

Специален доклад

## Доверителен фонд на ЕС за Африка

Въпреки приложените нови подходи  
подкрепата продължава да бъде недостатъчно  
насочена



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I—X
<b>Въведение</b>	01—13
<b>Обхват и подход на одита</b>	14—21
<b>Констатации и оценки</b>	22—80
<b>Стратегията на ИДФЕС продължава да бъде обща и въпреки че подкрепата е била гъвкава, изборът на възможности за финансиране не е достатъчно целенасочен</b>	22—40
Целите на ИДФЕС остават твърде общи, а докладите от научните изследвания имат ограничено влияние върху стратегията за ИДФЕС	22—29
По-бърз механизъм за вземане на решения за финансиране, който обаче не взема предвид в достатъчна степен извлечените поуки и задълбочените оценки на нуждите	30—40
<b>Въпреки иновативния подход към идентифицирането на рисковете за правата на човека в трудна среда, тези рискове не са преодолен изцяло</b>	41—60
Оценката на потенциалните рискове за правата на човека не е била изчерпателна	41—47
Мониторингът и докладването в областта на правата на човека не са били достатъчно надеждни въпреки пилотния проект за мониторинг от трета страна	48—60
<b>Елементите на системата за мониторинг и докладване не са точни и все още не показват кои подходи са били най-ефективни</b>	61—80
Системата за мониторинг обобщава показателите за крайните продукти от всички проекти, но според одиторите те не са точни и завишават постиженията	61—64
Все още няма достатъчно данни, които да показват колко устойчиво ИДФЕС преодолява първопричините за незаконната миграция и принудителните разселвания	65—80

## **Заклучения и препоръки**

81—90

### **Приложения**

Приложение I — Проследяване на изпълнението на препоръките на ЕСП от Специален доклад 32/2018

Приложение II — Извадка на ЕСП и оценка на проектите

Приложение III — Извадка за проследяването на изпълнението на препоръка 2 от Специален доклад 32/2018

Приложение IV — Извадка от показатели за крайни продукти по MLS

### **Съкращения**

### **Речник на термините**

### **Отговори на Европейската комисия**

### **Хронология**

### **Одитен екип**

## Кратко изложение

**I** През октомври 2015 г. Европейската комисия създава Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка (ИДФЕС), с цел да повиши стабилността и да се справи с първопричините за незаконната миграция и за разселването на хора в Африка.

**II** ИДФЕС е насочен към кризисната ситуация в три региона на Африка — Сахел и езерото Чад, Африканския рог и Северна Африка. Той насърчава по-голяма стабилност и по-добро управление на миграционните потоци и цели да повлияе на първопричините за дестабилизацията, принудителното разселване и незаконната миграция в 27 държави. До края на 2023 г. от капитала на ИДФЕС в размер на 5 млрд. евро са изплатени 4,508 млрд. евро.

**III** Европейската сметна палата (ЕСП) извърши одит на изпълнението на ИДФЕС за първи път през 2018 г. Тъй като това беше скоро след създаването му, проектите все още бяха на ранен етап. ЕСП заключи, че въпреки че ИДФЕС е гъвкав инструмент, неговият модел би следвало да бъде с по-голяма насоченост. За целите на настоящия доклад одиторите проследиха изпълнението на предишните си препоръки и установиха, че те са изпълнени до известна степен.

**IV** Те също така провериха дали подкрепата по ИДФЕС е била насочена към постигането на неговите цели при надлежно зачитане на правата на човека. Беше установено, че подкрепата все още е недостатъчно насочена, като обхваща твърде широк кръг действия в областта на развитието, хуманитарната помощ и сигурността. Налице са слабости, свързани с точността и устойчивостта на докладваните резултати, а относно рисковете, свързани с правата на човека, не са предприети задълбочени мерки.

**V** По ИДФЕС са разработени нови подходи за събиране на информация относно първопричините за нестабилността, незаконната миграция и разселванията, за идентифициране на рисковете за правата на човека в нестабилна среда и за докладване на кумулативните постижения по тези действия. Общото заключение на ЕСП е, че по проектите на ИДФЕС са докладвани много от планираните резултати и че проектите отчасти са постигнали своите цели.



**VI** Всички разгледани от ЕСП проекти отговарят на нуждите, но невинаги на най-неотложните от тях. Одиторите установиха, че управителните органи на ИДФЕС не са анализирали в достатъчна степен и не са взели предвид нуждите на бенефициентите, извлечените поуки от предходната подкрепа и рисковете за правата на човека. В сравнение с предишната помощ за развитие целта на ИДФЕС е била да насочи подкрепата към информация, основана на доказателства. За тази цел по ИДФЕС е финансирано публикуването на основани на научни изследвания доклади, за да се събере информация за причините и динамиката на конфликтите, незаконната миграция и разселването. Много от тези доклади обаче са публикувани към края на срока на действие на ИДФЕС, поради което са от по-голямо значение за създадения през 2021 г. Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа.

**VII** Нестабилната среда, в която функционира ИДФЕС, създава предизвикателства за мониторинга на проектите. Комисията е предприела първите стъпки за мониторинг на въздействието на дейностите по ИДФЕС върху правата на човека. Докладите за мониторинг от трета страна са нов и потенциално полезен източник на информация за рисковете за правата на човека, но не бяха предоставени доказателства за предприемането на последващи действия във връзка с тях. Освен това Комисията все още не е определила официални процедури за докладване и последваща проверка на твърденията за нарушения на правата на човека, нито практически насоки, които да изясняват в какви ситуации подкрепата от ЕС може да бъде спряна.

**VIII** В допълнение към традиционния мониторинг на проектите по ИДФЕС е създадена система за измерване на колективните постижения на неговите действия. В тази нова система за мониторинг се обобщава информацията от всички проекти по ИДФЕС, но тя е засегната от проблеми с точността на данните. Освен това все още няма достатъчно данни, за да се установи дали проектите са спомогнали за преодоляване на първопричините за нестабилността, незаконната миграция и разселванията.

**IX** ИДФЕС ще продължи да действа до 2025 г., но договарянето на средствата за операциите приключи през декември 2021 г. Новият Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа отчасти е насочен към инициативи, свързани с миграцията и разселването, и целите му са сходни с тези на ИДФЕС. Заключениеята и препоръките на ЕСП могат да допринесат за настоящата или за бъдещите дейности за развитие.

**X** Въз основа на своя одит ЕСП отправя редица препоръки. Като се има предвид, че миграцията заема важно място в политическия дневен ред на ЕС, те следва да бъдат изпълнени възможно най-скоро. С оглед на приключването на периода на ИДФЕС и/или бъдещите действия в областта на помощта за развитие, включително чрез Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа, Комисията следва:

- да използва в по-голяма степен основаното на данни набеязване на географски райони и бенефициенти;
- да включи документите за ИДФЕС в централен регистър, който да послужи като основа за бъдещи действия, и да разшири извлечените поуки във връзка с документите за действие;
- да засили идентифицирането на рисковете за правата на човека и да предприеме коригиращи действия;
- да подобри точността на докладваните постижения.

# Въведение

**01** През октомври 2015 г.<sup>1</sup> Европейската комисия създава Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка (ИДФЕС) за стабилност, справяне с първопричините за нестабилността, незаконната миграция и разселването на хора в Африка за първоначален период от пет години. ИДФЕС е един от четирите **доверителни фонда**, управлявани от Комисията. Целта им е да засилят ролята на ЕС в спешни ситуации, действия след спешни ситуации или действия по конкретен въпрос („тематични“ действия), по-специално като създадат мащабни предимства при обединяването им с други ресурси<sup>2</sup>. ИДФЕС е създаден в разгара на кризата с миграцията от 2015 г. като инструмент за координиране на отговора на държавите — членки на ЕС, с този на другите донори, държавите партньори от Африка и международните организации.

**02** Общата цел и предназначение на ИДФЕС е да преодолее различните кризи в три региона на Африка или географски компонента (вж. **фигура 1**): Сахел и езерото Чад, Африканския рог и Северна Африка. ИДФЕС има за цел да подпомага всички аспекти на стабилността и да допринася за по-добро управление на миграцията, както и да преодолее първопричините за дестабилизацията, принудителното разселване и незаконната миграция — по-специално като насърчава устойчивостта, икономическите и равните възможности, сигурността и развитието, и като се бори срещу нарушенията на правата на човека<sup>3</sup>.

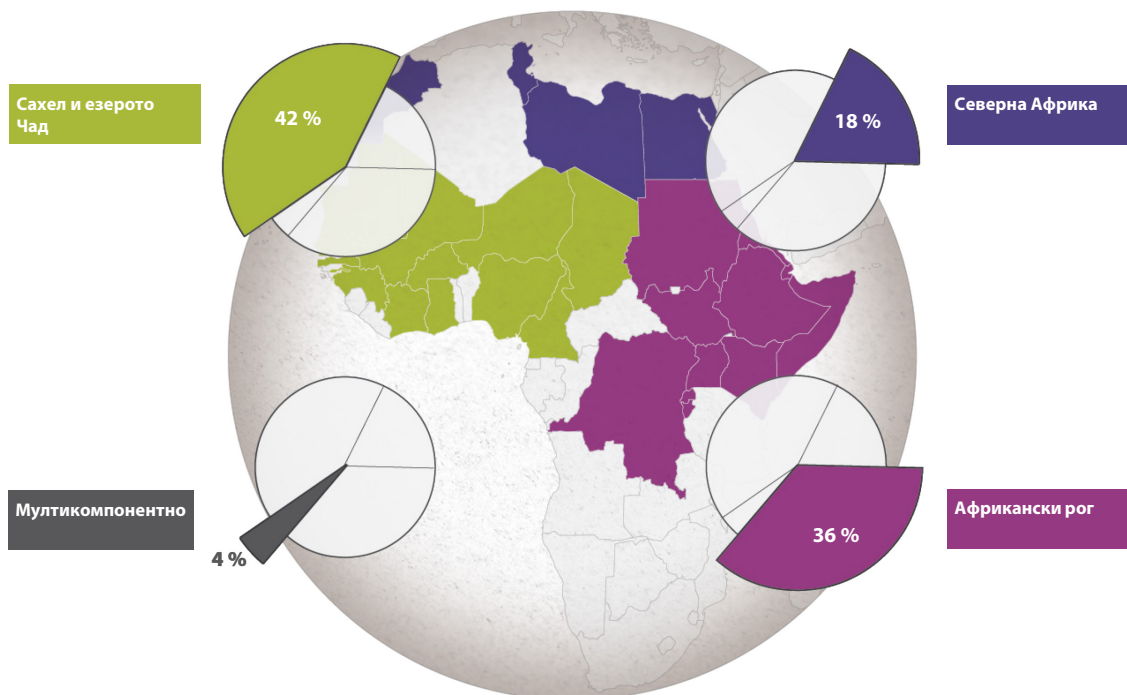
---

<sup>1</sup> Решение (С (2015) 7293) на Комисията.

<sup>2</sup> Съображение 68 и член 187 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 и член 234 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046.

<sup>3</sup> Член 2 от учредителното споразумение за ИДФЕС.

