

Ειδική έκθεση

## Καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική: ευέλικτο αλλά χωρίς εστίαση

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,  
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

## ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ, το οποίο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη και του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ και αρμόδιο για την παρούσα έκθεση Μέλος. Η Bettina Jakobsen συνεπικουρήθηκε από τους Katja Mattfolk, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, Kim Storup, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, Beatrix Lesiewicz, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Εμμανουήλ-Douglas Ελληνάκη, υπεύθυνο έργου, Laura Gores, σύμβουλο, Jiri Lang και Piotr Zych, ελεγκτές.



*Από αριστερά:* Katja Mattfolk, Kim Storup, Εμμανουήλ-Douglas Ελληνάκης, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημεία
Γλωσσάριο, ακρωνύμια και συντομογραφίες	
Σύνοψη	
Εισαγωγή	1-9
Τι είναι τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ	1-2
Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική	3-9
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	10-13
Παρατηρήσεις	14-54
Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποτελεί ευέλικτο εργαλείο, αλλά δεδομένων των πρωτοφανών προκλήσεων που αντιμετωπίζει, ο σχεδιασμός του έπρεπε να είναι περισσότερο εστιασμένος	14-25
Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είναι μεν ένα ευέλικτο εργαλείο, ωστόσο οι στόχοι του είναι υπερβολικά γενικοί για την καθοδήγηση των δράσεων και τη μέτρηση του αντικτύπου	15-19
Η Επιτροπή δεν ανέλυσε διεξοδικά ούτε τις ανάγκες ούτε τα μέσα που είχε στη διάθεσή της για την ικανοποίησή τους	20-25
Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποτελεί ένα γρήγορο εργαλείο, αλλά με αδυναμίες ακόμη στην υλοποίηση	26-54
Η επιλογή των έργων γίνεται γρήγορα, αλλά δεν είναι πλήρως συνεκτική και σαφής	27-44
Τα έργα άρχισαν να παράγουν εκροές, αλλά δεν έχει τεθεί ακόμη σε λειτουργία κανένα σύστημα παρακολούθησης των αποτελεσμάτων για όλα τα σκέλη	45-54
Συμπεράσματα και συστάσεις	55-61
Παράρτημα Ι - Συνεισφορές των κρατών μελών της ΕΕ και των άλλων δωρητών στις 31 Αυγούστου 2018 (δεσμεύσεις και καταβληθέντα ποσά)	
Παράρτημα ΙΙ - Φορείς διακυβέρνησης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική και κύριες αρμοδιότητες	
Παράρτημα ΙΙΙ - Ελεγχθέντα έργα του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική	
Απαντήσεις της Επιτροπής	

### ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ, ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση	Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση
ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης	Γενική Διεύθυνση Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Δελτίο δράσης	Έγγραφο που περιλαμβάνει όλες τις σχετικές πληροφορίες για ένα έργο ή πρόγραμμα
Επιτροπή	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΤΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης
ΕΥΕΔ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
Καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική	Καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της παράνομης μετανάστευσης και του εκτοπισμού ατόμων στην Αφρική
Καταστατική συμφωνία:	Το έγγραφο με το οποίο συστήνεται το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική
UNDP:	Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Development Programme)

## ΣΥΝΟΨΗ

I. Ο δημοσιονομικός κανονισμός που διέπει τον προϋπολογισμό της ΕΕ δίνει, από τον Ιανουάριο του 2013, τη δυνατότητα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συστήνει και να διαχειρίζεται καταπιστευματικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εξωτερικές δράσεις. Πρόκειται για καταπιστευματικά ταμεία πολλαπλών δωρητών για ενέργειες έκτακτης ανάγκης, ενέργειες μετά την περίοδο έκτακτης ανάγκης ή θεματικές ενέργειες.

II. Το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της παράνομης μετανάστευσης και του εκτοπισμού ατόμων στην Αφρική (το «καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική») αποσκοπεί στην προώθηση της σταθερότητας και στην καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, αντιμετωπίζοντας τις βαθύτερες αιτίες της αποσταθεροποίησης, του αναγκαστικού εκτοπισμού και της παράνομης μετανάστευσης. Η σύστασή του συμφωνήθηκε κατά τη σύνοδο κορυφής για τη μετανάστευση στη Βαλέτα, τον Νοέμβριο του 2015. Υποστηρίζει δραστηριότητες σε 26 χώρες, οι οποίες βρίσκονται σε τρεις περιοχές της Αφρικής (οι οποίες, για διοικητικούς λόγους, αναφέρονται ως «σκέλη»): το Σαχέλ και η λίμνη Τσαντ, το Κέρας της Αφρικής και η Βόρεια Αφρική.

III. Εξετάσαμε κατά πόσον το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποτελεί ευέλικτο εργαλείο, αλλά δεδομένων των πρωτοφανών προκλήσεων που αντιμετωπίζει, ο σχεδιασμός του έπρεπε να είναι περισσότερο εστιασμένος. Σε σύγκριση με τα παραδοσιακά μέσα, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική ήταν ταχύτερο στη δρομολόγηση των έργων. Συνολικά, κατάφερε να επιταχύνει την υπογραφή των συμβάσεων και την πραγματοποίηση προπληρωμών. Εντούτοις, τα έργα αντιμετωπίζουν προκλήσεις παρόμοιες με εκείνες που αντιμετωπίζουν τα έργα που υλοποιούνται μέσω παραδοσιακών μέσων, οι οποίες καθυστερούν την υλοποίησή τους.

IV. Διαπιστώσαμε ότι οι στόχοι του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική είναι γενικοί. Το χαρακτηριστικό αυτό επέτρεψε να υπάρχει ευελιξία ώστε η στήριξη να προσαρμόζεται σε διαφορετικές και μεταβαλλόμενες καταστάσεις, ωστόσο είναι λιγότερο

χρήσιμο για την καθοδήγηση της δράσης στα τρία σκέλη, καθώς και για τη μέτρηση του αντικτύπου. Η Επιτροπή δεν ανέλυσε διεξοδικά ούτε προσδιόρισε ποσοτικώς τις ανάγκες που πρέπει να ικανοποιήσει το καταπιστευματικό ταμείο, ούτε τα μέσα που αυτό διαθέτει. Διαπιστώσαμε επίσης ότι η στρατηγική καθοδήγηση που παρασχέθηκε στους διαχειριστές των τριών σκελών δεν ήταν αρκετά συγκεκριμένη, και η από κοινού αξιοποίηση των πόρων και των ικανοτήτων των δωρητών δεν είναι ακόμη αρκούντως αποτελεσματική.

V. Όσον αφορά την υλοποίηση, διαπιστώσαμε ότι οι διαδικασίες για την επιλογή των έργων παρουσίαζαν διαφορές μεταξύ των σκελών, και τα κριτήρια για την αξιολόγηση των προτάσεων έργων δεν ήταν αρκετά σαφή ή τεκμηριωμένα. Επιπλέον, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χρηματοδότησης έργων μέσω του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική δεν διευκρινίζονταν πάντοτε ικανοποιητικά.

VI. Παρόλο που το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική έχει υιοθετήσει ένα κοινό σύστημα παρακολούθησης, αυτό δεν είναι ακόμη πλήρως λειτουργικό και τα τρία σκέλη χρησιμοποιούν διαφορετικά συστήματα για την παρακολούθηση των επιδόσεων. Διαπιστώσαμε ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι στόχοι των έργων δεν ήταν SMART και ότι οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση των επιδόσεων των έργων δεν περιλάμβαναν τιμές αναφοράς. Τα ελεγχθέντα έργα βρίσκονταν σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης, ωστόσο είχαν αρχίσει να παράγουν εκροές.

VII. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική έχει συμβάλει στην προσπάθεια της μείωσης του αριθμού των παράνομων μεταναστών που περνούν από την Αφρική στην Ευρώπη, αλλά η συμβολή αυτή δεν μπορεί να μετρηθεί με ακρίβεια.

VIII. Βάσει του ελέγχου μας, διατυπώνουμε σειρά συστάσεων, οι οποίες πρέπει να υλοποιηθούν όσο το δυνατόν συντομότερα, δεδομένου ότι η λειτουργία του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική αναμένεται να ολοκληρωθεί το 2020. Η Επιτροπή πρέπει:

- να βελτιώσει την ποιότητα των στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική,
- να αναθεωρήσει τη διαδικασία επιλογής των έργων,

- να λάβει μέτρα για την επιτάχυνση της υλοποίησης,
- να βελτιώσει την παρακολούθηση του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### ***Τι είναι τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ***

1. Τα καταπιστευματικά ταμεία συστήνονται για συγκεκριμένο αναπτυξιακό σκοπό, με οικονομικές συνεισφορές από έναν ή περισσότερους δωρητές και τελούν, κατά κανόνα, υπό τη διαχείριση ενός διεθνούς οργανισμού, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα ή τα Ηνωμένα Έθνη. Από τη δεκαετία του '90, τα καταπιστευματικά ταμεία χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο ως χρηματοδοτικό μέσο στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας. Συχνά συστήνονται ως απάντηση σε διάφορες κρίσεις, όπως οι φυσικές καταστροφές ή οι συγκρούσεις.
2. Από το 2013, ο δημοσιονομικός κανονισμός δίνει στην Επιτροπή τη δυνατότητα σύστασης καταπιστευματικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>1</sup>. Τα ταμεία αυτά αποτελούνται από πόρους που συγκεντρώνονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ ή το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ), μαζί με συνεισφορές από έναν ή περισσότερους δωρητές, συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών και άλλων τρίτων χωρών-δωρητών. Τα καταπιστευματικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ενέργειες έκτακτης ανάγκης ή για ενέργειες μετά την περίοδο έκτακτης ανάγκης μπορούν να υλοποιηθούν είτε άμεσα από

---

<sup>1</sup> Το άρθρο 187 του δημοσιονομικού κανονισμού [κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1) ορίζει το νομικό πλαίσιο για τη σύσταση καταπιστευματικών ταμείων της ΕΕ για τις εξωτερικές ενέργειες. Στον δημοσιονομικό κανονισμό του 2018 [κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 (ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1)], ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 2.8.2018, το πλαίσιο αυτό ορίζεται στο άρθρο 234.

την Επιτροπή είτε έμμεσα μέσω ανάθεσης καθηκόντων εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε ειδικούς φορείς<sup>2</sup>.

### ***Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική***

3. Το 2014 ο αριθμός των μεταναστών που προσπάθησε να εισέλθει στην Ευρώπη μέσω των νότιων συνόρων της αυξήθηκε δραματικά, λόγω της αστάθειας στη Συρία, το Ιράκ, τη Λιβύη, την Ερυθραία και το Αφγανιστάν, καθώς και στις περιοχές του Σαχέλ και της λίμνης Τσαντ. Πολλοί μετανάστες από διάφορες περιοχές της Αφρικής έχασαν τη ζωή τους διασχίζοντας τη Μεσόγειο στην προσπάθειά τους να φθάσουν στην Ευρώπη. Οι περιοχές αυτές αποτέλεσαν το σημείο εστίασης της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, ιδίως μετά το κλείσιμο της λεγόμενης «βαλκανικής οδού» το 2016, έπειτα από τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας.

4. Τον Απρίλιο του 2015, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να απαντήσει στην κρίση αυτή, ζητώντας τη σύγκληση διεθνούς διάσκεψης κορυφής για να συζητηθούν μεταναστευτικά ζητήματα με τα αφρικανικά κράτη και άλλες βασικές χώρες. Η εν λόγω διάσκεψη πραγματοποιήθηκε στις 11 και 12 Νοεμβρίου του 2015 στη Βαλέτα (Μάλτα), και είχε ως αποτέλεσμα μια κοινή δήλωση και ένα σχέδιο δράσης που διαρθρώνεται γύρω από 5 τομείς προτεραιότητας και 16 πρωτοβουλίες προτεραιότητας. Επιπλέον, στις 12 Νοεμβρίου 2015, 25 κράτη μέλη της ΕΕ, η Νορβηγία, η Ελβετία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέγραψαν την καταστατική συμφωνία<sup>3</sup>, με την οποία συστήνεται επίσημα το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της παράνομης μετανάστευσης και του εκτοπισμού ατόμων στην Αφρική (το «καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική»), και η σχετική στρατηγική του.

---

<sup>2</sup> Άρθρο 58, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του δημοσιονομικού κανονισμού του 2012 και πλέον άρθρο 62, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του δημοσιονομικού κανονισμού του 2018.

<sup>3</sup> Η καταστατική συμφωνία είναι έγγραφο που καταρτίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη της ΕΕ και άλλους δωρητές.

5. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είναι το τρίτο από τα τέσσερα καταπιστευματικά ταμεία<sup>4</sup> τα οποία διαχειρίζεται μέχρι σήμερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η «Επιτροπή»). Παρέχει στήριξη σε 26 αφρικανικές χώρες<sup>5</sup> οι οποίες βρίσκονται σε τρεις περιοχές (οι οποίες, για διοικητικούς λόγους, αναφέρονται ως «σκέλη»): το Σαχέλ και η λίμνη Τσαντ, το Κέρασ της Αφρικής και η Βόρεια Αφρική. Οι χώρες που καλύπτει το εν λόγω καταπιστευματικό ταμείο παρουσιάζονται στο γράφημα 1.

---

<sup>4</sup> Τα άλλα ταμεία είναι: α) το καταπιστευματικό ταμείο Βέκου για την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, το οποίο συστάθηκε τον Ιούλιο του 2014 για να υποστηρίξει την έξοδο της χώρας από την κρίση και την ανασυγκρότησή της, β) το καταπιστευματικό ταμείο Madad, το οποίο συστάθηκε τον Δεκέμβριο του 2014 για την αντιμετώπιση της συριακής κρίσης και γ) το καταπιστευματικό ταμείο για την Κολομβία, το οποίο συστάθηκε το 2016 για την υποστήριξη της διαδικασίας αποκατάστασης μετά τις συγκρούσεις.

<sup>5</sup> Αρχικά, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική κάλυπτε 23 χώρες. Κατά τη δεύτερη συνεδρίασή του στις 13.12.2016, το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου αποφάσισε να συμπεριλάβει στο ταμείο τη Γκάνα, τη Γουινέα και την Ακτή Ελεφαντοστού.

## Γράφημα 1 - Χώρες που καλύπτει το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική

*(Τα υποδεικνυόμενα όρια και ονόματα, καθώς και οι ονομασίες που χρησιμοποιούνται στον παρόντα χάρτη δεν υποδηλώνουν επίσημη επιδοκμασική αποδοχή τους από την Ευρωπαϊκή Ένωση)*



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ετήσια έκθεση σχετικά με το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική για το 2017.

6. Η καταστατική συμφωνία για το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική όρισε τα όργανα διακυβέρνησης και διαχείρισης:

- α) Το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου τελεί υπό την προεδρία της Επιτροπής (ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης) και επικουρείται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) και άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής. Απαρτίζεται από εκπροσώπους των δωρητών (κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και άλλες χώρες που έχουν συνεισφέρει τουλάχιστον 3 εκατομμύρια ευρώ), η δε Επιτροπή ενεργεί για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέχρι σήμερα, καμία αφρικανική χώρα δεν έχει αποφασίσει να συμμετάσχει στο καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την

Αφρική ως πλήρες μέλος με δικαίωμα ψήφου. Οι δωρητές που δεν έχουν καταβάλει την ελάχιστη συνεισφορά συμμετέχουν ως παρατηρητές<sup>6</sup> (βλέπε παράρτημα Ι). Κατά περίπτωση, εκπρόσωποι των οικείων χωρών και των περιφερειακών οργανισμών τους μπορεί να κληθούν να συμμετάσχουν ως παρατηρητές. Το 2017 αναγνωρίστηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η ιδιότητα του παρατηρητή. Το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου παρέχει στρατηγικές κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τη χρήση των πόρων.

- β) Μια επιχειρησιακή επιτροπή (OpCom) για κάθε σκέλος εξετάζει και εγκρίνει τις δράσεις που χρηματοδοτεί το καταπιστευματικό ταμείο. Απαρτίζεται από εκπροσώπους της Επιτροπής<sup>7</sup>, της ΕΥΕΔ, καθώς και εκπροσώπους των δωρητών (κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και άλλες χώρες), που έχουν συνεισφέρει τουλάχιστον 3 εκατομμύρια ευρώ. Όσον αφορά το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου, οι δωρητές που δεν έχουν καταβάλει την ελάχιστη συνεισφορά, τα μη συνεισφέροντα κράτη μέλη της ΕΕ, οι οικείες χώρες και οι περιφερειακοί οργανισμοί τους μπορούν να παρακολουθούν τις συνεδριάσεις ως παρατηρητές. Οι εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν έχουν την ιδιότητα του παρατηρητή στις συνεδριάσεις της επιχειρησιακής επιτροπής.
- γ) Η διαχείριση του καταπιστευματικού ταμείου διασφαλίζεται από την Επιτροπή (θεματοφύλακας), η οποία παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου και στις επιχειρησιακές επιτροπές. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση των δράσεων που χρηματοδοτούνται από το καταπιστευματικό ταμείο και αναθέτει τα καθήκοντα διαχείρισης σε υπαλλήλους

---

<sup>6</sup> Τα κράτη μέλη της ΕΕ που δεν έχουν συνεισφέρει στο καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική μπορούν επίσης να συμμετέχουν ως παρατηρητές.

<sup>7</sup> Υπάλληλοι της ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης (οι οποίοι ασκούν την προεδρία των επιχειρησιακών επιτροπών στο σκέλος Σαχέλ και λίμνη Τσαντ, καθώς και στο σκέλος Κέρας της Αφρικής), της ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση (οι οποίοι ασκούν την προεδρία των επιχειρησιακών επιτροπών στο σκέλος Βόρεια Αφρική), της ΓΔ Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας, της ΓΔ Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, καθώς και υπάλληλοι του Μέσου Εξωτερικής Πολιτικής.

της (διαχειριστές του καταπιστευματικού ταμείου), σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό (βλέπε παράρτημα II).

7. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αναμένεται να λειτουργήσει από το 2015 έως τα τέλη του 2020. Στο τέλος του Αυγούστου 2018, οι συνεισφορές στο εν λόγω ταμείο ανέρχονταν συνολικά σε 4,09 δισεκατομμύρια ευρώ. Το μεγαλύτερο μέρος (3,6 δισεκατομμύρια ευρώ που αντιστοιχούν στο 89 % των συνολικών συνεισφορών) αποτελείται από μεταφορές κονδυλίων από το ΕΤΑ και από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Τα κράτη μέλη της ΕΕ, μαζί με τη Νορβηγία και την Ελβετία, συνεισέφεραν 439 εκατομμύρια ευρώ (11 %). Στο γράφημα 2 πραγματοποιείται σύγκριση των συνεισφορών σε όλα τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ.

#### **Γράφημα 2 - Συνεισφορές των κρατών μελών της ΕΕ και άλλων δωρητών στα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ στις 31 Αυγούστου 2018**

<b>Καταπιστευματικά ταμεία (ΚΤ) της ΕΕ</b>			
<b>Όνομασία</b>	<b>Σύνολο συνεισφορών (σε εκατ. ευρώ)</b>	<b>Συνεισφορές των κρατών μελών και άλλων δωρητών (σε εκατ. ευρώ)</b>	<b>Συνεισφορές των κρατών μελών και άλλων δωρητών ως ποσοστό του συνόλου</b>
ΚΤ της ΕΕ για την Αφρική	4 092	439	11 %
ΚΤ Βέκου της ΕΕ	240	66	27 %
ΚΤ της ΕΕ για την Κολομβία	96	23	24 %
ΚΤ Madad της ΕΕ	1 571	152	10 %

*Πηγή:* Μηνιαία έκθεση για την πολυετή υλοποίηση των καταπιστευματικών ταμείων της ΕΕ στις 31 Αυγούστου 2018, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Προϋπολογισμού. Όλα τα αριθμητικά στοιχεία έχουν στρογγυλοποιηθεί.

8. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική, όταν πρωτοσυστάθηκε στα τέλη του 2015, αντιστοιχούσε στο 1,5 % της συνολικής επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας προς τις χώρες που καλύπτει.

9. Λόγω διαφορετικών ειδών εκτάκτων αναγκών και δυσχερών συνθηκών στην περιοχή, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική περιλαμβάνει δραστηριότητες οι οποίες ποικίλλουν από τη στήριξη έκτακτης ανάγκης έως την αναπτυξιακή βοήθεια.

#### **ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

10. Στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου επιδόσεων εξετάσαμε αν το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο.

Καλύψαμε την περίοδο από τη σύστασή του στα τέλη του 2015 έως τα τέλη Φεβρουαρίου του 2018. Στο πρώτο μέρος της παρούσας έκθεσης εξετάζεται ο σχεδιασμός του εν λόγω ταμείου (οι στόχοι του, η ανάλυση αναγκών από την Επιτροπή και η χρηματοδότησή του). Στο δεύτερο μέρος εξετάζονται συγκεκριμένες πτυχές της υλοποίησής του (διαδικασίες επιλογής των έργων, σύστημα παρακολούθησης και εκροές που παρήγαγαν τα ελεγχθέντα έργα).

11. Ο έλεγχός μας διενεργήθηκε μεταξύ Νοεμβρίου 2017 και Μαρτίου 2018. Οι εργασίες μας περιλάμβαναν επισκόπηση των διαθέσιμων εγγράφων, όπως εγγράφων προγραμματισμού, εκθέσεων προόδου, εκθέσεων παρακολούθησης και αξιολόγησης των έργων, καθώς και τη σχετική τεκμηρίωση για τους μηχανισμούς καταπιστευματικών ταμείων διεθνών οργανισμών (Ηνωμένα Έθνη και Παγκόσμια Τράπεζα). Διενεργήσαμε επιτόπιες επισκέψεις στον Νίγηρα και στην αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Λιβύη<sup>8</sup>. Συνομιλήσαμε με υπαλλήλους της ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, της ΕΥΕΔ, της ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση και της ΓΔ Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας που ήταν επιφορτισμένοι με το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική, καθώς και με τον ειδικό εντεταλμένο της ΕΕ για το Σαχέλ, τις αντιπροσωπείες της ΕΕ στον Νίγηρα και τη Λιβύη, ορισμένους δωρητές στο καταπιστευματικό ταμείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική<sup>9</sup> και με αρχές αφρικανικών χωρών. Λάβαμε υπόψη μας τις προηγούμενες σχετικές ελεγκτικές εργασίες μας, καθώς και εκείνες της Υπηρεσίας Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής.

