

Специален доклад

Извънреден доверителен фонд на Европейския съюз за Африка — гъвкав, но без достатъчна насоченост

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП, която е и докладващ член по одита. Тя беше подпомогната от Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет, и Kim Storup — аташе в кабинета; Beatrix Lesiewicz — главен ръководител; Emmanuel-Douglas Hellinakis — ръководител на задача; Laura Gores — аташе, Jiri Lang и Piotr Zych — одитори.



От ляво на дясно: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Акроними и съкращения	
Кратко изложение	I—VIII
Въведение	1—9
Относно доверителните фондове на ЕС	1—2
ИДФЕС за Африка	3—9
Обхват и подход на одита	10—13
Констатации и оценки	14—54
ИДФЕС за Африка е гъвкав инструмент, но като се имат предвид безпрецедентните предизвикателства, пред които е изправен, проектът за него би следвало да бъде по-добре насочен	14—25
ИДФЕС е гъвкав инструмент, но неговите цели са твърде общи за ефективно управление на дейностите и измерване на въздействието	15—19
Комисията не е анализирала задълбочено нуждите, нито средствата, с които разполага, за да отговори на тях	20—25
ИДФЕС за Африка е бърз инструмент, но при работата му продължават да се наблюдават слабости	26—54
Подборът на проекти е бърз, но не е изцяло последователен и ясен	27—44
Проектите са започнали да постигат конкретни резултати, но все още не функционира система за мониторинг на резултатите при различните компоненти	45—54
Закljučения и препоръки	55—61
Приложение I — Вноски на държавите членки на ЕС и други донори (поети ангажименти и получени вноски) до 31 август 2018 г.	
Приложение II — Управленски органи на ИДФЕС за Африка и основни отговорности	
Приложение III — Одитирани проекти по ИДФЕС за Африка	
Отговори на Комисията	

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

Африкански рог	Компонент/регион „Африкански рог“
ГД „Международно сътрудничество и развитие“	Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“
ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“	Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“
ДФ	Доверителен фонд
ДЧ	Държави членки на ЕС
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
ЕФР	Европейски фонд за развитие
ИДФЕС за Африка	Извънреден Доверителен фонд на ЕС за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка
Комисия	Европейска комисия
МИД	Механизъм за изследвания и данни
ОК	Оперативен комитет
ПВИ	План за външни инвестиции
ПРООН	Програма на ООН за развитие
Сахел и езерото Чад	Компонент/регион „Сахел и езерото Чад“
Северна Африка	Компонент/регион „Северна Африка“
УС	Учредително споразумение: документът за създаване на ИДФЕС за Африка
ФД	Фиш за дейността: документ, който съдържа цялата свързана информация за даден проект или програма
EUDEL	Делегация на ЕС
IcSP	Инструмент, допринасящ за стабилността и мира

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

- I. След януари 2013 г. Финансовият регламент, уреждащ бюджета на ЕС, дава възможност на Европейската комисия да създава и администрира доверителни фондове на Европейския съюз за външни действия. Това са доверителни фондове с участие на множество донори за спешни ситуации, действия след спешна ситуация или тематични действия.
- II. Извънредният доверителен фонд на Европейския съюз за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка (наричан по-нататък „ИДФЕС за Африка“) има за цел да насърчи стабилността и да спомогне за по-доброто управление на миграцията чрез преодоляване на първопричините за дестабилизацията, насилственото разселване и незаконната миграция. Той е договорен на срещата на високо равнище относно миграцията във Валета през ноември 2015 г. Фондът подпомага дейности в 26 държави в три региона на Африка (наричани по-нататък „компоненти“): Сахел и езерото Чад, Африканския рог и Северна Африка.
- III. Сметната палата провери дали ИДФЕС за Африка е бил планиран добре и дали се прилага ефективно. Заключение на Сметната палата е, че ИДФЕС за Африка е гъвкав инструмент, но като се имат предвид безпрецедентните предизвикателства, пред които е изправен, проектът за него би следвало да бъде по-конкретен. В сравнение с традиционните инструменти, той е по-бърз при стартирането на проекти. Като цяло фондът е успял да ускори подписването на договорите и извършването на авансови плащания. При проектите обаче се наблюдават проблеми, подобни на тези при проектите по традиционните инструменти, които забавят тяхното изпълнение.
- IV. Сметната палата установи, че целите на ИДФЕС за Африка са много общи. Това е позволило гъвкавост по отношение на адаптирането на подкрепата към различни и променящи се ситуации, но не е толкова полезно, когато става въпрос за управлението на дейностите в трите компонента и за измерването на въздействието. Комисията не е анализирала задълбочено и не е определила количествено нито нуждите, които да бъдат посрещнати от доверителния фонд, нито наличните средства.

Сметната палата също така установи, че стратегическите насоки, предоставени на ръководителите на трите компонента, не са достатъчно конкретни и че обединяването на ресурсите и капацитета на донорите все още не е достатъчно ефективно.

V. По отношение на изпълнението Сметната палата установи, че процедурите за подбор на проекти са различни за различните компоненти и че критериите за оценка на проектните предложения не са достатъчно ясни или документирани. Освен това сравнителното предимство на финансирането на проектите чрез ИДФЕС за Африка невинаги е добре обяснено.

VI. Въпреки че ИДФЕС за Африка е приел обща система за мониторинг, тя все още не функционира и трите компонента използват различни системи за мониторинг на резултатите. Сметната палата установи, че целите на проектите често не са SMART, а за показателите, използвани за измерване на резултатите от проектите, липсват базови стойности. Одитираните проекти бяха на ранен етап на изпълнение, но бяха започнали да генерират конкретни резултати.

VII. ДИДФЕС за Африка е допринесъл към усилията за намаляване на броя на нередовните мигранти, преминаващи от Африка в Европа, но този принос не може да бъде измерен с висока степен на точност.

VIII. Въз основа на извършения от Сметната палата одит тя прави редица препоръки, които следва да бъдат изпълнени възможно най-скоро, като се има предвид, че срокът на действие на ИДФЕС за Африка се очаква да приключи през 2020 г. Комисията следва:

- да повиши качеството на целите на ИДФЕС за Африка;
- да преразгледа процедурата за подбор на проекти;
- да предприеме мерки за ускоряване на изпълнението;
- да подобри мониторинга на ИДФЕС за Африка.

ВЪВЕДЕНИЕ

Относно доверителните фондове на ЕС

1. Доверителните фондове (ДФ), които са създадени с цел развитие в конкретна област и се финансират от вноски от един или повече донори, обикновено се управляват от международна организация като Световната банка или ООН. От 90-те години на миналия век насам ДФ все по-често се използват като средство за финансиране при международното сътрудничество. Те често се създават в отговор на кризисни ситуации, като например природни бедствия или конфликти.
2. След януари 2013 г. Финансовият регламент дава възможност на Комисията да създава доверителни фондове на Европейския съюз (ДФ на ЕС)¹. ДФ на ЕС се състоят от средства от бюджета на ЕС или от Европейския фонд за развитие (ЕФР), обединени с вноски от един или повече други донори, включително държави членки и държави донори извън ЕС. ДФ на ЕС за спешни ситуации или за действия след спешна ситуация могат да се прилагат пряко от Комисията или непряко чрез възлагане на задачите по изпълнението на бюджета на конкретни органи².

ИДФЕС за Африка

3. През 2014 г. броят на мигрантите, опитващи се да достигнат Европа през нейните южни граници, нарасна драстично, което беше предизвикано от нестабилността

¹ Член 187 от Финансовия регламент (Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1) осигурява правната рамка за учредяването на доверителните фондове на ЕС за външни дейности. Във Финансовия регламент от 2018 (Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1), влязъл в сила на 2.8.2018 г., както е предвидено в член 234.

² Член 58, параграф 1, буква в) от Финансовия регламент, понастоящем член 62, параграф 1, буква в) от Финансовия регламент от 2018.

в Сирия, Ирак, Либия, Еритрея и Афганистан, както и в регионите на Сахел и езерото Чад. Много мигранти от различни региони в Африка загубиха живота си докато прекосяваха Средиземно море в опит да достигнат Европа. Тези региони станаха център на външната политика на ЕС в областта на миграцията, особено след затварянето на т.нар. балкански маршрут през 2016 г. след споразумението между ЕС и Турция.

4. През април 2015 г. Европейският съвет реши да реагира на тази криза, като призова за провеждането на международна среща на високо равнище за обсъждане на въпросите на миграцията с африканските държави и други ключови държави. Срещата на високо равнище се проведе на 11 и 12 ноември 2015 г. във Валета (Малта). Тя доведе до обща декларация и план за действие, структурирани около 5 приоритетни области и 16 приоритетни инициативи. Освен това на 12 ноември 2015 г. 25 държави членки на ЕС, Норвегия, Швейцария и Европейската комисия подписаха Учредително споразумение³ за официалното създаване на Извънредния доверителен фонд на ЕС за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка (наричан по-нататък „ИДФЕС за Африка“), заедно със стратегията за него.

5. ИДФЕС за Африка е третият от общо четири ДФ⁴, управлявани до момента от Европейската комисия („Комисията“). Той подпомага 26 африкански държави⁵ в три региона (наричани за административни цели „компоненти“): Сахел и езерото Чад,

³ Учредителното споразумение е документ, изготвен от Европейската комисия, държави членки на ЕС, и други донори.

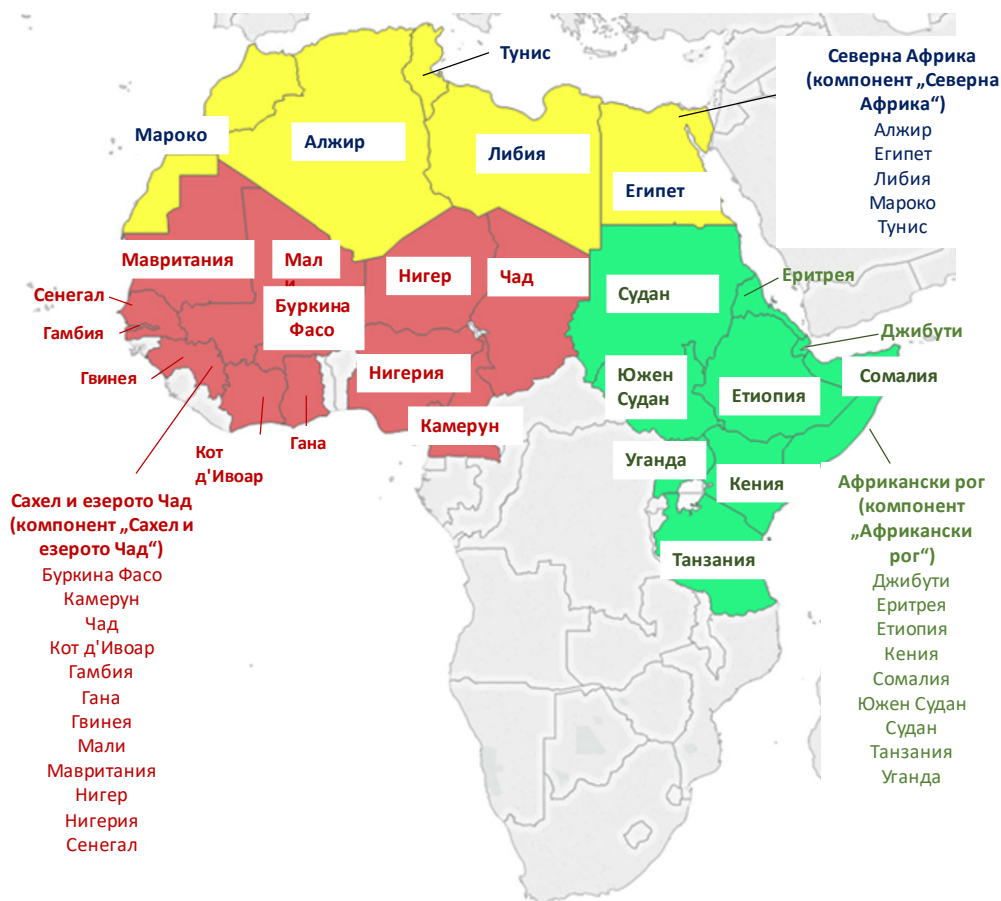
⁴ Другите фондове са: а) доверителният фонд „Беку“ за Централноафриканската република, създаден през юли 2014 г. за оказване на подкрепа за възстановяването на държавата и излизането ѝ от кризата; б) доверителният фонд „Мадад“, създаден през декември 2014 г. в отговор на кризата в Сирия; и в) доверителният фонд за Колумбия, учреден през 2016 г. за стабилизация след конфликти.

⁵ Първоначално ИДФЕС за Африка обхващаше 23 държави. На второто си заседание, проведено на 13.12.2016 г., управителният съвет на доверителния фонд реши да включи Гана, Гвинея и Кот д'Ивоар.

Африканския рог и Северна Африка. Държавите, обхванати от ДФ на ЕС, са показани на **фигура 1**.

Фигура 1 – Държави, обхванати от ИДФЕС за Африка

(Изписаните на картата имена и посочените граници не означават официално одобрение или признаване от страна на Европейския съюз.)



Източник: Европейска комисия, Годишен доклад относно Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка за 2017 г.

6. С учредителното споразумение за ИДФЕС за Африка се създават органите за контрол и управление:

- а) Управителен съвет на доверителния фонд, председателстван от Комисията (ГД „Международно сътрудничество и развитие“), подпомаган от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и други служби на Комисията. Той е съставен от представители на донорите (държави членки на ЕС, както и други държави, които са внесли поне 3 млн. евро), като Комисията действа от името на Европейския

съюз. До момента нито една африканска държава не е взела решение да участва в ИДФЕС за Африка като пълноправен член с право на глас. Донорите, които не са направили минималната вноска, участват като наблюдатели⁶ (вж. приложение I). Ако е уместно, представители на засегнатите държави и техните регионални организации също могат да бъдат поканени като наблюдатели. От 2017 г. Европейският парламент се ползва със статут на наблюдател. Управителният съвет на доверителния фонд предоставя стратегически насоки за използването на средствата;

- б) оперативен комитет за всеки компонент, който да разглежда и одобрява действията, финансирани от доверителния фонд. Той е съставен от представители на Комисията⁷, ЕСВД, както и от представители на донорите (държави членки на ЕС и други държави), които са внесли най-малко 3 млн. евро. Що се отнася до управителния съвет на доверителния фонд, донорите, които не са направили минималната вноска, държавите членки на ЕС, които не плащат вноски, заинтересовани държави и техните регионални организации могат да присъстват на заседанията като наблюдатели. Представителите на Европейския парламент нямат статут на наблюдатели на срещите на Оперативния комитет.
- в) управлението на доверителния фонд се осигурява от Комисията (доверител), която изпълнява функциите на секретариат на управителния съвет на доверителния фонд и на оперативните комитети. Тя отговаря за изпълнението на действията, финансирани от доверителния фонд, и делегира задачите по управлението на

⁶ Държавите членки на ЕС, които не са направили вноски в ИДФЕС за Африка, също могат да участват като наблюдатели.

