

Specialioji ataskaita

## Europos Sąjungos skubiosios pagalbos Afrikai patikos fondas. Tai lanksti priemonė, tačiau reikia skirti dėmesio konkrečioms sritims

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

## AUDITO GRUPĖ

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikomis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiksmingumo auditą atliko Audito Rūmų narė Bettina Jakobsen, kuri taip pat buvo šios ataskaitos narė pranešėja, vadovaujama III audito kolegija „Išorės veiksmai/Saugumas ir teisingumas“.

B. Jakobsen talkininkavo kabineto vadovė Katja Mattfolk ir kabineto atašė Kim Storup; pagrindinė vadybininkė Beatrix Lesiewicz; užduoties vadovas Emmanuel-Douglas Hellinakis; atašė Laura Gores, auditoriai Jiri Lang ir Piotr Zych.



*Iš kairės į dešinę:* Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

## TURINYS

	Dalis
Akronimai ir santrumpos	
Santrauka	I–VIII
Įvadas	1–9
Apie ES patikos fondus	1–2
ES patikos fondas Afrikai	3–9
Audito apimtis ir metodas	10–13
Pastabos	14–54
ES patikos fondas Afrikai yra lanksti priemonė, tačiau turint omeny kylančius naujus uždavinius, jos koncepcija turėjo būti tikslingesnė	14–25
ES patikos fondas – lanksti priemonė, tačiau jo tikslai pernelyg bendro pobūdžio, kad būtų galima efektyviai įgyvendinti veiksmus ir įvertinti poveikį	15–19
Komisija neatliko nei nuoseklios poreikių, nei turimų priemonių, kuriomis būtų galima juos patenkinti, analizės	20–25
ES patikos fondas Afrikai – greito poveikio priemonė, tačiau esama su įgyvendinimu susijusių trūkumų	26–54
Projektų atranka vyksta sparčiai, tačiau neviseškai nuosekliai ir aiškiai	27–44
Jau matyti pirmieji projektų išdirbiai, tačiau rezultatų stebėjimo trijose Afrikos dalyse sistema dar neveikia	45–54
Išvados ir rekomendacijos	55–61
I priedas. ES valstybių narių ir kitų paramos teikėjų įnašai (įsipareigojimai ir gauti įnašai, 2018 m. rugpjūčio 31 d. duomenys)	
II priedas. ES patikos fondo Afrikai valdymo organai ir pagrindinės pareigos	
III priedas. Audituoti ES patikos fondo Afrikai projektai	
Komisijos atsakymai	

**AKRONIMAI IR SANTRUMPOS**

DEVCO GD	Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinis direktoratas
EIVT	Europos išorės veikslių tarnyba
EPF	Europos plėtros fondas
ES patikos fondas Afrikai	ES skubiosios pagalbos patikos fondas stabilumui didinti ir pagrindinėms neteisėtos migracijos ir asmenų persikėlimo Afrikoje priežastims šalinti
ESD	ES delegacija
IcSP	Priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos
IIP	Išorės investicijų planas
Komisija	Europos Komisija
MTJP	Mokslinių tyrimų ir įrodymų priemonė
NEAR GD	Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas
PF	Patikos fondas
SČE	Sahelio ir Čado ežero baseino dalis / regionas
SP	Somalia pusiasalio dalis / regionas
SS	Steigiamasis susitarimas – ES patikos fondo Afrikai steigimo dokumentas
ŠA	Šiaurės Afrikos dalis / regionas
UNDP	Jungtinių Tautų vystymosi programa
VA	Veikslių aprašas – dokumentas, kuriame pateikiama visa susijusi informacija apie projektą ar programą
VK	Veiklos komitetas
VN	ES valstybės narės

## SANTRAUKA

- I. Nuo 2013 m. sausio mėn. Finansiniu reglamentu, kuriuo reglamentuojamas ES biudžetas, Europos Komisijai leidžiama kurti ir administruoti Europos Sąjungos patikos fondus išorės veiksams finansuoti. Šie fondai – tai kelių paramos teikėjų patikos fondai, skirti veiksams ekstremaliosiose situacijose, veiksams po ekstremaliųjų situacijų arba teminiams veiksams vykdyti.
- II. Europos Sąjungos skubiosios pagalbos patikos fondo stabilumui didinti ir pagrindinėms neteisėtos migracijos ir asmenų persikėlimo Afrikoje priežastims šalinti (ES patikos fondo Afrikai) tikslas – remti stabilumą ir padėti geriau valdyti migraciją šalinant pagrindines destabilizavimo, priverstinio gyventojų perkėlimo ir neteisėtos migracijos priežastis. Steigti šį fondą susitarta 2015 m. lapkričio mėn. vykusiame Valetos aukščiausiojo lygio susitikime migracijos klausimais. Šio fondo lėšomis remiama veikla 26-iose trijų Afrikos regionų (jie dar vadinami dalimis) – Sahelio ir Čado ežero baseino, Somalio pusiasalio ir Šiaurės Afrikos – šalyse.
- III. Tikrinome, ar ES patikos fondas Afrikai tinkamai sukurtas ir ar jis tinkamai įgyvendinamas. Darome išvadą, kad ES patikos fondas Afrikai yra lanksti priemonė, tačiau turint omeny kylančius naujus uždavinius, jos koncepcija turėjo būti tikslingesnė. Palyginti su tradicinėmis priemonėmis, ES patikos fondas Afrikai greičiau pradėdavo vykdyti projektus. Apskritai jam pavyko paspartinti sutarčių pasirašymą ir išankstinių mokėjimų atlikimą. Tačiau įgyvendinant projektus susiduriama su panašiais uždaviniais kaip ir taikant tradicines priemones, o dėl to vėluojama juos įgyvendinti.
- IV. Nustatėme, kad ES patikos fondo Afrikai tikslai yra bendro pobūdžio. Dėl to esama galimybės lanksčiai pritaikyti paramą atsižvelgiant į įvairias kintančias aplinkybes, bet tai mažiau naudinga, kai reikia imtis veiksų trijose Afrikos dalyse ir įvertinti poveikį. Komisija neatliko išsamios poreikių, kurie turėtų būti tenkinami patikos fondo lėšomis, bei turimų priemonių analizės ir jų kiekybiškai neįvertino. Taip pat nustatėme, kad trijų Afrikos dalių programų vadovams buvo pateiktos nepakankamai tikslios strateginės gairės ir kad lig šiol paramos teikėjų išteklių ir pajėgumai nėra veiksmingai sutelkiami.

V. Kalbant apie įgyvendinimą, nustatėme, kad atskiroms Afrikos dalims buvo taikomos nevienodos projektų atrankos procedūros ir kad projektų pasiūlymų vertinimo kriterijai buvo nepakankamai aiškūs arba dokumentuoti. Be to, ne visada buvo tinkamai paaiškintas projektų finansavimo ES patikos fondo Afrikai lėšomis lyginamasis pranašumas.

VI. ES patikos fondas Afrikai yra patvirtinęs bendrą stebėjimo sistemą, tačiau ji dar neveikia ir trijose Afrikos dalyse yra taikomos skirtingos veiklos rezultatų stebėjimo sistemos. Nustatėme, kad neretai projektų tikslai nebuvo konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs ir su laiko nuoroda (angl. SMART), o taikyti projektų veiklos rezultatų vertinimo rodikliai nustatyti neatsižvelgiant į pradinę būklę. Audito metu projektų ankstyvasis įgyvendinimo etapas dar nebuvo užbaigtas, bet jau buvo matyti pirmieji išdirbiai.

VII. ES patikos fondas Afrikai prisidėjo prie pastangų sumažinti neteisėtų migrantų, persikeliančių iš Afrikos į Europą, skaičių, tačiau šis indėlis negali būti tiksliai išmatuotas.

VIII. Remdamiesi audito išvadomis pateikiame keletą rekomendacijų. Atsižvelgiant į tai, kad ES patikos fondo Afrikai veiklą numatyta užbaigti 2020 m., šias rekomendacijas reikėtų įgyvendinti kuo greičiau. Komisija turėtų:

- pagerinti ES patikos fondas Afrikai tikslų kokybę;
- peržiūrėti projektų atrankos procedūrą;
- imtis priemonių įgyvendinimui paspartinti;
- pagerinti ES patikos fondo Afrikai stebėjimą.

## **IVADAS**

### ***Apie ES patikos fondus***

1. Patikos fondai (PF) – tai konkrečiu vystymosi tikslu įsteigti fondai, kuriems finansinius įnašus teikia vienas ar daugiau paramos teikėjų ir kuriuos paprastai administruoja tarptautinė organizacija, kaip antai Pasaulio bankas arba Jungtinės Tautos. Nuo praeito amžiaus paskutinio dešimtmečio patikos fondai vis dažniau naudojami kaip tarptautinio bendradarbiavimo finansavimo priemonė. Jie dažnai įsteigiami reaguojant į krizes, kaip antai gaivalines nelaimes arba konfliktus.
2. Nuo 2013 m. Finansiniu reglamentu Komisijai leidžiama kurti Europos Sąjungos patikos fondus (ES patikos fondus)<sup>1</sup>. ES patikos fondų lėšas sudaro iš ES biudžeto arba Europos plėtros fondo (EPF) skiriamos lėšos, taip pat vieno ar daugiau kitų paramos teikėjų, įskaitant valstybes nares ir ES nepriklausančias paramą teikiančias šalis, įnašai. ES patikos fondus, skirtus veiksams ekstremaliosiose situacijose arba veiksams po ekstremaliųjų situacijų vykdyti, gali tiesiogiai įgyvendinti Komisija arba jie gali būti įgyvendinami netiesiogiai – biudžeto įgyvendinimo užduotis atlikti patikint konkrečioms subjektams<sup>2</sup>.

### ***ES patikos fondas Afrikai***

3. 2014 m. labai stipriai išaugo į Europą per jos pietines sienas bandančių patekti migrantų skaičius – šį reiškinį paskatino padėties Sirijoje, Irake, Libijoje, Eritrėjoje ir Afganistane, taip

---

<sup>1</sup> Finansinio reglamento (2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 (OL L 298, 2012 10 26, p. 1) 187 straipsnyje suteikiamas teisinis pagrindas įsteigti ES patikos fondus išorės veiksams finansuoti. 2018 m. Finansiniame reglamente (2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES, bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (OL L 193, 2018 7 30, p. 1), kuris įsigaliojo 2018 m. rugpjūčio 2 d., tai numatyta 234 straipsnyje.

<sup>2</sup> 2012 m. Finansinio reglamento 58 straipsnio 1 dalies c punktas, dabar 2018 m. Finansinio reglamento 62 straipsnio 1 dalies c punktas.

pat Sahelio ir Čado ežero regionuose nestabilumas. Daug migrantų iš įvairių Afrikos regionų žuvo, kai plaukdami per Viduržemio jūrą bandė pasiekti Europą. Šie regionai tapo ES išorės migracijos politikos dėmesio centru, visų pirma nuo 2016 m., kai po ES ir Turkijos susitarimo sudarymo buvo uždarytas vadinamasis Balkanų maršrutas.

4. 2015 m. balandžio mėn. Europos Vadovų Taryba nusprendė reaguoti į šią krizę ir sušaukė tarptautinį aukščiausiojo lygio susitikimą siekdama migracijos klausimus aptarti su Afrikos valstybių ir kitų pagrindinių šalių vadovais. Šis aukščiausiojo lygio susitikimas įvyko 2015 m. lapkričio 11–12 d. Valetuje (Malta). Šio susitikimo rezultatas – bendra deklaracija ir veiksmų, susijusių su 5 prioritetinėmis sritimis ir 16 prioritetinių iniciatyvų, planas. Be to, 2015 m. lapkričio 12 d. 25 ES valstybės narės, Norvegija, Šveicarija ir Europos Komisija pasirašė steigiamąjį susitarimą<sup>3</sup>, kuriuo oficialiai įsteigiamas ES skubiosios pagalbos patikos fondas stabilumui didinti ir pagrindinėms neteisėtoms migracijos ir asmenų persikėlimo Afrikoje priežastims šalinti (ES patikos fondas Afrikai), ir jo įgyvendinimo strategiją.

5. ES patikos fondas Afrikai – trečiasis iš keturių PF<sup>4</sup>, kuriuos lig šiol valdo Europos Komisija (toliau – Komisija). Šio fondo lėšomis remiama veikla 26-iose trijų Afrikos regionų (administraciniais tikslais jie dar vadinami dalimis) – Sahelio ir Čado ežero baseino (SČE), Somalio pusiasalio (SP) ir Šiaurės Afrikos (ŠA) – šalyse<sup>5</sup>. ES patikos fondo lėšomis remiamos šalys pavaizduotos **1 paveiksle**.

---

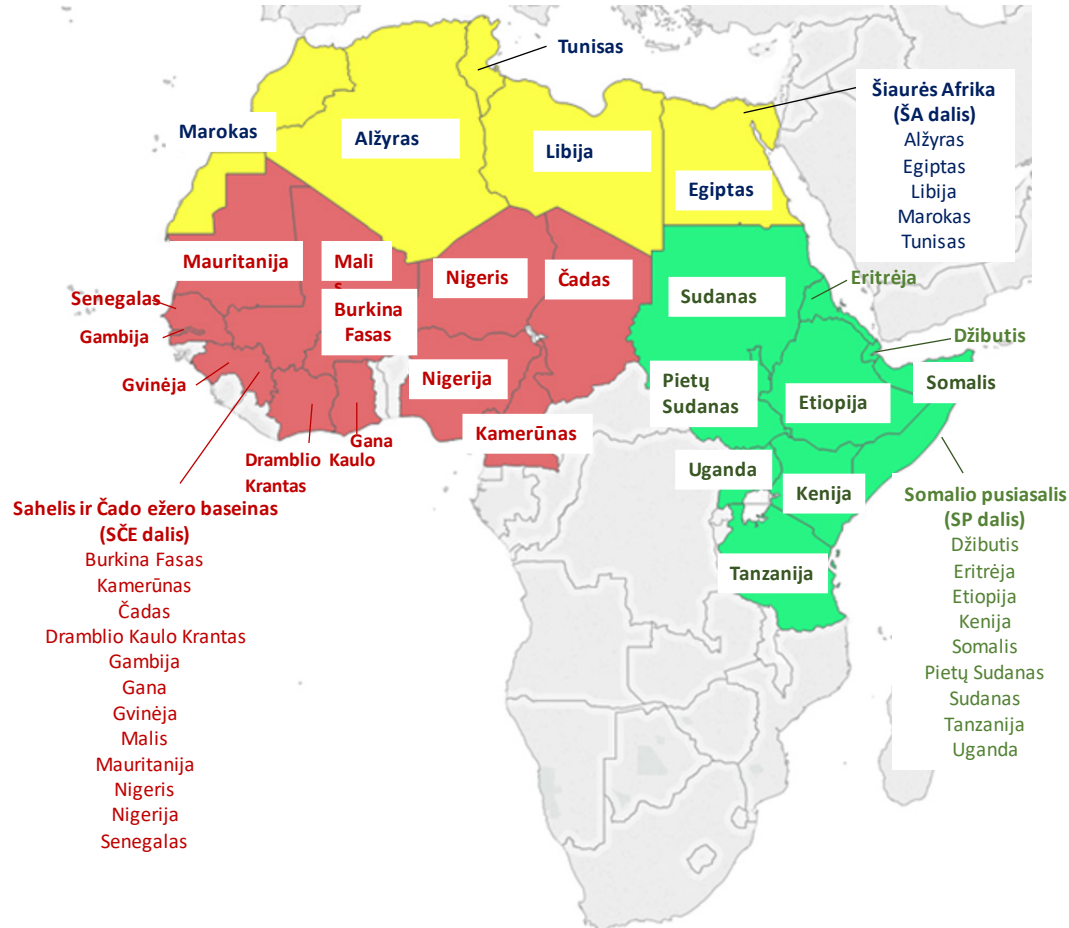
<sup>3</sup> Steigiamasis susitarimas – tai Europos Komisijos, ES valstybių narių ir kitų paramos teikėjų sudarytas dokumentas.

<sup>4</sup> Kiti fondai yra šie: a) PF „Bêkou“ Centrinės Afrikos Respublikai, 2014 m. liepos mėn. įsteigtas siekiant padėti šiai šaliai išeiti iš krizės ir remti jos atstatymo veiklą; b) PF „Madad“, 2014 m. gruodžio mėn. įsteigtas reaguojant į krizę Sirijoje; c) PF Kolumbijai, 2016 m. įsteigtas siekiant remti po konflikto įgyvendinamą procesą.

<sup>5</sup> Iš pradžių ES patikos fondo Afrikai lėšomis buvo remiamos 23 šalys. PF valdyba antrajame posėdyje, vykusiam 2016 m. gruodžio 13 d., nusprendė įtraukti Gana, Gvinėją ir Dramblio Kaulo Krantą.

## 1 paveikslas. ES patikos fondo Afrikai lėšomis remiamos šalys

*(Tai, kad šiame žemėlapyje parodytos ribos ir pavadinimai bei panaudoti ženklai, nereiškia, kad juos yra oficialiai patvirtinusi ar pripažinusi Europos Sąjunga)*



Šaltinis – Europos Komisija, „ES patikos fondo Afrikai 2017 m. metinė ataskaita“.

6. ES patikos fondo Afrikai steigiamuoju susitarimu nustatyti valdymo organai:
  - a) patikos fondo valdyba, kuriai pirmininkauja Komisija (DEVCO GD) ir kuriai talkina Europos išorės veiksmų tarnyba (EIVT) ir kitos Komisijos tarnybos. Valdybą sudaro paramos teikėjų (ES valstybių narių ir kitų šalių – jos prisidėjo ne mažiau kaip 3 milijonais eurų) ir Komisijos, veikiančios Europos Sąjungos vardu, atstovai. Kol kas nė viena Afrikos šalis nėra nusprendusi dalyvauti ES patikos fondo Afrikai veikloje kaip visateisė (įskaitant teisę balsuoti) narė. Minimalaus įnašo nesumokėję paramos teikėjai dalyvauja stebėtojo

teisėmis<sup>6</sup> (žr. ***I priedą***). Prireikus atitinkamų šalių ir jų regioninių organizacijų atstovai taip pat gali būti kviečiami dalyvauti kaip stebėtojai. Nuo 2017 m. Europos Parlamentui suteiktas stebėtojo vaidmuo. Patikos fondo valdyba rengia strategines lėšų naudojimo gaires;

- b) kiekvienos Afrikos dalies veiklos komitetas (VK). VK užduotis – tikrinti ir tvirtinti PF finansuojamus veiksmus. VK sudaro Komisijos<sup>7</sup> atstovai ir EIVT atstovai, taip pat paramos teikėjų (ES valstybių narių ir kitų šalių – jų įnašai siekia ne mažiau kaip 3 milijonus eurų) atstovai. Minimalaus įnašo nesumokėję paramos teikėjai, įnašų nemokančios ES valstybės narės, susijusios šalys ir jų regioninės organizacijos patikos fondo valdybos posėdžiuose gali dalyvauti stebėtojo teisėmis; Europos Parlamento atstovai veiklos komiteto posėdžiuose neturi stebėtojo statuso.
- c) patikos fondo valdymą užtikrina Komisija (patikėtinis), ji atlieka patikos fondo valdybos ir veiklos komitetų sekretoriato funkcijas. Komisija atsakinga už patikos fondo lėšomis finansuojamų veiksmų įgyvendinimą ir, laikydamasi darbo tvarkos taisyklių, savo darbuotojams (PF valdytojams) skiria valdymo užduotis (žr. ***II priedą***).