**Фигура 1 — Географски обхват на ИДФЕС и отпуснати средства, 2015—2023 г.**



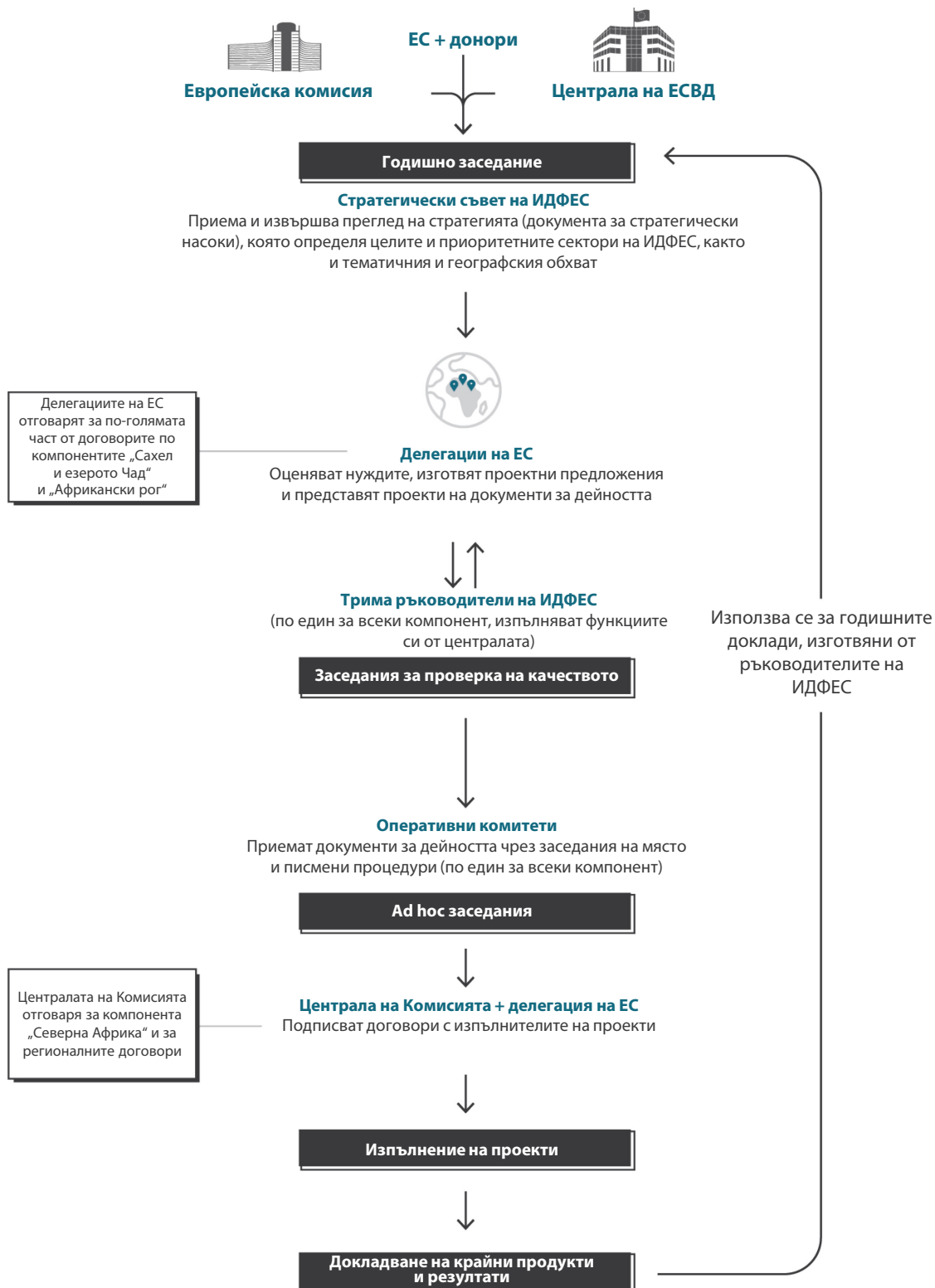
*Забележка:* Показаните граници и названията, използвани на картата, не означават официално одобрение или признаване от страна на Организацията на обединените нации.

*Източник:* ЕСП, въз основа на финансови данни на Комисията. По-голямата част от средствата са специфични за отделните компоненти, но 4 % се използват в рамките на различни компоненти (мультикомпонентно).

**03** В учредителното споразумение за ИДФЕС се определят два управителни органа, които се състоят от представители на Комисията, Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), държавите — членки на ЕС, и други донори, както и представители на държавите партньори от Африка и регионални организации в качеството им на наблюдатели.

- Както показва неговото наименование, стратегическият съвет отговаря за определянето на общите цели и приоритети на ИДФЕС. Обикновено той заседава веднъж годишно.
- Оперативният комитет заседава в отделни сесии за всеки от трите географски компонента, като разглежда и одобрява финансираните от ИДФЕС действия.
- Комисията (ГД „Международни партньорства“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“) управлява ИДФЕС и следователно отговаря за изпълнението на договорените действия. На [фигура 2](#) е показан процесът от стратегическото планиране до докладването.

Фигура 2 — ИДФЕС: от стратегията до докладването



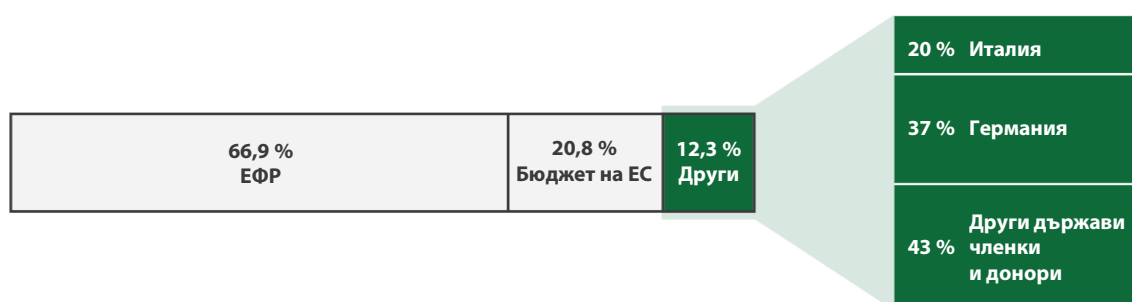
Източник: ЕСП.

**04** През ноември 2015 г. управителният съвет е приел „Документ за стратегически насоки“<sup>4</sup>, в който се определят следните стратегически цели за действията, които ще се подпомагат от ИДФЕС:

- а) по-големи икономически възможности и възможности за заетост;
- б) укрепване на устойчивостта на общностите, и по-специално на най-уязвимите общности, както и на бежанците и разселените лица;
- в) подобряване на управлението на миграцията в държавите на произход, на транзитно преминаване и на местоназначение; и
- г) подобряване на управлението и предотвратяването на конфликти и намаляване на принудителното разселване и незаконната миграция.

**05** Чрез ИДФЕС ЕС е подпомогнал 27 държави, като са сключени 933 договора по 248 програми. Въпреки че първоначално отпуснатите средства са в размер на 1,8 млрд. евро, до момента по ИДФЕС са получени вноски в размер на над 5 млрд. евро. По-голямата част (4,4 млрд. евро, или 88 % от общия размер) се състои от трансфери от Европейския фонд за развитие (ЕФР) и от бюджета на ЕС. Още 623 млн. евро (12 %) са предоставени от държавите — членки на ЕС, Обединеното кралство, Норвегия и Швейцария (вж. *фигура 3*).

**Фигура 3 — Източници на финансиране на ИДФЕС към декември 2023 г.**



Източник: ЕСП, въз основа на финансови данни на Комисията.

<sup>4</sup> Документ за стратегически насоки за ИДФЕС.

**06** Ако донорът не е посочил друго, Комисията е разпределяла всички вноски в следните съотношения, които са били предварително договорени с донорите:

- 40 % за компонента „Сахел и езерото Чад“;
- 40 % за компонента „Африкански рог“;
- 20 % за компонента „Северна Африка“.

**07** Тъй като обаче финансирането от ЕС трябва да бъде съобразено с тематичния и географския обхват на всеки инструмент за финансиране, а понякога донорите са изисквали техните средства да се използват за конкретни цели (целево разпределение), най-голямата част от финансирането е била разпределена за компонента „Сахел и езерото Чад“ (вж. [таблица 1](#)). Към декември 2023 г. от ИДФЕС са изплатени общо 4,508 млрд. евро. Тази сума включва административни разходи в размер на 1,5 %. В края на 2023 г. разпределянето на средствата почти беше приключило, но все още бяха налични средства за одити, оценки и мониторинг.

**Таблица 1 — Вноски, поети задължения и извършени плащания по ИДФЕС по компоненти до декември 2023 г. (в млн. евро)**

	Нецелеви	Целеви	Общ размер на вноските	Средства, за които са поети задължения	Изплатени
Сахел и езерото Чад	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Африкански рог	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Северна Африка	27	894	921 (18 %)	867	808
Мультикомпонентно			няма данни <sup>1</sup>	198	193
<b>Общо</b>	<b>135</b>	<b>4 926</b>	<b>5 062</b>	<b>4 909</b>	<b>4 508<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> Въпреки че средствата са разпределени за всеки един от трите компонента, малка част от общия размер на средствата (4 %) е използвана за дейности и в трите компонента (мультикомпонентно).

Източник: ЕСП, въз основа на годишните доклади на ИДФЕС.

**08** През 2022 г. над една трета от всички бежанци в света са живеели в Субсахарска Африка<sup>5</sup>. По-голямата част от държавите в Субсахарска Африка имат отрицателен миграционен баланс — повече хора емигрират, отколкото имигрират. Въпреки че вътрешното разселване е често срещано, регионът на Сахел също е един от транзитните маршрути, които се използват най-често от мигрантите, пътуващи за Европа.