⁷ Служители на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (която председателства оперативните комитети на компонентите „Сахел и езерото Чад“ и „Африканския рог“), ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (която председателства оперативния комитет на компонента „Северна Африка“), ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Миграция и вътрешни работи“ и служители по инструментите в областта на външната политика.

членове на своя персонал (ръководители на доверителния фонд) в съответствие с процедурния правилник (вж. приложение II).

7. Очаква се ИДФЕС за Африка да функционира от 2015 г. до края на 2020 г. Към края на август 2018 г. вноските в ИДФЕС за Африка възлизат на 4,09 млрд. евро. По-голямата част (3,6 млрд. евро, или 89 % от общия размер на вноските) се състои от трансфери от ЕФР и от бюджета на ЕС. Държавите членки на ЕС, заедно с Норвегия и Швейцария, са направили вноски в размер на 439 млн. евро (11 %). На фигура 2 е представено сравнение между вноските във всички доверителни фондове на ЕС.

Фигура 2 – Вноски от държави членки на ЕС и други донори в доверителните фондове на ЕС към 31 август 2018 г.

Доверителни фондове на ЕС			
Наименование	Общ размер на вноските (в млн. евро)	Вноски на държави членки и други донори (в млн. евро)	Вноски на държави членки и други донори като процент от общата сума
ИДФЕС за Африка	4 092	439	11 %
Доверителен фонд „Беку“ на ЕС	240	66	27 %
Доверителен фонд „Колумбия“ на ЕС	96	23	24 %
Доверителен фонд „Мадад“ на ЕС	1 571	152	10 %

Източник: Месечен доклад относно многогодишното изпълнение на доверителните фондове на ЕС към 31 август 2018 г., Европейска комисия, ГД „Бюджет“. Всички числени данни са закръглени.

8. При създаването си в края на 2015 г. ИДФЕС за Африка представлява 1,5 % от цялата официална помощ за развитие за държавите, които обхваща.

9. Поради различните видове спешни ситуации и трудните местни условия ИДФЕС за Африка включва дейности, които варират от спешна помощ до помощ за развитие.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

10. В своя одит на изпълнението Сметната палата провери дали ИДФЕС за Африка е бил планиран добре и дали се прилага добре. Одитът обхваща периода от неговото създаване в края на 2015 г. до края на февруари 2018 г. В първата част на настоящия доклад се разглежда как е планиран ИДФЕС за Африка (неговите цели, извършеният от Комисията анализ на нуждите и финансирането). Във втората част се разглеждат

конкретни аспекти на прилагането на ИДФЕС за Африка (процедурите за подбор на проекти, системата за мониторинг и конкретните резултати от одитираните проекти).

11. Сметната палата извърши одита в периода между ноември 2017 г. и март 2018 г. Нейната дейност включваше проверка на документи, като например програмни документи, доклади за напредъка, за мониторинга и за оценка на проекти, както и съответната документация за механизмите на доверителните фондове в международни организации (ООН и Световната банка). ЕСП извърши посещения на място в Нигер и в делегацията на ЕС в Либия⁸. Тя проведе интервюта със служители, отговарящи за ИДФЕС за Африка, в ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ЕСВД, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, както и със специалния представител на ЕС за Сахел, делегациите на ЕС за Нигер и Либия, редица донори на ИДФЕС за Африка⁹ и органи от африканските държави. Сметната палата взе предвид своята предишна свързана одитна дейност, както и дейността на Службата за вътрешен одит на Комисията.

12. Посетените държави бяха избрани от два компонента – „Сахел и езерото Чад“ и „Северна Африка“, където до момента са извършени по-голямата част от разходите по ИДФЕС за Африка. Държавите с най-голям размер разпределени средства в тези компоненти са Нигер и Либия. Сметната палата провери 20 текущи проекта в двете държави. В Нигер тя извърши посещения на седем от девет текущи проекта, но това не беше възможно за проектите в Либия поради положението със сигурността на място. Проверката на проектите беше използвана, за да подкрепи оценката на Сметната палата на планирането и текущото прилагане на ИДФЕС за Африка. Навсякъде

⁸ Делегацията на ЕС в Либия беше преместена в Тунис поради избухването на военни действия в края на 2014 г.

⁹ На всички участващи държави в ИДФЕС за Африка беше изпратен въпросник (от 28 отговориха 21). Бяха проведени отделни интервюта с представители на държавите членки, направили най-големи вноски в доверителния фонд (Германия и Италия), на държавите с проекти в Нигер и Либия (Франция и Люксембург) и на други избрани държави членки (като Белгия, Португалия и Швеция).

в настоящия доклад ЕСП използва цифровите препратки към проектите (както е посочено в приложение III).

13. Тъй като това е най-големият доверителен фонд на ЕС за момента, Сметната палата се зае с тази задача през 2018 г., така че информацията да бъде включена в предстоящата извършвана от Комисията средносрочна оценка на доверителния фонд.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

ИДФЕС за Африка е гъвкав инструмент, но като се имат предвид безпрецедентните предизвикателства, пред които е изправен, проектът за него би следвало да бъде по-добре насочен

14. В настоящата част Сметната палата разглежда начина, по който Комисията и държавите членки на ЕС, са планирали ИДФЕС за Африка. Сметната палата извърши оценка на стратегическите и оперативните цели на доверителния фонд, както и на анализа на нуждите, на който се основават интервенциите по него. Сметната палата разгледа и подхода на Комисията за обединяване на капацитета¹⁰ на донорите, активно действащи в регионите, както и дали съществува инструмент за извличане на поуки и рамка за управление на риска.

ИДФЕС е гъвкав инструмент, но неговите цели са твърде общи за ефективно управление на дейностите и измерване на въздействието

15. Комисията създаде доверителния фонд много бързо след срещата на високо равнище във Валета, проведена през ноември 2015 г., с две цели. На първо място, като извънреден инструмент целта му е преодоляване на кризи в регионите на Сахел

¹⁰ Съображение 18 от учредителното споразумение: Доверителният фонд постига целите си чрез обединяване на ресурсите и на капацитета за анализиране, идентифициране и осъществяване на дейностите, и по-специално тези на донорите, активно действащи в регионите. Целта е да се извлече полза от действащите инструменти и ноу-хау на Комисията и на държавите членки на ЕС, така че да се постигне солидна европейска реакция [...].

и езерото Чад, Африканския рог и Северна Африка. На второ място, основната му цел е преодоляване на първопричините за дестабилизацията, принудителното разселване и незаконната миграция, по-специално чрез насърчаване на устойчивостта, икономическите възможности, равните възможности, сигурността и развитието, и чрез справяне с нарушенията на правата на човека¹¹.

16. Като извънреден доверителен фонд ИДФЕС за Африка има за цел да осигури бърза, гъвкава и ефективна реакция¹² при спешни ситуации, произтичащи от кризите в три региона. Кризите, които той има за цел да преодолее, обаче не са ясно определени за всеки регион (напр. за всяка криза: причините, въздействието върху стабилността, връзките с други кризи, очакваната продължителност, най-неотложните нужди и прогнозните ресурси, необходими за посрещане на тези нужди).

17. Политическото задължение за осигуряване на бърза реакция на положението с миграцията е накарало ИДФЕС за Африка да стартира проектите бързо. Неговите цели се поддържат възможно най-общи, така че повечето действия да могат да се считат за допустими. Могат да се използват всички видове проекти за развитие (напр. продоволствие и хранене, сигурност, здравеопазване, образование, екологична устойчивост и др.) и методи за изпълнение (непряко управление, бюджетна подкрепа и др.) и те наистина се използват по ИДФЕС за Африка. Въпреки че именно това го превръща в гъвкав инструмент, то е за сметка на наличието на стратегия, която е достатъчно целенасочена, за да гарантира въздействие. Целите на доверителния фонд — от стратегическите¹³ до по-специфичните цели на регионално, национално или

¹¹ Член 2 („Цели на Доверителния фонд“) от Споразумението за създаване на ИДФЕС за Африка („учредителното споразумение“). Учредителното споразумение е документ, изготвен от Европейската комисия и участващите държави членки на ЕС.

¹² Решение на Комисията C(2015) 7293 от 20 октомври 2015 г. за създаване на Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка.

¹³ Те включват: а) по-големи икономически възможности и възможности за заетост, б) укрепване на устойчивостта на общностите; в) подобряване на управлението на миграцията в държавите на произход, на транзитно преминаване и на местоназначение, г) подобряване на управлението и предотвратяването на конфликти.

тематично равнище, и дори тези за конкретни приоритетни действия, нямат ясни целеви стойности и не могат да бъдат измерени.

18. Управителният съвет на доверителния фонд трябва да предоставя на ръководителите на доверителния фонд стратегически приоритети и насоки. До момента те са много общи и неясни (вж. **каре 1**).

Каре 1 — Примери за твърде общи насоки, предоставени от управителния съвет на доверителния фонд

На второто заседание на управителния съвет на доверителния фонд, проведено на 13 декември 2016 г., в едно от заключенията председателят отбелязва, че стратегическата рамка на ИДФЕС за Африка е широка и достатъчно ясна, за да остане в сила, като в нейния център са миграцията, стабилността и развитието. Предвид обаче наличните ресурси за 2017 г. и равнището на знанията и данните, Европейската комисия ще бъде по-избирателна за действията, които ще бъдат предложени на оперативния комитет, при пълно взаимодействие и взаимно допълване с другите инструменти на ЕС, включително Европейския план за външни инвестиции.

На третото заседание на управителния съвет на доверителния фонд, проведено на 30 юни 2017 г., заключението на председателя е:

- да се запази фокусът върху изпълнението чрез колективно ускоряване на операциите с участниците в изпълнението;
- да продължи да се прилага балансиран подход при разпределението на ресурсите между различните стратегически цели на ИДФЕС за Африка и стълбовете на плана за действие от Валета;
- да се прилага интегриран и координиран подход.

19. Въпреки постоянно променящите се обстоятелства на място, документът за стратегически насоки¹⁴, в който се определя цялостната стратегия за доверителния

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

фонд, не е актуализиран от 12 ноември 2015 г. насам; оперативните рамки за трите компонента също не са актуализирани след тяхното одобряване през 2016 г.¹⁵

Например компонентът „Северна Африка“ първоначално решава да се съсредоточи единствено върху стратегическа цел 3 („Подобряване на управлението на миграцията в държавите на произход, на транзитно преминаване и на местоназначение“), но ситуацията в региона налага включването и на проекти, свързани с другите стратегически цели. Въпреки че компонентът „Северна Африка“ адаптира подхода си на практика, стратегическите документи не са актуализирани. Това се отразява и на яснотата и съгласуваността на докладването (вж. **точка 53**).

Комисията не е анализираща задълбочено нуждите, нито средствата, с които разполага, за да отговори на тях

Количествено определяне на нуждите

20. В документа за стратегически насоки се посочва, че интервенциите по фонда ще стават на базата на интегриран и основан на данни подход. В проверената от Сметната палата документация открихме предимно текстови описания на условията и на някои съответни нужди. Комисията признава, че не е направен количествен анализ на нуждите и следователно липсват базови стойности¹⁶ за доверителния фонд като цяло. Сметната палата установи също така, че анализите на нуждите, извършени от партньорите по изпълнението в рамките на отделните проекти, често са били остойностени неправилно. Това ограничава способността на Комисията да докаже, че са определени правилните приоритети и че в крайна сметка одобрените действия са най-подходящи за тяхното изпълнение. Като се имат предвид предизвикателствата и заложения бюджет (3,3 млрд. евро в края на 2017 г.), възможността за измерване на резултатите от изпълнението е важен аспект на отчетността.

¹⁵ Оперативната рамка за трите компонента е одобрена на следните дати: „Сахел и езерото Чад“ (15.2.2016 г.), „Африкански рог“ (31.5.2016 г.), „Северна Африка“ (16.12.2016 г.).

¹⁶ По дефиниция базовите стойности са ясно определени отправни точки, от които започва изпълнението и се оценява подобрението.

21. Комисията не е направила оценка на общия размер на необходимите средства за постигане на поставените цели. Следователно тя не е определила „критичната маса“, необходима за финансиране на доверителния фонд. На 14 март 2018 г. във връзка с ИДФЕС за Африка Комисията обявява, че към този момент не достигат над 1 млрд. евро за важната работа, която предстои. Тази стойност е приблизителна оценка на сумата, необходима за финансиране на проектите, които са в процес на подготовка, а не на сумата, необходима за постигане на целите на доверителния фонд.

Обединяване на капацитета на донорите и на извлечените поуки

22. В документа за стратегически насоки се посочва, че един от принципите на интервенциите по доверителния фонд са задълбочените изследвания и анализи, които са от основно значение за разбиране на условията и за гарантиране на положително въздействие на интервенциите. За да постигне това, ИДФЕС за Африка трябва да разчита на изследователски структури, да мобилизира най-добрите налични партньори в областта на научните изследвания, да подобри познаването и разбирането на сложните първопричини за нестабилността, липсата на сигурност, незаконната миграция и принудителното разселване, техните причини и основни фактори. Към момента на одита на Сметната палата единствено компонентът „Африкански рог“ беше разработил функциониращ Механизъм за изследвания и данни, създаден през май 2016 г. За компонентите „Сахел и езерото Чад“ и „Северна Африка“ Комисията започна преговори за финансиране на трансрегионални договори за научни изследвания през февруари 2018 г., до който момент по-голямата част от средствата вече бяха одобрени.

23. Тъй като нито един донор не би могъл да се справи сам с предизвикателствата, пред които са изправени 26-те държави, обхванати от ИДФЕС за Африка, в съображенията на учредителното споразумение се подчертава, че доверителният фонд ще осъществява целите си чрез обединяване на ресурсите и възможностите, и по-специално тези на различните донори, опериращи в региона¹⁷. Ефективният подход за

¹⁷ Съображение 18 от учредителното споразумение.

тяхното обединяване изисква да бъде изготвен изчерпателен списък на опита и капацитета на всеки един от тях, за да могат те да се използват по възможно най-добрия и систематичен начин. Сметната палата обаче установи, че с такъв опис разполага единствено компонентът „Африкански рог“¹⁸.

