

Særberetning

## Den Europæiske Unions Nødtrufond for Afrika: et fleksibelt, men ufokuseret instrument

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

## REVISIONSHOLDET

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil/Sikkerhed og retfærdighed, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, som også var ansvarlig for denne beretning. Bettina Jakobsen fik støtte fra kabinetschef Katja Mattfolk og attaché Kim Storup, ledende administrator Beatrix Lesiewicz, opgaveansvarlig Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché Laura Gores samt revisorerne Jiri Lang og Piotr Zych.



*Fra venstre til højre:* Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

## INDHOLD

	Punkt
Akronymer og forkortelser	
Resumé	I-VIII
Indledning	1-9
Om EU-trustfonde	1-2
EUTF for Afrika	3-9
Revisionens omfang og revisionsmetoden	10-13
Bemærkninger	14-54
EUTF for Afrika er et fleksibelt instrument, men i betragtning af de hidtil usete udfordringer, som den står over for, burde dens udformning have været mere fokuseret	14-25
EUTF er et fleksibelt instrument, men dens mål er for brede til effektivt at styre indsatsen og måle virkningen	15-19
Kommissionen foretog hverken en omfattende analyse af behovene eller af de midler, som den havde til at adressere dem	20-25
EUTF for Afrika er et hurtigt instrument, men der er fortsat svagheder i gennemførelsen	26-54
Udvælgelsen af projekter er hurtig, men ikke helt ensartet og tydelig	27-44
Projekterne er begyndt at levere output, men der er endnu ikke et operationelt system til overvågning af resultater på tværs af vinduerne	45-54
Konklusioner og anbefalinger	55-61
Bilag I - EU-medlemsstaternes og andre donorers bidrag (tilsagn og modtagne bidrag) pr. 31. august 2018	
Bilag II - EUTF for Afrikas styringsorganer og deres primære ansvarsområder	
Bilag III - Reviderede projekter under EUTF for Afrika	
Kommissionens svar	

**AKRONYMER OG FORKORTELSER**

Aktionsblad	Et dokument, der indeholder alle relevante oplysninger om et projekt eller program
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
EUTF for Afrika	EU's Nødtrustfond for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Irregulær Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika
EU-Udenrigstjenesten	Tjenesten for EU's Optræden Udadtil
GD DEVCO	Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling
GD NEAR	Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger
HoA	Afrikas Horn-vinduet/-regionen
IcSP	Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred
Kommissionen	Europa-Kommissionen
NoA	Nordafrika-vinduet/-regionen
Oprettelsesaftalen	Dokumentet om oprettelse af EUTF for Afrika
SLC	Sahel og Tchadsøen-vinduet/-regionen

## RESUMÉ

- I. Siden januar 2013 har finansforordningen vedrørende EU's budget givet Europa-Kommissionen mulighed for at oprette og forvalte EU-trustfonde for foranstaltninger udadtil. Det drejer sig om multidonortrustfonde for akutte nødhjælpsforanstaltninger, foranstaltninger efter katastrofefasen eller tematiske foranstaltninger.
- II. Formålet med Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Irregulær Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika (EUTF for Afrika) er at fremme stabilitet og bidrage til bedre migrationsstyring ved at afhjælpe de underliggende årsager til destabilisering, tvangsfordrivelse og irregulær migration. Der blev opnået enighed om den på Vallettatopmødet om migration i november 2015. Den støtter aktiviteter i 26 afrikanske lande i tre regioner (omtalt som "vinduer"): Sahel og Tchadsøen, Afrikas Horn og Nordafrika.
- III. Vi undersøgte, om EUTF for Afrika er hensigtsmæssigt udformet og gennemføres effektivt. Vi konkluderer, at EUTF for Afrika er et fleksibelt instrument, men i betragtning af de hidtil usete udfordringer, som den står over for, burde dens udformning have været mere fokuseret. I forhold til traditionelle udviklingsinstrumenter var EUTF for Afrika hurtigere til at iværksætte projekter. Det er generelt lykkedes for den at fremskynde indgåelsen af kontrakter og udbetalingen af forskud. Projekterne står dog over for de samme udfordringer som traditionelle instrumenter, så gennemførelsen forsinkes.
- IV. Vi konstaterede, at målene for EUTF for Afrika er brede. Dette har givet mulighed for fleksibilitet med hensyn til at tilpasse støtten til forskellige og skiftende situationer, men er mindre nyttigt, når det gælder styring af indsatsen på tværs af de tre vinduer og måling af indvirkningen. Kommissionen har ikke foretaget en omfattende analyse og kvantificering af de behov, trustfonden skal adressere, eller af de midler, den har til rådighed. Vi konstaterede også, at den strategiske vejledning til forvalterne af de tre vinduer ikke har været tilstrækkeligt specifik, og at sammenlægningen af donorerens ressourcer og kapacitet endnu ikke er tilstrækkeligt effektiv.
- V. For så vidt angår gennemførelsen konstaterede vi, at procedurerne for projektudvælgelse varierede mellem vinduerne, og at kriterierne for vurdering af

projektforslag ikke var tilstrækkeligt klare eller dokumenterede. Desuden var den komparative fordel ved at finansiere projekter gennem EUTF for Afrika ikke altid nøje forklaret.

VI. EUTF for Afrika har indført et fælles overvågningssystem, men det er endnu ikke operationelt, og de tre vinduer anvender forskellige systemer til overvågning af resultater. Vi konstaterede, at projektmålene ofte ikke var SMART, og at de indikatorer, der blev anvendt til at måle projektresultater, ikke indeholdt basislinjer. De reviderede projekter var i en tidlig gennemførelsesfase, men var begyndt at levere output.

VII. EUTF for Afrika har bidraget til bestræbelserne på at mindske antallet af irregulære migranter fra Afrika til Europa, men dette bidrag kan ikke måles nøjagtigt.

VIII. På grundlag af vores revision fremsætter vi en række anbefalinger, der bør gennemføres så hurtigt som muligt, da EUTF for Afrika forventes afsluttet i 2020. Kommissionen bør:

- forbedre kvaliteten af målene for EUTF for Afrika
- ændre proceduren for projektudvælgelse
- træffe foranstaltninger til at fremskynde gennemførelsen
- forbedre overvågningen af EUTF for Afrika.

## **INDLEDNING**

### ***Om EU-trustfonde***

1. Trustfonde, der oprettes til et specifikt udviklingsformål med finansielle bidrag fra en eller flere donorer, forvaltes normalt af en international organisation såsom Verdensbanken eller FN. Siden 1990'erne er trustfonde i stigende grad blevet brugt til at finansiere internationalt samarbejde. De oprettes ofte som reaktion på kriser såsom naturkatastrofer eller konflikter.
2. Siden 2013 har finansforordningen givet Kommissionen mulighed for at oprette EU-trustfonde (EUTF'er)<sup>1</sup>. EUTF'er består af midler fra EU-budgettet eller Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) samt bidrag fra en eller flere donorer, herunder medlemsstater og ikke-EU-donorlande. EUTF'er for akutte nødhjælpsforanstaltninger eller foranstaltninger efter katastrofefasen kan gennemføres enten direkte af Kommissionen eller indirekte ved at overdrage budgetgennemførelsesopgaver til særlige organer<sup>2</sup>.

### ***EUTF for Afrika***

3. I 2014 steg antallet af migranter, der forsøgte at nå til Europa via dets sydlige grænser, drastisk som følge af ustabilitet i Syrien, Irak, Libyen, Eritrea og Afghanistan samt i Sahelregionen og i regionen omkring Tchadsøen. Mange migranter fra forskellige regioner i

---

<sup>1</sup> Artikel 187 i finansforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1)) fastlægger den retlige ramme for oprettelse af EU-trustfonde for foranstaltninger udadtil. I finansforordningen fra 2018 (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1)), der trådte i kraft 2.8.2018, er dette fastsat i artikel 234.

<sup>2</sup> Artikel 58, stk. 1, litra c, i finansforordningen fra 2012, nu artikel 62, stk. 1, litra c, i finansforordningen fra 2018.

Afrika har mistet livet under rejsen over Middelhavet i deres forsøg på at komme til Europa. Disse regioner blev omdrejningspunktet for EU's eksterne migrationspolitik, navnlig siden lukningen af den såkaldte Balkanrute i 2016 efter aftalen mellem EU og Tyrkiet.

4. I april 2015 besluttede Det Europæiske Råd at reagere på denne krise ved at opfordre til et internationalt topmøde for at drøfte migrationsspørgsmål med afrikanske stater og andre vigtige lande. Dette topmøde fandt sted den 11. og 12. november 2015 i Valletta (Malta). Det førte til en fælles erklæring og en handlingsplan, der er bygget op omkring 5 prioriterede områder og 16 prioriterede initiativer. Den 12. november 2015 undertegnede 25 EU-medlemsstater, Norge, Schweiz og Europa-Kommissionen endvidere den oprettelsesaftale<sup>3</sup>, der officielt oprettede EU's Nødtrustfond for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Irregulær Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika ("EUTF for Afrika") og fastlagde dens strategi.

5. EUTF for Afrika er den tredje af fire trustfonde<sup>4</sup>, der forvaltes af Europa-Kommissionen ("Kommissionen"). Den gavner 26 afrikanske lande<sup>5</sup> i tre regioner (der i administrativ sammenhæng omtales som "vinduer"): Sahel og Tchadsøen (SLC), Afrikas Horn (HoA) og Nordafrika (NoA). De lande, der er omfattet af EUTF'en, fremgår af ***figur 1***.

---

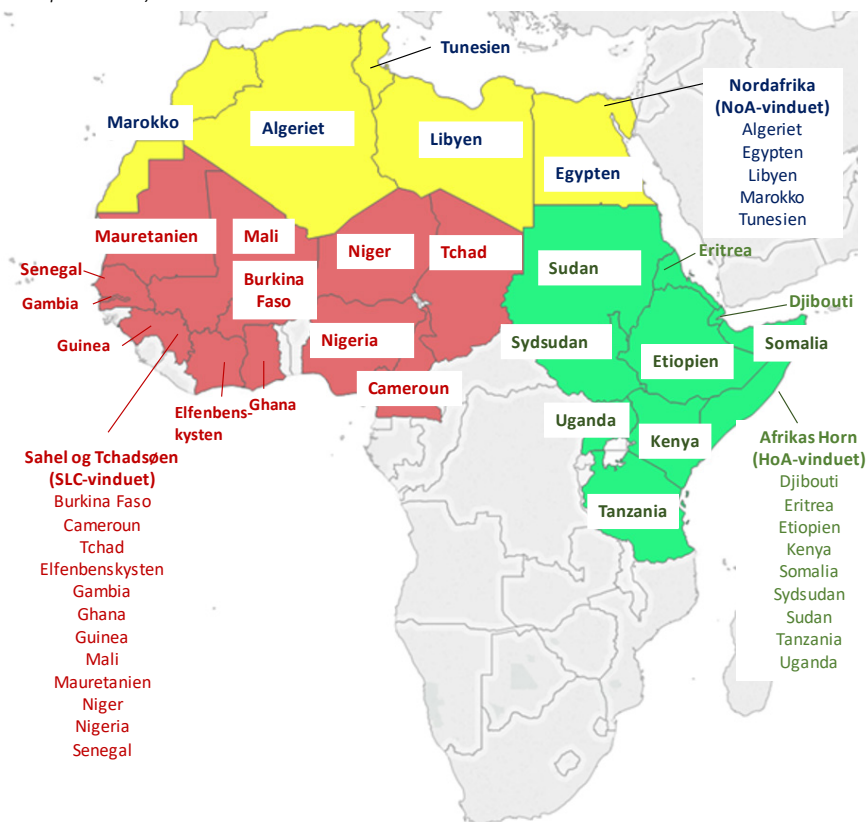
<sup>3</sup> Oprettelsesaftalen er et dokument, der er udarbejdet af Europa-Kommissionen, EU-medlemsstaterne og andre donorer.

<sup>4</sup> De andre fonde er: a) Bêkou-trustfonden for Den Centralafrikanske Republik, der blev oprettet i juli 2014 med det mål at hjælpe landet ud af krisen og støtte dets genopbygning, b) Madadtrustfonden, der blev oprettet i december 2014 som reaktion på den syriske krise, og c) trustfonden for Colombia, der blev oprettet i 2016 med henblik på at støtte processen efter konflikten.

<sup>5</sup> EUTF for Afrika omfattede oprindeligt 23 lande. Trustfondens bestyrelse besluttede på sit andet møde den 13. december 2016 at medtage Ghana, Guinea og Elfenbenskysten.

**Figur 1 - Lande omfattet af EUTF for Afrika**

(De grænser og navne, der er angivet på dette kort, og de betegnelser, der er anvendt, er ikke ensbetydende med en officiel anerkendelse eller accept fra Den Europæiske Union)



Kilde: Europa-Kommissionen, "2017 annual report of the EUTF for Africa".

6. Oprettelsesaftalen for EUTF for Afrika etablerede styrings- og forvaltningsorganerne:
- Trustfondens bestyrelse ledes af Kommissionen (GD DEVCO) og bistås af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og andre af Kommissionens tjenestegrene. Den består af repræsentanter for de donorer (EU-medlemsstater og andre lande, der har bidraget med mindst 3 millioner euro) og Kommissionen, der handler på vegne af Den Europæiske Union. Indtil videre har intet afrikansk land besluttet at deltage i EUTF for Afrika som fuldgældigt medlem. Donorer, der ikke har ydet minimumsbidraget, deltager som observatører<sup>6</sup> (jf. **bilag I**). Når det er relevant, kan repræsentanter for de berørte lande og deres regionale organisationer også

<sup>6</sup> EU-medlemsstater, der ikke har bidraget til EUTF for Afrika, kan også deltage som observatører.

indbydes som observatører. Europa-Parlamentet har haft observatørstatus siden 2017. Trustfondens bestyrelse udstikker strategiske retningslinjer for anvendelsen af midlerne

- b) Et operationelt udvalg for hvert vindue undersøger og godkender de aktioner, der finansieres af trustfonden. Hvert udvalg består af repræsentanter for Kommissionen<sup>7</sup>, EU-Udenrigstjenesten og repræsentanter for de donorer (EU-medlemsstater og andre lande), der har bidraget med mindst 3 millioner euro. Ligesom i bestyrelsen kan de donorer, der ikke har ydet minimumsbidraget, de EU-medlemsstater, der ikke bidrager, samt de berørte lande og deres regionale organisationer deltage i møder som observatører. Europa-Parlamentets repræsentanter har ikke observatørstatus på møderne i de operationelle udvalg
- c) Forvaltningen af trustfonden varetages af Kommissionen (trustee), der fungerer som sekretariat for bestyrelsen og de operationelle udvalg. Den er ansvarlig for gennemførelsen af de aktioner, der finansieres af trustfonden, og uddelegerer forvaltningsopgaverne til sine ansatte (trustfondsforvaltere) i overensstemmelse med forretningsordenen (jf. **bilag II**).

