

Särskild rapport

## EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika: Flexibel men saknar fokus

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

## GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Bettina Jakobsen var också föredragande ledamot för rapporten. Bettina Jakobsen hade stöd av Katja Mattfolk (kanslichef), Kim Storup (attaché), Beatrix Lesiewicz (förstechef), Emmanuel-Douglas Hellinakis (uppgiftsansvarig), Laura Gores (attaché) och Jiri Lang och Piotr Zych (revisorer).



*Från vänster till höger:* Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen och Piotr Zych.

## INNEHÅLL

	Punkt
Akronymer, förkortningar och förklaringar	
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	1–9
Om EU:s förvaltningsfonder	1–2
Förvaltningsfonden för Afrika	3–9
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	10–13
Iakttagelser	14–54
Förvaltningsfonden för Afrika är ett flexibelt verktyg, men med tanke på de helt nya utmaningar den står inför borde dess utformning ha ett tydligare fokus.	14–25
Förvaltningsfonden för Afrika är ett flexibelt verktyg, men dess mål är för brett definierade för att man effektivt ska kunna styra insatserna och bedöma effekterna	15–19
Kommissionen har inte ingående analyserat vare sig behoven eller de tillgängliga medlen för att tillgodose dessa behov	20–25
Förvaltningsfonden för Afrika är ett verktyg med snabba förfaranden, men det finns fortfarande brister i genomförandet	26–54
Urvalet av projekt sker snabbt men är inte helt konsekvent och tydligt	27–44
En del projekt har börjat leverera output, men det finns ännu inget fungerande system för att övervaka resultaten för de olika fönstren	45–54
Slutsatser och rekommendationer	55–61
 Bilaga I – Bidrag från EU:s medlemsstater och andra givare (utfästelser och mottagna bidrag) fram till och med den 31 augusti 2018	
 Bilaga II – Styrorgan inom förvaltningsfonden för Afrika och deras främsta ansvarsområden	
 Bilaga III – Granskade projekt inom förvaltningsfonden för Afrika	
 Kommissionens svar	

**AKRONYMER, FÖRKORTNINGAR OCH FÖRKLARINGAR**

Echo:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder.
EUF:	Europeiska utvecklingsfonden.
förvaltningsfonden för Afrika:	EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika inriktade på stabilitet och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer.
GD Budget:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för budget.
GD Grannskapspolitik och utvidgnings-förhandlingar:	Europeiska kommissionens generaldirektoratet för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar.
GD Internationellt samarbete och utveckling:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för internationellt samarbete och utveckling.
GD Migration och inrikes frågor:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för migration och inrikes frågor.
inrättandeavtalet: kommissionen:	det dokument som inrättar EU:s förvaltningsfond för Afrika. Europeiska kommissionen.
UNDP:	FN:s utvecklingsprogram.
utrikestjänsten:	Europeiska utrikestjänsten.
åtgärdsunderlag:	ett dokument som innehåller all relevant information om ett projekt eller ett program.

## SAMMANFATTNING

I. Sedan januari 2013 får kommissionen enligt den budgetförordning som styr EU:s budget inrätta och förvalta unionsförvaltningsfonder för externa åtgärder. Det är fonder som har flera bidragsgivare och som finansierar katastrofinsatser, insatser efter katastrofsituationer och tematiska insatser.

II. EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika inriktade på stabilitet och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer (nedan kallad *förvaltningsfonden för Afrika*) syftar till att främja stabilitet och bidra till bättre migrationshantering genom att åtgärda de bakomliggande orsakerna till destabilisering, tvångsförflyttning och irreguljär migration. Beslut om denna fond antogs vid toppmötet om migration i Valletta i november 2015. Fonden stöder insatser i 26 länder inom tre regioner i Afrika (som betecknas som "fönster"): Sahel- och Tchadsjöregionen, Afrikas horn och Nordafrika.

III. Vi undersökte om förvaltningsfonden för Afrika har utformats och genomförts på ett tillfredsställande sätt. Vi drar slutsatsen att förvaltningsfonden för Afrika är ett flexibelt verktyg, men med tanke på de helt nya utmaningar den står inför borde dess utformning ha ett tydligare fokus. Jämfört med traditionella instrument gick det snabbare att inleda projekt inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika. Fonden har på det hela taget bidragit till att det går snabbare att teckna kontrakt och göra förskottsbetalningar. Projekten påverkas dock av liknande utmaningar som traditionella instrument vilket gör att genomförandet försenas.

IV. Vi konstaterade att målen för förvaltningsfonden för Afrika är brett definierade. Detta har gjort det möjligt att vara flexibel och anpassa stödet efter olika, föränderliga situationer, men det har också gjort det svårare att styra insatserna inom de tre fönstren och att mäta effekterna. Kommissionen har inte ingående analyserat och kvantifierat vare sig de behov som behöver tillgodoses av fonden eller de tillgängliga medlen för att tillgodose dessa behov. Vi konstaterade även att den strategiska vägledningen till de förvaltningsansvariga för de tre fönstren inte har varit tillräckligt specifik, och att givarnas resurser och kapaciteter ännu inte sammanförs på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt.

V. Beträffande genomförandet slog vi fast att förfarandena för att välja ut projekt varierade mellan fönstren och att kriterierna för att bedöma projektförslag inte var tillräckligt tydliga eller dokumenterade. Vidare framgick inte alltid den komparativa fördelen med att finansiera projekt genom förvaltningsfonden för Afrika klart och tydligt.

VI. Även om ett gemensamt övervakningssystem har antagits för förvaltningsfonden för Afrika är detta ännu inte fullt funktionellt, och de tre fönstren använder därför olika system för att övervaka resultaten. Vi fann att projektmålen ofta inte motsvarade Smart-konceptet och att de indikatorer som används för att mäta projektresultat saknade utgångsvärden. De granskade projekten befann sig i ett tidigt skede av genomförandet men hade börjat generera output.

VII. Förvaltningsfonden för Afrika har bidragit till insatserna för att minska antalet irreguljära migranter som passerar från Afrika till Europa, men detta bidrag kan inte mätas exakt.

VIII. Baserat på vår revision lämnar vi ett antal rekommendationer som bör genomföras snarast möjligt, med tanke på att förvaltningsfonden för Afrika enligt planerna ska upphöra i slutet av 2020. Kommissionen bör vidta följande åtgärder:

- Förbättra kvaliteten på målen för förvaltningsfonden för Afrika.
- Se över förfarandet för att välja ut projekt.
- Vidta åtgärder för att påskynda genomförandet.
- Förbättra övervakningen av förvaltningsfonden för Afrika.

## **INLEDNING**

### ***Om EU:s förvaltningsfonder***

1. Förvaltningsfonder är fonder som inrättas för ett särskilt utvecklingsändamål med ekonomiska bidrag från en eller flera givare. De förvaltas i allmänhet av en internationell organisation som Världsbanken eller Förenta nationerna. Förvaltningsfonder har sedan 1990-talet använts i allt större utsträckning som finansieringsinstrument vid internationellt samarbete. De inrättas ofta vid kriser som naturkatastrofer eller konflikter.
2. Sedan 2013 är det enligt budgetförordningen möjligt för kommissionen att inrätta unionsförvaltningsfonder<sup>1</sup>. Dessa består av medel som sammanförs från EU:s budget eller Europeiska utvecklingsfonden (EUF), tillsammans med bidrag från en eller flera andra givare, bland annat medlemsstaterna och givarländer utanför EU. Förvaltningsfonder för katastrofinsatser eller insatser efter katastrofsituationer kan inrättas antingen direkt av kommissionen eller indirekt genom att budgetgenomförandeuppgifter anförtros specifika organ<sup>2</sup>.

### ***Förvaltningsfonden för Afrika***

3. 2014 steg antalet migranter som försökte nå Europa via dess sydliga gränser drastiskt, på grund av instabilitet i Syrien, Irak, Libyen, Eritrea och Afghanistan, och även runt om i Sahel- och Tchadsjöregionen. Många migranter från olika områden i Afrika har mist sina liv

---

<sup>1</sup> Artikel 187 i budgetförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1)) anger den rättsliga ramen för upprättande av EU:s förvaltningsfonder för externa åtgärder. I budgetförordningen från 2018 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1)), som trädde i kraft den 2 augusti 2018 anges detta i artikel 234.

<sup>2</sup> Artikel 58.1 c i budgetförordningen från 2012, numera artikel 62.1 c i budgetförordningen från 2018.

när de har försökt korsa Medelhavet och nå Europa. Dessa områden har blivit till en central angelägenhet för EU:s externa migrationspolitik, framför allt sedan den så kallade Balkanrutten stängdes 2016 till följd av uppgörelsen mellan EU och Turkiet.

4. I april 2015 beslutade Europeiska rådet att reagera på krisen genom att utlysa ett internationellt toppmöte för att diskutera migrationsfrågor med afrikanska stater och andra viktiga länder. Toppmötet ägde rum den 11–12 november 2015 i Valletta (Malta). Det ledde till en gemensam förklaring och en handlingsplan som är uppbyggd kring fem prioriterade områden och 16 prioriterade initiativ. Den 12 november 2015 undertecknade dessutom 25 av EU:s medlemsstater samt Norge, Schweiz och kommissionen inrättandeavtalet<sup>3</sup>, som officiellt inrättade EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika inriktade på stabilitet och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer (förvaltningsfonden för Afrika) med dess tillhörande strategi.

5. Förvaltningsfonden för Afrika är den tredje av fyra förvaltningsfonder<sup>4</sup> som i dagsläget förvaltas av kommissionen. Den omfattar 26 afrikanska länder<sup>5</sup> inom tre regioner (som för administrativa ändamål betecknas som "fönster"): Sahel- och Tchadsjöregionen, Afrikas horn och Nordafrika. De länder som omfattas av förvaltningsfonden för Afrika visas i ***figur 1***.

---

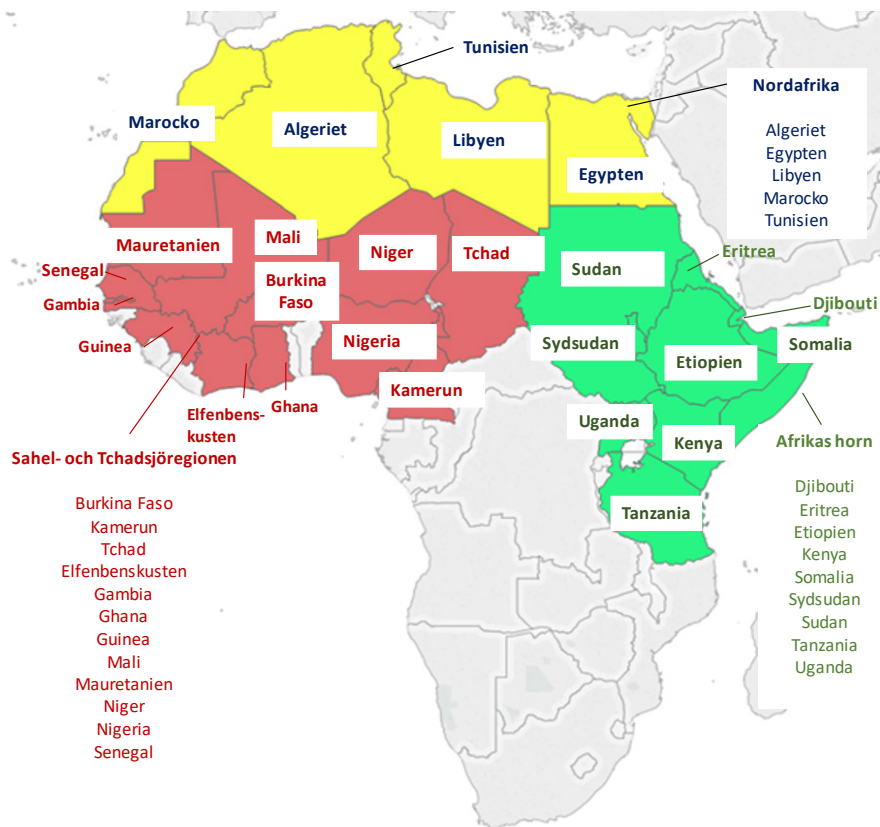
<sup>3</sup> Inrättandeavtalet är ett dokument som utarbetats av kommissionen, EU:s medlemsstater och andra givare.

<sup>4</sup> De övriga fonderna är a) förvaltningsfonden Békou för Centralafrikanska republiken, som inrättades i juli 2014 för att stödja landets väg ut ur krisen och dess återuppbyggnad, b) Madad-fonden, som inrättades i december 2014 med anledning av krisen i Syrien, och c) förvaltningsfonden för Colombia, som inrättades 2016 för att stödja normaliseringsprocessen efter konflikten.

<sup>5</sup> Ursprungligen omfattade förvaltningsfonden för Afrika 23 länder. Förvaltningsfondens styrelse beslutade dock vid sitt andra möte den 13 december 2016 att även inbegripa Ghana, Guinea och Elfenbenskusten.

**Figur 1 – Länder som omfattas av förvaltningsfonden för Afrika**

*(De gränser och namn som visas och de beteckningar som används på den här kartan innebär inte att de har godkänts eller godtagits officiellt av EU)*



*Källa:* Europeiska kommissionen, årsrapport 2017 för EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika.

6. I inrättandeavtalet om förvaltningsfonden för Afrika fastställs följande beträffande styr- och förvaltningsorganen:

- a) En förvaltningsfondsstyrelse ska inrättas med kommissionen (GD Internationellt samarbete och utveckling) som ordförande och med assistans av Europeiska utrikestjänsten och övriga avdelningar vid kommissionen. Denna ska bestå av företrädare för givarna (EU-medlemsstater och andra länder som har bidragit med minst 3 miljoner euro) och kommissionen som EU:s företrädare. Hittills har inga afrikanska länder beslutat att delta i fonden som medlemmar med fullständig rösträtt. De givare som inte når upp till den lägsta bidragsnivån får delta som observatörer<sup>6</sup> (se

<sup>6</sup> De EU-medlemsstater som inte har bidragit till fonden får också delta som observatörer.

**bilaga I**). I relevanta fall kan företrädare för berörda länder och deras regionala organisationer också bjudas in som observatörer. Sedan 2017 har Europaparlamentet haft observatörsstatus. Förvaltningsfondens styrelse ska lägga fram strategiska riktlinjer för hur fonden ska användas.

- b) En operativ kommitté ska inrättas för varje fönster och granska och godkänna de insatser som finansieras av förvaltningsfonden. Den ska bestå av företrädare för kommissionen<sup>7</sup> och utrikestjänsten liksom för de givare (EU-medlemsstater såväl som andra länder) som har bidragit med minst 3 miljoner euro. Precis som i fallet med förvaltningsfondens styrelse får givare som inte når upp till den lägsta bidragsnivån, EU-medlemsstater som inte bidrar och berörda länder samt deras regionala organisationer delta som observatörer vid mötena. Europaparlamentets företrädare har inte observatörsstatus vid den operativa kommitténs möten.
- c) Kommissionen (i egenskap av förvaltare) ska ansvara för att förvalta fonden och fungera som sekretariat för förvaltningsfondens styrelse och de operativa kommittéerna. Den ska även ansvara för att genomföra de insatser som finansieras av fonden och delegera förvaltningsuppgifter till sin personal (de förvaltningsansvariga) i enlighet med arbetsordningen (se **bilaga II**).