7. Numatoma, kad ES patikos fondas Afrikai veiks nuo 2015 m. iki 2020 m. pabaigos. 2018 m. rugpjūčio mėn. įnašų į ES patikos fondą Afrikai suma siekė 4,09 milijardo eurų. Didžiąją dalį lėšų (3,6 milijardo eurų, t. y. 89 % visų įnašų) sudarė iš EPF ir ES biudžeto pervestos lėšos. ES valstybių narių, Norvegijos ir Šveicarijos įnašai siekė 439 milijonus eurų (11 %). ***2 paveiksle*** matyti įnašų į visus ES patikos fondus sumos.

---

<sup>6</sup> Įnašų į ES patikos fondą Afrikai nemokėjusios ES valstybės narės taip pat gali dalyvauti stebėtojo teisėmis.

<sup>7</sup> DEVCO GD (šis GD pirmininkauja SČE VK ir SP VK), NEAR GD (šis GD pirmininkauja ŠA VK), ECHO GD, HOME GD darbuotojai, taip pat už užsienio politikos priemonę atsakingi darbuotojai.

## 2 paveikslas. ES valstybių narių ir kitų paramos teikėjų įnašai į ES patikos fondus (2018 m. rugpjūčio 31 d. duomenys)

ES patikos fondai			
Pavadinimas	Iš viso įnašų (milijonais eurų)	VN ir kitų paramos teikėjų įnašai (milijonais eurų)	Visų įnašų procentinė dalis, kurią sudaro VN ir kitų paramos teikėjų įnašai
ES patikos fondas Afrikai	4 092	439	11 %
ES patikos fondas „Bėkou“	240	66	27 %
ES patikos fondas Kolumbijai	96	23	24 %
ES patikos fondas „Madad“	1 571	152	10 %

Šaltinis – ES patikos fondų daugiamečio įgyvendinimo mėnesinė ataskaita (2018 m. rugpjūčio 31 d. duomenys), Europos Komisija, Biudžeto GD. Visi skaičiai suapvalinti.

8. 2015 m. pabaigoje įsteigus ES patikos fondą Afrikai, šio fondo lėšos sudarė 1,5 % visos oficialios paramos vystymuisi, skirtos šalims, kurių veikla remiama šio fondo lėšomis.
9. Dėl nevienodo ekstremaliųjų situacijų pobūdžio ir sudėtingų vietos aplinkybių ES patikos fondo Afrikai lėšomis yra remiama įvairi veikla – nuo pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju iki paramos vystymuisi teikimo.

### **AUDITO APIMTIS IR METODAS**

10. Atlikdami veiksmingumo auditą tikrinome, ar ES patikos fondas Afrikai tinkamai sukurtas ir ar jis tinkamai įgyvendinamas. Auditas apėmė laikotarpį nuo fondo įsteigimo 2015 m. pabaigoje iki 2018 m. vasario mėn. pabaigos. Pirmojoje šios ataskaitos dalyje nagrinėjama ES patikos fondo Afrikai struktūra (jo tikslai, Komisijos atliekama poreikių analizė ir finansavimas). Antrojoje dalyje nagrinėjami konkretūs ES paramos fondo Afrikai įgyvendinimo aspektai (projektų atrankos procedūros, stebėjimo sistema ir įgyvendinant audituotus projektus gauti išdirbiai).

11. Auditą atlikome 2017 m. lapkričio mėn. – 2018 m. kovo mėn. Mūsų darbas apėmė pagrindžiančių dokumentų, kaip antai programavimo dokumentų, pažangos, stebėjimo ir projektų vertinimo ataskaitų, taip pat su patikos fondų įgyvendinamais mechanizmais susijusių dokumentų peržiūrą tarptautinėse organizacijose (JT ir Pasaulio banke). Surengėme

keletą vizitų vietoje Nigeryje ir ES delegacijoje Libijoje<sup>8</sup>. Apklausėme DEVCO GD, EIVT, NEAR ir ECHO GD darbuotojus, atsakingus už ES patikos fondo Afrikai darbą, taip pat ES specialųjį įgaliotinį Sahelyje, ES delegacijų (ESD) Nigeryje ir Libijoje darbuotojus, keleto paramos ES patikos fondui Afrikai teikėjų<sup>9</sup> ir Afrikos šalių institucijų atstovus. Atsižvelgėme į savo ankstesnį susijusį audito darbą ir į Komisijos Vidaus audito tarnybos atliktą audito darbą.

12. Šalys, kuriose lankytasi, atrinktos iš dviejų Afrikos dalių – SČE ir ŠA. Lig šiol daugiausia ES patikos fondo Afrikai lėšų išleista šiose Afrikos dalyse. Šiose Afrikos dalyse daugiausia lėšų skiriama Nigeriui ir Libijai. Patikrinome 20 šiose dviejose šalyse tebevykdomų projektų. Nigeryje susitikome su septynių iš devynių tebevykdomų projektų atstovais, tačiau Libijoje to padaryti nebuvo galimybės dėl susiklosčiusios nesaugios padėties vietoje. Projektai buvo nagrinėjami siekiant pagrįsti mūsų atliktą ES patikos fondo Afrikai struktūros ir esamo įgyvendinimo vertinimą. Šioje ataskaitoje naudojame skaitmenines projektų nuorodas (jos pateiktos **III priede**).

13. Kadangi šis fondas yra didžiausias ES patikos fondas, auditą pradėjome 2018 m., kad jo rezultatus būtų galima įtraukti į PF laikotarpio vidurio vertinimo, kurį atliks Komisija, išvadas.

## **PASTABOS**

***ES patikos fondas Afrikai yra lanksti priemonė, tačiau turint omeny kylančius naujus uždavinius, jos koncepcija turėjo būti tikslingesnė***

14. Šioje dalyje tikrinome, kaip Komisija ir valstybės narės kūrė ES patikos fondą Afrikai. Vertinome patikos fondo strateginius ir veiklos tikslus, taip pat poreikių analizę, kuria grindžiami šio fondo intervenciniai veiksmai. Be to, tikrinome, kokį požiūrį taikė Komisija

---

<sup>8</sup> Dėl 2014 m. pabaigoje prasidėjusių ginkluotų karo veiksmų ES delegacija iš Libijos perkelta į Tunisą.

<sup>9</sup> Visoms ES patikos fondo Afrikai veikloje dalyvaujančioms šalims buvo išsiųstas klausimynas (atsakymus pateikė 21 iš 28 šalių). Surengti atskiri pokalbiai su valstybių narių, kurios daugiausiai prisideda prie PF (Vokietijos ir Italijos), taip pat valstybių narių, įgyvendinančių projektų Nigeryje ir Libijoje (Prancūzijos ir Liuksemburgo) bei kitų atrinktų valstybių narių (pavyzdžiui, Belgijos, Portugalijos ir Švedijos) atstovais.

sutelkdama regione veiklą vykdančių paramos teikėjų pajėgumus<sup>10</sup> ir ar buvo nustatyta įgytos patirties pritaikymo priemonė ir rizikos valdymo sistema.

**ES patikos fondas – lanksti priemonė, tačiau jo tikslai pernelyg bendro pobūdžio, kad būtų galima efektyviai įgyvendinti veiksmus ir įvertinti poveikį**

15. Komisija patikos fondą įsteigė netrukus po 2015 m. lapkričio mėn. įvykusio Valetos aukščiausiojo lygio susitikimo, siekdama dviejų tikslų. Pirma, jis įsteigtas kaip ekstremaliosioms situacijoms skirta priemonė siekiant suvaldyti krizę Sahelio ir Čado ežero baseino, Somalio pusiasalio ir Šiaurės Afrikos regionuose. Antra, jo pagrindinis tikslas – „pašalinti pagrindines destabilizavimo, priverstinio gyventojų perkėlimo ir nelegalios migracijos priežastis, visų pirma propaguojant atsparumą, ekonomines ir lygias galimybes, saugumą ir vystymąsi bei sprendžiant žmogaus teisių pažeidimų klausimus“<sup>11</sup>.

16. Kadangi PF yra ekstremaliosioms situacijoms skirta priemonė, ES patikos fondo Afrikai tikslas – greitai, lanksčiai ir veiksmingai reaguoti<sup>12</sup> į ekstremaliąsias situacijas, dėl krizės susiklosčiusias trijuose Afrikos regionuose. Tačiau nėra aiškiai apibrėžtos kiekvieno regiono krizės, kurias siekiama suvaldyti (pavyzdžiui, kiekvienos krizės priežastys, poveikis stabilumui, sąsajos su kitomis krizėmis, numatoma trukmė, būtiniausi poreikiai ir numatomi išteklių, kurių reikia jiems patenkinti).

17. Dėl politinės būtinybės skubiai reaguoti į su migracija susijusią padėtį nuspręsta greitai įgyvendinti ES patikos fondo Afrikai remiamus projektus. Nustatyti šio fondo tikslai – kuo

---

<sup>10</sup> Steigiamojo susitarimo 18 konstatuojamoji dalis: „Patikos fondas savo tikslų sieks sutelkdamas išteklius ir pajėgumus, reikalingus tam, kad būtų galima išanalizuoti, numatyti ir įgyvendinti veiksmus, visų pirma regione veiklą vykdančių paramos teikėjų veiksmus. Tikslas – išnaudoti Komisijos ir ES valstybių narių priemonės ir žinias siekiant sukurti tvirtą Europos reagavimo mechanizmą <...>“.

<sup>11</sup> Susitarimo, kuriuo įsteigiamas ES patikos fondas Afrikai (Steigiamasis susitarimas) 2 straipsnis (Patikos fondo tikslai). Steigiamasis susitarimas – tai Europos Komisijos ir kitų fondo veikloje dalyvaujančių ES valstybių narių sudarytas dokumentas.

<sup>12</sup> 2015 m. spalio 20 d. Komisijos sprendimas C(2015) 7293 dėl ES pagalbos Afrikai patikos fondo įsteigimo.

bendresnio pobūdžio, kad daugumą veiksmų būtų galima laikyti tinkamais finansuoti. Suteikta galimybė naudojantis ES patikos fondo Afrikai lėšomis įgyvendinti visų rūšių vystymosi projektus (pavyzdžiui, maisto ir mitybos, saugumo, sveikatos, švietimo, aplinkos tvarumo ir pan. sričių projektus) ir taikyti visų rūšių įgyvendinimo metodus (netiesioginio valdymo, paramos biudžetui ir pan.) ir iš tiesų šia galimybe naudotasi. Taip buvo užtikrintas šios priemonės lankstumas, bet dėl to nebuvo parengta strategijos, kuri būtų tinkamai orientuota į konkrečias sritis siekiant užtikrinti poveikį. Nenustatyta aiškių uždavinių, kuriuos įgyvendinant būtų siekiama PF tikslų (nuo strateginių tikslų<sup>13</sup> iki konkretesnių regiono ar šalies lygmens arba teminių ir netgi konkrečioms prioritetiniams veiksams įgyvendinti skirtų tikslų), ir nėra galimybės šių tikslų įvertinti.

18. Patikos fondo valdyba turėtų pateikti PF vadovams strateginius prioritetus ir gaires. Tačiau pateikti prioritetai ir gairės taip pat buvo labai bendro pobūdžio ir nekonkretūs (žr. **1 langelį**).

**1 langelis. Patikos fondo valdybos pateiktų bendro pobūdžio gairių pavyzdžiai**

Vienoje iš 2016 m. gruodžio 13 d. vykusio antrojo patikos fondo valdybos posėdžio išvadų pirmininkas atkreipė dėmesį į tai, kad „ES patikos fondo Afrikai strateginė sistema yra plati ir pakankamai aiški, kad būtų galima toliau veiksmingai spręsti svarbiausius, t. y. su migracija, stabilumu ir plėtra susijusius, uždavinius. Tačiau Europos Komisija, atsižvelgdama į esamus 2017 m. skirtus išteklius ir į žinių bei įrodymų lygį, taip pat siekdama užtikrinti visišką sąveiką su kitomis ES priemonėmis (įskaitant Europos išorės investicijų planą) ir jų papildomumą, taikys griežtesnius veiklos komitetui siūlytinių veiksmų atrankos kriterijus“.

---

<sup>13</sup> Įskaitant šiuos tikslus: a) didesnes ekonomines ir užimtumo galimybes, b) bendruomenių atsparumo didinimą, c) geresnį migracijos valdymą kilmės, tranzito ir kelionės tikslo šalyse, d) geresnį valdymą ir konfliktų prevenciją.

2017 m. birželio 30 d. įvykusio trečiojo patikos fondo valdybos posėdžio išvadosse pirmininkas daro išvadą, kad reikia:

„– toliau daugiausia dėmesio skirti įgyvendinimui – paspartinant kartu su įgyvendinimo subjektais vykdomas operacijas;

– paskirstant lėšas pagal įvairius strateginius ES patikos fondo Afrikai tikslus ir Valetos veiksmų plano ramsčius toliau taikyti pusiausvyra grindžiamą metodą;

– taikyti integravimu ir koordinavimu grindžiamą metodą“.

19. Nors vietos padėtis nuolat kinta, strateginis orientacinis dokumentas<sup>14</sup>, kuriame apibrėžiama PF bendra strategija, nebuvo atnaujintas nuo 2015 m. lapkričio 12 d., taip pat nuo patvirtinimo 2016 m. neatnaujintos trims Afrikos dalims skirtos veiksmų programos<sup>15</sup>. Pavyzdžiui, iš pradžių buvo nuspręsta ŠA dalyje įgyvendinti tik projektus, susijusius su 3 strateginiu tikslu (geresnis migracijos valdymas kilmės, tranzito ir kelionės tikslo šalyse), tačiau dėl regione susiklosčiusios padėties prireikė įtraukti ir su kitais strateginiais tikslais susijusius projektus. Nors ŠA dalyje taikomas metodas buvo pritaikytas atsižvelgiant į praktines aplinkybes, strateginiai dokumentai nebuvo atnaujinti. Tai taip pat turėjo įtakos ataskaitų aiškumui ir nuoseklumui (žr. **53 dalį**).

**Komisija neatliko nei nuoseklios poreikių, nei turimų priemonių, kuriomis būtų galima juos patenkinti, analizės**

#### Poreikių kiekybinis nustatymas

20. Strateginiame orientaciniame dokumente teigiama, kad fondo intervenciniai veiksmai bus vykdomi taikant integruotą, įrodymais grindžiamą metodą. Dažniausiai mūsų tikrintuose dokumentuose buvo aprašytos tik aplinkybės ir kai kurie susiję poreikiai. Komisija pripažino, kad kiekybinė poreikių analizė nebuvo atlikta, taigi ir visos PF veiklos pradinė būklė

<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> Trims Afrikos dalims skirtų veiksmų programų patvirtinimo datos yra šios: SČE – 2016 02 15, SP – 2016 05 31, ŠA – 2016 12 16.

nenustatyta<sup>16</sup>. Taip pat nustatėme, kad neretai įgyvendinimo partnerių pagal atskirus projektus atliktose poreikių analizėse poreikiai nebuvo tinkamai kiekybiškai įvertinti. Dėl to Komisija turi mažiau galimybių įrodyti, kad yra nustatyti tinkami prioritetai ir, galiausiai, kad patvirtinti veiksmai yra tinkamiausi tiems prioritetams įgyvendinti. Atsižvelgiant į uždavinius ir turimą biudžetą (2017 m. pabaigoje – 3,3 milijardo eurų), galimybė įvertinti veiklos rezultatus yra svarbus atskaitomybės aspektas.

21. Komisija neįvertino viso nustatytiems tikslams pasiekti reikalingų pinigų kiekio. Taigi ji nenustatė patikos fondui finansuoti reikalingos kritinės masės. 2018 m. kovo 14 d. Komisija dėl ES patikos fondo Afrikai paskelbė, kad numatytiems svarbiems darbams atlikti šiuo metu dar trūksta daugiau negu 1 milijardo eurų. Ši suma – tai apskaičiuota lėšų, kurių reikia rengiamiems projektams finansuoti, suma, o ne PF tikslams įgyvendinti reikalingų lėšų suma.

#### Sutelkti paramos teikėjų pajėgumus ir įgytą patirtį

22. Strateginiame orientaciniame dokumente teigiama, kad vienas iš principų, kuriais grindžiami PF intervenciniai veiksmai, – tai tvirti moksliniai tyrimai ir analizė, būtini tam, kad būtų galima suprasti esamas aplinkybes ir užtikrinti teigiamą intervencinių veiksmų poveikį. Kad tai būtų pasiekta, ES patikos fondas Afrikai turėtų „remtis mokslinių tyrimų infrastruktūra, sutelkti geriausius esamus mokslinių tyrimų srities partnerius, gilinti žinias apie sudėtingas pagrindines nestabilumo, nesaugumo, neteisėtos migracijos ir priverstinio gyventojų perkėlimo priežastis, šių priežasčių atsiradimą lemiančius bei pagrindinius jų buvimo veiksnius ir visa tai geriau suprasti“. Audito metu tik SP dalyje buvo sukurta veikianti Mokslinių tyrimų ir įrodymų priemonė (MTJP) – ji sukurta 2016 m. gegužės mėn. Kalbant apie SČE ir ŠA dalis, derybas dėl tarpregioninių mokslinių tyrimų sutarčių finansavimo Komisija pradėjo 2018 m. vasario mėn. – iki šios datos dauguma lėšų jau buvo patvirtintos.