24. Сметната палата също така установи, че за ИДФЕС за Африка като цяло не съществува механизъм за извлечени поуки¹⁹. Липсата на такъв механизъм възпрепятства последователното събиране на най-добри практики и планирането на корективни мерки за бъдещите действия. Въпреки че във фиша за дейността, в който се документира всяко проектно предложение, се съдържа раздел за извлечените поуки, той обикновено се ограничава до списък на предишните проекти или до описание на опита на партньора по изпълнението. Той може да е важен като критерий за подбор при избора на партньорите по изпълнението, но не представлява подходящо хранилище на данни за съхранение на извлечените поуки. Сметната палата откри примери за начина, по който извлечените поуки биха могли да се използват в нови проекти, само в изключително редки случаи.

Рамка за управление на риска

25. Друг важен елемент е наличието на подходяща рамка за управление на риска²⁰. Учредителното споразумение обаче не съдържа никакъв текст по отношение на този инструмент за управление. Освен това държавите членки, които участват

¹⁸ Механизмът за изследвания и данни за този компонент е извършил преглед на литературата, като е оценил състоянието на научните изследвания в областта на миграцията, разселването и конфликтите в Африканския рог, при което е взета предвид и структурата на субектите, които понастоящем работят по въпросите на миграцията и конфликтите в Африканския рог.

¹⁹ Под извлечени поуки обикновено се разбират обобщения въз основа на опита от оценките [...] на] силните или слабите страни при подготовката, планирането и изпълнението, които засягат резултатите и въздействието. Речник на основните термини за оценка и управление въз основа на резултатите, ОИСП, 2002 г.

²⁰ Във Финансовия регламент се посочва, че „доверителните фондове на Съюза носят [...] подобър контрол от страна на Съюза върху рисковете“ (член 187, параграф 3, буква б).

в доверителния фонд, са изложени на рискове (финансови, свързани с репутацията и др.) в същата степен, в каквата и Комисията. По време на първото заседание на управителния съвет на доверителния фонд²¹ две държави членки изрично поискаха специална рамка за оценка на риска. За момента обаче Комисията предпочита да използва системите за вътрешен контрол на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, вместо да създаде специална рамка за оценка на риска за ИДФЕС за Африка. За разлика от това, за доверителните фондове, управлявани от ООН и Световната банка, наличието на специална рамка за оценка на риска се счита за добра практика.

ИДФЕС за Африка е бърз инструмент, но при работата му продължават да се наблюдават слабости

26. В тази част Сметната палата разглежда аспектите на изпълнението на ИДФЕС за Африка. Тя извърши оценка на процедурите за подбор на проекти, информацията, предоставена на оперативните комитети, координацията между генералните дирекции на Комисията и между компонентите, допълняемостта с други инструменти на ЕС и бързината на процедурите. Освен това Сметната палата провери мониторинга и крайните резултати от текущи проекти, подпомагани от ИДФЕС за Африка.

Подборът на проекти е бърз, но не е изцяло последователен и ясен

Подбор на проекти за трите компонента

27. Що се отнася до подбора на проектите, компонентите „Северна Африка“ и „Сахел и езерото Чад“ подбират проектните предложения сред представените от потенциалните партньори по изпълнението, след консултация с различни заинтересовани страни. Ако дадено предложение съответства на приоритетите на компонента, ръководителят на доверителния фонд изготвя фиш за дейността (като се

²¹ На 4-тото заседание на управителния съвет на доверителния фонд, проведено през април 2018 г., още две държави посочват необходимостта от проверка на мониторинга на рисковете в различните проекти и допълнително подобряване на мониторинга и оценяването.

консултира с делегациите на ЕС). Фишът за дейността се представя на оперативния комитет за одобрение. При този подход ръководителите на доверителния фонд разчитат до голяма степен на анализа на нуждите, изготвен от партньорите по изпълнението в подкрепа на техните проектни предложения.

28. Компонентът „Африкански рог“ прилага подход „отгоре-надолу“, при който след консултация с делегациите на ЕС ръководителят на доверителния фонд анализира специфичните нужди, като използва за основа качествения анализ на Механизма за изследвания и данни (вж. точка 22) и консултациите на правителствено равнище в африканските държави. Въз основа на анализа на нуждите и на консултациите се изготвя фиш за дейността, който включва и потенциалните партньори по изпълнението и който се представя на оперативния комитет за одобрение. Този подход дава възможност за по-голяма насоченост върху приоритетите, определени от доверителния фонд, и върху установените нужди.

29. Компонентите „Северна Африка“ и „Африкански рог“ нямат документирани критерии за подбор на проектни предложения. Според Комисията вместо това те вземат под внимание значението на всяко предложение за регионалните или националните стратегии, както и специфичните познания и присъствие на място на потенциалните партньори по изпълнението. Единствено оперативната рамка на компонента „Сахел и езерото Чад“ включва критерии за подбор на действия²². Сметната палата обаче не откри никаква документирана оценка на проектните предложения спрямо тези критерии. Поради това Сметната палата не беше в състояние

²² Тези критерии са: действията а) да отговарят на двойната логика: предотвратяване на незаконната миграция и принудителното разселване и улесняване на по-доброто управление на миграцията или създаване на всеобхватен подход за стабилност, сигурност и устойчивост; б) да са съобразени с тематичния и географския обхват на всеки допринасящ финансов инструмент и неговия съответен регламент, особено по отношение на правилата за официалната помощ за развитие; в) да са съобразени с конкретните области на действие, определени в оперативната рамка; г) да допълват други действия на ЕС и на държавите членки в региона; д) да бъдат съгласувани с органите на бенефициента.

да прецени дали избраните проекти са били най-подходящи. Редица държави членки съжаляват за липсата на ясни критерии за подбор на проектите²³.

Информация, предоставяна на оперативните комитети

30. Разликата между традиционните механизми за изпълнение на ЕС и ИДФЕС за Африка е в съществуването на оперативни комитети и тяхната роля. В член 4, параграф 1, буква б) от учредителното споразумение се посочва, че се създава оперативен комитет, отговарящ по-конкретно за избора на действия, които ще бъдат финансирани от ИДФЕС за Африка. Оперативните комитети обаче виждат само тези предложения, които са развити във фишове за дейността. Те не получават информация за предложенията, които не са развити във фишове за дейността, точно както агенциите за изпълнение, чиито проекти не са избрани, не получават системно информация за основанията за отхвърляне на проектите. Това ограничава способността им да подобряват качеството на бъдещите предложения.

31. Въпреки че оперативните комитети не получават информация за всички получени предложения, те все пак имат различно работно натоварване във връзка с одобряването на проектите. Така например за заседанието на оперативния комитет на компонента „Сахел и езерото Чад“ от 14 декември 2016 г. са разпространени 28 фиша за дейността (674 страници), докато на заседанието си на 16 декември 2016 г. оперативният комитет на компонента „Северна Африка“ е трябвало да одобри само три фиша за дейността (62 страници). Проектната документация е разпространена със закъснение²⁴ (едва една календарна седмица преди датата, на която е трябвало да

²³ Протоколи от заседанията на оперативния комитет на компонент „Сахел и езерото Чад“ от 14.1.2016 г. и 18.4.2016 г.

²⁴ В член 7 от процедурния правилник на оперативния комитет се посочва, че документите за заседанието трябва по възможност да бъдат предоставени поне 15 дни преди датата на заседанието. Например в протокола от 5-ото заседание на оперативния комитет на компонента „Африкански рог“ от декември 2017 г. се посочва: Оперативният комитет отбелязва дълбоката си загриженост относно забавеното разпространение на документацията за заседанието... Занапред документацията следва да бъде изпращана много преди датата на заседанието (три седмици).

бъде одобрена), което оставя ограничено време на представителите на държавите членки и на африканските държави да ѝ направят подходяща проверка.

32. В учредителното споразумение се посочва²⁵, че ако настъпи съществена промяна в характера или целите на дадено действие, която се налага след неговото одобрение, ръководителят на доверителния фонд трябва да представи променения фиш за дейността на оперативния комитет за одобрение преди изпълнението му. Въпреки че оперативният комитет на компонента „Африкански рог“ е бил уведомен за промени в проектите, това не е било направено за оперативния комитет на компонента „Сахел и езерото Чад“²⁶. Сметната палата не установи подобни случаи по отношение на компонента „Северна Африка“.

Координация и допълняемост

33. На етапа на подбор е от съществено значение различните генерални дирекции на Комисията да се координират. За да гарантира това, Комисията е създавала вътрешни механизми и подробни работни споразумения между ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ЕСВД, ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“. Тези служби редовно участват във вътрешни срещи за проверка на качеството (като част от групата за поддържане на качеството) с цел оценка на проектите преди те да бъдат представени за одобрение. Въпреки тези усилия съществуват още възможности за подобряване на координацията.

34. Естеството на нуждите, установени в Африка, е такова, че те често изискват реакция от повече от един компонент, например между „Сахел“ и „Северна Африка“.

²⁵ Член 6, параграф 6, алинея 5.

²⁶ На първото заседание на оперативния комитет през януари 2016 г. е приет проект № 8 в Нигер. На етапа на подготовка/преговори агенциите на държавите членки предлагат да променят целите на действието. В резултат на това описанието на действието, подписано през септември 2016 г., се различава значително от фиша за дейността, приет от оперативния комитет. Оперативният комитет на компонента „Сахел и езерото Чад“ не е уведомен за тази промяна.

В член 3, параграф 1 от процедурния правилник на оперативния комитет се посочва, че оперативните комитети заседават в съвместни сесии с цел разглеждане на въпроси от общ интерес, ако това е необходимо. На практика заседанията на оперативните комитети обикновено са отделни за всеки компонент и до този момент е имало само две съвместни сесии на оперативните комитети²⁷. На третото си заседание през юни 2017 г. управителният съвет на доверителния фонд реши да засили фокуса върху подбора на програми, попадащи в обхвата на няколко компонента. Въпреки този акцент върху сътрудничеството между различните компоненти обаче са одобрени едва четири такива програми (от общо 143)²⁸.

35. При подбора на проекти оперативните комитети се нуждаят също така от достатъчно информация, за да оценят допълняемостта на действията на доверителния фонд, т.е. да проверят дали те не се припокриват с други инструменти на ЕС или не ги дублират и да установят възможните полезни взаимодействия. В документа за стратегически насоки са предвидени допълнителни изисквания, за да се гарантира, че ИДФЕС за Африка допълва други инструменти на ЕС. Едно от тези изисквания е да се финансират само дейности, които още не са включени в национална или регионална индикативна програма. Сметната палата обаче откри два проекта в компонента „Африкански рог“ (които не са част от извадката на Сметната палата), които първоначално са били част от регионална индикативна програма и след трансфер на финансови средства са преминали към доверителния фонд.

36. Въпреки усилията за координация на Комисията, Сметната палата установи и примери за проекти, избрани от ИДФЕС за Африка, с които се посрещат нужди, сходни с тези по други финансирани от ЕС дейности, като по този начин се създава риск

²⁷ Тези заседания са се състояли на 16.12.2015 г. и 26.2.2018 г.

²⁸ Две от тях са Механизмът за изследвания и данни и Механизмът за техническо сътрудничество.

от дублиране на други форми на подкрепа от страна на ЕС²⁹. Комисията не се е обосновала защо тези проекти се финансират чрез ИДФЕС за Африка, а не чрез други инструменти³⁰. В **каре 2** са представени примери за проекти, с които се посрещат сходни нужди, въпреки усилията за координация.

Каре 2 — Примери за проекти, с които се посрещат сходни нужди

Спешна помощ

За да се гарантира координацията между ИДФЕС за Африка и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, са създадени работни договорености. По време на заседание на групата за поддържане на качеството относно *Укрепване на защитата и устойчивостта на разселените лица в Либия* (проект 17) ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ предупреждава, че „предложението попада в обхвата на традиционна интервенция на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и ще се припокрива сериозно със съществуващите инициативи, ако бъде финансирано“. Въпреки тези забележки, във фиша за дейността, представен на оперативния комитет за одобрение, Комисията не пояснява защо този проект следва да бъде финансиран чрез ИДФЕС за Африка.

Инструмент, допринасящ за стабилността и мира

Сметната палата откри два проекта (един, финансиран от Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, и един, финансиран от ИДФЕС за Африка), насочени към хуманитарното връщане на мигранти от Либия в техните държави на произход. И двата проекта подпомагат дейности в областта на стабилизацията на общностите, и двата са възложени на един и същи партньор по изпълнението, като периодът им на изпълнение също съвпада частично. Освен

²⁹ В член 187, параграф 3, буква б) от Финансовия регламент се посочва, че доверителни фондове на ЕС „не следва да се създават, ако само дублират други действащи канали за финансиране или сходни инструменти, без да добавят нищо ново“.

³⁰ Това изискване е предвидено в раздел 2 от документа за стратегически насоки относно допълняемостта (стр. 11): Доверителният фонд ще запълни липсите както в географско, така и в тематично отношение, които не са обхванати от други средства или от други партньори в областта на развитието (включително държави членки на ЕС). Това трябва да бъде посочено за всеки одобрен проект [...].

това и двата включват определени дейности, като например работа за възстановяване и подкрепа за социално сближаване и се осъществяват в едни и същи градове — Sabha и Qatroun.

37. В допълнение Комисията наскоро е създала План за външни инвестиции (ПВИ), чиято цел е да се работи за отстраняването на „конкретните социално-икономически първопричини за миграцията и се насърчава трайната реинтеграция на мигрантите, завръщащи се в техните държави на произход, а също така се укрепват транзитните и приемащите общности“³¹. Управителният съвет на доверителния фонд подчертава необходимостта да се гарантира допълняемост с други инструменти, като например бъдещия ПВИ, механизмите за смесено финансиране и т.н. Сметната палата обаче не откри никакви документи относно начина, по който трябва да се осъществи координацията между ИДФЕС за Африка и ПВИ, или относно предприетите мерки за постигане на максимална допълняемост между избраните действия по двата инструмента.

38. Примерите по-горе показват, че ИДФЕС за Африка не е приложил достатъчно ясно разделение на работата между фонда и другите инструменти или между интервенцията на ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“. По отношение на Либия Комисията подготвя матрица на интервенциите за сектора на здравеопазването, но това не е стандартна практика за другите държави и сектори. Ако бъде използван във всички сектори, такъв документ ще улесни процеса на проверка на качеството при подбора на проекти и ще увеличи максимално допълняемостта на действията на място.