7. Förvaltningsfonden för Afrika ska enligt planerna löpa från 2015 till slutet av 2020. I slutet av augusti 2018 uppgick de totala bidragen till fonden till 4,09 miljarder euro. Den största delen (3,6 miljarder euro, vilket utgör 89 % av de totala bidragen) bestod av överföringar från EUF och från EU:s budget. EU:s medlemsstater har tillsammans med Norge och Schweiz bidragit med 439 miljoner euro (11 %). I **figur 2** finns en jämförelse av bidragen till alla EU:s förvaltningsfonder.

---

<sup>7</sup> Personal från GD Internationellt samarbete och utveckling (som är ordförande i de operativa kommittéerna för Sahel- och Tchadsjöregionen och för Afrikas horn), GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar (som är ordförande i den operativa kommittén för Nordafrika), Echo, GD Migration och inrikes frågor och personal från tjänsten för utrikespolitiska instrument.

**Figur 2 – Bidrag från EU:s medlemsstater och andra givare till EU:s förvaltningsfonder fram till och med den 31 augusti 2018**

EU:s förvaltningsfonder			
Namn	Totala bidrag (miljoner euro)	Bidrag från medlemsstater och övriga givare (miljoner euro)	Bidrag från medlemsstater och övriga givare som procentandel av totalbeloppet
Förvaltningsfonden för Afrika	4 092	439	11 %
Förvaltningsfonden Bêkou	240	66	27 %
Förvaltningsfonden för Colombia	96	23	24 %
Madad-fonden	1 571	152	10 %

*Källa:* Månadsrapport om det fleråriga genomförandet av EU:s förvaltningsfonder till och med den 31 augusti 2018, Europeiska kommissionen, GD Budget. Alla belopp är avrundade.

8. När förvaltningsfonden för Afrika inrättades i slutet av 2015 stod den för 1,5 % av allt offentligt utvecklingsbistånd till de länder som omfattas.
9. På grund av de olika typerna av katastrofer och de svåra lokala situationerna omfattar förvaltningsfonden för Afrika verksamhet som sträcker sig från katastrofhjälp till utvecklingsbistånd.

#### **REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD**

10. Under vår effektivitetsrevision undersökte vi om förvaltningsfonden för Afrika har utformats och genomförts på ett tillfredsställande sätt. Revisionen omfattar perioden från det att förvaltningsfonden inrättades i slutet av 2015 fram till slutet av februari 2018. I den första delen av den här rapporten granskar vi hur fonden är utformad (förvaltningsfondens mål, kommissionens behovsanalys och finansieringen). I den andra delen granskas specifika aspekter av hur fonden har genomförts (förfaranden för projekturval, övervakningssystem och den output som de granskade projekten levererat).

11. Vi utförde revisionen mellan november 2017 och mars 2018. Vårt arbete inbegrep skrivbordsgranskning av styrkande handlingar, exempelvis programdokument, framstegs-, övervaknings- och projektutvärderingsrapporter samt relevant dokumentation om förvaltningsfondsmekanismer inom internationella organisationer (Förenta nationerna och

Världsbanken). Vi gjorde besök på plats i Niger och vid EU:s delegation till Libyen<sup>8</sup>. Vi intervjuade personal med ansvar för förvaltningsfonden för Afrika vid GD Internationellt samarbete och utveckling, utrikestjänsten, GD Grannskapspolitik och utvidgnings-förhandlingar, Echo och EU:s särskilda representant för Sahel, EU:s delegationer till Niger och Libyen, ett antal givare till förvaltningsfonden för Afrika<sup>9</sup> och myndigheter från afrikanska länder. Vi beaktade vårt tidigare relevanta revisionsarbete och det arbete som utförts av kommissionens tjänst för internrevision.

12. De länder som besöktes valdes ut från två fönster – Sahel- och Tchadsjöregionen och Nordafrika – dit den övervägande delen av finansieringen från förvaltningsfonden för Afrika har gått hittills. De länder som har fått allra mest finansiering i dessa båda fönster är Niger och Libyen. Vi undersökte 20 pågående projekt i de två länderna. I Niger besökte vi sju av nio pågående projekt, medan detta inte var möjligt för projekten i Libyen på grund av säkerhetssituationen på plats. Undersökningen av projekten användes för att underbygga vår bedömning av utformningen och det nuvarande genomförandet av fonden. Vi hänvisar genomgående till alla projekt i rapporten med hjälp av numeriska referenser (enligt ***bilaga III***).

13. Eftersom förvaltningsfonden för Afrika tveklöst är EU:s största förvaltningsfond tog vi oss an denna uppgift under 2018 för att ge underlag till kommissionens kommande halvtidsöversyn av fonden.

---

<sup>8</sup> EU-delegationen till Libyen omdirigerades till Tunisien på grund av att väpnade fientligheter bröt ut i slutet av 2014.

<sup>9</sup> Ett frågeformulär skickades till alla länder som deltar i förvaltningsfonden för Afrika (21 av 28 länder svarade). Separata intervjuer genomfördes med företrädare för de medlemsstater som bidrar mest till förvaltningsfonden (Tyskland och Italien), de medlemsstater som har projekt i Niger och Libyen (Frankrike och Luxemburg) och andra utvalda medlemsstater (t.ex. Belgien, Portugal och Sverige).

## IAKTTAGELSER

***Förvaltningsfonden för Afrika är ett flexibelt verktyg, men med tanke på de helt nya utmaningar den står inför borde dess utformning ha ett tydligare fokus.***

14. I den här delen undersökte vi hur kommissionen och EU-medlemsstaterna har utformat förvaltningsfonden för Afrika. Vi bedömde de strategiska och operativa målen för fonden och den behovsanalys som ligger till grund för dess insatser. Vi tittade även på kommissionens strategi för att sammanföra kapacitet<sup>10</sup> från de givare som är aktiva i regionerna och om det fanns något verktyg för att tillvarata lärdomar och någon ram för riskhantering.

**Förvaltningsfonden för Afrika är ett flexibelt verktyg, men dess mål är för brett definierade för att man effektivt ska kunna styra insatserna och bedöma effekterna**

15. Kommissionen inrättade förvaltningsfonden för Afrika kort efter toppmötet i Valletta i november 2015, med två syften: dels som ett verktyg för nödåtgärder med anledning av kriserna i de geografiska områdena Sahel- och Tchadsjöregionen, Afrikas horn och Nordafrika, dels med huvudmålet att åtgärda de bakomliggande orsakerna till destabilisering, tvångsförflyttning och irreguljär migration, särskilt genom att främja motståndskraft, ekonomiska och lika möjligheter, säkerhet och utveckling och förhindra kränkningar av mänskliga rättigheter<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> I skäl 18 i inrättandeavtalet fastställs att förvaltningsfondens mål ska uppnås genom att resurser och kapacitet, framför allt från de givare som är aktiva i regionerna, sammanförs för att analysera, identifiera och genomföra insatserna, och att syftet är att utnyttja och ta tillvara kommissionens och EU-medlemsstaternas instrument och kunskaper för att kunna göra kraftfulla europeiska insatser.

<sup>11</sup> Artikel 2 (förvaltningsfondens mål) i det avtal som inrättar förvaltningsfonden för Afrika (inrättandeavtalet). Inrättandeavtalet är ett dokument som utarbetats av kommissionen och deltagande EU-medlemsstater.

16. I egenskap av en förvaltningsfond för nödåtgärder syftar förvaltningsfonden för Afrika till att möjliggöra snabba, flexibla och ändamålsenliga insatser<sup>12</sup> vid katastrofer som uppstått till följd av kriserna i de tre regionerna. De kriser som förvaltningsfonden ska åtgärda har dock inte tydligt definierats inom varje region (t.ex. med uppgifter om krisens orsaker, hur den påverkar stabiliteten, vilka kopplingar som finns till andra kriser, hur länge den beräknas pågå, vilka de mest akuta behoven är och hur stora resurser som beräknas krävas för att tillgodose dessa behov).

17. Den politiska nödvändigheten att skyndsamt reagera på migrationssituationen gjorde att projekt med stöd genom förvaltningsfonden för Afrika snabbt behövde inledas. Fondens mål har hållits så brett definierade som möjligt för att göra de flesta insatser stödberättigande. Alla typer av utvecklingsprojekt (t.ex. avseende livsmedel och näring, säkerhet, hälsa, utbildning eller miljöhållbarhet) och genomförandemetoder (indirekt förvaltning, budgetstöd osv.) kan användas och har förvisso också använts inom ramen för fonden. Det har gjort den till ett flexibelt verktyg, dock till priset av att det saknas en tillräckligt tydligt inriktad strategi för att nå garanterad effekt. Fondens mål, från de strategiska målen<sup>13</sup> till de mer specifika målen på regional, nationell eller tematisk nivå, och till och med målen för särskilda prioriterade insatser, saknar tydliga delmål och kan inte mätas.

18. Förvaltningsfondens styrelse har till uppgift att bistå de förvaltningsansvariga med strategiska prioriteringar och riktlinjer. Även dessa har hittills varit mycket brett definierade och ospecifika (se **ruta 1**).

**Ruta 1 – Exempel på brett definierade riktlinjer från förvaltningsfondens styrelse**

Vid förvaltningsfondsstyrelsens andra möte den 13 december 2016 konstaterade ordföranden i en av slutsatserna att den strategiska ramen för fonden var tillräckligt omfattande och tydlig för att

<sup>12</sup> Kommissionens beslut C(2015)7293, 20.10.2015, om inrättandet av förvaltningsfonden för Afrika.

<sup>13</sup> Dessa är bland annat a) bättre ekonomiska utsikter och möjligheter till sysselsättning, b) starkare motståndskraft i lokalsamhället, c) bättre migrationshantering i ursprungs-, transit- och destinationsländerna, d) bättre styrning och konfliktförebyggande.

vara fortsatt giltig, med tyngdpunkten på migration, stabilitet och utveckling, men att kommissionen, med tanke på de tillgängliga resurserna för 2017, kunskapsnivån och alla belägg, skulle bli mer selektiv i fråga om de insatser som skulle föreslås till den operativa kommittén och säkerställa fullständig synergi och komplementaritet med övriga EU-instrument, bland annat den externa investeringsplanen.

Vid förvaltningsfondsstyrelsens tredje möte den 30 juni 2017 drog ordföranden slutsatsen att man skulle

- fortsätta att fokusera på genomförande med hjälp av gemensamma ökade insatser tillsammans med berörda genomförandeaktörer,
- fortsätta att tillämpa en balanserad metod vid tilldelningen av resurser mellan fondens olika strategiska mål och pelarna för handlingsplanen från Valletta,
- sträva efter en integrerad och samordnad strategi.

19. Trots att verkligheten i praktiken konstant förändras har dokumentet för den strategiska inriktningen<sup>14</sup>, som fastställer förvaltningsfondens övergripande strategi, inte uppdaterats sedan den 12 november 2015, och inte heller de operativa ramarna för de tre fönstren har uppdaterats sedan de godkändes 2016<sup>15</sup>. Exempelvis beslutades inledningsvis att fönstret Nordafrika skulle inriktas enbart på det tredje strategiska målet (bättre migrationshantering i ursprungs-, transit- och destinationsländerna), men situationen i regionen gjorde att man var tvungen att inbegripa projekt som även syftade till att nå andra strategiska mål. Även om strategin för fönstret Nordafrika har anpassats efter hur verkligheten ser ut har de strategiska dokumenten inte uppdaterats. Detta har även inverkat på rapporteringens tydlighet och samstämmighet (se **punkt 53**).

---

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

<sup>15</sup> Den operativa ramen för de tre fönstren godkändes följande datum: Sahel- och Tchadsjöregionen (15 februari 2016), Afrikas horn (31 maj 2016) och Nordafrika (16 december 2016).

## **Kommissionen har inte ingående analyserat vare sig behoven eller de tillgängliga medlen för att tillgodose dessa behov**

### Kvantifiering av behov

20. I dokumentet för den strategiska inriktningen anges att fondens insatser ska bygga på en integrerad, evidensbaserad strategi. I den dokumentation som vi granskade fann vi främst förklarande beskrivningar av sammanhanget och av vissa motsvarande behov.

Kommissionen har bekräftat att det inte finns någon kvantifierad behovsanalys och därför heller inte några utgångsvärden<sup>16</sup> för förvaltningsfonden som helhet. Vi konstaterade samtidigt att de behovsanalys som genomförts av genomförandepartnerna i de enskilda projekten ofta var bristfälligt kvantifierade. Detta gör det svårare för kommissionen att visa att rätt prioriteringar har gjorts och i slutändan att de godkända insatserna är de som bäst motsvarar dessa prioriteringar. Mot bakgrund av de utmaningar och den budget som det rör sig om (3,3 miljarder euro i slutet av 2017) är det en viktig aspekt av redovisningsskyldigheten att man kan mäta resultat.

21. Kommissionen har inte beräknat hur stor summa som totalt krävs för att uppnå de fastställda målen. Den har därmed inte definierat den så kallade kritiska massa som krävs för att finansiera förvaltningsfonden. Den 14 mars 2018 förklarade kommissionen att det fortfarande saknades mer än en miljard euro inom förvaltningsfonden för Afrika för det viktiga arbete som kvarstod. Denna siffra utgör emellertid en beräkning av den summa som krävs för att finansiera de projekt som väntar snarare än den summa som krävs för att uppnå fondens mål.

### Sammanföring av givarnas kapacitet och lärdomar

22. Dokumentet för den strategiska inriktningen fastställer att en av principerna bakom förvaltningsfondens insatser är att de ska baseras på starka forskningsbelägg och analyser, vilket är centralt för att förstå sammanhanget och säkerställa att insatserna får en positiv

---

<sup>16</sup> Utgångsvärden är per definition tydligt definierade utgångspunkter för genomförandet, för att det ska vara möjligt att bedöma förbättringarna.

effekt. För att uppnå detta ska fonden vända sig till forskningsinstitut för att mobilisera bästa tillgängliga forskningspartner och öka kunskapen om och förståelsen av de komplexa bakomliggande orsakerna till instabilitet, osäkerhet, irreguljär migration och tvångsförflyttning samt deras drivkrafter och underliggande faktorer. När vi utförde vår revision hade endast fönstret Afrikas horn en fungerande forsknings- och underlagsavdelning, som inrättats i maj 2016. För fönstren Sahel- och Tchadsjöregionen och Nordafrika hade kommissionen inlett förhandlingar för att finansiera regionöverskridande forskningskontrakt i februari 2018, då de flesta medlen redan hade godkänts.

23. Eftersom ingen givare på egen hand skulle kunna klara av de utmaningar som de 26 länder som omfattas av förvaltningsfonden för Afrika står inför, betonas det i skälen till inrättandeavtalet att fondens mål ska uppnås genom att resurser och kapacitet sammanförs, framför allt från de många aktiva givarna i regionen<sup>17</sup>. En effektiv strategi för att sammanföra resurser kräver en grundlig inventering av varje givares erfarenheter och kapacitet, så att dessa kan utnyttjas på ett optimalt och systematiskt sätt. Vi kunde emellertid konstatera att en sådan inventering endast hade genomförts för fönstret Afrikas horn<sup>18</sup>.