12. Οι χώρες που επισκεφθήκαμε προέρχονταν από δύο σκέλη, το σκέλος Σαχέλ και λίμνη Τσαντ, καθώς και το σκέλος Βόρεια Αφρική, στα οποία έχει πραγματοποιηθεί έως τώρα το

---

<sup>8</sup> Η αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Λιβύη μετεγκαταστάθηκε στην Τύνιδα, εξαιτίας της έναρξης ένοπλων εχθροπραξιών στα τέλη του 2014.

<sup>9</sup> Αποστείλαμε ερωτηματολόγιο σε όλες τις χώρες που συμμετέχουν στο καταπιστευματικό ταμείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική (το ερωτηματολόγιο συμπλήρωσαν 21 από τις 28 χώρες). Συνομιλήσαμε χωριστά με εκπροσώπους των κρατών μελών που έχουν συμβάλει περισσότερο στο καταπιστευματικό ταμείο (Γερμανία και Ιταλία), που πραγματοποιούν έργα στον Νίγηρα και τη Λιβύη (Γαλλία και Λουξεμβούργο), καθώς και με εκπροσώπους άλλων επιλεγμένων κρατών μελών (όπως το Βέλγιο, η Πορτογαλία και η Σουηδία).

μεγαλύτερο μέρος των δαπανών για το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική. Οι χώρες που έλαβαν τα μεγαλύτερα κονδύλια στο πλαίσιο των συγκεκριμένων σκελών είναι ο Νίγηρας και η Λιβύη. Εξετάσαμε 20 εν εξελίξει έργα στις δύο χώρες. Στον Νίγηρα επισκεφθήκαμε επτά από τα εννέα εν εξελίξει έργα, ωστόσο δεν κατέστη δυνατή η επίσκεψη έργων στη Λιβύη, εξαιτίας των συνθηκών ασφάλειας που επικρατούν στην περιοχή. Με την εξέταση των έργων τεκμηριώσαμε την αξιολόγησή μας σχετικά με τον σχεδιασμό και την τρέχουσα υλοποίηση του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική. Σε όλη την παρούσα έκθεση χρησιμοποιούμε τον αριθμητικό κωδικό των έργων (όπως αυτά αναφέρονται στο [παράρτημα III](#)).

13. Δεδομένου ότι το υπό εξέταση καταπιστευματικό ταμείο είναι μακράν το μεγαλύτερο, αναλάβαμε να ολοκληρώσουμε το συγκεκριμένο ελεγκτικό καθήκον το 2018, ώστε να παράσχουμε στοιχεία χρήσιμα για την επικείμενη ενδιάμεση αξιολόγηση του καταπιστευματικού ταμείου που θα πραγματοποιήσει η Επιτροπή.

### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

***Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποτελεί ευέλικτο εργαλείο, αλλά δεδομένων των πρωτοφανών προκλήσεων που αντιμετωπίζει, ο σχεδιασμός του έπρεπε να είναι περισσότερο εστιασμένος***

14. Στην ενότητα αυτή εξετάζουμε τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ΕΕ σχεδίασαν το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική. Αξιολογήσαμε τους στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους του καταπιστευματικού ταμείου και την ανάλυση αναγκών στην οποία βασίζονται οι παρεμβάσεις του. Εξετάσαμε επίσης την προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά την από κοινού αξιοποίηση των ικανοτήτων<sup>10</sup> των

---

<sup>10</sup> Αιτιολογική σκέψη 18 της καταστατικής συμφωνίας. Το καταπιστευματικό ταμείο επιτυγχάνει τους στόχους του μέσω της από κοινού αξιοποίησης των πόρων και της ικανότητας ανάλυσης, εντοπισμού και υλοποίησης των δράσεων, ιδίως εκείνων των δωρητών που δραστηριοποιούνται σε αυτές τις περιοχές. Σκοπός είναι η αξιοποίηση των μέσων και της τεχνογνωσίας της Επιτροπής και των κρατών μελών της ΕΕ προκειμένου να αναπτυχθεί μια άρτια ευρωπαϊκή απάντηση [...].

δωρητών που δραστηριοποιούνται στις περιοχές αυτές, καθώς και κατά πόσον υπήρχε κάποιο εργαλείο για την άντληση διδαγμάτων και ένα πλαίσιο διαχείρισης κινδύνου.

**Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είναι μεν ένα ευέλικτο εργαλείο, ωστόσο οι στόχοι του είναι υπερβολικά γενικοί για την καθοδήγηση των δράσεων και τη μέτρηση του αντικτύπου**

15. Λίγο μετά τη σύνοδο κορυφής της Βαλέτας τον Νοέμβριο του 2015, η Επιτροπή προχώρησε στη σύσταση του καταπιστευματικού ταμείου. Ο σκοπός του ταμείου είναι διττός. Πρώτον να αποτελέσει εργαλείο έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση των κρίσεων στην περιοχή του Σαχέλ και της λίμνης Τσαντ, του Κέρατος της Αφρικής, καθώς και της Βόρειας Αφρικής. Δεύτερον, ο κύριος στόχος του είναι να αντιμετωπίσει τις βαθύτερες αιτίες της αποσταθεροποίησης, του αναγκαστικού εκτοπισμού και της παράνομης μετανάστευσης, ιδίως προωθώντας την ανθεκτικότητα, τις οικονομικές ευκαιρίες και τις ίσες ευκαιρίες, την ασφάλεια και την ανάπτυξη και αντιμετωπίζοντας τις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων<sup>11</sup>.

16. Δεδομένου ότι πρόκειται για καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποσκοπεί στην παροχή ταχείας, ευέλικτης και αποτελεσματικής απάντησης<sup>12</sup> στις έκτακτες καταστάσεις που προκύπτουν από τις κρίσεις στις εν λόγω τρεις περιοχές. Εντούτοις, οι κρίσεις που επιδιώκει να αντιμετωπίσει δεν έχουν προσδιοριστεί σαφώς για κάθε περιοχή (π.χ. για κάθε κρίση: αίτια, αντίκτυπος για τη σταθερότητα, σχέση με άλλες κρίσεις, εκτιμώμενη διάρκεια, πλέον επείγουσες ανάγκες και κατ' εκτίμηση απαιτούμενοι πόροι για την αντιμετώπισή τους).

17. Η πολιτική επιταγή για την παροχή ταχείας απάντησης στην κατάσταση σχετικά με τη μετανάστευση οδήγησε το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική να αρχίσει ταχέως την υλοποίηση των έργων. Οι στόχοι του διατυπώθηκαν όσο το δυνατόν γενικότερα,

---

<sup>11</sup> Άρθρο 2 (Στόχοι του καταπιστευματικού ταμείου) της συμφωνίας για τη σύσταση του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική (καταστατική συμφωνία). Η καταστατική συμφωνία είναι έγγραφο που καταρτίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα συμμετέχοντα κράτη μέλη της ΕΕ.

<sup>12</sup> Commission Decision C(2015) 7293 of 20.10.2015 on the establishment of the EUTF for Africa.

ώστε οι περισσότερες δράσεις να θεωρούνται επιλέξιμες. Όλα τα είδη αναπτυξιακών έργων (π.χ. τομείς τροφίμων και διατροφής, ασφάλειας, υγείας, εκπαίδευσης, περιβαλλοντικής βιωσιμότητας κ.λπ.) και μεθόδων υλοποίησης (έμμεση διαχείριση, δημοσιονομική στήριξη κ.λπ.) μπορούν να χρησιμοποιηθούν, και έχουν όντως χρησιμοποιηθεί, στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική. Παρόλο που με τον τρόπο αυτό το ταμείο αποτέλεσε ένα ευέλικτο εργαλείο, αυτό απέβη εις βάρος της ύπαρξης μιας στρατηγικής που να είναι αρκετά εστιασμένη ώστε να εξασφαλίζει τον επιδιωκόμενο αντίκτυπο. Οι στόχοι του καταπιστευματικού ταμείου, από τους στρατηγικούς<sup>13</sup> έως τους πλέον ειδικούς, σε περιφερειακό, εθνικό ή θεματικό επίπεδο, ακόμη και εκείνοι που αφορούν συγκεκριμένες δράσεις προτεραιότητας, δεν έχουν σαφείς τιμές-στόχο ούτε είναι μετρήσιμοι.

18. Το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου οφείλει να θέτει τις στρατηγικές προτεραιότητες και να δίνει κατευθυντήριες οδηγίες στους διαχειριστές του. Μέχρι τώρα αυτές υπήρξαν πολύ γενικές και αόριστες (βλέπε πλαίσιο 1).

**Πλαίσιο 1 - Παραδείγματα γενικής καθοδήγησης του διοικητικού συμβουλίου του καταπιστευματικού ταμείου**

Κατά τη δεύτερη συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου του καταπιστευματικού ταμείου, στις 13 Δεκεμβρίου 2016, ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου επισήμανε σε κάποιο από τα συμπεράσματα ότι το στρατηγικό πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική είναι γενικό και αρκετά σαφές ώστε να παραμένει έγκυρο, έχοντας ως επίκεντρο τη μετανάστευση, τη σταθερότητα και την ανάπτυξη. Ωστόσο προσέθεσε ότι, λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων πόρων για το 2017, καθώς και των υφιστάμενων γνώσεων και αποδεικτικών στοιχείων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα είναι περισσότερο επιλεκτική σχετικά με τις δράσεις που θα προταθούν στην επιχειρησιακή επιτροπή, προκειμένου να υπάρχει απόλυτη συνεργία και συμπληρωματικότητα με άλλα μέσα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του ευρωπαϊκού εξωτερικού επενδυτικού σχεδίου.

<sup>13</sup> Μεταξύ άλλων περιλαμβάνουν: α) περισσότερες οικονομικές ευκαιρίες και ευκαιρίες απασχόλησης, β) ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κοινοτήτων, γ) βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης στις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού, δ) βελτίωση της διακυβέρνησης και της πρόληψης των συγκρούσεων.

Στην τρίτη συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου του καταπιστευματικού ταμείου στις 31 Ιουνίου 2017, ο πρόεδρος συμπέρανε ότι πρέπει:

- να εξακολουθήσει η εστίαση στην υλοποίηση, με συλλογική εντατικοποίηση των δράσεων με τους φορείς υλοποίησης,
- να εξακολουθήσει η εφαρμογή μιας ισόρροπης προσέγγισης στην κατανομή των πόρων μεταξύ των διαφορετικών στρατηγικών στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική και των διαφορετικών πυλώνων του σχεδίου δράσης της Βαλέτας,
- να ακολουθηθεί μια ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση.

19. Παρόλο που οι συνθήκες μεταβάλλονται συνεχώς στην περιοχή, το έγγραφο στρατηγικής καθοδήγησης<sup>14</sup>, στο οποίο ορίζεται η συνολική στρατηγική του καταπιστευματικού ταμείου, δεν έχει επικαιροποιηθεί από τις 12 Νοεμβρίου 2015, όπως και τα επιχειρησιακά πλαίσια για τα τρία σκέλη, τα οποία δεν είχαν επικαιροποιηθεί από την έγκρισή τους το 2016<sup>15</sup>. Παραδείγματος χάριν, οι υπεύθυνοι του σκέλους για τη Βόρεια Αφρική αποφάσισαν αρχικά να επικεντρωθούν μόνο στον στρατηγικό στόχο 3 (βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης στις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού), ωστόσο η κατάσταση στην περιοχή τους υποχρέωσε να συμπεριλάβουν έργα που αφορούσαν και τους άλλους στρατηγικούς στόχους. Μολονότι οι υπεύθυνοι του σκέλους για τη Βόρεια Αφρική προσαρμόσαν την προσέγγισή τους στην πράξη, τα στρατηγικά έγγραφα δεν επικαιροποιήθηκαν, γεγονός που είχε επίσης επιπτώσεις στη σαφήνεια και τη συνεκτικότητα των υποβληθέντων στοιχείων (βλέπε **σημείο 53**).

---

<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> Το επιχειρησιακό πλαίσιο για τα τρία σκέλη εγκρίθηκε τις ακόλουθες ημερομηνίες: Σαχέλ και λίμνη Τσαντ (15.2.2016), Κέρας της Αφρικής (31.5.2016), Βόρεια Αφρική (16.12.2016).

## **Η Επιτροπή δεν ανέλυσε διεξοδικά ούτε τις ανάγκες ούτε τα μέσα που είχε στη διάθεσή της για την ικανοποίησή τους**

### Ποσοτικός προσδιορισμός των αναγκών

20. Το έγγραφο στρατηγικής καθοδήγησης ορίζει ότι οι παρεμβάσεις του ταμείου θα ακολουθούν ολοκληρωμένη προσέγγιση βάσει αποδεικτικών στοιχείων. Στην τεκμηρίωση που εξετάσαμε, εντοπίσαμε κυρίως περιγραφές των συνθηκών και ορισμένων σχετικών αναγκών. Η Επιτροπή αναγνώρισε ότι δεν υπάρχει ποσοτικώς προσδιορισμένη ανάλυση των αναγκών ούτε, επομένως, τιμές αναφοράς<sup>16</sup> για το καταπιστευματικό ταμείο ως σύνολο. Διαπιστώσαμε επίσης ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, οι αναλύσεις αναγκών που πραγματοποίησαν οι εταίροι υλοποίησης στο πλαίσιο των επιμέρους έργων δεν περιλάμβαναν κατάλληλο ποσοτικό προσδιορισμό. Με τον τρόπο αυτό περιορίζεται η ικανότητα της Επιτροπής να καταδείξει ότι οι προσδιορισθείσες προτεραιότητες είναι οι ορθές και, εν τέλει, ότι οι δράσεις που εγκρίθηκαν είναι οι πλέον συναφείς για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων αυτών. Λαμβανομένων υπόψη των δυσκολιών και του διακυβευόμενου προϋπολογισμού (3,3 δισεκατομμύρια ευρώ στο τέλος του 2017), η ικανότητα της μέτρησης των επιδόσεων αποτελεί σημαντική πτυχή της υποχρέωσης λογοδοσίας.

21. Η Επιτροπή δεν πρόέβη σε εκτίμηση των συνολικών πόρων που θα χρειαζόταν για να επιτύχει τους τεθέντες στόχους. Επομένως, δεν προσδιόρισε την «κρίσιμη μάζα» που ήταν αναγκαία για τη χρηματοδότηση του ταμείου. Στις 14 Μαρτίου 2018, η Επιτροπή δήλωσε, αναφορικά με το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική, ότι υπήρχε, επί του παρόντος, έλλειμμα μεγαλύτερο του ενός δισεκατομμυρίου ευρώ για τις σημαντικές εργασίες που θα γίνονταν στο μέλλον. Το εν λόγω αριθμητικό στοιχείο αποτελεί εκτίμηση του ποσού που είναι αναγκαίο για τη χρηματοδότηση των προς εκτέλεση έργων και όχι του ποσού που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων του καταπιστευματικού ταμείου.

---

<sup>16</sup> Εξ ορισμού, οι τιμές αναφοράς αποτελούν ένα σαφές σημείο αφετηρίας όσον αφορά την υλοποίηση, καθώς και ένα σημείο αναφοράς για την αξιολόγηση των βελτιώσεων.

### Από κοινού αξιοποίηση των πόρων και άντληση διδαγμάτων

22. Το έγγραφο στρατηγικής καθοδήγησης ορίζει ότι μία από τις αρχές της παρέμβασης του καταπιστευματικού ταμείου είναι η εμπειριστατωμένη έρευνα και ανάλυση που αποτελούν κεντρικό στοιχείο για την κατανόηση των συνθηκών και τη διασφάλιση θετικού αντικτύπου στο πλαίσιο των παρεμβάσεων. Για τον σκοπό αυτό, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική πρέπει να στηρίζεται σε υποδομές έρευνας, να κινητοποιεί τους καλύτερους ερευνητικούς εταίρους, να ενισχύει τη γνώση και την κατανόηση των πολύπλοκων βαθύτερων αιτίων της αστάθειας, της ανασφάλειας, της παράνομης μετανάστευσης, του αναγκαστικού εκτοπισμού, καθώς και των σχετικών παραγόντων. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, μόνο το σκέλος Κέρας της Αφρικής είχε αναπτύξει μια λειτουργική διευκόλυνση έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων, την οποία συνέστησε τον Μάιο του 2016. Όσον αφορά τα σκέλη Σαχέλ και λίμνη Τσαντ και Βόρεια Αφρική, η Επιτροπή άρχισε τον Φεβρουάριο του 2018 διαπραγματεύσεις για τη χρηματοδότηση διαπεριφερειακών ερευνητικών συμβάσεων, χρονική στιγμή κατά την οποία είχε ήδη εγκριθεί η πλειονότητα των πόρων.

23. Δεδομένου ότι κανένας δωρητής δεν θα μπορούσε να αντεπεξέλθει μόνος του στις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι 26 χώρες που καλύπτει το καταπιστευματικό ταμείο για την Αφρική, οι αιτιολογικές σκέψεις της καταστατικής συμφωνίας τονίζουν ότι το καταπιστευματικό ταμείο θα επιτύχει τους στόχους του αξιοποιώντας από κοινού πόρους και ικανότητες, ιδίως εκείνους των διαφόρων δωρητών που δραστηριοποιούνται στην περιοχή<sup>17</sup>. Προκειμένου η προσέγγιση της από κοινού αξιοποίησης των πόρων να είναι αποδοτική απαιτείται να υπάρχει ολοκληρωμένος κατάλογος απογραφής της πείρας και των ικανοτήτων κάθε δωρητή, ώστε αυτές να αξιοποιούνται με τον βέλτιστο και

---

<sup>17</sup> Αιτιολογική σκέψη 18 της καταστατικής συμφωνίας.

συστηματικότερο τρόπο. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι το σκέλος Κέρας της Αφρικής ήταν το μόνο που διέθετε τέτοιου είδους κατάλογο<sup>18</sup>.

24. Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν υπάρχει μηχανισμός για την άντληση διδαγμάτων<sup>19</sup> όσον αφορά το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική στο σύνολό του. Η απουσία τέτοιου είδους μηχανισμού δεν επιτρέπει να συγκεντρώνονται με συνέπεια οι βέλτιστες πρακτικές, ούτε να σχεδιάζονται μέτρα μετριασμού για μελλοντικές δράσεις. Μολονότι το δελτίο δράσης, το οποίο τεκμηριώνει την πρόταση κάθε έργου, περιλαμβάνει ενότητα για τα αντληθέντα διδάγματα, αυτή περιορίζεται γενικώς σε κατάλογο των προηγούμενων έργων ή σε περιγραφή της πείρας του εταίρου υλοποίησης. Μολονότι τέτοιου είδους στοιχεία είναι χρήσιμα ως κριτήριο επιλογής για την ανάδειξη των φορέων υλοποίησης, το δελτίο δράσης δεν ενδείκνυται ως κατάλογος καταγραφής των αντλούμενων διδαγμάτων. Μόνο σε σπάνιες περιπτώσεις εντοπίσαμε παραδείγματα στα οποία περιγραφόταν ο τρόπος με τον οποίο τα αντληθέντα διδάγματα θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο νέων έργων.

#### Πλαίσιο διαχείρισης κινδύνου

25. Μια άλλη σημαντική πτυχή είναι να υπάρχει ένα κατάλληλο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνου<sup>20</sup>. Εντούτοις, η καταστατική συμφωνία δεν αναφέρεται σε αυτό το εργαλείο διαχείρισης. Επιπλέον, τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο καταπιστευματικό ταμείο είναι εξίσου εκτεθειμένα σε κινδύνους (οικονομικούς κινδύνους, κινδύνους προσβολής της

---

<sup>18</sup> Η διευκόλυνση έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων για το συγκεκριμένο σκέλος είχε προβεί σε εξέταση της βιβλιογραφίας, προκειμένου να αξιολογηθεί η κατάσταση της έρευνας όσον αφορά τη μετανάστευση, τον εκτοπισμό και τις συγκρούσεις στο Κέρασ της Αφρικής, καθώς και να χαρτογραφηθεί το φάσμα των φορέων που εργάζονταν την εποχή εκείνη στην εν λόγω περιοχή στους τομείς της μετανάστευσης και των συγκρούσεων.

<sup>19</sup> Ως αντληθέντα διδάγματα νοούνται συνήθως οι γενικεύσεις που βασίζονται σε εμπειρίες αξιολόγησης των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων στην κατάρτιση, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση που επηρεάζουν τις επιδόσεις, τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο. ΟΟΣΑ «Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management», 2002.

<sup>20</sup> Ο δημοσιονομικός κανονισμός ορίζει στο άρθρο 187, παράγραφος 3, στοιχείο β), ότι «τα καταπιστευματικά ταμεία της Ένωσης οδηγούν σε [...] σε βελτιωμένο έλεγχο της Ένωσης όσον αφορά τους κινδύνους [...]».

φήμης κ.λπ.) όπως και η Επιτροπή. Δύο κράτη μέλη ζήτησαν ρητώς την ανάπτυξη ειδικού πλαισίου εκτίμησης κινδύνου κατά την πρώτη συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου του καταπιστευματικού ταμείου<sup>21</sup>. Εντούτοις, μέχρι σήμερα η Επιτροπή προτιμά να βασίζεται στα συστήματα εσωτερικών δικλίδων ελέγχου της ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης και της ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση, παρά να καθιερώσει ένα ειδικό πλαίσιο εκτίμησης κινδύνου σχετικά με το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική. Αντιθέτως, όσον αφορά τα καταπιστευματικά ταμεία που διαχειρίζονται τα Ηνωμένα Έθνη και η Παγκόσμια Τράπεζα, θεωρείται ορθή πρακτική η ύπαρξη ειδικού πλαισίου εκτίμησης κινδύνου.

***Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποτελεί ένα γρήγορο εργαλείο, αλλά με αδυναμίες ακόμη στην υλοποίηση***

26. Στη συγκεκριμένη ενότητα, εξετάσαμε πτυχές της υλοποίησης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική. Αξιολογήσαμε τις διαδικασίες επιλογής των έργων, τις πληροφορίες που υποβάλλονται στις επιχειρησιακές επιτροπές, τον συντονισμό μεταξύ των γενικών διευθύνσεων της Επιτροπής και μεταξύ των διαφορετικών σκελών, τη συμπληρωματικότητα με άλλα μέσα της ΕΕ και την ταχύτητα των διαδικασιών. Επιπλέον, εξετάσαμε την παρακολούθηση και τις εκροές των εν εξελίξει έργων που λαμβάνουν στήριξη από το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική.

**Η επιλογή των έργων γίνεται γρήγορα, αλλά δεν είναι πλήρως συνεκτική και σαφής**

Επιλογή έργων για τα τρία σκέλη

27. Όσον αφορά την επιλογή των έργων, τα σκέλη Βόρεια Αφρική και Σαχέλ και λίμνη Τσαντ επιλέγουν προτάσεις έργων από το σύνολο εκείνων που υποβάλλουν ενδεχόμενοι εταίροι υλοποίησης, κατόπιν διαβούλευσης με τους διάφορους ενδιαφερομένους. Εάν μια πρόταση ανταποκρίνεται στις προτεραιότητες του σκέλους, ο διαχειριστής του

---

<sup>21</sup> Κατά την 4η συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου του καταπιστευματικού ταμείου τον Απρίλιο του 2018, δύο επιπλέον χώρες ανέφεραν την ανάγκη εξέτασης της παρακολούθησης των κινδύνων που αντιμετωπίζουν τα έργα, καθώς και της περαιτέρω βελτίωσης της παρακολούθησης και αξιολόγησης.

καταπιστευματικού ταμείου καταρτίζει δελτίο δράσης (σε συνεργασία με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ). Το δελτίο δράσης υποβάλλεται προς έγκριση στην επιχειρησιακή επιτροπή. Υπό την προσέγγιση αυτή, οι διαχειριστές του καταπιστευματικού ταμείου βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στην ανάλυση αναγκών που πραγματοποιούν οι εταίροι υλοποίησης για την υποστήριξη των προτάσεων έργου τους.

28. Το σκέλος Κέρας της Αφρικής εφαρμόζει προσέγγιση από την κορυφή προς τη βάση, στο πλαίσιο της οποίας ο διαχειριστής του καταπιστευματικού ταμείου, σε συνεννόηση με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, αναλύει τις συγκεκριμένες ανάγκες, βασιζόμενος στην ποιοτική ανάλυση της διευκόλυνσης έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων (βλέπε **σημείο 22**) και στις διαβουλεύσεις σε κυβερνητικό επίπεδο στις αφρικανικές χώρες. Βάσει της ανάλυσης αναγκών και των διαβουλεύσεων, καταρτίζεται δελτίο δράσης, που περιλαμβάνει επίσης ενδεχόμενους εταίρους υλοποίησης και υποβάλλεται προς έγκριση στην επιχειρησιακή επιτροπή. Με την προσέγγιση αυτή, είναι δυνατή η μεγαλύτερη εστίαση στις προτεραιότητες που έχει ορίσει το καταπιστευματικό ταμείο και στις προσδιορισθείσες ανάγκες.

29. Τα σκέλη Βόρεια Αφρική και Κέρας της Αφρικής δεν διαθέτουν τεκμηρίωση για τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται στην επιλογή των προτάσεων έργων. Αντιθέτως, σύμφωνα με την Επιτροπή, λαμβάνουν υπόψη τους τη συνάφεια κάθε πρότασης με τις περιφερειακές ή εθνικές στρατηγικές, καθώς και την ειδική εμπειρογνωσία των δυνητικών εταίρων υλοποίησης και την παρουσία τους στην περιοχή. Μόνο το επιχειρησιακό πλαίσιο του σκέλους Σαχέλ και λίμνη Τσαντ περιλαμβάνει κριτήρια για την επιλογή των δράσεων<sup>22</sup>. Εντούτοις, δεν εντοπίσαμε καμία τεκμηριωμένη αξιολόγηση των προτάσεων έργων βάσει

---

<sup>22</sup> Τα εν λόγω κριτήρια είναι τα εξής: α) ανταπόκριση στη διττή λογική: πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και του αναγκαστικού εκτοπισμού και διευκόλυνση της καλύτερης διαχείρισης της μετανάστευσης, ή ανάπτυξη ολοκληρωμένης προσέγγισης για τη σταθερότητα, την ασφάλεια και την ανθεκτικότητα, β) σεβασμός της θεματικής και γεωγραφικής εμβέλειας κάθε συνεισφέροντος χρηματοοικονομικού μέσου και του αντίστοιχου κανονισμού του, ιδίως όσον αφορά τους κανόνες που διέπουν την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια, γ) σεβασμός των συγκεκριμένων τομέων δράσης που προβλέπονται στο επιχειρησιακό πλαίσιο, δ) συμπληρωματικότητα με άλλες δράσεις της ΕΕ και των κρατών μελών στην περιοχή, ε) διασφάλιση της συμφωνίας των δικαιούχων αρχών.

των συγκεκριμένων κριτηρίων. Επομένως, δεν μπορούσαμε να αξιολογήσουμε κατά πόσον τα επιλεγέντα έργα ήταν πιθανόν να είναι και τα πλέον συναφή. Ορισμένα κράτη μέλη εξέφρασαν τη δυσαρέσκειά τους για το γεγονός ότι δεν υπήρχαν σαφή κριτήρια επιλογής των έργων<sup>23</sup>.

#### Πληροφορίες που παρέχονται στις επιχειρησιακές επιτροπές

30. Η διαφορά μεταξύ των παραδοσιακών μηχανισμών υλοποίησης της ΕΕ και του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική εντοπίζεται στην ύπαρξη και τον ρόλο των επιχειρησιακών επιτροπών. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β), της καταστατικής συμφωνίας ορίζει ότι η επιχειρησιακή επιτροπή είναι υπεύθυνη ιδίως για την επιλογή των δράσεων που θα χρηματοδοτηθούν από το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική. Εντούτοις, οι επιχειρησιακές επιτροπές εξετάζουν μόνο τις προτάσεις εκείνες για τις οποίες καταρτίστηκε δελτίο δράσης. Δεν λαμβάνουν πληροφορίες για τις προτάσεις σχετικά με τις οποίες δεν καταρτίστηκε δελτίο δράσης, όπως δεν ενημερώνονται συστηματικά για τους λόγους της απόρριψής τους και οι οργανισμοί υλοποίησης, των οποίων τα έργα δεν επιλέχθηκαν, κάτι που περιορίζει την ικανότητά τους να βελτιώσουν την ποιότητα των μελλοντικών προτάσεών τους.

31. Μολονότι οι επιχειρησιακές επιτροπές δεν λαμβάνουν πληροφορίες για όλες τις υποβαλλόμενες προτάσεις, δεν είχαν όλες τον ίδιο φόρτο εργασίας σε σχέση με την έγκριση των έργων. Παραδείγματος χάριν, στη συνεδρίαση της επιχειρησιακής επιτροπής του σκέλους Σαχέλ και λίμνη Τσαντ, στις 14 Δεκεμβρίου 2016, υποβλήθηκαν 28 δελτία δράσης (674 σελίδες), ενώ η επιχειρησιακή επιτροπή του σκέλους Βόρεια Αφρική έπρεπε να εγκρίνει μόλις τρία δελτία δράσης (62 σελίδες) στη συνεδρίαση της 16ης Δεκεμβρίου 2016. Τα έγγραφα των έργων υποβλήθηκαν με καθυστέρηση<sup>24</sup> (μόλις μια ημερολογιακή

---

<sup>23</sup> Πρακτικά των συνεδριάσεων της επιχειρησιακής επιτροπής του σκέλους Σαχέλ και λίμνη Τσαντ στις 14.1.2016 και 18.4.2016.

<sup>24</sup> Το άρθρο 7 του εσωτερικού κανονισμού της επιχειρησιακής επιτροπής ορίζει ότι τα έγγραφα των συνεδριάσεων πρέπει να υποβάλλονται, κατά το δυνατόν, τουλάχιστον 15 ημέρες πριν από την ημερομηνία της συνεδρίασης. Παραδείγματος χάριν, στα πρακτικά της 5ης συνεδρίασης της επιχειρησιακής επιτροπής του σκέλους Κέρας της Αφρικής, του Δεκεμβρίου 2017, αναφέρονται τα εξής: Η επιχειρησιακή επιτροπή εκφράζει τη βαθιά ανησυχία της για την

εβδομάδα πριν από την προβλεπόμενη ημερομηνία έγκρισής τους), γεγονός που άφησε ελάχιστο χρόνο στους εκπροσώπους των κρατών μελών και των αφρικανικών χωρών για να τα εξετάσουν δεόντως.

32. Η καταστατική συμφωνία ορίζει<sup>25</sup> ότι, αν απαιτείται ουσιαστική τροποποίηση στη φύση ή στους στόχους μιας δράσης μετά την έγκρισή της, ο διαχειριστής του καταπιστευματικού ταμείου πρέπει να υποβάλει το τροποποιημένο δελτίο δράσης προς έγκριση στην επιχειρησιακή επιτροπή πριν από την υλοποίησή της. Μολονότι η επιχειρησιακή επιτροπή του σκέλους Κέρας της Αφρικής ενημερώθηκε για τροποποιήσεις σε έργα, δεν συνέβη το ίδιο με την επιχειρησιακή επιτροπή του σκέλους Σαχέλ και λίμνη Τσαντ<sup>26</sup>. Δεν εντοπίσαμε τέτοιου είδους περιπτώσεις όσον αφορά το σκέλος Βόρεια Αφρική.

#### Συντονισμός και συμπληρωματικότητα

33. Κατά το στάδιο επιλογής, είναι ουσιαστικής σημασίας ο συντονισμός των διαφόρων γενικών διευθύνσεων της Επιτροπής. Για να τον επιτύχει, η Επιτροπή δημιούργησε εσωτερικούς μηχανισμούς και λεπτομερείς ρυθμίσεις συνεργασίας μεταξύ της ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, της ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση, της ΕΥΕΔ, της ΓΔ Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων και της ΓΔ Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας. Οι υπηρεσίες αυτές συμμετέχουν τακτικά σε εσωτερικές συνεδριάσεις ελέγχου της ποιότητας (στο πλαίσιο της ομάδας υποστήριξης της ποιότητας) για την αξιολόγηση των έργων προτού αυτά υποβληθούν για έγκριση. Παρά τις προσπάθειες αυτές, υπάρχει ακόμη περιθώριο βελτίωσης του συντονισμού.

---

καθυστερημένη υποβολή της τεκμηρίωσης για τη συνεδρίαση... Η τεκμηρίωση πρέπει να διανέμεται εγκαίρως στο μέλλον (τρεις εβδομάδες πριν).

<sup>25</sup> Άρθρο 6, παράγραφος 6, σημείο 5.

<sup>26</sup> Κατά την πρώτη συνεδρίασή της τον Ιανουάριο του 2016, η επιχειρησιακή επιτροπή ενέκρινε το έργο 8 στον Νίγηρα. Κατά το στάδιο της κατάρτισης/των διαπραγματεύσεων, οι οργανισμοί των κρατών μελών πρότειναν την τροποποίηση των στόχων της δράσης. Κατά συνέπεια, η περιγραφή της δράσης που υπεγράφη τον Σεπτέμβριο του 2016 διέφερε ουσιαστικά από το δελτίο δράσης που ενέκρινε η επιχειρησιακή επιτροπή. Η επιχειρησιακή επιτροπή του σκέλους Σαχέλ και λίμνη Τσαντ δεν ενημερώθηκε για την εν λόγω τροποποίηση.

34. Η φύση των αναγκών που εντοπίστηκαν στην Αφρική είναι τέτοια που αυτές απαιτούν συχνά οριζόντια απάντηση σε επίπεδο σκελών, παραδείγματος χάριν μεταξύ του Σαχέλ και της Βόρειας Αφρικής. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού της επιχειρησιακής επιτροπής ορίζει ότι οι επιχειρησιακές επιτροπές θα συνεδριάζουν από κοινού για να εξετάσουν ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος, όταν αυτό απαιτείται. Στην πράξη, οι συνεδριάσεις της επιχειρησιακής επιτροπής πραγματοποιούνται συνήθως χωριστά για κάθε σκέλος και μέχρι τώρα έχουν πραγματοποιηθεί μόνο δύο κοινές συνεδριάσεις των επιχειρησιακών επιτροπών<sup>27</sup>. Κατά την τρίτη συνεδρίασή του, τον Ιούνιο του 2017, το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου αποφάσισε να αυξήσει την εστίαση στην επιλογή προγραμμάτων που αφορούν περισσότερα του ενός σκέλη. Εντούτοις, παρά την έμφαση στη συνεργασία μεταξύ των σκελών, έχουν εγκριθεί μόνο τέσσερα τέτοια προγράμματα (από τα 143)<sup>28</sup>.

35. Κατά την επιλογή των έργων, οι επιχειρησιακές επιτροπές χρειάζονται επίσης επαρκείς πληροφορίες για την αξιολόγηση της συμπληρωματικότητας των δράσεων του καταπιστευματικού ταμείου, ήτοι προκειμένου να εξακριβώνουν ότι δεν αλληλοεπικαλύπτονται με δράσεις άλλων μέσων της ΕΕ, ούτε ότι τις αναπαράγουν, καθώς και να εντοπίζουν ενδεχόμενες συνεργίες. Το έγγραφο στρατηγικής καθοδήγησης ορίζει πρόσθετες απαιτήσεις, ώστε να διασφαλίζεται η συμπληρωματικότητα του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική με άλλα μέσα της ΕΕ. Μία από τις απαιτήσεις αυτές είναι να χρηματοδοτούνται μόνο δραστηριότητες που δεν περιλαμβάνονται ήδη σε ένα εθνικό ή περιφερειακό ενδεικτικό πρόγραμμα. Εντούτοις, εντοπίσαμε δύο έργα στο σκέλος Κέρας της Αφρικής (που δεν περιλαμβάνονταν στο δείγμα μας) τα οποία ανήκαν αρχικά σε ένα περιφερειακό ενδεικτικό πρόγραμμα και, συνεπεία της μεταφοράς πόρων, εντάχθηκαν στο καταπιστευματικό ταμείο.

---

<sup>27</sup> Οι συνεδριάσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν στις 16.12.2015 και 26.2.2018.

<sup>28</sup> Τα δύο από αυτά είναι η διευκόλυνση έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων και η διευκόλυνση τεχνικής συνεργασίας.

36. Παρά τις προσπάθειες συντονισμού της Επιτροπής, εντοπίσαμε επίσης παραδείγματα έργων που επέλεξε το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική, τα οποία ανταποκρίνονται σε ανάγκες παρόμοιες με εκείνες άλλων δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ και, επομένως, υπάρχει ο κίνδυνος αλληλοεπικάλυψης με άλλες μορφές στήριξης της ΕΕ<sup>29</sup>. Η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε για ποιον λόγο τα έργα αυτά χρηματοδοτούνται από το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική και όχι από άλλα μέσα<sup>30</sup>. Στο **πλαίσιο 2** παρουσιάζονται παραδείγματα έργων που, παρά τις προσπάθειες συντονισμού, ικανοποιούν παρόμοιες ανάγκες.

### **Πλαίσιο 2 - Παραδείγματα έργων που αντιμετωπίζουν παρόμοιες ανάγκες**

#### Στήριξη έκτακτης ανάγκης

Προκειμένου να διασφαλιστεί ο συντονισμός μεταξύ του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική και της ΓΔ Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας τέθηκαν σε εφαρμογή ρυθμίσεις συνεργασίας. Κατά τη διάρκεια μιας συνεδρίασης της ομάδας υποστήριξης της ποιότητας σχετικά με το έργο για την *ενίσχυση της προστασίας και της ανθεκτικότητας των εκτοπισθέντων πληθυσμών στη Λιβύη* (έργο 17), η ΓΔ Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας προειδοποίησε ότι η πρόταση ενέπιπτε στην εμβέλεια των παραδοσιακών παρεμβάσεων της και, εφόσον λάμβανε χρηματοδότηση, θα αλληλοεπικαλυπτόταν σε μεγάλο βαθμό με υφιστάμενες πρωτοβουλίες. Παρά τις συγκεκριμένες παρατηρήσεις, η Επιτροπή δεν αποσαφήνισε στο δελτίο δράσης που υπέβαλε προς έγκριση στην επιχειρησιακή επιτροπή για ποιον λόγο το συγκεκριμένο έργο έπρεπε να χρηματοδοτηθεί μέσω του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική.

<sup>29</sup> Στο άρθρο 187, παράγραφος 3, στοιχείο β) του δημοσιονομικού κανονισμού ορίζεται για τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ: «να μην δημιουργούνται τέτοια ταμεία αν απλώς αναπαράγουν άλλους υπάρχοντες διαύλους χρηματοδότησης ή παρόμοια μέσα χωρίς καμία προσθετικότητα».

<sup>30</sup> Η απαίτηση αυτή αναφέρεται στη δεύτερη ενότητα του εγγράφου στρατηγικής καθοδήγησης που αφορά τη συμπληρωματικότητα (σ. 11), στην οποία ορίζεται ότι το καταπιστευματικό ταμείο θα καλύπτει τα κενά, τόσο από γεωγραφική όσο και από θεματική άποψη, τα οποία δεν καλύπτουν άλλα μέσα ή άλλοι αναπτυξιακοί εταίροι (συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών της ΕΕ), και αυτό πρέπει να αναφέρεται για κάθε έργο που εγκρίνεται.

### Μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη

Εντοπίσαμε δύο έργα (ένα το οποίο χρηματοδοτήθηκε από τον μηχανισμό συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη και ένα από το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική), τα οποία εστιάζουν αμφότερα στον επαναπατρισμό, για ανθρωπιστικούς λόγους, μεταναστών από τη Λιβύη. Και τα δύο έργα υποστηρίζουν δραστηριότητες που αφορούν τη σταθεροποίηση των κοινοτήτων και ανατέθηκαν στον ίδιο εταίρο υλοποίησης. Επιπλέον, και τα δύο έργα καλύπτουν εν μέρει την ίδια περίοδο και περιλαμβάνουν ορισμένες όμοιες δραστηριότητες, όπως την αποκατάσταση και την υποστήριξη της κοινωνικής συνοχής, και υλοποιούνται στις ίδιες πόλεις (Sabha και Qatroun).

37. Επιπλέον, η Επιτροπή συνέστησε πρόσφατα το εξωτερικό επενδυτικό σχέδιο, με σκοπό να αντιμετωπιστούν «τα συγκεκριμένα κοινωνικοοικονομικά βαθύτερα αίτια της μετανάστευσης, να υποβοηθηθεί η βιώσιμη επανένταξη των μεταναστών που επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους, και παράλληλα να ενισχυθούν οι κοινότητες διέλευσης και υποδοχής»<sup>31</sup>. Το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου τόνισε την ανάγκη να διασφαλιστεί η συμπληρωματικότητα με άλλα μέσα, όπως το μελλοντικό εξωτερικό επενδυτικό σχέδιο, οι μηχανισμοί συνδυαστικής χρηματοδότησης κ.λπ. Εντούτοις δεν εντοπίσαμε κάποιου είδους τεκμηρίωση σχετικά με τον τρόπο που θα διασφαλίζεται ο συντονισμός μεταξύ του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική και του εξωτερικού επενδυτικού σχεδίου, ούτε μέτρα τα οποία να ελήφθησαν για τη μεγιστοποίηση της συμπληρωματικότητας μεταξύ των επιλεγμένων δράσεων στο πλαίσιο των δύο μέσων.

38. Τα ανωτέρω παραδείγματα καταδεικνύουν ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική δεν εφάρμοσε έναν αρκούντως σαφή καταμερισμό εργασίας μεταξύ του ταμείου και των άλλων μέσων ή μεταξύ των παρεμβάσεων της ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, της ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση και της ΓΔ Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας. Όσον αφορά τη Λιβύη, η Επιτροπή καταρτίζει επί του παρόντος πίνακα παρεμβάσεων για τον τομέα της υγείας, ωστόσο η

<sup>31</sup> Άρθρο 3 – «Σκοπός» του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1601 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Σεπτεμβρίου 2017, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (ΕΤΒΑ), της εγγύησης του ΕΤΒΑ και του Ταμείου Εγγυήσεων του ΕΤΒΑ.

πρακτική αυτή δεν συνηθίζεται για άλλες χώρες και τομείς. Ένα τέτοιο έγγραφο, εάν γενικευθεί σε όλους τους τομείς, θα διευκολύνει την επισκόπηση της ποιότητας κατά την επιλογή των έργων και θα μεγιστοποιήσει τη συμπληρωματικότητα των δράσεων στην περιοχή.