³¹ Регламент 2017/1601 на Европейския парламент и на Съвета от 26 септември 2017 година за създаване на Европейски фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), гаранция от ЕФУР и Гаранционен фонд на ЕФУР, член 3 „Предназначение“.

Бързина на процедурите

39. Бързият подбор на проекти³² е бил един от начините, по които се е очаквало ИДФЕС за Африка да осигури добавена стойност. Това е оказало натиск върху Комисията да ускори процедурите и бързо да подбира проектите за финансиране. Анализът на Сметната палата показва, че подборът на проекти по линия на ИДФЕС за Африка наистина е по-бърз в сравнение с традиционните инструменти на ЕС³³. Доверителният фонд дава възможност да се ускорят различните етапи, намалявайки необходимото време от определянето и формулирането до сключването на договор и до извършването на първото плащане (вж. **фигура 3**). Всички страни, с които бяха проведени интервюта по време на настоящия одит, приветстват бързината, с която доверителният фонд е успял да разработи проектите, както и неговата бърза реакция на най-различни неотложни нужди.

Фигура 3 – Индикативно сравнение на бързината на процедурите

Етап	Определяне	ИДФЕС за Африка, всички компоненти (в дни)	Бюджет на ЕС и ЕФР (в дни)	Спестено време, средно (в дни)
1. Определяне/формулиране	Среден брой дни от Групата за поддържане на качеството до одобряването от оперативните комитети или от комитета на ЕФР/ИСР	33	133	100
2. Сключване на договори	Среден брой дни от одобряването от оперативните комитети или от комитета на ЕФР/ЕИС/ИСР до подписването на договор	270	423	153
3. Първо плащане	Среден брой дни между подписването на договор и разрешението за първо плащане	30	42	12

40. Следва обаче да се отбележи, че няколко проекта по ИДФЕС за Африка първоначално са били определени по други инструменти на ЕС и по-късно са били включени към доверителния фонд. В някои случаи допълнителната бързина е била

³² В съображение 10 от Решение С (2015) 7293 на Комисията от 20 октомври 2015 г. се посочва: „Доверителният фонд ще [...] предостави на ЕС и на неговите държави членки бърз и гъвкав инструмент за постигане на незабавни и конкретни резултати в чувствителни и бързо променящи се ситуации на нестабилност“.

³³ Под „традиционни инструменти за развитие“ Сметната палата има предвид Европейския фонд за развитие и инструментите по бюджета на ЕС, които могат да финансират дейности в 26-те африкански държави, обхванати от ИДФЕС за Африка, а именно Европейския инструмент за съседство и Инструмента за сътрудничество за развитие.

постигната за сметка на осигуряването на достатъчно време на оперативните комитети за задълбочена оценка на предложенията, преди да одобрят проектите по доверителния фонд (вж. **точка 31**).

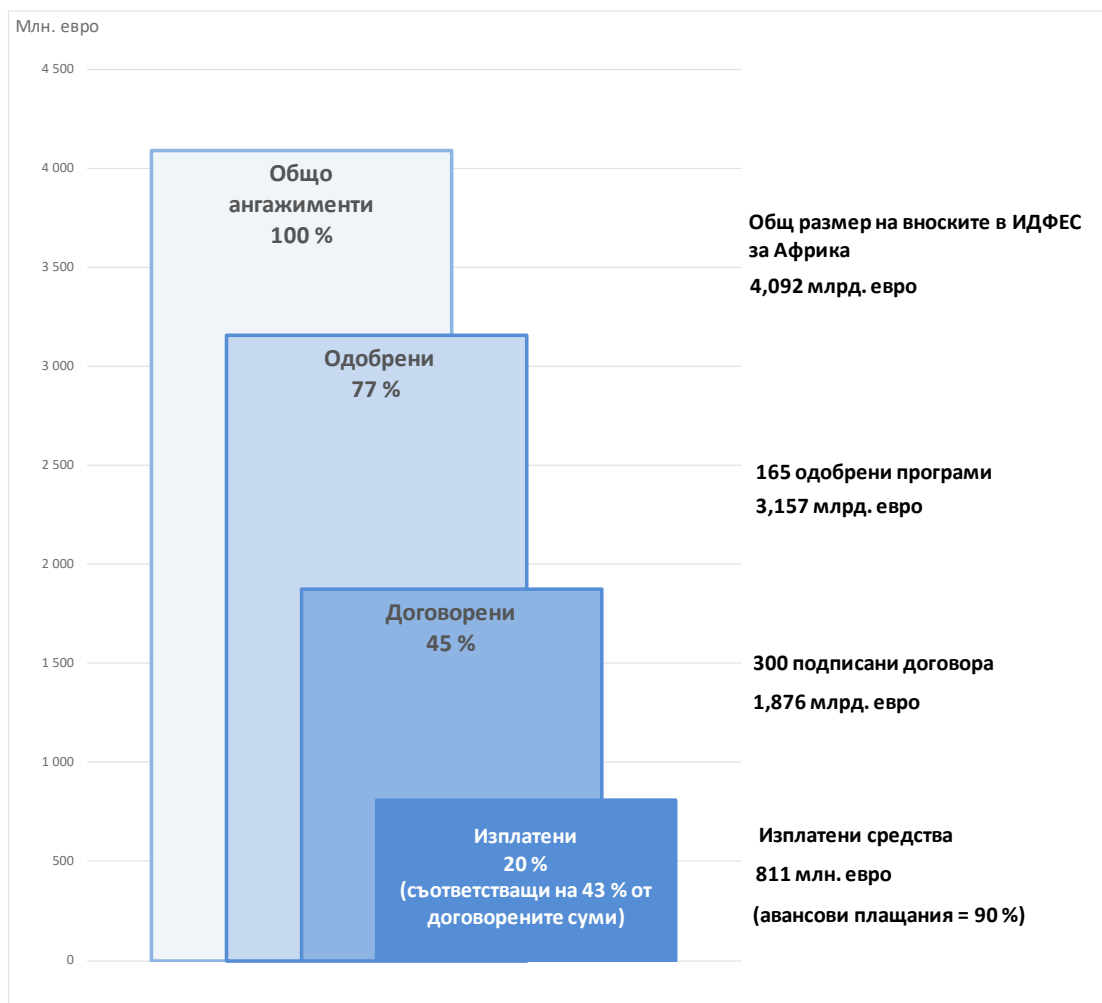
41. По отношение на договорите, до средата на срока си на действие ИДФЕС за Африка е подписал договори на стойност 45 % от всички налични средства (вж. **фигура 4**). Въпреки че ИДФЕС за Африка да е успял като цяло да ускори подписването на договорите³⁴, другите съществуващи извънредни инструменти продължават да са по-бързи в това отношение. Например Инструментът, допринасящ за стабилността и мира, по който има интервенции в области, сходни с тези по ИДФЕС за Африка, предвижда възможност да се използват „извънредни мерки за помощ“³⁵. При тези мерки 86 % от всички договори се подписват в рамките на четири месеца³⁶ (в сравнение с 270 дни за ИДФЕС за Африка) след приемането на решение за финансиране от Комисията. ИДФЕС за Африка е извънреден инструмент и затова би могло да се очаква по-голяма бързина при подписването на договорите.

³⁴ Усилията на Комисията за ускоряване на сключването на договори включват: изпращане на писма до държавите членки и провеждане на обсъждания с изпълнителните агенции на държавите членки в рамките на мрежата от представители на правоприлагащите органи за европейско сътрудничество за развитие – координационна платформа, съставена от 15 изпълнителни агенции на държавите членки.

³⁵ Член 3 от Регламент (ЕС) № 230/2014 от 11 март 2014 г. за създаване на Инструмент, допринасящ за стабилността и мира.

³⁶ Годишен отчет за дейността за 2017 г. — Служба за инструментите в областта на външната политика — Приложение 12 „Таблицы относно резултатите от изпълнението“, стр. 139.

Фигура 4 – Изпълнение на бюджета към края на август 2018 г.



Източник: Въз основа на данни, предоставени от Европейската комисия относно хода на изпълнението към 31 август 2018 г., публикувани на уебсайта на ИДФЕС за Африка. Всички числени данни са закръглени.

42. По отношение на изпълнението на проектите, ИДФЕС за Африка има само ограничено въздействие върху ускоряването на процеса в сравнение с традиционната помощ за развитие. При Доверителния фонд се наблюдават затруднения, подобни на тези при традиционните инструменти. Това на свой ред се проявява в ниското ниво на плащанията (вж. **фигура 4**), които в основната си част (почти 90 %) представляват авансови плащания или са свързани с бюджетна подкрепа³⁷. Според Комисията сложната и изпълнена с предизвикателства среда, в която действа ИДФЕС за Африка, е

³⁷ Бюджетната подкрепа за Нигер (проект 12) възлиза на 7 % от общата стойност на изплатените средства.

най-често срещаната причина за забавянията, тъй като партньорите по изпълнението често не могат да използват интервенции в районите, засегнати от конфликти.

43. Въпреки това, поради извънредната обстановка, в която функционира ИДФЕС за Африка, би било разумно да се очаква Комисията систематично да оценява възможността за прилагане на ускорени мерки и да обсъжда това с потенциалните партньори по изпълнението. Един от начините за ускоряване на началото на изпълнението е разходите за подготовка на проекта да се считат за допустими от датата на одобряването на проекта (т.е. след като бъдат определени най-важните условия за проекта и в случаите, когато е уместно). На практика насоките на Комисията относно спешните ситуации позволяват такъв подход.

Каре 3 — Пример от Нигер, където е било възможно проектите да бъдат осъществени по-бързо, ако финансирането е било одобрено незабавно

Проект 10: „Подкрепа за обучение и интеграция на пазара на труда за младите хора в регионите Agadez и Zinder“

Оперативният комитет одобрява проекта на 18 април 2016 г. Процедурата за набиране на ръководител на този проект обаче е могла да започне едва след подписването на договора през ноември 2016 г. Приемането на разходите за подготовка на проекта за допустими още при одобряването на проекта би смекчило последиците от дългия процес по набиране на персонал и следователно би съкратило времето, необходимо за започване на изпълнението на проекта.

44. Сметната палата установи, че в повечето случаи във фишовете за дейността, представени за одобрение на оперативните комитети, не се уточнява очакваната дата на започване на дейностите по проекта, а по-скоро се посочва общата продължителност на проектите (която за проверените проекти варира от 12 до 60 месеца). Поради тази причина оперативните комитети не могат да вземат предвид този аспект при одобряването на проектите или да разгледат алтернативни възможности с цел осигуряване на по-бързо започване на изпълнението.

Проектите са започнали да постигат конкретни резултати, но все още не функционира система за мониторинг на резултатите при различните компоненти

Мониторинг

45. През 2017 г. трите компонента на ИДФЕС за Африка са приели обща платформа за мониторинг за всички проекти, съдържаща техните логически рамки³⁸, цели и съответни действителни стойности за всеки конкретен показател. В тази система за мониторинг Комисията е въвела повечето от целите за проектите по доверителния фонд, но все още няма налични стойности за резултатите. Не всички партньори по изпълнението са съгласни да въвеждат информация в общата платформа и повечето от тях не са договорно задължени да го правят. Това се дължи на факта, че по времето, когато договорите са били подписани, системата все още не е била разработена или предвидена, а Комисията не е включила такава разпоредба в споразуменията за финансиране.

46. Към момента на провеждане на одита Комисията беше разработила набор от 19 обобщени показателя за тази платформа за мониторинг, които са общи и за трите компонента. Някои от тези показатели обаче се припокриват и невинаги е ясна връзката между тях и показателите от по-високо ниво, които се срещат в общата рамка за резултатите на доверителния фонд (вж. **каре 4**).

Каре 4 — Слабости, свързани с 19-те обобщени показателя

- Има потенциално припокриване между показатели 2.3. (Брой хора, получаващи помощ за хранене) и 2.4. (Брой хора, получаващи помощ, свързана с продоволствената сигурност). Определението и за двата показателя включва обучение по селскостопански практики;
- показателите не обхващат пълния набор от проекти на ИДФЕС за Африка (напр. проект 6);
- свързването/съпоставянето на тези общи показатели за резултатите с хилядите показатели на равнището на проектите и след това с общата рамка на резултатите на доверителния фонд, както и с приоритетите на плана за действие от Валета, е много трудна задача. По компонента

³⁸ Описание на проект, съдържащо общи и конкретни цели и показатели.

„Африкански рог“ е взето решение по собствена инициатива тази задача да бъде възложена на технически експерти.

47. Към момента по компонента „Сахел и езерото Чад“ е взето решение да се използва системата CAD (Събиране, анализ и разпространение), докато по компонента „Африкански рог“ се използва системата MLS (Система за мониторинг и обучение). По компонента „Северна Африка“ са предприети стъпки за създаване на собствена система за мониторинг и оценка. Изобилието от информационни системи и системи за мониторинг означава, че няма единен, цялостен поглед върху постигнатите от ИДФЕС за Африка резултати като цяло.

48. Освен това няма ясно разграничение между отговорностите за мониторинг на партньорите по изпълнението и тези на Комисията или на делегациите на ЕС. Например по един от проектите в Нигер (проект 7) целият бюджет на проекта е изразходван за 12 месеца вместо за предвидените 36 и е насочен главно към една цел, която се споделя с други донори (пряка помощ за мигрантите). Другите две цели — управлението и действията, свързани с развитието, като цяло са останали без решение. Сметната палата забеляза и определен модел на забавяне³⁹ по проектите, свързани със сигурността, управлението на границите и сходни на тях области.

49. Към момента на провеждане на одита не бяха публикувани никакви доклади за ОРМ⁴⁰ за нито един от проектите, включени в одита. Комисията е посетила поне по веднъж всички проекти, изпълнявани в Нигер, което е дало възможност на служителите на Комисията да проследят проектите. Поради затруднената ситуация по отношение на сигурността, в Либия Комисията не е могла да посети всички текущи

³⁹ Проект 11, забавен с 3,5 месеца; проект 5, забавен със 7 месеца и проект 4, двугодишен, който сега трябва да бъде удължен, за да постигне основните си резултати.

⁴⁰ Ориентиран към резултатите мониторинг. Системата на ОРМ е създадена от EuropeAid през 2000 г. с цел засилване на мониторинга, оценката и прозрачността на помощта за развитие. Тя се базира на кратки, целенасочени оценки на място от външни експерти. Използва структурирана и последователна методология, насочена към пет критерия:уместност, ефикасност, ефективност, потенциално отражение и вероятна устойчивост.