7. EUTF for Afrika ventes gennemført mellem 2015 og udgangen af 2020. Ved udgangen af august 2018 var de samlede bidrag til EUTF for Afrika på 4,09 milliarder euro. Størstedelen (3,6 milliarder euro, hvilket svarer til 89 % af de samlede bidrag) bestod af overførsler fra EUF og EU's budget. EU-medlemsstater, Norge og Schweiz bidrog med 439 millioner euro (11 %). **Figur 2** sammenligner bidragene til alle EU's trustfonde.

---

<sup>7</sup> Personale fra GD DEVCO (der leder de operationelle udvalg for SLC og HoA), GD NEAR (der leder det operationelle udvalg for NoA), GD ECHO, GD HOME og Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter.

**Figur 2 - Bidrag fra EU-medlemsstater og andre donorer til EU's trustfonde pr. 31. august 2018**

EU-trustfonde			
Navn	Samlede bidrag (millioner euro)	Medlemsstater og andre donorerers bidrag (millioner euro)	Medlemsstater og andre donorerers bidrag som procentdel af de samlede bidrag
EUTF for Afrika	4 092	439	11 %
EUTF Bêkou	240	66	27 %
EUTF Colombia	96	23	24 %
EUTF Madad	1 571	152	10 %

*Kilde:* "Monthly Report on the Multiannual Implementation of the EU trust funds as of 31 August 2018", Europa-Kommissionen, GD for Budget. Alle beløb er afrundet.

8. Da EUTF for Afrika blev oprettet ved udgangen af 2015, udgjorde den 1,5 % af den samlede officielle udviklingsbistand til de lande, den dækker.

9. På grund af de forskellige typer af nødsituationer og de vanskelige lokale forhold omfatter EUTF for Afrika aktiviteter, der strækker sig fra nødhjælp til udviklingsbistand.

#### **REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN**

10. Formålet med vores forvaltningsrevision var at undersøge, om EUTF for Afrika er hensigtsmæssigt udformet og gennemføres effektivt. Vi dækkede perioden fra dens oprettelse i slutningen af 2015 indtil udgangen af februar 2018. Den første del af denne beretning undersøger udformningen af EUTF for Afrika (dens mål, Kommissionens behovsanalyse og finansiering). Den anden del undersøger specifikke aspekter af gennemførelsen af EUTF for Afrika (procedurerne for projektudvælgelse, overvågningssystemet og de output, de reviderede projekter leverede).

11. Vi udførte revisionen mellem november 2017 og marts 2018. I vores arbejde indgik skrivebordsgennemgang af dokumentation, f.eks. programmeringsdokumenter, status-, overvågnings- og evalueringsrapporter samt relevant dokumentation om mekanismer vedrørende trustfonde i internationale organisationer (FN og Verdensbanken). Vi aflagde

Besøg på stedet i Niger og hos EU-delegationen i Libyen<sup>8</sup>. Vi interviewede ansatte beskæftiget med EUTF for Afrika i GD DEVCO, EU-Udenrigstjenesten, GD NEAR og GD ECHO samt EU's særlige repræsentant for Sahel, EU-delegationerne i Niger og Libyen, en række donorer til EUTF for Afrika<sup>9</sup> og myndigheder fra afrikanske lande. Vi tog hensyn til relevant revisionsarbejde, der allerede var udført af os selv og af Kommissionens Interne Revisionstjeneste.

12. De besøgte lande blev udvalgt fra de to vinduer, SLC og NoA, hvor størstedelen af midlerne fra EUTF for Afrika indtil videre er blevet anvendt. Landene med den største tildeling fra fonden i disse vinduer er Niger og Libyen. Vi undersøgte 20 igangværende projekter i de to lande. I Niger besøgte vi syv af de ni igangværende projekter, men dette var ikke muligt i forbindelse med projekterne i Libyen på grund af sikkerhedssituationen på stedet. Undersøgelsen af projekterne blev anvendt til støtte for vores vurdering af udformningen og den nuværende gennemførelse af EUTF for Afrika. Vi anvender talhenvisninger til projekterne (som anført i **bilag III**) i denne særberetning.

13. Da EUTF for Afrika er langt den største trustfond i EU, udførte vi denne opgave i 2018 med det formål at bidrage til Kommissionens kommende midtvejsevaluering af trustfonden.

## **BEMÆRKNINGER**

***EUTF for Afrika er et fleksibelt instrument, men i betragtning af de hidtil usete udfordringer, som den står over for, burde dens udformning have været mere fokuseret***

14. I denne del undersøgte vi, hvordan Kommissionen og EU-medlemsstaterne har udformet EUTF for Afrika. Vi vurderede de strategiske og operationelle mål for trustfonden

---

<sup>8</sup> EU-delegationen i Libyen blev flyttet til Tunis på grund af udbruddet af væbnede fjendtligheder i slutningen af 2014.

<sup>9</sup> Et spørgeskema blev sendt til alle de lande, der deltager i EUTF for Afrika (21 ud af 28 svarede). Der blev holdt særskilte interview med repræsentanter for de medlemsstater, der bidrager mest til trustfonden (Tyskland og Italien), for de medlemsstater, der har projekter i Niger og Libyen (Frankrig og Luxembourg), og for andre udvalgte medlemsstater (som f.eks. Belgien, Portugal og Sverige).

og den behovsanalyse, der ligger til grund for dens interventioner. Vi undersøgte også Kommissionens tilgang til sammenlægning af kapacitet<sup>10</sup> hos de donorer, som er aktive i regionerne, og om der fandtes en mekanisme til udnyttelse af indvundne erfaringer og en risikostyringsramme.

### **EUTF er et fleksibelt instrument, men dens mål er for brede til effektivt at styre indsatsen og måle virkningen**

15. Kommissionen oprettede trustfonden umiddelbart efter Vallettatopmødet i november 2015 med to formål for øje. For det første skulle den være et nødinstrument til at håndtere kriser i regionerne Sahel og Tchadsøen, Afrikas Horn og Nordafrika. For det andet er dens hovedmål at håndtere de grundlæggende årsager til destabilisering, tvangsfordrivelse og irregulær migration, navnlig ved at fremme modstandsdygtighed, økonomiske muligheder, lige muligheder, sikkerhed og udvikling, samt at sætte ind over for menneskerettighedskrænkelser<sup>11</sup>.

16. Som en nødtrustfond tager EUTF for Afrika sigte på at reagere hurtigt, fleksibelt og effektivt<sup>12</sup> i nødsituationer, som skyldes kriser i tre regioner. De kriser, den skal håndtere, er imidlertid ikke blevet tydeligt defineret for hver region (for hver krise f.eks.: årsager, indvirkning på stabiliteten, forbindelser til andre kriser, den anslåede varighed, de mest presserende behov og de anslåede ressourcer, der er nødvendige for at dække disse behov).

17. Den politiske nødvendighed af at reagere hurtigt på migrationssituationen førte til, at EUTF for Afrika iværksatte projekter hurtigt. Trustfondens mål er blevet holdt så brede som

---

<sup>10</sup> Der står i betragtning 18 i oprettelsesaftalen, at trustfonden vil nå sine mål gennem sammenlægning af ressourcer og kapacitet til at analysere, identificere og gennemføre aktionerne, navnlig ressourcer og kapacitet hos de donorer, som er aktive i regionerne. Formålet er at gøre brug af Kommissionens og EU-medlemsstaternes instrumenter og knowhow med henblik på at udforme en solid europæisk reaktion.

<sup>11</sup> Artikel 2 (trustfondens mål) i aftalen om oprettelse af EUTF for Afrika (oprettelsesaftalen). Oprettelsesaftalen er et dokument, der er udarbejdet af Europa-Kommissionen og de deltagende EU-medlemsstater.

<sup>12</sup> Kommissionens afgørelse C(2015) 7293 af 20.10.2015 om oprettelse af EUTF for Afrika.

muligt, så de fleste aktioner kan anses for støtteberettigede. Alle slags udviklingsprojekter (fødevarer og ernæring, sikkerhed, sundhed, miljømæssig bæredygtighed osv.) og gennemførelsesmetoder (indirekte forvaltning, budgetstøtte osv.) kan anvendes og er rent faktisk blevet anvendt under EUTF for Afrika. Dette har gjort trustfonden til et fleksibelt instrument, men haft den omkostning, at den ikke har en strategi, der er tilstrækkeligt fokuseret til at sikre en virkning. Trustfondens mål - lige fra de strategiske mål<sup>13</sup> til de mere specifikke mål på regionalt, nationalt eller tematisk plan og sågar målene for specifikke prioriterede foranstaltninger - har ikke klare målsætninger og kan ikke måles.

18. Trustfondens bestyrelse skal udstikke strategiske prioriteter og retningslinjer for trustfondsforvalterne. Disse har indtil videre været meget brede og uspecifikke (jf.

**tekstboks 1**).

#### **Tekstboks 1 - Eksempler på brede retningslinjer fra trustfondens bestyrelse**

På det andet møde i trustfondens bestyrelse den 13. december 2016 bemærkede formanden i en af konklusionerne, at strategirammen for EUTF for Afrika var bred og tydelig nok til forblive gyldig med fokus på migration, stabilitet og udvikling. Formanden tilføjede dog, at Europa-Kommissionen i lyset af de disponible ressourcer for 2017 og videns- og dokumentationsniveauet ville være mere selektiv med hensyn til de aktioner, der skulle foreslås i det operationelle udvalg, idet den ville tilstræbe fuld synergi og komplementaritet med andre EU-instrumenter, herunder den europæiske eksterne investeringsplan.

På det tredje møde i trustfondens bestyrelse den 30. juni 2017 konkluderede formanden, at man:

- fortsat ville fokusere på gennemførelsen ved kollektivt at intensivere aktiviteterne med gennemførelsesaktører

---

<sup>13</sup> Disse omfatter: a) flere økonomiske og beskæftigelsesmæssige muligheder, b) styrkelse af lokalsamfundenes modstandsdygtighed, c) bedre migrationsstyring i oprindelses-, transit- og bestemmelseslande, d) bedre regeringsførelse og konfliktforebyggelse.

- fortsat ville anvende en afbalanceret tilgang i forbindelse med fordelingen af midlerne på de forskellige strategiske mål for EUTF for Afrika og søjlerne i Valletta-handlingsplanen
- ville anvende en integreret og koordineret tilgang.

19. På trods af de konstant skiftende forhold på stedet er dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer<sup>14</sup>, som fastsætter trustfondens overordnede strategi, ikke blevet ajourført siden den 12. november 2015, ligesom de operationelle rammer for de tre vinduer ikke er blevet ajourført siden deres godkendelse i 2016<sup>15</sup>. Som et eksempel herpå kan nævnes, at det med NoA-vinduet oprindeligt blev besluttet kun at fokusere på det strategiske mål 3 (bedre migrationsstyring i oprindelses-, transit- og bestemmelseslande), men situationen i regionen gjorde det nødvendigt også at medtage projekter vedrørende de andre strategiske mål. NoA-vinduet tilpassede sin tilgang i praksis, men de strategiske dokumenter blev ikke ajourført. Dette påvirkede også klarheden og sammenhængen i rapporteringen (jf. **punkt 53**).

**Kommissionen foretog hverken en omfattende analyse af behovene eller af de midler, som den havde til at adressere dem**

#### Kvantificering af behov

20. Det hedder i dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer, at fondens interventioner vil være baseret på en integreret, evidensbaseret tilgang. I den dokumentation, vi undersøgte, fandt vi hovedsagelig forklarende beskrivelser af konteksten og nogle af behovene. Kommissionen har anerkendt, at der ikke findes en kvantificeret behovsanalyse og derfor ingen basislinjer<sup>16</sup> for trustfonden som helhed. Vi konstaterede også, at de behovsanalyser, der blev foretaget af gennemførelsespartnerne i de individuelle

---

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

<sup>15</sup> Den operationelle ramme for de tre vinduer blev godkendt på følgende datoer: SLC (15.2.2016), HoA (31.5.2016), NoA (16.12.2016).

<sup>16</sup> Basislinjer er pr. definition klart definerede udgangspunkter for gennemførelsen, ud fra hvilke forbedringerne vurderes.

projekter, ofte ikke var korrekt kvantificerede. Dette begrænser Kommissionens mulighed for at påvise, at de rette prioriteter er blevet identificeret, og, i sidste ende, at de godkendte aktioner er de mest relevante til at adressere dem. I betragtning af udfordringerne og budgettets omfang (3,3 milliarder euro ved udgangen af 2017) er det vigtigt for ansvarligheden, at resultaterne kan måles.

21. Kommissionen foretog ingen skøn over det samlede beløb, der var nødvendigt for at nå de fastsatte mål. Den definerede således ikke den "kritiske masse", der kræves for at finansiere trustfonden. Den 14. marts 2018 erklærede Kommissionen for så vidt angår EUTF for Afrika, at der stadig manglede mere end 1 milliard euro til det vigtige arbejde forude. Dette tal er et skøn over det beløb, der kræves for at finansiere de planlagte projekter snarere end det beløb, der er nødvendigt for at nå trustfondens mål.

#### Sammenlægning af donorerens kapacitet og udnyttelse af indvundne erfaringer

22. I dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer hedder det, at et af principperne for trustfondens interventioner er stærk forskning og analyse, som er afgørende for at forstå sammenhængen og sikre, at interventionerne har en positiv effekt. For at opnå dette skal EUTF for Afrika trække på forskningsfaciliteter, mobilisere de bedste tilgængelige forskningspartnere, styrke bevidstheden om og kendskabet til de komplekse grundlæggende årsager til ustabilitet, usikkerhed, irregulær migration og tvangsfordrivelse, deres drivkræfter og underliggende faktorer. På tidspunktet for vores revision havde kun HoA-vinduet udviklet en fungerende forsknings- og dokumentationsfacilitet, som blev oprettet i maj 2016. For så vidt angår SLC- og NoA-vinduerne indledte Kommissionen forhandlinger om finansiering af tværregionale forskningskontrakter i februar 2018, hvor størstedelen af midlerne var blevet tildelt og godkendt.

23. Da ingen enkelt donor vil være i stand til på egen hånd at tackle de udfordringer, som de 26 lande, der er omfattet af EUTF for Afrika, står over for, understreges det i oprettelsesaftalens betragtningsdel, at trustfonden vil nå sine mål ved at sammenlægge ressourcer og kapacitet, navnlig ressourcer og kapacitet hos de forskellige donorer, som er

aktive i regionen<sup>17</sup>. En effektiv tilgang til sammenlægning kræver en omfattende oversigt over hver donors erfaringer og kapacitet for at kunne drage fordel heraf på en optimal og systematisk måde. Vi konstaterede imidlertid, at kun HoA-vinduet havde en sådan oversigt<sup>18</sup>.