### Ταχύτητα των διαδικασιών

39. Η ταχεία επιλογή έργων<sup>32</sup> ήταν ένας από τους τρόπους με τους οποίους το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αναμενόταν να παράσχει προστιθέμενη αξία. Αυτό ώθησε την Επιτροπή να επιταχύνει τις διαδικασίες και να επιλέξει τα προς χρηματοδότηση έργα χωρίς χρονοτριβή. Από την ανάλυσή μας καταδεικνύεται ότι η επιλογή των έργων στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική ήταν όντως ταχύτερη σε σύγκριση με εκείνη των παραδοσιακών μέσων της ΕΕ<sup>33</sup>. Το καταπιστευματικό ταμείο έκανε δυνατή την επιτάχυνση των διάφορων σταδίων, μειώνοντας τον χρόνο που χρειαζόταν για τον προσδιορισμό και την κατάρτιση των έργων, καθώς και για τη σύναψη των συμβάσεων και την πραγματοποίηση της πρώτης πληρωμής (βλέπε γράφημα 3). Όλα τα μέρη με τα οποία συνομιλήσαμε στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου επιδοκίμαζαν την ταχύτητα με την οποία το καταπιστευματικό ταμείο κατάφερε να αναπτύξει τα έργα και να ανταποκριθεί σε διάφορες επείγουσες ανάγκες.

---

<sup>32</sup> Στην αιτιολογική σκέψη 10 της απόφασης C(2015) 7293 της Επιτροπής, της 20ής Οκτωβρίου 2015, ορίζεται ότι το καταπιστευματικό ταμείο θα παρέχει στην ΕΕ και τα κράτη μέλη της ένα ευέλικτο και ταχύ μέσο, ώστε να επιτυγχάνονται άμεσα και συγκεκριμένα αποτελέσματα σε ευαίσθητες, ευάλωτες και ταχέως μεταβαλλόμενες καταστάσεις.

<sup>33</sup> Με τον όρο «παραδοσιακά αναπτυξιακά μέσα» εννοούμε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και τα μέσα στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ τα οποία μπορούν να χρηματοδοτούν δραστηριότητες στις 26 αφρικανικές χώρες που καλύπτει το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική, συγκεκριμένα ο ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και ο μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας.

### Γράφημα 3 - Ενδεικτική σύγκριση της ταχύτητας των διαδικασιών

Στάδιο	Καθορισμός	ΚΤ της ΕΕ για την Αφρική, όλα τα σκέλη (σε ημέρες)	Προϋπολογισμός της ΕΕ και ΕΤΑ (σε ημέρες)	Χρόνος που εξοικονομήθηκε κατά μέσο όρο (σε ημέρες)
1. Προσδιορισμός/διατύπωση	Μέσος αριθμός ημερών μεταξύ της ομάδας υποστήριξης της ποιότητας και της έγκρισης από τις επιχειρησιακές επιτροπές ή την επιτροπή του ΕΤΑ/ΜΑΣ	33	133	100
2. Σύναψη συμβάσεων	Μέσος αριθμός ημερών μεταξύ της έγκρισης από τις επιχειρησιακές επιτροπές ή την επιτροπή του ΕΤΑ/ΕΜΓ/ΜΑΣ και της υπογραφής των συμβάσεων	270	423	153
3. Πρώτη πληρωμή	Μέσος αριθμός ημερών μεταξύ της υπογραφής των συμβάσεων και της έγκρισης της πρώτης πληρωμής	30	42	12

40. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι αρκετά έργα του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική είχαν αρχικά επιλεγεί στο πλαίσιο άλλων μέσων της ΕΕ και εντάχθηκαν σε αυτό αργότερα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ταχύτητα διασφαλίστηκε με αντάλλαγμα οι επιχειρησιακές επιτροπές να μην έχουν επαρκή χρόνο για να αξιολογήσουν εις βάθος τις προτάσεις προτού εγκρίνουν τα έργα (βλέπε [σημείο 31](#)).

41. Όσον αφορά τις συμβάσεις, στα μέσα περίπου του κύκλου ζωής του, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είχε συνάψει συμβάσεις αξίας περίπου του 45 % των συνολικών διαθέσιμων πόρων του (βλέπε [γράφημα 4](#)). Μολονότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική κατάφερε συνολικά να επιταχύνει τη σύναψη των συμβάσεων<sup>34</sup>, άλλα υφιστάμενα μέσα έκτακτης ανάγκης είναι ακόμη ταχύτερα από την άποψη αυτή. Παραδείγματος χάριν, ο μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, ο οποίος παρεμβαίνει σε τομείς παρόμοιους με εκείνους του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική, έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιεί «εξαιρετικά μέτρα βοήθειας»<sup>35</sup>. Για τα μέτρα αυτά, το 86 % όλων των συμβάσεων

<sup>34</sup> Οι προσπάθειες της Επιτροπής για την επιτάχυνση της σύναψης των συμβάσεων περιλαμβάνουν την αποστολή επιστολών στα κράτη μέλη και τη διεξαγωγή συζητήσεων με τους οργανισμούς υλοποίησης των κρατών μελών στο πλαίσιο του δικτύου των φορέων για την ευρωπαϊκή αναπτυξιακή συνεργασία (Practitioners' Network for European Development Cooperation), μια πλατφόρμα συντονισμού που απαρτίζεται από τους οργανισμούς υλοποίησης 15 κρατών μελών.

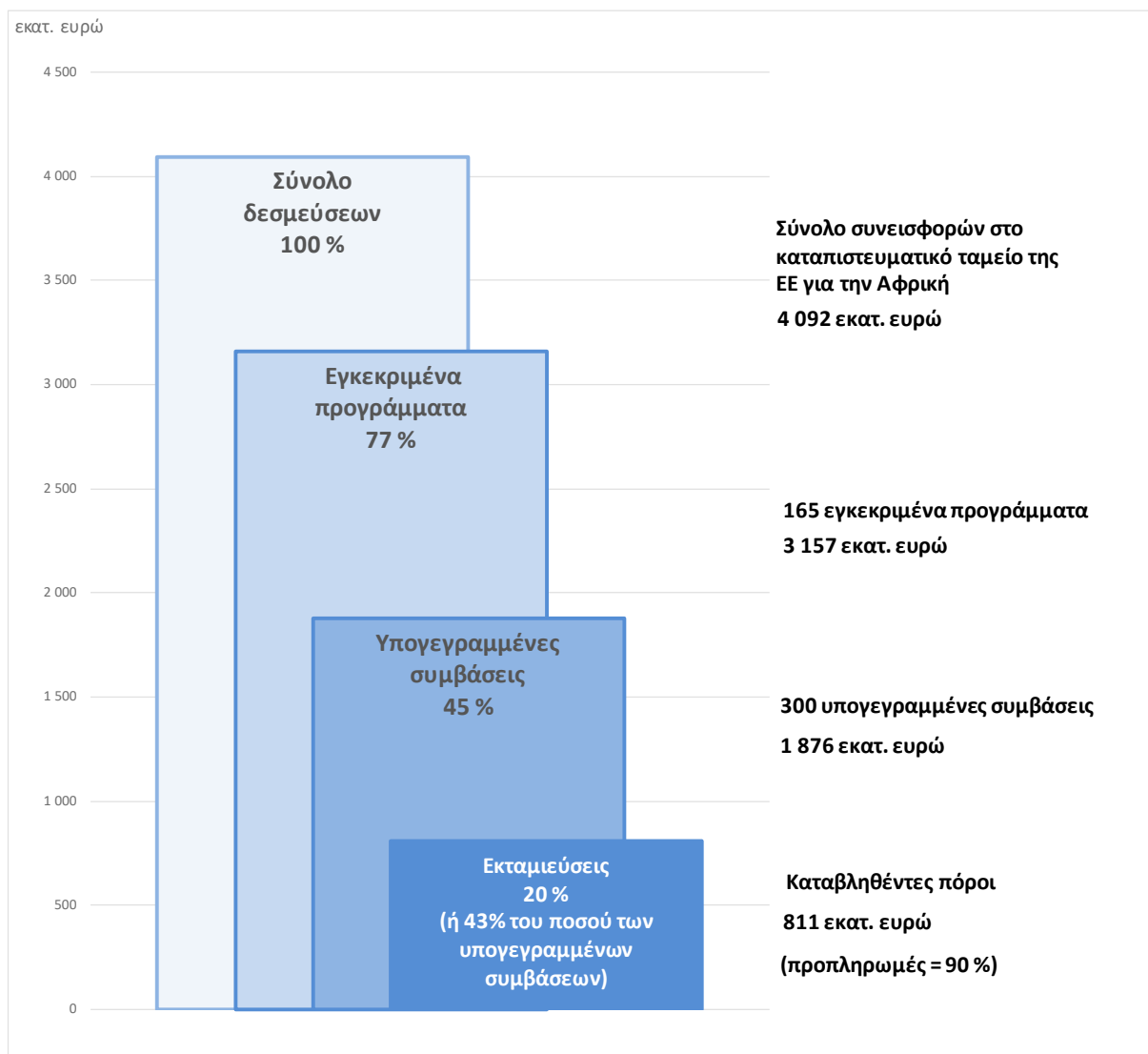
<sup>35</sup> Άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 230/2014, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη.

υπογράφεται εντός τεσσάρων μηνών<sup>36</sup> (έναντι 270 ημερών στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική), αφότου η Επιτροπή εγκρίνει την απόφαση χρηματοδότησης. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είναι εργαλείο έκτακτης ανάγκης και, επομένως, θα μπορούσε να αναμένεται από αυτό μεγαλύτερη ταχύτητα στην υπογραφή των συμβάσεων.

---

<sup>36</sup> Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2017 - Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής – παράρτημα 12 «Performance tables», σ. 139.

**Γράφημα 4 – Εκτέλεση προϋπολογισμού στο τέλος Αυγούστου 2018**



*Πηγή:* Στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πορεία εφαρμογής στις 31 Αυγούστου 2018, τα οποία δημοσιεύθηκαν στον ιστότοπο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική. Όλα τα αριθμητικά στοιχεία έχουν στρογγυλοποιηθεί.

42. Όσον αφορά την υλοποίηση των έργων, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είχε περιορισμένο μόνο αντίκτυπο στην επιτάχυνση της διαδικασίας σε σύγκριση με την παραδοσιακή αναπτυξιακή βοήθεια. Το καταπιστευματικό ταμείο αντιμετώπισε προκλήσεις παρόμοιες με εκείνες που αντιμετωπίζουν τα παραδοσιακά μέσα. Αυτές με τη σειρά τους αντανακλώνται στο χαμηλό επίπεδο πληρωμών (βλέπε [γράφημα 4](#)), η πλειονότητα των οποίων (σχεδόν το 90 %) αποτελεί προπληρωμές ή αφορά τη

δημοσιονομική στήριξη<sup>37</sup>. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το πολύπλοκο και δυσχερές περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είναι η συχνότερη αιτία των καθυστερήσεων, δεδομένου ότι οι εταίροι υλοποίησης συχνά δεν μπορούν να παρεμβαίνουν σε περιοχές που πλήττονται από συγκρούσεις.

43. Εντούτοις, λαμβανομένου υπόψη του εξαιρετικού πλαισίου στο οποίο λειτουργεί το ταμείο, θα αναμενόταν εύλογα η Επιτροπή να εξετάζει συστηματικά τη δυνατότητα εφαρμογής μέτρων ταχείας υλοποίησης, καθώς και να συζητά το ενδεχόμενο αυτό με πιθανούς εταίρους υλοποίησης. Ένας τρόπος για να επιταχυνθεί η έναρξη της υλοποίησης είναι να καταστούν επιλέξιμες οι δαπάνες κατάρτισης του έργου από την ημερομηνία έγκρισής του (δηλαδή μόλις ληφθεί η απόφαση για τους ουσιαστικούς όρους του έργου και εφόσον αυτό κριθεί σκόπιμο). Πράγματι, οι κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης επιτρέπουν μια τέτοια προσέγγιση.

**Πλαίσιο 3 - Παράδειγμα από τον Νίγηρα όπου τα έργα θα είχαν υλοποιηθεί γρηγορότερα εάν η χρηματοδότηση είχε εγκριθεί από την αρχή**

*Έργο 10: «Στήριξη για την κατάρτιση και την ένταξη στην αγορά εργασίας νέων στις περιοχές του Agadez και Zinder»*

Η επιχειρησιακή επιτροπή ενέκρινε το έργο στις 18 Απριλίου 2016, ωστόσο η διαδικασία πρόσληψης του επικεφαλής του έργου αυτού άρχισε μόνο μετά την υπογραφή της σύμβασης, τον Νοέμβριο του 2016. Εάν οι δαπάνες κατάρτισης των έργων είχαν καταστεί επιλέξιμες μόλις εγκρίθηκε το έργο, οι επιπτώσεις στη διάρκεια της διαδικασίας πρόσληψης θα ήταν μικρότερες και, κατά συνέπεια, ο χρόνος έως την έναρξη της υλοποίησης θα ήταν, επίσης, μικρότερος.

44. Διαπιστώσαμε ότι στις περισσότερες περιπτώσεις, τα δελτία δράσης που είχαν υποβληθεί προς έγκριση στις επιχειρησιακές επιτροπές δεν προσδιόριζαν την προβλεπόμενη έναρξη των δραστηριοτήτων του έργου, αλλά ανέφεραν τη συνολική διάρκεια των έργων (από 12 έως 60 μήνες για τα έργα που εξετάστηκαν). Επομένως, κατά την έγκριση των έργων, οι επιχειρησιακές επιτροπές δεν μπορούν να λάβουν υπόψη τους

<sup>37</sup> Η δημοσιονομική στήριξη στον Νίγηρα (έργο 12) αντιστοιχεί στο 7 % του συνολικού ποσού των εκταμιεύσεων.

τη συγκεκριμένη πτυχή, ούτε να εξετάσουν εναλλακτικές επιλογές προκειμένου να αρχίσει γρηγορότερα η υλοποίηση.

**Τα έργα άρχισαν να παράγουν εκροές, αλλά δεν έχει τεθεί ακόμη σε λειτουργία κανένα σύστημα παρακολούθησης των αποτελεσμάτων για όλα τα σκέλη**

#### Παρακολούθηση

45. Το 2017 τα τρία σκέλη του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική ενέκριναν μια κοινή πλατφόρμα παρακολούθησης για όλα τα έργα, η οποία περιλάμβανε τα λογικά πλαίσια<sup>38</sup>, τις τιμές-στόχο και τις αντίστοιχες πραγματικές τιμές για κάθε συγκεκριμένο δείκτη. Η Επιτροπή καταχώρισε τις περισσότερες τιμές-στόχο για τα έργα του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ στην Αφρική στο εν λόγω σύστημα παρακολούθησης, ωστόσο δεν είναι ακόμη διαθέσιμη καμία τιμή αποτελέσματος. Δεν είναι πρόθυμοι όλοι οι εταίροι υλοποίησης να καταχωρίζουν πληροφορίες στην κοινή πλατφόρμα και η πλειονότητά τους δεν δεσμεύεται σχετικά βάσει σύμβασης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το σύστημα δεν είχε ακόμη αναπτυχθεί, ούτε καν προβλεφθεί, κατά τον χρόνο υπογραφής των συμβάσεων και η Επιτροπή δεν συμπεριέλαβε τέτοιου είδους διατάξεις στις συμφωνίες χρηματοδότησης.

46. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, η Επιτροπή είχε καταρτίσει 19 συγκεντρωτικούς δείκτες για την εν λόγω πλατφόρμα παρακολούθησης, οι οποίοι ήταν κοινοί και για τα τρία σκέλη. Παρόλα αυτά, ορισμένοι από αυτούς τους δείκτες αλληλοεπικαλύπτονται και η σχέση μεταξύ αυτών και των δεικτών υψηλότερου επιπέδου που υπάρχουν σε επίπεδο συνολικών αποτελεσμάτων του καταπιστευματικού ταμείου δεν είναι πάντοτε σαφής (βλέπε πλαίσιο 4).

---

<sup>38</sup> Περιγραφή ενός έργου που περιλαμβάνει τους στόχους, τις τιμές-στόχο και τους δείκτες.

#### **Πλαίσιο 4 - Αδυναμίες σχετικά με τους 19 συγκεντρωτικούς δείκτες**

- Υπάρχει πιθανότητα αλληλοεπικάλυψης μεταξύ των δεικτών 2.3 (αριθμός ατόμων που λαμβάνουν επισιτιστική βοήθεια) και 2.4 (αριθμός ατόμων που λαμβάνουν βοήθεια σχετική με την επισιτιστική ασφάλεια). Και στις δύο περιπτώσεις, η βοήθεια περιλαμβάνει κατάρτιση στις γεωργικές πρακτικές.
- Οι δείκτες δεν καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα των έργων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική (παραδείγματος χάριν, έργο 6).
- Είναι πολύ δύσκολο καθήκον η χαρτογράφηση αυτών των κοινών δεικτών εκροής ή/και η σύνδεσή τους με τους χιλιάδες δείκτες στο επίπεδο των έργων, και στη συνέχεια με το συνολικό πλαίσιο αποτελεσμάτων του καταπιστευματικού ταμείου, καθώς και με τις προτεραιότητες του σχεδίου δράσης της Βαλέτας. Οι υπεύθυνοι του σκέλους Κέρας της Αφρικής αποφάσισαν, με δική τους πρωτοβουλία, να αναθέσουν εξωτερικά το έργο αυτό σε τεχνικούς εμπειρογνώμονες.

47. Μέχρι τώρα, οι υπεύθυνοι του σκέλους Σαχέλ και λίμνη Τσαντ επέλεξαν να χρησιμοποιήσουν το σύστημα CAD (Collect, Analyse and Disseminate - συλλογή, ανάλυση και διάδοση), ενώ το σκέλος Κέρας της Αφρικής χρησιμοποιεί το σύστημα MLS (Monitoring and Learning System - σύστημα παρακολούθησης και μάθησης). Όσον αφορά το σκέλος Βόρεια Αφρική, έχουν ληφθεί μέτρα για την καθιέρωση του δικού της συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης. Αυτός ο μεγάλος αριθμός πληροφοριών και συστημάτων παρακολούθησης δεν επιτρέπει να υπάρξει μια ενιαία συνολική εικόνα των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική, στο σύνολό του.

48. Επιπλέον, δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός μεταξύ των αρμοδιοτήτων παρακολούθησης των εταιρών υλοποίησης και εκείνων της Επιτροπής ή των αντιπροσωπειών της ΕΕ. Παραδείγματος χάριν, όσον αφορά ένα έργο στον Νίγηρα (έργο 7), ολόκληρος ο προϋπολογισμός του δαπανήθηκε σε 12 μήνες αντί για τους προβλεπόμενους 36, κυρίως για την επίτευξη ενός και μοναδικού στόχου τον οποίο επιδίωκαν και άλλοι δωρητές (άμεση βοήθεια στους μετανάστες). Για τους άλλους δύο στόχους, τη διακυβέρνηση και τις δράσεις που συνδέονται με την ανάπτυξη, δεν ανελήφθη

πρακτικά καμία δράση. Διαπιστώσαμε επίσης επανειλημμένες καθυστερήσεις<sup>39</sup> σε έργα που αφορούν την ασφάλεια, τη διαχείριση των συνόρων και συναφείς τομείς.

49. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, δεν είχαν καταρτιστεί εκθέσεις ROM<sup>40</sup> για κανένα από τα έργα του δείγματός μας. Η Επιτροπή επισκέφθηκε όλα τα έργα που υλοποιήθηκαν στον Νίγηρα τουλάχιστον μία φορά, γεγονός που παρείχε τη δυνατότητα στις υπηρεσίες της να παρακολουθήσουν τα έργα. Στη Λιβύη, εξαιτίας των δύσκολων συνθηκών ασφάλειας, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να επισκεφθεί όλα τα εν εξελίξει έργα. Εντούτοις, η Επιτροπή εξέταζε τη δυνατότητα ανάθεσης της παρακολούθησης σε τρίτους (ήτοι ανάθεση της παρακολούθησης σε τοπικούς φορείς). Βασικό μέρος της παρακολούθησης είναι ο περιοδικός έλεγχος των έργων, ώστε να εξακριβώνεται αν αυτά τηρούν το λογικό πλαίσió τους. Η πλειονότητα των ελεγχθέντων έργων περιλάμβανε μόνο προσωρινά λογικά πλαίσια, τα οποία θα συμπληρώνονταν μόλις ολοκληρωνόταν το αρχικό στάδιο του έργου, ήτοι μετά την υπογραφή της σχετικής σύμβασης. Κατά το αρχικό στάδιο, οι εταίροι υλοποίησης διαβουλεύονται με τους τελικούς δικαιούχους και προσδιορίζουν τις συγκεκριμένες ανάγκες του πληθυσμού ή της σχετικής διοίκησης. Σε συμφωνία με την αντιπροσωπεία της ΕΕ, αναπτύσσουν ή επικαιροποιούν τους δείκτες και τις τιμές-στόχο. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η προσέγγιση αυτή παρέχει κάποιου είδους ευελιξία σε ένα δυσχερές πλαίσιο και επιτρέπει τη συλλογή δεδομένων που δεν είναι διαθέσιμα από την αρχή. Παρόλα αυτά, ακόμη και μετά την επικαιροποίηση των λογικών πλαισίων, τα ελεγχθέντα έργα δεν

---

<sup>39</sup> Το έργο 11 καθυστέρησε 3,5 μήνες, το έργο 5 καθυστέρησε 7 μήνες και το έργο 4, το οποίο είχε διετή διάρκεια, χρειάζεται τώρα παράταση προκειμένου να επιτύχει τα βασικά αποτελέσματά του.

<sup>40</sup> Παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων. Το σύστημα ROM καθιερώθηκε από τη EuropeAid το 2000 για την ενίσχυση της παρακολούθησης, της αξιολόγησης και της διαφάνειας της αναπτυξιακής βοήθειας. Βασίζεται σε σύντομες, εστιασμένες, επιτόπιες αξιολογήσεις από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες. Χρησιμοποιεί μια διαρθρωμένη και συνεκτική μεθοδολογία, η οποία περιλαμβάνει πέντε κριτήρια: συνάφεια, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, δυνητικό αντίκτυπο και πιθανότητα βιωσιμότητας.

διέθεταν μετρήσιμες τιμές-στόχο και, επομένως, οι συγκεκριμένοι στόχοι εξακολουθούσαν να μην είναι SMART<sup>41</sup> (βλέπε πλαίσιο 5).