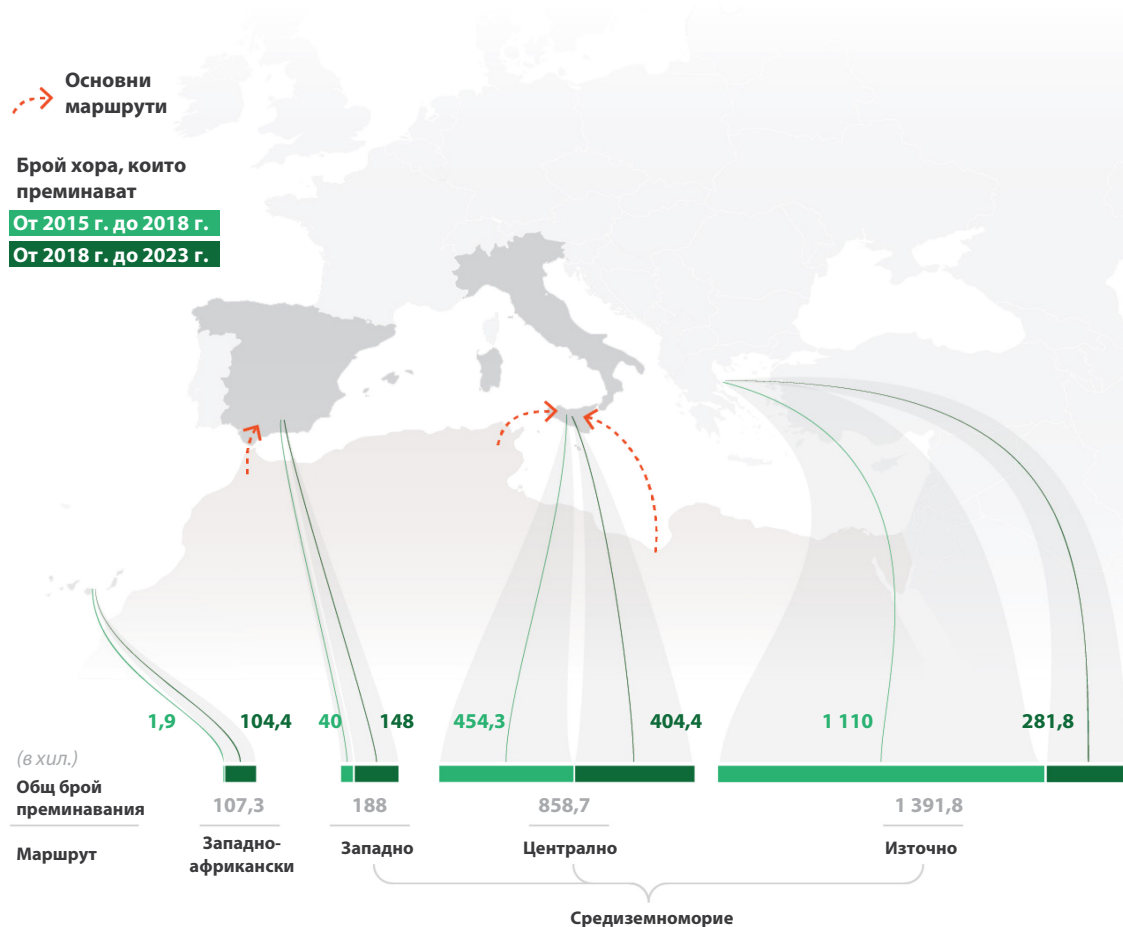
**09** Миграционните потоци от Африка към ЕС варират през годините, като пикът е в периода 2014—2016 г. След спада по време на пандемията от COVID-19 данните за незаконната миграция към Европа отново бележат постоянно увеличение. Обикновено мигрантите от Африка пристигат в Европа по маршрутите през Западното, Централното и Източното Средиземноморие и западноафриканския маршрут. Маршрутът през Централното Средиземноморие през Северна Африка е основният път към Европа, следван от този през Западното Средиземноморие от държавите от Сахел (вж. [фигура 4](#)).

---

<sup>5</sup> Върховен комисар на ООН за бежанците, [Refugee Data Finder](#).



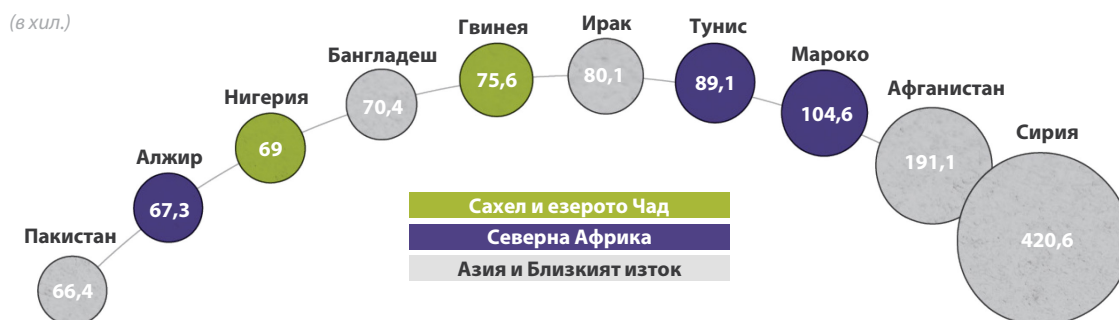
Фигура 4 — Маршрути за миграция и установени незаконни преминавания от Африка в Европа



Източник: ЕСП, въз основа на статистически данни на Фронтекс.

**10** По-голямата част от незаконните мигранти, които пристигат в ЕС, са от Азия и Близкия изток (вж. [фигура 5](#)). Тези мигранти използват предимно източния маршрут през Балканите, но много от тях преминават транзитно през Африка, като използват маршрута през Централното Средиземноморие.

## Фигура 5 — Водещи десет държави на произход на мигранти, извършващи незаконни преминавания в ЕС, 2016—2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на статистически данни на Фронтекс. Данните се отнасят за установените незаконни преминавания на границите, а не за общия брой мигранти, тъй като едно и също лице може да премине външната граница няколко пъти.

**11** Повечето лица, които прекосяват морето по западноафриканския маршрут или маршрутите през Западното и Централното Средиземноморие, обаче произхождат от африкански държави. В низходящ ред водещите десет държави на произход на незаконни мигранти, пристигнали в ЕС от Африка от 2016 г. до 2023 г., са: Мароко, Тунис, Гвинея, Кот д’Ивоар, Алжир, Нигерия, Бангладеш, Египет, неуточнени държави от Субсахарска Африка и Мали.

**12** Крайната дата на прилагане на ИДФЕС за Африка е определена за края на 2025 г., но договарянето на средства за операции по ИДФЕС е преустановено в края на декември 2021 г. Създаденият през 2021 г. Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа (ИССРМС — Глобална Европа) обаче има за цел 10 % от разходите по инструмента да бъдат заделени за инициативи, свързани с миграцията и разселването, и целите му са сходни с тези на ИДФЕС.

**13** ОИСР определя официалната помощ за развитие (ОПР) като помощ, чиято основна цел е насърчаване на икономическото развитие и благосъстоянието на развиващите се страни. Един от ръководните принципи на ОПР е, че сътрудничеството за развитие не следва да се използва за налагане на националната програма на донорите в областта на миграцията. Освен това финансирането на военни услуги или оборудване по принцип не е включено в докладването относно ОПР. Вноските в ИДФЕС трябва да са съобразени с приложимите разпоредби на ЕС, включително с правилата относно ОПР.

## Обхват и подход на одита

**14** В настоящия одит на изпълнението Европейската сметна палата (ЕСП) провери дали подкрепата от ИДФЕС е била насочена към постигането на неговите цели за преодоляване на първопричините за нестабилността, незаконната миграция и принудителното разселване в Африка при надлежно зачитане на правата на човека.

**15** Тъй като миграцията продължава да заема важно място в политическия дневен ред на ЕС, а предишният одит на ЕСП<sup>6</sup> беше извършен скоро след създаването на ИДФЕС, когато проектите все още бяха на ранен етап на изпълнение, одиторите решиха да проследят изпълнението на отправените от тях препоръки към онзи момент (вж. [приложение I](#)) и да проверят резултатите от приключилите или много напредналите проекти. В одита на ИДФЕС от 2018 г. ЕСП заключи, че въпреки че това е гъвкав инструмент, той е следвало да се разработи така, че да бъде по-целенасочен. Новият Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа отчасти е насочен към инициативи, свързани с миграцията и разселването, и целите му са сходни с тези на ИДФЕС. Заключениеята и препоръките на ЕСП могат да допринесат за настоящата или за бъдещите дейности за развитие.

**16** В настоящия одит ЕСП оцени дали:

- Комисията е изпълнила четирите препоръки, отправени в нейния [Специален доклад 32/2018](#), и по-специално дали Комисията е предложила на управителния съвет да преразгледа стратегията за ИДФЕС, както и дали решенията за финансиране са били добре насочени;
- Комисията е взела надлежно предвид правата на човека при предоставянето на подкрепа; и
- резултатите по ИДФЕС са наблюдавани ефективно, докладвани са точно и са били устойчиви.

---

<sup>6</sup> Специален доклад 32/2018 на ЕСП.

**17** Дейността на ЕСП включваше преглед на документни доказателства, като например програмни документи, доклади за напредъка, за мониторинга и за оценка на проекти, доклади от проучвания и научни изследвания, проектна документация, доклади от посещенията на делегациите и централните офиси, кореспонденция и протоколи от заседанията. Одитът обхваща периода от създаването на ИДФЕС в края на 2015 г. до декември 2023 г.

**18** За посещенията на място ЕСП избра поне по една държава във всеки регионален компонент (Етиопия за Африканския рог, Гамбия и Мавритания за Сахел и езерото Чад, Либия и Тунис за Северна Африка). Критериите за подбор се основаваха на размера на финансирането за всяка държава и положението със сигурността в нея, както и на неотложните нужди в областта на логистиката и ресурсите. ЕСП състави извадка от 16 проекта, която съответства на най-малко пет проекта за всеки компонент, и включи поне един регионален проект за всеки компонент. При подбора на проектите одиторите взеха предвид съществеността и броя на конкретните резултати, докладвани от системата за мониторинг и обучение на ИДФЕС (вж. [приложение II](#)). За да проследи изпълнението на предишните си препоръки, ЕСП състави извадка от 11 документа за действие, приети през или след декември 2018 г. — по един от всяка посетена държава и два от всеки компонент (вж. [приложение III](#)).

**19** Одиторите проведоха събеседвания със служители от ЕСВД, Комисията (ГД „Международни партньорства“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Миграция и вътрешни работи“, Фронтекс, Съвместния изследователски център) и Европейския парламент, но също и с бенефициенти, изпълнители на проекти, организации на гражданското общество, ОИСР и седем донора в ИДФЕС.

**20** Делегациите на ЕС в посетените държави направиха всичко възможно да изпълнят исканията на ЕСП. Одиторите обаче не успяха да посетят всички подбрани за извадката бенефициенти и проекти, тъй като изпълнителите на проекти, делегацията на ЕС или бенефициентът не можаха да се свържат с включените в извадката бенефициенти, не дадоха разрешение за посещение на помещенията, или поради ограничения, свързани с времето и сигурността. Петима изпълнители на проекти не предоставиха цялата поискана информация (липсващите елементи включваха фактури, присъствени списъци и имена на бенефициенти). Тези проблеми засягат половината проекти от извадката. Вследствие на това ЕСП не беше в състояние да провери точността и устойчивостта на докладваните конкретни резултати за част от извадката.

**21** ЕСП също така събра данни чрез поверително проучване, изпратено на 176 служители, които работят в делегациите на ЕС, прилагащи ИДФЕС. Целта на това поверително проучване беше да се получи допълнителна информация за разработването, изпълнението и последващите действия във връзка с дейностите по проектите, както и за броя на докладваните твърдения за потенциални нарушения на правата на човека във всички държави, осъществяващи проекти по ИДФЕС. Процентът на отговорилите беше 52 % (91 отговора, включително 84 от ръководителите на програми по ИДФЕС). Това проучване не включваше служители на централните офиси, отговарящи за регионални проекти и проекти за Северна Африка, тъй като целта на ЕСП беше да получи обратна информация от делегациите и да събере информация за изпълнението на проектите по ИДФЕС на терен.