24. Vi konstaterede også, at der ikke findes nogen mekanisme til udnyttelse af indvundne erfaringer<sup>19</sup> for EUTF for Afrika som helhed. Det forhindrer konsekvent indsamling af bedste praksis og udformning af afbødende foranstaltninger i forbindelse med kommende aktioner, at der ikke findes en sådan mekanisme. De aktionsblade, der dokumenterer hvert enkelt projektforslag, indeholder et afsnit om indvundne erfaringer, men det er generelt begrænset til en oversigt over tidligere projekter eller en beskrivelse af gennemførelsespartnernes erfaring. Dette kan være relevant som et kriterium for udvælgelse af gennemførelsespartnere, men er ikke et egnet instrument til registrering af indvundne erfaringer. Vi så kun i sjældne tilfælde eksempler på, hvordan indvundne erfaringer kan bruges i nye projekter.

#### Ramme for risikostyring

25. Et andet vigtigt element er at have en passende ramme for risikostyring<sup>20</sup>. Oprettelsesaftalen indeholder dog ikke nogen henvisning til et sådant forvaltningsværktøj. Endvidere er de medlemsstater, der deltager i trustfonden, udsat for risici (finansielle, omdømmemæssige osv.) i samme grad som Kommissionen. På det første møde i trustfondens bestyrelse efterspurgte to medlemsstater udtrykkeligt en specifik

---

<sup>17</sup> Betragtning 18 i oprettelsesaftalen.

<sup>18</sup> Forsknings- og dokumentationsfaciliteten for dette vindue havde foretaget en litteraturgennemgang for at vurdere den aktuelle forskning om migration, fordrivelse og konflikter på Afrikas Horn og i den forbindelse også kortlagt de aktører, der på daværende tidspunkt arbejdede med migration og konflikter på Afrikas Horn.

<sup>19</sup> Indvundne erfaringer forstås som generaliseringer baseret på evalueringsresultater vedrørende styrker eller svagheder i forberedelsen, udformningen og gennemførelsen, der påvirker resultater, udfald og effekt. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", OECD 2002.

<sup>20</sup> Det hedder i finansforordningen, at "EU-trustfonde skal tilvejebringe [...] bedre EU-kontrol med risici" (artikel 187, stk. 3, litra b)).

risikovurderingsramme<sup>21</sup>. Kommissionen har dog indtil videre foretrukket at anvende GD DEVCO's og GD NEAR's interne kontrolsystemer snarere end at fastlægge en specifik risikovurderingsramme for EUTF for Afrika. I forbindelse med de trustfonde, der forvaltes af FN og Verdensbanken, anses det derimod for god praksis at have en specifik risikovurderingsramme.

### ***EUTF for Afrika er et hurtigt instrument, men der er fortsat svagheder i gennemførelsen***

26. I denne del undersøgte vi aspekter af gennemførelsen af EUTF for Afrika. Vi vurderede procedurerne for projektudvælgelse, de oplysninger, der forelægges de operationelle udvalg, koordineringen mellem Kommissionens generaldirektorater og på tværs af vinduerne, komplementariteten med andre EU-instrumenter og procedurernes varighed. Derudover undersøgte vi overvågningen af de igangværende projekter, der støttes af EUTF for Afrika, og disse projekters output.

### **Udvælgelsen af projekter er hurtig, men ikke helt ensartet og tydelig**

#### Udvælgelse af projekter i de tre vinduer

27. I NoA-vinduet og SLC-vinduet udvælges projektforslagene blandt dem, der fremsættes af potentielle gennemførelsespartnere, efter høring af forskellige interessenter. Hvis et forslag svarer til vinduets prioriteter, udarbejder trustfondsforvalteren et aktionsblad (i samråd med EU-delegationerne). Aktionsbladet forelægges det operationelle udvalg til godkendelse. Ved denne tilgang støtter trustfondsforvalterne sig i høj grad til den behovsanalyse, som gennemførelsespartnere har fremlagt til støtte for deres projektforslag.

28. HoA-vinduet anvender en top-down-tilgang, hvorved trustfondsforvalteren i samråd med EU-delegationerne analyserer de specifikke behov med udgangspunkt i forsknings- og dokumentationsfacilitetens kvalitative analyse (jf. **punkt 22**) og høringer på regeringsniveau i

---

<sup>21</sup> På det fjerde møde i trustfondens bestyrelse i april 2018 nævnte to andre lande behovet for at undersøge overvågningen af risici på tværs af projekter og forbedre overvågningen og evalueringen yderligere.

de afrikanske lande. På grundlag af behovsanalysen og høringerne udarbejdes et aktionsblad, der også angiver potentielle gennemførelsespartnere, og som forelægges det operationelle udvalg til godkendelse. Denne tilgang gør det muligt at fokusere mere på de prioriteter, der er fastsat af trustfonden, og de fastlagte behov.

29. NoA-vinduet og HoA-vinduet har ingen dokumenterede kriterier for udvælgelse af projektforslag. Ifølge Kommissionen tager de snarere højde for hvert forslags relevans i forbindelse med de regionale eller nationale strategier samt de potentielle gennemførelsespartners særlige ekspertise og tilstedeværelse på stedet. Det er kun SLC-vinduets operationelle ramme, der indeholder kriterier for udvælgelse af aktioner<sup>22</sup>. Vi fandt dog ingen dokumenteret vurdering af projektforslag på grundlag af disse kriterier. Vi kunne derfor ikke vurdere, om det var sandsynligt, at de udvalgte projekter var de mest relevante. En række medlemsstater har beklaget, at der ikke er klare projektudvælgelseskriterier<sup>23</sup>.

#### Oplysningerne til de operationelle udvalg

30. Det er de operationelle udvalg og deres rolle, der udgør forskellen mellem EU's traditionelle gennemførelsesmekanismer og EUTF for Afrika. Det hedder i artikel 4.1(b) i oprettelsesaftalen, at de operationelle udvalg navnlig er ansvarlige for udvælgelsen af de aktioner, der skal finansieres af EUTF for Afrika. De operationelle udvalg ser imidlertid kun de forslag, der er udarbejdet aktionsblade om. De operationelle udvalg oplyses ikke om de forslag, som der ikke er lavet aktionsblade om, ligesom de gennemførelsesagenturer, hvis

---

<sup>22</sup> Disse kriterier er: a) at følge den dobbelte logik: forebyggelse af irregulær migration og tvangsfordrivelse samt lettelse af bedre migrationsstyring eller opbygning af en samlet tilgang til stabilitet, sikkerhed og modstandsdygtighed, b) at respektere det tematiske og geografiske anvendelsesområde for hvert bidragydende finansielle instrument og den respektive forordning, navnlig for så vidt angår regler vedrørende officiel udviklingsbistand (ODA), c) at respektere de specifikke aktionsområder, der er identificeret i den operationelle ramme, d) at supplere andre EU-aktioner og medlemsstatsaktioner og e) at sikre enighed med de støttemodtagende myndigheder.

<sup>23</sup> Referater fra møderne i det operationelle udvalg for SLC 14.1.2016 og 18.4.2016.

projekter ikke bliver udvalgt, ikke systematisk underrettes om afvisningsbegrundelserne. Dette begrænser deres evne til at forbedre kvaliteten af kommende forslag.

31. Selv om de operationelle udvalg ikke får oplysninger om alle de modtagne forslag, var det en udfordring for dem at håndtere den uensartede arbejdsbyrde relateret til godkendelsen af projekter. Der blev f.eks. udsendt 28 aktionsblade (674 sider) i forbindelse med mødet i det operationelle udvalg for SLC den 14. december 2016, mens det operationelle udvalg for NoA kun skulle godkende tre aktionsblade (62 sider) på mødet den 16. december 2016. Projektdokumenter blev udsendt for sent<sup>24</sup> (kun én kalenderuge inden de skulle godkendes), hvilket gav repræsentanterne for medlemsstaterne og de afrikanske lande begrænset tid til at undersøge dem korrekt.

32. I oprettelsesaftalen hedder det<sup>25</sup>, at hvis det efter en aktions godkendelse er nødvendigt med en væsentlig ændring, der berører dens art eller mål, skal trustfondsforvalteren forelægge det ændrede aktionsblad for det operationelle udvalg til godkendelse inden gennemførelsen. Det operationelle udvalg for HoA blev underrettet om ændringer af projekter, men det blev det operationelle udvalg for SLC ikke<sup>26</sup>. Vi konstaterede ikke lignende tilfælde i forbindelse med NoA-vinduet.

#### Koordinering og komplementaritet

33. I udvælgelsesfasen er det vigtigt, at Kommissionens forskellige generaldirektorater koordinerer. For at sikre dette har Kommissionen indført interne mekanismer og detaljerede

---

<sup>24</sup> I artikel 7 i forretningsordenen for de operationelle udvalg hedder det, at mødedokumenter så vidt muligt skal udsendes mindst 15 dage inden mødet. Det fremgår f.eks. af referatet af det femte møde i det operationelle udvalg for HoA i december 2017, at det operationelle udvalg udtrykte sin dybe bekymring over den sene udsendelse af dokumentation til mødet, og at dokumentationen i fremtiden burde udsendes i god tid (tre uger).

<sup>25</sup> Artikel 6.6.5.

<sup>26</sup> På sit første møde i januar 2016 vedtog det operationelle udvalg projekt 8 i Niger. I forberedelses-/forhandlingsfasen foreslog medlemsstaternes agenturer at ændre målene for denne aktion. Som følge heraf afveg den beskrivelse af aktionen, som blev undertegnet i september 2016, væsentligt fra det aktionsblad, det operationelle udvalg havde vedtaget. Det operationelle udvalg var ikke blevet underrettet om denne ændring.

samarbejdsordninger mellem GD DEVCO, GD NEAR, EU-Udenrigstjenesten, GD HOME og GD ECHO. Disse tjenestegrene deltager regelmæssigt i interne møder vedrørende kvalitetskontrol (som del af kvalitetsstøttegruppen) med henblik på at vurdere projekter, inden de forelægges til godkendelse. Trods disse bestræbelser er der fortsat plads til forbedringer i koordineringen.

34. De behov, der er identificeret i Afrika, har en sådan karakter, at de ofte kræver en reaktion på tværs af vinduerne, f.eks. Sahel og Nordafrika. I artikel 3.1 i forretningsordenen for de operationelle udvalg hedder det, at de operationelle udvalg efter behov holder fælles møder for at behandle spørgsmål af fælles interesse. I praksis holder de operationelle udvalg for de forskellige vinduer normalt særskilte møder, og indtil videre har der kun været to fælles møder<sup>27</sup>. Trustfondens bestyrelse besluttede på sit tredje møde i juni 2017 at øge fokus på udvælgelsen af programmer på tværs af vinduerne. Trods dette fokus på samarbejde på tværs af vinduerne er kun fire sådanne programmer (ud af 143) imidlertid blevet godkendt<sup>28</sup>.

35. Når de operationelle udvalg udvælger projekter, har de også behov for tilstrækkelige oplysninger til at vurdere komplementariteten mellem trustfondens aktioner, dvs. kontrollere, at de ikke overlapper hinanden eller duplikerer andre EU-instrumenter, og identificere potentielle synergier. Dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer fastsætter yderligere krav, der skal sikre, at EUTF for Afrika supplerer andre EU-instrumenter. Et af disse krav er kun at finansiere aktiviteter, som ikke allerede indgår i et nationalt eller regionalt vejledende program. Vi identificerede imidlertid to projekter i HoA-vinduet (de indgik ikke i vores stikprøve), som oprindeligt havde været del af et regionalt vejledende program, og som efter en overførsel af midler var blevet overtaget af trustfonden.

---

<sup>27</sup> Disse møder blev holdt 16.12.2015 og 26.2.2018.

<sup>28</sup> To af dem er forsknings- og dokumentationsfaciliteten og faciliteten for teknisk samarbejde.

36. På trods af Kommissionens koordineringsbestræbelser fandt vi også eksempler på projekter udvalgt af EUTF for Afrika, som adresserer de samme behov som andre EU-finansierede aktiviteter og således risikerer at duplikere andre former for EU-støtte<sup>29</sup>. Kommissionen har ikke givet begrundelser for, at disse projekter finansieres via EUTF for Afrika frem for andre instrumenter<sup>30</sup>. **Tekstboks 2** giver eksempler på projekter, der adresserer de samme behov, trods koordineringsbestræbelserne.

#### **Tekstboks 2 - Eksempler på projekter, der adresserer de samme behov**

##### Nødhjælp

Der findes samarbejdsordninger, som skal sikre koordinering mellem EUTF for Afrika og GD ECHO. På et møde i kvalitetsstøttegruppen om *styrkelse af beskyttelsen og modstandsdygtigheden for fordrevne befolkningsgrupper i Libyen* (projekt 17) advarede GD ECHO om, at forslaget vedrørte en traditionel ECHO-intervention, der i alvorlig grad ville overlape allerede eksisterende initiativer, hvis det blev finansieret. På trods af disse bemærkninger præciserede Kommissionen ikke i det aktionsblad, der blev forelagt det operationelle udvalg til godkendelse, hvorfor dette projekt skulle finansieres via EUTF for Afrika.

##### Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred

Vi konstaterede, at to projekter (et finansieret af IcSP og et andet af EUTF for Afrika) begge fokuserer på humanitær hjemsendelse af migranter fra Libyen til deres oprindelseslande. De yder begge støtte til aktiviteter inden for stabilisering af lokalsamfund, de er tildelt den samme gennemførelsespartner, og de finder delvis sted i den samme periode. Begge omfatter endvidere bestemte aktiviteter, som f.eks. rehabiliteringsrelateret arbejde og støtte til social samhørighed, og finder sted i de samme byer - Sabha og Qatroun.

<sup>29</sup> I artikel 187, stk. 3, litra b), i finansforordningen hedder det, at EU-trustfonde "ikke bør oprettes, hvis de blot duplikerer andre eksisterende finansieringskanaler og lignende instrumenter uden at tilføje noget nyt".

<sup>30</sup> Dette krav er fastsat i afsnit 2 om komplementaritet (s. 11) i dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer, hvor det hedder, at trustfonden vil dække de mangler, geografiske såvel som tematiske, der ikke dækkes af andre midler eller andre udviklingspartnere (herunder EU-medlemsstater), og at dette skal angives for hvert enkelt godkendt projekt.

37. Endvidere udarbejdede Kommissionen for nylig den eksterne investeringsplan (EIP), der tager sigte på at imødegå "de specifikke grundlæggende socioøkonomiske årsager til migration og fremme en holdbar reintegration af migranter, der vender tilbage til deres oprindelseslande, og styrke transit- og værtssamfund"<sup>31</sup>. Trustfondens bestyrelse understregede behovet for at sikre komplementaritet med andre instrumenter såsom den kommende EIP, blandingsmekanismer osv. Vi fandt imidlertid ingen dokumentation for, hvordan koordineringen mellem EUTF for Afrika og EIP vil foregå, eller foranstaltninger truffet for at maksimere komplementariteten mellem aktionerne under de to instrumenter.

38. Ovenstående eksempler viser, at EUTF for Afrika ikke opererede med en tilstrækkelig klar arbejdsdeling i forhold til andre instrumenter, eller mellem GD DEVCO's, GD NEAR's og GD ECHO's interventioner. For så vidt angår Libyen er Kommissionen ved at udarbejde en matrix over interventioner inden for sundhedssektoren, men dette er ikke standardpraksis for andre lande og sektorer. Et sådant dokument ville, hvis det blev udvidet til alle sektorer, lette kvalitetskontrolprocessen i forbindelse med projektudvælgelse og maksimere komplementariteten mellem aktionerne på stedet.