23. Kadangi nė vienas paramos teikėjas nebūtų pajėgus vienas išspręsti uždavinių, kylančių 26-iose šalyse, kurios remiamos ES patikos fondo Afrikai lėšomis, Steigiamojo susitarimo

---

<sup>16</sup> Iš esmės pradinė būklė – tai aiškiai nustatytas atskaitos taškas, nuo kurio pradedamas įgyvendinimas ir kuriuo remiantis vertinama pažanga.

konstatuojamosiose dalyse pabrėžiama, kad PF tikslų bus siekiama sutelkiant išteklius ir pajėgumus, visų pirma įvairių regione veiklą vykdančių paramos teikėjų išteklius ir pajėgumus<sup>17</sup>. Siekiant suformuoti veiksmingą išteklių ir pajėgumų sutelkimo metodą, būtina parengti išsamų kiekvieno paramos teikėjo patirties ir gebėjimų aprašą siekiant juos optimaliai ir sistemingai panaudoti. Tačiau nustatėme, kad šis aprašas yra parengtas tik dėl SP dalies<sup>18</sup>.

24. Taip pat nustatėme, kad vykdant visą ES patikos fondo Afrikai veiklą netaikomas joks dalijimosi įgyta patirtimi<sup>19</sup> mechanizmas. Nesant šio mechanizmo nėra galimybės nuosekliai rinkti geriausios patirties pavyzdžių ir kurti būsimiems veiksams skirtų padarinių švelninimo priemonių. Nors veiksų apraše, kuriuo pagrindžiamas kiekvienas projekto pasiūlymas, yra įgytai patirčiai skirtas skirsnis, paprastai šiame dokumente pateikiamas tik ankstesnių projektų sąrašas arba aprašoma įgyvendinimo partnerio patirtis. Ši informacija gali būti svarbi kaip vienas iš atrankos kriterijų, taikytinų atrenkant įgyvendinimo partnerius, tačiau toks dokumentas nėra tinkamas įgytos patirties aprašas. Tik pavieniais atvejais radome pavyzdžių, kaip įgyta patirtimi būtų galima naudotis įgyvendinant naujus projektus.

#### Rizikos valdymo sistema

25. Dar vienas svarbus aspektas – tai, ar yra taikoma tinkama rizikos valdymo sistema<sup>20</sup>. Tačiau Steigiamajame susitarime ši valdymo priemonė neminima. Be to, PF veikloje

---

<sup>17</sup> Steigiamojo susitarimo 18 konstatuojamoji dalis.

<sup>18</sup> Pagal šios Afrikos dalies MTJP buvo atlikta literatūros apžvalga, kurioje įvertinta „mokslinių tyrimų, susijusių su migracija, priverstiniu gyventojų perkėlimu ir konfliktais Somalio pusiasalyje, būklė“, taip pat „apžvelgti subjektai, šiuo metu dalyvaujantys sprendžiant su migracija ir konfliktais šiame pusiasalyje susijusius uždavinius“.

<sup>19</sup> Paprastai terminas „įgyta patirtis“ suprantamas kaip pasirengimo, kūrimo ir įgyvendinimo veiklos stiprybių ir silpnybių, turinčių įtakos veiklos rezultatams, išdavoms ir poveikiui, vertinimo patirtimi grindžiamos išvados. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Vertinimo ir rezultatais grindžiamo valdymo srities pagrindinių terminų žodynas), EBPO, 2002.

<sup>20</sup> Finansiniame reglamente teigiama, kad „Sąjungos patikos fondų veikla <...> užtikrinama geresnė Sąjungos rizikos kontrolė“ (187 straipsnio 3 dalies b punktas).

dalyvaujančioms valstybėms narėms kyla tokia pati rizika (finansinė rizika, rizika reputacijai ir pan.), kokia kyla Komisijai. Per pirmąjį patikos fondo valdybos posėdį dvi valstybės narės aiškiai paprašė sukurti specialią rizikos vertinimo sistemą<sup>21</sup>. Tačiau kol kas Komisija teikia pirmumą DEVCO ir NEAR generalinių direktoratų taikomoms vidaus kontrolės sistemoms, o ne specialios ES patikos fondui Afrikai skirtos rizikos vertinimo sistemos kūrimui. Priešingai, kalbant apie JT ir Pasaulio banko valdomus patikos fondus, laikoma, kad geroji praktika yra taikyti specialią rizikos vertinimo sistemą.

### ***ES patikos fondas Afrikai – greito poveikio priemonė, tačiau esama su įgyvendinimu susijusių trūkumų***

26. Šioje dalyje nagrinėjome ES patikos fondo Afrikai įgyvendinimo aspektus. Tikrinome projektų atrankos procedūras, veiklos komitetams pateiktą informaciją, veiksmų koordinavimą tarp Komisijos generalinių direktoratų ir Afrikos dalyse, papildomumą su kitomis ES priemonėmis ir procedūrų spartą. Be to, tikrinome, kaip vykdomas ES patikos fondo Afrikai lėšomis remiamų tebevykdomų projektų stebėjimas, taip pat šių projektų išdirbius.

### **Projektų atranka vyksta sparčiai, tačiau nevysiškai nuosekliai ir aiškiai**

#### Trijų Afrikos dalių projektų atranka

27. Kalbant apie projektų atranką, ŠA ir SČE regionuose projektų pasiūlymai atrenkami iš pasiūlymų, kuriuos pateikia potencialūs įgyvendinimo partneriai, pasikonsultavus su įvairiomis suinteresuotosiomis šalimis. Jei pasiūlymas atitinka Afrikos dalies prioritetus, PF valdytojas (konsultuodamasis su ES delegacijomis) parengia veiksmų aprašą. Veiksmų aprašas teikiamas VK tvirtinti. Pagal šį metodą PF valdytojai daugiausia remiasi įgyvendinimo partnerių parengta prie projekto pasiūlymo pridedama poreikių analize.

---

<sup>21</sup> Per 2018 m. balandžio mėn. įvykusį ketvirtąjį patikos fondo valdybos posėdį dar dvi šalys paminėjo, jog „reikėtų apsvarstyti įgyvendinant projektus kylančios rizikos stebėjimo klausimą bei toliau gerinti stebėjimą ir vertinimą“.

28. SP dalyje taikomas principu „iš viršaus į apačią“ grindžiamas metodas, pagal kurį PF valdytojas, konsultuodamasis su ES delegacijomis ir remdamasis MTJP (žr. **22 dalį**) kokybine analize bei Afrikos šalyse vyriausybės lygmeniu vykstančiomis derybomis, išanalizuoja konkrečius poreikius. Remiantis poreikių analize ir konsultacijomis parengiamas veikslių aprašas (jame, be kita ko, nurodomi potencialūs įgyvendinimo partneriai) ir jis teikiamas VK tvirtinti. Taikant šį metodą atsiranda galimybė daugiau dėmesio sutelkti į PF nustatytus prioritetus, taip pat – į nustatytus poreikius.

29. ŠA ir SP dalyse nėra parengta dokumentais nustatytų kriterijų, taikytinų atrenkant projektų pasiūlymus. Tačiau, Komisijos teigimu, šiose Afrikos dalyse atsižvelgiama į kiekvieno pasiūlymo svarbą įgyvendinant regiono ar nacionalinę strategiją, taip pat į konkrečią potencialių įgyvendinimo partnerių patirtį bei dalyvavimą vietos veikloje. Tik į SČE dalies veikslių programą yra įtraukti veikslių atrankos kriterijai<sup>22</sup>. Tačiau nenustatėme, kad būtų atliktas bent vienas šiais kriterijais pagrįstas dokumentuotas projektų pasiūlymų vertinimas. Taigi negalėjome įvertinti, ar atrinkti projektai ir buvo patys svarbiausi. Nemažai valstybių narių apgailestavo, kad nėra aiškių projektų atrankos kriterijų<sup>23</sup>.

#### Veiklos komitetams teikiama informacija

30. Įprastinių ES taikomų įgyvendinimo mechanizmų ir ES patikos fondo Afrikai skirtumas tas, kad dėl šio fondo yra įsteigti konkretų vaidmenį atliekantys veiklos komitetai. Steigiamojo susitarimo 4 straipsnio 1 dalies b punkte teigiama, kad „veiklos komitetas yra visų pirma atsakingas už veikslių, finansuotinių ES patikos fondo Afrikai lėšomis, atranką“. Tačiau veiklos komitetai vertina tik pasiūlymus, dėl kurių yra parengiamas veikslių aprašas. Veiklos komitetams neteikiama informacija apie pasiūlymus, dėl kurių veikslių aprašai

---

<sup>22</sup> Šie kriterijai yra: a) tenkinti dvejopą sąlygą: užkirsti kelią neteisėtai migracijai ir priverstiniam asmenų perkėlimui bei sudaryti lengvesnes sąlygas geriau valdyti migraciją, arba padėti suformuoti visapusišką požiūrį į stabilumo, saugumo ir atsparumo užtikrinimą; b) laikytis kiekvienos finansinės priemonės, kuria naudojamos, teminės ir geografinės taikymo srities ir atitinkamų tų priemonių taikymo taisyklių, ypač oficialios paramos vystymuisi (OPV) teikimo taisyklių; c) laikytis veikslių programoje nurodytų konkrečių veiklos sričių; d) užtikrinti kitų regione įgyvendinamų ES ir valstybių narių veikslių papildomumą; e) gauti paramos gavėjo institucijų pritarimą.

<sup>23</sup> 2016 m. sausio 14 d. ir 2016 m. balandžio 18 d. SČE veiklos komiteto posėdžių protokolai.

neparengti, taip pat ir įgyvendinimo agentūros, kurių projektai neatrenkami, nėra sistemingai informuojamos apie atmetimo priežastis. Taip ribojamos galimybės pagerinti būsimų pasiūlymų kokybę.

31. Net jei veiklos komitetams neteikiama informacija apie visus gautus pasiūlymus, kartais šiems komitetams tenka nevienodas darbo krūvis, susijęs su projektų tvirtinimu. Pavyzdžiui, 2016 m. gruodžio 14 d. vykusiam SČE VK posėdyje buvo išplatinti 28 veikslių aprašai (674 puslapiai), o ŠA veiklos komitetui 2016 m. gruodžio 16 d. vykusiam posėdyje tereikėjo patvirtinti tris veikslių aprašus (62 puslapiai). Projektų dokumentai buvo išplatinti vėlai<sup>24</sup> (tik prieš vieną kalendorinę savaitę iki jų tvirtinimo dienos) ir dėl to valstybių narių ir Afrikos šalių atstovai turėjo nedaug laiko juos deramai patikrinti.

32. Steigiamajame susitarime teigiama<sup>25</sup>, kad jeigu, patvirtinus veikslių, būtina iš esmės pakeisti jo pobūdį arba tikslą, PF valdytojas turi iki įgyvendinimo pradžios pateikti veiklos komitetui tvirtinti pakeistą šio veiksmo aprašą. SP veiklos komitetui buvo pranešta apie projektų pakeitimus, o SČE veiklos komitetui informacijos apie projektų pakeitimus nepateikta<sup>26</sup>. Panašių atvejų, susijusių su ŠA dalimi, nenustatėme.

#### Koordinavimas ir papildomumas

33. Atrankos etapu labai svarbu, kad įvairūs Komisijos generaliniai direktoratai koordinuotų vykdomus veiksmus. Siekdama tai užtikrinti, Komisija sukūrė keletą vidaus mechanizmų ir parengė išsamių DEVCO ir NEAR GD, EIVT bei HOME ir ECHO GD darbo susitarimų. Šių

---

<sup>24</sup> VK darbo tvarkos taisyklių 7 straipsnyje teigiama, kad, jeigu įmanoma, posėdžio dokumentai turi būti pateikiami likus ne mažiau kaip 15 dienų iki posėdžio dienos. Pavyzdžiui, 2017 m. gruodžio mėn. vykusiam 5-ajame SP VK posėdžio protokole teigiama, jog „veiklos komitetui didelį susirūpinimą kelia tai, kad dokumentai posėdžiui yra išplatunami vėlai... Ateityje dokumentai turėtų būti pateikiami gerokai anksčiau (iki posėdžio likus trims savaitėms).“

<sup>25</sup> 6 straipsnio 6 dalies 5 punktas.

<sup>26</sup> 2016 m. sausio mėn. įvykusiam pirmajame VK posėdyje buvo patvirtintas Nigeriui skirtas 8 projektas. Parengiamuoju / derybų etapu valstybių narių agentūros pasiūlė pakeisti šio veiksmo tikslus. Tai lėmė, kad 2016 m. rugsėjo mėn. pasirašytas veiksmo aprašymas iš esmės skyrėsi nuo VK patvirtinto veiksmo aprašo. SČE VK apie šį pakeitimą nebuvo informuotas.

tarnybų atstovai (kaip Kokybės palaikymo grupės nariai) reguliariai dalyvauja vidaus kokybės peržiūros posėdžiuose, kad įvertintų projektus prieš juos teikiant tvirtinti. Nors dedama šių pastangų, koordinavimą būtų galima dar labiau pagerinti.

34. Afrikoje nustatytiems poreikiams būdinga tai, kad neretai jiems patenkinti būtina reagavimo priemonių imtis keliose Afrikos dalyse, pavyzdžiui, Sahelyje ir Šiaurės Afrikoje. VK darbo tvarkos taisyklių 3 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad prireikus VK nariai „susitinka bendrame posėdyje bendro intereso klausimams apsvarstyti“. Praktiškai dėl kiekvienos Afrikos dalies dažniausia yra rengiami atskiri VK posėdžiai ir lig šiol surengti tik du bendri VK posėdžiai<sup>27</sup>. 2017 m. birželio mėn. vykusiam trečiajame posėdyje patikos fondo valdyba nusprendė daugiau dėmesio skirti kelioms Afrikos dalims skirtų programų atrankai. Tačiau nors bendradarbiavimui tarp atskirų Afrikos dalių ir skirta daugiau dėmesio, patvirtintos tik keturios (iš 143) šio tipo programos<sup>28</sup>.

35. Atrenkant projektus, veiklos komitetams pakankamai informacijos reikia turėti ir tam, kad jie galėtų įvertinti PF veiksmo papildomumą, t. y. patikrinti, ar tuo veiksmu nedubliuojamos kitos ES priemonės, bei numatyti galimą sąveiką. Siekiant užtikrinti, kad ES patikos fondo Afrikai veiksmais būtų papildomi pagal kitas ES priemones vykdomi veiksmai, strateginiame orientaciniame dokumente yra nustatyta papildomų reikalavimų. Vienas iš šių reikalavimų – finansuoti tik veiklą, kuri nėra įtraukta į nacionalinę arba regiono orientacinę programą. Tačiau nustatėme du SP dalies projektus (jie neįtraukti į mūsų imtį), kurie iš pradžių buvo įtraukti į regiono orientacinę programą, o po lėšų pervedimo juos perėmė PF.

36. Nors Komisija įdėjo koordinavimo pastangų, nustatėme ir tokių pavyzdžių, kai ES patikos fondas Afrikai atrinko projektų, kuriais tenkinami panašūs poreikiai, kaip ir tenkinami kita ES

---

<sup>27</sup> Šie posėdžiai buvo surengti 2015 m. gruodžio 16 d. ir 2018 m. vasario 26 d.

<sup>28</sup> Dvi iš šių programų – Mokslinių tyrimų ir įrodymų priemonė ir Techninio bendradarbiavimo priemonė.

finansuojama veikla, ir dėl to kyla rizika, kad gali būti dubliuojama kitų rūšių ES parama<sup>29</sup>. Komisija nepagrindė, kodėl šie projektai yra finansuojami ES patikos fondo Afrikai lėšomis, o ne pagal kitas priemones<sup>30</sup>. **2 langelyje** pateikiama projektų, kuriais, nepaisant veiksmų koordinavimo, tenkinami panašūs poreikiai, pavyzdžių.

## **2 langelis. Projektų, kuriais tenkinami panašūs poreikiai, pavyzdžiai**

### Pagalba ekstremaliosios situacijos atveju

Siekiant užtikrinti ES patikos fondo Afrikai ir ECHO GD veiksmų koordinavimą, yra sudaryti darbo susitarimai. Kokybės palaikymo grupės posėdyje klausimais, susijusiais su perkeltųjų asmenų apsaugos ir atsparumo didinimu Libijoje (17 projektas), ECHO GD perspėjo, kad yra „siūloma įprastinė civilinės saugos ir humanitarinės pagalbos intervencijos priemonė, kuria, jeigu ji bus finansuojama, bus visiškai dubliuojamos esamos iniciatyvos“. Nors šios pastabos buvo pateiktos, Komisija veiksmo apraše, kuris buvo pateiktas veiklos komitetui tvirtinti, nepaaiškino, kodėl šis projektas turėtų būti finansuojamas ES patikos fondo Afrikai lėšomis.

### Priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos

Nustatėme, kad du projektai (vienas iš jų finansuotas pagal IcSP, kitas – ES patikos fondo Afrikai lėšomis) yra skirti migrantų iš Libijos humanitarinei repatriacijai į kilmės šalį. Abiem šiais projektais remiama veikla bendruomenės stabilizavimo srityje ir abu jie skirti tam pačiam įgyvendinimo partneriui, o jų įgyvendinimo laikotarpis iš dalies sutampa. Dar abu projektai apima tam tikrą veiklą, kaip antai reabilitacijos darbą ir socialinės sanglaudos skatinimą, ir yra įgyvendinami tuose pačiuose miestuose – Sabhoje ir Katrūne.

<sup>29</sup> Finansinio reglamento 187 straipsnio 3 dalies b punkte teigiama, kad ES patikos fondai „neturėtų būti įkuriami, jei jų veikla be papildomos naudos sutampa su kitų egzistuojančių finansavimo kanalų ar panašių instrumentų taikymu“.

<sup>30</sup> Šis reikalavimas nustatytas strateginio orientacinio dokumento 2 skirsnyje, skirtame papildomumo aspektui (p. 11): „patikos fondo veiksmais bus šalinamos spragos geografiniu ir teminiu požiūriu, kurios dar nešalinamos kitomis priemonėmis arba kurių nešalina kiti vystymo partneriai (įskaitant ES valstybes nares). Ši informacija turi būti nurodyta dėl kiekvieno tvirtinamo projekto <...>“.

