezentanți ai Comisiei<sup>7</sup>, ai SEAE, precum și din reprezentanți ai donatorilor (state membre ale UE, precum și alte țări) cu contribuții de cel puțin 3 milioane de euro. În ceea ce privește Consiliul fondului fiduciar, la reuniunile acestuia pot participa, în calitate de observatori, donatorii a căror contribuție nu a atins nivelul minim, statele membre ale UE care nu sunt donatoare, țările vizate și organizațiile lor regionale. Reprezentanții Parlamentului European nu au statut de observator la reuniunile comitetului operațional;
- (c) gestiunea fondului fiduciar este asigurată de Comisie (administratorul fiduciar) care acționează în calitate de secretariat al Consiliului fondului fiduciar și al comitetelor operaționale. Ea răspunde de punerea în aplicare a acțiunilor finanțate de fondul fiduciar și delegă sarcinile de gestiune către membrii personalului său (administratorii fondului fiduciar), în conformitate cu regulamentul de procedură (a se vedea *anexa II*).

7. Lansat în 2015, Fondul fiduciar al UE pentru Africa este prevăzut să funcționeze până la finalul anului 2020. La sfârșitul lunii august 2018, contribuțiile la Fondul fiduciar al UE pentru

---

<sup>6</sup> Statele membre ale UE care nu au contribuit la Fondul fiduciar al UE pentru Africa pot și ele să participe în calitate de observatori.

<sup>7</sup> Personal din partea DG DEVCO (care prezidează comitetul operațional pentru Lacul Ciad și cel pentru Cornul Africii), a DG NEAR (care prezidează comitetul operațional pentru Africa de Nord), a DG ECHO și din partea DG HOME, precum și personal din partea Serviciului Instrumente de Politică Externă.

Africa se ridicau în total la 4,09 miliarde de euro. Cea mai mare parte din aceste contribuții (3,6 miliarde de euro, reprezentând 89 % din total) consta în transferuri de la bugetul FED și de la bugetul UE. Statele membre ale UE, împreună cu Norvegia și Elveția, au contribuit cu 439 de milioane de euro (11 %). **Figura 2** compară contribuțiile la toate fondurile fiduciare ale UE.

**Figura 2 – Contribuțiile statelor membre ale UE și ale altor donatori la fondurile fiduciare ale UE, situația la 31 august 2018**

| Fondurile fiduciare ale UE            |                                         |                                                                              |                                                                                 |
|---------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Denumire                              | Total contribuții<br>(milioane de euro) | Contribuțiile statelor membre<br>și ale altor donatori<br>(milioane de euro) | Contribuțiile statelor<br>membre și ale altor donatori,<br>ca procent din total |
| Fondul fiduciar al UE pentru Africa   | 4 092                                   | 439                                                                          | 11 %                                                                            |
| Fondul fiduciar Bêkou al UE           | 240                                     | 66                                                                           | 27 %                                                                            |
| Fondul fiduciar al UE pentru Columbia | 96                                      | 23                                                                           | 24 %                                                                            |
| Fondul fiduciar Madad al UE           | 1 571                                   | 152                                                                          | 10 %                                                                            |

*Sursa: Monthly Report on the Multiannual Implementation of the EU Trust Funds (Raport lunar privind execuția multianuală a fondurilor fiduciare ale UE), situația la 31 august 2018, Comisia Europeană, DG Buget. Toate cifrele sunt rotunjite.*

8. Fondul fiduciar al UE pentru Africa reprezenta, la momentul instituirii sale la sfârșitul anului 2015, 1,5 % din totalul asistenței oficiale pentru dezvoltare furnizate țărilor pe care acesta le acoperea.

9. Având în vedere diferitele tipuri de situații de urgență și situațiile locale dificile, Fondul fiduciar al UE pentru Africa include activități care variază de la ajutor de urgență până la ajutor pentru dezvoltare.

#### **SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI**

10. Auditul performanței realizat de Curte a analizat dacă Fondul fiduciar al UE pentru Africa este bine conceput și bine implementat. Curtea a acoperit perioada cuprinsă între momentul înființării sale, spre sfârșitul anului 2015, și finalul lunii februarie 2018. Prima parte a acestui raport analizează modul în care este conceput Fondul fiduciar al UE pentru Africa (obiectivele sale, analiza nevoilor realizată de Comisie și finanțarea sa). Cea de a doua parte examinează aspectele specifice ale punerii în aplicare a Fondului fiduciar al UE pentru

Africa (procedurile de selecție a proiectelor, sistemul de monitorizare și realizările obținute de proiectele auditate).

11. Curtea a efectuat auditul în perioada cuprinsă între noiembrie 2017 și martie 2018. Activitatea Curții a inclus o verificare a documentației justificative, precum documente de programare, rapoarte de progrese, de monitorizare și de evaluare a proiectelor, precum și a documentației relevante privind mecanismele de funcționare a fondurilor fiduciare în cadrul unor organizații internaționale (ONU și Banca Mondială). Curtea a efectuat vizite la fața locului în Niger și la delegația Uniunii Europene pentru Libia<sup>8</sup>. Curtea a realizat interviuri cu personalul responsabil de sarcini legate de Fondul fiduciar al UE pentru Africa din cadrul DG DEVCO, al SEAE, al DG NEAR și al DG ECHO, precum și cu reprezentantul special al UE pentru Sahel, cu reprezentanții delegațiilor UE pentru Niger și pentru Libia, cu un număr de donatori ai Fondului fiduciar al UE pentru Africa<sup>9</sup> și cu autorități din unele țări africane. Curtea a ținut cont de activitatea sa de audit anterioară relevantă și de cea a Serviciului de Audit Intern al Comisiei.

12. Țările vizitate au fost selectate din cadrul a două componente, cea privind regiunea Sahel și regiunea Lacului Ciad și cea privind Africa de Nord, pentru care s-au efectuat cele mai multe cheltuieli din partea Fondului fiduciar al UE pentru Africa până în prezent. Țările din cadrul acestor componente cărora le-au fost alocate cele mai multe fonduri sunt Niger și Libia. Curtea a examinat 20 de proiecte aflate în curs de desfășurare în cele două țări. În Niger, Curtea a vizitat șapte dintre cele nouă proiecte în curs, însă acest lucru nu a fost posibil pentru proiectele din Libia, din cauza problemelor de securitate de la fața locului. Examinarea proiectelor a fost utilizată în sprijinul evaluării de către Curte a conceperii și a punerii în aplicare în prezent a Fondului fiduciar al UE pentru Africa. Pe parcursul acestui

---

<sup>8</sup> Delegația UE în Libia a fost mutată la Tunis pe fondul izbucnirii unor ostilități armate la sfârșitul anului 2014.

<sup>9</sup> A fost transmis un chestionar tuturor țărilor participante la Fondul fiduciar al UE pentru Africa (dintre cele 28 de țări, 21 au răspuns la chestionar). Au avut loc interviuri separate cu reprezentanți din statele membre care au cele mai însemnate contribuții la fondul fiduciar (Germania și Italia), din țări care au implementat proiecte în Niger și în Libia (Franța și Luxemburg) și din alte state membre selectate (cum ar fi, Belgia, Portugalia și Suedia).

raport, Curtea utilizează referințele numerice ale proiectelor (astfel cum sunt indicate în **anexa III**).

13. Dat fiind că acesta este de departe cel mai mare fond fiduciar al UE, Curtea și-a asumat această sarcină în 2018, pentru a contribui la viitoarea evaluare la jumătatea perioadei pe care Comisia urmează să o desfășoare cu privire la acest fond fiduciar.

## **OBSERVAȚII**

***Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument flexibil, însă, având în vedere provocările fără precedent cu care se confruntă, el ar fi trebuit să fie astfel conceput încât să fie mai bine direcționat***

14. În această parte a raportului, Curtea analizează modul în care Fondul fiduciar al UE pentru Africa a fost conceput de Comisie și de statele membre ale UE. Curtea a evaluat obiectivele strategice și operaționale ale fondului fiduciar și analiza nevoilor ce stă la baza intervențiilor acestuia. De asemenea, Curtea a analizat abordarea Comisiei privind punerea în comun a capacităților<sup>10</sup> donatorilor activi în regiuni și dacă a existat un instrument cu ajutorul căruia să se poată desprinde învățăminte pe baza experienței dobândite, precum și un cadru de gestionare a riscurilor.

**Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument flexibil, însă obiectivele sale sunt prea generale pentru ca acțiunile să poată fi coordonate și impactul lor să poată fi măsurat în mod eficient**

15. Comisia a înființat fondul fiduciar la scurt timp după summitul de la Valletta din noiembrie 2015, cu două scopuri. În primul rând, acesta urma să joace rolul de instrument de urgență pentru abordarea crizelor din regiunea Sahel și din cea a Lacului Ciad, din

---

<sup>10</sup> Considerentul 18 al acordului constitutiv: „Fondul fiduciar își va atinge obiectivele prin punerea în comun a resurselor și a capacității de analiză, de identificare și de punere în aplicare a acțiunilor, în special, ale donatorilor activi în regiuni. Scopul urmărit este de a valorifica instrumentele și know-how-ul Comisiei și ale statelor membre ale UE în vederea elaborării unui răspuns european solid [...]”.

regiunea Cornului Africii și din regiunea Africii de Nord. În al doilea rând, obiectivul său principal este „de a aborda cauzele fundamentale ale destabilizării, ale strămutării forțate și ale migrației neregulamentare, în special prin promovarea rezilienței, a oportunităților economice, a egalității de șanse, a securității și a dezvoltării, precum și de a pune capăt abuzurilor împotriva drepturilor omului”<sup>11</sup>.

16. Ca fond fiduciar de urgență, Fondul fiduciar al UE pentru Africa își propune să ofere un răspuns rapid, flexibil și eficace<sup>12</sup> la situațiile de urgență generate de crizele din trei regiuni. Cu toate acestea, crizele la care acesta încearcă să răspundă nu au fost definite în mod clar pentru fiecare regiune în parte (de exemplu, pentru fiecare criză: cauzele, impactul asupra stabilității, legăturile cu alte crize, durata estimată, nevoile cele mai urgente și resursele estimate a fi necesare pentru a se putea răspunde acestor nevoi).

17. Nevoia politică imperativă de a oferi un răspuns rapid la situația migrației a determinat Fondul fiduciar al UE pentru Africa să lanseze rapid proiectele. Obiectivele sale au rămas cât mai generale posibil, astfel încât majoritatea acțiunilor să poată fi considerate eligibile. Se pot utiliza și, într-adevăr, au fost utilizate în cadrul Fondului fiduciar al UE pentru Africa toate tipurile de proiecte de dezvoltare (de exemplu, în domeniile alimentației și nutriției, securității, sănătății, educației, durabilității mediului etc.) și toate metodele de gestiune (gestiune indirectă, sprijin bugetar etc.). Acest lucru a contribuit la flexibilitatea instrumentului, însă în detrimentul unei strategii suficient de direcționate astfel încât să se obțină impactul scontat. Obiectivele fondului fiduciar, de la cele strategice<sup>13</sup> până la cele mai specifice de la nivel regional, național sau tematic, și chiar și cele pentru acțiuni prioritare specifice nu au ținte clare și nu sunt măsurabile.

---

<sup>11</sup> Articolul 2 (Obiectivele fondului fiduciar) din Acordul de instituire a Fondului fiduciar al UE pentru Africa (denumit în continuare „acordul constitutiv”). Acordul constitutiv este un document elaborat de Comisia Europeană și de statele membre ale UE participante la fond.

<sup>12</sup> Decizia C(2015) 7293 a Comisiei din 20 octombrie 2015 privind instituirea Fondului fiduciar al UE pentru Africa.

<sup>13</sup> Obiectivele strategice includ: (a) sporirea oportunităților economice și de ocupare a forței de muncă; (b) consolidarea rezilienței comunităților; (c) îmbunătățirea gestionării migrației în țările de origine, de tranzit și de destinație; (d) îmbunătățirea guvernanței și a prevenirii conflictelor.

18. Consiliul fondului fiduciar are sarcina de a furniza administratorilor fondului fiduciar prioritățile și orientările strategice. Acestea au fost, până în prezent, și ele foarte generale și vagi (a se vedea **caseta 1**).

**Caseta 1 – Exemple de orientări generale formulate de Consiliul fondului fiduciar**

La cea de a doua reuniune a Consiliului fondului fiduciar, care a avut loc la 13 decembrie 2016, președintele a subliniat, într-una dintre concluziile sale, următoarele: „Cadrul strategic al Fondului fiduciar al UE pentru Africa este formulat în linii suficient de generale și suficient de clar pentru a putea fi considerat în continuare valabil, având migrația, stabilitatea și dezvoltarea ca centre de gravitate. Cu toate acestea, având în vedere resursele disponibile pentru 2017 și nivelul cunoștințelor și al dovezilor existente, Comisia Europeană va fi mai selectivă în ceea ce privește acțiunile care vor fi propuse comitetului operațional, în deplină sinergie și complementaritate cu alte instrumente ale UE, inclusiv cu Planul european de investiții externe”.

La cea de a treia reuniune a Consiliului fondului fiduciar, care a avut loc la 30 iunie 2017, președintele a concluzionat că este necesar:

- „- să se pună în continuare accentul pe punerea în aplicare prin intensificarea colectivă a operațiunilor împreună cu actorii implicați în implementare;
- să se continue aplicarea unei abordări echilibrate în alocarea resurselor între diferitele obiective strategice ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa și între diferiții piloni ai Planului de acțiune de la Valletta;
- să se urmeze o abordare integrată și coordonată”.

19. În pofida unei realități în continuă schimbare pe teren, Documentul de orientare strategică<sup>14</sup>, care definește strategia globală a fondului fiduciar, nu a mai fost actualizat din 12 noiembrie 2015, la fel cum nu au fost actualizate nici cadrele operaționale pentru cele trei componente, de la aprobarea lor în 2016<sup>15</sup>. De exemplu, inițial, componenta privind Africa

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en).

<sup>15</sup> Cadrul operațional pentru cele trei componente a fost aprobat la următoarele date: Sahel și Lacul Ciad (15.2.2016), Cornul Africii (31.5.2016), Africa de Nord (16.12.2016).



de Nord urma să se concentreze doar asupra obiectivului strategic 3 („Îmbunătățirea gestionării migrației în țările de origine, de tranzit și de destinație”), însă situația din regiune a făcut să devină necesară includerea unor proiecte legate și de celelalte obiective strategice. Deși componenta privind Africa de Nord și-a adaptat abordarea în practică, documentele strategice nu au fost actualizate. Acest lucru a avut totodată un impact asupra clarității și coerenței raportării (a se vedea **punctul 53**).

**Comisia nu a analizat în mod exhaustiv nevoile existente și nici mijloacele de care dispune pentru a răspunde la acestea**

#### Cuantificarea nevoilor

20. Documentul de orientare strategică prevede că intervențiile fondului se vor baza pe o abordare integrată, bazată pe dovezi. În documentația pe care Curtea a examinat-o, aceasta a constatat în principal descrieri narrative ale contextului și ale unora dintre nevoile corespondente. Comisia a recunoscut că nu există o analiză cuantificată a nevoilor și, prin urmare, nu există valori de referință<sup>16</sup> pentru fondul fiduciar în ansamblul său. De asemenea, Curtea a constatat că analizele efectuate de partenerii de implementare cu privire la nevoi în cadrul proiectelor individuale erau adesea cuantificate în mod necorespunzător. Această situație limitează capacitatea Comisiei de a demonstra că au fost identificate prioritățile corecte și, în ultimă instanță, că acțiunile aprobate sunt cele mai relevante pentru a aborda aceste priorități. Având în vedere provocările și bugetul implicat (3,3 miliarde de euro la sfârșitul anului 2017), posibilitatea de a măsura performanța este un aspect important al răspunderii de gestiune.