#### Procedurernes hastighed

39. EUTF for Afrika forventedes bl.a. at skabe merværdi gennem en hurtig udvælgelse af projekter<sup>32</sup>. Dette lagde pres på Kommissionen for at fremskynde procedurerne og udvælge projekter til finansiering hurtigt. Vores analyse viser, at udvælgelsen af projekter under EUTF for Afrika rent faktisk var hurtigere end under traditionelle EU-instrumenter<sup>33</sup>. Trustfonden har gjort det muligt at fremskynde de forskellige faser og dermed reducere tiden fra

---

<sup>31</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1601 af 26. september 2017 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), en EFSD-garanti og en EFSD-garantifond, artikel 3 - "Formål".

<sup>32</sup> Det hedder i betragtning 10 i Kommissionens afgørelse C(2015) 7293 af 20. oktober 2015, at trustfonden vil give EU og medlemsstaterne et hurtigt og fleksibelt instrument til at levere umiddelbare og konkrete resultater i følsomme og hurtigt skiftende ustabile situationer.

<sup>33</sup> Med "traditionelle udviklingsinstrumenter" menes Den Europæiske Udviklingsfond og de instrumenter under EU's budget, der kan finansiere aktiviteter i de 26 afrikanske lande, der er omfattet af EUTF for Afrika, dvs. det europæiske naboskabsinstrument og instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde.

identifikation og formulering til kontraktindgåelse og afholdelse af den første betaling (jf. **figur 3**). Alle de parter, vi interviewede under revisionen, bifaldt den hastighed, hvormed trustfonden havde formået at udforme projekter, og hilste dens hurtige reaktion på en række presserende behov velkommen.

**Figur 3 - Vejledende sammenligning af procedurernes hastighed**

Fase	Definition	EUTF for Afrika, alle vinduer (i dage)	EU's budget og EUF (i dage)	Gennemsnitlig tidsbesparelse (i dage)
1. Identifikation/formulering	Gennemsnitligt antal dage mellem kvalitetsstøttegruppens behandling og godkendelsen i de operationelle udvalg eller EUF/DCI-udvalget	33	133	100
2. Kontraktindgåelse	Gennemsnitligt antal dage mellem godkendelsen i de operationelle udvalg eller EUF/ENI/DCI-udvalget og kontraktindgåelsen	270	423	153
3. Første betaling	Gennemsnitligt antal dage mellem kontraktindgåelsen og godkendelse af første betaling	30	42	12

40. Det bør imidlertid bemærkes, at flere projekter under EUTF for Afrika oprindeligt blev identificeret under andre EU-instrumenter og derefter overtaget af trustfonden. I nogle tilfælde har den ekstra hastighed haft den omkostning, at de operationelle udvalg ikke har tid nok til grundigt at vurdere forslag inden godkendelsen af projekter (jf. **punkt 31**).

41. EUTF for Afrika har halvvejs inde i sin levetid indgået kontrakter for 45 % af de disponible midler (jf. **figur 4**). Selv om det generelt er lykkedes EUTF for Afrika at fremskynde indgåelsen af kontrakter<sup>34</sup>, er andre eksisterende nødinstrumenter stadig hurtigere i denne henseende. F.eks. har IcSP, som opererer på de samme områder som EUTF for Afrika, mulighed for at anvende "ekstraordinære bistandsforanstaltninger"<sup>35</sup>. For så vidt angår disse foranstaltninger er 86 % af alle kontrakter indgået inden for fire måneder<sup>36</sup> (i forhold til 270

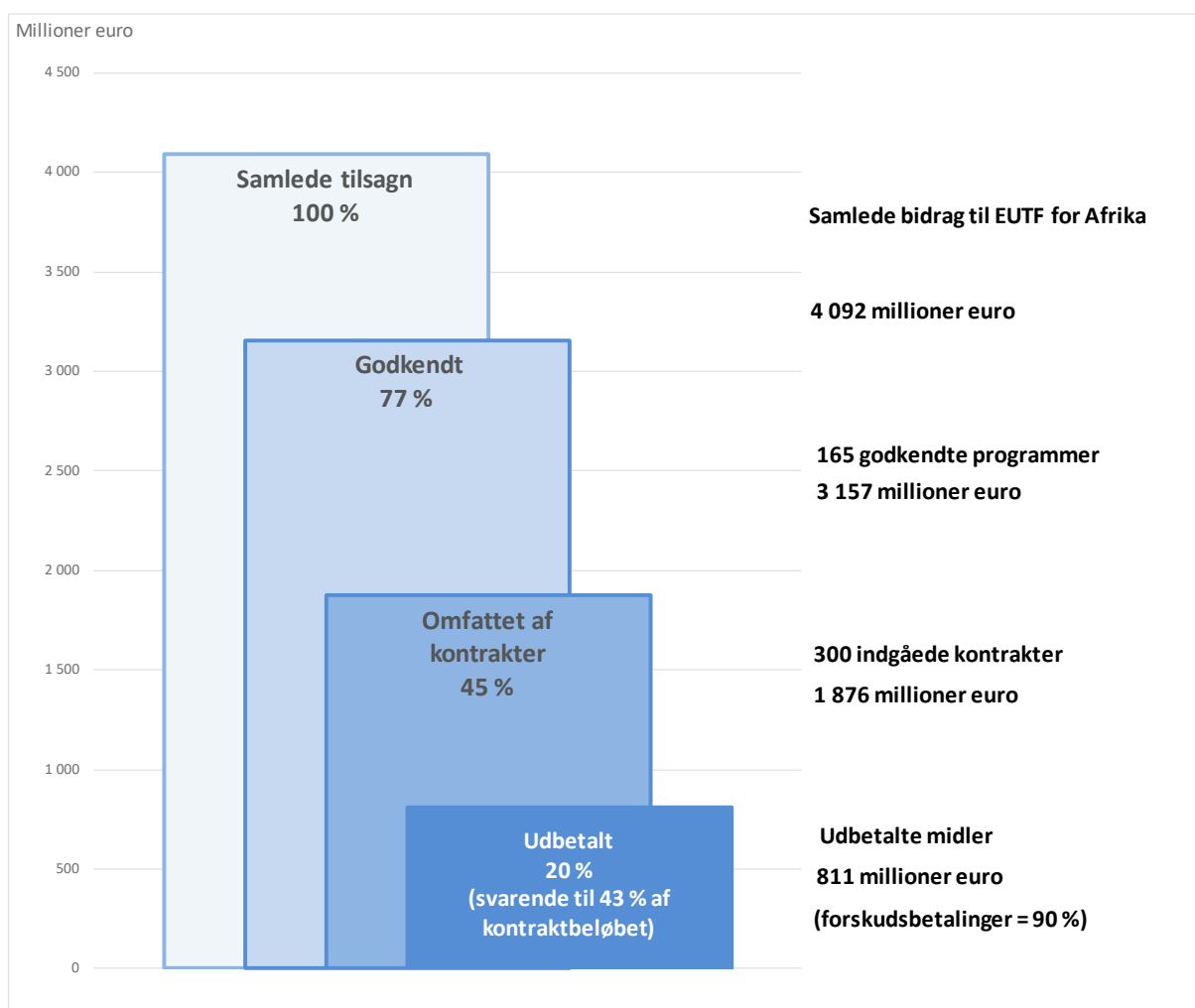
<sup>34</sup> Kommissionens bestræbelser på at fremskynde kontraktindgåelse omfatter afsendelse af breve til medlemsstater og drøftelser med medlemsstaters gennemførelsesorganer i aktørernes netværk for europæisk udviklings samarbejde, som er en koordineringsplatform bestående af gennemførelsesorganer fra 15 medlemsstater.

<sup>35</sup> Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 230/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument, der bidrager til stabilitet og fred.

<sup>36</sup> Annual activity report 2017 - Service for Foreign Policy Instruments - Annex 12 "Performance tables", s. 139.

dage under EUTF for Afrika) fra Kommissionens vedtagelse af en finansieringsafgørelse. EUTF for Afrika er et nødinstrument, og derfor kunne der forventes større hastighed i forbindelse med indgåelse af kontrakter.

**Figur 4 - Budgetgennemførelse pr. udgangen af august 2018**



*Kilde:* Baseret på data fra Europa-Kommissionen om status for gennemførelsen den 31. august 2018, der blev offentliggjort på webstedet om EUTF for Afrika. Alle beløb er afrundet.

42. For så vidt angår projektgennemførelsen lykkedes det kun i begrænset omfang EUTF for Afrika at fremskynde processen sammenlignet med traditionel udviklingsbistand. Trustfonden stod over for de samme udfordringer som traditionelle instrumenter. Det er tillige afspejlet i det lave betalingsniveau (jf. **figur 4**), og størstedelen af betalingerne

(næsten 90 %) er forskudsbetalinger eller vedrører budgetstøtte<sup>37</sup>. Ifølge Kommissionen er de komplekse og udfordrende vilkår, hvorunder EUTF for Afrika fungerer, den mest almindelige årsag til forsinkelser, da gennemførelsespartnerne ofte ikke kan operere i konfliktramte områder.

43. På grund af den ekstraordinære situation, hvorunder EUTF for Afrika fungerer, ville det ikke desto mindre være rimeligt at forvente, at Kommissionen systematisk vurderer muligheden for at anvende hurtige foranstaltninger og drøfter dette med potentielle gennemførelsespartnere. Én metode til at fremskynde starten på gennemførelsen er at gøre omkostninger i forbindelse med projektforbereelse støtteberettigede fra tidspunktet for projektets godkendelse (dvs. når de afgørende betingelser for projektet er vedtaget, hvis relevant). Kommissionens retningslinjer for nødsituationer giver reelt mulighed for en sådan tilgang.

**Tekstboks 3 - Eksempel fra Niger, hvor projekter kunne være blevet gennemført hurtigere, hvis finansieringen var blevet godkendt straks**

*Projekt 10: "Support for training and labour market integration for young people in the Agadez and Zinder regions" (støtte til unges uddannelse og integration på arbejdsmarkedet i Agadez- og Zinder-regionerne)*

Det operationelle udvalg godkendte projektet den 18. april 2018. Processen vedrørende rekruttering af lederen af dette projekt kunne imidlertid først starte efter kontraktens indgåelse i november 2016. Hvis man havde fastsat, at omkostningerne i forbindelse med projektforbereelse var støtteberettigede, så snart projektet var godkendt, ville det have afbødet konsekvenserne af den langvarige rekrutteringsproces og dermed reduceret den tid, det tog at starte projektgennemførelsen.

44. Vi konstaterede, at de aktionsblade, der blev forelagt de operationelle udvalg til godkendelse, i de fleste tilfælde ikke præciserede den forventede start på projektaktiviteterne, men i stedet henviste til projekternes samlede varighed (fra 12 til 60 måneder for de undersøgte projekter). De operationelle udvalg kan derfor ikke tage højde

---

<sup>37</sup> Budgetstøtten til Niger (projekt 12) tegner sig for 7 % af de samlede udbetalte midler.

for dette aspekt, når de godkender projekter eller overvejer alternativer til at sikre en hurtigere start på gennemførelsen.

### **Projekterne er begyndt at levere output, men der er endnu ikke et operationelt system til overvågning af resultater på tværs af vinduerne**

#### Overvågning

45. I 2017 indførte de tre vinduer under EUTF for Afrika en fælles platform til overvågning af alle projekter indeholdende projekternes logframes<sup>38</sup>, mål og faktiske værdier for hver specifik indikator. Kommissionen har registreret de fleste mål for trustfondens projekter i dette overvågningssystem, men der er endnu ingen resultatværdier. Ikke alle gennemførelsespartnerne er villige til at indføre oplysninger i den fælles platform, og størsteparten er ikke kontraktligt forpligtet til at gøre det. Dette skyldes, at systemet endnu ikke var udviklet eller planlagt, da kontrakterne blev indgået, og Kommissionen indførte ikke nogen bestemmelse herom i finansieringsaftalerne.

46. Da revisionen fandt sted, havde Kommissionen udarbejdet et sæt på 19 aggregerede indikatorer for denne overvågningsplatform, som er fælles for alle tre vinduer. En række af disse indikatorer overlapper imidlertid hinanden, og forbindelsen mellem disse indikatorer og indikatorerne på højere niveau i trustfondens overordnede resultatramme er ikke altid klar (jf. **tekstboks 4**).

#### **Tekstboks 4 - Svagheder i relation til de 19 aggregerede indikatorer**

- Der er en potentiel overlapning mellem indikator 2.3 (antal personer, der modtager ernæringsstøtte) og 2.4 (antal personer, der modtager fødevarerikkerhedsrelateret bistand). Definitionen af begge indikatorer omfatter uddannelse i landbrugspraksis.
- Indikatorerne dækker ikke hele spektret af projekter under EUTF for Afrika (f.eks. projekt 6).

---

<sup>38</sup> En logframe (logisk ramme) er en oversigt over et projekt, der indeholder mål, målsætninger og indikatorer.

- Det er en meget vanskelig opgave at forbinde disse fælles outputindikatorer med de tusindvis af indikatorer på projektniveau og derefter med trustfondens overordnede resultatramme samt Vallettahandlingsplanens prioriteter. HoA-vinduet har på eget initiativ besluttet at outsource denne opgave til tekniske eksperter.

47. Indtil videre har SLC-vinduet valgt at anvende CAD-systemet (indsamling, analyse og formidling), mens HoA anvender MLS-systemet (overvågnings- og læringsystem). NoA har taget skridt til at oprette sit eget overvågnings- og evalueringssystem. De mange informations- og overvågningsystemer betyder, at der ikke findes ét enkelt, omfattende overblik over de resultater, der er opnået af EUTF for Afrika som helhed.

48. Desuden er der ingen klar afgrænsning af gennemførelsespartnerens overvågningsansvar i forhold til Kommissionens eller EU-delegationernes. Eksempelvis blev det samlede projektbudget i forbindelse med ét projekt i Niger (projekt 7) anvendt på 12 måneder i stedet for de planlagte 36, og projektet adresserede primært ét mål, som andre donorer også havde (direkte bistand til migranter). De to andre mål, forvaltning og aktioner vedrørende udvikling, blev stort set ikke adresseret. Vi bemærkede også et mønster af forsinkelser<sup>39</sup> i projekter vedrørende sikkerhed, grænseforvaltning og lignende områder.

49. På tidspunktet for vores revision var der ikke udarbejdet ROM<sup>40</sup>-rapporter for nogen af de projekter, der indgik i revisionen. Kommissionen havde besøgt alle de projekter, der blev gennemført i Niger, mindst én gang, hvilket gjorde det muligt for Kommissionens personale at følge projekterne. I Libyen havde Kommissionen ikke været i stand til at besøge alle igangværende projekter på grund af den vanskelige sikkerhedssituation. Kommissionen var dog ved at undersøge muligheden for at indføre ekstern overvågning (dvs. outsource overvågningsopgaven til lokale aktører). En vigtig del af overvågningen er regelmæssigt at

---

<sup>39</sup> Projekt 11 forsinket med 3,5 måneder, projekt 5 forsinket med 7 måneder og projekt 4, et toårigt projekt, som nu skal forlænges for at kunne levere sine vigtigste resultater.