## Констатации и оценки

**Стратегията на ИДФЕС продължава да бъде обща и въпреки че подкрепата е била гъвкава, изборът на възможности за финансиране не е достатъчно целенасочен**

Целите на ИДФЕС остават твърде общи, а докладите от научните изследвания имат ограничено влияние върху стратегията за ИДФЕС

**22** За настоящия раздел от доклада ЕСП провери дали — в отговор на една от по-рано приетите препоръки<sup>7</sup> — Комисията е използвала конкретните резултати от Механизма за изследвания и данни (вж. [каре 1](#)) и извлечените поуки, за да предложи на управителния съвет да преразгледа целите и приоритетите на ИДФЕС. След това одиторите провериха дали преразгледаните цели и приоритети са по-конкретни и постижими. Състоянието на изпълнение на всички препоръки на ЕСП за ИДФЕС е показано в [приложение I](#).

---

<sup>7</sup> Специален доклад 32/2018 на ЕСП, препоръка 1.

## Каре 1

### Механизмът за изследвания и данни към ИДФЕС е нов инструментариум за оценка на нуждите, определяне на проблемите и контекстуален анализ

В учредителното споразумение се посочва, че стратегията за ИДФЕС трябва да бъде подкрепена от ясен, основан на данни подход. С документа за стратегически насоки ИДФЕС се ангажира да финансира научни изследвания и анализ в контекста на миграцията, по-специално за да послужат като отправна точка за политиката и операциите в рамките на използването на средствата по ИДФЕС. Механизмът за изследвания и данни (МИД) е създаден като нов инструмент за практическо осъществяване на този ангажимент.

През декември 2015 г. оперативният комитет на компонента за Африканския рог е одобрил първия документ за действие, при който се използва МИД. Неговата обща цел е да подобри познаването и разбирането на първопричините за нестабилността, липсата на сигурност, незаконната миграция и принудителното разселване по основните маршрути за миграция, техните причини и основни фактори, както и да анализира и разпространява най-ефективните политики и подходи за тяхното преодоляване и намаляване и за подобряване на управлението на миграцията.

МИД има за цел да предостави на ИДФЕС по-добри данни, които да му помогнат да идентифицира и осъществява подходящи дейности и проекти. Той гарантира, че средствата могат да се изразходват за оценка на нуждите по проектите преди одобряването на документите за действие.

**23** ЕСП установи, че от създаването на ИДФЕС досега управителният съвет не е актуализирал учредителното споразумение (с изключение на удължаването на срока му на действие с една година до 31 декември 2021 г.<sup>8</sup>) или документа за стратегически насоки.

**24** Отчитайки недостига на ресурси за ИДФЕС, през април 2018 г. управителният съвет е одобрил приоритетни критерии за трите компонента<sup>9</sup>. В отговор на това Комисията обаче не е пренасочила общите цели и приоритети на ИДФЕС, които все още съответстват на определеното в документа за стратегически насоки (вж. точка **04**). Комисията е приела приоритетните критерии на управителния съвет от 2018 г. (вж. **фигура 6**) като допълнително ниво на насоки, отразяващи променящите се нужди и нововъзникващите предизвикателства.

<sup>8</sup> Решение С (2020) 8701 на Комисията от 10 декември 2020 г.

<sup>9</sup> Протокол от четвъртото заседание на управителния съвет на ИДФЕС.

Фигура 6 — Приоритетни критерии на управителния съвет

Приоритети за „Сахел и езерото Чад“ и „Африкански рог“	Приоритети за „Северна Африка“
Връщане и реинтеграция	Интегрирано управление на границите
Управление на бежанците (всеобхватна рамка за реакция спрямо бежанския поток)	Защита на уязвимите мигранти
Защита на документите и гражданския регистър	Трудова миграция
Мерки за борба с трафика на хора	Доброволно връщане и устойчива реинтеграция
Съществени усилия за стабилизиране в Сомалия, Судан и Южен Судан, и в зависимост от наличните ресурси — в региона на Сахел	Стабилизиране на общностите (включително чрез подкрепа за общините по маршрутите за миграция)
Диалог относно миграцията (Гамбия, Етиопия)	

Източник: Протокол от четвъртото заседание на управителния съвет на ИДФЕС.

**25** Компонентът „Северна Африка“ е продължил да отдава приоритет на стратегическата цел „подобряване на управлението на миграцията“ (вж. точка **04**), докато за компонентите „Сахел и езерото Чад“ и „Африкански рог“ не са определени конкретни приоритети. Дори след април 2018 г. оперативните комитети са продължили да приемат **документи за действие**, които са били съгласувани с четирите общи стратегически цели, но не и с определените от управителния съвет.

**26** Ето защо преразглеждането на приоритетните критерии от управителния съвет не е оказало голямо въздействие върху разработването на одобрените след април 2018 г. документи за действие. ЕСП установи, че 32 от 105-те документа за действие, одобрени след тази дата, не са съответствали напълно на приоритетните критерии от 2018 г. (вж. примера в **каре 2**).



## Каре 2

### Пример за документи за действие, които не съответстват напълно на приоритетните критерии от 2018 г.

Един документ за действие за компонент „Сахел и езерото Чад“ е имал за цел създаването на радиостанция в Сахел, за да се насърчи свободата на изразяване на младите хора. На практика новата станция излъчва предимно музика. Документът е бил одобрен като отговарящ на стратегическата цел „подобряване на управлението и предотвратяването на конфликти“ (вж. точка 04). Трудно е обаче да се установи връзка с преразгледаните от управителния съвет през 2018 г. приоритетни критерии, които са:

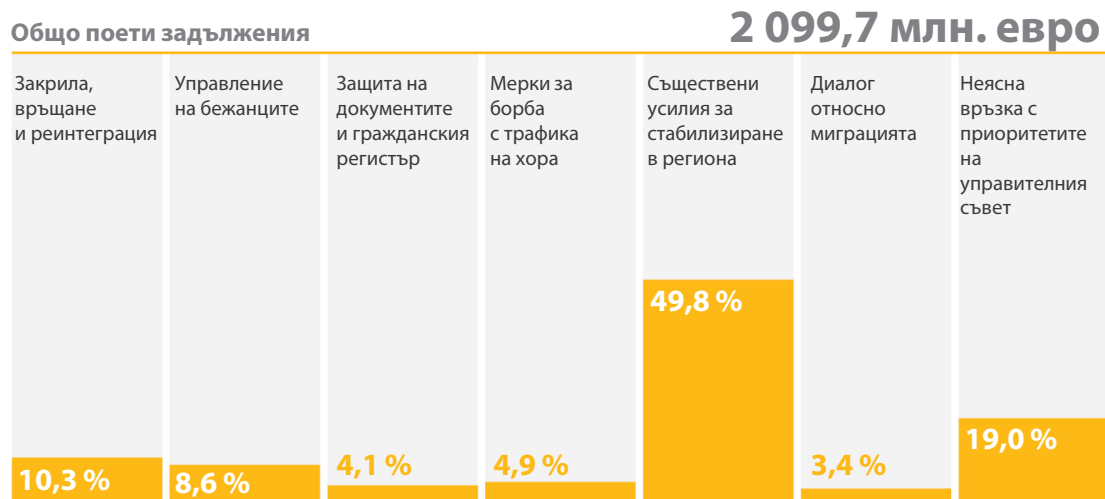
1. връщане и реинтеграция;
2. управление на бежанците (всеобхватна рамка за реакция спрямо бежанския поток);
3. защита на документите и гражданския регистър;
4. съществени усилия за стабилизиране в Сомалия, Судан и Южен Судан, и в зависимост от наличните ресурси — в региона на Сахел;
5. диалози относно миграцията (Гамбия, Етиопия).

**27** Както е описано в [Специален доклад 32/2018](#), ЕСП също така установи, че целите и приоритетите на ИДФЕС се формулират възможно най-общо, така че повечето видове действия да могат да се считат за допустими. Комисията счита, че подкрепата по ИДФЕС е балансирана и се позовава на четирите стратегически цели (17 % от финансирането са разпределени за по-големи икономически възможности и възможности за заетост, 28 % — за укрепване на устойчивостта на общностите, 31 % — за подобряване на управлението на миграцията и 22 % — за подобряване на управлението и предотвратяването на конфликти)<sup>10</sup>. Сред определените от управителния съвет приоритети обаче няма равностоен баланс (вж. [фигура 7](#) и [фигура 8](#)). Не съществуват и насоки относно това на кой от тези приоритети следва да се отдаде първостепенно значение. Вследствие на това финансирането е продължило да се разпределя непропорционално за широк кръг от действия в областта на развитието, хуманитарната помощ и сигурността в рамките на приоритета на компонентите „Сахел и езерото Чад“/„Африкански рог“ „съществени усилия за стабилизиране в региона“ и приоритета на компонента „Северна Африка“ „защита на уязвимите мигранти, търсещите убежище лица и бежанците, и стабилизиране на общностите“. Стабилизирането е от основно значение, може да се разглежда в множество сектори (образование, заетост, сигурност, дейности за укрепване на мира, управление, хранене и т.н.) и да се финансира чрез други инструменти на ЕС — то не е конкретен приоритет на ИДФЕС.

---

<sup>10</sup> Годишен доклад на ИДФЕС за 2023 г., стр. 19.

**Фигура 7 — Прогнозно разпределение на поетите задължения на компонентите „Сахел и езерото Чад“ и „Африкански рог“ по преразгледаните от управителния съвет приоритетни критерии на ИДФЕС**



Източник: ЕСП, въз основа на документите за действие на ИДФЕС, одобрени след април 2018 г.

**Фигура 8 — Прогнозно разпределение на поетите задължения на компонент „Северна Африка“ за преразгледаните от управителния съвет приоритетни критерии на ИДФЕС**



Източник: ЕСП, въз основа на документите за действие на ИДФЕС, одобрени след април 2018 г.

**28** В учредителното споразумение, документа за стратегически насоки и в оперативната рамка не е посочено как следва да се разпределя финансирането за отделните компоненти, държави или приоритети. Въпреки факта, че оперативният комитет на компонент „Африкански рог“ е постигнал съгласие да се откаже от отпускаването на средства по държави и да се съсредоточи върху ключовите показатели с измерение, свързано с миграцията, разпределянето на средства по ИДФЕС не се е основавало на специфични за миграцията показатели, като броя на незаконните мигранти, пристигащи в ЕС (вж. *фигура 9*), броя на вътрешно разселените лица или размера на приетото мигрантско население.