21. Comisia nu a estimat suma totală necesară pentru atingerea obiectivelor stabilite. Așadar, ea nu a definit „masa critică” necesară pentru finanțarea fondului fiduciar. La 14 martie 2018, Comisia a declarat, în legătură cu Fondul fiduciar al UE pentru Africa, că „mai este nevoie în prezent de mai mult de 1 miliard de euro pentru a se putea finanța activitățile importante care vor urma”. Această cifră reprezintă o estimare a sumei necesare pentru

---

<sup>16</sup> Prin definiție, valorile de referință sunt puncte de plecare clar definite pe baza cărora începe punerea în aplicare și se evaluează îmbunătățirile.

finanțarea proiectelor planificate sau în curs, și nu suma necesară pentru atingerea obiectivelor fondului fiduciar.

#### Punerea în comun a capacităților donatorilor și desprinderea de învățăminte

22. Documentul de orientare strategică prevede că unul dintre principiile intervenției fondului fiduciar este acela că „activitățile de cercetare și de analiză, care sunt esențiale pentru înțelegerea contextului și pentru asigurarea unui impact pozitiv al intervențiilor, trebuie să fie temeinic realizate”. Pentru a obține acest lucru, Fondul fiduciar al UE pentru Africa ar trebui să se „bazeze pe facilități de cercetare, să mobilizeze cei mai buni parteneri de cercetare disponibili, să sporească cunoașterea și înțelegerea cauzelor complexe fundamentale ale instabilității, ale insecurității, ale migrației neregulate și ale strămutării forțate, precum și a factorilor de influență subiacenți”. La momentul auditului Curții, numai componenta privind Cornul Africii dezvoltase un instrument funcțional de cercetare și colectare de date, care a fost introdus în mai 2016. Pentru componenta privind Sahel și Lacul Ciad și cea privind Africa de Nord, Comisia a inițiat, în februarie 2018, o serie de negocieri în vederea finanțării unor contracte de cercetare transregionale, la acel moment majoritatea fondurilor fiind deja aprobate.

23. Întrucât niciun donator nu ar fi capabil, pe cont propriu, să răspundă provocărilor care există în cele 26 de țări acoperite de Fondul fiduciar al UE pentru Africa, considerentele acordului constitutiv subliniază faptul că fondul fiduciar își va atinge obiectivele prin punerea în comun a resurselor și a capacităților, în special pe cele ale diverșilor donatori activi în regiune<sup>17</sup>. O abordare eficientă în acest sens necesită un inventar cuprinzător al experienței și al capacităților fiecărui donator, cu scopul de a le utiliza într-un mod optim și sistematic.

---

<sup>17</sup> Considerentul 18 al acordului constitutiv.

Totuși, Curtea a constatat că doar componenta privind Cornul Africii dispunea de un astfel de inventar<sup>18</sup>.

24. De asemenea, Curtea a constatat că nu există un mecanism prin care să se poată desprinde învățăminte pe baza experienței dobândite<sup>19</sup> în cadrul Fondului fiduciar al UE pentru Africa, în ansamblul său. Lipsa unui astfel de mecanism subminează procesul de colectare consecventă a bunelor practici în materie, precum și conceperea unor măsuri de atenuare pentru acțiunile viitoare. Deși fișa de acțiune, care însoțește fiecare propunere de proiect, conține o secțiune despre lecțiile învățate, aceasta este în general limitată la o listă a proiectelor anterioare sau la o descriere a experienței partenerului de implementare. Astfel de elemente se pot dovedi relevante dacă sunt considerate criteriile de selecție în procesul de selecție a partenerilor de implementare, dar nu pot constitui un „depozit de date” adecvat pentru stocarea lecțiilor învățate. Curtea nu a identificat decât în rare cazuri exemple de modalități în care lecțiile învățate ar putea fi utilizate pentru proiecte noi.

#### Cadrul de gestionare a riscurilor

25. Un alt element important este acela de a avea un cadru adecvat de gestionare a riscurilor<sup>20</sup>. Cu toate acestea, acordul constitutiv nu face nicio referire la acest instrument de gestiune. În plus, statele membre care participă la fondul fiduciar și Comisia sunt expuse în egală măsură riscurilor (financiare, reputaționale etc.). Două state membre au solicitat în mod explicit un cadru specific de evaluare a riscurilor în cursul primei reuniuni a Consiliului

---

<sup>18</sup> În cadrul instrumentului de cercetare și colectare de date pentru această componentă, s-a procedat la o analiză a literaturii de specialitate pentru a evalua „stadiul cercetării în ceea ce privește migrația, strămutarea și conflictele din Cornul Africii” și „pentru a identifica actorii implicați în momentul de față în activități privind migrația și conflictele din regiunea respectivă”.

<sup>19</sup> Prin învățăminte („lecții învățate”) se înțelege, de regulă, „generalizări bazate pe experiențe de evaluare [...] și prin care pot fi puse în evidență punctele tari și punctele slabe ale pregătirii, conceperii și implementării având o influență asupra performanței, a rezultatului și asupra impactului”. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Glosar al termenilor-cheie în evaluare și în gestiunea bazată pe rezultate), OCDE, 2002.

<sup>20</sup> Regulamentul financiar prevede că „fondurile fiduciare ale Uniunii trebuie să contribuie la [...] un mai bun control din partea Uniunii asupra riscurilor” [articolul 187 alineatul (3) litera (b)].

fondului fiduciar<sup>21</sup>. Cu toate acestea, până în prezent, Comisia a preferat să se bazeze pe sistemele de control intern ale DG DEVCO și ale DG NEAR, în loc să instituie un cadru specific de evaluare a riscurilor pentru Fondul fiduciar al UE pentru Africa. În schimb, pentru fondurile fiduciare gestionate de ONU și de Banca Mondială, existența unui cadru specific de evaluare a riscurilor este considerată a fi o bună practică.

***Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument rapid, dar persistă deficiențe în ceea ce privește punerea sa în aplicare***

26. În această secțiune, Curtea a examinat aspecte ale implementării Fondului fiduciar al UE pentru Africa. Curtea a evaluat procedurile de selecție a proiectelor, informațiile furnizate comitetelor operaționale, coordonarea între direcțiile generale ale Comisiei și între componente, complementaritatea cu alte instrumente ale UE și viteza de desfășurare a procedurilor. În plus, Curtea a examinat monitorizarea și realizările proiectelor aflate în desfășurare, sprijinite de Fondul fiduciar al UE pentru Africa.

**Selectarea proiectelor decurge rapid, însă nu este pe deplin uniformă și clară**

#### Selectarea proiectelor pentru cele trei componente

27. În ceea ce privește selecția proiectelor, pentru componenta privind Africa de Nord și cea privind regiunea Sahel și regiunea Lacului Ciad, propunerile de proiecte sunt selectate dintre cele depuse de potențiali parteneri de implementare, după consultări cu diferite părți interesate. Dacă o propunere corespunde priorităților componentei, administratorul respectiv al fondului fiduciar pregătește o fișă de acțiune (în consultare cu delegațiile UE). Fișa de acțiune este înaintată comitetului operațional spre aprobare. În cadrul acestei abordări, administratorii fondului fiduciar se bazează în mare măsură pe analiza nevoilor identificate de partenerii de implementare și aflate la baza propunerilor de proiecte ale acestora.

---

<sup>21</sup> La cea de a 4-a reuniune a Consiliului fondului fiduciar, care a avut loc în aprilie 2018, alte două țări au menționat „necesitatea de a examina monitorizarea riscurilor în cadrul proiectelor și de a îmbunătăți în continuare monitorizarea și evaluarea”.

28. Componenta privind Cornul Africii aplică o abordare descendentă, prin care administratorul respectiv al fondului fiduciar, în consultare cu delegațiile UE, analizează nevoile specifice, bazându-se pe analiza calitativă a instrumentului de cercetare și colectare de date (a se vedea **punctul 22**) și pe consultări la nivel guvernamental în țările africane. Pe baza analizei și a consultărilor cu privire la nevoi, se elaborează o fișă de acțiune, care include și potențiali parteneri de implementare și care este prezentată comitetului operațional spre aprobare. Datorită acestei abordări, se pune un accent mai mare pe prioritățile stabilite de fondul fiduciar și pe nevoile identificate.

29. Selecția propunerilor de proiecte pentru componentele privind Africa de Nord și Cornul Africii nu este fundamentată pe criterii documentate. În schimb, potrivit Comisiei, criteriile iau în considerare relevanța fiecărei propuneri pentru strategiile regionale sau naționale, precum și experiența specifică și prezența pe teren a potențialilor parteneri de implementare. Doar cadrul operațional al componentei pentru regiunea Sahel și regiunea Lacului Ciad include criterii pentru selecția acțiunilor<sup>22</sup>. Cu toate acestea, Curtea nu a identificat nicio evaluare documentată a propunerilor de proiecte realizată în raport cu aceste criterii. Prin urmare, Curtea nu a putut evalua dacă proiectele selectate aveau potențialul de a fi cele mai relevante. Mai multe state membre și-au exprimat regretul cu privire la lipsa unor criterii clare de selecție a proiectelor<sup>23</sup>.

#### Informații furnizate comitetelor operaționale

30. Diferența dintre mecanismele tradiționale de punere în aplicare ale UE și Fondul fiduciar al UE pentru Africa constă în existența și rolul comitetelor operaționale. Potrivit

---

<sup>22</sup> Aceste criterii sunt: (a) să răspundă unei logici duble: pe de o parte, prevenirea migrației neregulate și a strămutării forțate și facilitarea unei gestionări mai bune a migrației și, pe de altă parte, construirea unei abordări cuprinzătoare în ceea ce privește stabilitatea, securitatea și reziliența; (b) să respecte sfera tematică și geografică a fiecărui instrument financiar care contribuie cu finanțare și regulamentul aferent, în special în ceea ce privește normele privind asistența oficială pentru dezvoltare; (c) să respecte domeniile specifice de acțiune identificate în cadrul operațional; (d) să fie complementare altor acțiuni ale UE și ale statelor membre în regiune; (e) să fie în acord cu autoritățile beneficiare.

<sup>23</sup> Procesele-verbale ale reuniunilor comitetului operațional pentru Sahel și Lacul Ciad din 14.1.2016 și 18.4.2016.

articolului 4.1 litera (b) din acordul constitutiv, „comitetul operațional este responsabil în special pentru selectarea acțiunilor care urmează să fie finanțate de Fondul fiduciar al UE pentru Africa”. Cu toate acestea, comitetele operaționale primesc spre examinare doar propunerile care au fost dezvoltate în fișe de acțiune. Comitetele operaționale nu sunt informate cu privire la propunerile care nu sunt dezvoltate în fișe de acțiune, la fel cum agențiile de implementare ale căror proiecte nu sunt selectate nu sunt informate în mod sistematic cu privire la motivele respingerii. Prin urmare, acest lucru le limitează capacitatea de a îmbunătăți calitatea propunerilor viitoare.

31. Chiar dacă comitetele operaționale nu primesc informații cu privire la toate propunerile primite, ele se confruntă cu un volum de muncă variat în ceea ce privește aprobarea proiectelor. De exemplu, au fost distribuite 28 de fișe de acțiune (674 de pagini) pentru reuniunea comitetului operațional al componentei pentru Sahel și Lacul Ciad din 14 decembrie 2016, în timp ce comitetul operațional pentru componenta privind Africa de Nord a trebuit să aprobe doar trei fișe de acțiune (62 de pagini) în cadrul reuniunii sale din 16 decembrie 2016. Documentele aferente proiectelor au fost distribuite cu întârziere<sup>24</sup> (cu o săptămână calendaristică înainte de termenul pentru aprobare), lăsând un timp limitat reprezentanților statelor membre și țărilor africane pentru a le putea examina în mod corespunzător.

32. Acordul constitutiv prevede<sup>25</sup> că, atunci când este necesară o modificare substanțială a naturii sau a obiectivelor unei acțiuni după aprobarea acesteia, administratorul respectiv al fondului fiduciar trebuie să prezinte comitetului operațional spre aprobare fișa de acțiune modificată înainte de punerea ei în aplicare. În timp ce comitetul operațional pentru Cornul Africii a fost notificat cu privire la modificările aduse unor proiecte, nu același lucru s-a

---

<sup>24</sup> Articolul 7 din Regulamentul de procedură privind comitetul operațional prevede că documentele reuniunilor trebuie depuse, în măsura posibilului, cu cel puțin 15 zile înainte de data reuniunii. De exemplu, procesul-verbal al celui de al 5-lea comitet operațional pentru componenta Cornul Africii din decembrie 2017 indică următoarele: „Comitetul operațional și-a exprimat profunda îngrijorare cu privire la distribuția tardivă a documentației pentru reuniune. [...] În viitor, documentația ar trebui să fie distribuită cu suficient timp înainte (trei săptămâni)”.

<sup>25</sup> Articolul 6, punctul 6.6.5.

întâmpat și în cazul comitetului operațional pentru Sahel și Lacul Ciad<sup>26</sup>. Curtea nu a identificat niciun caz similar în legătură cu componenta Africa de Nord.

#### Coordonare și complementaritate

33. În faza de selecție, este esențial să existe o coordonare între diferitele direcții generale ale Comisiei. În acest sens, Comisia a creat mecanisme interne și modalități de lucru detaliate între DG DEVCO, DG NEAR, SEAE, DG HOME și DG ECHO. Aceste servicii participă periodic la reuniuni interne de control al calității (în cadrul Grupului de sprijin pentru îmbunătățirea calității) cu scopul de a evalua proiectele înainte de prezentarea lor spre aprobare. În pofida acestor eforturi, este în continuare nevoie de îmbunătățiri în ceea ce privește coordonarea.

34. Specificul nevoilor identificate în Africa este de așa natură încât acestea necesită adesea un răspuns transversal la nivelul componentelor, de exemplu între componenta Sahel și cea a Africii de Nord. Articolul 3.1 din Regulamentul de procedură aplicabil comitetelor operaționale prevede că acestea „se reunesc în sesiuni comune pentru a examina chestiuni de interes comun, atunci când este necesar”. În practică, reuniunile comitetelor operaționale au loc de obicei în mod separat pentru fiecare componentă și, până în prezent, nu s-au organizat decât două astfel de sesiuni comune<sup>27</sup>. În cadrul celei de a treia reuniuni a sa, care a avut loc în iunie 2017, Consiliul fondului fiduciar a decis să acorde o atenție mai mare selectării de programe care vizează mai multe componente în același timp. Cu toate acestea, în pofida acestui accent pus pe cooperarea transversală la nivel de componente, doar patru astfel de programe (din 143) au fost aprobate<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> În cadrul primei reuniuni a comitetului operațional, care a avut loc în ianuarie 2016, a fost adoptat proiectul 8 în Niger. În cursul etapei de pregătire/negociere, agențiile din statele membre au propus modificarea obiectivelor acțiunii. Prin urmare, descrierea acțiunii semnate în septembrie 2016 diferea în mod substanțial de fișa de acțiune adoptată de comitetul operațional. Comitetul operațional pentru componenta Sahel și Lacul Ciad nu fusese notificat cu privire la această modificare.