<sup>40</sup> Resultatorienteret overvågning. ROM-systemet blev oprettet af EuropeAid i 2000 til at styrke overvågningen, evalueringen og gennemsigtigheden af udviklingsbistanden. Det er baseret på korte og målrettede vurderinger på stedet foretaget af eksterne eksperter. Der anvendes en struktureret og konsekvent metodologi, som er baseret på fem kriterier: relevans, produktivitet, effektivitet, potentiel effekt og sandsynlig bæredygtighed.

kontrollere projekter i forhold til deres logframes. Størstedelen af de reviderede projekter havde kun foreløbige logframes, der skulle gøres færdige efter projektets indledende fase, dvs. først efter indgåelsen af den relevante kontrakt. I den indledende fase hører gennemførelsespartnerne de endelige støttemodtagere og identificerer befolkningens eller administrationens specifikke behov. Efter aftale med EU-delegationen udarbejder eller ajourfører de indikatorerne og målsætningerne. Ifølge Kommissionen giver denne tilgang en vis fleksibilitet i en vanskelig kontekst og gør det muligt at indsamle data, der ikke var tilgængelige i første omgang. Men selv efter ajourføringen af de logiske rammer havde de reviderede projekter ingen målbare målsætninger, og derfor var de specifikke mål stadig ikke SMART<sup>41</sup> (jf. **tekstboks 5**).

#### **Tekstboks 5 - Eksempler på uspecifikke mål i SLC-vinduet**

Projekt 8: støtte til gennemførelse af strukturelle og kortsigtede foranstaltninger

Projekt 9: støtte til uddelegeret projektforvaltning

Projekt 10: bedre styring af uddannelsesmæssige tiltag

Projekt 10: bedre beskæftigelsesegnethed for unge

50. Nogle indikatorers anvendelighed var begrænset. I ét projekt (projekt 10) var en indikator baseret på en efterfølgende politisk beslutning fra de lokale myndigheders side. Denne indikatorstype er svag, da gennemførelsespartnerne ikke har nogen indflydelse på sådanne beslutninger og ikke kan holdes ansvarlige. Vi fandt også indikatorer, der var baseret på støttemodtagernes holdninger (f.eks. udtrykt i spørgeundersøgelser), som er subjektive og vanskelige at kontrollere. Andre indikatorer indgik i rammen, fordi gennemførelsespartnerne anvendte dem til deres interne rapportering. Dette øger den administrative byrde for EUTF for Afrika.

---

<sup>41</sup> Specific, measurable, achievable, relevant, timed (specifikke, målbare, realiserbare, relevante og tidsbestemte).

51. En passende basislinje gør det muligt at vurdere de fremskridt, der er gjort med hensyn til de samlede behov, i både relative og absolutte tal. Basislinjer var et svagt punkt i alle de logframes, vi analyserede, selv i dem, der var blevet ajourført. I de fleste tilfælde var den basislinjeværdi, der var knyttet til specifikke indikatorer, nul eller markeret som "ikke relevant"<sup>42</sup>, hvilket gør det umuligt at beskrive de opnåede fremskridt i relative tal. I ét tilfælde havde indikatorerne ikke nogen basislinjer, men blev målt alligevel<sup>43</sup>. Sådanne målinger giver ingen nyttige oplysninger om de fremskridt, der gøres.

#### Output fra igangværende projekter

52. På tidspunktet for vores revision befandt de projekter, der finansieres af EUTF for Afrika, sig generelt i en tidlig gennemførelsesfase, men de reviderede projekter i Libyen og Niger var begyndt at levere deres første output (jf. eksemplerne i **tekstboks 6**). I Niger besøgte revisionsholdet blandt andet transitcentret for migranter i Agadez og et af de 15 oprettede migrationsobservatorier, også i Agadez, og interviewede de politieforskere, der er involveret i optrævlingen af menneskehandelsnetværk. I Libyen var det ikke muligt at besøge nogen af de igangværende projekter på grund af sikkerhedssituationen.

#### **Tekstboks 6 - Eksempler på output fra de reviderede igangværende projekter**

På grundlag af de statusrapporter, gennemførelsespartnerne har afleveret (og Kommissionen har godkendt), noterede vi os følgende eksempler på projektoutput:

##### Niger

Projekt 7 sikrede acceptable levevilkår for migranter i transitcentret for migranter i Agadez (ét af fire i Niger). Over 9 000 migranter passerede gennem disse centre i 2017.

Projekt 8 oprettede 15 observatorier for overvågning af de lokale konsekvenser af migration og identifikation af potentielle afbødende foranstaltninger.

Projekt 11 optrævede 7 nationale og 12 internationale menneskehandelsnetværk takket være fælles politieforskningshold i 2017.

<sup>42</sup> Dette gælder følgende projekter: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 og 20.

<sup>43</sup> I projekt 7 indeholdt indikatorerne tal, der viste, at målene var nået med hensyn til bistand i transitcentrene og støttet frivillig tilbagevenden (f.eks. 380 %, 415 %, 225 %), men uden noget basislinjeskøn til sammenligning.

Libyen

Projekt 19 leverede følgende output under ét af sine mål:

- støtte til 4 709 migranter i forbindelse med frivillig tilbagevenden
- humanitær bistand til 19 605 migranter i form af nonfoodprodukter og hygiejnesæt i forskellige tilbageholdelsescentre
- hurtige behovsvurderinger for migranter og medicinsk bistand til over 6 000 migranter
- indkvarteringshjælp til 929 personer (herunder gravide kvinder og uledsagede børn) under beskyttelsesenheden; undervisning af 21 statsansatte i menneskerettigheder og sårbarhedsvurderinger under enheden for teknisk samarbejde.

53. Tal fra Frontex viser, at det samlede antal ulovlige grænsepassager ind i EU foretaget af migranter generelt var på det højeste niveau i 2016, hvorefter det faldt i 2017 (jf. **figur 5**). EUTF for Afrika er ét af mange instrumenter - i og uden for EU - der bidrager til forbedringen af tallene, som er uens på tværs af de tre vinduer.

**Figur 5 - Ulovlige grænsepassager ind i EU foretaget af migranter med oprindelse i de regioner, der er dækket af EUTF for Afrika**

	2014	2015	2016	2017
Sahel og Tchadsøen	42 601	65 297	114 814	76 889
Nordafrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Afrikas Horn	46 536	70 875	42 850	17 984
<b>EUTF for Afrika i alt</b>	<b>99 910</b>	<b>157 775</b>	<b>177 057</b>	<b>122 785</b>

*Kilde:* Revisionsretten på grundlag af Frontex' oplysninger fra 2014 til 2017.

54. EUTF for Afrikas årsrapport for 2017 rapporterer ikke udførligt om de resultater, der er opnået hidtil, men oplyser i stedet om antallet af godkendte projekter og mængden af anvendte midler og giver eksempler på leverede output. Selv om årsrapporten er et enkelt konsolideret dokument, er rapporteringen ikke ensartet vedrørende de tre vinduer. Årsrapportens kapitel 3 (strategiske retningslinjer, gennemførelser og resultater) indeholder eksempelvis tabeller for hvert vindue med angivelse af midlernes fordeling på de prioriteter, der støttes under det relevante vindue. De brede mål for EUTF for Afrika giver imidlertid trustfondsforvalterne en stor grad af handlefrihed, når klassificeringen af projekter skal

beslattes. Det betyder, at det ikke er let at sammenligne fordelingen af midlerne på prioriteterne i de forskellige vinduer.

### **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

55. I bestræbelserne på at tackle betydelige udfordringer blev EUTF for Afrika oprettet som en nødtrustfond med det formål at bidrage til at håndtere kriser i tre regioner i Afrika. Den tilstræber også at sikre langsigtet stabilitet og opfylde langsigtede udviklingsmål.

56. Vi konkluderer, at EUTF for Afrika er et fleksibelt instrument, men i betragtning af de hidtil usete udfordringer, som den står over for, burde dens udformning have været mere fokuseret. Hvilke specifikke kriser trustfonden skal håndtere, er ikke blevet præciseret (f.eks. med angivelse af regioner, lande, årsager og indvirkning på stabiliteten). Trustfondens brede mål muliggør fleksibilitet, men dette har haft den omkostning, af at den ikke har en strategi, som er tilstrækkeligt fokuseret til at styre indsatsen på tværs af de tre vinduer og understøtter måling og rapportering af resultater. Endvidere har den strategiske vejledning til trustfondsforvalterne hidtil ikke været særlig specifik (jf. **punkt 15-19**).

57. Kommissionen foretog ikke en omfattende analyse af de behov, trustfonden skulle adressere, eller af de midler, den havde til rådighed. Vi konstaterede, at de identificerede behov ikke var kvantificerede, og at der ikke var defineret en kritisk masse af finansiering. Vi konstaterede endvidere, at sammenlægningen af ressourcer og kapacitet ikke blev gennemført på en optimal og systematisk måde. Der var desuden endnu ikke udviklet en egnet mekanisme til udnyttelse af indvundne erfaringer (jf. **punkt 20-24**).

#### **Anbefaling 1 - Bedre kvalitet af målene for EUTF for Afrika**

Kommissionen bør foreslå trustfondens bestyrelse at gennemgå de eksisterende mål og prioriteter for EUTF for Afrika med henblik på at gøre dem mere specifikke og realiserbare. Gennemgangen bør tage højde for de tre vinduers særlige udfordringer og i videst mulig

omfang omfatte mål og basislinjer. I denne sammenhæng bør Kommissionen navnlig anvende:

- a) forsknings- og dokumentationsfaciliteternes output
- b) samtlige donorerers kapacitet
- c) en mekanisme til udnyttelse af indvundne erfaringer for trustfonden som helhed.

Tidsramme: udgangen af 2019.

58. Procedurene for projektudvælgelse varierer mellem vinduerne. Vi fandt ingen dokumenteret vurdering af projektforslag på grundlag af foruddefinerede kriterier. De operationelle udvalg har overvejende været fora for godkendelse af projekter, men vi konstaterede, at de oplysninger, de fik, ikke altid var fuldstændige eller blev givet tidligt nok til at muliggøre velforberejede beslutninger (jf. punkt 27-32).

59. Den komparative fordel ved at finansiere projekter gennem EUTF for Afrika var ikke altid nøje forklaret, og vi fandt eksempler på projekter, der adresserede de samme behov som andre EU-instrumenter (jf. punkt 33-38).

### Anbefaling 2 - Ændring af proceduren for projektudvælgelse

Kommissionen bør:

- a) fastsætte klare, fælles kriterier, der skal anvendes på tværs af vinduerne, og dokumentere vurderingen af projektforslag på grundlag af disse kriterier
- b) give de operationelle udvalg en oversigt over de modtagne forslag, som trustfondsforvalteren ikke har udarbejdet aktionsblade om, med angivelse af begrundelsen for afvisning
- c) underrette de operationelle udvalg om eventuelle væsentlige ændringer af allerede godkendte projekter (dvs. ændringer af mål, budget og varighed)

d) indføre et særligt afsnit i aktionsbladet, der beskriver den komparative fordel ved at støtte projektet gennem EUTF for Afrika frem for gennem andre former for EU-støtte.

Tidsramme: medio 2019.

60. I forhold til traditionelle udviklingsinstrumenter var EUTF for Afrika hurtigere til at iværksætte projekter. Det er generelt lykkedes for den at fremskynde indgåelsen af kontrakter og udbetalingen af forskud. Projekterne står dog over for de samme udfordringer som traditionelle instrumenter, så gennemførelsen forsinkes. Selv om EUTF for Afrika opererer i en ekstraordinær situation, har Kommissionen ikke gjort fuld brug af hurtige foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan lette arbejdet for gennemførelsespartnere og gøre det muligt at starte projektaktiviteter hurtigere (jf. **punkt 39-44**).

### Anbefaling 3 - Foranstaltninger til at fremskynde gennemførelsen

Kommissionen bør identificere alle de hurtige procedurer, der kan anvendes under EUTF for Afrika, og styrke anvendelsen heraf i samråd med potentielle gennemførelsespartnere, når det er relevant.

Tidsramme: udgangen af 2019.

61. EUTF for Afrika indførte et fælles overvågningssystem. Det er dog endnu ikke operationelt, og de tre vinduer har hidtil anvendt forskellige systemer til indsamling af budgetmæssige oplysninger, overvågning og evaluering. Vi konstaterede, at projektmålene ofte ikke var SMART, og at de indikatorer, der blev anvendt til at måle projektræsultater, ikke indeholdt basislinjer. EUTF for Afrika har bidraget til bestræbelserne på at mindske antallet af irregulære migranter fra Afrika til Europa, men dette bidrag kan ikke måles nøjagtigt. De reviderede projekter befandt sig i en tidlig gennemførelsesfase, men var begyndt at levere output (jf. **punkt 45-53**).

**Anbefaling 4 - Bedre overvågning af EUTF for Afrika**

Kommissionen bør:

- a) gøre det fælles overvågningssystem fuldt operationelt
- b) medtage SMART-mål i projekternes logframes og forbedre kvaliteten af indikatorerne ved at fastsætte kvantificerede basislinjer og mål.

Tidsramme: medio 2019.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 16. oktober 2018.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne

*Formand*

**BILAG I**

**EU-medlemsstaternes og andre donorerers bidrag (tilsagn og modtagne bidrag)  
pr. 31. august 2018**

De lande, der har givet tilsagn om bidrag på mindst 3 millioner euro, hvilket sikrer dem stemmeret i trustfondens bestyrelse og de operationelle udvalg, er fremhævet med gråt.

Land	Tilsagn om bidrag (euro)	Modtagne bidrag (euro)
Østrig	6 000 000	6 000 000
Belgien	10 000 000	9 000 000
Bulgarien	550 000	550 000
Kroatien	600 000	600 000
Cypern	100 000	100 000
Den Tjekkiske Republik*	10 411 624	10 411 124
Danmark	20 045 876	20 045 876
Estland	1 450 000	1 450 000
Finland	5 000 000	5 000 000
Frankrig	9 000 000	9 000 000
Tyskland	157 500 000	139 500 000
Ungarn*	9 450 000	9 450 000
Irland	15 000 000	2 600 000
Italien	110 000 000	108 000 000
Letland	300 000	300 000
Litauen	200 000	200 000
Luxembourg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Nederlandene	26 362 000	23 362 000
Norge	8 865 381	8 865 381
Polen*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Rumænien	100 000	100 000
Slovakiet*	10 350 000	10 350 000
Slovenien	100 000	100 000
Spanien	9 000 000	9 000 000
Sverige	3 000 000	3 000 000
Schweiz	4 100 000	4 100 000
Det Forenede Kongerige	6 000 000	2 800 000
Visegradlandene (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
<b>Eksternt bidrag i alt</b>	<b>439 260 629</b>	<b>409 510 629</b>

\*Individuelle bidrag til Visegradlandenes bidrag på 35 millioner euro fremgår af tallene for hvert pågældende land.