**Πλαίσιο 5 - Παραδείγματα μη συγκεκριμένων στόχων στο σκέλος Σαχέλ και λίμνη Τσαντ**

Έργο 8: «Υποστήριξη για την υλοποίηση διαρθρωτικών και βραχυπρόθεσμων μέτρων»

Έργο 9: «Υποστήριξη για την κατ' ανάθεση διαχείριση έργων»

Έργο 10: «Βελτίωση της καθοδήγησης των εκπαιδευτικών δράσεων»

Έργο 10: «Βελτίωση της απασχολησιμότητας των νέων»

50. Η χρησιμότητα ορισμένων δεικτών ήταν περιορισμένη. Σε ένα έργο (έργο 10), ένας δείκτης βασίστηκε σε πολιτική απόφαση την οποία θα έπαιρναν σε μεταγενέστερο χρόνο οι εθνικές αρχές. Τέτοιου είδους δείκτες είναι αδύναμοι, επειδή οι εταίροι υλοποίησης δεν μπορούν να επηρεάσουν τέτοιες αποφάσεις, ούτε μπορούν να θεωρηθούν υπόλογοι. Εντοπίσαμε επίσης δείκτες που βασίζονται στις γνώμες των δικαιούχων (π.χ. αποτελέσματα ερωτηματολογίων), οι οποίοι είναι υποκειμενικοί και δύσκολο να επιβεβαιωθούν. Άλλοι δείκτες προστέθηκαν στο λογικό πλαίσιο, επειδή οι εταίροι υλοποίησης τούς χρησιμοποίησαν στις εσωτερικές εκθέσεις τους. Αυτό αυξάνει τον διοικητικό φόρτο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική.

51. Μια ορθή γραμμή αναφοράς επιτρέπει την αξιολόγηση της προόδου σε σχέση με τις συνολικές ανάγκες, τόσο με σχετικούς όσο και με απόλυτους όρους. Οι τιμές αναφοράς αποτελούν το αδύναμο σημείο όλων των λογικών πλαισίων που αναλύσαμε, ακόμη και εκείνων που είχαν αναθεωρηθεί. Στις περισσότερες περιπτώσεις, είτε η τιμή αναφοράς των συγκεκριμένων δεικτών ήταν το μηδέν είτε σημειωνόταν «ά.α»<sup>42</sup>, γεγονός που καθιστούσε αδύνατη την παρουσίαση της επιτευχθείσας προόδου με σχετικούς όρους. Σε μία

<sup>41</sup> Specific, measurable, achievable, relevant, timed (ειδικό, μετρήσιμο, εφικτό, συναφές και χρονικά προσδιορισμένοι).

<sup>42</sup> Αυτό ισχύει για τα ακόλουθα έργα: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 και 20.

περίπτωση, πραγματοποιήθηκε μέτρηση των δεικτών παρόλο που αυτοί δεν συνοδεύονταν από τιμές αναφοράς<sup>43</sup>. Τέτοιου είδους μέτρα δεν παρέχουν χρήσιμες πληροφορίες για την επιτευχθείσα πρόοδο.

#### Εκροές των εν εξελίξει έργων

52. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, τα έργα που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ στην Αφρική βρίσκονταν, κατά κανόνα, σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης, αλλά τα ελεγχθέντα έργα στη Λιβύη και τον Νίγηρα είχαν αρχίσει να παράγουν τις πρώτες εκροές (βλέπε παραδείγματα στο **πλαίσιο 6**). Στον Νίγηρα, το κλιμάκιο ελέγχου επισκέφθηκε, μεταξύ άλλων έργων, το κέντρο διέλευσης των μεταναστών και ένα από τα 15 παρατηρητήρια που είχαν δημιουργηθεί για τον τομέα της μετανάστευσης, συγκεκριμένα το παρατηρητήριο της Agadez, και συνομίλησε με ανακριτές της αστυνομίας που συμμετέχουν στην εξάρθρωση των δικτύων παράνομης διακίνησης ανθρώπων. Στη Λιβύη δεν κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθεί επίσκεψη σε κάποιο από τα εν εξελίξει έργα, εξαιτίας των συνθηκών ασφάλειας.

#### **Πλαίσιο 6 - Παραδείγματα εκροών εν εξελίξει έργων που αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχου**

Βάσει των εκθέσεων προόδου που υπέβαλαν οι εταίροι υλοποίησης (και επικύρωσε η Επιτροπή) εντοπίσαμε τα ακόλουθα παραδείγματα εκροών στο πλαίσιο των έργων:

##### Νίγηρας

Έργο 7: παρείχε αποδεκτές συνθήκες διαβίωσης σε μετανάστες στο κέντρο διέλευσης μεταναστών στην Agadez (ένα από τα τέσσερα κέντρα στον Νίγηρα). Περισσότεροι από 9 000 μετανάστες πέρασαν από τα κέντρα αυτά το 2017.

Έργο 8: δημιουργία 15 παρατηρητηρίων για την παρακολούθηση των συνεπειών στην περιοχή από τη μετανάστευση και προσδιορισμός πιθανών δράσεων μετριασμού του προβλήματος.

Έργο 11: εξάρθρωση, το 2017, 7 εθνικών δικτύων και 12 διεθνών δικτύων παράνομης διακίνησης ανθρώπων χάρη σε κοινές αστυνομικές ομάδες έρευνας.

<sup>43</sup> Όσον αφορά το έργο 7, οι δείκτες ανέφεραν αριθμητικά στοιχεία που έδειχναν την επίτευξη των τιμών-στόχου σχετικά με τη βοήθεια που παρεχόταν στα κέντρα διέλευσης και τη διευκόλυνση των εκούσιων επιστροφών (π.χ. 380 %, 415 %, 225 %, κ.λπ.), αλλά χωρίς καμία εκτίμηση αναφοράς με την οποία να μπορεί να γίνει σύγκριση.

Λιβύη

Έργο 19, στο πλαίσιο ενός από τους στόχους του:

- υποστήριξε 4 709 μετανάστες διευκολύνοντας την εκούσια επιστροφή τους,
- παρείχε ανθρωπιστική βοήθεια σε 19 605 μετανάστες υπό τη μορφή ειδών μη σίτισης και προϊόντων υγιεινής στα διάφορα κέντρα κράτησης,
- πραγματοποίησε ταχείες εκτιμήσεις αναγκών για τους μετανάστες και παρείχε ιατρική συνδρομή σε περισσότερους από 6 000 μετανάστες,
- η μονάδα προστασίας παρείχε στεγαστική βοήθεια σε 929 άτομα (συμπεριλαμβανομένων των εγκύων και των ασυνόδευτων παιδιών). Η μονάδα τεχνικής συνεργασίας εκπαίδευσε 21 κυβερνητικούς υπαλλήλους στις αξιολογήσεις που αφορούν τον σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων και την ευάλωτη κατάσταση.

53. Σύμφωνα με τα αριθμητικά στοιχεία της Frontex, ο συνολικός αριθμός των περιπτώσεων παράνομης διέλευσης των συνόρων της ΕΕ από μετανάστες έφθασε στο ανώτατο επίπεδο το 2016, και ακολούθησε μείωση το 2017 (βλέπε γράφημα 5). Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είναι ένα από τα πολλά μέσα, της ΕΕ και τρίτων χωρών, που συμβάλλει στη βελτίωση των αριθμητικών στοιχείων, τα οποία παρουσιάζουν αποκλίσεις μεταξύ των τριών σκελών.

**Γράφημα 5 - Παράνομη διέλευση των συνόρων της ΕΕ από μετανάστες που προέρχονται από περιοχές τις οποίες καλύπτει το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική**

	2014	2015	2016	2017
Σαχέλ και λίμνη Τσαντ	42 601	65 297	114 814	76 889
Βόρεια Αφρική	10 773	21 603	19 393	27 912
Κέρασ της Αφρικής	46 536	70 875	42 850	17 984
<b>Σύνολο του καταπιστευματικού ταμείου έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για την Αφρική</b>	<b>99 910</b>	<b>157 775</b>	<b>177 057</b>	<b>122 785</b>

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Frontex για την περίοδο 2014-2017.

54. Η ετήσια έκθεση για το 2017 του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική δεν αναφέρει με ολοκληρωμένο τρόπο τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί έως τώρα, αλλά αντιθέτως αναφέρει τον αριθμό των έργων που εγκρίθηκαν, τους πόρους που δαπανήθηκαν και παραδείγματα των εκροών που επιτεύχθηκαν. Μολονότι η ετήσια έκθεση

αποτελεί ένα ενοποιημένο έγγραφο, η υποβολή των στοιχείων δεν είναι συνεκτική μεταξύ των τριών σκελών. Παραδείγματος χάριν, στο κεφάλαιο 3 (με τίτλο «Στρατηγικές κατευθυντήριες οδηγίες, υλοποίηση και αποτελέσματα»), η ετήσια έκθεση περιλαμβάνει πίνακες για κάθε σκέλος, οι οποίοι παρουσιάζουν την κατανομή των πόρων μεταξύ των προτεραιοτήτων που λαμβάνουν στήριξη στο πλαίσιο του σχετικού σκέλους. Εντούτοις, οι γενικοί στόχοι του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική αφήνουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια στους διαχειριστές του καταπιστευματικού ταμείου, όταν αυτοί αποφασίζουν σχετικά με την κατάταξη των έργων, κάτι που δυσχεραίνει τη σύγκριση των πόρων που κατανεμήθηκαν σε διαφορετικές προτεραιότητες και διαφορετικά σκέλη.

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ**

55. Αντιμετωπίζοντας σημαντικές προκλήσεις, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική συστάθηκε ως καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης, με σκοπό να συμβάλλει στην αντιμετώπιση των κρίσεων σε τρεις περιοχές της Αφρικής. Επιδιώκει επίσης την επίτευξη μακροπρόθεσμης σταθερότητας και αναπτυξιακών στόχων.

56. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποτελεί ευέλικτο εργαλείο, αλλά, δεδομένων των πρωτοφανών προκλήσεων που αντιμετωπίζει, ο σχεδιασμός του έπρεπε να είναι περισσότερο εστιασμένος. Δεν προσδιορίζεται συγκεκριμένα τι είδους κρίσεις (π.χ. ανά περιοχή, ανά χώρα, αίτια και αντίκτυπος στη σταθερότητα) επιδιώκεται να αντιμετωπίζονται. Μολονότι οι γενικοί στόχοι του καταπιστευματικού ταμείου του παρέχουν ευελιξία, αυτή αποβαίνει εις βάρος μιας στρατηγικής αρκετά εστιασμένης ώστε να καθοδηγεί τη δράση και στα τρία σκέλη και να διευκολύνει τη μέτρηση και την αναφορά στοιχείων σχετικά με τα αποτελέσματα. Επιπλέον, οι στρατηγικές κατευθυντήριες οδηγίες που έχουν δοθεί έως σήμερα στους διαχειριστές του καταπιστευματικού ταμείου δεν είναι αρκετά συγκεκριμένες (βλέπε **σημεία 15 έως 19**).

57. Η Επιτροπή δεν ανέλυσε διεξοδικά τις ανάγκες που πρέπει να ικανοποιήσει το καταπιστευματικό ταμείο, ούτε τα μέσα που έχει στη διάθεσή του. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ανάγκες είχαν προσδιοριστεί, διαπιστώσαμε ότι δεν είχαν προσδιοριστεί ποσοτικώς, όπως δεν είχε προσδιοριστεί ούτε και η κρίσιμη μάζα της χρηματοδότησης. Επιπλέον, διαπιστώσαμε ότι η από κοινού αξιοποίηση των πόρων και των ικανοτήτων δεν

πραγματοποιούνταν με βέλτιστο και συστηματικό τρόπο. Επιπλέον, δεν είχε αναπτυχθεί ακόμη ένας κατάλληλος μηχανισμός για την άντληση διδαγμάτων (βλέπε σημεία 20 έως 24).

### **Σύσταση 1 – Βελτίωση της ποιότητας των στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική**

Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει στο διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου την αναθεώρηση των τρεχόντων στόχων και προτεραιοτήτων του ταμείου, ώστε αυτοί να καταστούν περισσότερο συγκεκριμένοι και εφικτοί. Οι αναθεωρημένοι στόχοι πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους τις ιδιαίτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει κάθε ένα από τα τρία σκέλη και, στο μέτρο του δυνατού, να περιλαμβάνουν τιμές-στόχο και τιμές αναφοράς. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρέπει να χρησιμοποιήσει ιδιαιτέρως:

- α) τις εκροές της διευκόλυνσης έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων,
- β) τις ικανότητες όλων των δωρητών, και
- γ) την καθιέρωση ενός μηχανισμού για την άντληση διδαγμάτων για το καταπιστευματικό ταμείο ως σύνολο.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2019.

58. Οι διαδικασίες επιλογής των έργων ποικίλλουν μεταξύ των σκελών. Δεν εντοπίσαμε καμία τεκμηριωμένη αξιολόγηση των προτάσεων έργων βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων. Οι επιχειρησιακές επιτροπές αποτελούν, ως επί το πλείστον, ένα φόρουμ για την έγκριση των έργων, ωστόσο διαπιστώσαμε ότι οι πληροφορίες που τους υποβάλλονταν δεν ήταν πάντοτε πλήρεις, ούτε τους παρέχονταν εγκαίρως, ώστε οι αποφάσεις τους που λαμβάνονταν να είναι εμπεριστατωμένες (βλέπε σημεία 27 έως 32).

59. Τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χρηματοδότησης έργων μέσω του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική δεν διευκρινίζονταν πάντοτε ικανοποιητικά και εντοπίσαμε παραδείγματα έργων που ικανοποιούν ανάγκες παρόμοιες με εκείνες που ικανοποιούν άλλα μέσα της ΕΕ (βλέπε σημεία 33 έως 38).

**Σύσταση 2 – Αναθεώρηση της διαδικασίας επιλογής των έργων**

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να καθορίσει σαφή κοινά κριτήρια, τα οποία να εφαρμόζονται και στα τρία σκέλη, και να τεκμηριώνει την αξιολόγηση των προτάσεων έργων βάσει των κριτηρίων αυτών,
- β) να παρέχει στις επιχειρησιακές επιτροπές κατάλογο με τις προτάσεις που υποβάλλονται αλλά δεν αποτελούν αντικείμενο δελτίου δράσης, συμπεριλαμβανομένων των λόγων για την απόρριψή τους από τον διαχειριστή του καταπιστευματικού ταμείου,
- γ) να ενημερώνει τις επιχειρησιακές επιτροπές για κάθε ουσιαστική τροποποίηση στα ήδη εγκεκριμένα έργα (ήτοι τροποποιήσεις στους στόχους, τον προϋπολογισμό και τη διάρκεια),
- δ) να προσθέσει μια ειδική ενότητα στο δελτίο δράσης, στην οποία να αναφέρεται το συγκριτικό πλεονέκτημα της χρηματοδότησης του έργου από το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική σε σύγκριση με άλλες μορφές στήριξης της ΕΕ.

Χρονοδιάγραμμα: έως τα μέσα του 2019.

60. Σε σύγκριση με τα παραδοσιακά μέσα, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική ήταν ταχύτερο στη δρομολόγηση των έργων. Συνολικά, κατάφερε να επιταχύνει την υπογραφή των συμβάσεων και την πραγματοποίηση προπληρωμών. Εντούτοις, τα έργα αντιμετωπίζουν προκλήσεις παρόμοιες με εκείνες που αντιμετωπίζουν τα έργα που υλοποιούνται μέσω παραδοσιακών μέσων, οι οποίες καθυστερούν την υλοποίησή τους. Μολονότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική λειτουργεί υπό εξαιρετικές συνθήκες, η Επιτροπή δεν αξιοποίησε πλήρως τα μέτρα ταχείας υλοποίησης. Τέτοιου είδους μέτρα θα διευκόλυναν το έργο των εταίρων υλοποίησης και θα επέτρεπαν την ταχύτερη έναρξη των δραστηριοτήτων των έργων (βλέπε [σημεία 39 έως 44](#)).

### Σύσταση 3 – Λήψη μέτρων για την επιτάχυνση της υλοποίησης

Η Επιτροπή πρέπει να προσδιορίσει όλες τις ταχύρρυθμες διαδικασίες που μπορούν να εφαρμόζονται στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική και να ενισχύσει, κατά περίπτωση, τη χρήση τους σε συνεργασία με πιθανούς εταίρους υλοποίησης.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2019.

61. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική ενέκρινε ένα κοινό σύστημα παρακολούθησης. Εντούτοις, το σύστημα αυτό δεν έχει ακόμη τεθεί σε εφαρμογή και τα τρία σκέλη χρησιμοποιούν μέχρι στιγμής διαφορετικά συστήματα για τη συλλογή δημοσιονομικών πληροφοριών, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση. Διαπιστώσαμε ότι οι στόχοι των έργων δεν ήταν σε πολλές περιπτώσεις SMART και οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση των επιδόσεων των έργων δεν περιλάμβαναν τιμές αναφοράς. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική έχει συμβάλει στην προσπάθεια της μείωσης του αριθμού των παράνομων μεταναστών που περνούν από την Αφρική στην Ευρώπη, αλλά η συμβολή αυτή δεν μπορεί να μετρηθεί με ακρίβεια. Τα ελεγχθέντα έργα βρίσκονταν σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης, ωστόσο είχαν αρχίσει να παράγουν εκροές (βλέπε σημεία 45 έως 53).

### Σύσταση 4 – Βελτίωση της παρακολούθησης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να καταστήσει πλήρως λειτουργικό το κοινό σύστημα παρακολούθησης,
- β) να συμπεριλάβει στόχους SMART στα λογικά πλαίσια των έργων και να βελτιώσει την ποιότητα των δεικτών καθιερώνοντας ποσοτικώς προσδιορισμένες τιμές αναφοράς και τιμές-στόχο.

Χρονοδιάγραμμα: έως τα μέσα του 2019.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει η Bettina JAKOBSEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 16ης Οκτωβρίου 2018.

*Για το Ελεγκτικό Συνέδριο*

Klaus-Heiner LEHNE

*Πρόεδρος*

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι****Συνεισφορές των κρατών μελών της ΕΕ και των άλλων δωρητών στις 31 Αυγούστου 2018  
(δεσμεύσεις και καταβληθέντα ποσά)**

Οι χώρες που δεσμεύθηκαν να καταβάλουν συνεισφορές ύψους τουλάχιστον 3 εκατομμυρίων ευρώ, διασφαλίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο δικαίωμα ψήφου στο διοικητικό συμβούλιο και τις επιχειρησιακές επιτροπές του καταπιστευματικού ταμείου, εμφανίζονται σε γκρι φόντο.

Χώρα	Δεσμεύσεις (σε ευρώ)	Καταβληθείσες συνεισφορές (σε ευρώ)
Αυστρία	6 000 000	6 000 000
Βέλγιο	10 000 000	9 000 000
Βουλγαρία	550 000	550 000
Κροατία	600 000	600 000
Κύπρος	100 000	100 000
Τσεχική Δημοκρατία*	10 411 624	10 411 124
Δανία	20 045 876	20 045 876
Εσθονία	1 450 000	1 450 000
Φινλανδία	5 000 000	5 000 000
Γαλλία	9 000 000	9 000 000
Γερμανία	157 500 000	139 500 000
Ουγγαρία*	9 450 000	9 450 000
Ιρλανδία	15 000 000	2 600 000
Ιταλία	110 000 000	108 000 000
Λετονία	300 000	300 000
Λιθουανία	200 000	200 000
Λουξεμβούργο	3 100 000	3 100 000
Μάλτα	325 000	175 000
Κάτω Χώρες	26 362 000	23 362 000
Νορβηγία	8 865 381	8 865 381
Πολωνία*	10 550 748	10 550 748
Πορτογαλία	1 800 000	1 800 000
Ρουμανία	100 000	100 000
Σλοβακία*	10 350 000	10 350 000
Σλοβενία	100 000	100 000
Ισπανία	9 000 000	9 000 000
Σουηδία	3 000 000	3 000 000
Ελβετία	4 100 000	4 100 000
Ηνωμένο Βασίλειο	6 000 000	2 800 000
<b>Ομάδα Βίσεγκραντ (CZ, HU, PL, SK)*</b>	<b>35 000 000</b>	<b>35 000 000</b>
<b>Συνολική εξωτερική συνεισφορά</b>	<b>439 260 629</b>	<b>409 510 629</b>

\*Οι μεμονωμένες συνεισφορές στο ποσό των 35 εκατομμυρίων ευρώ που δεσμεύθηκε να συνεισφέρει συνολικά η ομάδα Βίσεγκραντ περιλαμβάνονται στα ποσά που αναφέρονται για κάθε συγκεκριμένη χώρα της ομάδας αυτής.

Πηγή: Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «EU Emergency trust fund for Africa – State of play and financial resources».

## Φορείς διακυβέρνησης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική και κύριες αρμοδιότητες

### Κύριες αρμοδιότητες

- Έγκριση και εξέταση της στρατηγικής
- Προσαρμογή της γεωγραφικής εμβέλειας
- Έκδοση στρατηγικών κατευθυντήριων οδηγιών
- Λήψη αποφάσεων σχετικά με τροποποίηση της καταστατικής συμφωνίας.

- Εξέταση και έγκριση δράσεων που χρηματοδοτεί το καταπιστευματικό ταμείο
- Εποπτεία της υλοποίησης
- Έγκριση της ετήσιας έκθεσης και των ετήσιων λογαριασμών.

- Γραμματειακή υποστήριξη προς το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου και τις επιχειρησιακές επιτροπές
- Υλοποίηση δράσεων (αναθέτοντας καθήκοντα στους εταίρους υλοποίησης)
- Κατάρτιση της ετήσιας έκθεσης και των οικονομικών εκθέσεων.