<sup>27</sup> Aceste sesiuni au avut loc la 16.12.2015 și la 26.2.2018.

<sup>28</sup> Două dintre programele respective fiind Instrumentul de cercetare și colectare de date și Mecanismul pentru cooperare tehnică.

35. La selectarea proiectelor, comitetele operaționale au nevoie, de asemenea, de informații suficiente pentru a putea evalua complementaritatea acțiunilor fondului fiduciar, și anume pentru a verifica dacă acestea nu se suprapun sau nu dublează alte instrumente ale UE și pentru a identifica potențialele sinergii. Documentul de orientare strategică stabilește cerințe suplimentare pentru a asigura faptul că Fondul fiduciar al UE pentru Africa este complementar altor instrumente ale UE. Una dintre aceste cerințe este de a se finanța numai activități care nu sunt deja incluse într-un program indicativ național sau regional. Cu toate acestea, Curtea a identificat două proiecte din componenta pentru Cornul Africii (care nu făceau parte din eșantionul Curții), care fuseseră inițial incluse într-un program indicativ regional și, în urma unui transfer de fonduri, au fost preluate de fondul fiduciar.

36. În pofida eforturilor de coordonare ale Comisiei, Curtea a identificat, de asemenea, exemple de proiecte selectate de Fondul fiduciar al UE pentru Africa care abordează nevoi similare celor vizate de alte activități finanțate de UE și, prin urmare, există riscul ca aceste proiecte să se suprapună cu alte forme de sprijin din partea UE<sup>29</sup>. Comisia nu a oferit nicio justificare care să explice de ce aceste proiecte sunt finanțate prin intermediul Fondului fiduciar al UE pentru Africa, și nu prin alte instrumente<sup>30</sup>. **Caseta 2** prezintă exemple de proiecte care abordează nevoi similare, în pofida eforturilor de coordonare.

#### **Caseta 2 – Exemple de proiecte care abordează nevoi similare**

##### Ajutorul de urgență

Pentru a asigura coordonarea dintre Fondul fiduciar al UE pentru Africa și DG ECHO, sunt stabilite anumite modalități de lucru. În cursul unei reuniuni a Grupului de sprijin pentru îmbunătățirea calității, având ca temă *Consolidarea protecției și a rezilienței populațiilor strămutate în Libia*

<sup>29</sup> Articolul 187 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul financiar prevede că fondurile fiduciare ale UE „nu trebuie create dacă dublează alte canale de finanțare sau instrumente similare existente, fără a aduce elemente suplimentare”.

<sup>30</sup> Această cerință este prevăzută în secțiunea 2 a Documentului de orientare strategică, în paragraful privind complementaritatea (p. 11): „Fondul fiduciar va acoperi lacunele, atât din punct de vedere geografic, cât și din punct de vedere tematic, care nu sunt acoperite de alte mijloace sau de alți parteneri de dezvoltare (inclusiv state membre ale UE). Acest lucru va trebui indicat pentru fiecare proiect aprobat [...]”.



(proiectul 17), DG ECHO a avertizat că „propunerea ține de o arie de intervenție tradițională a ECHO care s-ar suprapune în mod substanțial cu inițiativele existente în cazul în care va fi finanțată”. În pofida acestor observații, Comisia nu a clarificat, în fișa de acțiune înaintată comitetului operațional spre aprobare, motivul pentru care acest proiect ar trebui finanțat prin intermediul Fondului fiduciar al UE pentru Africa.

#### Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace

Curtea a identificat două proiecte (unul finanțat de IcSP și unul finanțat de Fondul fiduciar al UE pentru Africa), ambele fiind axate pe repatrierea umanitară a migranților din Libia către țările lor de origine. Ambele sprijină activități în domeniul stabilizării comunităților și au fost atribuite unuia și aceluiași partener de implementare, derulându-se parțial în aceeași perioadă. Mai mult, ambele includ anumite activități, cum ar fi acțiuni de reabilitare și sprijin pentru coeziune socială, și sunt desfășurate în aceleași orașe – Sabha și Qatroun.

37. În plus, Comisia a instituit recent Planul de investiții externe (PIE), care are ca scop abordarea „cauzel[or] socioeconomice specifice profunde ale migrației și promov[area] reintegr[ării] sustenabil[e] a migranților care se întorc în țările lor de origine, precum și consolid[area] comunității[or] de tranzit și [a] cel[or] gazdă”<sup>31</sup>. Consiliul fondului fiduciar a subliniat necesitatea „asigurării unei complementarități cu alte instrumente, cum ar fi PIE viitor, mecanismele de finanțare mixtă etc.”. Cu toate acestea, Curtea nu a identificat niciun document care să indice modul în care ar urma să se desfășoare coordonarea dintre Fondul fiduciar al UE pentru Africa și PIE sau măsurile luate pentru a se intensifica la maximum complementaritatea dintre acțiunile selectate în cadrul celor două instrumente.

38. Exemplele de mai sus arată că Fondul fiduciar al UE pentru Africa nu a aplicat o diviziune suficientă a sarcinilor între fond și alte instrumente sau între intervenția DG DEVCO, a DG NEAR și a DG ECHO. Pentru Libia, Comisia pregătește o matrice de intervenții pentru sectorul sănătății, însă aceasta nu este o practică standard pentru alte țări și sectoare. Un

---

<sup>31</sup> Articolul 3, „Scop”, din Regulamentul (UE) 2017/1601 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 septembrie 2017 de instituire a Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD), a garanției FEDD și a Fondului de garantare FEDD.

astfel de document, dacă va fi extins la toate sectoarele, ar facilita procesul de control al calității pentru selecția proiectelor și va maximiza complementaritatea acțiunilor pe teren.

#### Viteza de desfășurare a procedurilor

39. Rapiditatea selecției proiectelor<sup>32</sup> a fost unul dintre aspectele prin care se preconiza că Fondul fiduciar al UE pentru Africa urma să aducă o valoare adăugată. Acest lucru a exercitat o presiune asupra Comisiei în vederea accelerării procedurilor și a selectării rapide a proiectelor care să fie finanțate. Analiza Curții arată că selecția proiectelor în cadrul Fondului fiduciar al UE pentru Africa a fost într-adevăr mai rapidă decât în cazul instrumentelor tradiționale ale UE<sup>33</sup>. Fondul fiduciar a făcut posibilă accelerarea diferitelor faze, reducând intervalul de timp între identificare și formulare și contractare și efectuarea primei plăți (a se vedea **figura 3**). Toate părțile interviewate în cursul acestui audit au salutat rapiditatea cu care fondul fiduciar a reușit să elaboreze proiecte și a felicitat răspunsul său rapid la o varietate de nevoi urgente.

**Figura 3 – Comparație indicativă a vitezei de desfășurare a procedurilor**

| Etapă                     | Definiție                                                                                                                                                                                                                              | Fondul fiduciar al UE pentru Africa, toate componentele (în zile) | Bugetul UE și bugetul FED (în zile) | Țimpul economisit în medie (în zile) |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Identificare/formulare | Numărul mediu de zile între evaluarea de către Grupul de sprijin pentru îmbunătățirea calității și aprobarea de către comitetele operaționale sau de către comitetul FED/comitetul Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare (ICD) | 33                                                                | 133                                 | 100                                  |
| 2. Contractare            | Numărul mediu de zile între aprobarea de către comitetele operaționale sau de către comitetul FED/comitetul Instrumentului european de vecinătate (IEV)/comitetul ICD și semnarea contractului                                         | 270                                                               | 423                                 | 153                                  |
| 3. Prima plată            | Numărul mediu de zile între semnarea contractului și autorizarea primei plăți                                                                                                                                                          | 30                                                                | 42                                  | 12                                   |

<sup>32</sup> Considerentul 10 al Deciziei C(2015) 7293 a Comisiei din 20 octombrie 2015 prevede că: „Fondul fiduciar [...] va oferi UE și statelor sale membre un instrument rapid și flexibil pentru obținerea de rezultate imediate și concrete în situații fragile sensibile și în rapidă schimbare”.

<sup>33</sup> Prin „instrumente tradiționale de sprijin pentru dezvoltare”, Curtea înțelege Fondul european de dezvoltare și instrumentele cuprinse în bugetul UE care pot finanța activități în cele 26 de țări africane acoperite de Fondul fiduciar al UE pentru Africa, și anume Instrumentul european de vecinătate și Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare.

40. Cu toate acestea, trebuie luat notă de faptul că mai multe proiecte ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa au fost identificate inițial în cadrul altor instrumente ale UE, fiind ulterior preluate de fondul fiduciar. În unele cazuri, extrema rapiditate a însemnat însă mai puțin timp la dispoziția comitetelor operaționale pentru a evalua în mod temeinic propunerile înainte de aprobarea proiectelor fondului fiduciar (a se vedea **punctul 31**).

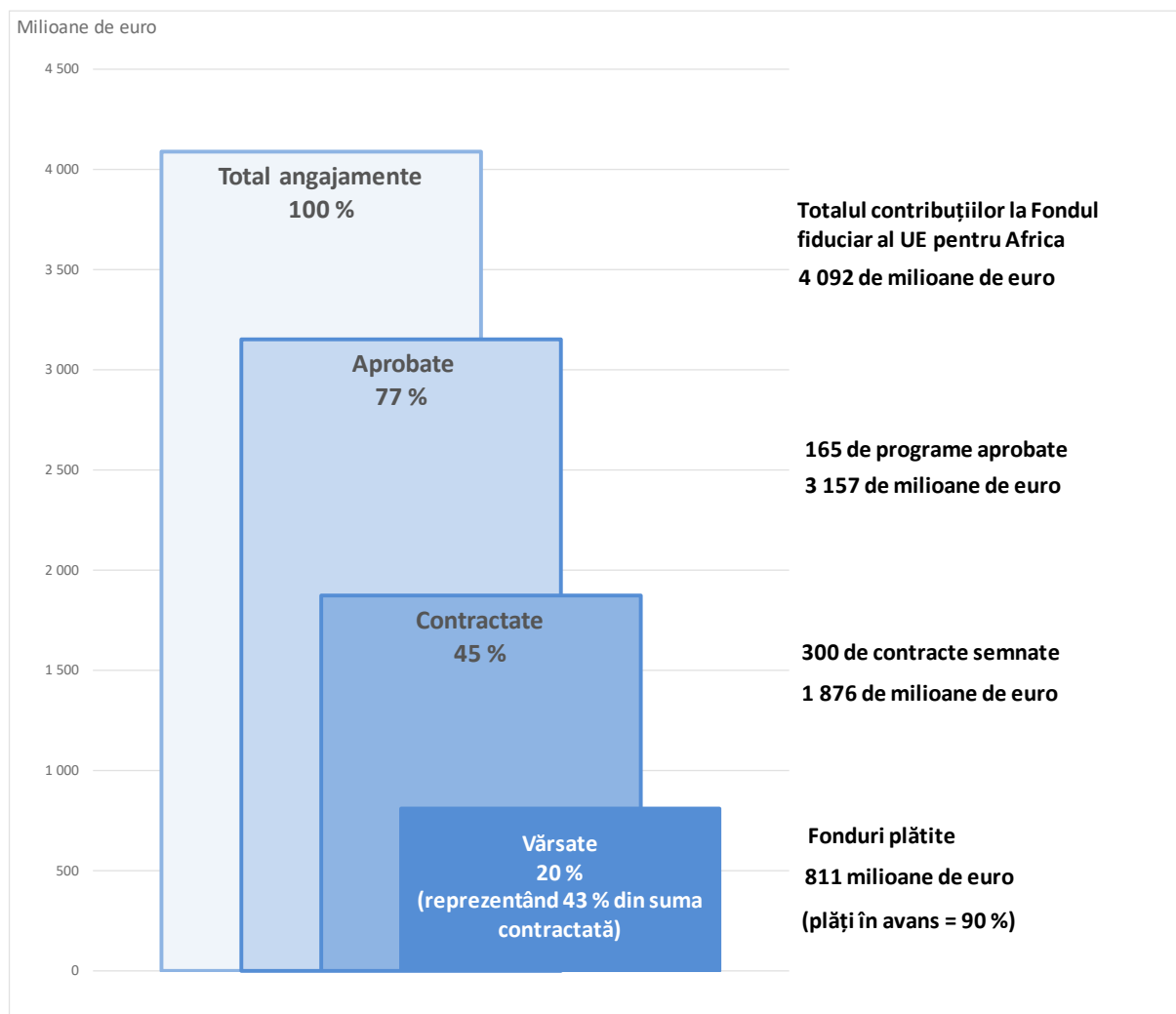
41. În ceea ce privește contractele, la jumătatea duratei sale de viață, Fondul fiduciar al UE pentru Africa semnase contracte în valoare de 45 % din totalul fondurilor disponibile (a se vedea **figura 4**). Deși Fondul fiduciar al UE pentru Africa a reușit în ansamblu să accelereze semnarea contractelor<sup>34</sup>, alte instrumente de sprijin de urgență existente sunt totuși mai rapide în această privință. De exemplu, IcSP, care intervine în domenii similare ca cele vizate de Fondul fiduciar al UE pentru Africa, are opțiunea de a utiliza „măsuri excepționale de asistență”<sup>35</sup>. Pentru aceste măsuri, 86 % din totalitatea contractelor sunt semnate într-un interval de patru luni<sup>36</sup> (comparativ cu 270 de zile în cazul Fondului fiduciar al UE pentru Africa), interval calculat de la adoptarea de către Comisie a deciziei de finanțare. Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument de urgență și, prin urmare, ar fi fost de așteptat ca semnarea contractelor să aibă loc într-un interval mai scurt.

---

<sup>34</sup> Printre eforturile Comisiei de a accelera contractarea se numără: trimiterea de scrisori către statele membre și discuții purtate cu agenții de implementare din statele membre în cadrul Rețelei practicienilor privind cooperarea europeană pentru dezvoltare (*Practitioners' Network for European Development Cooperation*), o platformă de coordonare formată din 15 agenții de implementare din statele membre.

<sup>35</sup> Articolul 3 din Regulamentul (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument care contribuie la stabilitate și pace.

<sup>36</sup> Raportul anual de activitate pe 2017 – Serviciul Instrumente de Politică Externă – Anexa 12 „Performance tables”, p. 139.

**Figura 4 – Execuția bugetului, situația la sfârșitul lunii august 2018**

*Sursa:* pe baza datelor prezentate de Comisia Europeană cu privire la stadiul punerii în aplicare la 31 august 2018, publicate pe site-ul Fondului fiduciar al UE pentru Africa. Toate cifrele sunt rotunjite.