Kilde: Europa-Kommissionens websted om EUTF for Afrika, "Financial resources".

**EUTF for Afrikas styringsorganer og deres primære ansvarsområder****Primære ansvarsområder**

- Vedtage og revidere strategien
- Tilpasse det geografiske anvendelsesområde
- Udstikke strategiske retningslinjer
- Træffe afgørelse om ændringer af oprettelsesaftalen

- Undersøge og godkende aktioner, der finansieres af trustfonden
- Overvåge gennemførelsen
- Godkende årsrapporten og årsregnskabet

- Fungere som sekretariat for trustfondens bestyrelse og de operationelle udvalg
- Gennemføre aktioner (ved at uddelegere opgaver til gennemførelsespartnere)
- Udarbejde årsrapporten og de finansielle rapporter

**EUTF for Afrikas styringsorganer****Trustfondens bestyrelse**

Formand: GD DEVCO's generaldirektør, bistået af EU-Udenrigstjenesten og andre tjenestegrene i Kommissionen  
 Medlemmer: EU-medlemsstater og andre donorer (med bidrag på mindst 3 millioner euro)  
 Observatører: Afrikanske lande, regionale organisationer, andre EU-medlemsstater

**Operationelt udvalg  
Sahel og Tchadsøen  
(operationelt udvalg for  
SLC)**

Formand: GD DEVCO,  
direktøren for Vest- og  
Centralafrika

Trustfondsforvalter,  
GD DEVCO

**Operationelt udvalg  
Afrikas Horn  
(HoA)**

Formand: GD DEVCO's  
direktør for det østlige og  
sydlige Afrika

Trustfondsforvalter,  
GD DEVCO

**Operationelt udvalg  
Nordafrika  
(NoA)**

Formand: GD NEAR's  
direktør for Naboskab Syd

Trustfondsforvalter,  
GD NEAR

**EU-delegationer i afrikanske lande**

## Reviderede projekter under EUTF for Afrika

## Oversigt over projekter

#	ID	Titel	Tema				Gennemførelses-partner	Budget (millioner euro)			Aktionens varighed (måneder)	Aktionsblad godkendt den	Indgået af EUTF den	Dage mellem godkendelse og indgåelse
			1	2	3	4		EUTF	Medfinansiering	I alt				
<b>EUTF-temaer</b>														
1														Flere økonomiske muligheder og beskæftigelsesmuligheder
2														Styrkelse af modstandsdygtighed
3														Bedre migrationsstyring
4														Bedre regeringsførelse og konfliktforebyggelse
<b>På tværs af vinduerne</b>														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Flere partnere	8,0		8,0	60	30.10.2016 ved skriftlig procedure	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Flere partnere	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
<b>Sahel og Tchadsøen-vinduet</b>														
<b>Regionalt projekt</b>														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Agentur i medlemsstat	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	International organisation	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)				X	Agentur i medlemsstat	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X		X	X	NGO	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 ved skriftlig procedure	15.5.2017	48
<b>Nationalt projekt: Niger</b>														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	International organisation	7,0		7,0	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Agentur i medlemsstat	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Agentur i medlemsstat	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Agentur i medlemsstat	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (EC) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants			X	X	Agentur i medlemsstat	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBCII en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)			X	X	Agentur i medlemsstat	6,0		6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
							Agentur i medlemsstat	4,0		4,0		19.12.2016	189	
							Budgetstøtte	70,0		70,0		19.12.2016	189	
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		International organisation	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X		X		NGO	1,1		1,1		14.1.2017	31	
							NGO	3,5		3,5		7.4.2017	114	
							NGO	2,7		2,7		20.2.2017	68	
							Teknisk bistand	0,6		0,6		7.3.2017	83	
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				International organisation	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
<b>Nordafrika-vinduet</b>														
<b>Regionalt projekt</b>														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	International organisation	2,2		2,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176
							Endnu ikke afgjort	2,0		2,0			Ikke relevant	Ikke relevant
							Endnu ikke afgjort	1,0		1,0			Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Nationalt projekt: Libyen</b>														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya			X		Agentur i medlemsstat	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016	6.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya			X		Endnu ikke afgjort	3,0		3,0			Ikke relevant	Ikke relevant
							International organisation (*)	16,8		16,8	36	16.12.2016	2.6.2017	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development			X		International organisation (*)						2.6.2017	51
					X		International organisation	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 ved skriftlig procedure	22.5.2017	40
					X		International organisation						31.5.2017	49
					X		International organisation	13,0		13,0	12		9.6.2017	58
					X		Agentur i medlemsstat						12.6.2017	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase			X		Medlemsstat	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(\*) Aktiviteter, der gennemføres af denne internationale organisation i Libyen, er blevet samlet i en enkelt kontrakt, NOA-LY-03-01, om beskyttelse af sårbare migranter og stabilisering af lokalsamfund i Libyen  
 (\*\*\*) Dette beløb omfatter parallel finansiering på 1,84 millioner euro fra EU's fond for Intern Sikkerhed.

Kilde: EUTF for Afrika.

**KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING**  
**"DEN EUROPÆISKE UNIONS NØDTRUSTFOND FOR AFRIKA: ET FLEKSIBELT,**  
**MEN UFOKUSERET INSTRUMENT"**

**RESUMÉ**

III. EUTF blev udformet som et gennemførelsesredskab med fleksible mål, som skulle kunne reagere på behov og nye udfordringer som følge af de forskelligartede komplekse kriser, der berører de tre regioner.

IV. Kommissionen rådede over relevante oplysninger og tog hensyn til dem ved udformningen af de strategiske mål for EUTF for Afrika. For hvert mål og prioriteret politikområde fremlægges der behovsvurderinger i dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer, de regionale operationelle rammer, de landespecifikke operationelle rammer og til dels i referaterne af møderne i bestyrelsen.

Behovsvurderingerne suppleres med landespecifikke analyser, som EU-delegationerne udfører regelmæssigt i samarbejde med partnerlandene og i samråd med medlemsstaterne og civilsamfundet.

V. Kommissionen finder det ikke nødvendigt at udarbejde en liste over generelle og fælles kriterier, der skal anvendes ved vurderingen af aktionsdokumenter, men vil træffe foranstaltninger til at sikre, at der i disse klart redegøres for forbindelsen mellem den foreslåede aktion og de fastlagte strategiske mål.

Aktionsdokumenter identificeres og udvikles gennem en inklusiv høringsproces, der involverer mange aktører både i hovedkvarteret og på landeniveau.

VI. Kommissionen anerkender behovet for yderligere at forbedre visse aspekter af det fælles overvågningssystem for EUTF for Afrika. Kommissionen træffer foranstaltninger til i videst muligt omfang at medtage SMART-målsætninger i projektets logframes og til yderligere at forbedre kvaliteten af indikatorerne.

VII. Kommissionen mener, at EUTF sammen med andre EU-instrumenter kan have en indirekte indvirkning på irregulære grænsepassager til EU. Dens vigtigste bærende elementer er dog at støtte stabilitet, redde og beskytte mennesker, skabe økonomiske muligheder og regulære migrationsveje. EU's trustfond for Afrika har i næsten tre år skabt resultater og vist, at den er et hurtigt og effektivt gennemførelsesredskab, der har fremmet dialog med partnerlandene, anvendt innovative tilgange og frembragt konkrete resultater ved at samle finansiering og ekspertise fra en række forskellige interessenter.

VIII.

Første led: Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Andet led: Kommissionen accepterer delvist denne anbefaling.

Tredje led: Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Fjerde led: Kommissionen accepterer denne anbefaling.

**BEMÆRKNINGER**

16. Præamblen til oprettelsesaftalen for EUTF for Afrika nævner klart de interne udfordringer og delvist indbyrdes forbundne kriser, der ramte landene i trustfondens tre vinduer. Disse omfatter først og fremmest politiske kriser i Libyen og Yemen, interne konflikter i Sudan og Sydsudan, Mali og Nigeria (truslen fra Boko Haram) og en række terrorangreb, der har skabt en krisesituation for hele regionen. Identifikation af og rapportering om særlige aspekter af de enkelte fremherskende kriser i regionerne ville i væsentlig grad have forsinket oprettelsen af EUTF for Afrika i en nødsituation.

17. Målsætningerne for EUTF for Afrika er med vilje blevet holdt ret bredt, for at fonden kan reagere på behov og nye udfordringer som følge af de forskelligartede og komplekse kriser, der berører de tre regioner.

EUTF's resultatramme skal efter planen opdateres for at afspejle EUTF's løbende udvikling og bedre fastlægge dens overordnede mål.

De tre operationelle vinduer arbejder på bedre at identificere specifikke målsætninger, mål og basislinjer. Det tætte samarbejde mellem det arbejde, der udføres inden for overvågnings- og læringssystemet (MLS) for både Afrikas Horn og Sahel, og overvågningen og evalueringen i forbindelse med Nordafrika-vinduet sigter mod at forbedre det overordnede overvågnings- og evalueringssystem med henblik på bedre at aflægge rapport i forhold til de fastsatte prioriteter.

### **Tekstboks 1 – Eksempler på brede retningslinjer fra trustfondens bestyrelse**

Som følge af formandens konklusioner ved afslutningen af det andet og tredje bestyrelsesmøde (der blev holdt i henholdsvis december 2016 og juni 2017) har Kommissionen fremlagt en række strategiske prioriteter for de tre vinduer, som er blevet drøftet indgående med bestyrelsesmedlemmerne og partnerlandene under hensyntagen til de udfordringer/behov, der gjorde sig gældende på dette tidspunkt. Endvidere blev det på fjerde bestyrelsesmøde i april 2018 besluttet at fokusere på et sæt af seks prioriteringskriterier i forbindelse med udviklingen af fremtidige aktiviteter for Afrikas Horn/Sahel og Tchadsøen, også under hensyntagen til de disponible ressourcer for nye programmer:

- tilbagevenden og reintegration (IOM/UNHCR)
- flygtningeforvaltning (samlet flygtningeberedskabsramme)
- yderligere fremskridt med hensyn til sikring af dokumenter og folkeregisteroplysninger
- foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel
- væsentlige stabiliseringsbestrebelse i Somalia, Sudan og Sydsudan samt i Sahel
- migrationsdialoger (Gambia, Etiopien osv.).

Bestyrelsen bekræftede, at Nordafrika-vinduet fortsat vil fokusere på:

- beskyttelse af sårbare migranter, støttet frivillig tilbagevenden og holdbar reintegration og stabilisering af lokalsamfund (herunder gennem støtte til kommunerne langs migrationsruterne)
- støtte til integreret grænseforvaltning
- støtte til arbejdskraftmigration og mobilitet
- støtte til bedre migrationsforvaltning.

19. Det har ikke været nødvendigt at ændre den overordnede strategi for EUTF for Afrika, der blev vedtaget af bestyrelsen i november 2015. De operative udvalg drøfter regelmæssigt prioriteterne for den kommende periode, der blev medtaget i referatet af mødet i det operationelle udvalg, og som efterfølgende blev anvendt af trustfondsforvalterne som rettesnor for fastlæggelsen og udformningen af nye aktioner.

Nordafrika-vinduet rapporterede om alle dets aktioner under strategisk mål 3 som følge af et bevidst valg om at adressere specifikke udfordringer i regionen, der er knyttet til migrationsforvaltning og -styring. Alle aktiviteter, herunder individuelle aktioner, der synes at henhøre under andre strategiske målsætninger, anses for at være målrettet mod og være til gavn for migranterne i regionerne og i sidste ende tage fat på spørgsmål vedrørende migrationsforvaltning.

Nordafrika-vinduet overvejer at ajourføre den landespecifikke operationelle ramme, der er udviklet for Libyen.

20. Kommissionen rådede over relevante oplysninger og tog hensyn til dem ved udformningen af de strategiske mål for EUTF for Afrika. For hvert mål og prioriteret politikområde fremlægges der behovsvurderinger i dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer, de regionale operationelle rammer og til dels i referaterne af møderne i bestyrelsen.

Behovsvurderingerne suppleres med landespecifikke analyser, som EU-delegationerne udfører regelmæssigt i samarbejde med partnerlandene og i samråd med medlemsstaterne og civilsamfundet.

Bredden og forskelligartetheden af samt den hurtige udvikling i aktiviteterne under EUTF gør det ikke muligt at beregne andelen af de overordnede behov, der tages op af hvert enkelt projekt under EU's trustfond.

21. EUTF har siden sin oprettelse formået at tiltrække ressourcer fra flere af EU's finansieringskilder samt EU-medlemsstaterne og andre donorer.

Kommissionen beregner således den voksende mangel på finansielle ressourcer til EUTF for Afrika baseret på planlagte programmer, der tages op til fornyet gennemgang på basis af behov og nye udfordringer, og tilgængeligheden af ressourcer på tværs af trustfondens tre vinduer. Kommissionen ville ikke være i stand til at dække behovene i partnerlandene fuldt ud med eksisterende eller fremtidige finansielle ressourcer.

22. På grundlag af de hidtidige erfaringer med forsknings- og dokumentationsfaciliteten (REF) pr. august 2018 er der blevet indgået fire REF-kontrakter for Sahel og Tchadsøen-vinduet for et samlet beløb på mere end 5 mio. EUR. Yderligere undersøgelser forventes at blive finansieret under den nuværende vejledende ramme for planlagte programmer.

Nordafrika-vinduet indgik sammen med Sahel og Tchadsøen-vinduet en tværregional kontrakt i april 2018 med et konsortium under ledelse af det globale initiativ til bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet med særligt fokus på at overvåge tendenserne for smugling af migranter og menneskehandel i Storsahara og Maghrebregionen. Gennemførelsespartneren fremlagde de første resultater i juli 2018.

23. Det fremgår faktisk af betragtning 18 i oprettelsesaftalen, at EUTF for Afrika vil mobilisere ressourcer og knowhow fra donorer, herunder EU-medlemsstater, der er aktive i de tre regioner, med henblik på at udvikle en solid europæisk reaktion på kriser og hertil knyttede udfordringer. Som følge heraf har Kommissionen i vidt omfang benyttet sig af delegeret samarbejde med EU-medlemsstaterne. Oprettelsesaftalen for trustfonden kræver imidlertid ikke en analyse af kapaciteten og ekspertisen hos hver enkelt donor, der opererer i de tre regioner. På grundlag af det arbejde, der er udført af delegationerne, vurderer trustfondsforvalterne for hvert enkelt projekt nøje gennemførelsespartnerens operationelle kapacitet, tilstedeværelse på stedet og grad af ekspertise, herunder i samarbejde med EU-medlemsstaterne.