проекти. Комисията обаче е разгледала възможността за въвеждане на мониторинг от трета страна (т.е. за сключване на договор за мониторинг с местни страни). Съществена част от мониторинга е да се прави периодична проверка на проектите спрямо тяхната логическа рамка. По-голямата част от одитираните проекти съдържат само предварителна логическа рамка, която следва да бъде завършена след началния етап на проекта, т.е. едва след като бъде подписан съответният договор. В началния етап партньорите по изпълнението се консултират с крайните бенефициенти и определят специфичните нужди на населението или на администрацията. Съгласувано с делегацията на ЕС те разработват или актуализират показателите и целите. Според Комисията този подход осигурява известна гъвкавост в едни трудни условия и дава възможност за събиране на данни, които не са били налични в началото. Дори след актуализирането на логическата рамка обаче одитираните проекти нямат измерими цели и следователно специфичните цели продължават да не са SMART⁴¹ (вж. **каре 5**).

Каре 5 — Примери за неопределени цели в компонента „Сахел и езерото Чад“

Проект 8: „подкрепа на изпълнението на структурни и краткосрочни мерки“

Проект 9: „подкрепа на делегираното управление на проекти“

Проект 10: „подобряване на управлението на действията в областта на образованието“

Проект 10: „подобряване на пригодността за заетост на младите хора“

50. Ползата от някои показатели е ограничена. В един проект (проект 10) един от показателите се основава на последващо политическо решение от местните органи. Този вид показател е слаб, тъй като партньорите по изпълнението нямат никакво влияние върху тези решения и не могат да бъдат държани отговорни. Сметната палата установи и наличието на показатели, основаващи се на мнения на бенефициенти (напр. резултати от анкети), които са субективни и трудни за проверка. Други показатели са включени в рамката, тъй като партньорите по изпълнението са ги използвали за

⁴¹ Конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове.

вътрешните си доклади. Това увеличава административната тежест върху ИДФЕС за Африка.

51. Наличието на подходящи базови стойности дава възможност да се оцени постигнатият напредък по отношение на общите нужди както в относително, така и в абсолютно изражение. Базовите стойности са слабо място на всички логически рамки, анализирани от Сметната палата, дори и на преработените. В повечето случаи размерът на базовата стойност, свързана с конкретни показатели, е нула или срещу нея има отметка „не е приложимо“⁴², което прави невъзможно представянето на постигнатия напредък в относително изражение. В един от случаите показателите не са имали базови стойности, но въпреки това са били измерени⁴³. Такива измервания не дават никаква полезна информация за напредъка.

Крайни резултати от текущите проекти

52. Към момента на провеждане на одита проектите, финансирани от ИДФЕС за Африка, като цяло бяха на ранен етап на изпълнение, но одитираните проекти в Либия и Нигер бяха започнали да дават първите си резултати (вж. **каре 6** за примери). В Нигер одиторският екип посети наред с другите проекти и транзитния център за мигранти, както и една от 15-те създадени обсерватории за миграцията в Agadez, и проведе интервюта с разследващите полицейски служители, които участват в разбиването на мрежите за трафик на хора. В Либия не беше възможно да се посети нито един от текущите проекти поради ситуацията със сигурността.

⁴² Това се отнася до следните проекти: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 и 20.

⁴³ По проект 7 показателите представят цифри, показващи постигането на целите относно помощта в транзитните центрове и подпомаганите доброволни завръщания (напр. 380 %, 415 %, 225 % и т.н.), но без никаква оценка на базовите стойности, за да може да се направи сравнение.

Каре 6 — Примери за резултати в одитираните текущи проекти

Съгласно докладите за напредъка, предоставени от партньорите по изпълнението (валидирани от Комисията), Сметната палата откри следните примери за постигнати резултати по проектите:

Нигер

Проект 7: осигурени са приемливи условия за живот на мигрантите в Транзитния център за мигранти в Agadez (един от четирите в Нигер). През 2017 г. през тези центрове са преминали над 9 000 мигранти;

Проект 8: създадени са 15 обсерватории за мониторинг на последиците от миграцията на местно равнище и за идентифициране на възможните коригиращи действия;

Проект 11: през 2017 г. благодарение на съвместните екипи за полицейско разследване са разбити 7 национални и 12 международни мрежи за трафик на хора.

Либия

Проект 19, по една от неговите цели:

- подкрепя 4 709 мигранти, като им е оказана помощ за доброволно връщане,
- осигурена е хуманитарна помощ на 19 605 мигранти под формата на нехранителни стоки и комплекти с хигиенни принадлежности в различни центрове за задържане,
- извършени са бързи оценки на нуждите на мигрантите и е осигурена медицинска помощ на над 6 000 мигранти,
- звеното за защита е осигурило подпомагане за жилищно настаняване на 929 лица (включително бременни жени и непридружени деца). Звеното за техническо сътрудничество е обучило 21 правителствени служители относно човешките права и изготвянето на оценки за уязвимост.

53. По данни на Frontex общият брой незаконни преминавания на границите от мигранти в посока ЕС достига своя връх през 2016 г., последван от спад през 2017 г. (вж. **фигура 5**). ИДФЕС за Африка е един от множеството инструменти – на ЕС и на държави извън ЕС, допринасящи за подобреното в тези цифри, които са неравномерни в рамките на трите компонента.

Фигура 5 – Незаконни преминавания на границите в посока ЕС от мигранти, които са с произход от регионите, обхванати от ИДФЕС за Африка

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Сахел и езерото Чад	42 601	65 297	114 814	76 889
Северна Африка	10 773	21 603	19 393	27 912
Африкански рог	46 536	70 875	42 850	17 984
Общо за ИДФЕС за Африка	99 910	157 775	177 057	122 785

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Frontex за периода от 2014 г. до 2017 г.

54. Годишният доклад относно ИДФЕС за Африка за 2017 г. не дава пълни сведения за постигнатите до момента резултати, а вместо това в него се посочва броят на одобрените проекти и размерът на изразходените средства и се дават примери за постигнати резултати. Въпреки че годишният доклад е единен консолидиран документ, докладването не е последователно в трите компонента. Например в глава 3 („Стратегически насоки, изпълнение и резултати“) от годишния доклад са представени таблици за всеки компонент, в които се разпределят средствата между подкрепяните приоритети по съответния компонент. Твърде общите цели на ИДФЕС за Африка обаче оставят голяма свобода на действие на ръководителите на доверителния фонд при вземането на решения относно класифицирането на проектите. Това означава, че средствата, разпределени между приоритетите и компонентите, не могат лесно да бъдат сравнени.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

55. На фона на значителните предизвикателства, ИДФЕС за Африка е създаден като извънреден доверителен фонд, за да допринесе за преодоляване на кризите в три региона на Африка. Той се стреми също така да постигне дългосрочна стабилност и цели за развитие.

56. Заключение на Сметната палата е, че ИДФЕС за Африка е гъвкав инструмент, но като се имат предвид безпрецедентните предизвикателства, пред които е изправен, проектът за него би следвало да бъде по-добре насочен. Не е определено с кои конкретно кризи (напр. по региони, по държави, причините и въздействието върху

стабилността) трябва да се справи доверителният фонд. Въпреки че твърде общите цели на доверителния фонд дават възможност за гъвкавост, това е за сметка на наличието на стратегия, която е достатъчно целенасочена, за да управлява действията между трите компонента, и която подпомага измерването и докладването на резултатите. Освен това стратегическите насоки, предоставени на ръководителите на доверителния фонд, за момента не са достатъчно конкретни (вж. **точки 15—19**).

57. Комисията не е анализирала задълбочено нито нуждите, които да бъдат посрещнати от доверителния фонд, нито наличните средства. Там, където нуждите са определени, Сметната палата констатира, че те не са били определени количествено, точно както не е била определена и критична маса на финансирането. Нещо повече, ЕСП констатира, че обединяването на ресурсите и капацитета не е извършено по възможно най-добрия и систематичен начин. Освен това все още не е разработен подходящ механизъм за извличане на поуки (вж. **точки 20—24**).

Препоръка 1 — да се повиши качеството на целите на ИДФЕС за Африка

Комисията следва да предложи на управителния съвет на доверителния фонд преразгледан вариант на настоящите цели и приоритети на ИДФЕС за Африка, за да ги направи по-конкретни и достижими. Тя следва да вземе под внимание конкретните затруднения, пред които са изправени трите компонента, и доколкото това е възможно, да включи също цели и базови стойности. В своята работа Комисията следва да използва най-вече:

- а) резултатите от Механизмите за изследвания и данни;
- б) капацитета на всички донори; и
- в) механизма за извличане на поуки за доверителния фонд като цяло.

Срок за изпълнение: до края на 2019 г.

58. Процедурите за подбор на проекти са различни за различните компоненти. Сметната палата не откри никаква документирана оценка на проектните предложения спрямо предварително определени критерии. Оперативните комитети представляват

най-вече форуми за одобрение на проекти, но Сметната палата констатира, че предоставяната им информация невинаги е пълна или е предоставяна по-късно, което не е позволявало да се вземат добре обмислени решения (вж. **точки 27—32**).

59. Невинаги е добре обяснено сравнителното предимство на финансирането на проектите чрез ИДФЕС за Африка, като Сметната палата откри примери за проекти, с които се посрещат нужди, сходни с тези по други инструменти на ЕС (вж. **точки 33—38**).

Препоръка 2 — да се преразгледа процедурата за подбор на проекти

Комисията следва:

- а) да установи ясни общи критерии, които да се прилагат в рамките на всички компоненти, и да документира оценките на проектните предложения спрямо тези критерии;
- б) да предостави на оперативните комитети списък на получените предложения, които не са били разработени в пълен фиш за дейността, включително причините за отхвърлянето им, от ръководителя на доверителния фонд;
- в) да ги информира за всички съществени промени във вече одобрените проекти (напр. промени в целите, бюджета и продължителността);
- г) да създаде специален раздел във фиша за дейността, който да показва сравнителното предимство на подпомагането на проекта чрез ИДФЕС за Африка, а не чрез други форми на подкрепа от ЕС.

Срок за изпълнение: средата на 2019 г.

60. В сравнение с други традиционни инструменти, ИДФЕС за Африка е по-бърз при стартирането на проекти. ИДФЕС за Африка като цяло е успял да ускори подписването на договорите и извършването на авансови плащания. При проектите обаче се наблюдават проблеми, подобни на тези при проектите по традиционните инструменти, които забавят тяхното изпълнение. Въпреки че ИДФЕС за Африка функционира

в извънредна обстановка, Комисията не е използвала в пълна степен ускорени мерки. Тези мерки биха могли да улеснят работата на партньорите по изпълнението и да позволят по-бързо започване на дейностите по проекта (вж. **точки 39—44**).

Препоръка 3 – да се предприемат мерки за ускоряване на изпълнението

Комисията следва да установи всички ускорени процедури, които могат да бъдат приложени към ИДФЕС за Африка, и да засили използването им след консултация с потенциалните партньори по изпълнението, в случаите, когато това е необходимо.

Срок за изпълнение: до края на 2019 г.

61. ИДФЕС за Африка е приел обща система за мониторинг. Тя обаче все още не функционира и за момента трите компонента използват различни системи за събиране на бюджетна информация, за мониторинг и за оценка. Сметната палата установи, че целите на проектите често не са SMART, а за показателите, използвани за измерване на резултатите от проектите, липсват базови стойности. ИДФЕС за Африка е допринесъл за усилията за намаляване на броя на нередовните мигранти, преминаващи от Африка в Европа, но този принос не може да бъде измерен с висока степен на точност. Одитираните проекти бяха на ранен етап на изпълнение, но бяха започнали да дават конкретни резултати (вж. **точки 45—53**).

Препоръка 4 — да се подобри мониторингът на ИДФЕС за Африка

Комисията следва:

- а) да направи общата система за мониторинг напълно функционираща;
- б) да включи в логическите рамки на проектите SMART цели и да повиши качеството на показателите, като установи количествено определени базови и целеви стойности.

Срок за изпълнение: средата на 2019 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina JAKOBSEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 16 октомври 2018 г.

За Сметната палата

Клаус-Хайнер ЛЕНЕ

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Вноски на държавите членки на ЕС и други донори (поети ангажименти и получени вноски) до 31 август 2018 г.**

Държавите, които са поели ангажимент за плащане на вноски на стойност най-малко 3 млн. евро, гарантирайки си право на глас в управителния съвет на доверителния фонд и в оперативните комитети, са оцветени в сив цвят.

Държава	Поети ангажименти за вноски (евро)	Получени вноски (евро)
Австрия	6 000 000	6 000 000
Белгия	10 000 000	9 000 000
България	550 000	550 000
Хърватия	600 000	600 000
Кипър	100 000	100 000
Чешка република*	10 411 624	10 411 124
Дания	20 045 876	20 045 876
Естония	1 450 000	1 450 000
Финландия	5 000 000	5 000 000
Франция	9 000 000	9 000 000
Германия	157 500 000	139 500 000
Унгария*	9 450 000	9 450 000
Ирландия	15 000 000	2 600 000
Италия	110 000 000	108 000 000
Латвия	300 000	300 000
Литва	200 000	200 000
Люксембург	3 100 000	3 100 000
Малта	325 000	175 000
Нидерландия	26 362 000	23 362 000
Норвегия	8 865 381	8 865 381
Полша*	10 550 748	10 550 748
Португалия	1 800 000	1 800 000
Румъния	100 000	100 000
Словакия*	10 350 000	10 350 000
Словения	100 000	100 000
Испания	9 000 000	9 000 000
Швеция	3 000 000	3 000 000
Швейцария	4 100 000	4 100 000
Обединено кралство	6 000 000	2 800 000
<i>Вишеградска група (Чешка република, Унгария, Полша, Словакия)*</i>	35 000 000	35 000 000
Общ външен принос	439 260 629	409 510 629

*Размерът на индивидуалните вноски от общата сума на поетия ангажимент от 35 млн. евро на страните от Вишеградската група е отбелязан за всяка отделна държава.

Източник: Уебсайт на Европейската комисия за ИДФЕС за Африка, „Финансови ресурси“.

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Управленски органи на ИДФЕС за Африка и основни отговорности****Основни отговорности**

- Приемане и преразглеждане на стратегията;
- Коригиране на географския обхват;
- Издаване на стратегически насоки;
- Вземане на решения за изменение на учредителното споразумение.

- Проверка и одобряване на действията, финансирани от доверителния фонд;
- Упражняване на надзор върху изпълнението;
- Одобряване на годишния доклад и на годишните отчети.

- Изпълнение на функции като секретариат на управителния съвет на доверителния фонд и на оперативните комитети;
- Изпълнение на действия (чрез делегиране на задачи на партньорите по изпълнението);
- Изготвяне на годишен доклад и финансови отчети.