24. Vi noterade även att det inte fanns någon mekanism för att tillvarata lärdomar<sup>19</sup> inom förvaltningsfonden för Afrika som helhet. Bristen på en sådan mekanism hindrar en konsekvent insamling av bästa praxis och utformning av effektivare åtgärder inom framtida insatser. Åtgärdsunderlaget, som inbegriper dokumentation om varje projektförslag, innehåller i och för sig ett avsnitt om lärdomar, men det är överlag begränsat till en

---

<sup>17</sup> Skäl 18 i inrättandeavtalet.

<sup>18</sup> Forsknings- och underlagsavdelningen för detta fönster hade gjort en litteraturgenomgång för att bedöma forskningsläget för migration, tvångsförflyttning och konflikt på Afrikas horn, vilket även inbegrep förutsättningarna för de aktörer som för närvarande arbetar med migration och konflikt i detta område.

<sup>19</sup> Med lärdomar avses i allmänhet "generaliseringar baserade på utvärderingar av [...] styrkor och svagheter i utvecklingsinsatsers förberedelser, utformning och genomförande som påverkar prestationer och effekter". *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (ordlista över viktiga begrepp inom utvärdering och resultatbaserad förvaltning), OECD 2002.

förteckning över tidigare projekt eller en beskrivning av genomförandepartnernas erfarenhet. Detta kan vara ett relevant urvalskriterium för att välja genomförandepartner, men det är inte något lämpligt sätt att tillvarata lärdomar. Endast i sällsynta fall fann vi exempel på hur lärdomar kunde tillvaratas i nya projekt.

### Ram för riskhantering

25. En annan viktig faktor är att ha en lämplig ram för riskhantering<sup>20</sup>. I inrättandeavtalet finns dock ingen hänvisning till ett sådant förvaltningsinstrument. Ändå är de medlemsstater som deltar i förvaltningsfonden lika utsatta för risker (finansiella, anseendemässiga osv.) som kommissionen. Två medlemsstater efterfrågade uttryckligen en särskild ram för riskbedömning under det första mötet i förvaltningsfondens styrelse<sup>21</sup>. Men hittills har kommissionen föredragit att förlita sig på de interna kontrollsystemen hos GD Internationellt samarbete och utveckling och GD Grannskapspolitik och utvidgnings-förhandlingar, i stället för att inrätta en särskild ram för riskbedömning för förvaltningsfonden för Afrika. Jämförelsevis anses det vara god praxis för de fonder som förvaltas av Förenta nationerna och Världsbanken att ha en särskild ram för riskbedömning.

### ***Förvaltningsfonden för Afrika är ett verktyg med snabba förfaranden, men det finns fortfarande brister i genomförandet***

26. I den här delen undersökte vi aspekter av genomförandet av förvaltningsfonden för Afrika. Vi bedömde förfarandena för projekturval, den information som ges till de operativa kommittéerna, samordningen mellan kommissionens generaldirektorat och mellan de olika fönstren, komplementariteten med andra EU-instrument samt snabbheten i förfarandena. Vi undersökte även övervakning av och output från pågående projekt som stöds av fonden.

---

<sup>20</sup> Budgetförordningen fastställer att "unionsförvaltningsfonder ska skapa [...] bättre unionskontroll av risker" (artikel 187.3 b).

<sup>21</sup> Vid förvaltningsfondsstyrelsens fjärde möte i april 2018 tog ytterligare två länder upp behovet av att titta på övervakningen av risker inom olika projekt och i högre grad förbättra både övervakning och utvärdering.

## Urvalet av projekt sker snabbt men är inte helt konsekvent och tydligt

### Urval av projekt för de tre fönstren

27. Inom fönstren Nordafrika och Sahel- och Tchadsjöregionen görs urvalet av projekt bland de projektförslag som inkommit från potentiella genomförandepartner, efter samråd med olika berörda parter. Om ett förslag motsvarar fönstrets prioriteringar utarbetar den förvaltningsansvariga ett åtgärdsunderlag (i samråd med EU-delegationerna).

Åtgärdsunderlaget lämnas därefter till den operativa kommittén för godkännande. Med detta tillvägagångssätt förlitar sig de förvaltningsansvariga till stor del på de behovsanalyser som gjorts av genomförandepartnererna och som ligger till grund för deras projektförslag.

28. Inom fönstret Afrikas horn tillämpas i stället en top-down-strategi där den förvaltningsansvariga i samråd med EU-delegationerna analyserar de särskilda behoven på grundval av en kvalitativ analys från forsknings- och underlagsavdelningen (se **punkt 22**) och samråd på statlig nivå i de afrikanska länderna. Med utgångspunkt i behovsanalysen och samråden utarbetas det sedan ett åtgärdsunderlag som även inbegriper potentiella genomförandepartner, vilket läggs fram för den operativa kommittén för godkännande. Detta tillvägagångssätt gör det möjligt att lägga större fokus vid de prioriteringar som fastställts av den förvaltningsansvariga och de behov som identifierats.

29. Fönstren Nordafrika och Afrikas horn har inga dokumenterade kriterier för att välja ut projektförslag. Enligt uppgift från kommissionen bedöms i stället varje förslags relevans i förhållande till regionala eller nationella strategier samt de potentiella genomförandepartnernas särskilda expertis och närvaro på plats. Det är bara den operativa ramen för fönstret Sahel- och Tchadsjöregionen som innehåller kriterier för urval av insatser<sup>22</sup>. Vi kunde dock inte finna någon dokumenterad bedömning av projektförslag som

---

<sup>22</sup> Det rör sig om följande kriterier: Insatserna ska a) svara mot den dubbla logiken att förhindra irreguljär migration och tvångsförflyttning samt främja bättre migrationshantering, eller bygga upp en omfattande strategi för stabilitet, säkerhet och motståndskraft, b) motsvara den tematiska och geografiska omfattningen av varje bidragande finansiellt instrument och deras respektive bestämmelser, framför allt med avseende på regler för offentligt utvecklingsbistånd, c) motsvara de specifika insatsområden som identifierats i den operativa ramen, d) komplettera

prövats mot dessa kriterier. Därför kunde vi heller inte bedöma om de utvalda projekten sannolikt också var de mest relevanta. Ett antal medlemsstater har beklagat att det saknas tydliga projekturvalskriterier<sup>23</sup>.

#### Information till de operativa kommittéerna

30. Skillnaderna mellan EU:s traditionella genomförandemekanismer och förvaltningsfonden för Afrika ligger främst i förekomsten av och rollen för de operativa kommittéerna. Artikel 4.1 b i inrättandeavtalet fastställer att den operativa kommittén framför allt är ansvarig för att välja vilka insatser som ska finansieras av fonden. Men de operativa kommittéerna ser endast de förslag som har vidareutvecklats till åtgärdsunderlag. De får ingen information om de förslag som inte vidareutvecklas till åtgärdsunderlag, och de genomförandeorgan vars projekt inte väljs ut informeras inte heller systematiskt om skälen till att de fått avslag. Detta gör det svårare för dem att förbättra kvaliteten på sina framtida förslag.

31. Även om de operativa kommittéerna inte får information om samtliga inkomna förslag hade de ändå en varierande arbetsbörda att hantera i samband med projektens godkännande. Till exempel skickades 28 åtgärdsunderlag (674 sidor) ut inför mötet i den operativa kommittén för fönstret Sahel- och Tchadsjöregionen den 14 december 2016, medan den operativa kommittén för fönstret Nordafrika behövde godkänna endast tre åtgärdsunderlag (62 sidor) vid sitt möte den 16 december 2016. Projekthandlingarna skickades ut sent<sup>24</sup> (endast en kalendervecka innan de skulle godkännas), vilket gav

---

EU:s och medlemsstaternas andra insatser i regionen och e) ske i överenskommelse med de stödmottagande myndigheterna.

<sup>23</sup> Protokoll från möten i den operativa kommittén för Sahel- och Tchadsjöregionen 14.1.2016 och 18.4.2016.

<sup>24</sup> Enligt artikel 7 i arbetsordningen för den operativa kommittén måste möteshandlingar, i den utsträckning det är möjligt, lämnas in minst 15 dagar före mötesdagen. Till exempel står det i mötesprotokollet från det femte mötet med den operativa kommittén för fönstret Afrikas horn i december 2017 att den operativa kommittén djupt beklagade att möteshandlingarna hade skickats ut så sent, och att de i framtiden skulle skickas ut i god tid (tre veckor i förväg).

medlemsstaternas företrädare och de afrikanska länderna begränsat med tid till att gå igenom dem ordentligt.

32. I inrättandeavtalet fastställs<sup>25</sup> att om det krävs en större förändring av karaktären på eller målen för en insats efter dess godkännande måste den förvaltningsansvariga lägga fram det ändrade åtgärdsunderlaget för den operativa kommittén för godkännande innan insatsen genomförs. Den operativa kommittén för fönstret Afrikas horn underrättades om ändringar av projekt, men så var inte fallet för den operativa kommittén för fönstret Sahel- och Tchadsjöregionen<sup>26</sup>. Vi kunde inte konstatera några liknande fall i fönstret Nordafrika.

#### Samordning och komplementaritet

33. I urvalsfasen är det viktigt att kommissionens olika generaldirektorat agerar samordnat. Därför har kommissionen infört interna mekanismer och utförliga arbetsformer för samordningen mellan GD Internationellt samarbete och utveckling, GD Grannskapspolitik och utvidgnings-förhandlingar, utrikestjänsten, GD Migration och inrikes frågor och Echo. Dessa avdelningar deltar regelbundet i interna kvalitetsgranskningsmöten (som en del av kvalitetsstödgruppen) för att bedöma projekten innan de läggs fram för godkännande. Trots dessa ansträngningar finns det ytterligare utrymme för att förbättra samordningen.

34. De behov som identifierats i Afrika är av sådan karaktär att de ofta kräver regionöverskridande insatser, exempelvis i samverkan mellan fönstren Sahel och Nordafrika. Artikel 3.1 i arbetsordningen för den operativa kommittén fastställer att den operativa kommittén ska sammanträda vid gemensamma möten för att undersöka frågor av gemensamt intresse när så krävs. I praktiken hålls möten i de operativa kommittéerna vanligtvis separat för varje fönster, och hittills har det endast förekommit två gemensamma

---

<sup>25</sup> Artikel 6.6.5.

<sup>26</sup> Vid den operativa kommitténs första möte i januari 2016 antogs projekt 8 i Niger. Under förberedelse-/förhandlingsfasen föreslog medlemsstaternas organ att insatsens mål skulle ändras. Till följd av detta skilde sig den beskrivning av insatsen som undertecknades i september 2016 avsevärt från det åtgärdsunderlag som godkänts av den operativa kommittén. Den operativa kommittén för Sahel- och Tchadsjöregionen hade inte fått någon information om denna ändring.

möten<sup>27</sup>. Vid sitt tredje möte i juni 2017 beslutade förvaltningsfondens styrelse att i högre grad inrikta sig på att välja ut fönsteröverskridande program. Trots denna nya tonvikt på fönsteröverskridande samarbete har endast fyra sådana program (av totalt 143) godkänts<sup>28</sup>.

35. När projekt väljs ut behöver de operativa kommittéerna även tillräckligt med information för att kunna bedöma komplementariteten hos förvaltningsfondens insatser, det vill säga kontrollera att insatserna inte överlappar eller duplicerar andra EU-instrument och identifiera potentiella synergieffekter. I dokumentet för den strategiska inriktningen fastställs ytterligare krav för att säkerställa att förvaltningsfonden för Afrika kompletterar andra EU-instrument. Ett av dessa krav är att endast verksamhet som inte redan ingår i ett nationellt eller regionalt vägledande program får finansieras. Vi upptäckte emellertid att två projekt i fönstret Afrikas horn (som inte ingick i vårt urval) inledningsvis hade varit en del av ett regionalt vägledande program, men att de efter att medel hade överförts hade övertagits av förvaltningsfonden.

36. Trots kommissionens ansträngningar för att samordna verksamheten fann vi även exempel på projekt som valts ut för förvaltningsfonden för Afrika men som var inriktade på i stort sett samma behov som andra EU-finansierade insatser och således löpte risk att duplicera andra former av EU-stöd<sup>29</sup>. Kommissionen gav ingen motivering till varför dessa projekt finansieras genom förvaltningsfonden för Afrika och inte genom andra instrument<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Mötena ägde rum 16.12.2015 och 26.2.2018.

<sup>28</sup> Två av dessa är forsknings- och underlagsavdelningen respektive den tekniska samarbetsavdelningen.

<sup>29</sup> Artikel 187.3 b i budgetförordningen fastställer att EU:s förvaltningsfonder inte bör ”skapas om de bara duplicerar andra existerande finansieringskanaler eller liknande instrument utan att bidra med något nytt”.

<sup>30</sup> Detta krav anges i avsnitt 2 i dokumentet för den strategiska inriktningen avseende komplementaritet (s. 11), där det står att förvaltningsfonderna ska överbrygga de klyftor, både geografiskt och tematiskt, som inte omfattas av andra medel eller av andra utvecklingspartner (inbegripet EU:s medlemsstater), samt att uppgifter om detta måste anges för varje projekt som godkänns.

I **ruta 2** ges exempel på projekt som är inriktade på likartade behov, trots samordningsarbetet.

#### **Ruta 2 – Exempel på projekt som är inriktade på likartade behov**

##### Katastrofhjälp

Arbetsformer har inrättats för att säkerställa samordning mellan förvaltningsfonden för Afrika och Echo. Under ett möte med kvalitetsstödgruppen om att stärka skyddet och motståndskraften för fördrivna befolkningar i Libyen (projekt 17) varnade Echo för att förslaget var en traditionell ECHO-insats som i hög grad skulle överlappa existerande initiativ om det finansierades. Trots denna anmärkning tydliggjorde kommissionen inte i det åtgärdsunderlag som lämnades till den operativa kommittén inför godkännandet varför projektet i fråga borde finansieras genom förvaltningsfonden för Afrika.

##### Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred

Vi fann två projekt (ett som finansieras av instrumentet som bidrar till stabilitet och fred och ett som finansieras av förvaltningsfonden för Afrika) som båda var inriktade på humanitärt återsändande av migranter från Libyen till deras ursprungsländer. Båda projekten stöder insatser för att stabilisera samhället och har tilldelats samma genomförandepartner för delvis samma tidsperiod. Båda projekten omfattar dessutom viss verksamhet, till exempel återuppbyggnadsarbete och stöd till social sammanhållning, som äger rum i samma städer – Sabha och Qatroun.