42. În ceea ce privește punerea în aplicare a proiectelor, Fondul fiduciar al UE pentru Africa a avut doar un impact limitat în ceea ce privește accelerarea procesului, în comparație cu ajutorul tradițional pentru dezvoltare. Fondul fiduciar s-a confruntat cu provocări asemănătoare celor care există în cazul instrumentelor tradiționale. Acest lucru se reflectă și în nivelul scăzut al plăților (a se vedea **figura 4**), care, în cea mai mare parte (aproape 90 %), reprezintă plăți în avans sau vizează sprijin bugetar<sup>37</sup>. Potrivit Comisiei, mediul complex și dificil în care are loc intervenția Fondului fiduciar al UE pentru Africa este cea mai frecventă

<sup>37</sup> Sprijinul bugetar pentru Niger (proiectul 12) reprezintă 7 % din totalul fondurilor vărsate.

cauză a întârzierilor, deoarece, adesea, partenerii de implementare nu pot interveni în zonele afectate de conflicte.

43. Cu toate acestea, dat fiind contextul excepțional în care acționează Fondul fiduciar al UE pentru Africa, ar fi de așteptat, în mod rezonabil, din partea Comisiei, ca aceasta să evalueze în mod sistematic posibilitatea de a aplica măsuri accelerate și de a purta discuții în acest sens cu potențialii parteneri de implementare. O modalitate prin care demararea punerii în aplicare poate fi accelerată este de a se asigura eligibilitatea costurilor de pregătire a proiectului încă de la data aprobării acestuia (cu alte cuvinte, odată ce au fost stabilite condițiile esențiale pentru proiect și de la caz la caz). Într-adevăr, orientările Comisiei privind situațiile de urgență permit o astfel de abordare.

**Caseta 3 – Exemplu din Niger în care proiectele ar fi putut fi puse în aplicare mai rapid, dacă finanțarea ar fi fost autorizată imediat**

*Proiectul 10: Support for training and labour market integration for young people in the Agadez and Zinder regions (Sprijin pentru formarea și integrarea pe piața muncii a tinerilor din regiunile Agadez și Zinder)*

Comitetul operațional a aprobat proiectul la 18 aprilie 2016. Cu toate acestea, procesul de recrutare a coordonatorului acestui proiect nu a putut începe decât după semnarea contractului, care a avut loc în noiembrie 2016. Asigurarea eligibilității costurilor de pregătire a proiectului de îndată ce proiectul a fost aprobat ar fi diminuat consecințele procesului lung de recrutare și, prin urmare, ar fi redus din timpul necesar pentru începerea punerii în aplicare a proiectului.

44. Curtea a constatat că, în majoritatea cazurilor, fișele de acțiune înaintate spre aprobare comitetelor operaționale nu specificau momentul preconizat pentru demararea activităților proiectului, ci făceau mai degrabă trimitere la durata globală a proiectelor (variind între 12 și 60 de luni în cazul proiectelor examinate). Prin urmare, comitetele operaționale nu pot lua în considerare acest aspect atunci când aprobă proiecte și nici să prevadă alternative pentru a asigura lansarea mai rapidă a punerii în aplicare.

**Proiectele au început să obțină realizări, însă nu este încă operațional niciun sistem prin care să poată fi monitorizate rezultatele la nivelul diferitelor componente**

### Monitorizarea

45. În 2017, cele trei componente ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa au adoptat o platformă comună de monitorizare pentru toate proiectele, care conține cadrele logice ale acestora<sup>38</sup>, precum și țintele și valorile efective corespunzătoare fiecărui indicator specific. Comisia a înregistrat majoritatea țăntelor prevăzute pentru proiectele fondului fiduciar în acest sistem de monitorizare, însă nu sunt încă disponibile valori cu privire la rezultate. Nu toți partenerii de implementare sunt dispuși să introducă informații în platforma comună și pentru majoritatea nu există nicio obligație contractuală care să le impună acest lucru. Aceasta este o consecință a faptului că sistemul nu fusese încă dezvoltat și nici măcar prevăzut la momentul semnării contractelor, iar Comisia nu a inclus astfel de dispoziții în acordurile de finanțare.

46. La momentul auditului, Comisia avea elaborat un set de 19 indicatori agregați pentru această platformă de monitorizare, comuni tuturor celor trei componente. O parte dintre acești indicatori se suprapun însă, iar legătura dintre aceștia și indicatorii de nivel superior din cadrul global de rezultate al fondului fiduciar nu este întotdeauna clară (a se vedea **caseta 4**).

#### **Caseta 4 – Neajunsuri ale celor 19 indicatori agregați**

- Există o suprapunere potențială între indicatorii 2.3 (Numărul de persoane care beneficiază de asistență nutrițională) și 2.4 (Numărul de persoane care beneficiază de asistență privind securitatea alimentară). Definițiile ambilor indicatori includ formare cu privire la practici agricole.
- Indicatorii nu acoperă întreaga gamă de proiecte ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa (de exemplu, proiectul 6).
- Corelarea/cartografierea acestor indicatori comuni de realizare cu miile de indicatori de la nivel de proiect și apoi cu cadrul global de rezultate al fondului fiduciar, precum și cu prioritățile Planului de

<sup>38</sup> Descrierea proiectului în termeni de obiective, ținte și indicatori.

acțiune de la Valletta, este o sarcină foarte dificilă. Comitetul operațional pentru componenta privind Cornul Africii a decis, din proprie inițiativă, să externalizeze această sarcină unor experți tehnici.

47. Până în prezent, componenta pentru Sahel și Lacul Ciad a ales să utilizeze sistemul CAD (*Collect, Analyse and Disseminate* – Colectare, analiză și diseminare), în timp ce componenta pentru Cornul Africii utilizează sistemul MLS (*Monitoring and Learning System* – Sistemul de monitorizare și învățare). Componenta pentru Africa de Nord a luat măsuri în vederea instituirii propriului sistem de monitorizare și de evaluare. Multitudinea de sisteme de informare și de monitorizare indică faptul că nu există o prezentare globală și unică a rezultatelor obținute de Fondul fiduciar al UE pentru Africa în ansamblul său.

48. În plus, nu există o delimitare clară între responsabilitățile de monitorizare ale partenerilor de implementare și cele ale Comisiei sau ale delegațiilor Uniunii Europene. De exemplu, în cadrul unui proiect din Niger (proiectul 7), întregul buget al proiectului a fost cheltuit în 12 luni, în loc 36 de luni, astfel cum era prevăzut, și a vizat în principal un obiectiv comun urmărit totodată și de alți donatori (asistență directă pentru migranți). Celelalte două obiective, guvernanta și acțiunile legate de dezvoltare, au rămas în mare parte neabordate. Curtea a observat, de asemenea, un tipar al întârzierilor<sup>39</sup> în cadrul proiectelor legate de securitate, de gestionarea frontierelor și de domenii similare.

49. Până la momentul auditului, nu fusese publicat niciun raport de monitorizare axată pe rezultate<sup>40</sup> pentru niciunul dintre proiectele vizate de audit. Comisia a vizitat cel puțin o dată toate proiectele puse în aplicare în Niger, ceea ce a permis personalului acestora să urmărească implementarea lor. În Libia, din cauza situației dificile în ceea ce privește

---

<sup>39</sup> Proiectul 11, care a înregistrat o întârziere de 3,5 luni; proiectul 5, care a înregistrat o întârziere de 7 luni, și proiectul 4, un proiect prevăzut pentru o durată de doi ani, care necesită în prezent o prelungire pentru a obține principalele sale rezultate preconizate.

<sup>40</sup> Monitorizare axată pe rezultate. Sistemul de monitorizare axată pe rezultate a fost instituit de EuropeAid în anul 2000, cu scopul de a consolida monitorizarea, evaluarea și transparența ajutorului pentru dezvoltare și se bazează pe evaluări succinte, axate pe anumite aspecte și efectuate la fața locului de către experți externi. Acesta utilizează o metodologie consecventă și structurată, bazată pe cinci criterii: relevanță, eficiență, eficacitate, impactul potențial și sustenabilitatea probabilă.

securitatea, Comisia nu a putut să viziteze toate proiectele aflate în desfășurare. Cu toate acestea, Comisia examina posibilitatea introducerii unei monitorizări de către terți (și anume, contractarea monitorizării către părți locale). O parte esențială a monitorizării constă în verificarea periodică a proiectelor în raport cu cadrele lor logice. Majoritatea proiectelor auditate conțineau doar cadre logice provizorii, care urmau să fie finalizate după faza inițială a proiectului, adică numai după semnarea contractului relevant. În faza inițială, partenerii de implementare se consultă cu beneficiarii finali și identifică nevoile specifice ale populației sau ale administrației. În acord cu delegația Uniunii Europene, aceștia elaborează sau actualizează indicatorii și valorile-țintă. În opinia Comisiei, această abordare oferă o anumită flexibilitate într-un context dificil și permite colectarea de date care nu sunt disponibile într-o primă fază. Totuși, chiar și după actualizarea cadrelor logice, proiectele auditate nu dispuneau de ținte măsurabile și, prin urmare, obiectivele specifice continuau să nu fie de tip SMART<sup>41</sup> (a se vedea **caseta 5**).

**Caseta 5 – Exemple de obiective vagi în componenta pentru Sahel și Lacul Ciad**

Proiectul 8: „sprijinirea punerii în aplicare a unor măsuri structurale și pe termen scurt”.

Proiectul 9: „sprijin pentru gestionarea delegată a proiectelor”.

Proiectul 10: „îmbunătățirea coordonării acțiunilor educaționale”.

Proiectul 10: „îmbunătățirea capacității de inserție profesională a tinerilor”.

50. Utilitatea anumitor indicatori era limitată. Într-un proiect (proiectul 10), unul dintre indicatori era bazat pe decizia politică ulterioară a autorităților locale. Un astfel de indicator este slab, deoarece partenerii de implementare nu au nicio influență asupra acestor decizii și nu pot fi așadar trași la răspundere. De asemenea, Curtea a identificat indicatori bazați pe opiniile beneficiarilor (de exemplu, rezultatele unor sondaje), care au un caracter subiectiv și sunt dificil de verificat. În acest cadru au fost incluși și alți indicatori, deoarece partenerii de

---

<sup>41</sup> Precise, măsurabile, realizabile, relevante și delimitate în timp (*specific, measurable, achievable, relevant, timed*).



implementare îi utilizau pentru raportarea lor internă. Acest lucru sporește sarcina administrativă impusă Fondului fiduciar al UE pentru Africa.

51. O valoare de referință adecvată permite evaluarea progreselor înregistrate în raport cu nevoile globale, atât în termeni relativi, cât și în termeni absoluți. Valorile de referință erau un punct slab în toate cadrele logice pe care Curtea le-a analizat, chiar și în cele care fuseseră revizuite. În majoritatea cazurilor, valoarea de referință a unor indicatori specifici era zero sau era marcată ca „N/A”<sup>42</sup>, făcând imposibilă raportarea progresului în termeni relativi. Într-un caz, indicatorii nu aveau nicio valoare de referință, însă erau totuși măsurați<sup>43</sup>. Astfel de măsurători nu oferă informații utile privind progresele.

#### Realizările proiectelor în curs

52. La momentul auditului, proiectele finanțate de Fondul fiduciar al UE pentru Africa erau, în general, într-o fază incipientă de punere în aplicare, însă proiectele auditate din Libia și din Niger începuseră să obțină primele lor realizări (a se vedea **caseta 6** pentru mai multe exemple în acest sens). În Niger, echipa de audit a vizitat, printre alte proiecte, centrul de tranzit pentru migranți și unul dintre cele 15 observatoare pentru migrație înființate, situat în Agadez. De asemenea, au avut loc interviuri cu anchetatori din cadrul poliției implicați în dezmembrarea rețelelor de traficanți. În Libia, din motive de securitate, nu a fost posibilă vizitarea niciunuia dintre proiectele aflate în derulare.

---

<sup>42</sup> În cazul următoarelor proiecte: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 și 20.

<sup>43</sup> În cadrul proiectului 7, indicatorii furnizau cifre care indicau gradul de atingere a țintelor privind asistența acordată în centrele de tranzit și returnările voluntare asistate (de exemplu, 380 %, 415 %, 225 % etc.), dar fără o estimare inițială pentru a se putea realiza o comparație cu situația de referință.

#### **Caseta 6 – Exemple de realizări ale proiectelor în curs care au făcut obiectul auditului**

Conform rapoartelor de progres transmise de partenerii de implementare (validate de către Comisie), Curtea a observat următoarele exemple de realizări ale proiectelor:

##### Niger

Proiectul 7: s-au asigurat condiții de viață acceptabile pentru migranții din cadrul centrului de tranzit pentru migranți din Agadez (unul dintre cele patru existente în Niger). Peste 9 000 de migranți au trecut prin aceste centre în 2017;

Proiectul 8: s-au creat 15 observatoare pentru monitorizarea consecințelor locale ale migrației și pentru identificarea potențialelor acțiuni de atenuare;

Proiectul 11: în 2017, au fost dezmembrate 7 rețele naționale și 12 rețele internaționale de traficanți, datorită echipelor comune de anchetă din cadrul poliției.

##### Libia

Proiectul 19, în cadrul unuia dintre obiectivele sale:

- a acordat asistență unui număr de 4 709 migranți pentru returnarea voluntară;
- a oferit asistență umanitară unui număr de 19 605 migranți sub formă de produse alimentare și truse cu produse de igienă în diferite centre de detenție;
- a efectuat evaluări rapide ale nevoilor migranților și a oferit asistență medicală unui număr de peste 6 000 de migranți;
- unitatea de protecție a asigurat sprijin pentru locuințe unui număr de 929 de persoane (inclusiv femei însărcinate și copii neînsoțiți). Unitatea de cooperare tehnică a asigurat formare pentru 21 de funcționari publici în materie de evaluări ale situației privind respectarea drepturilor omului și ale vulnerabilității.

53. Potrivit cifrelor Frontex, numărul total de treceri ilegale ale frontierei UE de către migranți a atins un nivel maxim global în 2016, acesta înregistrând ulterior o scădere în 2017 (a se vedea **figura 5**). Fondul fiduciar al UE pentru Africa este unul dintre numeroasele instrumente – atât din UE, cât și din afara UE – care contribuie la îmbunătățirea cifrelor, la un nivel inegal între cele trei componente.

**Figura 5 – Trecheri ilegale ale frontierei UE de către migranți provenind din regiunile acoperite de Fondul fiduciar al UE pentru Africa**

|                                                  | 2014          | 2015           | 2016           | 2017           |
|--------------------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Sahel și Lacul Ciad                              | 42 601        | 65 297         | 114 814        | 76 889         |
| Africa de Nord                                   | 10 773        | 21 603         | 19 393         | 27 912         |
| Cornul Africii                                   | 46 536        | 70 875         | 42 850         | 17 984         |
| <b>Total Fondul fiduciar al UE pentru Africa</b> | <b>99 910</b> | <b>157 775</b> | <b>177 057</b> | <b>122 785</b> |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Frontex din 2014 până în 2017.

54. Raportul anual pe 2017 al Fondului fiduciar al UE pentru Africa nu raportează în mod exhaustiv cu privire la rezultatele obținute până în prezent, însă indică numărul de proiecte aprobate, fondurile cheltuite și exemple de realizări obținute. Deși raportul anual este un document unic, consolidat, raportarea nu este coerentă între cele trei componente. De exemplu, la capitolul 3 („Orientări strategice, implementare și rezultate”), raportul anual prezintă tabele care indică, pentru fiecare componentă, fondurile alocate între prioritățile sprijinite în cadrul componentei respective. Cu toate acestea, caracterul general al obiectivelor Fondului fiduciar al UE pentru Africa lasă o marjă importantă de apreciere în sarcina administratorilor fondului fiduciar atunci când aceștia iau decizii cu privire la clasificarea proiectelor. Din această cauză, fondurile alocate între diferitele priorități și componente sunt dificil de comparat.