37. Be to, Komisija neseniai parengė Išorės investicijų planą (IIP), kurio tikslas – „šalinti konkrečias esmines socialines ir ekonomines migracijos priežastis ir skatinti tvarią migrantų, grįžtančių į savo kilmės šalis, reintegraciją ir stiprinti tranzito bei priimančiąsias bendruomenes“<sup>31</sup>. Patikos fondo valdyba pabrėžė, jog būtina „užtikrinti kitų priemonių, kaip antai būsimo IIP, derinimo mechanizmų ir pan., papildomumą“. Tačiau neradome dokumentų, kuriuose būtų aprašyta, kaip bus koordinuojami ES patikos fondo Afrikai veiksmai ir veiksmai, kurių bus imamasi pagal IIP, arba kuriuose būtų nurodytos priemonės, kurių imtasi siekiant užtikrinti kuo didesnę atrinktų veiksmų, kurie bus įgyvendinami pagal šias dvi priemones, papildomumą.

38. Iš pateiktų pavyzdžių matyti, kad ES patikos fondas Afrikai nebuvo pakankamai aiškiai atskyręs su šiuo fondu susijusio darbo nuo darbo, dirbamo pagal kitas priemones, taip pat darbo, atliekamo pagal kiekvieno iš generalinių direktoratų – DEVCO, NEAR ir ECHO – intervencines priemones. Komisija rengia Libijos sveikatos sektoriui skirtą intervencijos priemonių sąrašą, tačiau tai nėra įprastinė praktika dėl kitų šalių ir sektorių. Jei šį dokumentą būtų galima taikyti visiems sektoriams, būtų lengviau vykstant projektų atrankai įgyvendinti kokybės peržiūros procesą ir užtikrinti kuo didesnę vietoje įgyvendinamų veiksmų papildomumą.

#### Procedūrų sparta

39. Tikėtasi, kad sparti projektų atranka<sup>32</sup> – tai vienas iš būdų, kaip ES patikos fondo Afrikai veiksmams būtų galima kurti pridėtinę vertę. Dėl to Komisijai teko paspartinti procedūras ir greitai atrinkti finansuotinus projektus. Iš mūsų atliktos analizės matyti, kad ES patikos fondo Afrikai lėšomis finansuotinių projektų atranka iš tiesų vyko sparčiau, palyginti su projektų,

---

<sup>31</sup> 2017 m. rugsėjo 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/1601, kuriuo sukuriamas Europos darnaus vystymosi fondas (EDVF), EDVF garantija ir EDVF garantijų fondas, 3 straipsnis („Tikslas“).

<sup>32</sup> 2015 m. spalio 20 d. Komisijos sprendimo C(2015) 7293 10 konstatuojamojoje dalyje teigiama, kad „patikos fondas bus <...> ES valstybėms narėms prieinama greito poveikio ir lanksti priemonė, kuri padės skubiai pasiekti konkrečių rezultatų labai sudėtingomis ir sparčiai kintančiomis aplinkybėmis.“

finansuotinių pagal įprastas ES priemones<sup>33</sup>, atranka. PF užtikrino galimybę sparčiau užbaigti įvairius etapus ir sutrumpinti laiką nuo nustatymo ir formulavimo iki sutarties pasirašymo ir iki pirmojo mokėjimo (žr. **3 paveikslą**). Visos vykstant šiam auditui apklaustos šalys palankiai vertino tempą, kuriuo PF kūrė projektus, ir gyrė tai, kad fondas greitai pradėjo įgyvendinti priemones įvairiems neatidėliotiniams poreikiams patenkinti.

### 3 paveikslas. Orientacinis procedūrų spartos palyginimas

Etapas	Apibrėžtis	ES patikos fondas Afrikai, visos dalys (dienomis)	ES biudžetas ir EPF (dienomis)	Vidutinis sutaupyta laikas (dienomis)
1. Nustatymas / formulavimas	Vidutinis dienų nuo Kokybės palaikymo grupės sprendimo priėmimo iki patvirtinimo veiklos komitetuose arba EPF / VBP komitete skaičius	33	133	100
2. Sutarties sudarymas	Vidutinis dienų nuo patvirtinimo veiklos komitetuose arba EPF / EKP / VBP komitete ir sutarties pasirašymo skaičius	270	423	153
3. Pirmasis mokėjimas	Vidutinis dienų nuo sutarties pasirašymo iki leidimo atlikti pirmąjį mokėjimą skaičius	30	42	12

40. Vis dėlto reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad iš pradžių keletą ES patikos fondo Afrikai projektų buvo numatyta finansuoti pagal kitas ES priemones, o vėliau juos perėmė PF. Kai kuriais atvejais dėl to, kad buvo padidintas tempas, veiklos komitetams nebuvo suteikta pakankamai laiko pasiūlymams nuodugniai įvertinti prieš tvirtinant PF projektus (žr. **31 dalį**).

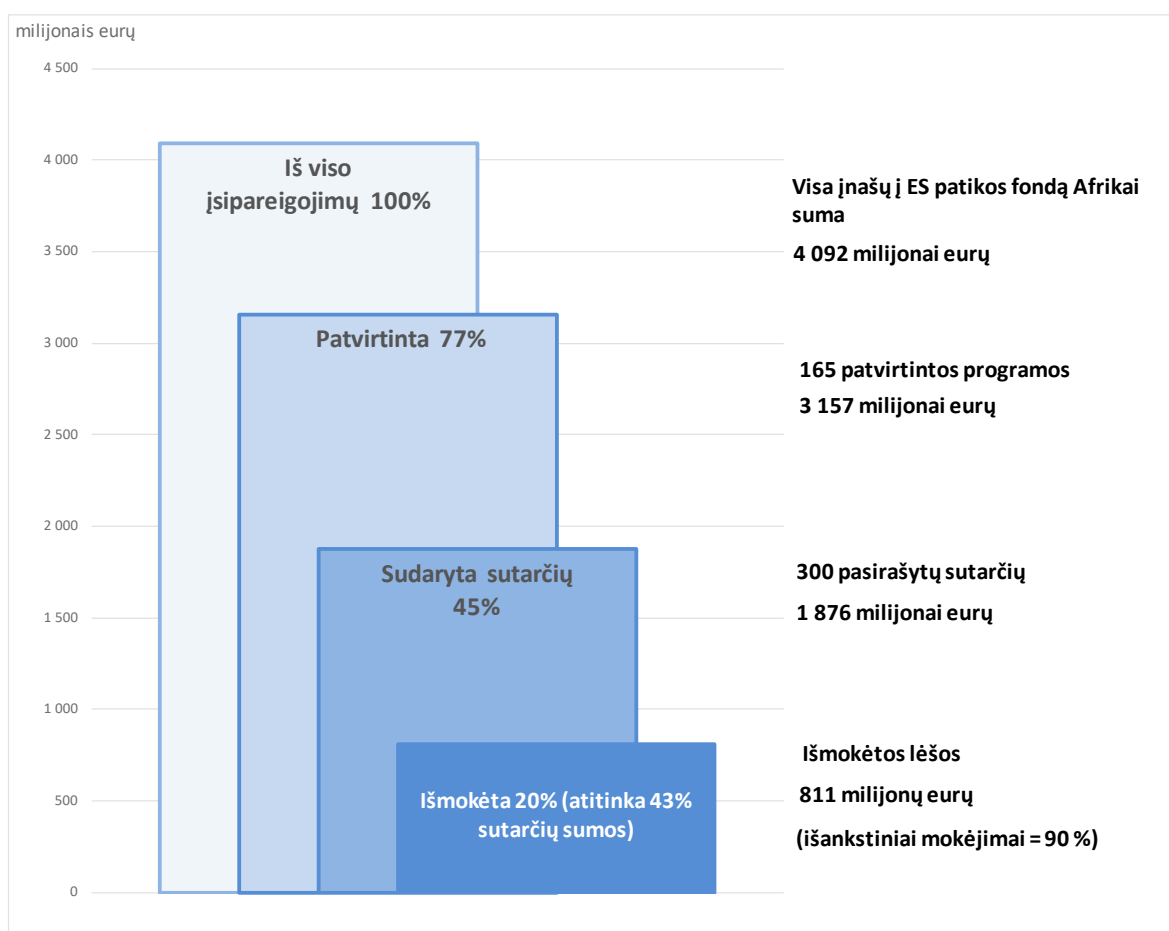
41. Kalbant apie sutartis, praėjus pusei gyvavimo laikotarpio ES patikos fondas Afrikai jau buvo pasirašęs sutarčių, kurių bendra vertė siekė 45 % visų esamų lėšų vertės (žr. **4 diagramą**). Nors apskritai ES patikos fondas Afrikai sėkmingai paspartino sutarčių pasirašymą<sup>34</sup>, šiuo požiūriu kitų esamų skubios paramos priemonių poveikis visgi pasiekiamas greičiau. Pavyzdžiui, taikant IcSP, pagal kurią intervenciniai veiksmai gali būti

<sup>33</sup> Vartodami sąvoką „įprastos vystymosi priemonės“ turime omenyje Europos plėtros fondą ir ES biudžeto lėšomis remiamas priemones, pagal kurias gali būti finansuojama veikla 26-iose Afrikos šalyse, kurios yra remiamos ES patikos fondo Afrikai lėšomis, konkrečiai – Europos kaimynystės priemonę ir vystomojo bendradarbiavimo priemonę.

<sup>34</sup> Tarp Komisijos veiksmų, kuriais siekta paspartinti sutarčių pasirašymą, yra šie: raštų išsiuntimas valstybėms narėms ir klausimų aptarimas su valstybių narių įgyvendinimo agentūromis Europos vystomojo bendradarbiavimo specialistų tinkle (tai yra koordinavimo platforma, kurios veikloje dalyvauja 15 VN įgyvendinimo agentūrų).

įgyvendinami panašiose srityse, kaip ir ES patikos fondo Afrikai veiksmai, esama galimybės taikyti išimtinės pagalbos priemones<sup>35</sup>. Komisijai priėmus sprendimą dėl finansavimo, 86 % visų su šiomis priemonėmis susijusių sutarčių pasirašomos per keturis mėnesius<sup>36</sup> (palyginti su 270 dienų laikotarpiu, kurio reikia sutarčiai dėl ES patikos fondo Afrikai paramos pasirašyti). ES patikos fondas Afrikai – ekstremaliosioms situacijoms skirta priemonė, taigi būtų buvę pagrįsta tikėtis didesnės sutarčių pasirašymo spartos.

#### 4 diagrama. Biudžeto vykdymas 2018 m. rugpjūčio mėn. pabaigoje



*Šaltinis* – Remiantis Europos Komisijos duomenimis apie 2018 m. rugpjūčio 31 d. ES patikos fondo Afrikai svetainėje paskelbtos ataskaitos įgyvendinimo būklę. Visi skaičiai suapvalinti.

<sup>35</sup> 2014 m. kovo 11 d. Reglamento (ES) Nr. 230/2014, kuriuo nustatoma priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos, 3 straipsnis.

<sup>36</sup> 2017 m. metinė veiklos ataskaita. Užsienio politikos priemonių tarnyba. 12 priedas „Veiksmingumo lentelės“, p. 139.

42. Kalbant apie projektų įgyvendinimą, ES patikos fondas Afrikai tik nedideliu mastu padėjo paspartinti procesą, palyginti su įprastomis paramos vystymuisi priemonėmis. Patikos fondas susidūrė su panašiais iššūkiais kaip ir tradicinės priemonės. Tai savo ruožtu atspindi žemas mokėjimų lygis (žr. **4 diagramą**): didžiausią jų dalį (beveik 90 %) sudaro išankstiniai arba su parama biudžetui susiję mokėjimai<sup>37</sup>. Komisijos teigimu, dažniausiai vėlavimą lėmė sudėtingos ir sunkios aplinkybės, kuriomis veikia ES patikos fondas Afrikai, nes dažnai įgyvendinimo partneriai negali konfliktinėse zonose įgyvendinti intervencinių priemonių.

43. Vis dėlto dėl išskirtinių aplinkybių, kuriomis veikia ES patikos fondas Afrikai, būtų pagrįsta tikėtis, kad Komisija sistemingai įvertins galimybę taikyti greitesnio poveikio priemones ir šį klausimą aptars su potencialiais įgyvendinimo partneriais. Vienas iš būdų, kaip būtų galima greičiau pradėti įgyvendinti projektą, – nustatyti, kad pasirengimo projektui išlaidos jau nuo projekto patvirtinimo dienos (t. y. priėmus sprendimą dėl esminių projekto sąlygų ir kai tai yra tinkama) būtų laikomos tinkamomis finansuoti. Iš tiesų Komisijos ekstremaliųjų situacijų valdymo gairėse leidžiama taikyti šį metodą.

**3 langelis. Nigerio pavyzdžiai, kaip, iš karto paskyrus finansavimą, būtų buvę įmanoma greičiau įgyvendinti projektus**

*10 projektas. „Jaunimo mokymo ir integravimo į darbo rinką rėmimas Agadeso ir Zindero regionuose“*

VK šį projektą patvirtino 2016 m. balandžio 18 d. Tačiau šio projekto vadovo įdarbinimo procesą buvo galima pradėti tik pasirašius sutartį 2016 m. lapkričio mėn. Jeigu pasirengimo projektui išlaidas jau nuo projekto patvirtinimo dienos būtų buvę galima laikyti tinkamomis finansuoti, ilgos įdarbinimo proceso trukmės pasekmės būtų buvę mažesnės ir atitinkamai būtų buvę galima anksčiau pradėti įgyvendinti projektą.

44. Nustatėme, kad dažniausia veiklos komitetams tvirtinti pateiktuose veiksmų aprašuose nebuvo nurodyta numatoma projekto veiklos pradžios data, o nurodyta tik bendra projektų trukmė (tikrintų projektų – 12–60 mėn.). Taigi tvirtindami projektus veiklos komitetai negali

<sup>37</sup> Parama Nigerio biudžetui (12 projektas) sudaro 7 % visų išmokėtų lėšų.

atsižvelgti į šį aspektą arba apsvarstyti kitų galimybių siekdami užtikrinti galimybę greičiau pradėti įgyvendinimo veiksmus.

### **Jau matyti pirmieji projektų išdirbiai, tačiau rezultatų stebėjimo trijose Afrikos dalyse sistema dar neveikia**

#### Stebėjimas

45. 2017 m. trys Afrikos dalys, remiamos ES patikos fondo Afrikai lėšomis, patvirtino bendrą visų projektų stebėjimo platformą, kurioje yra nurodyti jų loginiai planai<sup>38</sup>, tikslai ir atitinkamos faktinės kiekvieno konkretaus rodiklio vertės. Komisija į šią stebėjimo sistemą įtraukė daugumą PF projektų uždavinių, tačiau rezultatų verčių dar nepateikta. Ne visi įgyvendinimo partneriai pageidauja pateikti informaciją bendroje platformoje ir dauguma jų sutartimi neįpareigoti to daryti. Taip yra dėl to, kad tuo metu, kai buvo pasirašomos sutartys, ši sistema dar nebuvo sukurta arba numatyta ir Komisija tokios nuostatos nėra įtraukusi į finansavimo susitarimus.

46. Tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, Komisija jau buvo sukūrusi 19 šiai platformai skirtų suvestinių rodiklių, taikytinų visoms trimis Afrikos dalims. Tačiau kai kurie iš šių rodiklių sutampa ir ne visada aiškiai matyti jų ryšys su aukštesnio lygmens rodikliais, nurodytais PF bendroje rezultatų sistemoje (žr. **4 langelį**).

#### **4 langelis. Su 19 suvestinių rodiklių susiję trūkumai**

- Rodikliai 2.3 (Mitybos srities pagalbą gaunančių asmenų skaičius) ir 2.4 (Su aprūpinimu maistu susijusių pagalbą gaunančių asmenų skaičius) galimai sutampa. Į abiejų rodiklių aprašymą, be kita ko, yra įtrauktas mokymas žemės ūkio praktikos klausimais;
- rodikliai taikomi ne visiems ES patikos fondo Afrikai projektams (pavyzdžiui, jie netaikomi 6 projektui);
- šiuos bendrus išdirbių rodiklius susieti / suderinti su tūkstančiais rodiklių, taikytinų projektų lygmeniu, ir taip pat su PF bendra rezultatų sistema bei Valetos veiksmų plano prioritetais – labai

<sup>38</sup> Loginis planas – tai projekto planas, kuriame nurodyti tikslai, siekiai ir rodikliai.

sunki užduotis. SP dalies institucijos savo iniciatyva nusprendė šią užduotį pavesti atlikti techniniams ekspertams.

47. Kol kas SČE dalies institucijos yra nusprendusios taikyti informacijos rinkimu, analizavimu ir skleidimu grindžiamą sistemą, o SP dalies institucijos – stebėjimo ir mokymosi sistemą. ŠA dalies institucijos ėmėsi veiksmų nuosavai stebėjimo ir vertinimo sistemai sukurti. Informacijos ir stebėjimo sistemų gausa reiškia tai, kad nėra taikoma vienos visapusiškos visos ES patikos fondo Afrikai veiklos rezultatų apžvalgos sistemos.

48. Be to, su stebėjimu susiję įgyvendinimo partnerių ir Komisijos arba ES delegacijų įsipareigojimai nėra aiškiai atskirti. Pavyzdžiui, visas vieno Nigerio projekto (7 projekto) biudžetas buvo išleistas per 12 mėn., o ne per 36, kaip buvo numatyta, ir lėšos daugiausia buvo skirtos vienam tikslui (tiesioginė pagalba migrantams), kuris įgyvendinamas kartu su kitais paramos teikėjais. Kitiems dviem tikslams, t. y. geresnio valdymo ir su vystymusi susijusių veiksmų įgyvendinimo tikslams, lėšų iš esmės neskirta. Taip pat nustatėme, kad buvo vėluojama<sup>39</sup> įgyvendinti projektus, susijusius su saugumo, sienų valdymo ir panašiomis sritimis.

49. Tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, nė vienam iš audituojamų projektų nebuvo parengta nė vienos rezultatų stebėjimo (angl. ROM<sup>40</sup>) ataskaitos. Komisijos atstovai bent po kartą apsilankė visų Nigerio projektų įgyvendinimo vietose, taigi Komisijos darbuotojai turėjo informacijos, reikalingos projektų įgyvendinimui stebėti. Dėl Libijoje susiklosčiusios nesaugios padėties Komisijos atstovai negalėjo nuvykti į visų tebevykdomų projektų įgyvendinimo vietas. Tačiau Komisija svarstė galimybę nustatyti, kad stebėjimą galėtų vykdyti trečiosios šalys (t. y. sudaryti sutartis su vietos subjektais dėl stebėjimo vykdymo). Viena iš esminių stebėjimo dalių – periodiškai tikrinti, ar projektai įgyvendinami laikantis loginio

---

<sup>39</sup> 11 projektas: vėluota 3,5 mėn.; 5 projektas: vėluota 7 mėn.; 4 projekto (dvejų metų trukmės) laikotarpį reikia pratęsti, kad būtų pasiekti jo pagrindiniai rezultatai.