24. Da gennemførelsen af EUTF-programmerne blev påbegyndt mellem udgangen af 2016 og udgangen af 2017, begyndte de konkrete resultater at vise sig i 2017. I mangel af en specifik mekanisme for hele trustfonden deles "indhøstede erfaringer" regelmæssigt med gennemførelsespartnerne på ad hoc-møder. Der er indført mekanismer, der skal gøre det muligt at lære af projektgennemførelsen, og som finansieres under forsknings- og dokumentationsfaciliteten, faciliteten for teknisk samarbejde og overvågnings- og læringssystemerne (MLS). EUTF-hold vil fortsat indsamle bedste praksis fra individuelle projekter, herunder gennem midtvejsevalueringer og endelige evalueringer, ad hoc-undersøgelser og rapporter om resultatorienteret overvågning, som vil blive delt.

25. Kommissionen er enig i, at risikostyring er et vigtigt element i trustfonden for både Kommissionen og donorerne. Kommissionen anerkender også den anmodning, som to delegationer

fremstille på det seneste bestyrelsesmøde om etablering af en risikostyringsramme for hele trustfonden. På grundlag af det hidtidige arbejde på dette område vil de tre operationelle vinduer fremlægge en fælles risikostyringsramme i efteråret 2018.

Fælles svar på punkt 27 og 28:

Der identificeres forslag gennem en høringsproces. Disse høringer omfatter også nationale regeringer og en bred vifte af interessenter, herunder civilsamfundet, lokale myndigheder samt EUTF-partnere, andre donorer og internationale og multilaterale organisationer, som er til stede i landet eller regionen.

For Sahel og Tchadsøen-vinduet og Nordafrika-vinduet er udvælgelsesproceduren baseret på operationelle rammer, der er udviklet sammen med EU-delegationerne og i samråd med partnerlandene, og som vedtages af de respektive operationelle udvalg, samt på forslagernes relevans i forhold til disse strategier.

EUTF for Afrika forventedes i sin indledende fase at sikre hurtige udvælgelsesmekanismer med henblik på hurtig og omgående reaktion på migrations- og sikkerhedsudfordringer, som krævede særlig ekspertise i migrationsspørgsmål og i tackling af nødsituationer.

29. Kommissionen finder det ikke nødvendigt at udarbejde en liste over generelle og fælles kriterier, som skal anvendes, da EUTF ikke fungerer på grundlag af indsendelse af forslag. Kommissionen vil træffe foranstaltninger til at sikre, at der i aktionsdokumenterne klart redegøres for forbindelsen mellem den foreslåede aktion og de fastlagte strategiske mål.

I Sahel og Tchadsøen-vinduet sikrer høringsprocessen med de berørte tjenestegrene i Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EU-delegationerne, at de udvalgte aktioner er i overensstemmelse med disse kriterier, selv om vurderingen i forhold til udvælgelseskriterierne i den operationelle ramme ikke er dokumenteret.

30. Ifølge artikel 6.3, litra a), i oprettelsesaftalen er det operationelle udvalg ansvarligt for godkendelsen af aktioner, der skal finansieres af trustfonden. Det er ikke præciseret i oprettelsesaftalen, om det operationelle udvalg skal undersøge eller gennemgå alle forslag, som trustfondsforvalterne eller EU-delegationerne modtager.

EUTF anvender en beslutningsproces, hvor der med visse begrænsede undtagelser ikke gøres brug af indkaldelser af forslag til at udvælge projekter, sådan som det er tilfældet med mere traditionelle mekanismer. Projektidéer, der modtages gennem forskellige kanaler, gennemgås og drøftes på forskellige niveauer i samarbejde med de berørte delegationer, medlemsstaternes repræsentanter og andre interessenter, hvor det er relevant.

Kun udvalgte projektidéer, som der udarbejdes aktionsblade om, skal vurderes gennem interne revisionsmekanismer og sendes til det operationelle udvalg til behandling og godkendelse. Årsagerne til, at projektidéer er blevet afvist, drøftes derfor uformelt med de berørte gennemførelsesorganer.

31. Kommissionen er fuldt ud klar over de forsinkelser, der nogle gange opstår i forbindelse med indsendelse af forslag til medlemmerne af det operationelle udvalg. Kommissionen har undskyldt for sådanne forsinkelser på de pågældende møder og lovet at fremlægge dokumenter, herunder aktionsblade, i overensstemmelse med det operationelle udvalgs regler og procedurer.

32. Som det er tilfældet med Afrikas Horn, Sahel og Tchadsøen, vil Kommissionen give en orientering og opnå godkendelse på de kommende møder i det operationelle udvalg, når der foretages en væsentlig ændring af et godkendt aktionsblad.

Med hensyn til Nordafrika-vinduet har der ikke fundet nogen væsentlige ændringer sted. Medlemmerne af det operationelle udvalg er blevet behørigt underrettet om ikkevæsentlige ændringer på mødet i dette udvalg.

33. Kommissionen fremhæver, at koordineringen mellem de forskellige tjenestegrene gennem formelle og uformelle høringer har været og fortsat er en vigtig del af udvælgelses- og formuleringsfasen for EUTF-projekter.

Koordineringen med andre tjenestegrene er blevet forbedret betydeligt, navnlig i takt med at EUTF for Afrika er blevet et centralt redskab for gennemførelse af politiske prioriteter og aktiviteter i en krisesituation langs den centrale Middelhavsroute. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gik derefter ind i en regelmæssig og substantiel dialog, herunder gennem ugentlige møder.

35. I de tidlige faser af EUTF adresserede en række aktioner, der blev forelagt og godkendt af det operationelle udvalg, tilsvarende behov i forbindelse med andre EU-instrumenter (f.eks. NVP/RVP for Etiopien). Det blev vurderet, at disse aktioner var i fuld overensstemmelse med EUTF's mål, og at deres finansiering under EUTF ville fremskynde den forberedende proces og deres gennemførelse og dermed skabe en stor komparativ fordel. Som følge heraf godkendte det operationelle udvalg disse aktioner.

Siden juli 2017 har Kommissionen anvendt en standardmodel, når den foreslår EUF-udvalget en overførsel af midler fra EUF til EUTF. Denne model indeholder en begrundelse for at anvende EUTF som gennemførelsesmekanisme.

## **Tekstboks 2 – Eksempler på projekter, der adresserer de samme behov**

Med hensyn til krisebistand noterede GD NEAR sig GD ECHO's bemærkninger på mødet i kvalitetsstøttegruppen og efterfølgende. Bemærkningerne om typen af intervention og dens nærmere bestemmelser blev taget i betragtning i kontraktindgåelsesfasen med henblik på at overholde mandatene for de forskellige instrumenter. Med hensyn til målet og de støttemodtagere, som projektet er rettet mod, er der dog efter GD NEAR's opfattelse ikke tale om nogen overlapning. GD ECHO reagerer på humanitære behov hos de befolkningsgrupper, der er berørt af konflikten i Libyen, baseret på deres sårbarhed, mens EUTF reagerer på basale og akutte behov hos sårbare migranter og flygtninge, der er strandet i Libyen, og i deres værtssamfund. EUTF-projektet afhjælper en identificeret mangel med hensyn til beskyttelse af og sundhedspleje for migranter og flygtninge, navnlig dem, der opholder sig uden for interneringscentre (der var på daværende tidspunkt ikke noget program, som var rettet mod disse befolkningsgrupper).

Med hensyn til instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred (IcSP), omfatter de to nævnte projekter den samme type af aktiviteter på de samme lokaliteter. EUTF-projektet havde til formål at forlænge IcSP-projektet, der var udformet som et pilotprojekt. På grundlag af erfaringerne med dette pilotprojekt indarbejdede og udvidede GD NEAR aktiviteterne i et mere omfattende program, der løb af stablen den 1. maj 2017. Komponenten vedrørende stabilisering af lokalsamfund er blevet forlænget og udvidet med nye lokaliteter. Komponenten vedrørende stabilisering af lokalsamfund i IcSP-projektet i det sydlige Libyen skulle efter planen være ophørt den 31. oktober 2017, men blev endelig forlænget til den 30. april 2018. Med hensyn til støtten til støttet frivillig tilbagevenden var midlerne under IcSP-projektet allerede blevet opbrugt, da EUTF-projektet blev påbegyndt.

37. Under forsæde af generaldirektøren har GD DEVCO nedsat en række strategiske styringsudvalg for henholdsvis det europæiske innovationspartnerskab (EIP), trustfonde og for programmer, der gennemføres gennem NVP'er og RVP'er. En af disse udvalgs opgaver er at sikre komplementaritet mellem de forskellige instrumenter.

38. EUTF supplerer og arbejder i synergi med andre politiske, strategiske og udviklingsrelaterede instrumenter.

EU-delegationerne spiller en ledende rolle ved identifikationen og udformningen af EUTF-aktioner og har et indgående kendskab til løbende og planlagte EU-finansierede aktioner samt aktiviteter, der finansieres af andre donorer på landeniveau.

Endvidere sikrer koordineringsprocesser gennem veletablerede formelle og uformelle høringer mellem Kommissionens tjenestegrene komplementariteten mellem EUTF-finansierede interventioner.

39. Kommissionen påskønner Revisionsrettens bemærkning om, at EUTF for Afrika har gjort det muligt at fremskynde procedurerne i de forskellige faser (fra identifikation og formulering til kontraktindgåelse og afholdelse af den første betaling).

40. Kommissionen anerkender, at de forslag, der blev vedtaget af det operationelle udvalg, i et begrænset antal tilfælde, der opstod i trustfondens første periode, var blevet identificeret tidligere og/eller delvist var blevet formuleret under andre EU-instrumenter. Dette skyldtes nødvendigheden af at handle hurtigt og reagere omgående på den eksisterende migrations- og sikkerhedskrise og de kritiske udfordringer, der berørte partnerlandene. Disse projekter, der tidligere var blevet identificeret under andre instrumenter, var i overensstemmelse med EUTF's prioriteter. Kommissionen lover at fremlægge dokumenter, herunder aktionsblade, for det operationelle udvalg rettidigt.

41. Mindskelse af forsinkelser og hurtigere gennemførelse af EUTF's programmer har været en konstant udfordring og prioritet siden trustfondens oprettelse. Kommissionen har gentagne gange gjort medlemsstaternes instanser opmærksom på nødvendigheden af at nedbringe forsinkelser, tilpasse deres interne procedurer og fremskynde gennemførelsen. Derudover bør det tages i betragtning, at EUTF's operationer gennemføres under komplekse og sårbare forhold, der ofte har konsekvenser for en normal gennemførelse af aktiviteter og medfører længere drøftelser med gennemførelsespartnerne.

Målet om fire måneder til at indgå kontrakter gælder ikke for alle IcSP-operationer (dvs. at den gennemsnitlige kontraktperiode for alle IcSP-operationer er længere og ligger tættere på kontraktperioden for EUTF for Afrika), men for dem, der falder ind under anvendelsesområdet for artikel 3. Disse operationer er ikke sammenlignelige med EUTF for Afrika, da de fokuserer på en kortsigtet reaktion på kriser af en standardvarighed på halvandet år. EUTF for Afrika har et mere forskelligartet omfang og bredere målsætninger end blot kriseberedskab, nemlig operationer, der strækker sig fra tre til fire år. EUTF for Afrika er således mere kompleks og kræver en større indsats og mere tid.

Det anerkendes dog, at det måske er muligt at forbedre gennemførelses hastigheden.

42. En frist for betalinger under EUTF på 30 dage mod 44 dage under de traditionelle instrumenter bør ikke betragtes som "forsinkede betalinger". Udbetalinger finder i sagens natur sted gradvist. I 2016 og 2017 var EUTF for Afrika ikke oppe i fulde omdrejninger med hensyn til udbetalinger, men befandt sig snarere i en opstartsfasen. Tallene vedrørende udbetalinger forventes at stige i løbet af det tredje og fjerde år af trustfondens levetid.

Det er for tidligt at drage konklusioner om betalingsniveauet i EUTF. Revisionsretten anvender tal fra 2017 i sin analyse, men EUTF begyndte reelt at godkende programmer i 2016.

Endvidere bør betalingsniveauet snarere vurderes i forhold til antallet af indgåede kontrakter end antallet af godkendte programmer. Set i dette perspektiv er betalingsprocenten på over 43 % for den korte periode, der er blevet analyseret.

43. EUTF for Afrika gør udstrakt brug af alle hurtige foranstaltninger, når og hvis det anses for relevant og berettiget.

Argumentet om at gøre omkostningerne støtteberettigede fra tidspunktet for projektets godkendelse kan ikke anvendes i alle tilfælde uden nogen form for sontring, da det let kunne være i strid med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Finansiering med tilbagevirkende kraft og andre undtagelser, som EUTF for Afrika gør udstrakt brug af, kan ikke anvendes uden sontring, men skal anvendes med forsigtighed, dvs. på ad hoc-basis eller ud fra en individuel vurdering.

### **Tekstboks 3 – Eksempel fra Niger, hvor projekter kunne være blevet gennemført hurtigere, hvis finansieringen var blevet godkendt straks**

Det skal bemærkes, at gennemførelsen af det omtalte projekt i Niger er blevet forsinket som følge af den decentraliseringsproces, der blev gennemført i sommeren 2016, og som indebærer, at projektstyringen blev overflyttet fra hovedkvarteret til EU-delegationen i Niger.

44. Proceduren for indgåelse af kontrakter er stærkt afhængig af den hastighed, hvormed gennemførelsespartnerne er i stand til at fremlægge kontraktudkast efter vedtagelsen af et program. Endvidere er Kommissionen forpligtet til at sikre kvalitetskontrol af indgåede kontrakter. Som følge heraf er Kommissionen ikke i stand til at informere det operationelle udvalg om den forventede startdato på tidspunktet for programmets vedtagelse.

45. Kommissionen anerkender behovet for yderligere at forbedre visse elementer af overvågningssystemet for at gøre de eksisterende processer lettere og mere brugervenlige. Der er blevet indført teknisk bistand for at hjælpe gennemførelsespartnerne med at forbedre de logiske rammer, dataindsamlingen og kortlægningen af indikatorer i retning af fælles outputindikatorer og indlæsning i EUTF's rapporteringsplatform.

46. Der blev opnået enighed om et sæt af 41 fælles outputindikatorer i andet kvartal 2018. De faktiske værdier for disse indikatorer, som alle vinduer havde godkendt, er allerede tilgængelige på EUTF's rapporteringsplatform på beslutningsniveau, sådan som det fremgik af den første kvartalsrapport vedrørende overvågnings- og læringssystemerne for Afrikas Horn. Den tid, der går mellem godkendelsen af programmerne, og indtil de første resultater viser sig, skal tages i betragtning. Med tiden vil der være flere data til rådighed for rapporten, da de fleste projekter går ind i gennemførelsesfasen. Som beskrevet letter aggregeringen af de indlæste værdier på tværs af vinduerne, navnlig for de fælles indikatorer, en samlet rapportering for hele EUTF Afrika.