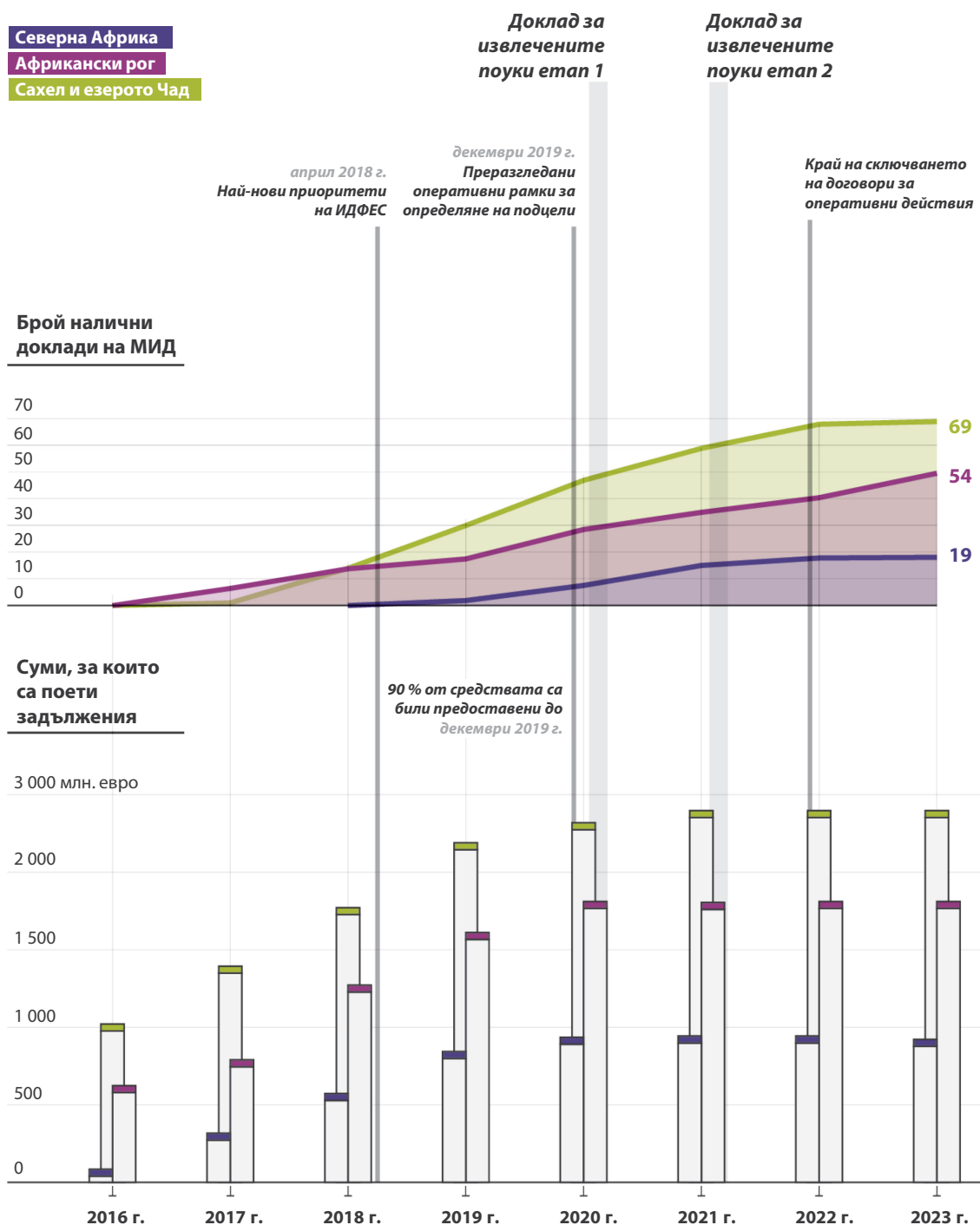
**Фигура 9 — Водещи десет държави на произход на незаконни мигранти, пристигнали в ЕС по западноафриканския маршрут и маршрутите през Западното и Централното Средиземноморие за периода 2016—2023 г., и процент на полученото финансиране от ИДФЕС**



*Източник:* ЕСП, по данни на Фронтекс и плащанията от ИДФЕС. Данните се отнасят за установените незаконни преминавания на границите, а не за общия брой мигранти, тъй като едно и също лице може да премине външната граница няколко пъти.

**29** В сравнение с предишната помощ за развитие целта на ИДФЕС е била да насочи подкрепата към информация, основана на доказателства. Въпреки че в рамките на ИДФЕС е разработен МИД за събиране на информация относно причините и динамиката на конфликтите, незаконната миграция и разселването, ЕСП не откри доказателства, че МИД и докладите за извлечените поуки са използвани пряко в стратегията на ИДФЕС. Както и средносрочната оценка на ИДФЕС, по-голямата част от тези доклади не са били предоставени до почти пълното разпределяне на финансирането (4,4 млрд. евро до декември 2019 г.), така че те имат само ограничено въздействие върху проектите по ИДФЕС (вж. *фигура 10*).

**Фигура 10 — Наличност на докладите на МИД и одобряване на последните приоритети и подцели на ИДФЕС**



*Източник:* ЕСП, въз основа на данни на Комисията, протоколи от заседанията на управителния съвет на ИДФЕС и на оперативния комитет, доклади на МИД и доклади за извлечените поуки.

**По-бърз механизъм за вземане на решения за финансиране, който обаче не взема предвид в достатъчна степен извлечените поуки и задълбочените оценки на нуждите**

**30** В документа за стратегически насоки се посочва, че интервенциите по ИДФЕС следва да се основават на задълбочено разбиране на местния контекст<sup>11</sup>. Целта е да се даде възможност за по-голяма прецизност при приемането на решения за това къде да се инвестира (например в региони, засегнати от конфликти или изложени на нарастващ риск от конфликти, принудително разселване, трафик на хора или контрабанда на мигранти; области, в които липсват социални услуги и възможности; регионите на произход на незаконни мигранти), кой следва да се ползва от инвестициите (например изложени на риск младежи) и с кои изпълнители на проекти (местни, национални, регионални или международни) целите могат да се постигнат най-добре в конкретния контекст. Освен че разгледа тези критерии, ЕСП провери дали интервенциите по ИДФЕС са били осъществени своевременно, за да се отговори на кризата, и дали е било оправдано използването на извънреден инструмент.

**Правилата на ИДФЕС позволяват финансовите решения да се взимат бързо; възлагането на договори за поръчки се извършва по-бавно, но все пак с добро темпо**

**31** Повече от половината от ръководителите на програми по ИДФЕС в проучването на ЕСП бяха съгласни или напълно съгласни, че подкрепяните от ИДФЕС действия могат да бъдат финансирани чрез други инструменти на ЕС. Те посочиха действия, които биха могли да отговорят на условията за двустранно или регионално финансиране от ЕФР, Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, Инструмента за сътрудничество за развитие или подкрепата от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“.

**32** ЕСП обаче установи, че ИДФЕС е **по-гъвкав** и адаптивен към извънредни ситуации като пандемията от COVID-19. Комисията също така е използвала ИДФЕС в ограничен брой държави, в които финансирането от ЕФР не е било възможно поради липсата на политическо споразумение.

---

<sup>11</sup> Документ за стратегически насоки относно ИДФЕС. Раздел 2. Принципи за интервенция (стр. 10).

**33** В доклада си от 2018 г. ЕСП установи, че ИДФЕС дава допълнителна възможност за по-бърза реакция, тъй като е намалил времето, необходимо за определяне и формулиране на действия и последващото възлагане на договори<sup>12</sup>. Одиторите обаче установиха, че договорите за пет от проектите от извадката на ЕСП са сключени много бързо (т.е. не повече от два месеца след одобрението от оперативния комитет), докато в четири други случая сключването на договор е отнело много повече време (средно 14 месеца). Другите седем проекта са били договорени в разумен срок от около шест месеца. ЕСП установи също, че 11 документа за действие, одобрени след преразглеждането на приоритетните критерии през 2018 г., впоследствие е трябвало да бъдат отменени, тъй като предвидените действия не е можело да бъдат изпълнени.

**Извлечените по-рано поуки не са използвани в достатъчна степен при планирането на действията по ИДФЕС**

**34** Очаква се документите за действие да съдържат общо описание на извлечените поуки от предходни проекти, както и общия контекст и конкретните нужди. Всички документи за действие от извадката на ЕСП, с изключение на един, съдържат раздел за извлечените поуки, но в тях не са посочени предизвикателствата, потенциалните трудности, препоръките и най-добрите практики, които могат да служат за пример. Разделите са кратки (в рамките на изисквания максимум от половин страница) и общи. Не са открити извлечените поуки от сходни действия в различните държави. Освен това извлечените поуки не са използвани систематично при разработването на даден проект (вж. [каре 3](#)).

---

<sup>12</sup> Специален доклад 32/2018 на ЕСП, фигура 3.



### Каре 3

#### Пример за извлечени поуки, които не са използвани достатъчно впоследствие

В един документ за действие за Сахел и езерото Чад се изтъква, че една от извлечените поуки при работата с млади хора и бивши мигранти е, че същественото увеличаване на приходите може да не доведе автоматично до по-голяма устойчивост спрямо незаконната миграция, а дори може да породи риск от реализиране на неосъществени планове за незаконна миграция — поради високите съпътстващи разходи и засиленото възприемане на миграцията като „ключ“ към успеха и по-доброто бъдеще въпреки осъзнаването на рисковете и опасностите на незаконната миграция. Подобен ефект се наблюдава при подобряването на професионалните умения.

Въпреки че в документа за действие се обръща внимание на това като извлечена поука, не е направено много за ограничаване на признатия риск. Един от проектите в извадката на ЕСП включва мониторинг на избраните групи бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ (земеделски стопани) с цел проследяване на напредъка в производството и предлагането на пазара, оценка на начина, по който те реагират на предизвикателствата, и предоставяне на технически консултации. Докладите от мониторинга показват, че няколко бенефициенти не могат да бъдат намерени на мястото на своята стопанска дейност или дори с тях не може да се установи връзка, а някои се нуждаят от повече професионални напътствия. ЕСП се натъкна на същия проблем по време на посещенията на място.

Мониторингът на този проблем беше ограничен до извадка от бенефициенти само по два проекта, а в други пет не беше повторен.

В два проекта обаче бяха използвани специални критерии за подбор, като например готовността да се инвестира личен капитал като начин за предотвратяване на „неосъществени планове за незаконна миграция“.

**35** Ориентираният към резултатите мониторинг (ОРМ) е преглед, извършван от външни изпълнители, чиято цел е да разгледа изпълнението на програмите и проектите. От 2020 г. докладите за ОРМ включват въпрос за извлечените поуки и добрите практики. Въпреки че тези доклади показват, че в 85 % от интервенциите са взети предвид предишният опит и извлечените поуки, те също така сочат, че едва в 10 % от проектите са открити извлечените поуки или са предоставени примери за добри практики, които би било ползотворно да се споделят извън непосредствения контекст на проекта.

### **Предлаганите дейности по ИДФЕС не отговарят в достатъчна степен на неотложните нужди**

**36** Според ръководството на ИДФЕС делегациите на ЕС, централните офиси и изпълнителите на проекти са провеждали „безпрепятствен и неофициален“ обмен по време на програмирането и разработването на документите за действие, в хода на който са вземали предвид установените неотложни нужди в докладите на МИД. Въпреки че около 40 % от докладите на МИД са завършени до декември 2019 г., останалите 60 % са публикувани, когато наличните средства за сключване на договори са били почти изчерпани (вж. [фигура 10](#) и [точка 29](#)). Едва пет от 31 служители в делегациите на ЕС, които отговориха на проучването на ЕСП и са участвали в изготвянето на документите за действие на ИДФЕС, считаха, че докладите са полезни в този процес. Докладите обаче се споменаваха по-често във връзка с изготвянето на документите за действие за ИССРМС — Глобална Европа (вж. [точка 12](#)). Само в един от 16-те проекта по ИДФЕС в извадката на ЕСП изрично се споменава доклад на МИД.