<sup>40</sup> Į rezultatus orientuotas stebėjimas. Į rezultatus orientuoto stebėjimo sistemą 2000 m. sukūrė *EuropeAid*, siekdamas sustiprinti paramos vystymuisi stebėjimą ir vertinimą bei padidinti jos skaidrumą. Ši sistema pagrįsta trumpais, tiksliniais išorės ekspertų atliekamais vertinimais vietoje. Joje taikoma struktūruota ir nuosekli metodika, paremta penkiais kriterijais: svarbumo, efektyvumo, veiksmingumo, galimo poveikio ir tikėtino tvarumo.

plano. Daugumai audituotų projektų buvo parengti tik preliminarūs loginiai planai, kurie turėjo būti baigti rengti pasibaigus projekto pradžios etapui, t. y. tik pasirašius susijusią sutartį. Pradžios etapu įgyvendinimo partneriai konsultuojasi su galutiniais paramos gavėjais ir nustato konkrečius gyventojų ar administracijos poreikius. ESD pritarus, jie parengia arba atnaujina rodiklius ir tikslus. Komisijos teigimu, taikant šį metodą suteikiama galimybė lanksčiau veikti sudėtingomis aplinkybėmis ir surinkti duomenų, kurių iš pradžių neturima. Tačiau net ir atnaujintus audituotų projektų loginius planus, nebuvo nustatyta įvertinamų uždavinių ir dėl to konkretūs tikslai nebuvo pagrįsti SMART<sup>41</sup> taisykle (žr. **5 langelį**).

**5 langelis. Nekonkrečių SČE dalies tikslų pavyzdžiai**

8 projektas: „remti struktūrinių ir trumpalaikių priemonių įgyvendinimą“

9 projektas: „parama paskirtiems projekto vadovams“

10 projektas: „geresnis švietimo srities veiksmų valdymas“

10 projektas: „didesnis jaunimo įsidarbinamumas“

50. Kai kurių rodiklių nauda nebuvo didelė. Vieno projekto (10 projekto) vienas iš rodiklių buvo pagrįstas vietos valdžios institucijų politiniu sprendimu, kuris turėjo būti vėliau priimtas. Tokio tipo rodikliai nėra tvirti, nes įgyvendinimo partneriai negali paveikti šių sprendimų ir negali būti laikomi atsakingais. Taip pat nustatėme rodiklių, grindžiamų paramos gavėjų nuomone (pavyzdžiui, apklausų rezultatais), – šie rodikliai yra subjektyvūs ir sunkiai patikrinami. Buvo ir tokių rodiklių, kurie į programą įtraukti dėl to, kad įgyvendinimo partneriai juos naudojo rengdami vidaus ataskaitas. Dėl šių dalykų didėja ES patikos fondui Afrikai tenkanti administracinė našta.

51. Tinkamai nustačius pradinę būklę atsiranda galimybė santykinai ir absoliučiais skaičiais įvertinti pažangą, padarytą tenkinant bendrus poreikius. Pradinė būklė – visų mūsų analizuotų loginių planų, net ir peržiūrėtų, silpnoji vieta. Dažniausia konkretiems rodikliams

---

<sup>41</sup> Konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs ir su laiko nuoroda.

priskirta pradinės būklės vertė buvo lygi nuliui arba buvo pažymėta, kad jos nurodyti nebūtina (angl. „N/A“<sup>42</sup>), ir dėl to buvo neįmanoma santykinai įvertinti padarytos pažangos. Vienu atveju rodiklių pradinė būklė nebuvo nustatyta, tačiau jie vis tiek buvo vertinami<sup>43</sup>. Toks vertinimas nesuteikia naudingos informacijos apie pažangą.

#### Tebevykdomų projektų išdirbiai

52. Apskritai kalbant, ES patikos fondo Afrikai lėšomis finansuotų projektų ankstyvasis įgyvendinimo etapas audito metu dar nebuvo užbaigtas, tačiau jau buvo matyti pirmieji audituojamų Libijos ir Nigerio projektų rezultatai (**6 langelyje** pateikiama pavyzdžių). Nigeryje audito grupė apsilankė, be kitų projektų, migrantų tranzito centre ir Agadese esančioje vienoje iš 15 sukurtų migracijos stebėjimo tarnybų, taip pat surengė keletą pokalbių su policijos tyrėjais, dalyvaujančiais išardant neteisėtos prekybos tinklus. Libijoje dėl susiklosčiusios nesaugios padėties nebuvo galimybės apsilankyti nė vieno projekto įgyvendinimo vietoje.

#### **6 langelis. Audituotų tebevykdomų projektų išdirbiai**

Remdamiesi įgyvendinimo partnerių pateiktomis (ir Komisijos patvirtintomis) pažangos ataskaitomis nustatėme šiuos projektų išdirbių pavyzdžius:

##### Nigeris

7 projektas. Agadeso migrantų tranzito centre (tai vienas iš keturių Nigeryje įkurtų centrų) migrantams suteiktos tinkamos gyvenimo sąlygos. 2017 m. migrantų tranzito centruose laikinai gyveno 9 000 migrantų;

8 projektas. Sukurta 15 stebėjimo tarnybų siekiant stebėti migracijos pasekmes vietoje ir numatyti

galimus švelninimo veiksmus;

11 projektas. Padedant jungtinėms policijos tyrimų grupėms 2017 m. išardyti 7 nacionaliniai ir 12 tarptautinių neteisėtos prekybos tinklų.

<sup>42</sup> Tai pasakytina apie šiuos projektus: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 ir 20.

<sup>43</sup> Iš pateiktų 7 projekto rodiklių matyti, kad tikslai, susiję su pagalba tranzito centruose ir savanoriško grįžimo pagalba, yra pasiekti (pavyzdžiui, 380 %, 415 %, 225 % ir pan.), tačiau pradinė būklė, su kuria būtų galima palyginti pateiktas vertes, nenurodyta.

Libija

19 projektas. Pagal vieną iš jo tikslų:

- 4 709 migrantams suteikta savanoriško grįžimo pagalba;
- įvairiuose sulaikymo centruose 19 605 migrantams suteikta humanitarinė pagalba – skirta ne maisto produktų ir higienos rinkinių;
- greitai atliktas migrantų poreikių vertinimas ir daugiau negu 6 000 migrantų suteikta medicinos pagalba;
- 929 asmenims (įskaitant nėščias moteris ir nelydimus vaikus) apsaugos tarnyba suteikė būsto paramą. Techninio bendradarbiavimo tarnyba 21 valdžios sektoriaus pareigūnui suteikė mokymą žmogaus teisių ir pažeidžiamumo vertinimo klausimais.

53. Remiantis FRONTEX duomenimis, daugiausia migrantų ES sieną neteisėtai kirto 2016 m., o 2017 m. neteisėtų migrantų skaičius sumažėjo (žr. **5 paveikslą**). ES patikos fondas Afrikai – viena iš daugelio ES ir ne ES priemonių, kuriomis padedama mažinti ES sieną neteisėtai kertančių asmenų skaičių. Iš trijų Afrikos dalių išvykusių neteisėtų migrantų skaičius nevienodas.

**5 paveikslas. ES sieną neteisėtai kirtusių migrantų, išvykusių iš ES patikos fondo Afrikai lėšomis remiamų regionų**

	2014 m.	2015 m.	2016 m.	2017 m.
Sahelis ir Čado ežero baseinas	42 601	65 297	114 814	76 889
Šiaurės Afrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Somalia pusiasalis	46 536	70 875	42 850	17 984
<b>Bendras asmenų iš ES patikos fondo Afrikai lėšomis remiamų regionų skaičius</b>	<b>99 910</b>	<b>157 775</b>	<b>177 057</b>	<b>122 785</b>

*Šaltinis* – Europos Audito Rūmai, pagal FRONTEX pateiktus 2014–2017 m. duomenis.

54. ES patikos fondo Afrikai 2017 m. metinėje ataskaitoje nėra pateikta išsamios informacijos apie lig šiol pasiektus rezultatus, tačiau nurodytas patvirtintų projektų skaičius ir išleistų lėšų sumos, taip pat pateikta gautų išdirbių pavyzdžių. Nors metinė ataskaita yra vienas bendras, konsoliduotas dokumentas, pateikiami trijų Afrikos dalių duomenys nėra nuoseklūs. Pavyzdžiui, metinės ataskaitos 3 skyriuje („Strateginės kryptys, įgyvendinimas ir rezultatai“) yra pateiktos kiekvienos iš trijų Afrikos dalių duomenų lentelės, kuriose

nurodytos remiamiems prioritetams įgyvendinti paskirtų lėšų sumos. Tačiau kadangi ES patikos fondo Afrikai tikslai yra bendro pobūdžio, PF vadovai turi didelę laisvę ir gali savo nuožiūra spręsti, kaip klasifikuoti projektus. Tai reiškia, kad nėra lengva palyginti lėšas, paskirstytas pagal prioritetus ir Afrikos dalis.

### **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

55. Siekiant išspręsti svarbius uždavinius, ES patikos fondas Afrikai sukurtas kaip skubiosios pagalbos patikos fondas, kurio paskirtis – padėti pašalinti tris Afrikos dalis apėmusią krizę. Juo taip pat siekiama įgyvendinti ilgalaikius stabilumo ir vystymosi tikslus.

56. Darome išvadą, kad ES patikos fondas Afrikai yra lanksti priemonė, tačiau turint omeny kylančius naujus uždavinius, jos koncepcija turėjo būti tikslingesnė. Nėra apibrėžta, kokioms konkrečioms krizėms pašalinti (pavyzdžiui, pagal regionus, šalis, priežastis ir poveikį stabilumui) PF yra sukurtas. Kadangi PF tikslai yra bendro pobūdžio, ši priemonė gali būti lanksčiai taikoma, tačiau dėl to nebuvo parengta strategijos, kuri būtų tinkamai orientuota į konkrečias sritis siekiant užtikrinti, kad veiksmai būtų įgyvendinami visose trijose Afrikos dalyse, ir kuria būtų skatinama vykdyti rezultatų stebėjimą bei teikti rezultatų ataskaitas. Be to, PF valdytojams pateiktos nelabai tikslios strateginės gairės (žr. **15–19 dalis**).

57. Komisija neatliko išsamios poreikių, kurie turėtų būti tenkinami PF lėšomis, bei turimų priemonių analizės. Nusprendėme, kad apibrėžti poreikiai nebuvo pagrįsti kiekybiniu vertinimu, taip pat nebuvo nustatyta veiklai finansuoti reikalinga kritinė masė. Be to, nustatėme, kad ištekliai ir pajėgumai nebuvo optimaliai ir sistemingai sutelkiami. Dar nėra sukurta tinkamo dalijimosi įgyta patirtimi mechanizmo (žr. **20–24 dalis**).

#### **1 rekomendacija. Pagerinti ES patikos fondo Afrikai tikslų kokybę**

Komisija turėtų pasiūlyti patikos fondo valdybai peržiūrėti esamus ES patikos fondo Afrikai tikslus ir prioritetus, kad jie būtų konkretni ir pasiekiami. Ji turėtų atsižvelgti į konkrečius

trijų Afrikos dalių iššūkius ir, kiek tai įmanoma, įtraukti tikslus ir pradines vertes. Šią užduotį atlikdama Komisija visų pirma turėtų naudoti:

- a) pagal mokslinių tyrimų ir įrodymų priemones vykdomos veiklos išdirbius;
- b) visų paramos teikėjų gebėjimus;
- c) tai, ar vykdant visą ES patikos fondo Afrikai veiklą yra taikomas dalijimosi įgyta patirtimi mechanizmas.

Terminas – 2019 m. pabaiga

58. Trijose Afrikos dalyse taikomos nevienodos projektų atrankos procedūros.

Nenustatėme, kad būtų atliktas bent vienas iš anksto nustatytais kriterijais pagrįstas dokumentuotas projektų pasiūlymų vertinimas. Veiklos komitetai daugiausia veikia kaip forumai, kuriuose tvirtinami projektai, tačiau nustatėme, kad šiems komitetams teikiama informacija ne visada buvo išsami ji buvo teikiama likus nepakankamai laiko, kad būtų galima priimti tinkamai parengtus sprendimus (žr. **27–32 dalis**).

59. Ne visada buvo tinkamai paaiškintas projektų finansavimo ES patikos fondo Afrikai lėšomis lyginamasis pranašumas. Nustatėme pavyzdžių, kai projektais buvo tenkinami poreikiai, panašūs į kitomis ES priemonėmis tenkinamus poreikius (žr. **33–38 dalis**).

## 2 rekomendacija. Peržiūrėti projektų atrankos procedūrą

Komisija turėtų:

- a) nustatyti aiškius bendrus visose trijose Afrikos dalyse taikytinus kriterijus ir parengti šiais kriterijais pagrįstą dokumentuotą projektų pasiūlymų vertinimą;
- b) pateikti veiklos komitetams gautų pasiūlymų, dėl kurių veiksmų aprašai neparengti, sąrašą, taip pat nurodyti priežastis, kodėl PT valdytojas juos atmetė;
- c) informuoti veiklos komitetus apie esminius jau patvirtintų projektų pakeitimus (t. y. su tikslais, biudžetu ir trukme susijusius pakeitimus);

- d) į veikslių aprašus įtraukti specialų skirsnį, kuriame būtų aprašomas projektų finansavimo ES patikos fondo Afrikai lėšomis, palyginti su kitų rūšių ES parama, lyginamasis pranašumas.

Terminas – 2019 m. vidurys.

60. Palyginti su tradicinėmis priemonėmis, ES patikos fondas Afrikai greičiau pradėdavo vykdyti projektus. Apskritai jam pavyko paspartinti sutarčių pasirašymą ir išankstinių mokėjimų atlikimą. Tačiau įgyvendinant projektus susiduriama su panašiais uždaviniais kaip ir taikant tradicines priemones, o dėl to vėluojama juos įgyvendinti. ES patikos fondas Afrikai vykdo veiklą išskirtinėmis aplinkybėmis, tačiau Komisija neišnaudojo visų galimybių taikyti greitesnio poveikio priemones. Šios priemonės būtų padėjusios įgyvendinimo partneriams lengviau atlikti darbą, o projektų veiklą būtų buvę galima pradėti anksčiau (žr. **39–44 dalis**).

### 3 rekomendacija. Imtis priemonių įgyvendinimui paspartinti

Komisija, konsultuodamasi su įgyvendinimo partneriais, turėtų numatyti visas pagreitintas procedūras, kurias būtų galima taikyti ES patikos fondui Afrikai, ir turėtų skatinti jas taikyti, kai tai yra tinkama.

Terminas – 2019 m. pabaiga.

61. ES patikos fondas Afrikai patvirtino bendrą stebėjimo sistemą. Tačiau ji dar neveikia ir lig šiol trijose Afrikos dalyse taikomos skirtingos biudžeto informacijos rinkimo sistemos, taip pat skirtingos stebėjimo ir vertinimo sistemos. Nustatėme, kad neretai projektų tikslai nebuvo konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs ir su laiko nuoroda (angl. SMART), o taikyti projektų veiklos rezultatų vertinimo rodikliai nustatyti neatsižvelgiant į pradinę būklę. ES patikos fondas Afrikai prisidėjo prie pastangų sumažinti neteisėtų migrantų, persikeliančių iš Afrikos į Europą, skaičių, tačiau šis indėlis negali būti tiksliai išmatuotas. Audito metu projektų ankstyvasis įgyvendinimo etapas dar nebuvo užbaigtas, bet jau buvo matyti pirmieji išdirbiai (žr. **45–53 dalis**).

**4 rekomendacija. Pagerinti ES patikos fondo Afrikai stebėjimą**

Komisija turėtų:

- a) užtikrinti, kad bendra stebėjimo sistema visiškai veiktų;
- b) į projektų loginį planą įtraukti SMART tikslus, taip pat pagerinti rodiklių kokybę – nustatyti kiekybiniu vertinimu pagrįstą pradinę būklę ir uždavinius.

Terminas – 2019 m. vidurys.

Šią ataskaitą priėmė Audito Rūmų narės Bettinos JAKOBSEN vadovaujama III kolegija 2018 m. spalio 16 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

Pirmininkas  
Klaus-Heiner LEHNE

**I PRIEDAS****ES valstybių narių ir kitų paramos teikėjų įnašai (įsipareigojimai ir gauti įnašai, 2018 m. rugpjūčio 31 d. duomenys)**

Šalys, įsipareigojusios prisidėti ne mažesniais kaip 3 milijonų eurų įnašais ir taip užsitikrinusios teisę balsuoti patikos fondo valdybos ir veiklos komitetų posėdžiuose, pažymėtos pilka spalva.

Šalis	Įsipareigoti įnašai (eurais)	Gauti įnašai (eurais)
Austrija	6 000 000	6 000 000
Belgija	10 000 000	9 000 000
Bulgarija	550 000	550 000
Kroatija	600 000	600 000
Kipras	100 000	100 000
Čekija*	10 411 624	10 411 124
Danija	20 045 876	20 045 876
Estija	1 450 000	1 450 000
Suomija	5 000 000	5 000 000
Prancūzija	9 000 000	9 000 000
Vokietija	157 500 000	139 500 000
Vengrija*	9 450 000	9 450 000
Airija	15 000 000	2 600 000
Italija	110 000 000	108 000 000
Latvija	300 000	300 000
Lietuva	200 000	200 000
Liuksemburgas	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Nyderlandai	26 362 000	23 362 000
Norvegija	8 865 381	8 865 381
Lenkija*	10 550 748	10 550 748
Portugalija	1 800 000	1 800 000
Rumunija	100 000	100 000
Slovakija*	10 350 000	10 350 000
Slovėnija	100 000	100 000
Ispanija	9 000 000	9 000 000
Švedija	3 000 000	3 000 000
Šveicarija	4 100 000	4 100 000
Jungtinė Karalystė	6 000 000	2 800 000
<b>Višegrado grupė (CZ, HU, PL, SK)*</b>	<b>35 000 000</b>	<b>35 000 000</b>
<b>Bendra išorės įnašų suma</b>	<b>439 260 629</b>	<b>409 510 629</b>

Individualius Višegrado grupės įnašus, kurie buvo sumokėti prisidedant prie 35 milijonų eurų įsipareigojimo, atspindi kiekvienos atitinkamos šalies skaičiai.

Šaltinis – Europos Komisijos ES patikos fondo Afrikai svetainė, „Finansiniai ištekliai“.