## **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

55. În fața unor provocări semnificative, Fondul fiduciar al UE pentru Africa a fost creat ca fond fiduciar de urgență pentru a contribui la soluționarea crizelor în trei regiuni din Africa. Eforturile sale sunt canalizate totodată înspre atingerea unor obiective pe termen lung legate de stabilitate și de dezvoltare.

56. Curtea concluzionează că Fondul fiduciar al UE pentru Africa este un instrument flexibil, însă, având în vedere provocările fără precedent cu care se confruntă, el ar fi trebuit să fie astfel conceput încât să fie mai bine direcționat. Nu au fost definite crizele la care acesta ar trebui să răspundă (de exemplu, pe regiuni, pe țări, cauzele și impactul asupra stabilității). Deși caracterul general al obiectivelor fondului fiduciar oferă o anumită flexibilitate, acest

lucru a venit cu prețul lipsei unei strategii suficient de bine orientate pentru a putea coordona acțiunile la nivelul de ansamblu al celor trei componente și pentru a susține măsurarea și raportarea rezultatelor. În plus, orientările strategice furnizate administratorilor fondului fiduciar nu au fost elaborate până în prezent într-un mod foarte detaliat (a se vedea **punctele 15-19**).

57. Comisia nu a analizat în mod exhaustiv nevoile care trebuie abordate de fondul fiduciar și nici mijloacele pe care acesta le are la dispoziție. Acolo unde nevoile au fost identificate, Curtea a constatat că ele nu au fost cuantificate, la fel cum nu a fost definită nici o masă critică de finanțare. Mai mult, Curtea a constatat că punerea în comun a resurselor și a capacităților nu s-a realizat într-un mod optim și sistematic. În plus, nu fusese încă dezvoltat un mecanism adecvat dedicat desprinderii de învățăminte (a se vedea **punctele 20-24**).

#### **Recomandarea 1 – Ameliorarea calității obiectivelor Fondului fiduciar al UE pentru Africa**

Comisia ar trebui să propună Consiliului fondului fiduciar o revizuire a obiectivelor și a priorităților existente ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa, pentru ca acestea să fie mai precise și mai fezabile. Comisia ar trebui să ia în considerare provocările specifice celor trei componente și, în măsura posibilului, să includă niveluri-țintă și niveluri de referință. În cadrul acestui exercițiu, Comisia ar trebui să utilizeze, în special:

- (a) realizările instrumentelor de cercetare și colectare de date;
- (b) capacitățile tuturor donatorilor; și
- (c) un mecanism care să permită desprinderea de învățăminte la nivelul de ansamblu al fondului fiduciar.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2019.

58. Procedurile de selectare a proiectelor variază de la o componentă la alta. Curtea nu a identificat nicio evaluare documentată a propunerilor de proiecte care să fi fost efectuată pe baza unor criterii predefinite. Comitetele operaționale se constituiau, în principal, ca forumuri pentru aprobarea proiectelor, însă Curtea a constatat că informațiile transmise

acestora nu erau întotdeauna complete și nici nu erau comunicate cu suficient timp în avans pentru a permite luarea unor decizii bine pregătite (a se vedea **punctele 27-32**).

59. Avantajul comparativ al finanțării de proiecte prin intermediul Fondului fiduciar al UE pentru Africa nu era întotdeauna bine explicat, iar Curtea a identificat exemple de proiecte care răspund unor nevoi similare celor vizate de alte instrumente ale UE (a se vedea **punctele 33-38**).

### **Recomandarea 2 – Revizuirea procedurii de selecție a proiectelor**

Comisia ar trebui:

- (a) să stabilească criterii comune clare care să fie aplicate la nivelul tuturor componentelor și să documenteze evaluarea propunerilor de proiecte realizată în raport cu aceste criterii;
- (b) să pună la dispoziția comitetelor operaționale o listă cu propunerile primite care nu au fost dezvoltate într-o fișă de acțiune de către administratorul respectiv al fondului fiduciar, inclusiv motivele care au dus la respingerea propunerilor respective de către acesta;
- (c) să aducă la cunoștința comitetelor operaționale orice modificare substanțială a proiectelor deja aprobate (modificări legate de obiective, de buget sau de durată);
- (d) să introducă o secțiune specială în fișa de acțiune, în care să se demonstreze avantajul comparativ pe care îl prezintă susținerea proiectului prin intermediul Fondului fiduciar al UE pentru Africa în raport cu alte forme de sprijin din partea UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: mijlocul anului 2019.

60. Comparativ cu instrumentele tradiționale, Fondul fiduciar al UE pentru Africa prezenta avantajul unei demarări mai rapide a proiectelor. Acesta a reușit, în ansamblu, să accelereze semnarea contractelor și efectuarea plăților în avans, însă proiectele se confruntă cu provocări asemănătoare celor din cadrul instrumentelor tradiționale, care întârzie punerea lor în aplicare. Deși Fondul fiduciar al UE pentru Africa acționează într-un context

excepțional, Comisia nu a recurs pe deplin la măsuri accelerate. Astfel de măsuri ar putea facilita activitatea partenerilor de implementare și ar permite ca activitățile proiectelor să înceapă mai repede (a se vedea **punctele 39-44**).

### **Recomandarea 3 – Luarea unor măsuri în vederea accelerării punerii în aplicare**

Comisia ar trebui să identifice toate procedurile accelerate care pot fi aplicate în cazul Fondului fiduciar al UE pentru Africa și să intensifice utilizarea acestora în consultare cu potențiali parteneri de implementare acolo unde este cazul.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2019.

61. Fondul fiduciar al UE pentru Africa a adoptat un sistem comun de monitorizare, însă acesta nu este încă operațional, iar cele trei componente au utilizat până în prezent sisteme diferite de colectare a informațiilor legate de bugete, de monitorizare și de evaluare. Curtea a constatat că, de multe ori, obiectivele proiectului nu erau precise, măsurabile, realizabile, relevante și delimitate în timp (SMART), iar indicatorii utilizați în scopul măsurării performanței proiectelor nu erau însoțiți de valori de referință. Fondul fiduciar al UE pentru Africa a contribuit la efortul de reducere a numărului de migranți în situație neregulamentară care migrează din Africa în Europa, însă această contribuție nu poate fi măsurată în mod precis. Proiectele auditate se aflau într-o fază timpurie de punere în aplicare, dar începuseră să obțină realizări (a se vedea **punctele 45-53**).

### **Recomandarea 4 – Îmbunătățirea monitorizării Fondului fiduciar al UE pentru Africa.**

Comisia ar trebui:

- (a) să se asigure că sistemul comun de monitorizare este complet operațional;
- (b) să includă obiective SMART în cadrele logice ale proiectelor și să îmbunătățească calitatea indicatorilor prin stabilirea unor valori de referință și ținte cuantificate.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: mijlocul anului 2019.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina JAKOBSEN, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 16 octombrie 2018.

*Pentru Curtea de Conturi*

Klaus-Heiner LEHNE

*Președinte*

**ANEXA I****Contribuțiile din partea statelor membre ale UE și din partea altor donatori (angajamente și contribuții primite), situația la 31 august 2018**

Țările care s-au angajat să contribuie cu cel puțin 3 milioane de euro, asigurându-și drepturi de vot în Consiliul fondului fiduciar și în comitetele operaționale, sunt evidențiate cu gri.

| Țara                                    | Contribuții angajate<br>(euro) | Contribuții primite<br>(euro) |
|-----------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Austria                                 | 6 000 000                      | 6 000 000                     |
| Belgia                                  | 10 000 000                     | 9 000 000                     |
| Bulgaria                                | 550 000                        | 550 000                       |
| Croația                                 | 600 000                        | 600 000                       |
| Cipru                                   | 100 000                        | 100 000                       |
| Republica Cehă*                         | 10 411 624                     | 10 411 124                    |
| Danemarca                               | 20 045 876                     | 20 045 876                    |
| Estonia                                 | 1 450 000                      | 1 450 000                     |
| Finlanda                                | 5 000 000                      | 5 000 000                     |
| Franța                                  | 9 000 000                      | 9 000 000                     |
| Germania                                | 157 500 000                    | 139 500 000                   |
| Ungaria*                                | 9 450 000                      | 9 450 000                     |
| Irlanda                                 | 15 000 000                     | 2 600 000                     |
| Italia                                  | 110 000 000                    | 108 000 000                   |
| Letonia                                 | 300 000                        | 300 000                       |
| Lituania                                | 200 000                        | 200 000                       |
| Luxemburg                               | 3 100 000                      | 3 100 000                     |
| Malta                                   | 325 000                        | 175 000                       |
| Țările de Jos                           | 26 362 000                     | 23 362 000                    |
| Norvegia                                | 8 865 381                      | 8 865 381                     |
| Polonia*                                | 10 550 748                     | 10 550 748                    |
| Portugalia                              | 1 800 000                      | 1 800 000                     |
| România                                 | 100 000                        | 100 000                       |
| Slovacia*                               | 10 350 000                     | 10 350 000                    |
| Slovenia                                | 100 000                        | 100 000                       |
| Spania                                  | 9 000 000                      | 9 000 000                     |
| Suedia                                  | 3 000 000                      | 3 000 000                     |
| Elveția                                 | 4 100 000                      | 4 100 000                     |
| Regatul Unit                            | 6 000 000                      | 2 800 000                     |
| Grupul de la Vișegrad (CZ, HU, PL, SK)* | 35 000 000                     | 35 000 000                    |
| <b>Contribuția externă totală</b>       | <b>439 260 629</b>             | <b>409 510 629</b>            |

\*Contribuțiile individuale la angajamentul de 35 de milioane de euro asumat de Grupul de la Vișegrad sunt reflectate în cifrele corespunzătoare fiecăreia dintre țările respective.

Sursa: site-ul Fondului fiduciar al UE pentru Africa, găzduit de Comisia Europeană, *Financial resources*.



## Organismele de guvernare ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa și principalele responsabilități

### Principalele responsabilități

- Adoptarea și revizuirea strategiei
- Ajustarea sferei geografice
- Publicarea de orientări strategice
- Luarea deciziilor cu privire la amendamentele la acordul constitutiv

- Examinarea și aprobarea acțiunilor finanțate de fondul fiduciar
- Supervizarea punerii în aplicare
- Aprobarea raportului anual și a conturilor anuale

- Acționează în calitate de secretariat al Consiliului fondului fiduciar și al comitetelor operaționale
- Punerea în aplicare a acțiunilor (prin delegarea sarcinilor către partenerii de implementare)
- Elaborarea raportului anual și a rapoartelor financiare

### Organismele de guvernare ale Fondului fiduciar al UE pentru Africa

#### Consiliul fondului fiduciar

Președinte: DG DEVCO, directorul general asistat de SEAE și de alte servicii ale Comisiei  
 Membri: state membre ale UE și alți donatori (care contribuie cu cel puțin 3 milioane de euro)  
 Observatori: țări africane, organizații regionale, alte state membre ale UE