### **Tekstboks 4 – Svagheder i relation til de 19 aggregerede indikatorer**

Ifølge den reviderede liste over 41 fælles EUTF-outputindikatorer tager indikator 2.3 (ernæring) hensyn til antallet af personer, der modtager ernæringsrelateret behandling og/eller bliver bevidstgjort om bedre ernæring, herunder madlavningsdemonstrationer, mens indikator 2.4 (fødevarsikkerhed) tager hensyn til antallet af personer, hvis livsgrundlag og fødevarerforsyningsikkerhed er blevet støttet gennem sociale beskyttelsesordninger, faglig uddannelse i landbrugsmetoder, støtte til landbrugsproduktion og arealudvikling og -planlægning.

- Udvidelsen af de fælles EUTF-outputindikatorer fra 19 til 41 havde til formål så vidt muligt at dække de aktiviteter, der blev gennemført under EUTF. Til trods for vores indsats og i betragtning af anvendelsesområdet for EUTF-programmerne er en række individuelle aktiviteter fortsat kun delvist dækket.

- Kortlægningen af fælles outputindikatorer i forhold til den logiske ramme foretages af programforvalterne i samråd med gennemførelsespartnerne og med teknisk bistand fra Kommissionen.

47. Harmoniseringen af overvågnings- og evalueringsrammerne har høj prioritet for Kommissionen, og drøftes for øjeblikket. Derfor har EUTF for Afrika udviklet en fælles liste over fælles outputindikatorer med henblik på aggregering af resultaterne. Det globale overvågnings- og evalueringsystem giver et overblik over de hidtidige resultater.

Endvidere vil Sahel og Tchadsøen-vinduet og Afrikas Horn-vinduet anvende samme kontrahent til deres overvågnings- og læringssystem (MLS), og selv om Afrikas Horn-vinduet anvender en anden kontrahent, vil begge enheder arbejde tæt sammen og koordinere deres indsats for at sikre et sammenhængende og harmoniseret overvågnings- og rapporteringssystem, der ligeledes kan generere kollektive erfaringer med henblik på fremtidig programmering og fastlæggelse af den strategiske retning.

48. Alle de projekter, som Revisionsretten nævner, er blevet indgået inden for PAGODA-rammen (søjlevurderede delegeringsaftaler med indirekte forvaltning). De særligt følsomme forhold med hensyn til sikkerhed, grænseforvaltning og tilsvarende områder kræver intensive dialoger med interessenterne, hvilket forklarer forsinkelserne.

Hvad angår eksemplet i Niger kan hurtige resultater på migrationsområdet forklares ved et stort og presserende behov på dette område som følge af ustabilitet i Libyen og vedtagelsen af bestemmelser i Niger. Der blev så omfordelt midler med henblik på at yde en sådan støtte. De fleste andre aktiviteter er blevet finansieret af andre donorer eller af et tilknyttet regionalt EUTF-initiativ ("SURENI"), der gennemføres af IOM.

49. Kommissionen anerkender, at der er behov for yderligere forbedringer med henblik på at identificere specifikke SMART-mål. De tre operationelle vinduer arbejder således på bedre at identificere specifikke mål og basislinjer. Det arbejde, der udføres af forskningsfaciliteterne, vil blive brugt til at udfylde manglerne i basislinjerne til måling af specifikke mål.

Endvidere er en af overvågnings- og læringssystemets opgaver at revidere aktionernes logframes og undersøge behovet for at revidere de foreslåede indikatorer, mål eller aftalte resultater med henblik på i højere grad at bringe dem i overensstemmelse med SMART, hvis det er nødvendigt.

Efter at de første programmer var blevet godkendt i 2016 (med undtagelse af ét program), blev der kun foretaget 36 ROM-undersøgelser i 2017, og 38 var planlagt til 2018.

Sideløbende hermed arbejder GD NEAR på at oprette ekstern overvågning for Libyen som reaktion på risiciene i forbindelse med fjernforvaltning af de projekter, der gennemføres i dette land. EU-delegationen har bestilt en undersøgelse og fremsat en række anbefalinger, på grundlag af hvilke trustfonden nu er ved at opbygge sin egen eksterne overvågningsramme. Trustfonden er for øjeblikket ved at identificere de interessenter, der er bedst i stand til at indsætte kvalificeret personale på stedet på et midlertidigt grundlag.

Kommissionen vil gerne understrege, at man i forbindelse med den overvågning og evaluering for Nordafrika-vinduet, der gennemføres af Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitikker (ICMPD), også reviderer projekternes logframes for at sikre SMART-indikatorer.

50. Kommissionen øger sin indsats for at forbedre kvaliteten af EUTF's logframes. Den potentielle medtagelse af indikatorer, der anvendes af gennemførelsespartnerne til deres interne rapportering, vurderes i forbindelse med udformningen af en aktion, og disse indikatorer medtages kun, når de er relevante og bidrager til at forbedre kvaliteten af overvågningen.

51. I de fleste tilfælde kan manglende basislinjer begrundes med, at det haster med at udforme og godkende EUTF-aktioner for at afhjælpe særlige behov, samt forholdene på stedet, der ofte er præget af mangel på tilgængelige og pålidelige oplysninger. I de indledende faser forventes gennemførelsespartnerne ikke desto mindre at indsamle yderligere data om basislinjer og analysere situationen på stedet.

53. EUTF kan sammen med andre EU-instrumenter have en indirekte indvirkning på irregulære grænsepassager til EU. Dens vigtigste bærende elementer er dog at støtte stabilitet, redde og beskytte mennesker, skabe økonomiske muligheder og regulære migrationsveje.

54. EUTF for Afrikas årsrapport for 2017 indeholdt for hvert regionalt vindue oplysninger om de fremskridt, der var gjort i 2017, og en række foreløbige resultater, som blev opnået. Det var ikke tanken, at denne udgave af årsrapporten skulle give et samlet overblik over de resultater, som EUTF for Afrika havde opnået som helhed, da et stort antal projekter ved udgangen af 2017 stadig befandt sig på et tidligt stadium af gennemførelsen. Tabellerne i årsrapporten viser for hver region godkendte programmer fordelt på prioriteterne i de regionale operationelle rammer snarere end på trustfondens strategiske mål, hvilket betyder, at hvert enkelt regionalt vindue rapporterede i forhold til sine egne prioriteter. Kommissionen vil overveje at revidere udformningen af den næste udgave af årsrapporten for at tage hensyn til Revisionsrettens bemærkninger.

## **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

56. Præambelen til oprettelsesaftalen for EUTF for Afrika nævner klart de interne udfordringer og kriser, der ramte landene i trustfondens tre vinduer. Disse omfatter politiske kriser i Libyen og Yemen, interne konflikter i Sudan og Sydsudan, Mali og Nigeria (Boko Haram) og en række terrorangreb. Disse delvist indbyrdes forbundne konflikter har skabt en krisesituation for hele regionen. Kommissionen anerkender, at målene for EUTF for Afrika med vilje er blevet holdt ret fleksible, for at fonden om nødvendigt kan reagere på behov og nye udfordringer i de tre regioner.

57. Kommissionen rådede over relevante oplysninger og tog hensyn til dem ved udformningen af de strategiske mål for EUTF for Afrika. For hvert mål og prioriteret politikområde fremlægges der behovsvurderinger i dokumentet vedrørende strategiske retningslinjer, de regionale operationelle rammer og til dels i referaterne af møderne i bestyrelsen. Disse vurderinger suppleres med landespecifikke analyser, som EU-delegationerne udfører regelmæssigt i samarbejde med partnerlandene og i samråd med medlemsstaterne og civilsamfundet.

Finansieringsgab beregnes på grundlag af de planlagte programmer, der tages op til fornyet gennemgang efter behov og på basis af nye udfordringer, og tilgængeligheden af ressourcer på tværs af trustfondens tre vinduer. Kommissionen ville ikke være i stand til at dække behovene i partnerlandene fuldt ud med eksisterende eller fremtidige finansielle ressourcer.

EUTF har siden sin oprettelse formået at tiltrække betydelige ressourcer fra flere af EU's finansieringskilder samt EU-medlemsstaterne og andre donorer.

### **Anbefaling 1 – Bedre overvågning af EU's trustfond for Afrika**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Det strategiske udvalg for EUTF for Afrika har på hvert af sine møder gennemgået de strategiske prioriteter for at tage hensyn til ændrede behov, nye udfordringer og input fra forskellige interessenter, idet der også tages hensyn til tilgængeligheden af finansielle ressourcer. I april 2018 nåede det strategiske udvalg faktisk til enighed om at fokusere på seks prioriterede kriterier for Afrikas Horn-regionen og Sahel og Tchadsøen-regionen, sådan som det fremgår af referatet af mødet:

- tilbagevenden og reintegration (IOM/UNHCR)
- flygtningeforvaltning (samlet flygtningeberedskabsramme)
- yderligere fremskridt med hensyn til sikring af dokumenter og folkeregisteroplysninger
- foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel
- væsentlige stabiliseringsbestrebelse i Somalia, Sudan og Sydsudan samt i Sahel
- migrationsdialoger (Gambia, Etiopien osv.).

Bestyrelsen bekræftede, at Nordafrika-vinduet fortsat vil fokusere på:

- beskyttelse af sårbare migranter, støttet frivillig tilbagevenden og holdbar reintegration og stabilisering af lokalsamfund (herunder gennem støtte til kommunerne langs migrationsruterne)
- støtte til integreret grænseforvaltning
- støtte til arbejdskraftmigration og mobilitet
- støtte til bedre migrationsforvaltning.

De planlagte projekter og finansieringsgab, der blev forelagt på bestyrelsesmødet den 21. september 2018, fulgte ovennævnte fire prioriteter.

58. EUTF for Afrika opererer ikke på grundlag af projektforslag fra eksterne partnere. Trustfondsforvalterne koordinerer identifikationen og formuleringen af aktioner under hensyntagen til de aftalte strategiske retningslinjer. Projektidéer, der modtages gennem forskellige kanaler, gennemgås og drøftes på forskellige niveauer i samarbejde med de berørte EU-delegationer, medlemsstaternes repræsentanter og andre lokale interessenter, hvor det er relevant.

Kun udvalgte idéer, som der udarbejdes aktionsblade om, skal vurderes gennem interne revisionsmekanismer og sendes til det operationelle udvalg til behandling og godkendelse.

Kommissionen gentager sit tilsagn om at give medlemmerne af det operationelle udvalg rettidig og fuldstændig dokumentation, så de bliver i stand til at træffe velforberejede beslutninger.

59. I de tidlige faser af EUTF adresserede en række aktioner, der blev forelagt og godkendt af det operationelle udvalg, tilsvarende behov i forbindelse med andre EU-instrumenter (f.eks. NVP/RVP for Etiopien). Det blev vurderet, at disse aktioner var i fuld overensstemmelse med EUTF's mål, og at deres finansiering under EUTF ville fremskynde den forberedende proces og deres gennemførelse og dermed skabe en stor komparativ fordel. Som følge heraf godkendte det operationelle udvalg disse aktioner.

Navnlig for Libyens vedkommende har EUTF sikret, at der ikke opstår konflikter med ECHO's humanitære mandat og med løbende aktioner under IcSP, samtidig med at de identificerede mangler med hensyn til beskyttelse af sårbare personer afhjælpes.

Siden juli 2017 har Kommissionen anvendt en standardmodel, når den foreslår EUF-Udvalget en overførsel af midler til EUTF. Denne model indeholder en begrundelse for at anvende EUTF som gennemførelsesmekanisme.

## **Anbefaling 2 – Ændring af proceduren for projektudvælgelse**

Kommissionen kan ikke acceptere anbefaling 2a) og 2b), men accepterer anbefaling 2c) og 2d).

Kommissionen finder ikke, at det er nødvendigt at udarbejde en liste over de generelle og fælles kriterier, der skal anvendes, da EUTF ikke fungerer på grundlag af indsendelse af forslag, og Kommissionen vil træffe foranstaltninger til at sikre, at der i aktionsdokumenterne klart redegøres for forbindelsen mellem den foreslåede aktion og de fastlagte strategiske mål.

Som nævnt identificerer Kommissionen (EUTF-forvalteren) aktioner og udvikler dem til projektdokumenter gennem en høringsproces, der involverer mange aktører i hovedkvarteret og på landeplan i overensstemmelse med Kommissionens almindelige praksis (f.eks. DCI-udvalget og EUF-udvalget).

De operationelle udvalg vil fremover blive underrettet om alle væsentlige ændringer i projekterne.

Kommissionen vil revidere modellen til aktionsbladet for at medtage et afsnit, der viser den komparative fordel ved at finansiere projekter under EUTF i stedet for under andre gennemførelsesværktøjer.

60. Hurtige foranstaltninger anvendes mere bredt inden for EUTF for Afrika, og Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan udvide deres anvendelse.

### **Anbefaling 3 – Foranstaltninger til at fremskynde gennemførelsen**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

61. Kommissionen anerkender behovet for yderligere at styrke det fælles overvågningssystem. I andet kvartal 2018 blev der opnået enighed om et sæt af 41 fælles outputindikatorer, og der er blevet indført teknisk bistand for at hjælpe gennemførelsespartnerne med at forbedre de logiske rammer, dataindsamlingen og kortlægningen af indikatorer i retning af fælles outputindikatorer.

De tre operationelle vinduer arbejder på bedre at identificere specifikke mål og basislinjer på projektniveau, herunder gennem arbejdet i forskningsfaciliteterne.

### **Anbefaling 4 – Bedre overvågning af EU's trustfond for Afrika**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen er i færd med at indføre et fuldt operationelt og fælles overvågningssystem for EUTF for Afrika. Under opretholdelse af den nødvendige fleksibilitet træffer Kommissionen foranstaltninger til i videst muligt omfang at medtage SMART-målsætninger i projektets logframes og til yderligere at forbedre kvaliteten af indikatorerne. I forbindelse med den kommende flerårige finansielle ramme (FFR) indeholder det nye foreslåede program "Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde" (COM(2018) 460) endvidere en særlig bestemmelse, artikel 31, om evaluering, rapportering og overvågning.

<b>Begivenhed</b>	<b>Dato</b>
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	28.11.2017
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	30.7.2018
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	16.10.2018
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1373-8 doi:10.2865/11841 QJ-AB-18-029-DA-N

HTML ISBN 978-92-847-1364-6 doi:10.2865/250450 QJ-AB-18-029-DA-Q

Formålet med Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Irregulær Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika (EUTF for Afrika) er at fremme stabilitet og bidrage til bedre migrationsstyring ved at afhjælpe de underliggende årsager til destabilisering, tvangsfordrivelse og irregulær migration. Den støtter aktiviteter i 26 afrikanske lande i tre regioner: Sahel og Tchadsøen, Afrikas Horn og Nordafrika. I vores revision undersøgte vi, om EUTF for Afrika er hensigtsmæssigt udformet og gennemføres effektivt. Vi konkluderer, at EUTF for Afrika er et fleksibelt instrument, men i betragtning af de hidtil usete udfordringer, som den står over for, burde dens udformning have været mere fokuseret. I forhold til traditionelle instrumenter var EUTF for Afrika hurtigere til at iværksætte projekter, men den står over for de samme udfordringer som traditionelle instrumenter, så projekternes gennemførelse forsinkes. De reviderede projekter var i en tidlig fase, men var begyndt at levere output.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)  
Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.