**37** Повечето доклади на МИД са публично достъпни, но не всички са централизирани в единна платформа. Някои доклади са класифицирани по компоненти на уебсайта на ИДФЕС<sup>13</sup>, но не по цел, тема или дейност. За „Африканския рог“ изпълнителят на МИД управлява уебсайт<sup>14</sup>, в който тези класификации могат да бъдат намерени. Споделеният отворен достъп до всички доклади и друга основана на факти информация, като например проучвания на терен (напр. хидроложки, топографски или екологични проучвания) ще увеличи успеваемостта на проектите. В един проект от извадката на ЕСП се използваше съществуващо авангардно хидроложко проучване от друг проект по ИДФЕС за успешни сондажи за вода в Етиопия (вж. [снимка 1](#)). По същия проект е финансирана сходна дейност в Кения, при която се използват конвенционални и по-малко надеждни методи. Вследствие на това два от направените сондажни отвори в Кения не са били успешни.

---

<sup>13</sup> Уебсайт на ИДФЕС.

<sup>14</sup> Уебсайт на Механизма за изследвания и данни за докладите относно Африканския рог.

**Снимка 1 — Успешно направен сондажен отвор със захранване от слънчева енергия в Дасанех, Етиопия**



*Източник: ЕСП.*

**38** Проверените от ЕСП документи за действие отговаряха на конкретни нужди. Те бяха изготвени съгласно изискванията в насоките, но одиторите установиха, че предлаганите дейности невинаги са напълно съгласувани с:

- неотложността на ситуацията,
- капацитета на изпълнителите,
- реалистичния брой бенефициенти, които могат да бъдат подпомогнати,
- местния контекст (например интереса на младите хора, секторите, които предлагат възможности за работа, съществуващите структури, предишната подкрепа),

- правомощията, отговорностите, ангажираността и капацитета на определените национални органи, и
- приоритетите на държавите партньори (вж. [каре 4](#)).

#### Каре 4

##### В целите на проекта не са взети предвид приоритетите на държавата партньор

Оперативният комитет на компонент „Африкански рог“ е бил уведомен, че по един проект в Етиопия ще се подпомага устойчивата реинтеграция на етиопските граждани, които се връщат от Европа, и в крайна сметка ще се допринесе за разработването на национална система за оперативно управление на реинтеграцията. Миграционните потоци показват, че предпочитаното местоназначение на мигрантите от Етиопия е Саудитска Арабия (79 %), следвана от Кувейт (20 %) и Дубай (1 %).

Приоритетът на органите в Етиопия е бил да репатрират тези групи мигранти, а не да върнат незаконните мигранти от Европа. Независимо от това оперативният комитет е одобрил документ за действие, насочен единствено към върнатите лица от Европа. В резултат на това няколко месеца преди края на проекта по-малко от 10 % от първоначално предвидения брой върнати лица от Европа са получили подкрепа за реинтеграция. Впоследствие с анекс към договора е намален целевият брой на върнатите лица от Европа и е осигурена възможност да се предостави подкрепа на върнатите лица от държавите от Персийския залив.

**39** Вследствие на това ЕСП установи дейности, които вече не бяха устойчиви, бяха трудни за изпълнение (вж. точка [79](#)) или нямаха пряка връзка с най-неотложните аспекти на кризата с миграцията. Някои примери включват:

- обновяване на крайморския район Ал Шаби в Бенгази;
- възстановяване на римския театър в Сабрата в Либия;
- спортни съоръжения и кухненско оборудване за училища с неотложни основни инфраструктурни нужди (вж. [снимка 2](#)).

**Снимка 2 — Училище без достъп до електричество е получило блендер като допълнение към обучението по приготвяне и консервиране на храна**



Източник: ЕСП.

**40** ЕСП разгледа изискването по ИДФЕС за съответствие с правилата за ОНР. Комисията е докладвала на ОИСР приноса на ИДФЕС като 100 % допустим по ОНР (вж. точка 13). За разлика от други инструменти в областта на развитието (напр. ИССРМС), вноските по ОНР не са докладвани пряко на равнището на проекта. Въпреки това Комисията е изготвила вътрешни списъци с отделните проекти по ИДФЕС със съответната им допустимост по ОНР. ЕСП отбеляза, че в тези списъци е включен един проект, който не е допустим по ОНР, в компонента „Северна Африка“. Бяха установени и недопустими по ОНР дейности в три проекта, обхващащи два компонента от извадката на ЕСП, като всички те са сметени за изцяло допустими от Комисията. По тези три проекта се подпомагат дейности по управление и контрол на границите, които поне отчасти са в интерес на донора или които са постигнали недопустими по ОНР резултати. В резултат на това финансиране по ИДФЕС е докладвано като 100 % допустимо по ОНР, въпреки че не е било такова. Комисията не е възприела подход на предпазливост по отношение на докладването на ОНР в случаите на съмнение.



## Въпреки иновативния подход към идентифицирането на рисковете за правата на човека в трудна среда, тези рискове не са преодолени изцяло

Оценката на потенциалните рискове за правата на човека не е била изчерпателна

**41** Един от осемте принципа на стратегията на ИДФЕС<sup>15</sup> и приоритет, изтъкнат от членовете на стратегическия съвет, е необходимостта от зачитане на принципа за ненанасяне на вреда (вж. *каре 5*). Комисията е поела ангажимент да зачита този принцип и основания на правата на човека подход на ООН през целия проектен цикъл на ИДФЕС. Ето защо ЕСП провери дали с избраните в извадката действия по ИДФЕС се открояват потенциалните рискове за правата на човека и дали те включват подходящи мерки за ограничаването на тези рискове.

### Каре 5

#### Принцип за ненанасяне на вреда

Новият европейски консенсус за развитие „Нашият свят, нашето достойнство, нашето бъдеще“ изрично ангажира ЕС и неговите държави членки да възприемат основан на правата подход в областта на сътрудничеството за развитие, който да обхваща всички права на човека. Основаният на правата подход обхваща по-широка категория права от правата на човека. Неговата цел е зачитането на два принципа: да не се навреди и да се постигне максимална полза<sup>16</sup>.

Принципът за ненанасяне на вреда гласи, че сътрудничеството за развитие не следва да причинява неприемлива вреда или нарушения на правата на човека<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Документ за стратегически насоки, стр. 10.

<sup>16</sup> Rights-based approach toolbox, SWD (2014) 152, стр. 5—7 и 15.

<sup>17</sup> Rights-based approach toolbox, стр. 15.

**42** Документите за действие преминават през вътрешна проверка на качеството в Комисията, преди да бъдат представени на оперативните комитети. Комисията сподели с ЕСП своите бележки относно проверката на качеството на осем документа за действие, свързани с осем от 16-те проекта в извадката. За останалите осем нямаше данни за извършени проверки. Тази липса на проверки засяга поне по един проект във всяко от трите направления. Направените бележки по време на процеса на проверка не бяха систематично взети предвид. Когато документите за действие се одобряват или променят, свързаните с тях рискове не са известни и следователно не се ограничават непременно чрез конкретни дейности. След като дадено действие е било одобрено от оперативния комитет, то трябва да бъде изпълнено в съответствие с документа за действие. Ръководителят на ИДФЕС информира оперативния комитет само в случаите на значителни промени (напр. увеличение на бюджета с повече от 20 % или значителни промени в естеството и целите на действието). Промените на бюджета с под 20 % или във връзка с гаранциите за правата на човека обаче не се считат за значителни (вж. [каре 6](#)).

## Каре 6

### Пример за промени по време на изпълнението на проекта, които не са сметени за значителни

Един регионален проект в Мароко и Тунис, за който ЕСП провери дейностите от тунизийска страна, е имал за цел укрепване на капацитета на органите в областта на морското наблюдение и управлението на миграцията. В документа за действие на оперативния комитет на компонента „Северна Африка“ е бил предоставен списък с възможните модули и конкретни резултати от финансирането. Първоначалният договор на Комисията с изпълнителя на проекта от август 2018 г. е бил съсредоточен върху подкрепата за шест приоритетни области на морското наблюдение.

През 2020 г., въпреки закъсненията в изпълнението (15 % от компонента за Тунис са били отпуснати до септември 2020 г., но не са били изплатени в пълен размер), Комисията е решила да увеличи частта от бюджета за Тунис с 10 млн. евро. Допълнителните средства са поискани за система за наблюдение, покриваща цялата брегова линия. Впоследствие изпълнителят на проекта е разбрал, че за този компонент няма да бъде сключен договор и той няма да бъде завършен преди изтичането на срока на действие на ИДФЕС. Ето защо обявената през 2022 г. тръжна процедура е била отменена през 2023 г., а останалите средства (5 млн. евро) са били предоставени за закупуване на друго оборудване.

ЕСП установи, че първоначалният документ за действие за този проект е бил изменен, за да се вземат предвид бележките на държавите членки относно измерението за правата на човека. В изменения документ за действие са премахнати позоваванията на необходимостта от насърчаване на основан на правата подход към управлението на миграцията, по-специално: необходимостта от подпомагане на координацията между граничните агенции и националните органи по правата на човека и защитата на жертвите; увеличаване на капацитета на граничните органи за установяване и предотвратяване на потенциални нарушения на правата, например случаи на трафик на хора на гранично-пропускателните пунктове; и укрепване на каналите за насочване към помощ на жертвите на установените на границите нарушения на правата на човека. Вследствие на това тази информация не е била споделена с оперативния комитет.

**43** Разделите за риска в документите за действие обикновено са със стандартен формат и дължина независимо от различаващите се в значителна степен последици за правата на човека. Например няма съществена разлика между оценките на риска на действията за създаване на заетост и тези за сигурност. В документите за действие при три от 16-те проекта в извадката на ЕСП не беше категоризирано нивото на риска (ниско/средно/високо) и не беше направена връзка с мерките за ограничаването му.



**44** Въпреки че в пет от свързаните с извадката документи за дейност се разглежда най-малко един риск за правата на човека, това не важи за останалите документи. В три от тези пет документа се посочва рискът от създаване на напрежение между върнатите лица/бежанците и приемните общности. Този риск обаче е еднакво приложим и за другите проекти в извадката на ЕСП.

**45** Естествено рисковете са по-големи, когато действията се прилагат в изключително нестабилни райони и са свързани с дейности по управление на границите или такива в областта на сигурността. Пет от документите за действие в извадката на ЕСП включваха тази по-висока степен на риск. Два от тях обаче не включваха какъвто и да било потенциален риск за правата на човека, а в останалите три бяха посочени ограничен брой рискове. Освен това хоризонталните рискове, породени от осъществяването на множество дейности в една и съща държава, които са показани във втората колона на [фигура 11](#), не бяха част от анализа.