37. Kommissionen har nyligen även upprättat den externa investeringsplanen, som syftar till att åtgärda ”specifika socioekonomiska grundorsaker och främja hållbar återintegrering av migranter som återvänder till sina ursprungsländer och stärka transit- och värdsamhällen”<sup>31</sup>. Förvaltningsfondens styrelse har betonat behovet av att säkerställa komplementaritet med andra instrument, såsom den framtida externa investeringsplanen, blandmekanismer och så vidare. Ändå kunde vi inte finna någon dokumentation om hur

---

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1601 av den 26 september 2017 om inrättande av Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU), EFHU-garantin och EFHU-garantifonden, artikel 3 – Mål.

samordningen mellan förvaltningsfonden för Afrika och den externa investeringsplanen ska gå till eller vilka åtgärder som har vidtagits för att maximera komplementariteten mellan de utvalda insatserna inom ramen för de båda instrumenten.

38. Ovanstående exempel visar att förvaltningsfonden för Afrika inte har haft en tillräckligt tydlig arbetsfördelning mellan fonden och andra instrument, eller mellan insatserna från GD Internationellt samarbete och utveckling, GD Grannskapspolitik och utvidgnings-förhandlingar och Echo. I fråga om Libyen håller kommissionen på att utarbeta en matris för insatser inom hälso- och sjukvårdssektorn, men detta är inte något standardiserat tillvägagångssätt för andra länder eller sektorer. Ett sådant dokument skulle främja kvalitetsgranskningsprocessen för projekturvalet och maximera komplementariteten hos insatserna på plats om det infördes för alla sektorer.

#### Snabbheten i förfarandena

39. Det snabba urvalet av projekt<sup>32</sup> var ett av de mervärden som förvaltningsfonden för Afrika förväntades ge. Detta satte press på kommissionen att påskynda förfarandena och välja ut projekt för en snabb finansiering. Vår analys visar att urvalet av projekt inom ramen för fonden utan tvivel gick snabbare jämfört med traditionella EU-instrument<sup>33</sup>. Fonden har gjort det möjligt att påskynda de olika faserna och har minskat tidsåtgången från identifiering och formulering till kontraktsskrivning och fram till dess att den första utbetalningen äger rum (se **figur 3**). Alla parter som intervjuades under vår revision välkomnade att förvaltningsfondens projekt hade tagits fram på kort tid och lovordade det faktum att man reagerat snabbt på ett stort antal akuta behov.

---

<sup>32</sup> I skäl 10 i kommissionens beslut C(2015)7293 av den 20 oktober 2015 anges att förvaltningsfonden ska ge EU och dess medlemsstater ett snabbt och flexibelt instrument för att leverera omedelbara och konkreta resultat i känsliga och snabbt föränderliga, instabila situationer.

<sup>33</sup> Med "traditionella utvecklingsinstrument" menar vi Europeiska utvecklingsfonden och instrument inom ramen för EU-budgeten som kan finansiera verksamhet i de 26 afrikanska länder som omfattas av förvaltningsfonden för Afrika, dvs. europeiska grannskapsinstrumentet och instrumentet för utvecklingsamarbete.

**Figur 3 – Vägledande jämförelse av snabbheten i förfarandena**

Fas	Definition	Förvaltningsfonden för Afrika, alla fönster (antal dagar)	EU:s budget och EUF (antal dagar)	Insparat tid i genomsnitt (antal dagar)
1. Identifiering/formulering	Genomsnittligt antal dagar mellan beslut i kvalitetsstödgruppen och godkännande genom respektive operativ kommitté eller kommittén för EUF/instrumentet för utvecklingsarbete	33	133	100
2. Ingående av kontrakt	Genomsnittligt antal dagar mellan godkännande genom respektive operativ kommitté eller kommittén för EUF/det europeiska granskingsinstrumentet/instrumentet för utvecklingsarbete och undertecknat kontrakt	270	423	153
3. Första utbetalning	Genomsnittligt antal dagar mellan undertecknat kontrakt och godkännande av första utbetalning	30	42	12

40. Det bör noteras att flera projekt inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika inledningsvis har valts ut för andra EU-instrument men senare överförs till förvaltningsfonden. I vissa fall har de snabba förfarandena medfört att de operativa kommittéerna inte fått tillräckligt med tid att grundligt bedöma förslagen till förvaltningsfundsprojekt innan dessa godkänts (se **punkt 31**).

41. Kontrakt till ett värde av 45 % av alla tillgängliga medel (se **figur 4**) har undertecknats halvvägs genom livscykeln för förvaltningsfonden för Afrika. Även om fonden på det hela taget har medfört att tecknandet av kontrakt<sup>34</sup> påskyndas finns det andra nödinstrument som är ännu snabbare. Till exempel har instrumentet som bidrar till stabilitet och fred, med verksamhet inom ungefär samma områden som förvaltningsfonden för Afrika, möjlighet att använda ”exceptionella stödåtgärder”<sup>35</sup>. För dessa åtgärder undertecknas 86 % av alla kontrakt inom fyra månader<sup>36</sup> (jämfört med 270 dagar för förvaltningsfonden för Afrika) när kommissionen väl har antagit ett finansieringsbeslut. Förvaltningsfonden för Afrika är ett

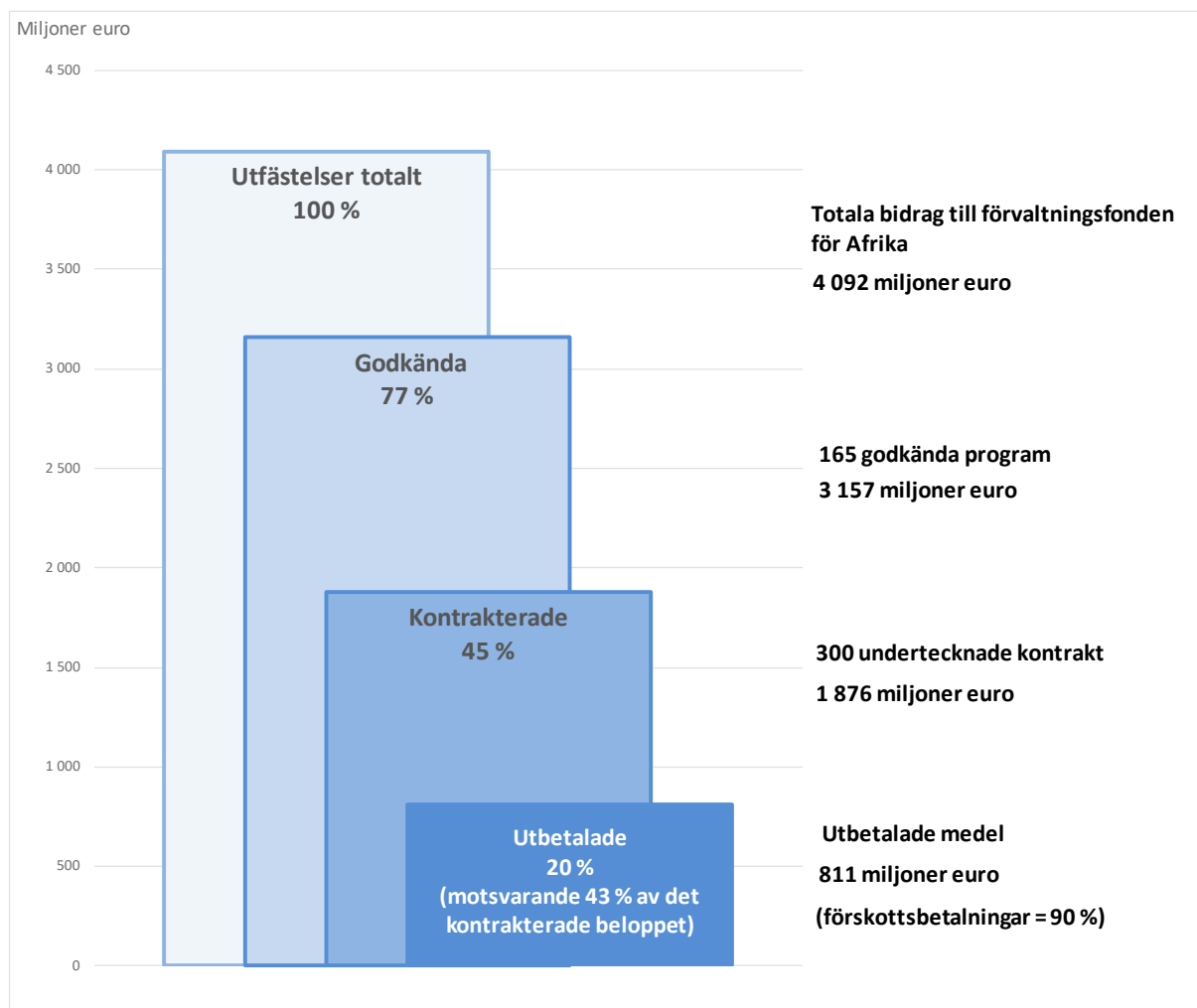
<sup>34</sup> Kommissionens ansträngningar för att påskynda tecknandet av kontrakt har bland annat inneburit att man skickat skrivelser till medlemsstaterna och diskuterat med medlemsstaternas genomförandeorgan vid *Practitioners’ Network for European Development Cooperation*, som är en samordningsplattform bestående av 15 genomförandeorgan från olika medlemsstater.

<sup>35</sup> Artikel 3 i förordning (EU) nr 230/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett instrument som bidrar till stabilitet och fred.

<sup>36</sup> Årlig verksamhetsrapport för 2017 från tjänsten för utrikespolitiska instrument – bilaga 12, resultattabeller, s. 139.

nödinstrument och därför hade man kunnat förvänta sig att tecknandet av kontrakt skulle gå ännu snabbare.

**Figur 4 – Genomförandet av budgeten i slutet av augusti 2018**



*Källa:* Baserat på uppgifter från kommissionen om läget vad gäller genomförandet den 31 augusti 2018, offentliggjorda på webbplatsen för förvaltningsfonden för Afrika. Alla belopp är avrundade.

42. I fråga om projektgenomförande hade förvaltningsfonden för Afrika endast begränsad effekt när det gällde att påskynda förfarandet jämfört med traditionellt utvecklingsbistånd. Fonden påverkades av liknande utmaningar som traditionella instrument. Detta återspeglas i sin tur i de låga utbetalningarna (se **figur 4**) som till största delen (omkring 90 %) utgör förskottsbetalningar eller budgetstöd<sup>37</sup>. Enligt kommissionen är den vanligaste orsaken till

<sup>37</sup> Budgetstödet till Niger (projekt 12) utgör 7 % av de totala utbetalade medlen.

förseningarna att insatserna inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika äger rum i en komplex och utmanande miljö, och genomförandepartnerna kan ofta inte ingripa i konflikttrabbade områden.

43. Eftersom insatserna utförs under mycket speciella omständigheter vore det ändå rimligt att förvänta sig att kommissionen systematiskt bedömer möjligheten att vidta påskyndade åtgärder och diskuterar detta med potentiella genomförandepartner. Ett sätt att påskynda igångsättningen av genomförandet vore att göra kostnader för projektförberedelser stödberättigande, med början det datum som projektet godkänns (dvs. när de väsentliga villkoren för projektet har fastställts och där så är lämpligt). Kommissionens riktlinjer om nödsituationer tillåter ett sådant tillvägagångssätt.

**Ruta 3 – Exempel från Niger där projekt hade kunnat genomföras snabbare om finansieringen hade godkänts omedelbart**

*Projekt 10: Stöd till utbildning och arbetsmarknadsintegration för unga människor i regionerna Agadez och Zinder*

Den operativa kommittén godkände projektet den 18 april 2016. Processen för att rekrytera en chef för detta projekt kunde dock inte inledas förrän efter det att kontraktet hade undertecknats i november 2016. Om kostnaderna för projektförberedelser hade blivit stödberättigande så snart som projektet godkändes skulle rekryteringsprocessen ha blivit mindre långdragen och projektets genomförande hade kunnat komma igång snabbare.

44. Vi konstaterade att i de flesta fall innehöll de åtgärdsunderlag som lämnades till de operativa kommittéerna inför godkännandet inte några uppgifter om när projektets verksamhet förväntades inledas, utan det hänvisades i stället till hela projektets löptid (vilken omfattade 12–60 månader för de projekt som granskades). Därför kan de operativa kommittéerna inte ta hänsyn till denna aspekt när de godkänner projekt eller överväga alternativ för att se till att genomförandet inleds snabbare.

## En del projekt har börjat leverera output, men det finns ännu inget fungerande system för att övervaka resultaten för de olika fönstren

### Övervakning

45. 2017 antogs en gemensam övervakningsplattform för samtliga projekt i de tre fönstren inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika, som innehåller deras ramdokumentation<sup>38</sup>, delmål och tillhörande faktiska värden för varje specifik indikator. Kommissionen har registrerat de flesta av projektens delmål i detta övervakningssystem, men än så länge finns det inga tillgängliga resultatvärden. Det är inte alla genomförandepartner som är villiga att ange uppgifter i den gemensamma plattformen, och de flesta är heller inte skyldiga enligt kontraktet att göra det. Detta beror på att systemet inte hade utvecklats eller ens planerats när kontrakten tecknades, och kommissionen tog heller inte med någon bestämmelse om detta i finansieringsavtalen.

46. Vid tidpunkten för vår revision hade kommissionen tagit fram en uppsättning med 19 aggregerade indikatorer för denna övervakningsplattform, som var gemensam för alla tre fönstren. Vissa av dessa indikatorer överlappar dock varandra och kopplingen mellan dem och indikatorerna på högre nivå, i förvaltningsfondens övergripande resultatram, är inte alltid tydlig (se ***ruta 4***).

#### **Ruta 4 – Svagheter hos de 19 aggregerade indikatorerna**

- Det finns en potentiell överlappning mellan indikatorerna 2.3 (antalet personer som får näringsstöd) och 2.4 (antalet personer som får stöd relaterat till livsmedelssäkerhet). Definitionen för båda indikatorerna innehåller praktisk utbildning i jordbruksmetoder.
- Indikatorerna omfattar inte samtliga projekt inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika (t.ex. inte projekt 6).
- Att koppla/kartlägga dessa gemensamma outputindikatorer till de tusentals indikatorerna på projektnivå och sedan till förvaltningsfondens övergripande resultatram samt till prioriteringarna i

<sup>38</sup> En beskrivning av ett projekt med övergripande mål, delmål och indikatorer.

handlingsplanen från Valletta är en mycket svår uppgift. I fönstret Afrikas horn har man dock på eget initiativ beslutat att ge externa tekniska experter detta i uppdrag.

47. Hittills har man i fönstret Sahel- och Tchadsjöregionen valt att använda ett system för insamling, analys och spridning av information, medan fönstret för Afrikas horn använder sig av ett system för övervakning och lärande. I fönstret Nordafrika har åtgärder vidtagits för att inrätta ett eget övervaknings- och utvärderingssystem. De många olika informations- och övervakningssystemen medför att det inte finns någon gemensam, heltäckande översikt av vilka resultat som har uppnåtts för förvaltningsfonden för Afrika som helhet.

48. Det finns heller ingen tydlig avgränsning mellan genomförandepartnernas respektive kommissionens eller EU-delegationernas övervakningsansvar. Till exempel användes hela projektbudgeten i ett projekt i Niger (projekt 7) inom tolv månader, i stället för de 36 månader som planerats, främst till ett och samma mål som delades med andra givare (direktstöd till migranter). De båda andra målen, styrning och insatser kopplade till utveckling, åsidosattes i stort sett helt och hållet. Vi noterade även ett mönster när det gäller förseningar<sup>39</sup> av projekt kopplade till säkerhet, gränsförvaltning och liknande områden.