#### Comitetul operațional Sahel și Lacul Ciad (OpCom pentru Sahel și Lacul Ciad)

Președinte: DG DEVCO,  
director pentru Africa de Vest  
și Africa Centrală

#### Comitetul operațional Cornul Africii (OpCom pentru Cornul Africii)

Președinte: DG DEVCO, director  
pentru Africa de Est și de Sud

#### Comitetul operațional Nordul Africii (OpCom pentru Africa de Nord)

Președinte: DG NEAR, director  
pentru vecinătatea sudică

Administrator al fondului  
fiduciar, DG DEVCO

Administrator al fondului  
fiduciar, DG DEVCO

Administrator al fondului  
fiduciar, DG NEAR

Delegațiile Uniunii Europene în țările africane

**ANEXA III****Proiectele auditate din cadrul Fondului fiduciar al UE pentru Africa****Lista proiectelor**

|                                  |                       | Temele Fondului fiduciar al UE pentru Africa                                                                                                                                              |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
|----------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---|---|---|--------------------------------|--------------------------|-------------|-------|------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------|
|                                  |                       | 1                                                                                                                                                                                         | Oportunități economice și de ocupare a forței de muncă mai mari |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
|                                  |                       | 2                                                                                                                                                                                         | Consolidarea rezilienței                                        |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
|                                  |                       | 3                                                                                                                                                                                         | Îmbunătățirea gestionării migrației                             |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
|                                  |                       | 4                                                                                                                                                                                         | Îmbunătățirea guvernantei și a prevenirii conflictelor          |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| #                                | Număr de identificare | Titlu                                                                                                                                                                                     | Temă                                                            |   |   |   | Partener de implementare       | Buget (milioane de euro) |             |       | Durata acțiunii (luni) | Fișă de acțiune aprobată la         | Data semnării de către fondul fiduciar | Zile între aprobare și semnare |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           | 1                                                               | 2 | 3 | 4 |                                | Fondul fiduciar al UE    | Cofinanțare | Total |                        |                                     |                                        |                                |
| La nivelul tuturor componentelor |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| 1                                | REG-REG-01            | Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa                                                                                                 | X                                                               | X | X | X | Parteneri multipli             | 8,0                      |             | 8,0   | 60                     | 30.10.2016<br>Prin procedură scrisă | 25.9.2017                              | 330                            |
| 2                                | SAH-REG-02            | Technical Cooperation Facility                                                                                                                                                            | X                                                               | X | X | X | Parteneri multipli             | 5,0                      |             | 5,0   | 60                     | 14.1.2016                           | 4.11.2016                              | 295                            |
| Componenta Sahel și Lacul Ciad   |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| Proiect regional                 |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| 3                                | SAH-REG-01            | Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité                                                                                                  |                                                                 |   |   | X | ASM                            | 7,0                      |             | 7,0   | 24                     | 14.1.2016                           | 10.7.2016                              | 178                            |
| 4                                | SAH-REG-03            | Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)                                                                                      |                                                                 |   |   | X | Organizație internațională     | 5,0                      |             | 5,0   | 24                     | 18.4.2016                           | 18.5.2016                              | 30                             |
| 5                                | SAH-REG-04            | GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)                                                                                                           |                                                                 |   |   | X | ASM                            | 41,6                     |             | 41,6  | 46                     | 13.6.2016                           | 23.12.2016                             | 193                            |
| 6                                | SAH-REG-09            | La voix des jeunes du Sahel                                                                                                                                                               | X                                                               |   |   | X | ONG                            | 2,2                      | 0,3         | 2,5   | 12                     | 28.3.2017<br>Prin procedură scrisă  | 15.5.2017                              | 48                             |
| Proiect național: Niger          |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| 7                                | SAH-NE-01             | Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II                                                                                                                                   |                                                                 |   |   | X | Organizație internațională     | 7,0                      |             | 7,00  | 36                     | 14.1.2016                           | 1.8.2016                               | 200                            |
| 8                                | SAH-NE-02             | Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)                                                                                                         | X                                                               |   |   |   | ASM                            | 25,0                     |             | 25,0  | 36                     | 14.1.2016                           | 30.9.2016                              | 260                            |
| 9                                | SAH-NE-03             | Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez                                                                                                                | X                                                               | X |   |   | ASM                            | 30,0                     | 37,0        | 67,0  | 52                     | 18.4.2016                           | 20.9.2016                              | 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                                                               |   |   |   | ASM                            | 6,9                      | 18,4        | 25,3  | 36                     | 18.4.2016                           | 7.11.2016                              | 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 | ASM                            | 6,0                      |             | 6,0   | 36                     | 18.4.2016                           | 22.12.2016                             | 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 | X | X | ASM                            | 6,0                      |             |       |                        | 13.6.2016                           | 30.8.2016                              | 78                             |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | ASM                            | 4,0                      |             | 80,0  |                        |                                     | 19.12.2016                             | 189                            |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | Sprîjin bugetar                | 70,0                     |             |       |                        |                                     | 19.12.2016                             | 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 | Organizație internațională     | 15,0                     |             | 15,0  | 36                     | 14.12.2016                          | 11.4.2017                              | 118                            |
| 14                               | SAH-NE-08             | Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)                                                                                                                               | X                                                               |   |   | X | ONG                            | 1,1                      |             |       |                        | 14.12.2016                          | 14.1.2017                              | 31                             |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | ONG                            | 3,5                      |             | 8,0   | 18                     |                                     | 7.4.2017                               | 114                            |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | ONG                            | 2,7                      |             |       |                        |                                     | 20.2.2017                              | 68                             |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | Asistență tehnică              | 0,6                      |             |       |                        |                                     | 7.3.2017                               | 83                             |
| 15                               | SAH-NE-09             | Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa                                                                                                         | X                                                               |   |   |   | Organizație internațională     | 12,0                     | 1,0         | 13,0  | 36                     | 14.12.2016                          | 7.6.2017                               | 175                            |
| Componenta Africa de Nord        |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| Proiect regional                 |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| 16                               | NOA-REG-03            | Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities                                  |                                                                 |   |   | X | Organizație internațională     | 2,2                      |             |       |                        | 23.5.2017                           | 15.11.2017                             | 176                            |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | A se stabili                   | 2,0                      |             | 5,2   | 36                     |                                     | —                                      | —                              |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | A se stabili                   | 1,0                      |             |       |                        |                                     | —                                      | —                              |
| Proiect național: Libia          |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   |                                |                          |             |       |                        |                                     |                                        |                                |
| 17                               | NOA-LY-01             | Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya                                                                                                                 |                                                                 |   |   | X | ASM                            | 5,9                      | 1,0         | 6,0   | 30                     | 16.6.2016                           | 6.1.2017                               | 204                            |
| 18                               | NOA-LY-02             | Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya                                                                                     |                                                                 |   |   | X | A se stabili                   | 3,0                      |             |       |                        | 16.12.2016                          | —                                      | —                              |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | Organizație internațională (*) | 16,8                     |             |       | 36                     |                                     | 2.6.2017                               | 168                            |
| 19                               | NOA-LY-03             | Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development                                                                |                                                                 |   |   | X | Organizație internațională (*) |                          |             |       |                        | 12.4.2017<br>Prin procedură scrisă  | 2.6.2017                               | 51                             |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | Organizație internațională     |                          |             |       |                        |                                     | 22.5.2017                              | 40                             |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | Organizație internațională     | 38,0                     | 5,0         | 95,0  | 36                     |                                     | 31.5.2017                              | 49                             |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | Organizație internațională     |                          |             |       |                        |                                     | 9.6.2017                               | 58                             |
|                                  |                       |                                                                                                                                                                                           |                                                                 |   |   |   | Organizație internațională     | 13,0                     |             |       | 12                     |                                     | 12.6.2017                              | 61                             |
| 20                               | NOA-LY-04             | Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase                                                                                                              |                                                                 |   |   | X | Stat membru                    | 42,2                     | 4,1 (**)    | 46,3  | 36                     | 28.7.2017                           | 8.12.2017                              | 133                            |

(\*) Activitățile puse în aplicare de această organizație internațională în Libia au fost fuzionate într-un singur contract (NOA-LY-03-01), intitulat *Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities in Libya* (Protejarea migraților vulnerabili și stabilizarea comunităților în Libia).

(\*\*) Această sumă include o finanțare paralelă în valoare de 1,84 milioane de euro din Fondul pentru securitate internă al UE.

ASM înseamnă „agenție din stat membru”.

**Sursa:** Fondul fiduciar al UE pentru Africa.

## **RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE**

### **„FONDUL FIDUCIAR DE URGENȚĂ AL UNIUNII EUROPENE PENTRU AFRICA: FLEXIBIL, DAR LIPSIT DE O ORIENTARE CLARĂ”**

#### **SINTEZĂ**

III. Fondul fiduciar de urgență a fost conceput ca un instrument de implementare cu obiective flexibile, pentru a putea răspunde nevoilor și provocărilor emergente generate de crizele complexe, fiecare de natură diferită, care afectează cele trei regiuni.

IV. Comisia a avut informații relevante și le-a luat în considerare la formularea obiectivelor strategice ale Fondului fiduciar de urgență pentru Africa. Pentru fiecare obiectiv și domeniu de politică prioritar, evaluările nevoilor sunt prezentate în documentul de orientare strategică, cadrele operaționale regionale, cadrele operaționale specifice fiecărei țări și, într-o oarecare măsură, în procesele-verbale ale reuniunilor Consiliului.

Evaluările privind necesitățile sunt completate de analize pe țări pe care delegațiile UE le desfășoară periodic în parteneriat cu țările partenere și în consultare cu statele membre și societatea civilă.

V. Comisia nu consideră necesar să stabilească o listă de criterii generale și comune care să fie utilizate în evaluarea documentelor de acțiune, dar va lua măsuri pentru a se asigura că acestea explică în mod clar legătura dintre acțiunea propusă și obiectivele strategice definite.

Documentele de acțiune sunt identificate și dezvoltate printr-un proces cuprinzător și consultativ care implică mulți actori, atât la nivel central, cât și la nivel de țară.

VI. Comisia recunoaște necesitatea consolidării în continuare a anumitor caracteristici ale sistemului comun de monitorizare pentru Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa. Comisia ia măsuri pentru a include, pe cât posibil, obiectivele SMART în cadrul logic al proiectelor și pentru a îmbunătăți în continuare calitatea indicatorilor.

VII. Comisia consideră că Fondul fiduciar al UE poate avea un impact indirect asupra trecerilor ilegale de frontieră către Europa, alături de alte instrumente ale UE. Principalele sale obiective sunt, totuși, susținerea stabilității, salvarea și protecția persoanelor, crearea de oportunități economice și căi legale. În aproape trei ani, Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa a dat rezultate și a demonstrat că este un instrument de punere în aplicare rapid și eficient, care a facilitat dialogul cu țările partenere, a aplicat abordări inovatoare și a generat rezultate concrete prin punerea în comun a fondurilor și a expertizei unei varietăți de părți interesate.

VIII.

Prima liniuță: Comisia acceptă această recomandare.

A doua liniuță: Comisia acceptă parțial această recomandare.

A treia liniuță: Comisia acceptă această recomandare.

A patra liniuță: Comisia acceptă această recomandare.

#### **OBSERVAȚII**

16. Preambulul acordului constitutiv al Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa menționează în mod clar provocările interne și crizele parțial interconectate, care au afectat țările celor trei componente ale Fondului fiduciar. Acestea includ în primul rând crizele politice din Libia și Yemen, conflictele interne din Sudan și Sudanul de Sud, Mali și Nigeria (amenințarea Boko Haram) și o serie de atacuri teroriste care au adus întreaga regiune într-o situație de criză. Identificarea și raportarea aspectelor specifice ale fiecărei crize predominante în regiuni ar fi întârziat considerabil înființarea Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa în contextul unei situații de urgență.

17. Obiectivele Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa sunt destul de vaste în scopul de a răspunde nevoilor și provocărilor emergente generate de criza complexă, fiecare de natură diferită, care afectează cele trei regiuni.

Se intenționează actualizarea cadrului privind rezultatele fondului fiduciar pentru a reflecta natura evolutivă a Fondului fiduciar și pentru a defini mai bine obiectivul său general.

Cele trei componente operaționale lucrează pentru a identifica mai bine obiectivele specifice, țintele și valorile de referință. Activitatea Sistemului de monitorizare și învățare (MLS) atât pentru Cornul Africii, cât și pentru Sahel, în strânsă cooperare cu componenta privind monitorizarea și evaluarea pentru Africa de Nord, vizează îmbunătățirea sistemului general de monitorizare și evaluare pentru a raporta mai eficient având în vedere prioritățile stabilite.

### **Caseta 1 - Exemple de orientări generale oferite de Consiliul fondului fiduciar**

Ca urmare a concluziilor președintelui, la sfârșitul celei de a doua și a treia reuniuni ale Consiliului (care au avut loc, respectiv, în decembrie 2016 și iunie 2017), Comisia a prezentat o serie de priorități strategice pentru cele trei componente care au fost discutate pe larg cu membrii Comitetului și țările partenere, luând în considerare provocările/nevoile care prevalau la momentul respectiv. În plus, a patra reuniune a Consiliului din aprilie 2018 a convenit să se concentreze asupra unui set de șase criterii prioritare în dezvoltarea activităților viitoare pentru Cornul Africii și Sahel / Lacul Ciad, ținând seama și de nivelul resurselor disponibile pentru noi programe:

- returnarea și reintegrarea (OIM / UNHCR);
- gestionarea refugiaților (Cadrul cuprinzător de răspuns privind refugiații);
- finalizarea activității în ceea ce privește securizarea documentelor și a registrelor civile;
- măsuri anti-trafic;
- eforturi esențiale de stabilizare în Somalia, Sudan și Sudanul de Sud și în Sahel;
- Dialoguri privind migrația (Gambia, Etiopia etc.).

În ceea ce privește componenta Africa de Nord, Consiliul a confirmat că aceasta va continua să se concentreze asupra următoarelor aspecte:

- protecția migranților vulnerabili, returnarea voluntară asistată și reintegrarea durabilă și stabilizarea comunității (inclusiv prin sprijinirea municipalităților aflate de-a lungul rutelor de migrație);
- sprijinirea gestionării integrate a frontierelor;
- sprijinirea migrației și a mobilității forței de muncă;
- sprijinirea îmbunătățirii guvernantei în domeniul migrației.

19. Nu a fost necesară modificarea strategiei globale a Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa adoptată de Consiliu în noiembrie 2015. Comitetele operaționale discută în mod regulat prioritățile pentru perioada următoare care au fost incluse în procesul-verbal al OPCOM și utilizate ulterior de administratorii Fondului fiduciar pentru a ghida identificarea și formularea de noi acțiuni.

Componenta Africa de Nord raportează cu privire la toate acțiunile sale din cadrul Obiectivului strategic 3 ca rezultat al unei alegeri deliberate de abordare a provocărilor specifice din regiune legate de gestionarea și guvernanta în domeniul migrației. Se consideră că toate activitățile, inclusiv acțiunile individuale care par să se încadreze în alte obiective strategice, vizează și aduc beneficii migranților din regiuni și, în cele din urmă, abordează problemele legate de gestionarea migrației.

Componenta Africa de Nord are în vedere actualizarea cadrului operațional specific țării dezvoltat pentru Libia.

20. Comisia a avut informații relevante și le-a luat în considerare la formularea obiectivelor strategice ale Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa. Pentru fiecare domeniu de politică obiectiv și prioritar, evaluările nevoilor sunt prezentate în documentul de orientare strategică, cadrele operaționale regionale și, într-o oarecare măsură, în procesele-verbale ale reuniunilor Consiliului.

Evaluările privind necesitățile sunt completate de analize pe țări pe care delegațiile UE le realizează periodic în parteneriat cu țările partenere și în consultare cu statele membre și societatea civilă.

Amploarea, varietatea și caracterul evolutiv al activităților desfășurate în cadrul Fondului fiduciar nu permit calcularea proporției nevoilor globale abordate de fiecare proiect al Fondului fiduciar.

21. De la înființare, Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa a reușit să atragă resurse din mai multe surse de finanțare ale UE, precum și din statele membre ale UE și de la alți donatori.

Într-adevăr, Comisia calculează diferența de finanțare în evoluție a Fondului fiduciar de urgență pentru Africa pe baza surselor programelor, care sunt revizuite pornind de la nevoile și provocările în evoluție și a disponibilității resurselor în cadrul celor trei componente ale Fondului fiduciar. Comisia nu ar putea să acopere pe deplin nevoile din țările partenere cu resurse financiare existente sau viitoare.

22. Bazându-se pe experiența acumulată până în prezent în cadrul instrumentului de cercetare și colectare de date, începând din august 2018 au fost semnate 4 contracte aferente acestui instrument pentru componentele Sahel și Lacul Ciad, cu o sumă totală de peste 5 milioane EUR. Sunt prevăzute studii suplimentare care urmează să fie finanțate în cadrul liniei orientative actuale.

Componenta Africa de Nord, împreună cu componentele Sahel și Lacul Ciad, au semnat, în aprilie 2018, un contract transregional cu un consorțiu condus de Inițiativa globală împotriva criminalității organizate transnaționale, cu un accent special pe monitorizarea tendințelor traficului de migranți și a traficului de ființe umane în regiunile Sahara Mare și Maghreb. Partenerul de implementare a produs primul rezultat în iulie 2018.

23. Considerentul 18 din Acordul constitutiv (AC) indică într-adevăr că Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa va mobiliza resursele și expertiza donatorilor, inclusiv ale statelor membre ale UE, active în cele trei regiuni, pentru a elabora un răspuns european solid la crize și la provocările conexe. Drept urmare, cooperarea delegată cu statele membre UE a fost utilizată pe scară largă de către Comisie. Acordul constitutiv al Fondului fiduciar nu necesită totuși o analiză a capacităților și a expertizei fiecărui donator care operează în cele trei regiuni. Fondatorii fondurilor fiduciare, bazându-se pe activitatea depusă de delegații, evaluează temeinic capacitatea operațională, prezența pe teren și gradul de expertiză al partenerilor de implementare, inclusiv cu statele membre UE, la nivelul fiecărui proiect individual.

24. Întrucât implementarea programelor Fondului fiduciar a început între sfârșitul anului 2016 și sfârșitul anului 2017, rezultatele concrete au început să fie vizibile în 2017. În absența unui mecanism specific pentru întregul Fond fiduciar, „lecțiile învățate” sunt partajate în mod regulat cu partenerii de implementare prin întâlniri ad-hoc. Mecanismele de învățare în cadrul implementării proiectelor sunt implementate și finanțate în cadrul instrumentului de cercetare și colectare de date, al mecanismului pentru cooperare tehnică (TCF) și al MLS. Echipele Fondului fiduciar vor continua să colecteze cele mai bune practici rezultate din proiectele separate, inclusiv prin evaluări intermediare și finale, studii *ad hoc*, monitorizare axată pe rezultate (rapoarte ROM), care vor fi partajate.

25. Comisia împărtășește opinia conform căreia gestionarea riscurilor este un element esențial al Fondului fiduciar atât pentru Comisie, cât și pentru donatori. De asemenea, Comisia ia act de solicitarea adresată de două delegații la ultima reuniune a Comitetului referitoare la un cadru de evaluare a riscurilor pentru întregul Fond fiduciar. Pe baza activității efectuate până în prezent în acest domeniu, cele trei componente operaționale vor prezenta un cadru comun de evaluare a riscurilor în toamna anului 2018.