### Φορείς διακυβέρνησης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική

#### Διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου

Προεδρία: ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ο γενικός διευθυντής επικουρείται από την ΕΥΕΔ και άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής

Μέλη: Κράτη μέλη της ΕΕ και άλλοι δωρητές (που έχουν συνεισφέρει τουλάχιστον 3 εκατομμύρια ευρώ)

Παρατηρητές: Αφρικανικές χώρες, περιφερειακοί οργανισμοί, λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ

#### Επιχειρησιακή επιτροπή Σαχέλ και λίμνη Τσαντ

Προεδρία: ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, διευθυντής του τομέα Δυτική και Κεντρική Αφρική

#### Επιχειρησιακή επιτροπή Κέρας της Αφρικής

Προεδρία: ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, διευθυντής του τομέα Ανατολική και Νότια Αφρική

#### Επιχειρησιακή επιτροπή Βόρεια Αφρική

Προεδρία: ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση, διευθυντής Γειτονίας Νότου

Διαχειριστής του καταπιστευματικού ταμείου, ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Διαχειριστής του καταπιστευματικού ταμείου, ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Διαχειριστής του καταπιστευματικού ταμείου, ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση

### Αντιπροσωπείες της ΕΕ στις αφρικανικές χώρες

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

## Ελεγχθέντα έργα του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική

## Κατάλογος έργων

Θέματα του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική	
1	Μεγαλύτερες οικονομικές ευκαιρίες και ευκαιρίες απασχόλησης
2	Ενίσχυση της ανθεκτικότητας
3	Βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης
4	Βελτίωση της διακυβέρνησης και της πρόληψης των συγκρούσεων

#	Κωδικός έργου	Τίτλος	Θεματικός τομέας			Εταίρος υλοποίησης	Προϋπολογισμός (σε εκατ. ευρώ)			Διάρκεια της δράσης (σε μήνες)	Το δελτίο δράσης εγκρίθηκε στις	Υπογραφή του ΚΤ της ΕΕ για την Αφρική στις	Ημέρες που μεσαλάβησαν μεταξύ της έγκρισης και της υπογραφής
			1	2	3		4	ΚΤ της ΕΕ για την Αφρική	Συγχρηματοδότηση				
<b>Αφορά περισσότερα του ενός σκέλη</b>													
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	Πολλαπλοί εταίροι	8,0		8,0	60	30.10.2016 με γραπτή διαδικασία	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	Πολλαπλοί εταίροι	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
<b>Σκέλος Σαχέλ και Λίβη Τσαντ</b>													
<b>Περιφερειακό έργο</b>													
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du GS Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité			X	Οργανισμός κράτους μέλους	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	Διεθνής οργανισμός	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-ST SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)		X	X	Οργανισμός κράτους μέλους	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	Μη κυβερνητική οργάνωση	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 με γραπτή διαδικασία	15.5.2017	48
<b>Εθνικό έργο: Νίγηρας</b>													
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II		X		Διεθνής οργανισμός	7,0		7,00	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X			Οργανισμός κράτους μέλους	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		Οργανισμός κράτους μέλους	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			Οργανισμός κράτους μέλους	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants		X	X	Οργανισμός κράτους μέλους	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)		X	X	Οργανισμός κράτους μέλους Δημοσιονομική στήριξη	6,0 4,0 70,0		80,0	60	13.6.2016	30.8.2016 19.12.2016 19.12.2016	78 189 189
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		Διεθνής οργανισμός	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	Μη κυβερνητική οργάνωση Μη κυβερνητική οργάνωση Μη κυβερνητική οργάνωση Τεχν. Βοήθεια	1,1 3,5 2,7 0,6		8,0	18	14.12.2016	14.1.2017 7.4.2017 20.2.2017 7.3.2017	31 114 68 83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa		X		Διεθνής οργανισμός	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
<b>Σκέλος Βόρεια Αφρική</b>													
<b>Περιφερειακό έργο</b>													
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities			X	Διεθνής οργανισμός Δεν έχει ακόμη καθοριστεί Δεν έχει ακόμη καθοριστεί	2,2 2,0 1,0		5,2	36	23.5.2017	15.11.2017 ά.α. ά.α.	176 ά.α. ά.α.
<b>Εθνικό έργο: Λιβύη</b>													
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya		X		Οργανισμός κράτους μέλους	5,9	1,0	6,0	30	16.6.2016	06.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya		X		Δεν έχει ακόμη καθοριστεί Διεθνής Οργανισμός (*)	3,0 16,8		36	36	16.12.2016	ά.α. 2.6.2017	ά.α. 168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development		X	X	Διεθνής Οργανισμός (*) Διεθνής οργανισμός Διεθνής οργανισμός Διεθνής οργανισμός Οργανισμός κράτους μέλους	38,0 13,0	5,0	95,0	36	12.4.2017 με γραπτή διαδικασία	2.6.2017 22.5.2017 31.5.2017 9.6.2017 12.6.2017	51 40 49 58 61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase		X		Κράτος μέλος	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(\*) Οι δραστηριότητες που υλοποίησε ο εν λόγω διεθνής οργανισμός στη Λιβύη συγχωνεύθηκαν σε μία ενιαία σύμβαση (κωδικός NOA-LY-03-01 «Προστασία των ευάλωτων μεταναστών και σταθεροποίηση των (\*\*)) Στο συγκεκριμένο ποσό περιλαμβάνεται παράλληλη χρηματοδότηση ύψους 1,84 εκατομμυρίων ευρώ από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας της ΕΕ.

Πηγή: Καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για την Αφρική.

## **ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

### **«ΚΑΤΑΠΙΣΤΕΥΜΑΤΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΦΡΙΚΗ: ΕΥΕΛΙΚΤΟ ΑΛΛΑ ΧΩΡΙΣ ΕΣΤΙΑΣΗ»**

#### **ΣΥΝΟΨΗ**

III. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ σχεδιάστηκε ως εργαλείο υλοποίησης με ευέλικτους στόχους ώστε να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τις αναδυόμενες προκλήσεις που ανακύπτουν από τις, διαφορετικής κάθε φορά φύσης, πολύπλοκες κρίσεις που επηρεάζουν τις τρεις περιοχές.

IV. Η Επιτροπή είχε στη διάθεσή της σχετικές πληροφορίες, τις οποίες έλαβε υπόψη κατά την κατάρτιση των στρατηγικών στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική. Για κάθε στόχο και τομέα πολιτικής προτεραιότητας, περιλαμβάνονται σχετικές εκτιμήσεις αναγκών στο έγγραφο στρατηγικής καθοδήγησης, στα περιφερειακά επιχειρησιακά πλαίσια, στα ειδικά ανά χώρα επιχειρησιακά πλαίσια και, ως έναν βαθμό, στα πρακτικά των συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου.

Οι εκτιμήσεις αναγκών συμπληρώνονται από αναλύσεις σε επίπεδο χώρας που διενεργούνται σε τακτική βάση από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ σε συνεργασία με τις χώρες εταίρους και σε διαβούλευση με τα κράτη μέλη και την κοινωνία των πολιτών.

V. Η Επιτροπή δεν θεωρεί αναγκαία την κατάρτιση καταλόγου γενικών και κοινών κριτηρίων για την αξιολόγηση των εγγράφων δράσης, αλλά θα λάβει μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι διευκρινίζεται σαφώς στα εν λόγω έγγραφα η σύνδεση μεταξύ της προτεινόμενης δράσης και των καθορισθέντων στρατηγικών στόχων.

Ο προσδιορισμός και η ανάπτυξη των εγγράφων δράσης γίνεται μέσω διαδικασίας διαβούλευσης χωρίς αποκλεισμούς στην οποία μετέχουν πολυάριθμοι φορείς τόσο σε επίπεδο έδρας όσο και σε επίπεδο χώρας.

VI. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης ορισμένων χαρακτηριστικών του κοινού συστήματος παρακολούθησης για το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική. Η Επιτροπή λαμβάνει επί του παρόντος μέτρα με στόχο, αφενός, τη συμπερίληψη, στο μέτρο του δυνατού, στόχων SMART στα λογικά πλαίσια των έργων και, αφετέρου, την περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας των δεικτών.

VII. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ ενδέχεται να έχει έμμεσο αντίκτυπο στις παράνομες διελεύσεις των συνόρων στην Ευρώπη, από κοινού με άλλα μέσα της ΕΕ. Ωστόσο, οι βασικοί άξονές του είναι η στήριξη της σταθερότητας, η διάσωση και η προστασία ανθρώπινων ζωών και η δημιουργία οικονομικών ευκαιριών και νόμιμων διαύλων. Μέσα σε σχεδόν τρία έτη, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική έχει αποφέρει αποτελέσματα και έχει αποδείξει ότι αποτελεί ταχύ και αποτελεσματικό εργαλείο υλοποίησης, το οποίο έχει διευκολύνει τον διάλογο με τις χώρες εταίρους, έχει εφαρμόσει καινοτόμες προσεγγίσεις και έχει παραγάγει απτά αποτελέσματα μέσω της συγκέντρωσης χρηματοδοτικών πόρων και εμπειρογνώσιας από διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη.

#### **VIII.**

Πρώτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Δεύτερη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη συγκεκριμένη σύσταση.

Τρίτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Τέταρτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

#### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

16. Στο προοίμιο της καταστατικής συμφωνίας του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική αναφέρονται σαφώς οι εσωτερικές προκλήσεις και οι εν μέρει διασυνδεδεμένες κρίσεις που πλήττουν τις χώρες των τριών θυρίδων του καταπιστευματικού ταμείου. Σε αυτές περιλαμβάνονται, καταρχάς, οι πολιτικές κρίσεις στη Λιβύη και την Υεμένη, οι εσωτερικές συγκρούσεις στο Σουδάν και το Νότιο Σουδάν, το Μάλι και τη Νιγηρία (η απειλή της Boko Haram) και διάφορες τρομοκρατικές επιθέσεις που έχουν θέσει ολόκληρη την περιοχή σε κατάσταση κρίσης. Ο προσδιορισμός συγκεκριμένων πτυχών και η σχετική υποβολή στοιχείων για κάθε κρίση που επικρατεί στις περιοχές θα είχαν καθυστερήσει σημαντικά τη σύσταση του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ εν μέσω συνθηκών έκτακτης ανάγκης.

17. Η διατύπωση των στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική ήταν σκοπίμως αρκετά ευρεία, ώστε να είναι το ταμείο σε θέση να ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τις αναδυόμενες προκλήσεις που ανακύπτουν από τις, διαφορετικής κάθε φορά φύσης, πολύπλοκες κρίσεις που επηρεάζουν τις τρεις περιοχές.

Το πλαίσιο αποτελεσμάτων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ προβλέπεται να επικαιροποιηθεί ούτως ώστε να αντικατοπτρίζει τον εξελισσόμενο χαρακτήρα του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ και να καθορίζει καλύτερα τον γενικό στόχο του.

Οι τρεις επιχειρησιακές θυρίδες καταβάλλουν προσπάθειες για τον καλύτερο καθορισμό συγκεκριμένων γενικών στόχων, επιμέρους στόχων και γραμμών αναφοράς. Το έργο του συστήματος παρακολούθησης και μάθησης (Monitoring and Learning System - MLS) για το Κέρασ της Αφρικής και το Σαχέλ, σε στενή συνεργασία με την παρακολούθηση και αξιολόγηση (Monitoring and Evaluation) για τη θυρίδα Βόρειας Αφρικής, αποσκοπεί στη βελτίωση του συνολικού συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης με απώτερο στόχο την καλύτερη υποβολή στοιχείων με βάση τις καθορισμένες προτεραιότητες.

### **Πλαίσιο 1 - Παραδείγματα γενικής καθοδήγησης που παρέχεται από το διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου**

Σε συνέχεια των συμπερασμάτων του προέδρου στο τέλος της δεύτερης και της τρίτης συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου (οι οποίες διεξήχθησαν τον Δεκέμβριο του 2016 και τον Ιούνιο του 2017, αντίστοιχα), η Επιτροπή υπέβαλε σειρά στρατηγικών προτεραιοτήτων για τις τρεις θυρίδες, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο εκτενών συζητήσεων με τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου και τις χώρες εταίρους, λαμβανομένων υπόψη των προκλήσεων/αναγκών που προείχαν τη δεδομένη χρονική στιγμή. Επιπλέον, κατά την τέταρτη συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου τον Απρίλιο του 2018, συμφωνήθηκε η εστίαση σε ένα σύνολο έξι κριτηρίων προτεραιότητας για την ανάπτυξη των μελλοντικών δραστηριοτήτων για το Κέρασ της Αφρικής και το Σαχέλ / τη λίμνη Τσαντ, λαμβανομένου επίσης υπόψη του επιπέδου των διαθέσιμων πόρων για νέα προγράμματα:

- επιστροφή και επανένταξη (ΔΟΜ / UNHCR)·
- διαχείριση των προσφύγων (πλαίσιο ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του προσφυγικού)·
- ολοκλήρωση της προόδου όσον αφορά την ασφάλεια των εγγράφων και τα ληξιαρχικά μητρώα·
- μέτρα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων·
- ουσιαστικές προσπάθειες σταθεροποίησης στη Σομαλία, το Σουδάν και το Νότιο Σουδάν και το Σαχέλ·
- διάλογος για τη μετανάστευση (Γκάμπια, Αιθιοπία κ.λπ.).

Όσον αφορά τη θυρίδα Βόρειας Αφρικής, το διοικητικό συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι η θυρίδα θα συνεχίσει να επικεντρώνεται στα εξής:

- προστασία των ευάλωτων μεταναστών, διευκόλυνση της εκούσιας επιστροφής και βιώσιμη επανένταξη και σταθεροποίηση των κοινοτήτων (μεταξύ άλλων, μέσω της παροχής στήριξης στους δήμους κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών)·
- στήριξη της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων·
- στήριξη της μετανάστευσης και της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού·
- στήριξη της βελτιωμένης διακυβέρνησης της μετανάστευσης.

19. Δεν κρίθηκε αναγκαίο να τροποποιηθεί η συνολική στρατηγική του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική που εγκρίθηκε από το διοικητικό συμβούλιο τον Νοέμβριο του 2015. Οι επιχειρησιακές επιτροπές εξετάζουν σε τακτική βάση τις προτεραιότητες για την προσεχή περίοδο, οι οποίες αποτυπώνονται στα πρακτικά της εκάστοτε επιχειρησιακής επιτροπής και, στη συνέχεια, χρησιμοποιούνται από τους διαχειριστές του καταπιστευματικού ταμείου ως εργαλείο καθοδήγησης για τον προσδιορισμό και την κατάρτιση νέων δράσεων.

Το γεγονός ότι η θυρίδα Βόρειας Αφρικής υποβάλλει στοιχεία σχετικά με το σύνολο των δράσεων της στο πλαίσιο του στρατηγικού στόχου 3 αποτελεί σκόπιμη επιλογή και αποσκοπεί στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων προκλήσεων στην περιοχή που συνδέονται με τη διαχείριση και τη διακυβέρνηση της μετανάστευσης. Όλες οι δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένων των επιμέρους δράσεων που φαίνεται να εντάσσονται σε άλλους στρατηγικούς στόχους, θεωρείται ότι έχουν ως στόχο τους μετανάστες στις περιοχές και τους αποφέρουν οφέλη, ενώ αποσκοπούν, εν τέλει, στην αντιμετώπιση ζητημάτων διαχείρισης της μετανάστευσης.

Όσον αφορά τη θυρίδα Βόρειας Αφρικής, εξετάζεται το ενδεχόμενο να επικαιροποιηθεί το ειδικό ανά χώρα επιχειρησιακό πλαίσιο για τη Λιβύη.

20. Η Επιτροπή είχε στη διάθεσή της τις σχετικές πληροφορίες, τις οποίες έλαβε υπόψη κατά την κατάρτιση των στρατηγικών στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική. Για κάθε στόχο και τομέα πολιτικής προτεραιότητας περιλαμβάνονται σχετικές εκτιμήσεις αναγκών στο έγγραφο στρατηγικής καθοδήγησης, στα περιφερειακά επιχειρησιακά πλαίσια και, ως έναν βαθμό, στα πρακτικά των συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου.

Οι εκτιμήσεις αναγκών συμπληρώνονται από αναλύσεις σε επίπεδο χώρας που διενεργούνται σε τακτική βάση από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ σε συνεργασία με τις χώρες εταίρους και σε διαβούλευση με τα κράτη μέλη και την κοινωνία των πολιτών.

Το εύρος, η ποικιλία και ο εξελισσόμενος χαρακτήρας των δραστηριοτήτων που διεξάγονται στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ δεν επιτρέπουν τον ποσοτικό προσδιορισμό των πρωταρχικών αναγκών που καλύπτει κάθε έργο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ.

21. Από τη δημιουργία του, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ κατάφερε να προσελκύσει πόρους από διάφορες πηγές χρηματοδότησης της ΕΕ, καθώς και από τα κράτη μέλη και άλλους δωρητές.

Για τον υπολογισμό του εξελισσόμενου χρηματοδοτικού κενού του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική, η Επιτροπή βασίζεται πράγματι στα προς εκτέλεση έργα των προγραμμάτων, τα οποία επανεξετάζονται με βάση τις εκάστοτε ανάγκες και εξελισσόμενες προκλήσεις, καθώς και τη διαθεσιμότητα των πόρων στις τρεις θυρίδες του καταπιστευματικού ταμείου. Η Επιτροπή δεν θα ήταν σε θέση να καλύψει πλήρως τις ανάγκες στις χώρες εταίρους με τους υφιστάμενους ή μελλοντικούς χρηματοδοτικούς πόρους.

22. Με βάση την πείρα που αποκτήθηκε από τη διευκόλυνση έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων (REF), από τον Αύγουστο του 2018 έχουν υπογραφεί 4 συμβάσεις διευκόλυνσης έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων για τη θυρίδα Σαχέλ και λίμνης Τσαντ, συνολικού ύψους άνω των 5 εκατ. EUR. Στο πλαίσιο των υφιστάμενων ενδεικτικών προς εκτέλεση έργων, προβλέπεται η χρηματοδότηση περαιτέρω μελετών.

Η θυρίδα Βόρειας Αφρικής, από κοινού με τη θυρίδα Σαχέλ και λίμνης Τσαντ, υπέγραψαν τον Απρίλιο του 2018 διαπεριφερειακή σύμβαση με μια κοινοπραξία, επικεφαλής της οποίας είναι η παγκόσμια πρωτοβουλία κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος (Global Initiative against Transnational Organised Crime), με ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση των τάσεων της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων στην ευρύτερη περιοχή της Σαχάρας και του Μαγκρέμπ. Ο εταίρος υλοποίησης παρουσίασε την πρώτη εκροή του έργου τον Ιούλιο του 2018.

23. Στην αιτιολογική σκέψη 18 της καταστατικής συμφωνίας αναφέρεται, πράγματι, ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική θα κινητοποιεί τους πόρους και την τεχνογνωσία των δωρητών, συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών της ΕΕ, που δραστηριοποιούνται στις τρεις περιοχές με στόχο την ανάπτυξη ενός σταθερού ευρωπαϊκού μηχανισμού αντιμετώπισης κρίσεων και συναφών προκλήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως από την Επιτροπή η κατ' εξουσιοδότηση συνεργασία με τα κράτη μέλη της ΕΕ. Εντούτοις, η καταστατική συμφωνία του καταπιστευματικού ταμείου δεν απαιτεί τη διενέργεια ανάλυσης των ικανοτήτων και της εμπειρογνωσίας κάθε δωρητή που δραστηριοποιείται στις τρεις περιοχές. Οι διαχειριστές του καταπιστευματικού ταμείου αξιολογούν ενδελεχώς, με βάση το έργο των αντιπροσωπειών, την επιχειρησιακή ικανότητα, την επιτόπου παρουσία και τον βαθμό εμπειρογνωσίας των εταίρων υλοποίησης, μεταξύ άλλων και με τα κράτη μέλη της ΕΕ, στο επίπεδο κάθε επιμέρους έργου.

24. Δεδομένου ότι η υλοποίηση των προγραμμάτων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ ξεκίνησε την περίοδο μεταξύ του τέλους του 2016 και του τέλους του 2017, τα απτά αποτελέσματα άρχισαν να γίνονται ορατά το 2017. Ελλείπει ειδικού μηχανισμού για το σύνολο του καταπιστευματικού ταμείου, η ανταλλαγή των «αντληθέντων διδαγμάτων» με τους εταίρους υλοποίησης πραγματοποιείται σε τακτική βάση μέσω ad hoc συνεδριάσεων. Παράλληλα, έχουν θεσπιστεί και εφαρμόζονται μηχανισμοί για την άντληση διδαγμάτων από την υλοποίηση των έργων, οι οποίοι χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της διευκόλυνσης έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων, του μηχανισμού για την τεχνική συνεργασία (TCF) και του συστήματος MLS. Οι ομάδες του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ θα συνεχίσουν να συγκεντρώνουν και να ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές από τα επιμέρους έργα, μεταξύ άλλων μέσω ενδιάμεσων και τελικών αξιολογήσεων, ad hoc μελετών και εκθέσεων παρακολούθησης βάσει αποτελεσμάτων (ROM).

25. Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη ότι η διαχείριση κινδύνου αποτελεί απαραίτητο στοιχείο του καταπιστευματικού ταμείου τόσο για την Επιτροπή όσο και για τους δωρητές. Η Επιτροπή αναγνωρίζει επίσης το αίτημα που υπέβαλαν οι δύο αντιπροσωπείες κατά την τελευταία συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου εκτίμησης κινδύνου για το σύνολο του καταπιστευματικού ταμείου. Με βάση το έργο που έχει διεξαχθεί μέχρι στιγμής σε αυτό το πεδίο, οι τρεις επιχειρησιακές θυρίδες θα παρουσιάσουν ένα κοινό πλαίσιο εκτίμησης κινδύνου το φθινόπωρο του 2018.