49. När vi gjorde vår revision hade inga rapporter om resultatorienterad övervakning<sup>40</sup> utarbetats för något av de projekt som ingick i vår revision. Kommissionen hade minst en gång besökt alla projekt som genomfördes i Niger, vilket gjorde det möjligt för kommissionens personal att följa projekten. I Libyen hade kommissionen inte kunnat besöka alla pågående projekt på grund av den svåra säkerhetssituationen. Kommissionen undersökte emellertid möjligheterna att införa övervakning genom tredje man (dvs. ge lokala parter i uppdrag att bedriva övervakning). En viktig aspekt av övervakningen är att

---

<sup>39</sup> Projekt 11 (försenat med tre och en halv månad), projekt 5 (försenat med sju månader) och projekt 4, ett tvåårigt projekt som nu behöver utökas för att dess viktigaste resultat ska kunna uppnås.

<sup>40</sup> Resultatorienterad övervakning. Det resultatorienterade övervakningssystemet inrättades år 2000 av EuropeAid för att stärka övervakning och utvärdering av samt insyn i utvecklingsbistånd. Det bygger på att externa experter gör korta, riktade bedömningar på plats, enligt en strukturerad och enhetlig metod som utgår från fem kriterier: relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, potentiell effekt och sannolik hållbarhet.

regelbundet kontrollera projekten i förhållande till deras ramdokumentation. De flesta av de granskade projekten innehöll endast tillfällig ramdokumentation, som skulle färdigställas efter att projektet inletts, det vill säga först efter att kontraktet i fråga hade undertecknats. I samband med att ett projekt inleds samråder genomförandepartnerna med de slutliga stödmottagarna och identifierar vilka särskilda behov befolkningen eller administrationen har. I överenskommelse med EU-delegationerna utvecklar eller uppdaterar de sedan indikatorerna och delmålen. Enligt kommissionen ger detta tillvägagångssätt en viss flexibilitet i ett svårt sammanhang och gör det möjligt att samla in data som inte funnits tillgängliga från början. Men även efter att ramdokumentationen hade uppdaterats saknade de granskade projekten mätbara delmål, vilket innebar att de särskilda målen fortfarande inte motsvarade Smart-konceptet<sup>41</sup> (se **ruta 5**).

**Ruta 5 – Exempel på specifika mål i fönstret Sahel- och Tchadsjöregionen**

Projekt 8: stödja genomförandet av strukturella och kortsiktiga åtgärder

Projekt 9: ge stöd till den delegerade projektledningen

Projekt 10: förbättrad styrning av utbildningsinsatser

Projekt 10: förbättrad anställbarhet för unga

50. Nyttan av somliga indikatorer var begränsad. I ett projekt (projekt 10) baserades en indikator på ett efterföljande politiskt beslut av de lokala myndigheterna. Detta slags indikatorer är tvivelaktiga eftersom genomförandepartnerna inte har något inflytande över sådana beslut och därför inte kan hållas ansvariga. Vi fann även indikatorer som baserades på stödmottagarnas åsikter (t.ex. enkätutfall), som är subjektiva och svåra att verifiera. Andra indikatorer ingick i ramen eftersom genomförandepartnerna använde dem i sin interna rapportering. Detta ökar fondens administrativa börda.

---

<sup>41</sup> *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed*: specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna.

51. Lämpliga utgångsvärden gör det möjligt att bedöma framsteg i förhållande till övergripande behov, i såväl relativa som absoluta termer. I alla de ramdokumentationer som vi analyserade var utgångsvärdena dock en svag punkt, även i dem som hade reviderats. I de flesta fallen var det utgångsvärde som kopplades till specifika indikatorer noll eller markerat som ej tillämpligt<sup>42</sup>, vilket gör det omöjligt att bedöma framstegen i relativa termer. I ett fall hade indikatorerna inte några utgångsvärden alls, men bedömdes ändå<sup>43</sup>. Sådana bedömningar ger inga användbara uppgifter om vilka framsteg som gjorts.

### Output från pågående projekt

52. När vi genomförde vår revision befann sig de projekt som finansierades av förvaltningsfonden för Afrika överlag i ett tidigt skede av genomförandet, men de granskade projekten i Libyen och Niger hade börjat generera viss output (se **ruta 6** för exempel). I Niger besökte revisionsgruppen bland flera andra projekt transitcentrumet för migranter och ett av de 15 inrättade migrationsobservatorierna i Agadez samt intervjuade polisutredare som arbetade med att upplösa nätverk för människohandel. I Libyen var det inte möjligt att besöka något av de pågående projekten på grund av säkerhetssituationen.

#### **Ruta 6 – Exempel på output från pågående granskade projekt**

I de framstegsrapporter som lämnats av genomförandepartnerna (och validerats av kommissionen) noterade vi följande exempel på projektoutput:

##### Niger

Projekt 7: Godtagbara levnadsvillkor för migranter i transitcentrumet för migranter i Agadez (ett av fyra centrum i Niger) har uppnåtts. Över 9 000 migranter passerade genom dessa centrum 2017.

Projekt 8: Femton observatorier har upprättats för att övervaka migrationens lokala konsekvenser och identifiera potentiella insatser för att hantera dem.

<sup>42</sup> Detta gäller för följande projekt: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 och 20.

<sup>43</sup> I projekt 7 innehöll indikatorerna siffror som visade att man uppnått delmålen för stöd till transitcentrum och stöd vid frivilligt återvändande (t.ex. 380 %, 415 %, 225 % osv.) men det saknades ett utgångsvärde att jämföra med.

Projekt 11: Sju nationella och tolv internationella nätverk för människohandel har upplösts tack vare gemensamma polisutredningsgrupper under 2017.

#### Libyen

Projekt 19 har inom ramen för ett av sina mål

- gett stöd till 4 709 migranter vid frivilligt återvändande,
- tillhandahållit humanitärt bistånd till 19 605 migranter i form av andra förnödenheter än livsmedel samt hygienpaket i olika förvarsenheter,
- snabbt utfört behovsbedömningar för migranter och gett över 6 000 migranter läkarvård.
- Skydds-enheten tillhandahöll boendestöd till 929 personer (inklusive gravida kvinnor och ensamkommande barn). Den tekniska samarbets-enheten utbildade 21 statstjänstemän i mänskliga rättigheter och sårbarhetsanalyser.

53. Enligt uppgifter från Frontex nådde det totala antalet migranter som olagligt korsat EU:s gränser en topp 2016 och minskade sedan under 2017 (se **figur 5**). Förvaltningsfonden för Afrika är ett av flera instrument – inom och utanför EU – som bidrar till att förbättra siffrorna, som ser olika ut för de tre fönstren.

#### **Figur 5 – Olaglig gränspassage till EU av migranter med ursprung i de regioner som omfattas av förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika**

	2014	2015	2016	2017
Sahel- och Tchadsjöregionen	42 601	65 297	114 814	76 889
Nordafrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Afrikas horn	46 536	70 875	42 850	17 984
<b>Totalt för förvaltningsfonden för Afrika</b>	<b>99 910</b>	<b>157 775</b>	<b>177 057</b>	<b>122 785</b>

*Källa:* Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Frontex 2014–2017.

54. Årsrapporten 2017 för förvaltningsfonden för Afrika innehåller ingen övergripande redogörelse för de resultat som uppnåtts hittills, utan i stället uppgifter om antalet godkända projekt, använda medel och exempel på levererad output. Trots att årsrapporten består av ett enda, konsoliderat dokument är uppgifterna för de tre fönstren inte konsekventa. Till exempel finns det i årsrapportens tredje avsnitt om strategiska inriktningar, genomförande och resultat tabeller för varje fönster över tilldelade medel, fördelade mellan de olika prioriteringar som stöds inom ramen för det berörda fönstret. De brett definierade

målen för förvaltningsfonden för Afrika lämnar dock stort utrymme för de förvaltningsansvarigas eget omdöme när det gäller att besluta om hur projekten ska klassificeras. Detta innebär att de medel som tilldelas de olika prioriteringarna och fönstren inte kan jämföras på ett enkelt sätt.

### **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

55. Mot bakgrund av stora utmaningar inrättades EU:s förvaltningsfond för Afrika för nödåtgärder, för att bidra till att motverka kriserna i tre regioner i Afrika. Fonden syftar också till att skapa långsiktig stabilitet och utveckling.

56. Vi drar slutsatsen att förvaltningsfonden för Afrika är ett flexibelt verktyg, men med tanke på de helt nya utmaningar den står inför borde dess utformning ha ett tydligare fokus. Det har inte fastställts vilka särskilda kriser (t.ex. per region eller land, orsaker och påverkan på stabiliteten) som förvaltningsfonden är avsedd att åtgärda. Fondens brett definierade mål tillåter flexibilitet, men priset för detta är att det saknas en tillräckligt tydligt inriktad strategi för att styra insatserna inom de tre fönstren och främja mätning och rapportering av resultat. Den strategiska vägledningen till de förvaltningsansvariga har hittills inte varit särskilt specifik (**punkterna 15–19**).

57. Kommissionen har inte ingående analyserat vare sig de behov som behöver tillgodoses av fonden eller de tillgängliga medlen för att tillgodose dessa behov. Vi fann att de behov som ändå identifierades inte kvantifierades, och det definierades inte heller någon så kallad kritisk massa för finansiering. Vi konstaterade även att man inte hade sammanfört resurser och kapacitet på ett optimalt och systematiskt sätt. Dessutom fanns det ännu inte någon utvecklad mekanism för att tillvarata lärdomar (se **punkterna 20–24**).

#### **Rekommendation 1 – Förbättra kvaliteten på målen för förvaltningsfonden för Afrika**

Kommissionen bör föreslå för förvaltningsfondens styrelse att en översyn görs av befintliga mål och prioriteringar för förvaltningsfonden för Afrika så att de blir mer specifika och uppnåbara. Vid översynen bör hänsyn tas till de specifika utmaningarna i de tre fönstren och,

så långt möjligt, mål- och utgångsvärden införs. I detta arbete bör kommissionen framför allt använda sig av

- a) output från forsknings- och underlagsavdelningen,
- b) kapaciteten hos alla givare,
- c) en mekanism för att tillvarata lärdomar inom förvaltningsfonden som helhet.

Tidsram: slutet av 2019.

58. Vilka förfaranden som används för att välja ut projekt varierar för de olika fönstren. Vi fann inte någon dokumenterad bedömning av projektförslag som prövats mot på förhand fastställda kriterier. De operativa kommittéerna har i första hand varit forum för att godkänna projekt, men vi konstaterade att den information som dessa fick inte alltid var fullständig eller att den ibland lämnades för sent för att de skulle kunna fatta väl underbyggda beslut (se **punkterna 27–32**).

59. Den komparativa fördelen med att finansiera projekt genom förvaltningsfonden för Afrika framgick inte alltid tydligt, och vi kunde konstatera att det fanns exempel på projekt som var inriktade på i stort sett samma behov som andra EU-instrument (se **punkterna 33–38**).

### Rekommendation 2 – Se över förfarandet för urval av projekt

Kommissionen bör vidta följande åtgärder:

- a) Fastställa tydliga gemensamma kriterier som tillämpas inom alla fönster och dokumentera bedömningen av projektförslag i förhållande till dessa kriterier.
- b) Genom de förvaltningsansvariga lämna en förteckning till de operativa kommittéerna över de inkomna projektförslag som inte har vidareutvecklats till åtgärdsunderlag, inbegripet en motivering till varför de fått avslag.
- c) Underrätta de operativa kommittéerna om väsentliga ändringar av redan godkända projekt (dvs. ändringar av mål, budget och löptid).

- d) Införa ett särskilt avsnitt i åtgärdsunderlagen som tydliggör den komparativa fördelen med att stödja projektet genom förvaltningsfonden för Afrika i stället för genom andra former av EU-stöd.

Tidsram: mitten av 2019.

60. Jämfört med traditionella instrument gick det snabbare att inleda projekt inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika. Fonden har på det hela taget bidragit till att det går snabbare att teckna kontrakt och göra förskottsbetalningar. Projekten påverkas dock av liknande utmaningar som traditionella instrument vilket gör att genomförandet försenas. Trots att insatserna inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika äger rum under mycket speciella omständigheter har kommissionen inte fullt ut använt sig av påskyndade åtgärder. Sådana åtgärder kan underlätta genomförandepartnerernas arbete och göra det möjligt att inleda projektinsatser snabbare (se **punkterna 39–44**).

### Rekommendation 3 – Vidta åtgärder för att påskynda genomförandet

Kommissionen bör identifiera alla påskyndade förfaranden som kan tillämpas för förvaltningsfonden för Afrika och i större utsträckning använda sig av dem, i tillämpliga fall i samråd med potentiella genomförandepartner.

Tidsram: slutet av 2019.

61. Förvaltningsfonden för Afrika har antagit ett gemensamt övervakningssystem. Detta är emellertid ännu inte fullt funktionellt och de tre fönstren har hittills använt olika system för att samla in budgetinformation, bedriva övervakning och göra utvärderingar. Vi fann att projektmålen ofta inte motsvarade Smart-konceptet och att de indikatorer som används för att mäta projektresultat saknade utgångsvärden. Förvaltningsfonden för Afrika har bidragit till insatserna för att minska antalet irreguljära migranter som passerar från Afrika till Europa, men detta bidrag kan inte mätas exakt. De granskade projekten befann sig i ett tidigt skede av genomförandet men hade börjat generera output (se **punkterna 45–53**).

**Rekommendation 4 – Förbättra övervakningen av förvaltningsfonden för Afrika**

Kommissionen bör vidta följande åtgärder:

- a) Göra det gemensamma övervakningssystemet fullt funktionellt.
- b) Inbegripa mål som motsvarar Smart-konceptet i projektets ramdokumentation och förbättra indikatorernas kvalitet genom att fastställa kvantifierade utgångsvärden och delmål.

Tidsram: mitten av 2019.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 2018.

*För revisionsrätten*

Klaus-Heiner Lehne  
*ordförande*

**BILAGA I****Bidrag från EU:s medlemsstater och andra givare (utfästelser och mottagna bidrag) fram till och med den 31 augusti 2018**

De länder som har bidragit med minst 3 miljoner euro, vilket ger rösträtt i förvaltningsfondens styrelse och de operativa kommittéerna, är markerade i grått.