## Фигура 11 — Потенциални рискове за правата на човека, свързани с множество дейности по ИДФЕС в Либия

Намерения на ЕС	Предоставена подкрепа от ИДФЕС	Оценка на ЕСП на потенциалните рискове, които не са открити при изготвянето на документацията
<ul style="list-style-type: none"> <li>Засилване на морското наблюдение</li> <li>Намаляване на смъртните случаи в морето</li> </ul>	 <p><b>Оборудване, кораби и курсове за обучение</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Оборудването е могло да се използва от участници, различни от съответните бенефициенти</li> <li>Обучените служители може да не са ангажирани с принципа за ненанасяне на вреда</li> <li>Бенефициентите може да не приемат мониторинг от трета страна</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Подобряване на условията на живот в центровете за задържане със животоспасяващи интервенции и на положението с правата на човека за мигрантите</li> </ul>	 <p><b>Строителни работи/оборудване в пунктовете за дебаркиране (ПД)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Либийската брегова охрана (LCG)/обща администрация за брегова сигурност (GACS) може да изгуби контрола върху пунктовете за дебаркиране и достъпът на донорите до тях може да бъде ограничен</li> <li>Пунктовете за дебаркиране може да се използват от други „неофициални“ участници и не по предназначение</li> <li>Липсва контрол: ЕСП не успя да посети един от финансираните пунктове за дебаркиране поради смяна на собствеността</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Създаване на основни механизми за по-добро организиране на операции по търсене и спасяване, операции за наблюдение на границите и контрол</li> <li>Засилване на наблюдението на сухопътните граници</li> </ul>	 <p><b>Автомобили и автобуси</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Подкрепата от ИДФЕС може да е улеснила прехвърлянето на мигранти в ЦЗ, като е влошила пренаселеността</li> <li>Автомобилите/автобусите може да не се използват от съответните бенефициенти или за предвидените цели</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Подобряване на условията на живот в центровете за задържане със животоспасяващи интервенции и на положението с правата на човека за мигрантите</li> </ul>	 <p><b>Строителни работи/оборудване в центровете за задържане (ЦЗ)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Подпомогнатите ЦЗ може да не са редовно достъпни за участниците в областта на хуманитарната помощ / развитието</li> <li>ЦЗ, затворени от Отдела за борба с незаконната имиграция (DCIM), може да бъдат контролирани от други „неофициални“ участници, извършващи дейности за контрабанда на мигранти</li> <li>Оборудването може да не се използва за предвидените цели или да е било продадено</li> <li>Възможно е възлагането на подизпълнители да е донесло потенциални ползи на престъпни организации</li> </ul>

Източник: ЕСП.

**46** На равнището на изпълнението ЕСП установи, че при дейностите не е обърнато достатъчно внимание на рисковете за принципа за ненанасяне на вреда:

- девет документа за действие (за 10 от общо 16 проекта в извадката) не съдържат конкретни мерки за предотвратяване на рисковете за принципа за ненанасяне на вреда. По шест от 10-те проекта обаче са проведени дейности за утвърждаване на принципа (консултации с племенните вождове, картографиране на природните ресурси с местните общности, по-голяма насоченост към жени, отколкото към мъже, сходна подкрепа за местните хора и върнатите лица, обучение в областта на правата на човека и т.н.). По един проект рискът от напрежение между приемните общности и върнатите лица, ползващи се от икономическа подкрепа, е сведен до минимум чрез организиране на диалози в общността и дейности за реинтеграция.
- Пет документа за действие (за останалите шест проекта) съдържат мерки за преодоляване на рисковете за принципа за ненанасяне на вреда, които невинаги водят до конкретни дейности или показатели на равнището на проектите, за да се потвърди правилното им прилагане (вж. Примера в *каре 7*).

## Каре 7

### **Примери за предложени мерки за смекчаване на рисковете, за които ЕСП разполага с ограничени доказателства, че са били приложени по време на проекта**

В документа за действие за първия етап от един проект за управление на границите в Либия се посочва, че служители на правоприлагащите органи на Италия ще наблюдават правилното използване на морско и наземно оборудване и че ще се прилагат строги критерии за подбор и проверка на либийските служители, ползващи се от проекта. ЕСП не намери достатъчно доказателства, че тези мерки за ограничаване на рисковете са били приложени на някакъв етап от изпълнението на проекта от началото му през 2018 г.

В документа за действие за втория етап от проекта се посочва специално обучение в областта на препоръчителните принципи и насоки на Службата на Върховния комисар по правата на човека на ООН относно правата на човека на международните граници. Бенефициентите, с които ЕСП проведе събеседвания, посочиха, че им е било предоставено обучение в областта на правата на човека от други заинтересовани страни, но не и от изпълнителя на проекта.

Програмата за обучение на изпълнителя на проекта за периода 2022—2024 г. включва модули относно международното морско право и правото в областта на правата на човека, както и относно международните конвенции за търсене и спасяване. ЕСП обаче не откри официални данни за обхвата и съдържанието на тези курсове (напр. кратко съдържание на курса, презентации в Powerpoint, брой преподавани часове, присъствен списък), тъй като повечето от тях включваха практическо обучение, което да бъде осъществено в морето. На ЕСП беше изпратена една 30-минутна презентация за изготвянето на стандартни оперативни процедури за търсене и спасяване с правни последици за правата на човека. Тя е била организирана в Рим през март 2023 г. за шест високопоставени длъжностни лица от Либия. Обучението в областта на международните стандарти, включително правата на човека, във връзка с дейностите по управление на сухопътните граници е започнало едва през 2023 г.

**47** В общите условия на всички споразумения за финансиране е предвидено, че действието ще бъде преустановено, ако ЕС официално установи нарушение на правата на човека. Договорът за един проект включваше нова клауза, с която предоставянето на оборудване се обвързва със зачитането на принципа за ненанасяне на вреда и правата на човека. Клаузата е била добавена по време на изпълнението на проекта и не се е прилагала за предоставеното преди това оборудване. Друг проект съдържаше подобни, но не толкова строги ограничения относно употребата, но все пак в общите условия на договора се посочваше необходимостта от спазване на ограниченията на ЕС. Тази клауза обаче не е прилагана систематично за всички проекти, по-специално за тези, свързани със сигурността, управлението на границите или други чувствителни дейности.

**Мониторингът и докладването в областта на правата на човека не са били достатъчно надеждни въпреки пилотния проект за мониторинг от трета страна**

**48** ЕСП оцени дали Комисията:

- е определила надеждни партньори за извършването на допълнителен мониторинг на дейностите по ИДФЕС, насочени към правата на човека;
- е въвела процедури за регистриране и проверка на точността на твърденията за нарушения на правата на човека във връзка с проектите по ИДФЕС;
- е определила ясни насоки, които да се следват при разглеждането на запитвания относно чувствителни проекти;
- е определила ясни критерии за преустановяване на дейностите по ИДФЕС.

**Проверките на зачитането на принципа за ненанасяне на вреда са започнали през 2020 г., но не са били подкрепени с достатъчно доказателства в докладите на Комисията**

**49** Комисията счита, че изпълнителите на проекти (агенциите за развитие на държавите членки, агенциите на ООН или неправителствените организации) носят основната отговорност за гарантирането на зачитането на правата на човека и на принципа за ненанасяне на вреда по време на изпълнението. ЕСП установи, че партньорите по изпълнението са въвели процедурни насоки, но не получи доказателства за документирани проверки.

**50** Нестабилната среда, в която функционира ИДФЕС, създава предизвикателства за мониторинга на проектите. Комисията, изпълнителите на проекти и другите изпълнители са се сблъскали със сходни пречки на тези, пред които беше изправена ЕСП, например при получаването на достъп до централите за задържане и другите места, за които се изисква официално разрешение. В Сомалия и Либия Комисията е наела външни изпълнители, които да оценяват резултатите чрез мониторинг на изпълнението на конкретни проекти. Голяма част от участвалите в проучването ръководители на програми са имали възможност да извършват посещения на място на проектите, за които отговарят, но една четвърт от тях съобщиха, че това не е било възможно — главно поради ограничени ресурси (персонал, бюджет, превозни средства) и/или опасения във връзка със сигурността. ЕСП разгледа 58 доклада от посещения на проекти по ИДФЕС в петте посетени от нея държави и установи само един, който показва, че са извършени проверки на принципа за ненанасяне на вреда. В нито един от останалите 57 доклада не бяха предоставени доказателства за такива проверки или обяснение защо те не са необходими.

**51** От 2020 г. насам консултантите са включили в докладите за ОРМ проверки на правата на човека и на принципа за ненанасяне на вреда. Според тези проверки в 121 от 130 проекта (93 %) не е имало проблеми с правата на човека. Консултантите в областта на ОРМ са установили, че в девет проекта не са взети мерки за смекчаване на рисковете за принципа за ненанасяне на вреда.

**Въпреки че мониторингът на правата на човека в Либия е нещо ново, липсват доказателства за проведени последващи действия**

**52** През декември 2019 г. Комисията за първи път предприе стъпката да сключи договор с външно консултантско дружество в Либия, което да наблюдава:

- до каква степен проектите по ИДФЕС са насърчавали и защитавали човешките права на бенефициентите в съответствие с подхода, с който се е ангажирал ЕС; и
- как дейностите за обучение по линия на ИДФЕС са се отразили върху зачитането на правата на човека.

**53** Мониторингът от трета страна на правата на човека е сложен и чувствителен механизъм. ЕС за първи път използва този подход в Либия. Този механизъм обаче не е въведен в други държави, в които правата на човека може да са изложени на риск. Договорът в Либия не обхваща целия период на изпълнение на договорите по ИДФЕС. Въпреки че по ИДФЕС са започнали да се осъществяват проекти в Либия през 2016 г. и дейностите ще продължат до 2025 г., изпълнителят е изготвил 27 месечни доклада в периода от септември 2020 г. до декември 2022 г. След това е имало промеждутък от 9 месеца преди подписването на втори договор през септември 2023 г.

**54** Във всеки от месечните доклади за мониторинг се описват широк кръг от събития и потенциални рискове, които са констатирани в Либия през предходния месец. Обхватът на мониторинга зависи от контекста и не включва подробна проверка на въздействието върху правата на човека на всички конкретни резултати и дейности (напр. електрически генератори или курсове за обучение). Докладите предоставят на служителите на ИДФЕС полезна информация за сложната ситуация на място.

**55** Месечните доклади за мониторинг биха могли да бъдат полезен и нов източник на информация за служителите на Комисията — тя обаче не е въвела процедура за проследяване на съдържащата се в тези доклади информация. Служителите на Комисията без задълбочени познания за финансираните от ИДФЕС дейности в Либия, по-специално тяхното местонахождение, не могат да свържат откритите рискове с проектите по ИДФЕС и не могат да преценят дали финансираното от ЕС оборудване се използва по предназначение и в съответствие с принципа за ненанасяне на вреда.

**56** По време на своята одитна дейност ЕСП установи, че някои служители на Комисията — както в Брюксел, така и в делегацията — не са напълно запознати с подробностите или местонахождението на дейностите на ИДФЕС в Либия. Проучването на ЕСП сред ръководители на програми във всички компоненти показва, че някои от тях не са напълно информирани за местонахождението на крайните резултати и дейностите.