Управленски органи на ИДФЕС за Африка**Управителен съвет на доверителния фонд**

Председател: ГД „Международно сътрудничество и развитие“, генералният директор, подпомаган от ЕСВД и други служби на Комисията
 Членове: държави членки на ЕС, и други донори (които са внесли най-малко 3 млн. евро)
 Наблюдатели: Африкански държави, регионални организации, други държави членки на ЕС

**Оперативен комитет
Сахел и езерото Чад
(оперативен комитет на
компонента „Сахел и езерото
Чад“)**

Председател: ГД
„Международно
сътрудничество и развитие“,
директорът за Западна и
Централна Африка

Ръководител на доверителния
фонд, ГД „Международно
сътрудничество и развитие“

**Оперативен комитет
Африкански рог
(оперативен комитет на
компонента „Африкански рог“)**

Председател: ГД
„Международно
сътрудничество и развитие“,
директорът за Източна и Южна
Африка

Ръководител на доверителния
фонд, ГД „Международно
сътрудничество и развитие“

**Оперативен комитет
Северна Африка
(оперативен комитет на
компонента „Северна
Африка“)**

Председател: ГД „Политика за
съседство и преговори за
разширяване“, директорът за
региона на южното съседство

Ръководител на доверителния
фонд, ГД „Политика за съседство
и преговори за разширяване“

Делегации на ЕС в африканските държави

ПРИЛОЖЕНИЕ III**Одитирани проекти по ИДФЕС за Африка****Списък на проектите**

№ по ред	Идентификационен №	Наименование	Тема				Партньор по изпълнението	Бюджет (в млн. евро)			Продължителност на действието (в месеци)	Дата на одобрение на фиша за действие	Дата на подписване от доверителния фонд на ЕС	Брой дни между одобрението и подписването
			1	2	3	4		Доверителен фонд на ЕС	Съфинансиране	Общо				
Теми по доверителния фонд на ЕС														
1														
2														
3														
4														
Няколко компонента														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Няколко партньори	8,0		8,0	60	30.10.2016 г. чрез писмена процедура	25.9.2017 г.	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Няколко партньори	5,0		5,0	60	14.1.2016 г.	4.11.2016 г.	295
Компонент „Сахел и езерото Чад“														
Регионален проект														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	АДЧ	7,0		7,0	24	14.1.2016 г.	10.7.2016 г.	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Международна организация	5,0		5,0	24	18.4.2016 г.	18.5.2016 г.	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)				X	АДЧ	41,6		41,6	46	13.6.2016 г.	23.12.2016 г.	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	НПО	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 г. чрез писмена процедура	15.5.2017 г.	48
Национален проект: Нигер														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Международна организация	7,0		7,0	36	14.1.2016 г.	1.8.2016 г.	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				АДЧ	25,0		25,0	36	14.1.2016 г.	30.9.2016 г.	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			АДЧ	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016 г.	20.9.2016 г.	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				АДЧ	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016 г.	7.11.2016 г.	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	АДЧ	6,0		6,0	36	18.4.2016 г.	22.12.2016 г.	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	АДЧ	6,0				13.6.2016 г.	30.8.2016 г.	78
								4,0					19.12.2016 г.	189
								70,0		80,0	60		19.12.2016 г.	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	Международна организация	15,0		15,0	36	14.12.2016 г.	11.4.2017 г.	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X			X	НПО	1,1				14.12.2016 г.	14.1.2017 г.	31
								3,5		8,0	18		7.4.2017 г.	114
								2,7					20.2.2017 г.	68
								0,6					7.3.2017 г.	83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Международна организация	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016 г.	7.6.2017 г.	175
Компонент „Северна Африка“														
Регионален проект														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Международна организация	2,2				23.5.2017 г.	15.11.2017 г.	176
								2,0		5,2	36		Не е приложимо	Не е приложимо
								1,0					Не е приложимо	Не е приложимо
Национален проект: Либия														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	АДЧ	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016 г.	6.1.2017 г.	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X	Международна организация (*)	3,0				16.12.2016 г.	Не е приложимо	Не е приложимо
								16,8			36		2.6.2017 г.	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development				X	Международна организация (*)	38,0	5,0	95,0	36	12.4.2017 г. чрез писмена процедура	2.6.2017 г.	51
													22.5.2017 г.	40
													31.5.2017 г.	49
													9.6.2017 г.	58
						X	Международна организация	13,0			12	12.6.2017 г.	61	
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	ДЧ	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017 г.	8.12.2017 г.	133

(*) Дейностите, извършвани от тази международна организация в Либия, са обединени в един договор NOA-LY-03-01: „Защита на уязвимите мигранти и стабилизация на общностите в Либия“.

(**) Тази сума включва паралелно финансиране в размер на 1,84 млн. евро от фонда „Вътрешна сигурност“ на ЕС.

АДЧ е съкращение от „Агенция на държава членка“

Източник: ИДФЕС за Африка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ИЗВЪНРЕДНИЯТ ДОВЕРИТЕЛЕН ФОНД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА АФРИКА: ГЪВКАВ, НО МУ ЛИПСВА ФОКУС“

РЕЗЮМЕ

III. Доверителният фонд на ЕС беше създаден като инструмент за изпълнение с гъвкави цели, който да бъде в състояние да отговори на нуждите и нововъзникващите предизвикателства, породени от сложните кризи с различен характер, които засягат трите региона.

IV. Комисията разполагаше с необходимата информация и я взе предвид при формулирането на стратегическите цели на Доверителния фонд на ЕС за Африка. За всяка цел и приоритетна област на политиката оценките на нуждите са разгледани в документа за стратегически насоки, регионалните оперативни рамки, специфичните за всяка държава оперативни рамки и, до известна степен, в протоколите от заседанията на управителния съвет.

Оценките на нуждите се допълват от анализи за всяка държава, които делегациите на ЕС извършват редовно съвместно с държавите партньори и консултирайки се с държавите членки и гражданското общество.

V. Комисията не счита за необходимо да съставя списък на общите критерии, които да се използват при оценката на документите във връзка с действията, но ще вземе мерки, за да гарантира, че те ясно обясняват връзката между предложеното действие и определените стратегически цели.

Документите за дейността се определят и съставят в рамките на приобщаващ процес на консултации с участието на много участници както в централите, така и на равнището на отделните държави.

VI. Комисията признава необходимостта от по-нататъшно подобряване на някои елементи на общата система за мониторинг за Доверителния фонд на ЕС за Африка. Комисията предприема мерки, за да включи специфични, измерими, достижими, целесъобразни и обвързани със срокове (SMART) цели във възможно най-пълна степен в логическите рамки на проекта и за да повиши допълнително качеството на показателите.

VII. Комисията счита, че заедно с други инструменти на ЕС Доверителният фонд на ЕС може да окаже непряко въздействие върху незаконните преминавания на границите на Европа. Основните причини за създаването му обаче са подкрепа на стабилността, запазване на живота на хората и тяхната защита, създаване на икономически възможности и на законни пътища за миграция. В рамките на почти три години Доверителният фонд на ЕС за Африка постигна резултати и доказва, че е бързо и ефективно средство за изпълнение, което е улеснило диалога с държавите партньори, приложило е новаторски подходи и е довело до конкретни резултати чрез обединяване на финансиране и експертен опит от различни заинтересовани страни.

VIII.

Първо тире: Комисията приема тази препоръка.

Второ тире: Комисията приема частично тази препоръка.

Трето тире: Комисията приема тази препоръка.

Четвърто тире: Комисията приема тази препоръка.

БЕЛЕЖКИ

16. В преамбюла на учредителното споразумение за Доверителния фонд на ЕС за Африка са посочени ясно вътрешните предизвикателства и частично взаимосвързаните кризи, засегнали

държавите от трите направления на Доверителния фонд. Те включват на първо място политическите кризи в Либия и Йемен, вътрешните конфликти в Судан и Южен Судан, Мали и Нигерия (заплахата от „Боко Харам“) и редица терористични нападения, които доведоха до кризисна ситуация в целия регион. Определянето и докладването относно конкретни аспекти на всички преобладаващи кризи в тези региони би забавило значително въвеждането на Доверителния фонд на ЕС при извънредни ситуации.

17. Целите на Доверителния фонд на ЕС за Африка са с много широк обхват, за да може да отговорят на нуждите и нововъзникващите предизвикателства, породени от сложните кризи, засягащи трите региона, всяка от които е с различен характер.

Планира се рамката за резултатите от Доверителния фонд на ЕС да бъде актуализирана, за да отразява променящия се характер на Доверителния фонд на ЕС и да определя по-добре неговата основна цел.

Трите оперативни направления работят за по-доброто определяне на специфичните цели, целевите нива и изходните параметри. Работата на системата за мониторинг и обучение (MLS) и за двата региона — на Африканския рог и на Сахел — в тясно сътрудничество с „Мониторинг и оценка за направлението „Северна Африка“ е насочена към подобряване на цялостната система за мониторинг и оценка с цел по-добре да се докладва по установените приоритети.

Каре 1 – Примери за твърде общи насоки, предоставени от управителния съвет на Доверителния фонд

Вследствие на заключенията на председателя в края на второто и третото заседание на управителния съвет (проведени съответно през декември 2016 г. и юни 2017 г.) Комисията представи редица стратегически приоритети за трите направления, които бяха подробно обсъдени с членовете на управителния съвет и държавите партньори, като се отчетоха предизвикателствата/нуждите, преобладаващи към онзи момент. Освен това на четвъртото заседание на управителния съвет, проведено през април 2018 г., бе постигнато съгласие при разработването на бъдещите дейности за региона на Африканския рог и Сахел/езерото Чад да се ползва набор от шест приоритетни критерия, като се вземат предвид и наличните ресурси за новите програми:

- връщане и реинтеграция — МОМ/ВКБООН);
- управление на бежанците (Всеобхватна рамка за реакция спрямо бежанския поток);
- довършване на работата по секюритизация на документите и гражданския регистър;
- мерки за борба с трафика на хора;
- съществени усилия за стабилизиране в Сомалия, Судан и Южен Судан, както и в региона на Сахел;
- диалози относно миграцията (Гамбия, Етиопия и др.).

За направлението „Северна Африка“ управителният съвет потвърди, че в рамките на това направление усилията ще продължат да бъдат насочвани върху:

- защита на уязвимите мигранти, подпомогнато доброволно връщане и устойчива реинтеграция и стабилизиране на общностите (включително чрез оказване на подкрепа на общините по миграционните маршрути);
- подкрепа за интегрирано управление на границите;
- подкрепа за трудова миграция и мобилност;

— подкрепа за по-добро управление на миграцията.

19. Не бе необходимо да се измени цялостната стратегия на Доверителния фонд на ЕС за Африка, приета от управителния съвет през ноември 2015 г. Оперативните комитети редовно обсъждат приоритетите за предстоящия период, което бе отразено в протокола на оперативния комитет и впоследствие използвано от ръководителите на Доверителния фонд за насочване на набелязването и формулирането на нови действия.

Направлението „Северна Африка“ докладва за всички свои действия по стратегическа цел 3 в резултат от съзнателен избор за справяне със специфичните предизвикателства в региона, свързани с управлението и регулирането на миграцията. Счита се, че всички дейности, включително индивидуални действия, които попадат в рамките на други стратегически цели, са насочени към мигрантите в тези региони и са в тяхна полза и в крайна сметка спомагат за преодоляване на проблемите, свързани с управлението на миграцията.

В рамките на направление „Северна Африка“ се обмисля актуализиране на специфичната оперативна рамка, разработена за Либия.

20. Комисията разполагаше с необходимата информация и я взе предвид при формулирането на стратегическите цели на Доверителния фонд на ЕС за Африка. За всяка цел и приоритетна област на политиката оценките на нуждите са разгледани в документа за стратегически насоки, регионалните оперативни рамки и, до известна степен, в протоколите от заседанията на управителния съвет.

Оценките на нуждите се допълват от анализи за всяка държава, които делегациите на ЕС извършват редовно съвместно с държавите партньори и консултирайки се с държавите членки и гражданското общество.

Широкият обхват, разнообразието и променящият се характер на дейностите, извършвани в рамките на Доверителния фонд на ЕС, не позволяват изчисляването на частта от основните нужди, засегната във всеки проект на Доверителния фонд на ЕС.

21. От създаването си Доверителният фонд на ЕС е в състояние да привлича ресурси от различни източници за финансиране от ЕС, както и държавите — членки на ЕС, и други донори.

Комисията всъщност изчислява променящия се недостиг на финансиране на Доверителния фонд на ЕС за Африка въз основа на портфейла от програми, който се оценява въз основа на нуждите и променящите се предизвикателства, и на наличието на ресурси в рамките на трите направления на Доверителния фонд. Комисията няма да бъде в състояние да покрие изцяло нуждите в държавите партньори със съществуващите или предвидените за в бъдеще финансови ресурси.

22. Въз основа на натрупания досега опит от Механизма за изследвания и данни, до август 2018 г. са подписани 4 договора в рамките на този механизъм за направлението за Сахел и езерото Чад за обща сума в размер от над 5 милиона евро. Предвижда се финансирането на допълнителни проучвания в рамките на настоящия индикативен портфейл от проекти.

През април 2018 г. направлението „Северна Африка“, заедно с направлението за Сахел и езерото Чад, подписа междурегионален договор с консорциум, ръководен от Глобалната инициатива за борба с транснационалната организирана престъпност, със специален акцент върху наблюдението на тенденциите на контрабандата на мигранти и трафика на хора в региона на Сахара и съседните територии и в региона на Магреб. Партньорът по изпълнението представи първите си резултати през юли 2018 г.

23. Съображение 18 от Учредителното споразумение всъщност показва, че Доверителният фонд на ЕС за Африка ще мобилизира ресурси и ноу-хау на донори, в това число държавите

— членки на ЕС, които извършват дейност в трите региона, за да разработи солиден европейски отговор на кризи и свързаните с тях предизвикателства. В резултат на това Комисията широко използва делегираното сътрудничество с държавите — членки на ЕС. Учредителното споразумение за Доверителния фонд на ЕС не изисква обаче анализ на капацитета и експертния опит на всеки донор, извършващ дейност в трите региона. Ръководителите на Доверителния фонд, като се опират на работата, извършена от делегациите, извършват подробна оценка на оперативния капацитет, присъствието на място и степента на експертен опит на партньорите по изпълнението, включително с държавите — членки на ЕС, на нивото на всеки индивидуален проект.