Land	Utlovat bidrag (euro)	Mottaget bidrag (euro)
Österrike	6 000 000	6 000 000
Belgien	10 000 000	9 000 000
Bulgarien	550 000	550 000
Kroatien	600 000	600 000
Cypern	100 000	100 000
Tjeckien*	10 411 624	10 411 124
Danmark	20 045 876	20 045 876
Estland	1 450 000	1 450 000
Finland	5 000 000	5 000 000
Frankrike	9 000 000	9 000 000
Tyskland	157 500 000	139 500 000
Ungern*	9 450 000	9 450 000
Irland	15 000 000	2 600 000
Italien	110 000 000	108 000 000
Lettland	300 000	300 000
Litauen	200 000	200 000
Luxemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Nederländerna	26 362 000	23 362 000
Norge	8 865 381	8 865 381
Polen*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Rumänien	100 000	100 000
Slovakien*	10 350 000	10 350 000
Slovenien	100 000	100 000
Spanien	9 000 000	9 000 000
Sverige	3 000 000	3 000 000
Schweiz	4 100 000	4 100 000
Förenade kungariket	6 000 000	2 800 000
<i>Visegradgruppen (CZ, HU, PL och SK)*</i>	35 000 000	35 000 000
<b>Totalt externt bidrag</b>	<b>439 260 629</b>	<b>409 510 629</b>

\*De individuella bidragen till den utfästelse på 35 miljoner euro som gjorts av Visegradgruppen återspeglas i siffrorna för de respektive länderna.

*Källa:* Europeiska kommissionens webbplats för förvaltningsfonden för Afrika, avsnittet om finansiella resurser.

**Styrorgan inom förvaltningsfonden för Afrika och deras främsta ansvarsområden****Främsta ansvarsområden**

- Anta och revidera strategin
- Anpassa den geografiska omfattningen
- Utfärda strategiska riktlinjer
- Besluta om ändringar av inrättandeaftalet

- Granska och godkänna insatser som finansieras av förvaltningsfonden
- Övervaka genomförandet
- Godkänna årsrapporten och årsredovisningen

- Fungera som sekretariat för förvaltningsfondens styrelse och operativa kommittéer
- Genomföra insatser (genom delegering av uppgifter till genomförandepartner)
- Utarbeta årsrapporter och finansiella rapporter

**Styrorgan inom förvaltningsfonden för Afrika****Förvaltningsfondens styrelse**

Ordförande: GD Internationellt samarbete och utveckling, generaldirektören med assistans av utrikestjänsten och övriga avdelningar vid kommissionen

Medlemmar: EU-medlemsstater och andra givare (som bidragit med minst 3 miljoner euro)

Observatörer: Afrikanska länder, regionala organisationer, övriga EU-medlemsstater

**Operativ kommitté  
Sahel- och  
Tchadsjöregionen**

Ordförande:  
GD Internationellt samarbete  
och utveckling, direktören för  
Väst- och Centralafrika

**Operativ kommitté  
Afrikas horn**

Ordförande:  
GD Internationellt samarbete  
och utveckling, direktören för  
östra och södra Afrika

**Operativ kommitté  
Nordafrika**

Ordförande:  
GD Grannskapspolitik och  
utvidgningsförhandlingar,  
direktören för Södra  
grannskapet

Förvaltningsansvarig,  
GD Internationellt  
samarbete och utveckling

Förvaltningsansvarig,  
GD Internationellt  
samarbete och utveckling

Förvaltningsansvarig,  
GD Grannskapspolitik och  
utvidgningsförhandlingar

**EU-delegationer till afrikanska länder**

## Granskade projekt inom förvaltningsfonden för Afrika

## Förteckning över projekt

Temaområden för förvaltningsfonden för Afrika														
1	Bättre ekonomi och möjligheter till sysselsättning													
2	Starkare motståndskraft													
3	Bättre migrationshantering													
4	Bättre styrning och konfliktförebyggande													
#	ID	Titel	Temaområden				Genomförande-partner	Budget (i miljoner euro)			Insatsens varaktighet (antal månader)	Åtgärds- underlag godkänt den	Under- tecknat kontrakt från fondens sida den	Dagar från godkänt projekt till under-tecknat kontrakt
			1	2	3	4		Fonden	Sam- finansierat	Totalt				
<b>Fönsteröverskridande</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	Flera partner	8,0		8,0	60	30.10.2016 genom skriftligt förfarande	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Flera partner	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
<b>Fönstret Sahel- och Tchadsjöregionen</b>														
Regionalt projekt														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Medlemsstatsorga n	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Int. organisation	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)				X	Medlemsstatsorga n	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-04	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	Icke-statlig org.	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 genom skriftligt förfarande	15.5.2017	48
<b>Nationellt projekt: Niger</b>														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Int. organisation	7,0		7,00	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Medlemsstatsorga n	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Medlemsstatsorga n	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Medlemsstatsorga n	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants				X	Medlemsstatsorga n	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)				X	Medlemsstatsorga n	6,0				13.6.2016	30.8.2016	78
						X	Medlemsstatsorga n	4,0		80,0	60		19.12.2016	189
						X	Budgetstöd	70,0					19.12.2016	189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)				X	Int. organisation	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X			X	Icke-statlig org.	1,1				14.12.2016	14.1.2017	31
						X	Icke-statlig org.	3,5		8,0	18		7.4.2017	114
						X	Icke-statlig org.	2,7					20.2.2017	68
						X	Teknisk assistans	0,6					7.3.2017	83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Int. organisation	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
<b>Fönstret Nordafrika</b>														
Regionalt projekt														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Int. organisation	2,2				23.5.2017	15.11.2017	176
						X	Beslutas senare	2,0		5,2	36		-	-
						X	Beslutas senare	1,0					-	-
<b>Nationellt projekt: Libyen</b>														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Medlemsstatsorga n	5,9	1,0	6,0	30	16.6.2016	6.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X	Beslutas senare	3,0				16.12.2016	-	-
						X	Internationell organisation (*)	16,8			36		2.6.2017	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development				X	Internationell organisation (*)	38,0	5,0	95,0	36	12.4.2017 Genom skriftligt förfarande	2.6.2017	51
						X	Int. organisation						22.5.2017	40
						X	Int. organisation						31.5.2017	49
						X	Int. organisation						9.6.2017	58
						X	Medlemsstatsorga n	13,0			12		12.6.2017	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	Medlemsstat	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(\*) Denna internationella organisations insatser i Libyen har sammanförts till ett gemensamt kontrakt (NOA-LY-03-01) till skydd för utsatta migranter och stabilisering av lokalsamhällen i Libyen.

(\*\*) Detta belopp inbegriper parallell finansiering till ett värde av 1,84 miljoner euro från EU:s fond för inre säkerhet.

Källa: Förvaltningsfonden för Afrika.

## KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

### ”EU:s FÖRVALTNINGSFOND FÖR NÖDÅTGÄRDER I AFRIKA: FLEXIBEL MEN SAKNAR FOKUS”

#### SAMMANFATTNING

III. EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika har utformats som ett genomförandeverktyg med mycket flexibla mål för att kunna hantera behov och nya utmaningar som härrör från de komplexa kriser av mycket olika karaktär som drabbat de tre regionerna.

IV. Kommissionen hade tillgång till relevant information, som beaktades när de strategiska målen för förvaltningsfonden för Afrika formulerades. För varje mål och prioriterat politikområde finns en behovsbedömning i dokumentet för den strategiska inriktningen, de regionala operativa ramarna, de landsspecifika operativa ramarna och, i viss utsträckning, i protokollen från styrelsemötena.

Behovsbedömningarna kompletteras av landsbaserade analyser som EU-delegationer genomför regelbundet i samarbete med partnerländerna och i samråd med medlemsstaterna och det civila samhället.

V. Kommissionen anser inte att det är nödvändigt att upprätta en förteckning över allmänna och gemensamma kriterier som ska användas för att bedöma åtgärdsdokument, men kommer att vidta åtgärder för att säkerställa att dokumenten innehåller en tydlig beskrivning av kopplingen mellan föreslagna insatser och de strategiska mål som fastställts.

Åtgärdsdokumenten fastställs och utarbetas i samarbete och samråd med många aktörer, både vid huvudkontoret och på landsnivå.

VI. Kommissionen medger behovet av att ytterligare förbättra vissa aspekter av det gemensamma övervakningssystemet för förvaltningsfonden för Afrika. Kommissionen vidtar åtgärder för att i möjligaste mån inkludera mål enligt Smart-konceptet i projektens ramdokumentation och för att ytterligare förbättra kvaliteten på indikatorerna.

VII. Kommissionen anser att förvaltningsfonden för Afrika, tillsammans med andra EU-instrument, har en indirekt påverkan på olagliga gränspassager in i EU. De främsta drivkrafterna för fonden är emellertid att stödja stabilitet, rädda och skydda människor, skapa ekonomiska möjligheter och inrätta lagliga vägar in i EU. Förvaltningsfonden för Afrika har på nästan tre år gett resultat och visat att den är ett snabbt och effektivt verktyg som har underlättat dialogen med partnerländer, utnyttjat innovativa metoder och skapat konkreta resultat genom att samla finansiering och sakkunskap från en mängd olika intressenter.

#### VIII.

Första strecksatsen: Kommissionen godtar denna rekommendation.

Andra strecksatsen: Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

Tredje strecksatsen: Kommissionen godtar denna rekommendation.

Fjärde strecksatsen: Kommissionen godtar denna rekommendation.

#### IAKTTAGELSER

16. I förordet till inrättandeavtalet för förvaltningsfonden för Afrika anges tydligt de interna utmaningar och delvis sammanlänkade kriser som drabbat länderna i förvaltningsfondens tre "fönster". De innefattar först och främst de politiska kriserna i Libyen och Jemen, interna konflikter i Sudan och Sydsudan, Mali och Nigeria (hotet från Boko Haram) och ett antal terroristattacker som har försatt hela regionen i ett kristillstånd. Att peka ut och beskriva specifika aspekter av varje kris i regionerna skulle ha inneburit en avsevärd försening av inrättandet av förvaltningsfonden för Afrika under en pågående nödsituation.

17. Målen för förvaltningsfonden för Afrika har avsiktligt hållits ganska vittomfattande för att kunna hantera behov och nya utmaningar som orsakas av de komplexa kriser av mycket olika karaktär som påverkar de tre regionerna.

Planer finns för att uppdatera resultatrapporteringsramen för förvaltningsfonden för att återspegla fondens utveckling och bättre definiera dess övergripande mål.

Arbete pågår i de tre fönstren för att förbättra fastställandet av specifika mål, delmål och utgångsvärden. Det arbete som bedrivs inom systemet för övervakning och lärande för både Afrikas horn och Sahel, i nära samverkan med övervakningen och utvärderingen av fönstret för Nordafrika, syftar till att förbättra det övergripande övervaknings- och utvärderingssystemet för att åstadkomma en bättre rapportering kring de fastställda prioriteringarna.

### **Ruta 1 – Exempel på vittomfattande vägledning från förvaltningsfondens styrelse**

Efter ordförandens slutsatser vid avslutningen av det andra och det tredje styrelsemötet (som hölls i december 2016 resp. juni 2017) har kommissionen lagt fram en rad strategiska prioriteringar för de tre fönstren som har diskuterats ingående med styrelsemedlemmar och partnerländer med hänsyn till rådande utmaningar och behov. Vid det fjärde styrelsemötet i april 2018 beslutades dessutom att man vid planeringen av nya insatser för Afrikas horn och Sahel/Tchadsjön skulle fokusera på sex prioriteringskriterier som också tar hänsyn till vilka resurser som finns tillgängliga för nya program:

- Återvändande och återintegrering (IOM/UNHCR).
- Flyktinghantering (vittomspännande åtgärdsram för flyktingar).
- Slutföra framstegen för att säkra dokumentation och folkbokföring.
- Åtgärder mot olaglig handel.
- Nödvändiga stabiliseringsinsatser i Somalia, Sudan och Sydsudan och i Sahel.
- Dialoger om migration (med Gambia, Etiopien osv.).

När det gäller fönstret för Nordafrika bekräftade styrelsen att man även fortsättningsvis kommer att ha fokus på följande:

- Skydd av utsatta migranter, stöd till frivilligt återvändande och hållbar återintegrering samt samhällsstabilisering (även genom stöd till kommuner längs migrationsvägarna).
- Stöd till integrerad gränsförvaltning.
- Stöd till arbetskraftsmigration och rörlighet för arbetskraften.
- Stöd till förbättrad migrationsstyrning.

19. Det har inte funnits något behov av att ändra den övergripande strategi för förvaltningsfonden för Afrika som styrelsen antog i november 2015. De operativa kommittéerna diskuterar regelbundet prioriteringarna för kommande period, vilket förs in i protokollen från de operativa kommittéerna och sedan används av förvaltningsfondförvaltarna för att fastställa och utforma nya insatser.

För fönstret för Nordafrika lämnas rapporter om alla insatser inom ramen för det tredje strategiska målet som gjorts till följd av avsiktliga val att hantera specifika utmaningar i regionen kopplade till migrationshantering och migrationsstyrning. All verksamhet, även de insatser som tycks ligga inom ramen för andra strategiska mål, anses vara inriktade på att stödja migranter i regionerna och i slutändan på att komma till rätta med problem i migrationshanteringen.

Inom fönstret för Nordafrika övervägs en uppdatering av de landsspecifika operativa ramar som utarbetats för Libyen.

20. Kommissionen hade tillgång till relevant information, som beaktades i formuleringen av de strategiska målen för förvaltningsfonden för Afrika. För varje mål och prioriterat politikområde finns en behovsbedömning i dokumentet för den strategiska inriktningen, de regionala operativa ramarna och, i viss utsträckning, i protokollen från styrelsemötena.

Behovsbedömningarna kompletteras av landsbaserade analyser som EU-delegationer genomför regelbundet i samarbete med partnerländerna och i samråd med medlemsstaterna och det civila samhället.

Den verksamhet som bedrivs genom förvaltningsfonden kännetecknas av bredd, variation och kontinuerlig förändring som gör det omöjligt att beräkna vilken del av de totala behoven som vart och ett av fondens projekt tillgodoser.

21. Sedan förvaltningsfonden inrättades har den lockat till sig resurser från flera olika finansieringskällor inom EU och från EU:s medlemsstater och andra givare.

Kommissionen beräknar kontinuerligt finansieringsunderskottet för förvaltningsfonden för Afrika baserat på planerade projekt, som granskas utifrån behov och nya utmaningar, och tillgängliga resurser för fondens samtliga tre fönster. Kommissionen har ingen möjlighet att täcka alla partnerländernas behov med befintliga eller kommande finansiella medel.

22. På grundval av de erfarenheter som forsknings- och underlagsavdelningen har gjort hittills har den fram till augusti 2018 tecknat fyra avtal för fönstret för Sahel/Tchadsjön på sammanlagt mer än 5 miljoner euro. I den nuvarande preliminära planeringen finns planer för att finansiera ytterligare studier.

I april 2018 tecknade fönstret för Nordafrika tillsammans med fönstret för Sahel/Tchadsjön ett regionsöverskridande avtal med ett konsortium under ledning av det globala initiativet mot gränsöverskridande organiserad brottslighet med särskild inriktning på att följa utvecklingen inom människosmugglingen och människohandeln i större Sahara- och Maghrebregionerna. Genomförandepartnern levererade det första resultatet i juli 2018.