**ES patikos fondo Afrikai valdymo organai ir pagrindinės pareigos****Pagrindinės pareigos**

- Tvirtinti ir peržiūrėti strategiją;
- tikslinti geografinę taikymo sritį;
- rengti strategines gaires;
- priimti sprendimus dėl steigiamojo susitarimo pakeitimų.

- Nagrinėti ir tvirtinti PT finansuojamus veiksmus;
- prižiūrėti, kaip įgyvendinami veiksmai;
- tvirtinti metinę ataskaitą ir metines finansines ataskaitas.

- Vykdyti PFV ir veiklos komitetų sekretoriato funkcijas;
- įgyvendinti veiksmus (deleguoti užduotis įgyvendinimo partneriams);
- rengti metinę ataskaitą ir finansines ataskaitas.

**ES patikos fondo Afrikai valdymo organai****Patikos fondo valdyba (PFV)**

Pirmininkas – DEVCO GD generalinis direktorius, jam padeda EIVT ir kitos Komisijos tarnybos  
 Nariai – ES valstybės narės ir kiti paramos teikėjai (prisideda ne mažiau kaip 3 milijonais eurų)  
 Stebėtojai – Afrikos šalys, regioninės organizacijos, kitos ES valstybės narės

**Sahelio ir Čado ežero baseino veiklos komitetas (SČE VK)**

Pirmininkas – DEVCO GD Vakarų ir Centrinės Afrikos direktorato direktorius

**Somalia pusiasalio veiklos komitetas (SP VK)**

Pirmininkas – DEVCO GD Rytų ir Pietų Afrikos direktorato direktorius

**Šiaurės Afrikos veiklos komitetas (ŠA VK)**

Pirmininkas – NEAR GD Pietinių kaimyninių šalių direktorato direktorius

PT valdytojas – DEVCO GD

PT valdytojas – DEVCO GD

PT valdytojas – NEAR GD

**ES delegacijos Afrikos šalyse**

## III PRIEDAS

## Audituoti ES patikos fondo Afrikai projektai

## Projektų sąrašas

ES patikos fondo veiklos sritys	
1	Didesnės ekonominės ir užimtumo galimybės
2	Atsparumo didinimas
3	Geresnis migracijos valdymas
4	Geresnis valdymas ir konfliktų prevencija

#	Projekto identifikavimo numeris	Pavadinimas	Sritis				Igyvendinimo partneris	Biudžetas (milijonais eurų)			Veiksmo trukmė (mėnesiai)	Veiksmo aprašo patvirtinimo data	Patvirtinimo ES patikos fondo valdytojo parašu data	Dienų nuo patvirtinimo iki pasirašymo skaičius
			1	2	3	4		ES PF	Bendras finansavimas	Iš viso				
<b>Ivairiose Afrikos dalyse</b>														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Keletas partnerių	8,0		8,0	60	2016 10 30 (rašytinė procedūra)	2017 09 25	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Keletas partnerių	5,0		5,0	60	2016 01 14	2016 11 04	295
<b>Sahelio ir Čado ežero baseino dalis</b>														
<b>Regioninis projektas</b>														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	VNA	7,0		7,0	24	2016 01 14	2016 07 10	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Tarptautinė organizacija	5,0		5,0	24	2016 04 18	2016 05 18	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)			X	X	VNA	41,6		41,6	46	2016 06 13	2016 12 23	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	NVO	2,2	0,3	2,5	12	2017 03 28 (rašytinė procedūra)	2017 05 15	48
<b>Nacionalinis projektas: Nigeris</b>														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Tarptautinė organizacija	7,0		7,00	36	2016 01 14	2016 08 01	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				VNA	25,0		25,0	36	2016 01 14	2016 09 30	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			VNA	30,0	37,0	67,0	52	2016 04 18	2016 09 20	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				VNA	6,9	18,4	25,3	36	2016 04 18	2016 11 07	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	VNA	6,0		6,0	36	2016 04 18	2016 12 22	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)			X	X	VNA	6,0		80,0	60	2016 06 13	2016 08 30	78
							VNA	4,0					2016 12 19	189
							Parama biudžetui	70,0					2016 12 19	189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)				X	Tarptautinė organizacija	15,0		15,0	36	2016 12 14	2017 04 11	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X		X		NVO	1,1		8,0	18	2016 12 14	2017 01 14	31
							NVO	3,5					2017 04 07	114
							NVO	2,7					2017 02 20	68
							Techninė pagalba	0,6					2017 03 07	83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Tarptautinė organizacija	12,0	1,0	13,0	36	2016 12 14	2017 06 07	175
<b>Šiaurės Afrikos dalis</b>														
<b>Regioninis projektas</b>														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Tarptautinė organizacija	2,2		5,2	36	2017 05 23	2017 11 15	176
							Nenuspręsta	2,0					Netaikoma	Netaikoma
							Nenuspręsta	1,0					Netaikoma	Netaikoma
<b>Nacionalinis projektas: Libija</b>														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	VNA	5,9	1,0	6,0	30	2016 06 16	2017 01 06	204
							Nenuspręsta	3,0					Netaikoma	Netaikoma
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X	Tarptautinė organizacija (*)	16,8			36	2016 12 16	2017 06 02	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development				X	Tarptautinė organizacija (*)					2017 04 12 (rašytinė procedūra)	2017 06 02	51
						X	Tarptautinė organizacija	38,0	5,0	95,0	36		2017 05 22	40
						X	Tarptautinė organizacija						2017 05 31	49
						X	Tarptautinė organizacija	13,0			12		2017 06 09	58
						X	VNA						2017 06 12	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	VN	42,2	4,1 (**)	46,3	36	2017 07 28	2017 12 08	133

(\*) Šios tarptautinės organizacijos veikia Libijoje sujungta ir yra vykdoma pagal vieną sutartį NOA-LY-03-01 (angl. „Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities in Libya“).

(\*\*) Įšią sumą įtrauktas ES vidaus saugumo fondo skirtas 1,84 milijono eurų lygiagretus finansavimas.

VNA reiškia valstybės narės agentūrą.

Nenuspręsta.

Šaltinis – ES patikos fondas Afrikai.

## **KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS**

### **„EUROPOS SĄJUNGOS SKUBIOSIOS PAGALBOS AFRIKAI PATIKOS FONDAS. TAI LANKSTI PRIEMONĖ, TAČIAU REIKIA SKIRTI DĖMESIO KONKREČIOMS SRITIMS“ PASTABAS**

#### **SANTRAUKA**

III. ES patikos fondas Afrikai sukurtas kaip įgyvendinimo priemonė, kuriai nustatyti lankstūs tikslai, kad būtų galima reaguoti į poreikius ir kylančius uždavinius, nulemtus sudėtingų krizių, kurių kiekviena yra skirtingo pobūdžio ir paveikia visus tris Afrikos regionus.

IV. Komisija turėjo susijusią informaciją ir į ją atsižvelgė formuluodama ES patikos fondo Afrikai strateginius tikslus. Su kiekvienu tikslu ir prioritetine politikos sritimi susijusių poreikių vertinimo išvados pateikiamos strateginiame orientaciniame dokumente, regioninėse veiksmų programose, konkrečioms šalims skirtose veiksmų programose ir, tam tikra apimtimi, – valdybos posėdžių protokoluose.

Prie poreikių vertinimų pridedamos konkrečioms šalims skirtos analizės, kurias ES delegacijos reguliariai atlieka bendradarbiaudamos su šalimis partnerėmis bei konsultuodamosi su valstybėmis narėmis ir pilietine visuomene.

V. Komisijos nuomone, bendrųjų kriterijų, bendrai taikytinų vertinant veiksmų dokumentus, sąrašas nebūtinas, tačiau ji imsis priemonių siekdama užtikrinti, kad šiuose dokumentuose būtų aiškiai paaiškinamas siūlomo veiksmo ir nustatytų strateginių tikslų ryšys.

Reikiami veiksmų dokumentai nustatomi ir rengiami vykstant įtraukiam konsultaciniam procesui, kuriame dalyvauja daug centrinės būstinės ir šalių lygmens subjektų.

VI. Komisija pripažįsta, jog būtina dar labiau patobulinti kai kurias ES patikos fondo Afrikai bendros stebėjimo sistemos ypatybes. Komisija imasi priemonių, kad į projektų loginį planą įtraukiami tikslai, kiek įmanoma, būtų pagrįsti SMART taisykle ir kad būtų toliau gerinama rodiklių kokybė.

VII. Komisijos nuomone, ES patikos fondo Afrikai veikla ir kitomis ES priemonėmis gali būti daromas netiesioginis poveikis mažinant į Europą vykstančių neteisėtų migrantų skaičių. Tačiau pagrindinis šio fondo veiklos tikslas – didinti stabilumą, gelbėti ir saugoti žmones, kurti ekonomines galimybes ir teisėtus kelius. Beveik trejus metus veikiančio ES patikos fondo Afrikai veikla jau davė rezultatų ir įrodė, kad šis fondas yra greito poveikio ir veiksminga įgyvendinimo priemonė. Vykdamas šio fondo veiklą sutelkiamas įvairių suinteresuotųjų subjektų finansavimas ir žinios – taip padedama lengviau vykdyti dialogą su šalimis partnerėmis, suteikiama galimybė taikyti naujoviškus metodus ir pasiekiami konkrečių rezultatų.

VIII.

Pirma įtrauka. Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Antra įtrauka. Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai.

Trečia įtrauka. Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Ketvirta įtrauka. Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

#### **PASTABOS**

16. ES patikos fondo Afrikai steigiamojo susitarimo preambulėje aiškiai nurodyti vidaus uždaviniai ir tarpusavyje iš dalies susijusios krizės, kurių poveikį patyrė visų trijų patikos fondo dalių šalys. Šios krizės – tai visų pirma Libiją ir Jemeną apėmusios politinės krizės, Sudano, Pietų Sudano, Malio ir Nigerijos vidaus konfliktai (grupuotės „Boko Haram“ keliama grėsmė) ir įvairūs teroristiniai išpuoliai, dėl kurių visame regione yra susidariusi krizė. Jeigu būtų imtasi nustatyti

kiekvienos regionus apėmusios krizės konkrečius aspektus ir parengti ataskaitas, būtų gerokai vėluota, susiklosčius ekstremaliajai situacijai, įsteigti ES patikos fondą Afrikai.

17. ES patikos fondo Afrikai tikslai sąmoningai nustatyti gana bendro pobūdžio, kad būtų galima reaguoti į poreikius ir kylančius uždavinius, nulemtus sudėtingų krizių, kurių kiekviena yra skirtingo pobūdžio ir paveikia visus tris Afrikos regionus.

Planuojama atnaujinti ES patikos fondo Afrikai rezultatų sistemą, kad ji atspindėtų kintantį ES patikos fondo Afrikai pobūdį ir kad būtų galima geriau apibrėžti jo bendrą tikslą.

Visų trijų veiklos dalių institucijos imasi veiksmų siekdamos geriau apibrėžti konkrečius tikslus, siekius ir pradinę būklę. Veikla, vykdoma Somalio pusiasalyje ir Sahelio regione pagal stebėjimo ir mokymosi sistemą (SMS), glaudžiai bendradarbiaujant su subjektais, Šiaurės Afrikos dalyje taikančiais stebėjimo ir vertinimo sistemą, siekiama patobulinti bendrą stebėjimo ir vertinimo sistemą, kad būtų teikiamos išsamesnės ataskaitos pagal nustatytus prioritetus.

### **1 langelis. Patikos fondo valdybos pateiktų bendro pobūdžio gairių pavyzdžiai**

Pirmininkui pateikus išvadas antrojo ir trečiojo valdybos posėdžių (jie vyko atitinkamai 2016 m. gruodžio mėn. ir 2017 m. birželio mėn.) pabaigoje, Komisija nustatė keletą strateginių prioritetų dėl visų trijų dalių – šie prioritetai, atsižvelgiant į tuometinius uždavinius bei poreikius, išsamiai aptarti su valdybos nariais ir šalimis partnerėmis. Be to, 2018 m. balandžio mėn. įvykusiame ketvirtajame valdybos posėdyje susitarta ateityje plėtojant veiklą Somalio pusiasalio ir Sahelio / Čado ežero baseino regionuose sutelkti dėmesį į šešis prioritetinius kriterijus, atsižvelgiant ir į tai, kiek išteklių būtų galima skirti naujoms programoms. Tie kriterijai yra:

- grąžinimas ir reintegracija (TMO / UNHCR);
- pabėgėlių valdymas (visapusiško atsako į pabėgėlių problemą sistema);
- pažanga siekiant užbaigti saugiųjų dokumentų išdavimo ir asmenų registravimo procesą;
- kovos su prekyba žmonėmis priemonės;
- esminės stabilizavimo pastangos Somalyje, Sudane ir Pietų Sudane bei Sahelyje;
- dialogai migracijos klausimais (Gambijoje, Etiopijoje ir kt.).

Valdyba patvirtino, kad Šiaurės Afrikos dalyje daugiausia dėmesio tebebus skiriama šioms sritims:

- pažeidžiamų migrantų apsaugai, remiamam savanoriškam grįžimui ir tvariai reintegracijai bei bendruomenės stabilizavimui (be kita ko, teikiant paramą savivaldybėms, per kurias driekiasi migracijos maršrutai);
- integruoto sienų valdymo rėmimui;
- darbo jėgos migracijos ir judumo rėmimui;
- geresnio migracijos valdymo rėmimui.

19. Lig šiol nebuvo būtinybės keisti bendros ES patikos fondo Afrikai strategijos, kurią valdyba patvirtino 2015 m. lapkričio mėn. Veiklos komitetai reguliariai apsvarsto VK protokole nurodyto ateinančio laikotarpio, į kurį, nustatydami ir formuluodami naujus veiksmus, paskui atsižvelgia patikos fondo valdytojai, prioritetus.

Šiaurės Afrikos dalies atveju visos vykdomos veiklos ataskaitos teikiamos pagal 3 strateginį tikslą dėl to, kad buvo sąmoningai pasirinkta spręsti konkrečius regione kylančius uždavinius, susijusius su migracijos valdymu. Visa veikla, įskaitant pavienius veiksmus, kurie vykdomi pagal kitus strateginius tikslus, laikoma tikslinė trijų regionų migrantams skirta ir naudinga veikla, kuria taip pat sprendžiami su migracijos valdymu susiję klausimai.

Šiaurės Afrikos dalies atveju svarstoma galimybė atnaujinti Libijai skirtą veiksmų programą.

20. IV. Komisija turėjo susijusią informaciją ir į ją atsižvelgė formuluodama ES patikos fondo Afrikai strateginius tikslus. Su kiekvienu tikslu ir prioritetine politikos sritimi susijusių poreikių vertinimo išvados pateikiamos strateginiame orientaciniame dokumente, regioninėse veiksmų programose ir, tam tikra apimtimi, – valdybos posėdžių protokoluose.

Prie poreikių vertinimų pridedamos konkrečioms šalims skirtos analizės, kurias ES delegacijos reguliariai atlieka bendradarbiaudamos su šalimis partnerėmis bei konsultuodamosi su valstybėmis narėmis ir pilietine visuomene.

Atsižvelgiant į ES patikos fondo Afrikai lėšomis remtos veiklos mastą, įvairovę ir kintantį pobūdį, nėra galimybės apskaičiuoti, kokia dalis aktualių poreikių patenkinta kiekvienu ES patikos fondo Afrikai projektu.

21. Nuo savo veiklos pradžios ES patikos fondas Afrikai sugebėjo pritraukti išteklių iš kelių ES finansavimo šaltinių, taip pat ES valstybių narių ir kitų paramos teikėjų išteklių.

Iš tiesų Komisija atlieka ES patikos fondo Afrikai kintančių finansavimo poreikių skaičiavimus – ji tai daro remdamasi rengiamomis programomis, kurios peržiūrimos atsižvelgiant į poreikius ir kintančius uždavinius, taip pat remdamasi visų trijų patikos fondo dalių turimais ištekliais. Komisija nebūtų pajėgi visiškai patenkinti šalių partnerių poreikių iš turimų arba būsimų finansinių išteklių.

22. Remiantis ligšioline patirtimi, įgyta taikant Mokslinių tyrimų ir įrodymų priemonę, pasirašytos 4 sutartys pagal MTIP dėl Sahelio ir Čado ežero baseino regiono – jų bendra vertė siekia daugiau negu 5 mln. EUR (2018 m. rugpjūčio mėn. duomenimis). Pagal dabartinį preliminarų programų planą numatyta finansuoti tolesnius tyrimus.

2018 m. balandžio mėn. Šiaurės Afrikos dalies institucijos kartu su Sahelio ir Čado ežero baseino dalies institucijomis pasirašė tarpregioninę sutartį su vienu iš konsorciūmų, veikiančiu pagal Pasaulinę kovos su tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu iniciatyvą. Šioje sutartyje ypatingas dėmesys skiriamas tendencijų, susijusių su neteisėtu migrantų gabenimu ir prekyba žmonėmis Didžiosios Sacharos ir Magribo regionuose, stebėjimui. 2018 m. liepos mėn. įgyvendinimo partneris pateikė pirmuosius išdirbius.

23. Steigiamojo susitarimo (SS) 18 konstatuojamojoje dalyje iš tiesų nurodyta, kad siekdamas sukurti tvirtą europinį reagavimo į krizes ir susijusius uždavinius mechanizmą, ES patikos fondas Afrikai sutelks paramos teikėjų (įskaitant visuose trijuose Afrikos regionuose veiklą vykdančias ES valstybes nares) išteklius ir žinias. Taigi Komisija plačiai vykdo įgaliojamąjį bendradarbiavimą su ES valstybėmis narėmis. Tačiau patikos fondo SS nereikalaujama atlikti kiekvieno visuose trijuose Afrikos regionuose veiklą vykdančio paramos teikėjo pajėgumų ir patirties analizės. Remdamiesi delegacijų atliktu darbu, patikos fondo valdytojai, be kita ko, kartu su valstybėmis narėmis, nuodugniai įvertina kiekvieno atskiro projekto įgyvendinimo partnerių veiklos pajėgumus, vietoje vykdomos veiklos mastą ir patirties lygį.