24. Тъй като изпълнението на програмите по линия на Доверителния фонд на ЕС започна в периода между края на 2016 г. и края на 2017 г. първите конкретни резултати започнаха да се забелязват през 2017 г. В отсъствието на специален механизъм за целия Доверителен фонд извлечените поуки се споделят редовно с партньорите по изпълнението на извънредни заседания. Създадени са механизми за извличане на поуки от изпълнението на проекта, които се финансират по линия на Механизма за изследвания и данни, Механизма за техническо сътрудничество и Системата за мониторинг и обучение. Екипите на Доверителния фонд на ЕС ще продължат да събират най-добри практики, свързани с отделни проекти, в т.ч. посредством междинни и окончателни оценки, *ad hoc* проучвания, доклади за ориентиран към резултатите мониторинг (ОРМ), които ще бъдат споделени.

25. Комисията споделя мнението, че управлението на риска е съществен елемент на Доверителния фонд, както за Комисията, така и за донорите. Комисията също така отбелязва искането, внесено от две делегации на последното заседание на управителния съвет, за рамка за оценяване на риска за целия Доверителен фонд. Въз основа на извършената досега работа в тази област през есента на 2018 г. трите оперативни направления ще представят съвместна рамка за оценка на риска.

Общ отговор по точки 27 и 28:

Предложенията се определят чрез процес на консултации. Тези консултации включват също националните правителства и широк кръг от различни заинтересовани страни, включително гражданското общество, местните органи, както и партньорите по линия на Доверителния фонд на ЕС, други донори, международни и многостранни организации, представени в държавата или региона.

За направлението за Сахел и езерото Чад и направлението „Северна Африка“ процесът на подбор се основава на оперативните рамки, разработени съвместно с делегациите на ЕС и след консултации с държавите партньори и приети от съответния оперативен комитет, както и на приложимостта на предложенията предвид тези стратегии.

Очакваше се на първия си етап Доверителният фонд на ЕС за Африка да осигури механизми за бърз подбор за бърза и своевременна реакция на предизвикателства в областта на миграцията и сигурността, които изискват специфични експертни познания по въпросите на миграцията и при извънредни ситуации.

29. Комисията не счита за необходимо да съставя списък на общите критерии, които трябва да се използват, тъй като Доверителният фонд на ЕС не функционира въз основа на представяне на предложения. Комисията ще предприеме мерки, за да гарантира, че документите за дейността ясно обясняват връзката между предложеното действие и определените стратегически цели.

По направлението за Сахел и езерото Чад, въпреки че оценката въз основа на критериите за подбор, посочени в оперативната рамка, не е документирана, процесът на консултации със

съответните служби на Комисията, ЕСВД и делегациите на ЕС гарантира, че избраните действия са в съответствие с тези критерии.

30. В точка 6.3, буква а) от Учредителното споразумение се посочва, че оперативният комитет отговаря за одобряването на „действията, които ще бъдат финансирани от Доверителния фонд“. В Учредителното споразумение не се уточнява дали оперативният комитет е призван да разгледа или преразгледа всички предложения, които са получени от ръководителите на Доверителния фонд или в делегациите на ЕС.

Доверителния фонд на ЕС прилага процес на вземане на решения, който, с някои малки изключения, не използва условията на поканите за представяне на предложения за избор на проекти, какъвто е случаят съгласно по-традиционните механизми. Идеите за проекти, получени чрез различни канали, се преразглеждат и обсъждат на различни равнища, в сътрудничество със заинтересованите делегации, представители на държавите членки и други заинтересовани страни, по целесъобразност.

Само подбраните идеи се разработват във фишове за дейността, за да бъдат оценени чрез вътрешните механизми за преглед и изпратени на оперативния комитет за разглеждане и одобрение. Поради това причините за отхвърлянето на идеите за проекти се обсъждат неофициално със засегнатите изпълнителни агенции.

31. Комисията е напълно запозната със закъсненията в няколко случая при внасянето на предложения до членовете на оперативния комитет. Комисията се извини за тези закъснения на съответните заседания и се ангажира да представи документи, включително фишове за дейността в съответствие с правилата и процедурите на оперативния комитет.

32. В случай на значителна промяна в одобрен фиш за дейността при направлението за Сахел и езерото Чад — както бе направено за направлението за Африканския рог — оперативният комитет ще бъде информиран по време на следващите му заседания и ще бъде получено неговото одобрение.

В случая с направлението „Северна Африка“ няма съществени промени. Членовете на оперативния комитет бяха надлежно уведомени за несъществени промени по време на срещата на оперативния комитет.

33. Комисията подчертава факта, че междуведомствената координация чрез официални и неофициални консултации е била и продължава да бъде важна част от фазата за подбор и формулиране на проектите на Доверителния фонд.

Координацията с другите служби се подобри значително, особено като се има предвид, че Доверителният фонд на ЕС за Африка се превърна в ключов инструмент за изпълнение на политическите приоритети и осъществяване на дейности в контекста на извънредна ситуация по маршрута през Централното Средиземноморие. Комисията и ЕСВД започнаха редовен и съдържателен диалог, включително чрез седмични срещи.

35. На ранните етапи на Доверителния фонд на ЕС редица действия, внесени и одобрени от оперативния комитет, се фокусираха върху нужди, подобни на тези в обхвата на други инструменти на ЕС (например НИП/РИП на Етиопия). Беше счетено, че тези дейности са напълно в съответствие с целите на Доверителния фонд на ЕС, и че тяхното финансиране по линия на Доверителния фонд на ЕС ще ускори процеса на подготовка и тяхното осъществяване, като по този начин се създаде силно сравнително предимство. В резултат на това оперативният комитет одобри тези действия.

От юли 2017 г. насам Комисията използва стандартен образец, когато предлага на Комитета за ЕФР прехвърляне на средства от фондовете на ЕФР за Доверителния фонд на ЕС. Този

образец съдържа обосновка за използването на Доверителния фонд на ЕС като механизъм за изпълнение.

Каре 2 — Примери за проекти, с които се посрещат сходни нужди

Относно спешната помощ ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ надлежно взе под внимание направените бележки от страна на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ на срещата на Групата за поддържане на качеството и след това. Бележките относно вида и условията на намесата бяха взети предвид на етапа на договоряне, за да се отчетат мандатите на различните инструменти. Въпреки това, що се отнася до целта и бенефициерите, към които е насочен проектът, според ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ няма припокриване. ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ отговаря на хуманитарните нужди на населението, засегнато от конфликта в Либия, въз основа на неговата уязвимост, като има предвид, че Доверителният фонд на ЕС отговаря на основните и спешните нужди на уязвимите мигранти и бежанци, блокирани в Либия, и на приемащите ги общности. Проектът на Доверителния фонд на ЕС е в отговор на установен пропуск по отношение на защитата и здравните грижи за мигрантите и бежанците, по-специално за онези извън централите за задържане (не е имало програма, насочена към тези групи по това време).

Относно Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, посочените два проекта покриват един и същ вид дейности в едни и същи места. Проектът на Доверителния фонд на ЕС имаше за цел да разшири проекта, финансиран от Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, който беше замислен като пилотен проект. Въз основа на извлечените поуки от този пилотен проект ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ включи дейностите в по-широкообхватна програма, която започна на 1 май 2017 г., и разшири техния обхват. Срокът на компонента за стабилизиране на Общността беше удължен и в обхвата му бяха включени нови места. Първоначално се предвиждаше компонентът за стабилизиране на Общността на проекта по Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, в южната част на Либия да приключи на 31 октомври 2017 г., но в крайна сметка беше удължен до 30 април 2018 г. Що се отнася до подкрепата за подпомаганите доброволни връщания, средствата по проекта, финансиран от Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, вече бяха изчерпани, когато започна изпълнението на проекта по линия на Доверителния фонд на ЕС.

37. Под ръководството на генералния директор ГД „Международно сътрудничество и развитие“ учреди редица стратегически ръководни комитети съответно за ПВИ, доверителните фондове и програмите, прилагани чрез НИП и РИП. Една от задачите на тези комитети е да се осигури взаимно допълване между различните инструменти.

38. Доверителният фонд на ЕС допълва други политически, и свързани с политиките и развитието инструменти и работи във взаимодействие с тях.

Делегациите на ЕС играят водеща роля в набелязването и изготвянето на действията на Доверителния фонд на ЕС и са напълно информирани за текущите и планираните действия, финансирани от ЕС, както и за дейностите, финансирани от други донори на национално равнище.

Освен това процесите на координация чрез утвърдени официални и неофициални консултации между службите на Комисията гарантират взаимното допълване на намесите, финансирани по линия на Доверителния фонд на ЕС.

39. Комисията цени високо мнението на Сметната палата, че Доверителният фонд на ЕС за Африка е дал възможност за ускоряване на процедурите в различните фази (идентификация и формулиране, договаряне и до първото плащане).

40. Комисията признава, че малък брой от случаите са възникнали в началния период на Доверителния фонд; предложенията, приети от оперативния комитет, са били предварително установени и/или частично формулирани в рамките на други инструменти на ЕС. Това се дължи на необходимостта да се постигнат бързо резултати и да се даде незабавен отговор по отношение на съществуващата криза с миграцията и сигурността и критичните предизвикателства, засягащи държави партньори. Тези проекти, които преди това бяха определени в рамките на други инструменти, бяха в съответствие с приоритетите на Доверителния фонд на ЕС. Комисията се ангажира да предостави навреме документи, включително фишове за дейността, на оперативния комитет.

41. Намалването на закъсненията и ускоряването на изпълнението на програмите по линия на Доверителния фонд на ЕС е постоянно предизвикателство и приоритет още от създаването на фонда. Комисията многократно е привличала вниманието на агенциите на държавите членки върху необходимостта да съкратят закъсненията, да адаптират вътрешните си процедури и да ускорят темпа на изпълнение. Освен това следва да се има предвид, че операциите на Доверителния фонд на ЕС се осъществяват в сложна и нестабилна обстановка, което често засяга нормалното изпълнение на дейностите и предизвиква повече обсъждания с партньорите по изпълнението.

Целта от 4 месеца до подписването на договорите не се отнася за всички операции по линия на Инструмента, допринасящ за стабилността и мира (т.е. средно договорният срок на всички операции по линия на Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, е по-дълъг и по-близък до този на Доверителния фонд на ЕС за Африка), а до онези, които попадат в приложното поле на член 3. Тези операции не са сравними с тези на Доверителния фонд на ЕС за Африка, тъй като те са съсредоточени върху осигуряването на краткосрочна реакция при кризи, със стандартна продължителност от 1,5 години. Доверителният фонд на ЕС за Африка не е просто отговор при кризи — той е с по-разнообразен обхват и по-широки цели, като операциите са с продължителност от 3 до 4 години. Съответно договорите на Доверителния фонд на ЕС за Африка са по-сложни и изискват инвестирането на повече усилия и време.

Въпреки това се признава, че е възможно подобряване на скоростта на изпълнението.

42. Съотношението на срока за плащания по линия на Доверителния фонд на ЕС от 30 дни спрямо 44 дни за традиционните инструменти не следва да се разглежда като „отложени плащания“. В действителност, плащанията са по подразбиране нарастващи. От гледна точка на плащанията през 2016 г. и 2017 г. Доверителният фонд на ЕС за Африка не беше с нормален ритъм на работа, а по-скоро в начален етап. Очаква се увеличение на плащанията през 3-ата и 4-ата година от дейността на Доверителния фонд.

Все още е прекалено рано да се формулира заключение относно равнището на плащанията в Доверителния фонд на ЕС. Сметната палата използва данни от 2017 г. в анализа си, а на практика Доверителният фонд на ЕС започна да одобрява програми през 2016 г.

Освен това, равнището на плащанията следва да се оценява спрямо броя на подписаните договори, а не на одобрените програми. С оглед на това равнището на плащане надвишава 43 % за краткия анализиран период.

43. Доверителният фонд за Африка ползва широко всички ускорени мерки когато и където това се счита за уместно и оправдано.

Аргументът за допустимост на разходите от датата на одобряване на проекта не може да се прилага при всички случаи безразборно, тъй като това лесно може да влезе в противоречие с принципа на добро финансово управление. Използването на финансиране със задна дата и други изключения, които се използват широко в Доверителния фонд на ЕС за Африка, не могат да се прилагат без разграничение, а с повишено внимание, конкретно, за всеки отделен случай.

Каре 3 – Пример от Нигер, където проектите е могло да бъдат осъществени по-бързо, ако финансирането е било одобрено незабавно

Следва да се отбележи, че темпът на изпълнение на споменатия проект в Нигер е забавен в резултат на процеса на деконцентрация, извършен през лятото на 2016 г., с прехвърлянето на управлението на проекта от централата към делегацията на ЕС в Нигер.

44. Процесът на договаряне зависи до голяма степен от бързината, с която партньорите по изпълнението могат да представят проекти за договори след приемането на дадена програма. Освен това Комисията има задължението да осигури контрол на качеството на подписаните договори. В резултат на това Комисията не е в състояние да информира оперативния комитет относно очакваната начална дата в момента на приемането на програмата.

45. Комисията признава необходимостта от по-нататъшно подобряване на някои характеристики на системата за мониторинг, която да направи съществуващите процеси по-лесни и по-удобни за ползване. Въведена е техническа помощ за партньорите по изпълнението, за да им се помогне при подобряването на логическите рамки, събирането на данни и картографирането на показатели към общите показатели за крайните продукти и кодирането в платформата за докладване на Доверителния фонд на ЕС.

46. Набор от 41 общи показатели за изпълнението са били договорени по време на второто тримесечие на 2018 г. Реалните стойности на тези показатели, договорени по всички направления, са вече налични в платформата за докладване на Доверителния фонд на ЕС на управленско равнище, за което се съобщава в първия тримесечен доклад на системата за мониторинг и обучение на направленията „Африкански рог“. Трябва да бъде взет под внимание периодът между одобрението на програмите и получаването на първите резултати. С времето ще има повече налични данни за докладване, тъй като повечето проекти влизат в етапа на изпълнение. Както е описано, групирането на кодираните стойности по различните направления, особено по отношение на общите показатели, улеснява колективната отчетност за целия Доверителен фонд на ЕС за Африка.

Каре 4 – Слабости, свързани с 19-те обобщени показатели

Според преработения списък от 41 общи показатели за изпълнението на Доверителния фонд на ЕС, показател 2.3 (хранене) взема предвид броя на хората, които са ползвали свързани с храненето третиране и/или сенсибилизация за подобряване на хранителните практики, включително готварски демонстрации; докато за показател 2.4 (продоволствена сигурност) се взема предвид броят на хората, чието препитание и продоволствена сигурност са подпомогнати чрез схеми за социална закрила, техническо обучение в земеделските практики, подкрепа за селскостопанското производство и териториалното развитие.