#### Răspuns comun la punctele 27-28:

Propunerile sunt identificate printr-un proces consultativ. Aceste consultări includ, de asemenea, guvernele naționale și o serie de părți interesate, inclusiv societatea civilă, autoritățile locale, precum și partenerii Fondului fiduciar, alți donatori, organizațiile internaționale și multilaterale prezente în țară sau regiune.

Pentru componenta Sahel și Lacul Ciad și Africa de Nord, procesul de selecție se bazează pe cadrele operaționale elaborate împreună cu delegațiile UE în consultare cu țările partenere și adoptate de comitetul operațional respectiv, precum și pe relevanța propunerilor împotriva acestor strategii.

În faza inițială, Fondul fiduciar de urgență pentru Africa trebuia să asigure mecanisme rapide de selecție pentru răspunsuri prompte și imediate la provocările legate de migrație și securitate, care necesită o expertiză specifică în probleme legate de migrație și în contextul unei urgențe.

29. Comisia nu consideră necesar să stabilească o listă de criterii generale și comune care să fie utilizate, deoarece Fondul fiduciar nu lucrează pe baza depunerii de propuneri. Comisia va lua măsuri pentru a se asigura că documentele de acțiune explică în mod clar legătura dintre acțiunea propusă și obiectivele strategice definite.

În ceea ce privește componenta Sahel și Lacul Ciad, deși evaluarea în raport cu criteriile de selecție incluse în cadrul operațional nu a fost documentată, procesul consultativ cu serviciile preconizate ale Comisiei, SEAE și delegațiile UE asigură faptul că acțiunile selectate sunt conforme cu aceste criterii.

30. Art. 6.3 litera (a) din acordul constitutiv indică faptul că Comitetul operațional este responsabil pentru aprobarea „acțiunilor care vor fi finanțate de fondul fiduciar”. Acordul constitutiv nu specifică dacă Comitetul operațional este chemat să examineze sau să revizuiască toate propunerile primite de la administratorii fondurilor fiduciare sau de la delegațiile UE.

Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa aplică un proces de luare a deciziilor, care, cu anumite excepții limitate, nu utilizează modalitatea de apel pentru propuneri de proiecte pentru a selecta proiectele, așa cum se întâmplă în cadrul unor mecanisme mai tradiționale. Ideile de proiect primite pe canale diferite sunt analizate și discutate la diferite niveluri, în cooperare cu delegațiile interesate, cu reprezentanții statelor membre și cu alte părți interesate, după caz.

Doar cele care sunt păstrate sunt elaborate în fișe de acțiune pentru a fi evaluate prin intermediul mecanismelor interne de revizuire și trimise Comitetului operațional pentru analiză și aprobare. Motivele respingerii ideilor de proiecte sunt, prin urmare, discutate neoficial cu agențiile de implementare respective.

31. Comisia este pe deplin conștientă de întârzierile ocazionate uneori la prezentarea de propuneri membrilor Comitetului operațional. Comisia și-a cerut scuze pentru astfel de întârzieri la reuniunile în cauză și s-a angajat să furnizeze documente, inclusiv fișele de acțiune, în conformitate cu normele și procedurile Comitetului operațional.

32. Ca și în cazul Cornului Africii, Sahel și Lacul Ciad vor informa și vor obține aprobarea următoarelor reuniuni ale OPCOM atunci când se va aduce o modificare substanțială unei fișe de acțiune aprobate.

În cazul componentei Africa de Nord nu au existat schimbări substanțiale. Membrii Comitetului operațional au fost notificați în mod corespunzător, în cadrul reuniunii Comitetului operațional, cu privire la modificările care nu erau de substanță.

33. Comisia subliniază faptul că coordonarea între servicii prin consultări formale și informale a fost și continuă să fie o parte importantă a fazei de selecție și formulare a proiectelor Fondului fiduciar.

Coordonarea cu alte servicii s-a îmbunătățit semnificativ, în special deoarece Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa a devenit un instrument-cheie pentru traducerea priorităților politice și pentru punerea în aplicare a activităților în contextul unei situații de urgență de-a lungul rutei centrale mediteraneene. Comisia și SEAE s-au angajat ulterior într-un dialog regulat și substanțial, inclusiv prin reuniuni săptămânale.

35. În primele etape ale Fondului fiduciar, o serie de acțiuni prezentate și aprobate de OPCOM au abordat nevoi similare cu alte instrumente ale UE (de exemplu, Programul indicativ național / Programul indicativ regional pentru Etiopia). S-a considerat că aceste acțiuni sunt pe deplin compatibile cu obiectivele Fondului fiduciar și că finanțarea lor în cadrul Fondului fiduciar ar accelera procesul de pregătire și implementarea acestora, creând astfel un avantaj comparativ puternic. Ca urmare, OPCOM a aprobat aceste acțiuni.

Din iulie 2017, Comisia utilizează un model standard atunci când propune Comitetului FED un transfer de fonduri FED către Fondul fiduciar. Acest model prezintă justificarea utilizării Fondului fiduciar ca mecanism de implementare.

## **Caseta 2 - Exemple de proiecte care abordează nevoi similare**

În ceea ce privește asistența de urgență, DG NEAR a luat notă de observațiile DG ECHO în timpul Grupului de sprijin pentru îmbunătățirea calității și ulterior. Observațiile privind tipul și modalitățile de intervenție au fost luate în considerare în faza de contractare pentru a respecta mandatele diferitelor instrumente. Cu toate acestea, în ceea ce privește obiectivul și beneficiarii vizați de proiect, în viziunea DG NEAR nu există o suprapunere. DG ECHO răspunde nevoilor umanitare ale populațiilor afectate de conflictul din Libia, pe baza vulnerabilității acestora, în timp ce Fondul fiduciar răspunde nevoilor de bază și de urgență ale migranților vulnerabili și refugiaților blocați în Libia și ale comunităților lor gazdă. Proiectul Fondului fiduciar răspunde unei lacune identificate în ceea ce privește protecția și îngrijirea sănătății pentru migranți și refugiați, în special pentru cei aflați în afara centrelor de detenție (în acel moment, niciun program nu viza aceste populații).

Cu privire la instrumentul care contribuie la stabilitate și pace, cele două proiecte menționate se referă la același tip de activități în aceleași locații. Proiectul Fondului fiduciar a fost menit să extindă proiectul IcSP, conceput ca un proiect-pilot. Bazându-se pe lecțiile învățate din acest proiect pilot, DG NEAR a încorporat și a extins activitățile într-un program mai amplu, care a început la 1 mai 2017. Componenta privind stabilizarea comunităților a fost prelungită și extinsă cu noi locații. Componenta privind stabilizarea comunităților a proiectului IcSP din sudul Libiei a fost inițial prevăzută să se încheie la 31 octombrie 2017 și, în cele din urmă, s-a prelungit până la 30 aprilie 2018. În ceea ce privește sprijinul acordat pentru returnările voluntare asistate, fondurile din cadrul proiectului IcSP erau deja epuizate la începerea proiectului EUTF.

37. Sub conducerea directorului general, DEVCO a înființat o serie de comitete de coordonare strategică pentru EIP, fonduri fiduciare și pentru programe implementate prin intermediul NIP și RIP. Unul dintre rolurile acestor comitete este asigurarea complementarității între diferitele instrumente.

38. Fondul fiduciar al UE pentru Africa completează și lucrează în sinergie cu alte instrumente politice, de politică și de dezvoltare.

Delegațiile UE au un rol principal în identificarea și formularea acțiunilor din cadrul Fondului fiduciar și sunt pe deplin informate cu privire la acțiunile finanțate de UE în curs și planificate, precum și la activitățile finanțate de alți donatori la nivel național.

Mai mult, procesele de coordonare prin consultări formale și informale bine stabilite între serviciile Comisiei asigură complementaritatea intervențiilor finanțate de EUTF.

39. Comisia apreciază observația Curții de Conturi potrivit căreia Fondul fiduciar al UE pentru Africa a permis accelerarea procedurilor în diferite faze (identificarea și formularea, contractarea și până la prima plată).

40. Comisia recunoaște că într-un număr limitat de cazuri care au avut loc în perioada inițială a Fondului fiduciar, propunerile adoptate de Comitetul operațional fuseseră identificate și/sau parțial formulate anterior în cadrul altor instrumente ale UE. Acest lucru s-a datorat necesității de a acționa rapid și de a oferi răspunsuri imediate la criza existentă în materie de migrație și securitate și la provocările critice care afectează țările partenere. Aceste proiecte identificate anterior în cadrul altor instrumente au fost conforme cu prioritățile Fondului fiduciar. Comisia se angajează să furnizeze în timp util Comitetului operațional documentele, inclusiv fișele de acțiune.

41. Reducerea întârzierilor și accelerarea implementării programelor Fondului fiduciar au reprezentat o provocare constantă și o prioritate de la înființarea Fondului fiduciar. Comisia a atras în mod repetat atenția agențiilor statelor membre asupra necesității de a reduce întârzierile, de a-și adapta procedurile interne și de a accelera ritmul de punere în aplicare. În plus, ar trebui să se țină cont că operațiunile Fondului fiduciar se desfășoară în medii complexe și fragile, care afectează adesea o implementare normală a activităților și induc discuții mai lungi cu partenerii de implementare.

Obiectivul de 4 luni pentru semnarea contractelor nu se aplică tuturor operațiunilor IcSP (adică perioada medie de contractare a tuturor operațiunilor IcSP este mai lungă și mai apropiată de Fondul fiduciar al UE pentru Africa), ci acelor operațiuni care intră sub incidența articolului 3. Aceste operațiuni nu sunt comparabile cu Fondul fiduciar al UE pentru Africa, deoarece se concentrează pe furnizarea unui răspuns pe termen scurt la criză, cu o durată standard de 1,5 ani. Fondul fiduciar al UE pentru Africa are un domeniu de aplicare mai diversificat și obiective mai ample decât doar reacția la criză, cu operațiuni care se extind de la 3 la 4 ani. Contractele din cadrul Fondului fiduciar al UE pentru Africa sunt, prin urmare, mai complexe și necesită investiții mai mari de efort și timp.

Cu toate acestea, se recunoaște că pot fi aduse îmbunătățiri în ceea ce privește viteza de implementare.

42. O rată a plăților în cadrul fondului fiduciar de 30 de zile față de 44 de zile în cadrul instrumentelor tradiționale nu ar trebui considerată drept „plăți întârziate”. De fapt, plățile sunt, în mod implicit, progresive. În 2016 și 2017, Fondul fiduciar al UE pentru Africa nu era la viteză de croazieră în ceea ce privește plățile, ci mai degrabă într-o fază inițială. Se preconizează că cifrele privind plățile vor crește în timpul anilor 3 și 4 din durata de viață a Fondului fiduciar al UE pentru Africa.

Este prea devreme pentru a formula concluzii cu privire la nivelul plăților din Fondul fiduciar al UE pentru Africa. În timp ce Curtea utilizează cifrele din 2017 în analiza lor, Fondul fiduciar al UE pentru Africa a început efectiv să aprobe programele în 2016.

În plus, nivelul plăților ar trebui evaluat în raport cu suma contractelor semnate, și nu cu programele aprobate. Din această perspectivă, nivelul plăților depășește 43% pentru perioada scurtă analizată.

43. Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa utilizează pe scară largă toate măsurile accelerate atunci când și în cazurile în care acest lucru este considerat relevant și justificat.



Argumentul privind eligibilitatea costurilor de la data aprobării proiectului nu poate fi aplicat în toate cazurile în mod nediscriminatoriu, deoarece ar putea ușor intra în conflict cu principiul bunei gestiuni financiare. Utilizarea finanțării retroactive și a altor excepții, în timp ce acestea sunt utilizate pe scară largă în cadrul Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa, nu poate fi aplicată fără discriminare, ci cu prudență, pe o bază *ad hoc*/de la caz la caz.

### **Caseta 3 - Exemplu din Niger în care proiectele ar fi putut fi puse în aplicare mai rapid, dacă finanțarea ar fi fost autorizată imediat**

Trebuie remarcat faptul că ritmul de implementare al proiectului menționat în Niger a fost amânat ca urmare a procesului de deconcentrare desfășurat în vara anului 2016, gestionarea proiectelor fiind transferată de la sediul central către Delegația UE în Niger.

44. Procesul de contractare depinde în mare măsură de viteza cu care partenerii de implementare pot furniza proiecte de contracte după adoptarea unui program. În plus, Comisia are obligația de a asigura controlul calității contractelor semnate. Ca urmare, Comisia nu este în măsură să informeze Comitetul operațional cu privire la data de începere preconizată la momentul adoptării programului.

45. Comisia recunoaște necesitatea îmbunătățirii în continuare a anumitor caracteristici ale sistemului de monitorizare pentru a face procesele existente mai puțin dificile și mai ușor de utilizat. A fost pusă în aplicare asistența tehnică menită să sprijine partenerii de implementare în îmbunătățirea cadrelor logice, colectarea de date și cartografierea indicatorilor în comparație cu indicatorii de realizare comuni și codificarea comună în platforma de raportare a Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa.

46. În al doilea trimestru al anului 2018 s-a convenit asupra unui set de 41 de indicatori de realizare comuni. Valorile actuale ale acestor indicatori, convenite pentru toate componentele, sunt deja disponibile pe platforma de raportare a Fondului fiduciar pentru Africa la nivel de decizie, astfel cum s-a raportat în primul raport trimestrial al MLS pentru Cornul Africii. Este necesar să se ia în considerare perioada de timp de la aprobarea programelor până la producerea primelor rezultate. Cu timpul, vor exista mai multe date disponibile pentru raportare, deoarece majoritatea proiectelor intră în faza de implementare. Așa cum este descris, agregarea valorilor codificate pe componente, în special pentru indicatorii comuni, facilitează o raportare colectivă pentru întregul Fond fiduciar de urgență al UE pentru Africa.

### **Caseta 4 - Neajunsuri ale celor 19 indicatori agregați**

În conformitate cu lista revizuită a celor 41 de indicatori de realizare comuni ai Fondului fiduciar al UE pentru Africa, indicatorul 2.3 (nutriție) ia în considerare numărul de persoane care beneficiază de tratament pentru boli de nutriție și/sau de sensibilizare la practici nutriționale îmbunătățite, inclusiv demonstrații de gătit; în timp ce indicatorul 2.4 (securitatea alimentară) ia în considerare numărul de persoane ale căror mijloace de trai și securitate alimentară au fost sprijinite prin intermediul sistemelor de protecție socială, prin formarea tehnică în domeniul practicilor agricole, prin sprijinirea producției agricole și prin dezvoltarea terenurilor.

- Extinderea indicatorilor de realizare comuni ai Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa de la 19 la 41 a fost menită să acopere cât mai mult posibil activitățile desfășurate în cadrul fondului. În pofida eforturilor noastre și a sferei de aplicare a programelor Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa, unele activități individuale rămân doar parțial acoperite.

- Exercițiul de cartografiere a indicatorilor de realizare comuni în comparație cu cadrul logic este realizat de către administratorii de programe în dialog cu partenerii de implementare și cu sprijinul acordat de Comisie în domeniul asistenței tehnice.