24. Įgyvendinti ES patikos fondo Afrikai programas pradėta 2016 m. pabaigoje – 2017 m. pabaigoje, todėl konkrečių rezultatų pradėta gauti 2017 m. Kadangi vykdančią visą patikos fondo veiklą konkrečiau dalijimosi patirtimi mechanizmo netaikoma, įgyta patirtimi su įgyvendinimo partneriais reguliariai dalijamasi *ad hoc* posėdžiuose. Yra nustatyti dalijimosi patirtimi, įgyta įgyvendinant projektus, mechanizmai – jie finansuojami pagal MTIP, Techninio bendradarbiavimo priemonę (TBP) ir SMS. ES patikos fondo Afrikai specialistų grupės toliau rinks geriausios projektų įgyvendinimo patirties pavyzdžius, be kita ko, atlikdamos laikotarpio vidurio ir baigiamąjį vertinimus, vykdydamos *ad hoc* tyrimus, stebėdamos rezultatus (teikdamos rezultatų stebėjimo ataskaitas) ir tais pavyzdžiais dalydamosi.

25. Komisija pritaria nuomonei, kad rizikos valdymas – vienas iš esminių patikos fondo veiklos aspektų tiek Komisijai, tiek paramos teikėjams. Komisija taip pat pripažįsta, kad per pastarąjį valdybos posėdį dviejų valstybių delegacijos paprašė sukurti rizikos vertinimo sistemą, taikytiną visai patikos fondo vykdomai veiklai. Remdamosi šioje srityje lig šiol atliktu darbu, 2018 m. rudenį visų trijų veiklos dalių institucijos pateiks bendrą rizikos vertinimo sistemą.

Bendras atsakymas į 27–28 dalių pastabas.

Pasiūlymai atrenkami vykstant konsultaciniam procesui. Šiose konsultacijose dalyvauja ir nacionalinių vyriausybių atstovai bei įvairūs suinteresuotieji subjektai, įskaitant pilietinę visuomenę ir vietos institucijas, taip pat ES patikos fondo Afrikai partneriai, kiti paramos teikėjai, šalyje ar regione veiklą vykdančios tarptautinės ir daugiašalės organizacijos.

Kalbant apie Sahelio ir Čado ežero baseino bei Šiaurės Afrikos dalis, pasiūlymai atrenkami remiantis ES delegacijų bendradarbiaujant su šalimis partnerėmis parengtomis ir atitinkamo veiklos komiteto patvirtintomis veiksmų programomis ir atsižvelgiant į tai, kiek pasiūlymai dera su šiomis strategijomis.

Šiuo pradiniu etapu ES patikos fondas Afrikai turėjo užtikrinti, kad būtų taikomi sparčios atrankos mechanizmai siekiant greitai reaguoti į su migracija ir saugumu susijusius uždavinius, kuriems išspręsti reikėjo turėti konkrečios patirties migracijos klausimais bei darbo ekstremaliosiose situacijose patirties.

29. Komisijos nuomone, bendrųjų kriterijų, bendrai taikytinų vertinant veiksmų dokumentus, sąrašas nebūtinai, kadangi ES patikos fondo Afrikai veikla nėra grindžiama teikiama pasiūlymais. Komisija imsis priemonių siekdama užtikrinti, kad veiklos dokumentuose būtų aiškiai paaiškintas siūlomo veiksmo ir nustatyto strateginio tikslo ryšys.

Kalbant apie SČE dalį, vertinimas, atliekamas remiantis veiksmų programoje nurodytais atrankos kriterijais, nepagrindžiamas dokumentais, tačiau vykstant konsultaciniam procesui, kuriame dalyvauja susijusios Komisijos tarnybos, EIVT ir ES delegacijos, užtikrinama, kad atrinkti veiksmai atitiktų šiuos kriterijus.

30. SS 6 straipsnio 3 dalies a punkte nurodyta, kad veiklos komitetas yra atsakingas už „veiksmų, finansuotinių patikos fondo Afrikai lėšomis“, tvirtinimą. SS konkrečiai nenurodyta, ar veiklos komitetas turėtų išnagrinėti arba peržiūrėti visus patikos fondo valdytojų ar ES delegacijų gaunamus pasiūlymus.

ES patikos fondas Afrikai įgyvendina sprendimų priėmimo procesą, kurio metu projektai atrenkami netaikant kvietimo teikti pasiūlymus metodo (išskyrus kelias išimtis) – šis metodas taikomas įgyvendinant įprastesnius mechanizmus. Įvairiais būdais gauti projektų pasiūlymai peržiūrimi ir aptariami įvairiais lygmenimis, atitinkamais atvejais bendradarbiaujant su susijusiomis delegacijomis, valstybių narių atstovais ir kitais suinteresuotaisiais subjektais.

Rengiami tik atrinktų pasiūlymų veiksmų aprašai – jie vertinami taikant vidaus peržiūros mechanizmus ir perduodami veiklos komitetui svarstyti bei tvirtinti. Taigi projektų pasiūlymų atmetimo priežastys su atitinkamomis įgyvendinimo agentūromis aptariamos neoficialiai.

31. Komisijai gerai žinoma, kad pateikti pasiūlymus veiklos komiteto nariams kartais buvo vėluojama. Komisija atitinkamuose posėdžiuose atsiprašė už šiuos vėlavimus ir įsipareigojo pateikti dokumentus, įskaitant veiksmų aprašus, laikydamosi veiklos komiteto nustatytų taisyklių ir procedūrų.

32. Sahelio ir Čado ežero baseino regiono šalys, sekdamos Somalio pusiasalio šalių pavyzdžiu, apie esminius veiksmų aprašų pakeitimus informuos per būsimus VK posėdžius ir prašys VK tuos pakeitimus patvirtinti.

Kalbant apie Šiaurės Afrikos dalį, esminių pakeitimų nebuvo atlikta. VK nariams apie neesminius pakeitimus tinkamai pranešta per VK posėdžius.

33. Komisija pabrėžia, kad tarpžinybinis veiksmų koordinavimas rengiant oficialias ir neoficialias konsultacijas buvo ir tebėra svarbi ES patikos fondo Afrikai projektų atrankos ir formulavimo etapo dalis.

Veiksmų koordinavimas su kitomis tarnybomis labai pagerėjo, visų pirma dėl to, kad ES patikos fondas Afrikai tapo pagrindine politinių prioritetų įgyvendinimo ir veiklos vykdymo susiklosčius ekstremaliosioms situacijoms šalyse, per kurias driekiasi centrinės Viduržemio jūros regiono dalies maršrutas, priemone. Be to, Komisija ir EIVT reguliariai palaiko tvirtą dialogą, be kita ko, kas savaitiniuose posėdžiuose.

35. Ankstyvaisiais ES patikos fondo Afrikai veiklos etapais keletu veiklos komitetams pateiktų ir šių komitetų patvirtintų veiksmų buvo tenkinami poreikiai, panašūs į kitomis ES priemonėmis (pvz., Etiopijos nacionaline / regionine orientacine programa) tenkinamus poreikius. Laikyta, jog šie veiksmai visiškai dera su ES patikos fondo Afrikai tikslais ir kad juos finansuojant šio fondo lėšomis bus galima paspartinti pasirengimo procesą ir juos įgyvendinti, taip sukuriant didelį lyginamąjį pranašumą. Dėl šios priežasties veiklos komitetai tuos veiksmus patvirtino.

Nuo 2017 m. liepos mėn. Komisija, siūlydama EPF komitetui pervesti EPF lėšas į ES patikos fondą Afrikai, naudoja standartinę formą. Šioje formoje nurodytas pagrindas, kuriuo remiantis ES patikos fondas Afrikai naudojamas kaip įgyvendinimo priemonė.

## **2 langelis. Projektų, kuriais tenkinami panašūs poreikiai, pavyzdžiai**

Kalbant apie pagalbą ekstremaliosios situacijos atveju, NEAR GD tinkamai atsižvelgė į ECHO GD pastabas, pateiktas Kokybės palaikymo grupės posėdyje ir vėliau. Siekiant laikytis įvairių priemonių taikymo įgaliojimų, sutarties pasirašymo etapu atsižvelgta į pastabas dėl intervencijos priemonės rūšies ir sąlygų. Tačiau kalbant apie projekto tikslą ir tikslinius naudos gavėjus, NEAR GD nuomone, nesama jokio dubliavimo. ECHO GD siekia, atsižvelgdamas į asmenų pažeidžiamumą, patenkinti nuo konflikto Libijoje nukentėjusių asmenų humanitarinius poreikius, o ES patikos fondas Afrikai – Libijoje ir priimančiose bendruomenėse įstrigusią pažeidžiamų migrantų ir pabėgėlių pagrindinius poreikius bei poreikius ekstremaliosiose situacijose. ES patikos fondo Afrikai projektu tenkinami nustatyti nepatenkinti poreikiai, susiję su migrantų ir pabėgėlių (visų pirma asmenų, kurie gyvena ne sulaikymo centruose) apsauga ir sveikatos priežiūra (tuo metu šiems asmenims skirtų programų nebuvo).

Kalbant apie priemonę, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos (IcSP), abu nurodyti projektai apima tos pačios rūšies veiklą ir yra vykdomi tose pačiose vietose. Planuota, kad ES patikos fondo Afrikai projektu bus išplėsta IcSP projekto, laikyto bandomuoju projektu, veikla. Remdamasis patirtimi, įgyta vykdant šį bandomąjį projektą, NEAR GD įtraukė vykdomą veiklą į 2017 m. gegužės 1 d. pradėtą įgyvendinti platesnę programą ir tą veiklą išplėtė. Su bendruomenės stabilizavimu susijusios veiklos laikotarpis pratęstas ir ši veikla išplėsta, kad ją būtų galima įgyvendinti naujose vietose. Iš pradžių buvo numatyta, kad pietinėje Libijos dalyje vykdoma IcSP projekto veikla, susijusi su bendruomenės stabilizavimu, bus baigta 2017 m. spalio 31 d., tačiau vėliau jos laikotarpis pratęstas iki 2018 m. balandžio 30 d. Kai buvo pradėtas ES patikos fondo Afrikai projektas, IcSP projekto, kaip ir savanoriško grįžimo pagalbos, lėšos jau buvo išnaudotos.

37. Pirmininkaujant DEVCO GD generaliniam direktoriui, DEVCO GD įsteigė keletą strateginių iniciatyvinių komitetų dirbti su atitinkamai EIP, patikos fondais ir su pagal nacionalines bei regionines orientacines programas įgyvendinamomis programomis. Viena iš funkcijų, kurias atlieka šie komitetai, – užtikrinti įvairių priemonių tarpusavio papildomumą.

38. ES patikos fondo Afrikai veikla vykdoma papildant kitas politines, politikos ir su plėtra susijusias priemones ir užtikrinant sąveiką su jomis.

ES delegacijos atlieka pagrindinį vaidmenį nustatant ir formuluojant ES patikos fondo Afrikai veiksmus, jos išsamiai informuojamos apie visus esamus bei planuojamus ES finansuojamus veiksmus ir kitų paramos teikėjų šalių lygmeniu finansuojamą veiklą.

Be to, vykdamas koordinavimo procesus (per nusistovėjusias oficialias ir neoficialias konsultacijas tarp Komisijos tarnybų) užtikrinamas ES patikos fondo Afrikai lėšomis finansuojamų intervencijos priemonių papildomumas.

39. Komisija palankiai vertina Audito Rūmų pastabą, kad dėl ES patikos fondo Afrikai veiklos atsirado galimybė paspartinti įvairiais etapais įgyvendinamas procedūras (nustatymo ir formulavimo bei sutarčių pasirašymo etapais ir etapu iki pirmojo mokėjimo).

40. Komisija pripažįsta, kad pradiniu patikos fondo veiklos etapu yra pasitaikę atvejų, kai veiklos komiteto patvirtinti pasiūlymai prieš tai buvo atrinkti ir (arba) iš dalies suformuluoti pagal kitas ES priemones. Taip atsitiko dėl būtinybės greitai įgyvendinti projektą ir nedelsiant reaguoti į esamą migracijos ir saugumo krizę bei spręsti šalyse partnerėse kylančius ypatingos svarbos uždavinius. Šie projektai, kurie anksčiau buvo nustatyti pagal kitas priemones, atitiko ES patikos fondo Afrikai prioritetus. Komisija yra įsipareigojusi laiku pateikti veiklos komitetui dokumentus, įskaitant veiksmų aprašus.

41. Mažinti ES patikos fondo Afrikai programų įgyvendinimo vėlavimą ir jį spartinti – nuolatinis uždavinys ir prioritetas nuo pat patikos fondo veiklos pradžios. Komisija ne kartą atkreipė valstybių narių agentūrų dėmesį į tai, kad būtina trumpinti vėlavimo laiką, pritaikyti vidaus procedūras ir spartinti įgyvendinimo tempą. Be to, reikėtų atsižvelgti į tai, kad ES patikos fondo Afrikai operacijos vykdomos sudėtingomis ir kintančiomis aplinkybėmis, dėl kurių dažnai sudėtinga tinkamai įgyvendinti veiklą ir pailgėja diskusijų su įgyvendinimo partneriais laikas.

Sutarčių pasirašymo per 4 mėnesius tikslas taikomas ne visoms IcSP operacijoms (t. y. vidutinis sutarčių dėl visų IcSP operacijų pasirašymo laikas yra ilgesnis ir labiau atitinka ES patikos fondo Afrikai sutarčių pasirašymo laiką), o tik toms operacijoms, kurioms taikomas 3 straipsnis. Šių operacijų negalima lyginti su ES patikos fondo Afrikai operacijomis, kadangi jų tikslas – suteikti trumpalaikę (įprastai – 1,5 metų trukmės) reagavimo į krizę priemonę. ES patikos fondo Afrikai taikymo sritis įvairesnė, o tikslai platesni – jie apima ne vien reagavimą į krizę, o operacijų trukmė siekia 3–4 metus. Taigi ES patikos fondo Afrikai sutartys yra sudėtingesnės ir joms pasirašyti reikia skirti daugiau pastangų ir laiko.

Tačiau pripažįstame, kad įgyvendinimo tempą tikriausiai būtų galima paspartinti.

42. ES patikos fondo Afrikai mokėjimai, atliekami per 30 dienų, palyginti su mokėjimais pagal įprastines priemones, kurie atliekami per 44 dienas, neturėtų būti laikomi pavėluotais mokėjimais. Iš tiesų išmokos savaiame yra progresyvios. 2016 ir 2017 m. ES patikos fondo Afrikai išmokų tempas nebuvo spartus – jis buvo toks, koks būdingas pradžios etapui. Trečiaisiais ir ketvirtaisiais patikos fondo gyvavimo laikotarpio metais išmokų rodikliai turėtų pagerėti.

Dar per anksti daryti išvadas dėl ES patikos fondo Afrikai išmokų lygio. Atlikdami analizę Audito Rūmai naudojo 2017 m. duomenimis, o ES patikos fondas Afrikai tvirtinti programas iš esmės pradėjo 2016 m.

Be to, mokėjimų lygis turėtų būti vertinamas atsižvelgiant į pasirašytų sutarčių, o ne patvirtintų programų skaičių. Vertinant šiuo požiūriu, nagrinėjamoju trumpu laikotarpiu mokėjimų lygis viršija 43 %.

43. ES patikos fondas Afrikai plačiai taiko visas greitesnio poveikio priemones, jei laikoma, kad tai yra svarbu ir pagrįsta.

Argumentas, kad išlaidas būtų galima jau nuo projekto patvirtinimo dienos laikyti tinkamomis finansuoti, negali būti beatodairiškai taikomas visais atvejais, kadangi taip galima lengvai pažeisti patikimo finansų valdymo principą. Finansavimo ir išimčių taikymo atgaline data praktika negali būti taikoma beatodairiškai (nors ES patikos fondas Afrikai ją plačiai taiko), – ji turi būti taikoma atsargiai, atsižvelgiant į *ad hoc aplinkybes ir kiekvieną konkretų atvejį*.

### **3 langelis. Nigerio pavyzdžiai, kaip, iš karto paskyrus finansavimą, būtų buvę įmanoma greičiau įgyvendinti projektus**

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad nurodytojo Nigerio projekto įgyvendinimo tempas sulėtėjo dėl 2016 m. vasarą atlikto decentralizavimo proceso, kai centrinė būstinė projektų valdymo atsakomybę perdavė ES delegacijai Nigeryje.

44. Sutarčių pasirašymo procesas labai priklauso nuo to, kaip greitai, patvirtinus programą, įgyvendinimo partneriai pateikia sutarties projektą. Be to, Komisija įsipareigojusi užtikrinti, kad būtų tikrinama pasirašytų sutarčių kokybė. Dėl to Komisija, vykstant programos tvirtinimo procesui, neturi galimybės informuoti veiklos komiteto apie numatomą pradžios datą.

45. Komisija pripažįsta, jog siekiant supaprastinti esamus procesus ir juos lengviau įgyvendinti, reikia toliau stiprinti kai kurias stebėjimo sistemos ypatybes. Pradėta teikti techninę pagalbą, kad įgyvendinimo partneriai galėtų ja naudotis tobulindami loginius planus, rinkdami duomenis ir nustatydami rodiklius, kad parengtų bendruosius išdirbio rodiklius ir juos koduotų ES patikos fondo Afrikai ataskaitų teikimo platformoje.

46. Per 2018 m. antrąjį ketvirtį susitarta dėl 41 bendrojo išdirbio rodiklio. Kaip teigiama pirmojoje veiklos, vykdomos Somalio pusiasalyje pagal SMS, ketvirčio ataskaitoje, šių rodiklių faktinės vertės, dėl kurių susitarta pagal visas dalis, ES patikos fondo Afrikai ataskaitų teikimo platformoje jau gali būti naudojamos sprendimų priėmimo lygmeniu. Reikia atsižvelgti į tai, kad nuo programos patvirtinimo iki pirmųjų rezultatų gavimo praeina tam tikras laikas. Kadangi jau pradėdamas daugumos projektų įgyvendinimo etapus, ilgainiui bus sukaupta daugiau duomenų, kuriuos bus galima pateikti ataskaitose. Kaip jau minėta, nustačius kiekvienos dalies suvestines užkoduotas vertes, ypač bendrųjų rodiklių vertes, yra lengviau pateikti bendrą visos ES patikos fondo Afrikai veiklos ataskaitą.

### **4 langelis. Su 19 suvestinių rodiklių susiję trūkumai**

Sprendžiant iš peržiūrėto ES patikos fondo Afrikai taikomų bendrųjų išdirbio rodiklių sąrašo, į kurį įtrauktas 41 rodiklis, taikant 2.3 rodiklį (mityba) atsižvelgiama į asmenų, kurie gauna su mityba susijusios priežiūros paslaugas ir (arba) yra skatinami taikyti tinkamesnę mitybos praktiką (be kita ko, rengiant parodomąsias maisto gamavimo pamokas), skaičių; o taikant 2.4 rodiklį (aprūpinimas maistu) atsižvelgiama į tai, kiek yra asmenų, kurių reikmės, susijusios su pragyvenimu ir aprūpinimu maistu, yra tenkinamos taikant socialinės apsaugos sistemas, rengiant mokymą su žemės ūkio praktika susijusiais techniniais klausimais, remiant žemės ūkio gamybą ir vykdant teritorijų plėtrą.