23. I skäl 18 i inrättandeavtalet anges att förvaltningsfonden för Afrika ska mobilisera resurser och kunskaper från givare, däribland EU:s medlemsstater, som är aktiva i de tre regionerna för att göra kraftfulla europeiska insatser i samband med kriser och därtill hörande frågor. Som följd av detta har kommissionen i stor utsträckning använt sig av delegerat samarbete med EU:s medlemsstater. I förvaltningsfondens inrättandeavtal finns emellertid inga krav på en analys av kapacitet och kunskaper för varje givare som är verksam i de tre regionerna. Förvaltningsfondförvaltarna bedömer noggrant, på grundval av delegationernas arbete, genomförandepartnerns, däribland medlemsstaternas, operativa kapacitet, närvaro på plats och omfattningen av deras expertkunskaper för varje enskilt projekt.

24. Då genomförandet av förvaltningsfondens program inleddes mellan slutet av 2016 och slutet av 2017 har man under 2017 kunnat börja se konkreta resultat. I avsaknad av en särskild mekanism för hela förvaltningsfonden sker regelbundet ett utbyte av gjorda erfarenheter med genomförandepartner i form av särskilt anordnade möten. Mekanismer för att dra lärdomar från genomförande av projekt finns och finansieras inom ramen för forsknings- och underlagsavdelningen, den tekniska samarbetsavdelningen och systemet för övervakning och lärande. Förvaltningsfondens grupper kommer att fortsätta att samla in och dela med sig av bästa praxis från enskilda projekt, bl.a. genom halvtids- och slututvärderingar, särskilda studier och resultatorienterad övervakning.

25. Kommissionen delar uppfattningen att riskhantering är en väsentlig aspekt av förvaltningsfonden, för både kommissionens och givarnas vidkommande. Kommissionen bekräftar också den begäran som gjordes av två medlemsstater vid det senaste styrelsemötet om en ram för

riskbedömning för hela förvaltningsfonden. På grundval av det arbete som hittills gjorts på detta område kommer de tre fönstren att presentera en gemensam ram för riskbedömning under hösten 2018.

#### Gemensamt svar på punkterna 27–28:

Förslagen fastställs genom en samrådsprocess. I samråden ingår även nationella myndigheter och en rad olika intressenter, bl.a. det civila samhället och lokala myndigheter, liksom förvaltningsfondens partner, andra givare och internationella och multilaterala organisationer med närvaro i landet eller regionen.

För fönstren för Sahel/Tchadsjön och Nordafrika baseras urvalsprocessen på de operativa ramar som tagits fram tillsammans med EU-delegationer i samråd med partnerländer och som antagits av de respektive operativa kommittéerna, samt på förslagets relevans i förhållande till dessa strategier.

I det inledande skedet förväntades förvaltningsfonden för Afrika se till att det fanns snabba urvalsmekanismer för att insatser snabbt skulle kunna svara på migrations- och säkerhetsutmaningar, vilket ställde krav på särskilda kunskaper om migrationsfrågor i samband med nödsituationer.

29. Kommissionen anser inte att det är nödvändigt att upprätta en förteckning över allmänna och gemensamma kriterier som ska användas eftersom förvaltningsfondens arbete inte baseras på inlämning av projektförslag. Kommissionen kommer att vidta åtgärder för att säkerställa att åtgärdsdokumenten innehåller en tydlig beskrivning av kopplingen mellan föreslagna insatser och de strategiska mål som fastställts.

När det gäller fönstret för Sahel/Tchadsjön har visserligen bedömningen mot urvalskriterierna i den operativa ramen inte dokumenterats, men samrådsprocessen med berörda avdelningar inom kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och EU-delegationerna innebär ett säkerställande av att de insatser som väljs ut överensstämmer med dessa kriterier.

30. I artikel 6.3 a i inrättandeavtalet anges att den operativa kommittén är ansvarig för att godkänna de insatser som ska finansieras av förvaltningsfonden. I inrättandeavtalet specificeras inte huruvida den operativa kommittén ska undersöka eller granska alla förslag som förvaltningsfondförvaltarna eller EU-delegationerna tar emot.

Till skillnad från mer traditionella mekanismer tillämpar förvaltningsfonden för Afrika en beslutsprocess i vilken det, bortsett från i några få undantagsfall, inte används något förfarande med förslagsinfordran för att välja ut projekt. Projektidéerna tas emot via olika kanaler och granskas och diskuteras på olika nivåer tillsammans med berörda delegationer, företrädare för medlemsstaterna och andra intressenter enligt vad som bedöms lämpligt.

Det är bara de som blir kvar som vidareutvecklas till åtgärdsunderlag som granskas internt och skickas till den operativa kommittén för bedömning och godkännande. Skälen till att projektidéer avslås diskuteras därför informellt med de berörda genomförandeorganen.

31. Kommissionen är fullt medveten om de förseningar som emellanåt förekommer när förslag lämnas till medlemmarna i den operativa kommittén. Kommissionen har bett om ursäkt för dessa förseningar vid berörda sammanträden och har åtagit sig att tillhandahålla dokumentation, inbegripet åtgärdsunderlag, i enlighet med den operativa kommitténs regler och förfaranden.

32. Den operativa kommittén för Sahel/Tchadsjön kommer, i likhet med den operativa kommittén för Afrikas horn, att vid kommande sammanträden underrättas om och ges möjlighet att godkänna större ändringar i åtgärdsunderlagen.

När det gäller fönstret för Nordafrika har inga större ändringar förekommit. Medlemmarna av den operativa kommittén har i vederbörlig ordning underrättats om mindre ändringar under kommitténs sammanträden.

33. Kommissionen betonar att samordning mellan kommissionens olika avdelningar genom formella och informella samråd har varit och fortsätter att vara en viktig del i urvalet och utformningen av förvaltningsfondens projekt.

Samordningen med andra avdelningar är betydligt bättre, framför allt sedan förvaltningsfonden för Afrika blivit ett centralt verktyg för förverkligandet av politiska prioriteringar och genomförandet av insatser i den nödsituation som råder längs migrationsrutten i det centrala Medelhavsområdet. Kommissionen och utrikestjänsten har sedan dess inlett en regelbunden och omfattande dialog med bl.a. veckovisa möten.

35. När förvaltningsfonden inledde sin verksamhet lade den operativa kommittén fram och godkände ett antal insatser som tillgodosåg samma behov som andra EU-instrument (t.ex. nationella och regionala vägledande program för Etiopien). Det bedömdes att insatserna helt överensstämde med förvaltningsfondens mål och att finansieringen genom förvaltningsfonden skulle påskynda förberedelseprocessen och genomförandet, vilket skulle medföra stora komparativa fördelar. Den operativa kommittén godkände följaktligen insatserna.

Sedan juli 2017 har kommissionen använt en standardmall när den föreslår för EUF-kommittén att EUF-medel ska överföras till förvaltningsfonden. I mallen beskrivs motiven för att använda förvaltningsfonden som genomförandemekanism.

## **Ruta 2 – Exempel på projekt som är inriktade på liknande behov**

I fråga om nödhjälp noterade GD NEAR noga GD ECHO:s synpunkter vid mötet med kvalitetsstödgruppen och efteråt. I avtalsfasen togs hänsyn till synpunkterna på typ och utformning av insatsen för att respektera de olika instrumentens mandat. Vad gäller målet för projektet och dess stödmottagare förekommer det enligt GD NEAR ingen överlappning. GD ECHO:s insatser är inriktade på de humanitära behoven hos den befolkning som drabbats av konflikten i Libyen, med utgångspunkt i deras utsatthet, medan förvaltningsfondens insatser är inriktade på de grundläggande och akuta behoven hos utsatta migranter och flyktingar som är strandsatta i Libyen och hos deras värdssamhällen. Förvaltningsfondens projekt är inriktat på det behov av skydd och hälso- och sjukvård som fastställts hos flyktingar och migranter, i synnerhet de som befinner sig utanför förvarsheter (vid tidpunkten fanns inga program som riktade sig till dessa grupper).

I fråga om instrumentet som bidrar till stabilitet och fred omfattar de två projekt som nämns samma typer av verksamhet på samma platser. Förvaltningsfondens projekt var avsett att utöka instrumentets projekt, som var utformat som ett pilotprojekt. GD NEAR har på grundval av de erfarenheter som gjorts inom pilotprojektet integrerat och utökat verksamheten i ett mer omfattande program som inleddes den 1 maj 2017. Den samhällsstabiliserande komponenten har förlängts och utökats med nya platser. Den samhällsstabiliserande komponenten i instrumentets projekt i södra Libyen hade ursprungligen planerats att avslutas den 31 oktober 2017, och pågick slutligen till den 30 april 2018. Vad gäller stödet för frivilligt återvändande hade medlen i instrumentets projekt redan tagit slut när förvaltningsfondens projekt inleddes.

37. GD DEVCO har med generaldirektören som ordförande bildat strategiska styrkommittéer för den externa investeringsplanen, förvaltningsfonderna och de program som genomförs via de nationella och regionala vägledande programmen. En av kommittéernas uppgifter är att säkerställa komplementariteten mellan olika instrument.

38. Förvaltningsfonden kompletterar och samverkar med andra politiska och utvecklingsrelaterade instrument.

EU-delegationerna spelar en ledande roll för att fastställa och utforma förvaltningsfondens insatser och känner väl till pågående och planerade EU-finansierade insatser, liksom verksamheter som finansieras av andra givare på landsnivå.

Komplementariteten hos de insatser som finansieras av förvaltningsfonden säkerställs dessutom genom samordningsprocesser via väletablerade formella och informella samråd mellan kommissionens avdelningar.

39. Kommissionen uppskattar att revisionsrätten noterar att förvaltningsfonden för Afrika har gjort det möjligt att påskynda förfarandet i olika faser (fastställande och formulering, avtalsskrivning och fram till dess att den första utbetalningen ägde rum).

40. Kommissionen medger att det i ett fåtal fall under förvaltningsfondens inledningsskede förekommit att de förslag som den operativa kommittén antagit tidigare hade fastställts och/eller delvis utformats inom ramen för andra EU-instrument. Detta berodde på behovet att agera snabbt och omedelbart svara på den rådande migrations- och säkerhetskrisen och de kritiska utmaningar som drabbade partnerländer. Dessa projekt som tidigare fastställts inom andra instrument låg i linje med förvaltningsfondens prioriteringar. Kommissionen är fast besluten att i god tid förse den operativa kommittén med dokumentation, däribland åtgärdsunderlag.

41. Att minska förseningar och påskynda genomförandet av förvaltningsfondens program har varit en konstant utmaning och prioritering sedan förvaltningsfonden inrättades. Medlemsstaternas organ har vid upprepade tillfällen uppmärksammat kommissionen på behovet att minska förseningarna, anta deras interna förfaranden och påskynda genomförandet. Det bör även beaktas att förvaltningsfondens verksamhet bedrivs i komplexa och känsliga sammanhang, vilket ofta påverkar hur insatserna kan genomföras och medför längre diskussioner med genomförandepartner.

Målet att avtal ska tecknas inom fyra månader gäller inte alla insatser inom instrumentet som bidrar till stabilitet och fred (genomsnittstiden för att teckna avtal är längre för samtliga insatser inom instrumentet och ligger närmare genomsnittstiden för förvaltningsfonden för Afrika), utan bara för dem som omfattas av artikel 3. Dessa insatser är inte jämförbara med förvaltningsfondens för Afrika eftersom de är inriktade på kortsiktig krishantering med en normal varaktighet på ett och ett halvt år. Förvaltningsfonden för Afrika är mångsidigare till sin omfattning och har mer övergripande mål än bara krishantering, med insatser som varar i tre till fyra år. Förvaltningsfondens avtal är därför mer komplexa och kräver mer tid och möda.

Det medges dock att genomförandet eventuellt skulle kunna påskyndas.

42. Utbetalningstakten för förvaltningsfonden ligger på 30 dagar jämfört med 44 dagar för traditionella instrument, vilket inte borde betraktas som ”försenade utbetalningar”. Faktum är att utbetalningstakten i normalfallet ökar. År 2016 och 2017 hade förvaltningsfonden för Afrika ännu inte kommit upp i marschfart i fråga om utbetalningar, utan befann sig snarare i ett uppstartsskede. Siffrorna för utbetalningar förväntas öka under förvaltningsfondens tredje och fjärde år efter inrättandet.

Det är för tidigt att dra några slutsatser om utbetalningsnivån i förvaltningsfonden. De siffror som revisionsrätten använder i sin analys är från 2017 medan förvaltningsfonden i praktiken började godkänna program under 2016.

Dessutom bör nivån av betalningar bedömas i förhållande till de antal avtal som undertecknats snarare än godkända program. Sett i det perspektivet överskrider betalningsnivån 43 % för den korta period som analyserats.

43. Förvaltningsfonden för Afrika använder sig i stor utsträckning av alla påskyndade åtgärder om och när det anses relevant och motiverat.

Att göra kostnaderna stödberättigande från det datum projektet godkänns kan inte tillämpas i alla fall utan åtskillnad, eftersom det lätt skulle kunna råka i konflikt med principen om sund ekonomisk förvaltning. Retroaktiv finansiering och andra undantag som ofta förekommer i förvaltningsfonden för Afrika kan inte användas urskillningslöst utan endast med försiktighet, i enskilda fall.

### **Ruta 3 – Exempel från Niger där projekt hade kunnat genomföras snabbare om finansieringen hade godkänts omedelbart**

Det bör noteras att genomförandetakten för det berörda projektet i Niger fördröjdes p.g.a. den delegeringsprocess som genomfördes sommaren 2016, då projektledningen överfördes från huvudkontoret till EU-delegationen i Niger.

44. Processen för avtalsskrivning beror i hög grad på hur snabbt genomförandepartnerna kan lämna avtalsförslag efter att programmet har antagits. Kommissionen har också skyldighet att se till att det görs en kvalitetskontroll av undertecknade avtal. Kommissionen har därför ingen möjlighet att underrätta den operativa kommittén om det förväntade startdatumet vid tidpunkten för antagandet av programmet.

45. Kommissionen medger att det behövs ytterligare förbättringar av vissa delar av övervakningssystemet för att göra befintliga processer enklare och mer användarvänliga. Tekniskt stöd har tagits fram för att hjälpa genomförandepartner att förbättra de logiska ramarna, datainsamlingen och kopplingen av indikatorer till de gemensamma aktivitetsindikatorerna, och för att registrera uppgifterna i förvaltningsfondens rapporteringsverktyg.

46. En uppsättning med 41 gemensamma aktivitetsindikatorer har tagits fram under andra kvartalet 2018. De faktiska värdena för dessa indikatorer, som alla fönstren har enats om, finns tillgängliga på beslutsnivå i förvaltningsfondens rapporteringsplattform, vilket anges i den första kvartalsrapporten från systemet för övervakning och lärande inom fönstret för Afrikas horn. Den tid det tar från det att programmen godkänns till dess att de första resultaten kan rapporteras bör beaktas. Med tiden kommer mer uppgifter att kunna rapporteras eftersom projekten då går in i genomförandefasen. Som tidigare nämnts kommer aggregeringen av registrerade värden från de olika fönstren, i synnerhet för de gemensamma indikatorerna, att underlätta en gemensam rapportering för hela förvaltningsfonden för Afrika.