#### Κοινή απάντηση στα σημεία 27 έως 28:

Οι προτάσεις καθορίζονται μέσω διαδικασίας διαβούλευσης. Στις διαβουλεύσεις αυτές συμμετέχουν επίσης οι εθνικές κυβερνήσεις και διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, μεταξύ άλλων, φορείς της κοινωνίας των πολιτών, τοπικές αρχές, καθώς και οι εταίροι του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ, άλλοι δωρητές και διεθνείς και πολυμερείς οργανισμοί που δραστηριοποιούνται στη χώρα ή την περιοχή.

Όσον αφορά τις θυρίδες Σαχέλ και λίμνης Τσαντ και Βόρειας Αφρικής, η διαδικασία επιλογής βασίζεται, αφενός, στα επιχειρησιακά πλαίσια που καταρτίζονται από κοινού με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, σε διαβούλευση με τις χώρες-εταίρους, και εγκρίνονται από την αντίστοιχη επιχειρησιακή επιτροπή και, αφετέρου, στη συνάφεια των προτάσεων με τις εν λόγω στρατηγικές.

Στην αρχική του φάση, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αναμενόταν να διασφαλίσει την ύπαρξη μηχανισμών ταχείας επιλογής για την άμεση και γρήγορη αντιμετώπιση προκλήσεων στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας, γεγονός που απαιτούσε ειδική εμπειρογνώσια σε μεταναστευτικά ζητήματα και σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

29. Η Επιτροπή δεν θεωρεί αναγκαία την κατάρτιση καταλόγου γενικών και κοινών κριτηρίων προς χρήση, δεδομένου ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ δεν λειτουργεί στη βάση υποβολής προτάσεων. Η Επιτροπή θα λάβει μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι διευκρινίζεται σαφώς στα έγγραφα δράσης η σύνδεση μεταξύ της προτεινόμενης δράσης και των καθορισθέντων στρατηγικών στόχων.

Όσον αφορά τη θυρίδα Σαχέλ και λίμνης Τσαντ, παρότι δεν υπήρχε τεκμηριωμένη αξιολόγηση βάσει των κριτηρίων επιλογής που περιλαμβάνονται στο επιχειρησιακό πλαίσιο, η διαδικασία διαβούλευσης με τις οικείες υπηρεσίες της Επιτροπής, την ΕΥΕΔ και τις αντιπροσωπείες της ΕΕ διασφαλίζει τη συμμόρφωση των επιλεγμένων δράσεων με τα εν λόγω κριτήρια.

30. Το άρθρο 6 παράγραφος 3 στοιχείο α) της καταστατικής συμφωνίας ορίζει ότι η επιχειρησιακή επιτροπή είναι υπεύθυνη για την έγκριση «δράσεων που πρόκειται να χρηματοδοτηθούν από το καταπιστευματικό ταμείο». Στην καταστατική συμφωνία δεν διευκρινίζεται αν η επιχειρησιακή επιτροπή καλείται να εξετάσει ή να ελέγξει όλες τις προτάσεις που υποβάλλονται στους διαχειριστές του καταπιστευματικού ταμείου ή τις αντιπροσωπείες της ΕΕ.

Για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που εφαρμόζει το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ, πλην περιορισμένων εξαιρέσεων, δεν χρησιμοποιείται η μέθοδος της πρόσκλησης υποβολής προτάσεων για την επιλογή έργων, όπως ισχύει στην περίπτωση των πιο παραδοσιακών μηχανισμών. Οι ιδέες για τα έργα υποβάλλονται μέσω διαφόρων διαύλων και εξετάζονται και συζητούνται σε διάφορα επίπεδα, σε συνεργασία με τις οικείες αντιπροσωπείες, τους εκπροσώπους των κρατών μελών και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, κατά περίπτωση.

Δελτία δράσης προς αξιολόγηση μέσω των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου καταρτίζονται μόνο για τις ιδέες που προκρίνονται και τα εν λόγω δελτία υποβάλλονται στην επιχειρησιακή επιτροπή προς εξέταση και έγκριση. Συνεπώς, οι λόγοι απόρριψης των προτάσεων έργων συζητούνται άτυπα με τους εκάστοτε οργανισμούς υλοποίησης.

31. Η Επιτροπή έχει πλήρη επίγνωση των καθυστερήσεων που ανακύπτουν ενίοτε κατά την υποβολή των προτάσεων στα μέλη της επιχειρησιακής επιτροπής. Η Επιτροπή ζήτησε συγγνώμη για τις εν λόγω καθυστερήσεις κατά τις σχετικές συνεδριάσεις και δεσμεύτηκε για την υποβολή των εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων των δελτίων δράσης, συμφώνως προς τους κανόνες και τις διαδικασίες της επιχειρησιακής επιτροπής.

32. Όπως και στην περίπτωση της θυρίδας Κέρατος της Αφρικής, η θυρίδα Σαχέλ και λίμνης Τσαντ θα ενημερώνει στο μέλλον σχετικά και θα λαμβάνει την έγκριση των επόμενων επιχειρησιακών επιτροπών, όποτε πραγματοποιείται ουσιαστική τροποποίηση εγκεκριμένου δελτίου δράσης.

Στην περίπτωση της θυρίδας Βόρειας Αφρικής, δεν υπήρξαν ουσιαστικές τροποποιήσεις. Τα μέλη της επιχειρησιακής επιτροπής ενημερώθηκαν δεόντως σχετικά με τις μη ουσιαστικές τροποποιήσεις κατά τη συνεδρίαση της επιχειρησιακής επιτροπής.

33. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο διυπηρεσιακός συντονισμός μέσω επίσημων και άτυπων διαβουλεύσεων ήταν και εξακολουθεί να είναι σημαντικό στοιχείο κατά το στάδιο επιλογής και κατάρτισης των έργων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ.

Ο συντονισμός με άλλες υπηρεσίες έχει βελτιωθεί σημαντικά, ιδίως λόγω της ανάδειξης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική σε βασικό εργαλείο για τη μετουσίωση πολιτικών προτεραιοτήτων και την υλοποίηση δραστηριοτήτων υπό συνθήκες έκτακτης ανάγκης

κατά μήκος της οδού της κεντρικής Μεσογείου. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ διεξήγαγαν τακτικό και ουσιαστικό διάλογο, μεταξύ άλλων μέσω εβδομαδιαίων συναντήσεων.

35. Κατά τα αρχικά στάδια του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ, διάφορες δράσεις που υποβλήθηκαν και εγκρίθηκαν από την επιχειρησιακή επιτροπή αντιμετώπιζαν παρόμοιες ανάγκες με αντίστοιχες δράσεις άλλων μέσων της ΕΕ (π.χ. εθνικό/περιφερειακό ενδεικτικό πρόγραμμα της Αιθιοπίας). Οι δράσεις αυτές θεωρήθηκε ότι συμφωνούσαν πλήρως με τους στόχους του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ και ότι η χρηματοδότησή τους στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ θα επιτάχυνε την προπαρασκευαστική διαδικασία και την υλοποίησή τους, γεγονός που θα δημιουργούσε ισχυρό συγκριτικό πλεονέκτημα. Κατά συνέπεια, η επιχειρησιακή επιτροπή ενέκρινε τις εν λόγω δράσεις.

Από τον Ιούλιο του 2017 η Επιτροπή χρησιμοποιεί τυποποιημένο υπόδειγμα κατά την υποβολή προτάσεων στην επιτροπή ΕΤΑ για τη μεταφορά πόρων του ΕΤΑ στο καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ. Στο υπόδειγμα αυτό καθορίζεται η αιτιολόγηση της χρήσης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ ως μηχανισμού υλοποίησης.

## **Πλαίσιο 2 - Παραδείγματα έργων που αντιμετωπίζουν παρόμοιες ανάγκες**

Όσον αφορά τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης, η ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση έλαβε δεόντως υπόψη τις παρατηρήσεις που διατύπωσε η ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας στη διάρκεια της συνεδρίασης της ομάδας υποστήριξης της ποιότητας και μετέπειτα. Οι παρατηρήσεις σχετικά με το είδος και τον τρόπο παρέμβασης λήφθηκαν υπόψη κατά το στάδιο της σύναψης των συμβάσεων με στόχο την τήρηση των εντολών των διαφόρων μέσων. Ωστόσο, όσον αφορά τον στόχο και τους δικαιούχους που στοχεύει το έργο, η ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση δεν θεωρεί ότι συντρέχει περίπτωση αλληλοεπικάλυψης. Η ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας ανταποκρίνεται στις ανθρωπιστικές ανάγκες των πληθυσμών που πλήττονται από τις συγκρούσεις στη Λιβύη, με βάση το πόσο ευάλωτοι είναι, ενώ το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ ανταποκρίνεται στις βασικές και έκτακτες ανάγκες των ευάλωτων μεταναστών και προσφύγων που έχουν εγκλωβιστεί στη Λιβύη και των κοινοτήτων υποδοχής τους. Το έργο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ αποσκοπεί στην κάλυψη του κενού που διαπιστώθηκε όσον αφορά την προστασία και την υγειονομική περίθαλψη των μεταναστών και των προσφύγων, ιδίως αυτών που βρίσκονται εκτός κέντρων κράτησης (την περίοδο εκείνη δεν υπήρχε κανένα πρόγραμμα με στόχο τους συγκεκριμένους πληθυσμούς).

Όσον αφορά τον μηχανισμό συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, τα δύο αναφερόμενα έργα καλύπτουν το ίδιο είδος δραστηριοτήτων στις ίδιες περιοχές. Στόχος του έργου του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ ήταν να επεκτείνει το έργο που χρηματοδοτήθηκε από τον μηχανισμό συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, το οποίο σχεδιάστηκε ως πιλοτικό έργο. Με βάση τα διδάγματα που αντλήθηκαν από το εν λόγω πιλοτικό έργο, η ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση ενσωμάτωσε και επέκτεινε τις δραστηριότητες σε ευρύτερο πρόγραμμα το οποίο ξεκίνησε την 1η Μαΐου 2017. Η συνιστώσα για τη σταθεροποίηση των κοινοτήτων επεκτάθηκε χρονικά και διευρύνθηκε με την ένταξη νέων περιοχών. Η συνιστώσα για τη σταθεροποίηση των κοινοτήτων στο πλαίσιο του έργου του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη στη νότια Λιβύη προβλεπόταν αρχικά να περατωθεί στις 31 Οκτωβρίου 2017 και τελικά παρατάθηκε έως τις 30 Απριλίου 2018. Όσον αφορά τη διευκόλυνση των εκούσιων επιστροφών, οι πόροι στο πλαίσιο του έργου του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη είχαν ήδη εξαντληθεί όταν ξεκίνησε το έργο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ.

37. Υπό την προεδρία του Γενικού Διευθυντή, η ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης προέβη στη σύσταση σειράς στρατηγικών διευθυνουσών επιτροπών για το Εξωτερικό Επενδυτικό Σχέδιο, τα καταπιστευματικά ταμεία και τα προγράμματα που υλοποιούνται μέσω εθνικών και

περιφερειακών ενδεικτικών προγραμμάτων. Ένας από τους ρόλους αυτών των επιτροπών είναι η διασφάλιση της συμπληρωματικότητας μεταξύ των διαφόρων μέσων.

38. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ συμπληρώνει και λειτουργεί σε συνέργεια με άλλα πολιτικά μέσα, μέσα πολιτικής και αναπτυξιακά μέσα.

Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ διαδραματίζουν ηγετικό ρόλο στον προσδιορισμό και την κατάρτιση των δράσεων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ και είναι πλήρως ενημερωμένες σχετικά με τις τρέχουσες και σχεδιαζόμενες δράσεις που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, καθώς και τις δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από άλλους δωρητές σε επίπεδο χώρας.

Επιπλέον, οι διαδικασίες συντονισμού μέσω καθιερωμένων επίσημων και άτυπων διαβουλεύσεων μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής διασφαλίζουν τη συμπληρωματικότητα των παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ.

39. Η Επιτροπή εκφράζει την εκτίμησή της για την παρατήρηση του Συνεδρίου σχετικά με το γεγονός ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική κατέστησε δυνατή την επιτάχυνση των διαδικασιών σε διάφορα στάδια (προσδιορισμός και κατάρτιση, σύναψη συμβάσεων και πραγματοποίηση της πρώτης πληρωμής).

40. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων κατά την αρχική περίοδο του καταπιστευματικού ταμείου, οι προτάσεις που εγκρίθηκαν από την επιχειρησιακή επιτροπή είχαν επιλεγεί στο παρελθόν και/ή εν μέρει καταρτιστεί στο πλαίσιο άλλων μέσων της ΕΕ. Αυτό οφειλόταν στην ανάγκη για επίτευξη άμεσων αποτελεσμάτων και ταχείας αντιμετώπισης της υφιστάμενης κρίσης στον τομέα της μετανάστευσης και της ασφάλειας, καθώς και των κρίσιμων προκλήσεων που επηρεάζουν τις χώρες εταίρους. Τα εν λόγω έργα που είχαν επιλεγεί στο παρελθόν στο πλαίσιο άλλων μέσων ευθυγραμμίζονταν με τις προτεραιότητες του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ. Η Επιτροπή δεσμεύεται για την έγκαιρη υποβολή των εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων των δελτίων δράσης, στην επιχειρησιακή επιτροπή.

41. Η μείωση των καθυστερήσεων και η επιτάχυνση της υλοποίησης των προγραμμάτων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ αποτέλεσε διαρκή πρόκληση και προτεραιότητα από τη δημιουργία του καταπιστευματικού ταμείου. Η Επιτροπή έχει επανειλημμένως επιστήσει την προσοχή των φορέων των κρατών μελών στην ανάγκη για μείωση των καθυστερήσεων, προσαρμογή των εσωτερικών διαδικασιών τους και επιτάχυνση του ρυθμού υλοποίησης. Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι επιχειρήσεις του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ διεξάγονται σε σύνθετα και ασταθή περιβάλλοντα, γεγονός που συχνά δυσχεραίνει την ομαλή υλοποίηση των δραστηριοτήτων και έχει ως αποτέλεσμα πιο μακροσκελείς συζητήσεις με τους εταίρους υλοποίησης.

Ο στόχος των 4 μηνών για τη σύναψη συμβάσεων δεν ισχύει για όλες τις επιχειρήσεις του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (ήτοι ο μέσος χρόνος σύναψης συμβάσεων για το σύνολο των επιχειρήσεων του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη είναι μεγαλύτερος και πιο κοντά σε αυτόν του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική), αλλά μόνο για αυτές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3. Οι επιχειρήσεις αυτές δεν είναι συγκρίσιμες με εκείνες του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική, καθώς επικεντρώνονται στη βραχυπρόθεσμη αντιμετώπιση κρίσεων, με συνήθη διάρκεια 1,5 έτους. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική έχει πιο ευρύ πεδίο εφαρμογής και ευρύτερους στόχους που δεν περιορίζονται μόνο στην αντιμετώπιση κρίσεων, με επιχειρήσεις διάρκειας 3 έως 4 ετών. Ως εκ τούτου, οι συμβάσεις του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική είναι πιο σύνθετες και απαιτούν την επένδυση περισσότερου χρόνου και προσπάθειας.

Ωστόσο, αναγνωρίζεται ότι ενδέχεται να υπάρχει δυνατότητα βελτίωσης της ταχύτητας υλοποίησης.

42. Οι πληρωμές στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ πραγματοποιούνται εντός 30 ημερών, έναντι 44 ημερών στο πλαίσιο των παραδοσιακών μέσων, αναλογία που δεν θα πρέπει να θεωρείται «καθυστέρηση εκταμίευσης». Στην πραγματικότητα, οι εκταμιεύσεις είναι εξ ορισμού σταδιακές. Το 2016 και το 2017 το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική δεν είχε αποκτήσει ακόμη τον κανονικό του ρυθμό όσον αφορά τις εκταμιεύσεις, αλλά βρισκόταν σε αρχικό στάδιο. Τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τις εκταμιεύσεις προβλέπεται να αυξηθούν κατά το τρίτο και το τέταρτο έτος λειτουργίας του καταπιστευματικού ταμείου.

Συνεπώς, είναι πολύ νωρίς για να συναχθούν συμπεράσματα σχετικά με το επίπεδο πληρωμών στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ. Παρότι στην ανάλυση του Συνεδρίου χρησιμοποιούνται αριθμητικά στοιχεία του 2017, η έγκριση των προγραμμάτων στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ ξεκίνησε ουσιαστικά το 2016.

Επιπλέον, το επίπεδο πληρωμών θα πρέπει να αξιολογηθεί με βάση το ύψος των υπογεγραμμένων συμβάσεων και όχι τον αριθμό των εγκεκριμένων προγραμμάτων. Υπό το πρίσμα αυτό, το ποσοστό πληρωμών υπερβαίνει το 43 % κατά τη σύντομη υπό εξέταση περίοδο.

43. Στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου για την Αφρική γίνεται εκτεταμένη χρήση όλων των μέτρων ταχείας υλοποίησης, όταν και όπου κρίνεται σκόπιμο και δικαιολογημένο.

Το επιχείρημα της επιλεξιμότητας των δαπανών από την ημερομηνία έγκρισης του έργου δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις περιπτώσεις αδιακρίτως, καθώς θα μπορούσε εύκολα να έρθει σε σύγκρουση με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η μέθοδος της αναδρομικής χρηματοδότησης και άλλες εξαιρέσεις, παρά το γεγονός ότι χρησιμοποιούνται ευρέως από το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική, δεν μπορούν να εφαρμόζονται αδιακρίτως, αλλά με προσοχή και σε ad hoc βάση / κατά περίπτωση.

### **Πλαίσιο 3 - Παράδειγμα από τον Νίγηρα, όπου τα έργα θα ήταν δυνατό να έχουν υλοποιηθεί ταχύτερα εάν η χρηματοδότηση είχε εγκριθεί αμέσως**

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο ρυθμός υλοποίησης του αναφερόμενου έργου στον Νίγηρα καθυστέρησε λόγω της διαδικασίας διοικητικής αποκέντρωσης που έλαβε χώρα το καλοκαίρι του 2016, με τη μεταφορά της διαχείρισης των έργων από την έδρα στην αντιπροσωπεία της ΕΕ στον Νίγηρα.

44. Η διαδικασία σύναψης συμβάσεων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ταχύτητα με την οποία οι εταίροι υλοποίησης μπορούν να υποβάλουν σχέδια συμβάσεων μετά την έγκριση του προγράμματος. Επιπλέον, η Επιτροπή έχει υποχρέωση να διασφαλίζει τον έλεγχο της ποιότητας των συμβάσεων που υπογράφονται. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να ενημερώνει την επιχειρησιακή επιτροπή σχετικά με την προβλεπόμενη ημερομηνία έναρξης κατά τον χρόνο έγκρισης του προγράμματος.

45. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης ορισμένων χαρακτηριστικών του συστήματος παρακολούθησης, προκειμένου οι υφιστάμενες διαδικασίες να καταστούν ευκολότερες και πιο εύχρηστες. Στο πλαίσιο αυτό, έχει τεθεί σε εφαρμογή μηχανισμός τεχνικής βοήθειας για την παροχή συνδρομής στους εταίρους υλοποίησης όσον αφορά τη βελτίωση των λογικών πλαισίων, της συλλογής δεδομένων και της χαρτογράφησης των δεικτών βάσει των κοινών δεικτών εκροών, καθώς και την κωδικοποίησή τους στο πλαίσιο της πλατφόρμας υποβολής στοιχείων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ.

46. Κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2018 συμφωνήθηκε ένα σύνολο 41 κοινών δεικτών εκροών. Οι πραγματικές τιμές των εν λόγω δεικτών που συμφωνήθηκαν από όλες τις θυρίδες είναι ήδη διαθέσιμες στην πλατφόρμα υποβολής στοιχείων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ, σε επίπεδο λήψης αποφάσεων, όπως αναφέρεται στην πρώτη τριμηνιαία έκθεση του συστήματος MLS για το Κέρας της Αφρικής. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί

από την έγκριση των προγραμμάτων έως την παραγωγή των πρώτων αποτελεσμάτων. Με την πάροδο του χρόνου, καθώς τα περισσότερα έργα θα εισέρχονται σε φάση υλοποίησης, ο όγκος των διαθέσιμων προς υποβολή στοιχείων θα αυξηθεί. Όπως περιγράφεται, η κατάρτιση συγκεντρωτικών κωδικοποιημένων τιμών για όλες τις θυρίδες, ιδίως όσον αφορά τους κοινούς δείκτες, διευκολύνει τη συλλογική υποβολή στοιχείων για ολόκληρο το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική.

#### **Πλαίσιο 4 - Αδυναμίες σχετικές με τους 19 συγκεντρωτικούς δείκτες**

Σύμφωνα με τον αναθεωρημένο κατάλογο των 41 κοινών δεικτών εκροών για το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ, για τον δείκτη 2.3 (επισιτιστική βοήθεια) λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των ατόμων που ωφελούνται από δράσεις διατροφικής θεραπείας και/ή ευαισθητοποίησης σε σχέση με τη βελτίωση των διατροφικών συνθηκών, συμπεριλαμβανομένων επιδείξεων μαγειρικής, ενώ για τον δείκτη 2.4 (επισιτιστική ασφάλεια) λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των ατόμων που λαμβάνουν στήριξη, σε επίπεδο μέσων διαβίωσης και επισιτιστικής ασφάλειας, μέσω συστημάτων κοινωνικής προστασίας, τεχνικής κατάρτισης στις γεωργικές πρακτικές, στήριξης της γεωργικής παραγωγής και αξιοποίησης της γης.

- Η επέκταση των κοινών δεικτών εκροών του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ από 19 σε 41 είχε ως στόχο την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη κάλυψη των δραστηριοτήτων που διεξάγονται στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ. Παρά τις προσπάθειες που καταβάλλουμε και λαμβανομένου υπόψη του πεδίου εφαρμογής των προγραμμάτων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ, ορισμένες επιμέρους δραστηριότητες εξακολουθούν να καλύπτονται μόνο μερικώς.