– ES patikos fondo Afrikai taikomų bendrųjų išdirbio rodiklių skaičius nuo 19 iki 41 padidintas siekiant šiuos rodiklius kuo plačiau taikyti veiklai, remiamai ES patikos fondo Afrikai lėšomis. Nors dėjome pastangų ir buvo atsižvelgta į ES patikos fondo Afrikai programų taikymo sritį, kai kuriai atskirai veiklai šie rodikliai taikomi tik iš dalies.

– Palaikydami ryšius su įgyvendinimo partneriais ir naudodamiesi Komisijos teikiama technine pagalba, bendruosius išdirbio rodiklius pagal loginį planą nustato programų vadovai.

47. Suderinti stebėjimo ir vertinimo sistemas – vienas iš svarbiausių Komisijos prioritetinių tikslų ir šiuo metu šis klausimas sprendžiamas. Dėl šios priežasties ES patikos fondas Afrikai yra parengęs vieną bendrą bendrųjų išdirbio rodiklių, pagal kuriuos nustatomi suvestiniai išdirbio rezultatai, sąrašą. Visuotinėje stebėjimo ir vertinimo sistemoje pateikiama lig šiol pasiektų rezultatų apžvalga.

Be to, SČE ir SP dalių institucijos naudos to paties rangovo SMS, o kadangi ŠA dalies institucijos naudoja kitokią sistemą, abi įstaigos glaudžiai konsultuos ir koordinuos savo veiksmus siekdamos užtikrinti, kad būtų taikoma nuosekli ir suderinta stebėjimo ir ataskaitų teikimo sistema, kurią taikant taip pat būtų galima bendrai įgyti patirties, naudingos ateityje rengiant programas ir strateginio orientavimo dokumentus.

48. Visų Audito Rūmų nurodytų projektų sutartys sudarytos pagal sistemą PAGODA (angl. *Pillar assessed delegation agreements in indirect management*). Dėl ypač sudėtingų aplinkybių, susiklosčiusių saugumo, sienų valdymo ir panašiose srityse, būtina vykdyti intensyvią dialogą su dalyvaujančiais suinteresuotaisiais subjektais, be to, šios aplinkybės yra vėlavimo priežastis.

Kalbant apie Nigerio pavyzdį, rezultatų migracijos srityje greitai pasiekta dėl to, kad šioje srityje esama didelių neatidėliotinių poreikių, kuriuos lėmė nestabili padėtis Libijoje ir teisės aktų priėmimas Nigeryje. Paskui lėšos buvo perskirstytos, kad būtų galima teikti šią paramą. Didžiąją kitos veiklos dalį finansuoja kiti paramos teikėjai arba ji finansuojama pagal susijusią TMO įgyvendinamą ES patikos fondo Afrikai regioninę iniciatyvą (SURENI).

49. Komisija pripažįsta, kad reikia atlikti daugiau patobulinimų, kad būtų nustatyti SMART taisykle pagrįsti konkretūs tikslai. Iš tiesų visų trijų veiklos dalių atveju imamasi veiksmų siekiant geriau apibrėžti konkrečius tikslus ir pradinę būklę. Darbo, atliekamo remiantis mokslinių tyrimų infrastruktūra, rezultatai bus naudojami siekiant pašalinti pradinės būklės spragas, kad būtų galima įvertinti konkrečius tikslus.

Be to, vienas iš tikslų, kurių siekiama naudojant SMS, – peržiūrėti veiksmų loginį planą ir patikrinti, ar taip pat reikia peržiūrėti siūlomus rodiklius, tikslus arba sutartus rezultatus, kad jie, jei būtina, geriau atitiktų SMART taisyklę.

Kadangi pirmosios programos (išskyrus vieną) buvo patvirtintos 2016 m., 2017 m. atliktos tik 36 rezultatų stebėjimo ataskaitų peržiūros, o 2018 m. numatyta atlikti 38 peržiūras.

Lygiagrečiai dirba NEAR GD, siekdamas sukurti trečiųjų šalių atliekamo stebėjimo Libijoje mechanizmą kaip priemonę, kuria būtų mažinama rizika, kylanti dėl nuotolinio šioje šalyje įgyvendinamų projektų valdymo. ES delegacija užsakė atlikti tyrimą ir jo išvados pateikiamos įvairiose rekomendacijose, kuriomis remdamasis PF šiuo metu kuria nuosavą trečiosios šalies vykdomo stebėjimo sistemą. Šiuo metu PF stengiasi nustatyti, kurie suinteresuotieji subjektai turi daugiausia galimybių atlikti šią stebėjimo veiklą ir gali laikinai vietoje dislokuoti kompetentingų darbuotojų.

Komisija norėtų pabrėžti, kad siekiant užtikrinti, kad rodikliai atitiktų SMART taisyklę, pagal Šiaurės Afrikos dalyje Tarptautinio migracijos politikos vystymo centro (ICMPD) įgyvendinamą stebėjimo ir vertinimo sistemą taip pat peržiūrėti projektų loginiai planai.

50. Komisija deda daugiau pastangų, kad būtų pagerinti ES patikos fondo Afrikai projektų loginiai planai. Galimybė įtraukti rodiklius, kuriuos įgyvendinimo partneriai naudojo rengdami vidaus ataskaitas, vertinama formuluojant veiksmą. Šie rodikliai įtraukiami tik jeigu jie yra svarbūs ir padeda didinti stebėjimo kokybę.

51. Dažniausiai priežastis, kodėl nenustatyta pradinė būklė, yra ta, kad ES patikos fondo Afrikai veiksmai buvo formuluojami ir tvirtinami skubos tvarka siekiant patenkinti konkrečius poreikius, be to, dažnai vietos aplinkybės buvo tokios, kad trūko prieinamos ir patikimos informacijos. Vis dėlto pradžios etapu įgyvendinimo partneriai turėtų toliau rinkti duomenis apie pradinę būklę ir analizuoti padėtį vietoje.

53. Gali būti, kad ES patikos fondo Afrikai veikla ir kitomis ES priemonėmis yra daromas netiesioginis poveikis mažinant į Europą vykstančių neteisėtų migrantų skaičių. Tačiau pagrindinis

šio fondo veiklos tikslas – didinti stabilumą, gelbėti ir saugoti žmones, kurti ekonomines galimybes ir teisėtus kelius.

54. ES patikos fondo Afrikai 2017 m. metinėje ataskaitoje (MA) pateikiama informacija apie kiekvieno Afrikos regiono (dalies) pažangą, padarytą 2017 m., ir pasiektų preliminarinių rezultatų skaičių. Šioje MA nebuvo numatyta išsamiai apžvelgti visos ES patikos fondo Afrikai veiklos rezultatus, nes 2017 m. pabaigoje daugelio projektų ankstyvasis įgyvendinamo etapas dar nebuvo užbaigtas. MA pateiktose lentelėse matyti kiekvieno regiono patvirtintos programos pagal regioninių veiksmų programų prioritetus, o ne pagal patikos fondo strateginius tikslus. Tai reiškia, kad kiekvieno regiono (dalies) ataskaitos pateiktos pagal to regiono prioritetus. Siekdama atsižvelgti į Audito Rūmų pastabas, Komisija apsvaustys galimybę peržiūrėti kitos MA projektą.

### **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

56. ES patikos fondo Afrikai steigiamojo susitarimo preambulėje aiškiai nurodyti vidaus uždaviniai ir krizės, kurių poveikį patyrė visų trijų patikos fondo dalių šalys. Šios krizės – tai Libiją ir Jemeną apėmusios politinės krizės, Sudano, Pietų Sudano, Malio ir Nigerijos vidaus konfliktai („Boko Haram“) ir įvairūs teroristiniai išpuoliai. Dėl šių tarpusavyje iš dalies susijusių konfliktų visą regioną apėmė krizė. Komisija pripažįsta, kad palyginti lankstūs ES patikos fondo Afrikai tikslai nustatyti tikslingai, kad prireikus būtų galima reaguoti į šių trijų regionų poreikius ir juose kylančius uždavinius.

57. Komisija turėjo susijusią informaciją ir į ją atsižvelgė formuluodama ES patikos fondo Afrikai strateginius tikslus. Su kiekvienu tikslu ir prioritetine politikos sritimi susijusių kokybinių poreikių vertinimo išvados pateikiamos strateginiame orientaciniame dokumente, regioninėse veiksmų programose ir, tam tikra apimtimi, – valdybos posėdžių protokoluose. Prie šių vertinimų pridedamos konkrečioms šalims skirtos analizės, kurias ES delegacijos reguliariai atlieka bendradarbiaudamos su šalimis partnerėmis bei konsultuodamosi su valstybėmis narėmis ir pilietine visuomene.

Finansavimo trūkumas apskaičiuojamas remiantis rengiamomis programomis, kurios peržiūrimos atsižvelgiant į poreikius ir kintančius uždavinius, taip pat remiantis visų trijų patikos dalių turimais ištekliais. Komisija nebūtų pajėgi visiškai patenkinti šalių partnerių poreikių iš turimų arba būsimų finansinių išteklių.

Nuo savo veiklos pradžios ES patikos fondo Afrikai sugebėjo pritraukti nemažai išteklių iš kelių ES finansavimo šaltinių, taip pat ES valstybių narių ir kitų paramos teikėjų išteklių.

#### **1 rekomendacija. Aiškiau apibrėžti ES patikos fondo Afrikai tikslus**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Siekdama atsižvelgti į poreikius, kylančius uždavinius ir įvairių suinteresuotųjų subjektų pastabas, taip pat į tai, kiek turima finansinių išteklių, ES patikos fondo Afrikai strateginė valdyba kiekviename posėdyje peržiūri strateginius prioritetus. Iš tiesų 2018 m. balandžio mėn. strateginė valdyba susitarė vertinant SP ir SČE dalių poreikius daugiausia dėmesio skirti šešioms prioritetiniams kriterijams (jie nurodyti posėdžio protokole). Tie kriterijai yra:

- grąžinimas ir reintegracija (TMO / UNHCR);
- pabėgėlių valdymas (visapusiško atsako į pabėgėlių problemą sistema);
- pažanga siekiant užbaigti saugiųjų dokumentų išdavimo ir asmenų registravimo procesą;
- kovos su prekyba žmonėmis priemonės;
- esminės stabilizavimo pastangos Somalyje, Sudane ir Pietų Sudane bei Sahelyje;
- dialogai migracijos klausimais (Gambijoje, Etiopijoje ir kt.).

Valdyba patvirtino, kad Šiaurės Afrikos dalyje daugiausia dėmesio tebebus skiriama šioms sritims:

- pažeidžiamų migrantų apsaugai, remiamam savanoriškam grįžimui ir tvariai reintegracijai bei bendruomenės stabilizavimui (be kita ko, teikiant paramą savivaldybėms, per kurias driekiasi migracijos maršrutai);
- integruoto sienų valdymo rėmimui;
- darbo jėgos migracijos ir judumo rėmimui;
- geresnio migracijos valdymo rėmimui.

2018 m. rugsėjo 21 d. įvykusiame valdybos posėdyje, atsižvelgiant į pirmiau nurodytas keturias prioritetines sritis, pateiktas projektų planas ir nurodyti trūkstamo finansavimo atvejai.

58. ES patikos fondo Afrikai veikla nėra grindžiama išorės partnerių pateiktais projektų pasiūlymais. Patikos fondo valdytojai veiksmų nustatymo ir formulavimo veiklą koordinuoja atsižvelgdami į strategines kryptis, dėl kurių susitarta. Įvairiais būdais gauti projektų pasiūlymai peržiūrimi ir aptariami įvairiais lygmenimis, atitinkamais atvejais bendradarbiaujant su susijusiomis ES delegacijomis, valstybių narių atstovais ir vietos suinteresuotaisiais subjektais.

Rengiami tik atrinktų pasiūlymų veiksmų aprašai – jie vertinami taikant vidaus peržiūros mechanizmus ir perduodami veiklos komitetui svarstyti bei tvirtinti.

Komisija pakartoja, kad yra įsipareigojusi laiku pateikti veiklos komitetų nariams išsamius dokumentus, kad jie galėtų priimti tinkamai parengtus sprendimus.

59. Ankstyvaisiais ES patikos fondo Afrikai veiklos etapais keletu veiklos komitetams pateiktų ir šių komitetų patvirtintų veiksmų buvo tenkinami poreikiai, panašūs į kitomis ES priemonėmis (pvz., Etiopijos nacionaline / regionine orientacine programa) tenkinamus poreikius. Laikyta, jog šie veiksmai visiškai dera su ES patikos fondo Afrikai tikslais ir kad juos finansuojant šio fondo lėšomis bus galima paspartinti pasirengimo procesą ir juos įgyvendinti, taip sukuriant didelį lyginamąjį pranašumą. Dėl šios priežasties veiklos komitetai tuos veiksmus patvirtino.

Kalbant apie Libijos atvejį, ES patikos fondas Afrikai užtikrina, kad šalinant nustatytus trūkumus, susijusius su pažeidžiamų asmenų apsauga, nebūtų dubliuojami ECHO GD humanitarinės pagalbos įgaliojimai bei pagal IcSP tebevykdomi kiti veiksmai.

Nuo 2017 m. liepos mėn. Komisija, siūlydama EPF komitetui pervesti lėšas į ES patikos fondą Afrikai, naudoja standartinę formą. Šioje formoje pateiktas pagrindas, kuriuo remiantis ES patikos fondas Afrikai naudojamas kaip įgyvendinimo priemonė.

## **2 rekomendacija. Peržiūrėti projektų atrankos procedūrą**

Komisija nepitaria 2 rekomendacijos a ir b punktuose pateiktoms pastaboms, tačiau pritaria šios rekomendacijos c ir d punktuose pateiktoms pastaboms.

Komisijos nuomone, bendrųjų bendrai taikytinų kriterijų sąrašas nebūtinai, nes ES patikos fondo Afrikai veikla nėra grindžiama teikiama pasiūlymais, ir Komisija imsis priemonių siekdama užtikrinti, kad veiksmų dokumentuose būtų aiškiai paaiškinamas siūlomo veiksmo ir nustatytų strateginių tikslų ryšys.

Kaip jau minėta, Komisija (ES patikos fondo Afrikai valdytoja) veiksmus nustato ir jų projektų dokumentus rengia vykstant konsultaciniam procesui. Šiame procese, remiantis Komisijos taikoma praktika, dalyvauja daug centrinės būstinės ir šalių lygmens subjektų (pvz., VBP ir EPF komitetai).

Ateityje VK bus informuojami apie visus esminius projektų pakeitimus.

Komisija peržiūrės veiksmų aprašo formą siekdama į ją įtraukti skirsnį, kuriame būtų nurodomas projekto finansavimo ES patikos fondo Afrikai lėšomis, o ne pagal kitas įgyvendinimo priemones, lyginamasis pranašumas.

60. ES patikos fondas Afrikai plačiai taiko greitesnio poveikio priemones ir Komisija išnagrinės, kaip būtų galima jas taikyti dar plačiau.

### **3 rekomendacija. Imtis priemonių įgyvendinimui paspartinti**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

61. Komisija pripažįsta, jog reikia dar labiau stiprinti bendrą stebėjimo sistemą. Per 2018 m. antrąjį ketvirtį susitarta dėl 41 bendrojo išdirbio rodiklio, taip pat pradėta teikti techninė pagalba, kad įgyvendinimo partneriai galėtų ja naudotis tobulindami loginius planus, rinkdami duomenis ir nustatydami rodiklius, kad parengtų bendruosius išdirbio rodiklius.

Visų trijų veiklos dalių institucijos dirba (be kita ko, remdamosi darbo, atliekamo remiantis mokslinių tyrimų infrastruktūra, rezultatais) siekdamos geriau nustatyti kiekvieno projekto konkrečius tikslus ir pradinę būklę.

### **4 rekomendacija. Pagerinti ES patikos fondo Afrikai stebėjimą**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija kuria visiškai veikiančią bendrą ES patikos fondo Afrikai veiklos stebėjimo sistemą. Užtikrindama reikiamą lankstumą, Komisija imasi priemonių, kad į projektų loginį planą įtraukiami tikslai, kiek įmanoma, būtų pagrįsti SMART taisykle ir kad būtų toliau gerinama rodiklių kokybė. Be to, pagal naują būsimą DFP pasiūlyto Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Kaimynystės, vystomojo ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonės (COM(2018) 460) 31 straipsnyje yra numatyta speciali nuostata dėl vertinimo, ataskaitų teikimo ir stebėsenos.

<b>Etapas</b>	<b>Data</b>
APM patvirtinimas / audito pradžia	2017 11 28
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	2018 7 30
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	2018 10 16
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	2018 11 19

PDF ISBN 978-92-847-1342-4 doi:10.2865/305585 QJ-AB-18-029-LT-N

HTML ISBN 978-92-847-1307-3 doi:10.2865/491886 QJ-AB-18-029-LT-Q

Europos Sąjungos skubiosios pagalbos patikos fondas stabilumui didinti ir pagrindinėms neteisėtos migracijos ir asmenų persikėlimo Afrikoje priežastims šalinti (ES patikos fondo Afrikai) tikslas – remti stabilumą ir padėti geriau valdyti migraciją šalinant pagrindines destabilizavimo, priverstinio gyventojų perkėlimo ir neteisėtos migracijos priežastis. Šio fondo lėšomis remiama veikla 26-iose trijų Afrikos regionų – Sahelio ir Čado ežero baseino, Somalio pusiasalio ir Šiaurės Afrikos – šalyse. Mūsų audito metu buvo nagrinėjama, ar ES patikos fondas Afrikai yra tinkamai sukurtas ir ar jis tinkamai įgyvendinamas. Mes darome išvadą, kad ES patikos fondas Afrikai yra lanksti priemonė, tačiau turint omeny kylančius naujus uždavinius, jos koncepcija turėjo būti tikslingesnė. Palyginti su tradicinėmis priemonėmis, ES patikos fondas Afrikai greičiau pradėdavo vykdyti projektus, tačiau jis susidūrė su panašiais iššūkiais kaip ir tradicinės priemonės, o dėl to vėluojama projektus įgyvendinti. Audito metu projektų ankstyvasis įgyvendinimo etapas dar nebuvo užbaigtas, bet jau buvo matyti pirmieji išdirbiai.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)  
Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2018 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.