### **Ruta 4 – Svagheter hos de 19 aggregerade indikatorerna**

Enligt den reviderade förteckningen med 41 gemensamma aktivitetsindikatorer omfattar indikator 2.3 (näringsstöd) det antal personer som får näringsrelaterad behandling och/eller information om förbättrade näringsvanor, bl.a. matlagingsförevisningar, medan indikator 2.4 (livsmedelssäkerhet) omfattar antalet personer som fått stöd till försörjning och livsmedelssäkerhet genom system för socialt skydd, teknisk utbildning i jordbruksmetoder, stöd till jordbruksproduktion och förbättrad markanvändning.

– Syftet med att utöka antalet gemensamma aktivitetsindikatorer för förvaltningsfonden från 19 till 41 var att så många som möjligt av de potentiella aktiviteter som genomförs genom förvaltningsfonden skulle omfattas. Att vissa verksamheter bara delvis omfattas, trots våra ansträngningar, beror på omfattningen av förvaltningsfondens program.

– Kopplingen av gemensamma aktivitetsindikatorer till logiska ramar görs av de programansvariga i dialog med genomförandepartner och med hjälp av det tekniska stöd som kommissionen tillhandahåller.

47. Samordning av ramarna för övervakning och utvärdering har hög prioritet hos kommissionen och diskuteras för närvarande. Förvaltningsfonden för Afrika har av den anledningen tagit fram en gemensam förteckning över gemensamma aktivitetsindikatorer för att aggregera information om aktiviteter. Det övergripande systemet för övervakning och utvärdering ger en god överblick över vad som uppnåtts hittills.

Fönstren för Sahel/Tchadsjön och Afrikas horn kommer dessutom att använda sig av samma leverantör för sitt system för övervakning och lärande. Även om fönstret för Nordafrika använder en annan leverantör kommer de båda att ha ett nära samarbete för att säkerställa ett sammanhängande och samordnat övervaknings- och rapporteringssystem som kan ge en gemensam bild av gjorda erfarenheter som kan användas för framtida programplanering och strategisk inriktning.

48. Avtalen för alla de projekt som revisionsrätten tar upp tecknades enligt Pagodaramen (*Pillar assessed delegation agreements in indirect management*). Säkerhet, gränsförvaltning och liknande områden är särskilt känsliga och kräver intensiva dialoger med berörda intressenter, vilket är en förklaring till förseningarna.

I fråga om Niger kan de snabba resultat som uppnåddes inom migrationsdelen förklaras av de omfattande och brådskande behoven i området pga. instabiliteten i Libyen och antagandet av lagstiftning i Niger. Medel omfördelades därför för att kunna ge detta stöd. De flesta andra verksamheter har finansierats av andra givare genom ett relaterat regionalt initiativ inom förvaltningsfonden (Sureni) som genomförts av IOM.

49. Kommissionen medger att det krävs ytterligare förbättringar i fråga om att fastställa specifika mål enligt Smart-konceptet. Arbete pågår i de tre fönstren för att förbättra fastställandet av specifika mål och utgångsvärden. Forsknings- och underlagsavdelningarnas arbete kommer att användas för att åtgärda brister i fråga om utgångsvärden för att mäta specifika mål.

Det ingår dessutom i uppgifterna för systemet för övervakning och lärande att se över de logiska ramarna för insatserna och kontrollera behovet av att granska föreslagna indikatorer och delmål eller överenskomna resultat för att vid behov anpassa dem till Smart-konceptet.

Eftersom de första programmen godkändes under 2016 (med undantag för ett program) hade bara 36 granskningar enligt den resultatorienterade övervakningen gjorts 2017 och 38 planerats till 2018.

Samtidigt arbetar GD NEAR med att inrätta en övervakning genom tredje man för Libyen p.g.a. de risker som är förknippade med att på distans hantera de projekt som genomförs där. EU-delegationen har beställt en studie och utfärdat ett antal rekommendationer som förvaltningsfonden för närvarande använder sig av för att inrätta en ram för övervakning genom tredje man. Förvaltningsfonden undersöker för närvarande vilka intressenter som är bäst lämpade för att utföra övervakningen och tillhandahålla kompetent personal på plats under en begränsad tid.

Kommissionen vill framhålla att den övervakning och utvärdering av fönstret för Nordafrika som utförs av ICMPD även omfattar översyn av de logiska projektramarna för att se till att indikatorerna följer Smart-konceptet.

50. Kommissionen ökar sitt arbete med att förbättra kvaliteten på förvaltningsfondens logiska ramar. Möjligheten att inkludera indikatorer som genomförandepartner använder för sin interna rapportering undersöks under utformningen av insatserna. Dessa indikatorer inkluderas endast om de är relevanta och bidrar till en bättre kvalitet i övervakningen.

51. Bristen på utgångsvärden kan i de flesta fall motiveras av brådskan att utforma och godkänna insatser inom förvaltningsfonden för att hantera specifika behov och av förutsättningarna på plats, som ofta kännetecknas av brist på lättillgänglig och tillförlitlig information. I vilket fall som helst förväntas genomförandepartnererna under inledningsfasen samla in ytterligare uppgifter om utgångsvärden och analysera förhållandena på plats.

53. Förvaltningsfonden för Afrika kan, tillsammans med andra EU-instrument, ha en indirekt påverkan på olagliga gränspassager in i EU. De främsta drivkrafterna för fonden är emellertid att stödja stabilitet, rädda och skydda människor, skapa ekonomiska möjligheter och inrätta lagliga vägar in i EU.

54. I förvaltningsfondens årsrapport 2017 finns uppgifter om vilka framsteg som uppnått 2017 för varje regionalt fönster och om ett antal preliminära resultat. Avsikten med denna utgåva av årsrapporten var inte att ge en omfattande överblick över vilka resultat som förvaltningsfonden uppnått som helhet, eftersom ett stort antal projekt vid slutet av 2017 fortfarande befann sig i början av genomförandefasen. I tabellerna i årsrapporten visas för varje region godkända program efter prioriteringarna i de regionala operativa ramarna snarare än efter förvaltningsfondens strategiska mål, vilket innebär att varje regionalt fönster rapporterade utifrån sina egna prioriteringar. Kommissionen kommer att överväga att se över utformningen av nästa utgåva av årsrapporten för att beakta revisionsrättens synpunkter.

### **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

56. I förordet till inrättandeavtalet för förvaltningsfonden för Afrika anges tydligt de interna utmaningar och kriser som drabbat länderna i förvaltningsfondens tre fönster. De omfattar de politiska kriserna i Libyen och Jemen, interna konflikter i Sudan och Sydsudan, Mali och Nigeria (Boko Haram) och ett antal terroristattacker. Dessa delvis sammanlänkade kriser har försatt hela regionen i ett kristillstånd. Kommissionen medger att förvaltningsfondens mål avsiktligt hållits ganska flexibla, i syfte att efter behov kunna hantera behov och nya utmaningar i de tre regionerna.

57. Kommissionen hade tillgång till relevant information, som beaktades i formuleringen av de strategiska målen för förvaltningsfonden för Afrika. För varje mål och prioriterat politikområde finns en kvalitativ behovsbedömning i dokumentet för den strategiska inriktningen, de regionala operativa ramarna och, i viss utsträckning, i protokollen från styrelsemötena. Dessa kompletteras av landsbaserade analyser som EU-delegationer genomför regelbundet i samarbete med partnerländerna och i samråd med medlemsstaterna och det civila samhället.

Finansieringsunderskottet beräknas baserat på planerade projekt, som granskas utifrån behov och nya utmaningar, och tillgängliga resurser för fondens samtliga tre fönster. Kommissionen har ingen möjlighet att täcka alla partnerländernas behov med befintliga eller kommande finansiella medel.

Sedan förvaltningsfonden inrättades har den lockat till sig ansevärda resurser från flera olika finansieringskällor inom EU och från EU:s medlemsstater och andra givare.

#### **Rekommendation 1 – Tydliggör målen för förvaltningsfonden för Afrika**

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Styrelsen för förvaltningsfonden för Afrika har vid varje sammanträde sett över de strategiska målen för att ta hänsyn till nya behov, utmaningar och synpunkter från olika intressenter, med hänsyn till tillgängliga finansiella resurser. I april 2018 enades styrelsen i själva verket om att ha fokus på sex prioriteringskriterier för Afrikas horn och Sahel/Tchadsjön, vilket anges i protokollet från sammanträdet:

- Återvändande och återintegrering (IOM/UNHCR).
- Flyktinghantering (den vittomspännande åtgärdsramen för flyktingar).
- Slutföra framstegen för att säkra dokumentation och folkbokföring.
- Åtgärder mot olaglig handel.
- Nödvändiga stabiliseringsinsatser i Somalia, Sudan och Sydsudan och i Sahel.
- Dialoger om migration (med Gambia, Etiopien osv.).

När det gäller fönstret för Nordafrika bekräftade styrelsen att det även fortsättningsvis kommer att ha fokus på följande:

- Skydd av utsatta migranter, stöd till frivilligt återvändande och hållbar återintegrering samt samhällsstabilisering (även genom stöd till kommuner längs migrationsvägarna).
- Stöd till integrerad gränsförvaltning.
- Stöd till arbetskraftsmigration och rörlighet för arbetskraften.
- Stöd till förbättrad migrationsstyrning.

Planerade projekt och finansieringsbehov som presenterades på styrelsemötet den 21 september 2018 följde ovanstående fyra prioriteringar.

58. Arbetet i förvaltningsfonden för Afrika baseras inte på inlämning av projektförslag från externa parter. Förvaltningsfondförvaltare samordnar fastställandet och utformningen av insatser med hänsyn till överenskomna strategiska inriktningar. Projektidéerna tas emot via olika kanaler och granskas och diskuteras på olika nivåer tillsammans med berörda EU-delegationer, företrädare för medlemsstaterna och lokala intressenter enligt vad som bedöms lämpligt.

Det är bara de idéer som blir kvar som vidareutvecklas till åtgärdsunderlag som granskas internt och skickas till den operativa kommittén för bedömning och godkännande.

Kommissionen upprepar att den är fast besluten att i god tid förse den operativa kommitténs medlemmar med fullständig dokumentation så att den kan fatta väl förberedda beslut.

59. När förvaltningsfonden inledde sin verksamhet lade den operativa kommittén fram och godkände ett antal insatser som rörde samma behov som andra EU-instrument (t.ex. nationella och regionala vägledande program för Etiopien). Det bedömdes att insatserna helt överensstämde med förvaltningsfondens mål och att finansieringen genom förvaltningsfonden skulle påskynda förberedelseprocessen och genomförandet, vilket skulle medföra stora komparativa fördelar. Den operativa kommittén godkände följaktligen insatserna.

När det gäller fallet i Libyen har förvaltningsfonden säkerställt att det inte förekommer någon konflikt med GD ECHO:s humanitära mandat och pågående insatser inom ramen för instrumentet som bidrar till stabilitet och fred, samtidigt som behoven av skydd för utsatta personer tillgodoses.

Sedan juli 2017 använder kommissionen en standardmall när den föreslår för EUF-kommittén att medel ska överföras till förvaltningsfonden. I mallen beskrivs motiven för att använda förvaltningsfonden som genomförandemekanism.

## **Rekommendation 2 – Se över förfarandet för urval av projekt**

Kommissionen godtar inte rekommendationerna 2 a och 2 b, men godtar rekommendationerna 2 c och 2 d.

Kommissionen anser inte att det är nödvändigt att upprätta en förteckning över allmänna och gemensamma kriterier som ska användas eftersom förvaltningsfondens arbete inte baseras på inlämnade projektförslag. Kommissionen kommer också att vidta åtgärder för att säkerställa att åtgärdsdokumenten innehåller en tydlig beskrivning av kopplingen mellan föreslagna insatser och de strategiska mål som fastställts.

Som tidigare nämnts fastställs och utvecklas insatser av kommissionen (förvaltningsfondförvaltaren) till projektdokument genom en samrådsprocess som omfattar många aktörer på huvudkontors- och landsnivå, i enlighet med kommissionens normala praxis (t.ex. kommittéer från finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete och EUF).

De operativa kommittéerna kommer framöver att informeras om alla större ändringar i projekten.

Kommissionen kommer att se över mallen för åtgärdsunderlag så att de omfattar ett avsnitt som tydliggör den komparativa fördelen med att projektet finansieras genom förvaltningsfonden i stället för genom andra genomförandeverktyg.

60. Förvaltningsfonden för Afrika använder sig i stor utsträckning av påskyndade åtgärder och kommer att undersöka hur användningen kan öka.

### **Rekommendation 3 – Vidta åtgärder för att påskynda genomförandet**

Kommissionen godtar denna rekommendation.

61. Kommissionen medger att det gemensamma övervakningssystemet behöver förbättras ytterligare. 41 gemensamma aktivitetsindikatorer har tagits fram under andra kvartalet 2018 och tekniskt stöd har tagits fram för att hjälpa genomförandepartner att förbättra de logiska ramarna, datainsamlingen och kopplingen av indikatorer till de gemensamma aktivitetsindikatorerna.

Arbete pågår i fråga om de tre fönstren för att förbättra fastställandet av specifika mål och utgångsvärden på projektnivå, bl.a. via forsknings- och underlagsavdelningarna.

### **Rekommendation 4 – Förbättra övervakningen av förvaltningsfonden för Afrika**

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen håller på att införa ett fullt funktionellt övervakningssystem för förvaltningsfonden för Afrika. Samtidigt som den nödvändiga flexibiliteten bibehålls vidtar kommissionen åtgärder för att i möjligaste mån inkludera mål enligt Smart-konceptet i projektens logiska ramar och för att ytterligare förbättra kvaliteten på indikatorerna. Inom den kommande fleråriga budgetramen föreslås dessutom ett nytt program genom förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (COM(2018) 460), som innehåller en särskild bestämmelse i artikel 31 om utvärdering, övervakning och rapportering.

<b>Händelse</b>	<b>Datum</b>
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	28.11.2017
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	30.7.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	16.10.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1311-0 doi:10.2865/604591 QJ-AB-18-029-SV-N

HTML ISBN 978-92-847-1325-7 doi:10.2865/18326 QJ-AB-18-029-SV-Q

EU:s förvaltningsfond för nödgärder i Afrika inriktade på stabilitet och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer (nedan kallad förvaltningsfonden för Afrika) syftar till att främja stabilitet och bidra till bättre migrationshantering genom att åtgärda de bakomliggande orsakerna till destabilisering, tvångsförflyttning och irreguljär migration. Fonden stöder insatser i 26 länder inom tre regioner i Afrika: Sahel- och Tchadsjöregionen, Afrikas horn och Nordafrika. Under vår revision undersökte vi om förvaltningsfonden för Afrika har utformats och genomförts på ett tillfredsställande sätt. Vi drar slutsatsen att förvaltningsfonden för Afrika är ett flexibelt verktyg, men med tanke på de helt nya utmaningar den står inför borde dess utformning ha ett tydligare fokus. Jämfört med traditionella instrument gick det snabbare att inleda projekt inom ramen för förvaltningsfonden för Afrika, men projekten påverkas av liknande utmaningar som traditionella instrument vilket gör att genomförandet försenas. De granskade projekten befann sig i ett tidigt skede men hade börjat generera output.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx)  
Webbplats: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.