— Увеличението на броя на общите показатели за изпълнение на Доверителния фонд на ЕС от 19 на 41 трябваше да покрие във възможно най-голяма степен дейностите, осъществявани по линия на Доверителния фонд на ЕС. Въпреки усилията ни и предвид обхвата на програмите по линия на Доверителния фонд на ЕС, някои отделни дейности продължават да бъдат обхванати само частично.

— Картографирането на общите показатели за изпълнение спрямо логическа рамка се извършва от ръководителите на програмите в диалог с партньорите по изпълнението и с помощта на техническото подпомагане от страна на Комисията.

47. Хармонизирането на рамките за мониторинг и оценка е основен приоритет на Комисията и понастоящем се разглежда. Поради тази причина Доверителният фонд на ЕС за Африка е изготвил единен общ списък с общи показатели за изпълнение за сумиране на крайните резултати. С глобалната система за мониторинг и оценка се прави преглед на постигнатите до момента резултати.

Освен това направленията „Сахел и езерото Чад“ и „Африкански рог“ ще използват един и същ изпълнител за своите системи за мониторинг и обучение. Тъй като направлението „Северна Африка“ използва друг изпълнител, двете страни ще бъдат в тясно сътрудничество и координация, за да се осигури съгласувана и хармонизирана система за мониторинг и докладване, която също може да предостави колективни поуки за бъдещото програмиране и стратегическа ориентация.

48. Всички проекти, споменати от Сметната палата, бяха договорени в рамките на PAGODA (оценени по стълбове споразумения за делегиране при непряко управление). Особено деликатните въпроси за сигурността, управлението на границите и сходните области изискват интензивен диалог със засегнатите заинтересовани страни и обясняват закъсненията.

Например бързо постигнатите в Нигер резултати по миграционния компонент може да бъдат обяснени с големите и неотложни нужди в тази област поради нестабилността в Либия и приемането на нормативни актове в Нигер. Средствата след това бяха пренасочени за предоставянето на такова подпомагане. Повечето от останалите дейности са финансирани от други донори или от свързаната с Доверителния фонд на ЕС регионална инициатива („SURENI“), осъществявана от Международната организация по миграцията.

49. Комисията признава, че е необходимо допълнително подобрене по отношение на определянето на специфичните SMART цели. Всъщност трите оперативни направления работят за по-доброто определяне на конкретни цели и изходни параметри. Работата на изследователските структури ще бъде използвана за запълване на пропуските в изходните параметри за измерване на специфичните цели.

Освен това една от задачите на системите за мониторинг и обучение е да се преразгледат логическите рамки на действията и да се провери дали е необходимо преразглеждане на предложените показатели, целите или договорените резултати, за да съответстват по-добре на SMART критериите, ако е необходимо.

Първите програми са одобрени през 2016 г. (с изключение на една от тях), поради това през 2017 г. имаше само 36 прегледа чрез ориентиран към резултатите мониторинг, а за 2018 г. се предвиждат 38.

Успоредно с това, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ работи по въвеждането на мониторинг от трета страна за Либия, в отговор на рисковете, свързани с управлението от разстояние на проектите, изпълнявани в тази държава. Делегацията на ЕС възложи проучване и направи редица препоръки, които Доверителният фонд понастоящем следва, за да създаде своя собствена рамка за мониторинг от трета страна. Доверителният фонд понастоящем работи за определянето на заинтересованите страни, които са в най-добра позиция да извършат този мониторинг и са в състояние да разположат компетентен персонал на място, на временна основа.

Комисията би желала да подчертае, че мониторингът и оценката по направлението „Северна Африка“, извършени от Международния център за развитие на миграционната политика, също така преразглежда и логическите рамки на проектите с цел да се осигурят SMART показатели.

50. Комисията засилва усилията си за повишаването на качеството на логическите рамки на Доверителния фонд на ЕС. Евентуалното включване на показатели, използвани от партньорите по изпълнението за тяхната вътрешна отчетност, се оценява по време на формулирането на действие и те се включват само когато са от значение и допринасят за подобряване на качеството на мониторинга.

51. В повечето случаи липсата на изходни параметри може да бъде оправдана от неотложността за формулиране и одобряване на действия на Доверителния фонд на ЕС за покриване на конкретни потребности, както и от условията на място, които често се характеризират с липсата на налична и надеждна информация. Въпреки това по време на началния етап партньорите по изпълнението се очаква да продължат да събират данни за изходните параметри и анализ на ситуацията на място.

53. Заедно с други инструменти на ЕС, Доверителният фонд на ЕС може да окаже непряко въздействие върху незаконните преминавания на границите на Европа. Основните причини за създаването му обаче са подкрепа на стабилността, запазване на живота на хората и тяхната защита, създаване на икономически възможности и на законни пътища за миграция.

54. В Годишния доклад относно Доверителния фонд на ЕС за Африка за 2017 г. за всяко регионално направление се представят факти, които показват постигнатия напредък през 2017 г., и редица предварителни резултати. Това издание на годишния доклад нямаше за цел да представи всеобхватен преглед на резултатите, постигнати от Доверителния фонд на ЕС за Африка като цяло поради факта, че в края на 2017 г. голям брой проекти все още бяха на ранен етап на изпълнение. Таблиците, включени в годишния доклад, показват, за всеки регион, одобрени програми по приоритети на регионалните оперативни рамки, а не по стратегически цели на Доверителния фонд, което означава, че всяко регионално направление е докладвало спрямо собствените си приоритети. Комисията ще разгледа възможността за преразглеждане на оформлението на следващото издание на годишния доклад, за да се вземат предвид констатациите на Сметната палата.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

56. В преамбюла на учредителното споразумение за Доверителния фонд на ЕС за Африка изрично се посочват вътрешните предизвикателства и кризи, които засегнаха държавите от трите направления на Доверителния фонд. Те включват политическите кризи в Либия и Йемен, вътрешните конфликти в Судан и Южен Судан, Мали и Нигерия („Боко Харам“) и поредица от терористични нападения. Тези частично взаимосвързани конфликти предизвикаха криза в целия регион. Комисията признава, че целите на Доверителния фонд на ЕС за Африка умишлено са запазени достатъчно гъвкави, за да може да отговорят на потребностите и нововъзникващите предизвикателства в трите региона, ако е необходимо.

57. Комисията разполага с необходимата информация и я взе предвид при формулирането на стратегическите цели на Доверителния фонд на ЕС за Африка. За всяка цел и приоритетна област на политиката в документа за стратегически насоки, регионалните оперативни рамки и, до известна степен, в протоколите от заседанията на управителния съвет са представени качествени оценки на нуждите. Те се допълват от анализи за всяка държава, които делегациите на ЕС извършват редовно съвместно с държавите партньори и консултирайки се с държавите членки и гражданското общество.

Недостигът на финансиране се изчислява въз основа на портфейла от програми, който се преразглежда съгласно нуждите и променящите се предизвикателства, както и наличието на ресурси в рамките на трите направления на Доверителния фонд. Комисията няма да бъде в състояние да покрие изцяло нуждите в държавите партньори в съответствие със съществуващите или бъдещите финансови ресурси.

От създаването си Доверителният фонд на ЕС успя да привлече значителни ресурси от няколко източника на финансиране от ЕС, както и от държавите — членки на ЕС, и други донори.

Препоръка 1 – Да се подобри качеството на целите на Доверителния фонд на ЕС за Африка

Комисията приема тази препоръка.

На всяко от заседанията си стратегическият съвет на Доверителния фонд на ЕС за Африка правеше преглед на стратегическите приоритети, за да отразяват те променящите се нужди, възникващите предизвикателства и получените данни от различните заинтересовани страни, като също така вземаше предвид наличието на финансови ресурси. През април 2018 г. стратегическият съвет на практика постигна съгласие да се постави акцент върху шест приоритетни критерии за направленията „Африкански рог“ и „Сахел и езерото Чад“, както е посочено в протокола от заседанието:

- връщане и реинтеграция — МОМ/ВКБООН);
- управление на бежанците (Всеобхватна рамка за реакция спрямо бежанския поток);
- завършване на напредъка по секюритизацията на документи и гражданския регистър;
- мерки за борба с трафика на хора;
- съществени усилията за стабилизиране в Сомалия, Судан и Южен Судан, както и в региона на Сахел;
- диалози относно миграцията (Гамбия, Етиопия и др.).

За направлението „Северна Африка“ Управителният съвет потвърди, че направлението ще продължи да насочва усилията си върху:

- защитата на уязвимите мигранти, подпомогнатото доброволно връщане и устойчивата реинтеграция и стабилизирането на общностите (включително чрез оказване на подкрепа на общините по миграционните маршрути);
- подкрепата за интегрирано управление на границите;
- подкрепата за трудова миграция и мобилност;
- подкрепата за по-добро управление на миграцията.

Портфейлът от проекти и недостигът на финансиране, представени на заседанието на Управителния съвет на 21 септември 2018 г., следваха горепосочените четири приоритета.

58. Доверителният фонд на ЕС за Африка не функционира въз основа на предложения за проекти, изпратени от външни партньори. Управителите на Доверителния фонд координират определянето и формулирането на действия в съответствие с договорените стратегически насоки. Идеите за проекти, получени чрез различни канали, се преразглеждат и обсъждат на различни равнища, в сътрудничество със заинтересованите делегации на ЕС, представители на държавите членки и местни заинтересовани страни, когато е целесъобразно.

Само предизвикалите интерес идеи се разработват във фишове за дейността, за да бъдат оценени чрез вътрешните механизми за преглед и изпратени на оперативния комитет за разглеждане и одобрение.

Комисията отново подчертава ангажимента си да осигури на членовете на оперативния комитет навременна и пълна документация, която да им позволи вземането на добре подготвени решения.

59. На ранните етапи на Доверителния фонд на ЕС редица действия, внесени и одобрени от оперативния комитет, се фокусираха върху нужди, подобни на тези в обхвата на други инструменти на ЕС (например НИП/РИП на Етиопия). Беше сметнено, че тези действия съответстват напълно на целите на Доверителния фонд на ЕС и че тяхното финансиране по линия на Доверителния фонд на ЕС ще ускори процеса на подготовка и тяхното осъществяване, като по този начин се създаде силно сравнително предимство. В резултат на това оперативният комитет одобри тези действия.

По-специално в случая с Либия, Доверителният фонд на ЕС гарантира, че няма конфликт с хуманитарния мандат на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и с текущите действия в рамките на Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, като в същото време се премахват установените слабости по отношение на защитата на уязвимите лица.

От юли 2017 г. насам Комисията използва стандартен образец, когато предлага на Комитета за ЕФР прехвърляне на средства за Доверителния фонд на ЕС. Този образец съдържа обосновка за използването на Доверителния фонд на ЕС като механизъм за изпълнение.

Препоръка 2 – Да се преразгледа процедурата за подбор на проекти

Комисията не приема препоръка 2, буква а) и буква б), но приема препоръка 2, буква в) и буква г).

Комисията не счита, че е необходимо да се прави списък на общите критерии, които трябва да се използват, тъй като Доверителният фонд на ЕС не функционира въз основа на представяне на предложения. Комисията ще предприеме мерки, за да гарантира, че документите за дейността ясно обясняват връзката между предложеното действие и определените стратегически цели.

Както беше посочено, действията се набелязват и разработват от Комисията (ръководителя на Доверителният фонд на ЕС) в проектни документи след процес на консултации с редица участници на централно и държавно равнище в съответствие с общите практики на Комисията (например Комитета на инструмента за сътрудничество за развитие (DCI) и Комитета за ЕФР).

Оперативните комитети в бъдеще ще бъдат информирани за всички съществени промени в проектите.

Комисията ще преразгледа образца на фиша за дейността, за да включи в него раздел, показващ сравнителното предимство на финансирането на проекта по линия на Доверителния фонд на ЕС спрямо други инструменти за изпълнение.

60. В рамките на Доверителния фонд на ЕС за Африка се прилагат широко ускорени мерки и Комисията ще проучи начините за разширяването на тяхното използване.

Препоръка 3 – Да се предприемат мерки за ускоряване на изпълнението

Комисията приема тази препоръка.

61. Комисията признава необходимостта от по-нататъшно подобряване на общата система за мониторинг. През второто тримесечие на 2018 г. беше договорен набор от 41 общи показатели за изпълнението и беше въведена техническа помощ, за да се помогне на партньорите по изпълнението при подобряването на логическите рамки, събирането на данни и картографирането на показатели към общите показатели за крайните продукти.

Трите оперативни направления работят за по-доброто определяне на конкретните цели и изходните параметри на проектно равнище, включително чрез дейността на изследователските структури.

Препоръка 4 – Да се подобри мониторингът на Доверителния фонд на ЕС за Африка

Комисията приема тази препоръка.

Комисията е в процес на въвеждане на напълно оперативна обща система за мониторинг за Доверителния фонд на ЕС за Африка. Като запазва необходимата гъвкавост, Комисията предприема мерки за включване на SMART цели във възможно най-голяма степен в логическите рамки на проектите и за по-нататъшното подобряване на качеството на показателите. Освен това, в рамките на бъдещата МФР се предлага нова програма — „Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество“ (COM (2018) 460), която предвижда специална разпоредба — член 31, за оценяване, докладване и мониторинг.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	28.11.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	30.7.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	16.10.2018 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	19.11.2018 г.

PDF ISBN 978-92-847-1334-9 doi:10.2865/567332 QJ-AB-18-029-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-1312-7 doi:10.2865/810148 QJ-AB-18-029-BG-Q

Извънредният доверителен фонд на Европейския съюз за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка (наричан по-нататък „ИДФЕС за Африка“) има за цел да насърчи стабилността и да спомогне за по-доброто управление на миграцията чрез преодоляване на първопричините за дестабилизацията, насилственото разселване и незаконната миграция. Фондът подпомага дейности в 26 държави в три региона на Африка — Сахел и езерото Чад, Африканския рог и Северна Африка. В своя одит Сметната палата провери дали ИДФЕС за Африка е бил планиран добре и дали се прилага ефективно. Заключение на Сметната палата е, че той е гъвкав инструмент, но като се имат предвид безпрецедентните предизвикателства, пред които е изправен, неговото планиране би следвало да бъде по-целенасочено. В сравнение с традиционните инструменти, фондът е бил по-бърз при стартирането на проекти, но среща сходни предизвикателства като при традиционните инструменти, които водят до забавяния на тяхното изпълнение. Одитираните проекти бяха на ранен етап, но бяха започнали да дават конкретни резултати.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.