- Η διαδικασία χαρτογράφησης των κοινών δεικτών εκροών βάσει του λογικού πλαισίου πραγματοποιείται από τους διαχειριστές των προγραμμάτων, σε διαβούλευση με τους εταίρους υλοποίησης και με την υποστήριξη της τεχνικής βοήθειας που παρέχεται από την Επιτροπή.

47. Η εναρμόνιση των πλαισίων παρακολούθησης και αξιολόγησης αποτελεί υψηλή προτεραιότητα για την Επιτροπή και το εν λόγω ζήτημα βρίσκεται επί του παρόντος υπό εξέταση. Για τον λόγο αυτόν, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική ανέπτυξε ενιαίο κοινό κατάλογο κοινών δεικτών εκροών με στόχο τη συγκεντρωτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων. Το συνολικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης παρέχει γενική επισκόπηση των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί έως τώρα.

Επιπλέον, οι θυρίδες Σαχέλ και λίμνης Τσαντ και Κέρατος της Αφρικής θα χρησιμοποιούν τον ίδιο ανάδοχο για τα οικεία συστήματα MLS και, παρότι η θυρίδα Βόρειας Αφρικής θα χρησιμοποιεί διαφορετικό ανάδοχο, οι δύο αυτές οντότητες θα βρίσκονται σε στενή διαβούλευση και συντονισμό μεταξύ τους, προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή ενός συνεκτικού και εναρμονισμένου συστήματος παρακολούθησης και υποβολής στοιχείων, μέσω του οποίου θα είναι επίσης δυνατή η άντληση συλλογικών διδαγμάτων όσον αφορά τον μελλοντικό προγραμματισμό και στρατηγικό προσανατολισμό.

48. Όλα τα έργα στα οποία αναφέρεται το Συνέδριο έχουν ανατεθεί με συμβάσεις στο πλαίσιο της PAGODA (αξιολογούμενες βάσει πυλώνων συμφωνίες ανάθεσης αρμοδιοτήτων με έμμεση διαχείριση). Το ιδιαίτερα ευαίσθητο πλαίσιο που αφορά την ασφάλεια, τη διαχείριση των συνόρων και συναφείς τομείς καθιστά αναγκαία τη διεξαγωγή εντατικού διαλόγου με τα εμπλεκόμενα ενδιαφερόμενα μέρη και εξηγεί τις καθυστερήσεις που παρατηρούνται.

Όσον αφορά το παράδειγμα στον Νίγηρα, η ταχύτητα των επιτευγμάτων στο πλαίσιο της συνιστώσας που αφορά τη μετανάστευση οφείλεται στις μεγάλες και επιτακτικές ανάγκες που εντοπίζονται στον εν λόγω τομέα, λόγω της αστάθειας στη Λιβύη και της θέσπισης κανονιστικών διατάξεων στον Νίγηρα. Ως εκ τούτου, πραγματοποιήθηκε ανακατανομή των πόρων με στόχο την παροχή στήριξης στον συγκεκριμένο τομέα. Οι υπόλοιπες δραστηριότητες χρηματοδοτήθηκαν στην πλειονότητά τους από άλλους δωρητές ή στο πλαίσιο συναφούς περιφερειακής πρωτοβουλίας του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ («SURENI») που υλοποιήθηκε από τον ΔΟΜ.

49. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι απαιτείται περαιτέρω βελτίωση όσον αφορά τον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων SMART. Πράγματι, οι τρεις επιχειρησιακές θυρίδες καταβάλλουν προσπάθειες για τον καλύτερο καθορισμό συγκεκριμένων στόχων και γραμμών αναφοράς. Με στόχο την κάλυψη των κενών όσον αφορά τις γραμμές αναφοράς για τη μέτρηση συγκεκριμένων στόχων, θα αξιοποιηθεί το έργο της διευκόλυνσης έρευνας.

Επιπλέον, ένα από τα καθήκοντα του συστήματος MLS είναι η αναθεώρηση των λογικών πλαισίων των δράσεων και ο έλεγχος της ανάγκης αναθεώρησης των προτεινόμενων δεικτών και στόχων ή των συμφωνηθέντων αποτελεσμάτων, προκειμένου να συμμορφώνονται περισσότερο με τα κριτήρια SMART, εφόσον απαιτείται.

Δεδομένου ότι τα πρώτα προγράμματα (πλην ενός) εγκρίθηκαν το 2016, διεξήχθησαν μόνο 36 αξιολογήσεις ROM το 2017, ενώ για το 2018 έχουν προγραμματιστεί 38 αξιολογήσεις.

Παράλληλα, η ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση εργάζεται προς την κατεύθυνση της ανάθεσης της παρακολούθησης σε τρίτους για τη Λιβύη, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι τους οποίους συνεπάγεται η απομακρυσμένη διαχείριση των έργων που υλοποιούνται στη συγκεκριμένη χώρα. Στο πλαίσιο αυτό, η αντιπροσωπεία της ΕΕ ανέθεσε την εκπόνηση μελέτης και εξέδωσε σειρά συστάσεων, βάσει των οποίων το καταπιστευματικό ταμείο αναπτύσσει επί του παρόντος το δικό του πλαίσιο ανάθεσης της παρακολούθησης σε τρίτους. Το καταπιστευματικό ταμείο βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο του προσδιορισμού των ενδιαφερόμενων μερών που είναι οι πλέον κατάλληλοι να αναλάβουν το έργο αυτής της παρακολούθησης και να αποστείλουν επιτόπου ικανό προσωπικό σε προσωρινή βάση.

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι το σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης για τη θυρίδα Βόρειας Αφρικής, που υλοποιείται από το Διεθνές Κέντρο για την Ανάπτυξη Μεταναστευτικής Πολιτικής (ICMPD), βρίσκεται επίσης σε διαδικασία αναθεώρησης των λογικών πλαισίων των έργων με στόχο την εξασφάλιση δεικτών SMART.

50. Η Επιτροπή ενισχύει τις προσπάθειες που καταβάλλει για τη βελτίωση της ποιότητας των λογικών πλαισίων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ. Το ενδεχόμενο συμπερίληψης των δεικτών που χρησιμοποιούν οι εταίροι υλοποίησης στις εσωτερικές εκθέσεις τους αξιολογείται κατά την κατάρτιση των δράσεων και οι εν λόγω δείκτες προστίθενται μόνον εφόσον είναι συναφείς και συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας της παρακολούθησης.

51. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η έλλειψη γραμμών αναφοράς μπορεί να δικαιολογηθεί από την επείγουσα ανάγκη κατάρτισης και έγκρισης των δράσεων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναγκών, καθώς και από την κατάσταση επιτόπου, η οποία χαρακτηρίζεται συχνά από την έλλειψη διαθέσιμων και αξιόπιστων πληροφοριών. Ωστόσο, κατά το αρχικό στάδιο, οι εταίροι υλοποίησης πρέπει να συγκεντρώνουν περαιτέρω στοιχεία σχετικά με τις γραμμές αναφοράς και να αναλύουν την κατάσταση που επικρατεί στην εκάστοτε περιοχή.

53. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ μπορεί να έχει έμμεσο αντίκτυπο στις παράνομες διελεύσεις των συνόρων στην Ευρώπη, από κοινού με άλλα μέσα της ΕΕ. Ωστόσο, οι βασικοί άξονές του είναι η στήριξη της σταθερότητας, η διάσωση και η προστασία ανθρώπινων ζώων και η δημιουργία οικονομικών ευκαιριών και νόμιμων διαύλων.

54. Στην ετήσια έκθεση του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική για το 2017 σκιαγραφείται ενδεικτικά, για κάθε περιφερειακή θυρίδα, η επιτευχθείσα πρόοδος το 2017, καθώς και ορισμένα προκαταρκτικά αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί. Η εν λόγω ετήσια έκθεση δεν είχε ως στόχο την παροχή συνολικής εικόνας των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική στο σύνολό του, διότι στο τέλος του 2017 μεγάλος αριθμός έργων βρίσκονταν ακόμη σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης. Στους πίνακες που περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση παρουσιάζονται, για κάθε περιοχή, τα προγράμματα που

εγκρίθηκαν ανά προτεραιότητα των περιφερειακών επιχειρησιακών πλαισίων και όχι ανά στρατηγικό στόχο του καταπιστευματικού ταμείου, γεγονός που σημαίνει ότι κάθε περιφερειακή θυρίδα υπέβαλε στοιχεία με βάση τις δικές της προτεραιότητες. Η Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο αναθεώρησης της μορφής της επόμενης ετήσιας έκθεσης, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ**

56. Στο προοίμιο της καταστατικής συμφωνίας του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική αναφέρονται σαφώς οι εσωτερικές προκλήσεις και οι κρίσεις που πλήττουν τις χώρες των τριών θυρίδων του καταπιστευματικού ταμείου. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι πολιτικές κρίσεις στη Λιβύη και την Υεμένη, οι εσωτερικές συγκρούσεις στο Σουδάν και το Νότιο Σουδάν, το Μάλι και τη Νιγηρία (Boko Haram) και διάφορες τρομοκρατικές επιθέσεις. Οι εν λόγω εν μέρει διασυνδεδεμένες συγκρούσεις έχουν θέσει ολόκληρη την περιοχή σε κατάσταση κρίσης. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι στόχοι του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική διατυπώθηκαν σκοπίμως με αρκετή ευελιξία, ώστε το ταμείο να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τις αναδυόμενες προκλήσεις στις τρεις περιοχές, κατά περίπτωση.

57. Η Επιτροπή είχε στη διάθεσή της τις σχετικές πληροφορίες, τις οποίες έλαβε υπόψη κατά την κατάρτιση των στρατηγικών στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική. Για κάθε στόχο και τομέα πολιτικής προτεραιότητας περιλαμβάνονται σχετικές ποιοτικές εκτιμήσεις αναγκών στο έγγραφο στρατηγικής καθοδήγησης, στα περιφερειακά επιχειρησιακά πλαίσια και, ως έναν βαθμό, στα πρακτικά των συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου. Οι εν λόγω εκτιμήσεις συμπληρώνονται από αναλύσεις σε επίπεδο χώρας που διενεργούνται σε τακτική βάση από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ σε συνεργασία με τις χώρες εταίρους και σε διαβούλευση με τα κράτη μέλη και την κοινωνία των πολιτών.

Ο υπολογισμός των χρηματοδοτικών κενών γίνεται με βάση τα προς εκτέλεση έργα των προγραμμάτων, τα οποία επανεξετάζονται με βάση τις εκάστοτε ανάγκες και εξελισσόμενες προκλήσεις, καθώς και τη διαθεσιμότητα των πόρων στις τρεις θυρίδες του καταπιστευματικού ταμείου. Η Επιτροπή δεν θα ήταν σε θέση να καλύψει πλήρως τις ανάγκες στις χώρες εταίρους με τους υφιστάμενους ή μελλοντικούς χρηματοδοτικούς πόρους.

Από τη δημιουργία του, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ κατάφερε να προσελκύσει σημαντικούς πόρους από διάφορες πηγές χρηματοδότησης της ΕΕ, καθώς και από τα κράτη μέλη της ΕΕ και άλλους δωρητές.

### **Σύσταση 1 – Βελτίωση της ποιότητας των στόχων του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Το στρατηγικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική προέβη, σε κάθε συνεδρίασή του, στην αναθεώρηση των στρατηγικών προτεραιοτήτων ώστε να αντικατοπτρίζουν τις εξελισσόμενες ανάγκες, τις αναδυόμενες προκλήσεις και τις εισηγήσεις των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών, λαμβάνοντας επίσης υπόψη τη διαθεσιμότητα των χρηματοδοτικών πόρων. Τον Απρίλιο του 2018, στο στρατηγικό συμβούλιο συμφωνήθηκε η εστίαση σε έξι κριτήρια προτεραιότητας για το Κέρασ της Αφρικής και το Σαχέλ και τη λίμνη Τσαντ, όπως περιγράφεται στα πρακτικά της συνεδρίασης:

- επιστροφή και επανένταξη (ΔΟΜ / UNHCR)·
- διαχείριση των προσφύγων (πλαίσιο ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του προσφυγικού)·
- ολοκλήρωση της προόδου όσον αφορά την ασφάλεια των εγγράφων και τα ληξιαρχικά μητρώα·
- μέτρα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων·

- ουσιαστικές προσπάθειες σταθεροποίησης στη Σομαλία, το Σουδάν και το Νότιο Σουδάν και το Σαχέλ·

- διάλογος για τη μετανάστευση (Γκάμπια, Αιθιοπία κ.λπ.).

Όσον αφορά τη θυρίδα Βόρειας Αφρικής, το διοικητικό συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι η θυρίδα θα συνεχίσει να επικεντρώνεται στα εξής:

- προστασία των ευάλωτων μεταναστών, διευκόλυνση της εκούσιας επιστροφής και βιώσιμη επανένταξη και σταθεροποίηση των κοινοτήτων (μεταξύ άλλων, μέσω της παροχής στήριξης στους δήμους κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών)·
- στήριξη της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων·
- στήριξη της μετανάστευσης και της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού·
- στήριξη της βελτιωμένης διακυβέρνηση της μετανάστευσης.

Τα προς εκτέλεση έργα και τα χρηματοδοτικά κενά που παρουσιάστηκαν στη συνεδρίαση του συμβουλίου της 21ης Σεπτεμβρίου 2018 ευθυγραμμίζονται με τις ανωτέρω τέσσερις προτεραιότητες.

58. Το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική δεν λειτουργεί στη βάση υποβολής προτάσεων έργων από εξωτερικούς εταίρους. Ο προσδιορισμός και η κατάρτιση των δράσεων γίνονται υπό τον συντονισμό των διαχειριστών του καταπιστευματικού ταμείου, λαμβανομένων υπόψη των συμφωνηθέντων στρατηγικών προσανατολισμών. Οι ιδέες για τα έργα υποβάλλονται μέσω διαφόρων διαύλων και εξετάζονται και συζητούνται σε διάφορα επίπεδα, σε συνεργασία με τις οικείες αντιπροσωπείες της ΕΕ, τους εκπροσώπους των κρατών μελών και τοπικά ενδιαφερόμενα μέρη, κατά περίπτωση.

Δελτία δράσης προς αξιολόγηση μέσω των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου καταρτίζονται μόνο για τις ιδέες που προκρίνονται και τα εν λόγω δελτία υποβάλλονται στην επιχειρησιακή επιτροπή προς εξέταση και έγκριση.

Η Επιτροπή επαναλαμβάνει τη δέσμευσή της για την παροχή έγκαιρης και πλήρους τεκμηρίωσης στα μέλη της επιχειρησιακής επιτροπής, ούτως ώστε να είναι σε θέση να λαμβάνουν αποφάσεις κατόπιν ώριμης σκέψης.

59. Κατά τα αρχικά στάδια του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ, διάφορες δράσεις που υποβλήθηκαν και εγκρίθηκαν από την επιχειρησιακή επιτροπή αντιμετώπιζαν παρόμοιες ανάγκες με αντίστοιχες δράσεις άλλων μέσων της ΕΕ (π.χ. εθνικό/περιφερειακό ενδεικτικό πρόγραμμα της Αιθιοπίας). Οι δράσεις αυτές θεωρήθηκε ότι συμφωνούσαν πλήρως με τους στόχους του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ και ότι η χρηματοδότησή τους στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ θα επιτάχυνε την προπαρασκευαστική διαδικασία και την υλοποίησή τους, γεγονός που θα δημιουργούσε ισχυρό συγκριτικό πλεονέκτημα. Κατά συνέπεια, η επιχειρησιακή επιτροπή ενέκρινε τις εν λόγω δράσεις.

Ειδικά στην περίπτωση της Λιβύης, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ εξασφάλισε τη μη ύπαρξη σύγκρουσης με την ανθρωπιστική εντολή της ΓΔ Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας και τις εν εξελίξει δράσεις στο πλαίσιο του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη και, παράλληλα, την κάλυψη των εντοπισθέντων κενών όσον αφορά την προστασία των ευάλωτων ατόμων.

Από τον Ιούλιο του 2017 η Επιτροπή χρησιμοποιεί τυποποιημένο υπόδειγμα κατά την υποβολή προτάσεων στην επιτροπή ΕΤΑ για τη μεταφορά πόρων στο καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ. Στο υπόδειγμα αυτό καθορίζεται η αιτιολόγηση της χρήσης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ ως μηχανισμού υλοποίησης.

## **Σύσταση 2 – Αναθεώρηση της διαδικασίας επιλογής των έργων**

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τα στοιχεία α) και β) της σύστασης 2, αλλά αποδέχεται τα στοιχεία γ) και δ) της σύστασης 2.

Η Επιτροπή δεν θεωρεί αναγκαία την κατάρτιση καταλόγου γενικών και κοινών κριτηρίων προς χρήση, δεδομένου ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ δεν λειτουργεί στη βάση υποβολής προτάσεων· η Επιτροπή θα λάβει μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι διευκρινίζεται σαφώς στα έγγραφα δράσης η σύνδεση μεταξύ της προτεινόμενης δράσης και των καθορισθέντων στρατηγικών στόχων.

Όπως προαναφέρθηκε, οι δράσεις προσδιορίζονται και αναπτύσσονται από την Επιτροπή (διαχειριστής του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ) με την κατάρτιση εγγράφων έργων, μέσω διαδικασίας διαβούλευσης στην οποία μετέχουν πολυάριθμοι φορείς σε επίπεδο έδρας και χώρας, σύμφωνα με τις κοινές πρακτικές της Επιτροπής (π.χ. επιτροπές του ΜΑΣ και του ΕΤΑ).

Στο μέλλον, οι επιχειρησιακές επιτροπές θα ενημερώνονται σχετικά με όλες τις ουσιώδεις τροποποιήσεις των έργων.

Η Επιτροπή θα αναθεωρήσει το υπόδειγμα του δελτίου δράσης για να συμπεριλάβει ειδική ενότητα στην οποία θα αναφέρεται το συγκριτικό πλεονέκτημα της χρηματοδότησης του έργου στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ έναντι άλλων εργαλείων υλοποίησης.

60. Τα μέτρα ταχείας υλοποίησης εφαρμόζονται ευρέως στο πλαίσιο του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική και η Επιτροπή θα εξετάσει τρόπους περαιτέρω επέκτασης της χρήσης τους.

## **Σύσταση 3 – Λήψη μέτρων για την επιτάχυνση της υλοποίησης**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

61. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης του κοινού συστήματος παρακολούθησης. Στο πλαίσιο αυτό, κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2018 συμφωνήθηκε ένα σύνολο 41 κοινών δεικτών εκροών και τέθηκε σε εφαρμογή μηχανισμός τεχνικής βοήθειας για την παροχή συνδρομής στους εταίρους υλοποίησης όσον αφορά τη βελτίωση των λογικών πλαισίων, της συλλογής δεδομένων και της χαρτογράφησης των δεικτών βάσει των κοινών δεικτών εκροών.

Οι τρεις επιχειρησιακές θυρίδες καταβάλλουν προσπάθειες για τον καλύτερο καθορισμό συγκεκριμένων στόχων και γραμμών αναφοράς σε επίπεδο έργων, μεταξύ άλλων μέσω του έργου της διευκόλυνσης έρευνας.

## **Σύσταση 4 – Βελτίωση της παρακολούθησης του καταπιστευματικού ταμείου της ΕΕ για την Αφρική**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέτει σε εφαρμογή ένα πλήρως λειτουργικό και κοινό σύστημα παρακολούθησης για το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική. Με γνώμονα τη διατήρηση της απαραίτητης ευελιξίας, η Επιτροπή λαμβάνει επί του παρόντος μέτρα με στόχο, αφενός, τη συμπερίληψη, στο μέτρο του δυνατού, στόχων SMART στα λογικά πλαίσια των έργων και, αφετέρου, την περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας των δεικτών. Επιπλέον, στο πλαίσιο του μελλοντικού ΠΔΠ, στο νέο πρόγραμμα που προτείνει ο «κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας» (COM(2018) 460) προβλέπεται ειδική διάταξη, το άρθρο 31, σχετικά με την αξιολόγηση, την υποβολή εκθέσεων και την παρακολούθηση.

<b>Στάδιο</b>	<b>Ημερομηνία</b>
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	28.11.2017
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	30.7.2018
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	16.10.2018
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1308-0

doi:10.2865/5474

QJ-AB-18-029-EL-N

HTML ISBN 978-92-847-1301-1

doi:10.2865/31481

QJ-AB-18-029-EL-Q

Το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της παράνομης μετανάστευσης και του εκτοπισμού ατόμων στην Αφρική (το «καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική») αποσκοπεί στην προώθηση της σταθερότητας και την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, αντιμετωπίζοντας τις βαθύτερες αιτίες της αποσταθεροποίησης, του αναγκαστικού εκτοπισμού και της παράνομης μετανάστευσης. Υποστηρίζει δραστηριότητες σε 26 χώρες, οι οποίες βρίσκονται σε τρεις περιοχές της Αφρικής: το Σαχέλ και η λίμνη Τσαντ, το Κέρας της Αφρικής και η Βόρεια Αφρική. Στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου εξετάσαμε αν το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αποτελεί ευέλικτο εργαλείο, αλλά δεδομένων των πρωτοφανών προκλήσεων που αντιμετωπίζει, ο σχεδιασμός του έπρεπε να είναι περισσότερο εστιασμένος. Σε σύγκριση με τα παραδοσιακά μέσα, το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική είναι ταχύτερο στη δρομολόγηση έργων, αλλά τα έργα αντιμετώπισαν προκλήσεις παρόμοιες με εκείνες που αντιμετωπίζουν τα έργα που υλοποιούνται μέσω παραδοσιακών μέσων, οι οποίες καθυστερούν την υλοποίησή τους. Τα ελεγχθέντα έργα βρίσκονταν σε πρώιμο στάδιο, ωστόσο είχαν αρχίσει να παράγουν εκροές.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: [eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx)  
Ιστότοπος: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.