47. Armonizarea cadrelor M&E reprezintă o prioritate majoră pentru Comisie, care este abordată în prezent. Din acest motiv, Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa a elaborat o singură listă

comună de indicatori de realizare comuni pentru agregarea rezultatelor obținute. Sistemul global M&E oferă o imagine de ansamblu asupra rezultatelor obținute până în prezent.

În plus, componenta Sahel și Lacul Ciad și componenta Cornul Africii vor utiliza același contractor pentru MLS și, în timp ce componenta Africa de Nord utilizează un alt contractor, ambele entități vor fi în strânsă consultare și coordonare pentru a asigura un sistem de monitorizare și raportare coerent și armonizat care să poată furniza, de asemenea, concluzii utile pentru programele și direcția strategică viitoare.

48. Toate proiectele menționate de Curte au fost contractate în cadrul PAGODA (Acorduri de delegare evaluate în funcție de piloni în gestiune indirectă). Contextul deosebit de sensibil în ceea ce privește securitatea, gestionarea frontierelor și alte domenii similare necesită dialoguri intense cu părțile interesate implicate și explică întârzierile.

Cu privire la exemplul din Niger, realizările rapide din cadrul componentei migrației pot fi explicate prin nevoi mari și presante în acest domeniu, din cauza instabilității din Libia și a adoptării reglementărilor în Niger. Ulterior au fost realocate fonduri pentru a oferi un astfel de sprijin. Cele mai multe alte activități au fost finanțate de alți donatori sau de o inițiativă regională aferentă Fondului fiduciar de urgență („SURENT”), implementată de OIM.

49. Comisia recunoaște că sunt necesare îmbunătățiri suplimentare în vederea identificării obiectivelor specifice SMART. Într-adevăr, cele trei componente operaționale lucrează pentru a identifica mai bine obiectivele specifice și nivelurile de referință. Activitatea facilităților de cercetare va fi utilizată pentru a acoperi lacunele în ceea ce privește valorile de referință pentru măsurarea obiectivelor specifice.

Mai mult, una dintre sarcinile MLS este revizuirea cadrelor logice ale acțiunilor și verificarea necesității de revizuire a indicatorilor, a ținutelor sau a rezultatelor convenite propuse pentru a le face mai compatibile cu SMART, dacă este necesar.

Primele programe fiind aprobate în 2016 (cu excepția unui program), în 2017 au fost realizate doar 36 de examinări în vederea monitorizării axate pe rezultate (*Results-oriented monitoring* - ROM), iar pentru 2018 au fost prevăzute 38 de astfel de examinări.

În paralel, DG NEAR lucrează la instituirea unei monitorizări de către o terță parte pentru Libia, ca răspuns la riscurile generate de gestionarea la distanță a proiectelor implementate în această țară. EUDEL a comandat un studiu și a emis o serie de recomandări pe care Fondul fiduciar le utilizează în prezent pentru a-și stabili propriul cadru privind monitorizarea efectuată de terți. Fondul fiduciar al UE pentru Africa identifică, în prezent, părțile interesate cele mai potrivite pentru a efectua această monitorizare și cele mai în măsură să detașeze temporar personal competent pe teren.

Comisia dorește să sublinieze că componenta de monitorizare și evaluare pentru Africa de Nord, pusă în aplicare de Centrul Internațional pentru Dezvoltarea Politicilor de Migrație (ICMPD), revizuieste, de asemenea, rapoartele de proiect pentru a asigura indicatorii SMART.

50. Comisia își intensifică eforturile în vederea creșterii calității cadrelor logice ale Fondului fiduciar. Potențialul de includere a indicatorilor utilizați de partenerii de implementare pentru raportarea lor internă este evaluat în timpul formulării unei acțiuni și aceștia sunt incluși doar atunci când sunt relevanți și contribuie la îmbunătățirea calității monitorizării.

51. În majoritatea cazurilor, lipsa valorilor de referință poate fi justificată de urgența de a formula și aproba acțiunile Fondului fiduciar pentru a răspunde nevoilor specifice, precum și condițiile de pe teren, adesea marcate de lipsa de informații disponibile și fiabile. Cu toate acestea, în etapele inițiale, partenerii de implementare ar trebui să colecteze în continuare date privind valorile de referință și să analizeze situația de pe teren.

53. Fondul fiduciar poate avea un impact indirect asupra trecerilor ilegale de frontieră către Europa, împreună cu alte instrumente ale UE. Principalele sale obiective sunt, totuși, susținerea stabilității, salvarea și protecția persoanelor, crearea de oportunități economice și căi legale.

54. Raportul anual (RA) pe 2017 al Fondului fiduciar a furnizat, pentru fiecare componentă regională, o indicație cu privire la progresele realizate în 2017 și la o serie de rezultate preliminare obținute. Această ediție a RA nu a vizat să ofere o imagine de ansamblu a rezultatelor obținute de Fondul fiduciar de urgență pentru Africa în ansamblu, având în vedere că, la sfârșitul anului 2017, un număr mare de proiecte erau încă într-un stadiu incipient de punere în aplicare. Tabelele incluse în RA, pentru fiecare regiune, au aprobat programele în funcție de prioritățile cadrelor operaționale regionale și nu de obiectivul strategic al Fondului fiduciar, ceea ce înseamnă că fiecare componentă regională a fost raportată în funcție de prioritățile proprii. Comisia va lua în considerare revizuirea modelului următorului număr al RA pentru a ține seama de observațiile Curții.

## **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

56. Preambulul acordului constitutiv al Fondului fiduciar de urgență pentru Africa menționează în mod clar provocările interne și crizele care au afectat țările celor trei componente ale Fondului fiduciar. Acestea includ crizele politice din Libia și Yemen, conflictele interne din Sudan și Sudanul de Sud, Mali și Nigeria (Boko Haram) și o serie de atacuri teroriste. Aceste conflicte parțial interconectate au adus întreaga regiune într-o situație de criză. Comisia recunoaște că obiectivele Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa au fost menținute destul de flexibile, pentru a putea răspunde nevoilor și provocărilor apărute în cele trei regiuni, după cum este necesar.

57. Comisia a avut informații relevante și le-a luat în considerare la formularea obiectivelor strategice ale Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa. Pentru fiecare domeniu de politică obiectiv și prioritar, evaluările calitative ale nevoilor sunt prezentate în documentul de orientare strategică, cadrele operaționale regionale și, într-o oarecare măsură, în procesele-verbale ale reuniunilor Consiliului. Acestea sunt completate de analize pe țări pe care delegațiile UE le desfășoară periodic în parteneriat cu țările partenere și în consultare cu statele membre și societatea civilă.

Diferențele de finanțare sunt calculate pe baza surselor programelor, care sunt revizuite pornind de la nevoile și provocările în evoluție și a disponibilității resurselor în cele trei componente ale Fondului fiduciar. Comisia nu ar putea să acopere pe deplin nevoile din țările partenere cu resurse financiare existente sau viitoare.

De la înființare, Fondul fiduciar al UE pentru Africa a reușit să atragă resurse din mai multe surse de finanțare ale UE, precum și din statele membre UE și alți donatori.

### **Recomandarea 1 - Îmbunătățirea calității obiectivelor Fondului fiduciar al UE pentru Africa**

Comisia acceptă această recomandare.

Consiliul strategic al Fondului fiduciar de urgență pentru Africa a analizat, în cadrul fiecăreia dintre reuniunile sale, prioritățile strategice pentru a reflecta nevoile în evoluție, provocările emergente și contribuțiile primite de la diferiți actori, ținând cont și de disponibilitatea resurselor financiare. În aprilie 2018, Consiliul Strategic a convenit să se concentreze asupra a șase criterii prioritare pentru Cornul Africii, și Sahel și Lacul Ciad, astfel cum este indicat în procesul-verbal al reuniunii:

- returnarea și reintegrarea (OIM / UNHCR);
- gestionarea refugiaților (Cadrul cuprinzător de răspuns privind refugiații);
- finalizarea activității în ceea ce privește securizarea documentelor și a registrelor civile;
- măsuri anti-trafic;

- eforturi esențiale de stabilizare în Somalia, Sudan și Sudanul de Sud și în Sahel;
- dialoguri privind migrația (Gambia, Etiopia etc.).

În ceea ce privește componenta Africa de Nord, Consiliul a confirmat că aceasta va continua să se concentreze asupra următoarelor aspecte:

- protecția migranților vulnerabili, returnarea voluntară asistată și reintegrarea durabilă și stabilizarea comunității (inclusiv prin sprijinirea municipalităților aflate de-a lungul rutelor de migrație);
- sprijinirea gestionării integrate a frontierelor;
- sprijinirea migrației și mobilității forței de muncă;
- sprijinirea îmbunătățirii guvernantei în domeniul migrației.

Proiectele în curs și lacunele în materie de finanțare prezentate la reuniunea Comitetului din 21 septembrie 2018 au fost structurate în funcție de cele patru priorități menționate mai sus.

58. Fondul fiduciar de urgență pentru Africa nu funcționează pe baza propunerilor de proiecte depuse de parteneri externi. Administratorii Fondului fiduciar coordonează identificarea și formularea acțiunilor, ținând cont de orientările strategice convenite. Ideile de proiect primite pe canale diferite sunt analizate și discutate la diferite niveluri, în cooperare cu delegațiile UE interesate, cu reprezentanții statelor membre și cu părți interesate locale, după caz.

Doar ideile care sunt reținute sunt elaborate în fișe de acțiune pentru a fi evaluate prin intermediul mecanismelor interne de revizuire și trimise Comitetului operațional pentru analiză și aprobare.

Comisia își reiterează angajamentul de a oferi în timp util membrilor Comitetului operațional o documentație completă, care să le permită să ia decizii bine fondate.

59. În primele etape ale Fondului fiduciar, o serie de acțiuni prezentate și aprobate de OPCOM au abordat nevoi similare cu alte instrumente ale UE (de exemplu, Programul indicativ național / Programul indicativ regional pentru Etiopia). S-a considerat că aceste acțiuni erau pe deplin compatibile cu obiectivele Fondului fiduciar al UE pentru Africa și că finanțarea lor în cadrul fondului ar accelera procesul de pregătire și implementarea acestora, creând astfel un avantaj comparativ puternic. Ca urmare, OPCOM a aprobat aceste acțiuni.

În cazul particular al Libiei, Fondul fiduciar al UE pentru Africa s-a asigurat că nu au loc conflicte cu mandatul umanitar al ECHO și cu acțiunile în curs de desfășurare din cadrul IcSP, acoperind, în același timp, lacunele identificate în ceea ce privește protecția persoanelor vulnerabile.

Din iulie 2017, Comisia utilizează un model standard atunci când propune Comitetului FED un transfer de fonduri către Fondul fiduciar al UE pentru Africa. Acest model prezintă justificarea utilizării Fondului fiduciar ca mecanism de implementare.

## **Recomandarea 2 - Revizuirea procedurii de selecție a proiectelor**

Comisia nu acceptă recomandările 2(a) și 2(b), dar acceptă recomandările 2(c) și 2(d).

Comisia nu consideră că este necesară stabilirea unei liste de criterii generale și comune care să fie utilizate deoarece Fondul fiduciar nu lucrează pe baza depunerii de propuneri și Comisia va lua măsuri pentru a se asigura că documentele de acțiune explică în mod clar legătura dintre acțiunea propusă și obiectivele strategice definite.

După cum s-a indicat, acțiunile sunt identificate și dezvoltate de Comisie (administratorul Fondului fiduciar al UE pentru Africa) în documente de proiect printr-un proces consultativ care implică mulți actori la nivel central și la nivel național, în conformitate cu practicile comune ale Comisiei (de exemplu, comisiile ICD și FED).

Comitetele operaționale vor fi informate în viitor cu privire la toate modificările substanțiale ale proiectelor.

Comisia va revizui modelul fișei de acțiune pentru a include o secțiune care demonstrează avantajul comparativ al finanțării proiectului în cadrul fondului fiduciar față de alte instrumente de implementare.

60. Măsurile accelerate sunt aplicate pe scară largă în cadrul Fondului financiar al UE pentru Africa, iar Comisia va examina modul în care ar putea extinde utilizarea acestora.

### **Recomandarea 3 - Luarea unor măsuri în vederea accelerării punerii în aplicare**

Comisia acceptă această recomandare.

61. Comisia recunoaște necesitatea de a îmbunătăți în continuare sistemul comun de monitorizare. Un set de 41 de indicatori de realizare comuni a fost convenit în al doilea trimestru al anului 2018 și a fost pusă în aplicare o asistență tehnică menită să sprijine partenerii de implementare în ceea ce privește îmbunătățirea cadrelor logice, colectarea de date și cartografierea indicatorilor în raport cu indicatorii de realizare comuni.

Cele trei componente operaționale depun eforturi pentru a identifica mai bine obiectivele specifice și valorile de referință la nivel de proiect, inclusiv prin activitatea facilităților de cercetare.

### **Recomandarea 4 - Îmbunătățirea monitorizării Fondului fiduciar al UE pentru Africa**

Comisia acceptă această recomandare.

Comisia pune în aplicare un sistem de monitorizare complet operațional și comun pentru Fondul fiduciar al UE pentru Africa. Cu toate că păstrează flexibilitatea necesară, Comisia ia măsuri pentru a include, în măsura posibilului, obiectivele SMART în cadrul logic al proiectelor și pentru a îmbunătăți în continuare calitatea indicatorilor. În plus, în cadrul viitorului CFM, noul program propus „Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Instrumentului de vecinătate, dezvoltare și cooperare internațională” [COM (2018) 460] prevede o dispoziție specială, articolul 31, privind evaluarea, raportarea și monitorizarea.

| <b>Etapă</b>                                                                                      | <b>Data</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Adoptarea planului de audit / Demararea auditului                                                 | 28.11.2017  |
| Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport    | 30.7.2018   |
| Adoptarea raportului final după procedura contradictorie                                          | 16.10.2018  |
| Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice | 19.11.2018  |

PDF ISBN 978-92-847-1290-8 doi:10.2865/336633 QJ-AB-18-029-RO-N

HTML ISBN 978-92-847-1331-8 doi:10.2865/95980 QJ-AB-18-029-RO-Q

Fondul fiduciar de urgență al Uniunii Europene pentru stabilitate și pentru abordarea cauzelor profunde ale migrației neregulate și ale strămutărilor de persoane în Africa (denumit în continuare „Fondul fiduciar al UE pentru Africa”) urmărește să promoveze stabilitatea și să contribuie la o mai bună gestionare a migrației, abordând cauzele profunde ale destabilizării, ale strămutării forțate și ale migrației neregulate. Acest fond sprijină activități în 26 de țări din trei regiuni ale Africii: Sahel și Lacul Ciad, Cornul Africii și Africa de Nord. Auditul realizat de Curte a analizat dacă Fondul fiduciar al UE pentru Africa este bine conceput și bine implementat. Concluzia Curții este că acest fond este un instrument flexibil, însă, având în vedere provocările fără precedent cu care se confruntă, el ar fi trebuit să fie astfel conceput încât să fie mai bine direcționat. Comparativ cu instrumentele tradiționale, Fondul fiduciar al UE pentru Africa prezenta avantajul unei demarări mai rapide a proiectelor, însă se confrunta cu provocări asemănătoare celor din cadrul instrumentelor tradiționale, care întârzie punerea în aplicare a proiectelor. Proiectele auditate se aflau într-o fază timpurie de punere în aplicare, dar începuseră să obțină realizări.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

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

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

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