**57** Комисията и ЕСВД не са споделили месечните доклади за мониторинг с донорите и с изпълнителите на проекти по ИДФЕС. Изпълнителите на проекти обаче са получили копия от петте тематични доклада, съдържащи подробни данни за конкретните рискове за дейностите по ИДФЕС и препоръки. В тези доклади се посочва липсата на систематична и задълбочена оценка на чувствителността към конфликти. Комисията, изпълнителят и съответните изпълнители на проекти са приели план за действие, чието изпълнение се проследява в докладите за мониторинг по втория договор (вж. точка 54).

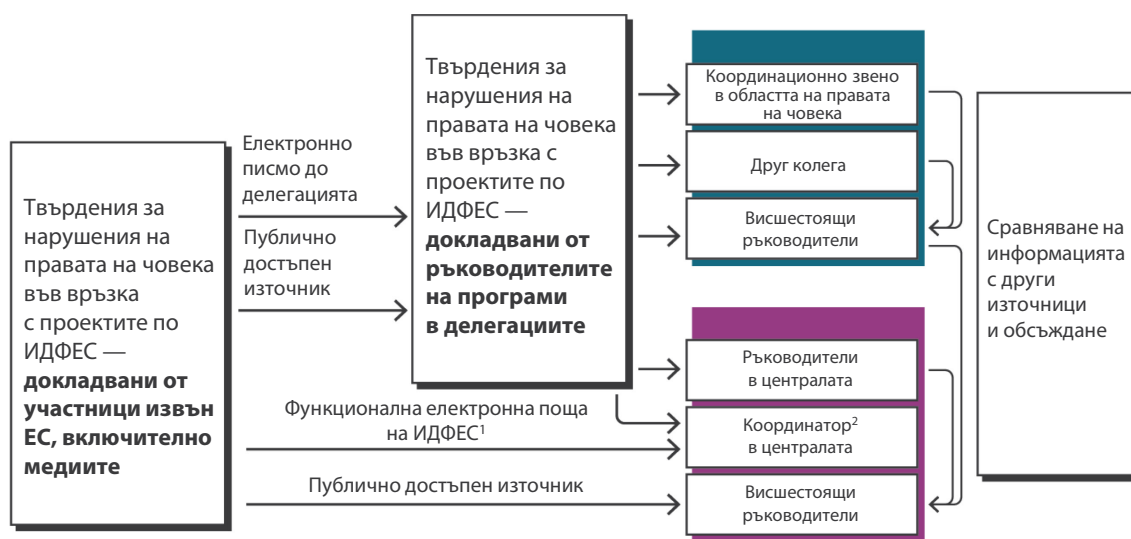
#### **Няма официални процедури за докладване и оценка на предполагаемите нарушения на правата на човека**

**58** Комисията счита, че договорните клаузи, които дават възможност дадена дейност да бъде преустановена в случай на решение на ЕС, представляват подходящи гаранции за ограничаване на рисковете за принципа за ненасягане на вреда и правата на човека. ЕСП обаче не откри ясни и документирани примери, нито практически насоки за това какви действия могат да доведат до решение на ЕС за спиране на дадена дейност. Комисията е посочила, че ще спре подкрепата, ако бъде установена пряка връзка между средствата от ЕС и дадено твърдение за нарушение на правата на човека, въз основа на конкретна оценка на необходимостта и пропорционалността, като се вземе предвид и националният контекст. Въпреки че съществуват твърдения за такива нарушения, Комисията не можа да предостави примери за официални оценки, направени за дейности на ИДФЕС. Комисията описа на ЕСП примери за ситуации, които биха довели до спирането на определени дейности в Либия. Въпреки че одиторите установиха ясни признаци за наличието на една от тези ситуации, Комисията до момента не е преустановила дейности на ИДФЕС в Либия с основание, че подкрепата трябва да продължи, за да се опазва човешкият живот и да се облекчават страданията на мигрантите.



**59** Десет ръководители на програми по ИДФЕС от участниците в поверителното проучване на ЕСП за трите компонента посочват, че са докладвали за нарушения на правата на човека пред други колеги. На равнището на централата обаче Комисията е регистрирала само едно твърдение. Комисията обясни на ЕСП, че твърденията могат да се съобщят на прекия ръководител на докладващото лице (ръководителя на сектор, ръководителя на отдела за сътрудничество, ръководителя на отдел „Финансови въпроси и договори“, ръководителя на делегацията) въз основа на принципа „необходимост да се знае“, за да се гарантира поверителността на докладваната информация. Няма официални процедури за писмено докладване, които да са общи и за трите компонента на ИДФЕС. Следователно твърденията могат да се докладват на различни лица чрез различни средства (вж. *фигура 12*). Почти три четвърти от респондентите посочиха, че не са получили насоки за това как да препращат твърдения за нарушения на правата на човека.

**Фигура 12 — Докладването и процедурирането с твърдения за нарушения на правата на човека в контекста на проектите по ИДФЕС е различно**



Няма специална функционална кутия за докладване на твърдения за нарушения на правата на човека  
Няма специален регистър

<sup>1</sup> INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

<sup>2</sup> Координира трите компонента.

Източник: ЕСП, въз основа на отговорите на проучването и дискусии с Комисията.

**60** Има риск твърденията да не бъдат напълно документирани и разгледани, особено в случай на текучество на персонала. Към момента на одита нито Комисията, нито ЕСВД разполагаха с общ поверителен регистър, който да гарантира, че твърденията се регистрират и управляват правилно. Вследствие на това ЕСП не може да потвърди, че по всички твърдения са предприети проверки.

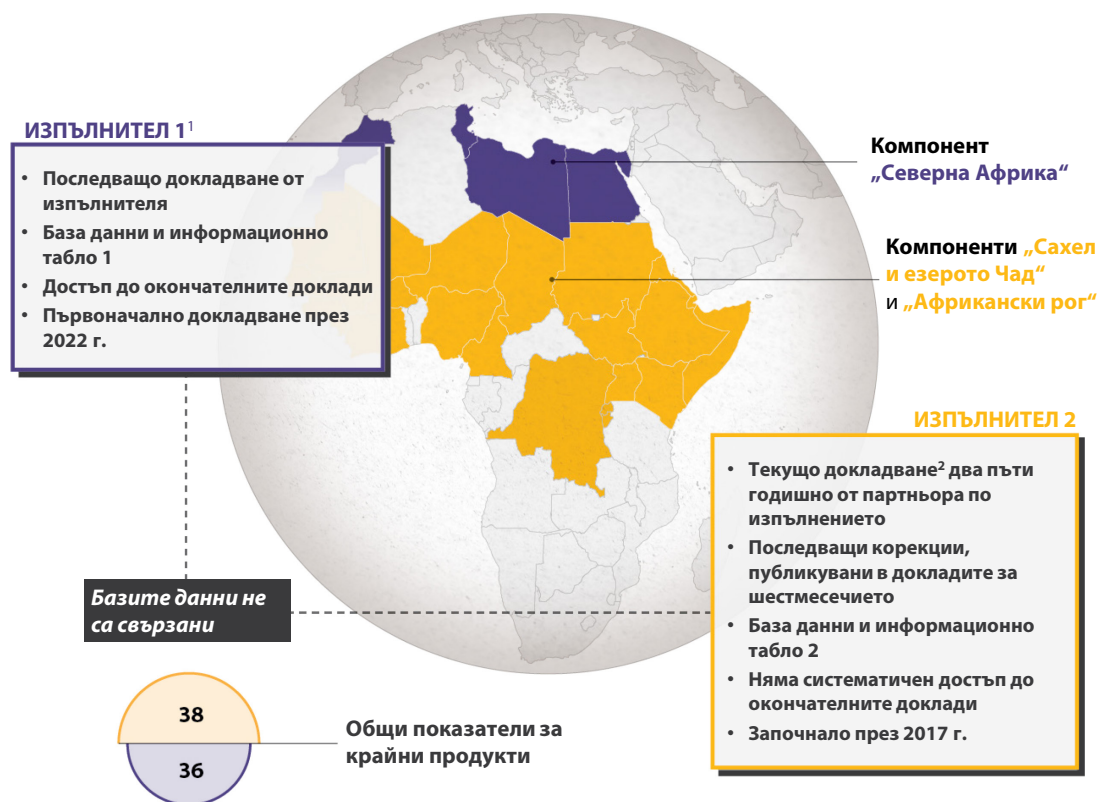
### **Елементите на системата за мониторинг и докладване не са точни и все още не показват кои подходи са били най-ефективни**

**Системата за мониторинг обобщава показателите за крайните продукти от всички проекти, но според одиторите те не са точни и завишават постиженията**

**61** ЕСП оцени дали резултатите от ИДФЕС са наблюдавани ефективно на равнището на проектите и на ИДФЕС. Мониторингът на равнище проекти се извършва от партньорите по изпълнението и оперативните ръководители на ИДФЕС в делегациите на ЕС, както и чрез ОРМ и мониторингови доклади от трети страни. В рамките на ИДФЕС е създадена нова отделна система за измерване на колективните постижения. През 2018 г. ЕСП препоръча на Комисията да подобри мониторинга на ИДФЕС. През 2017 г. от ИДФЕС вече бяха започнали да въвеждат нова система за мониторинг и обучение (MLS) за обобщаване на информацията от всички проекти по ИДФЕС съгласно 38 общи показателя за крайни продукти за компонентите „Сахел и езерото Чад“ и „Африкански рог“ и 36 за „Северна Африка“ (вж. примерите в [приложение IV](#)). Системата MLS е основният инструмент на ИДФЕС за мониторинг на общите показатели за крайни продукти и за споделяне на резултатите със заинтересованите страни. Данните за крайните продукти се представят в годишния доклад относно ИДФЕС, на заседанията на стратегическия съвет и на [уебсайта](#) на ИДФЕС, но те не са обект на независима външна проверка.

**62** От 2016 г. насам трима отделни външни изпълнители са събрали и обобщили данни и са извършили проучвания и анализи за MLS на стойност близо 18 млн. евро. Понастоящем единият управлява данните за компонентите „Африкански рог“ и „Сахел и езерото Чад“, а другият отговаря за „Северна Африка“ (вж. [фигура 13](#)).

Фигура 13 — Събиране на данни от изпълнителите като основа за докладването в MLS



<sup>1</sup> Данните за периода 2017—2021 г. първоначално са докладвани от друг изпълнител, но приложената от изпълнител 1 методология позволява да се докладва за кумулативните резултати от 2017 г. нататък.

<sup>2</sup> Текущото докладване не се основава непременно на наличните (официални) описателни доклади, а има за цел да отразява ситуацията на всяко тримесечие или шестмесечие, за разлика от последващото докладване, базирано на тези доклади.

**Забележка:** Показаните граници и названията, използвани на картата, не означават официално одобрение или признаване от страна на Организацията на обединените нации.

**Източник:** ЕСП, въз основа на данни от MLS.

**63** ЕСП използва извадката от 11 показателя, включени в *приложение IV*, за да провери дали докладването в MLS е било точно. Одиторите установиха грешки и неточности по отношение на всички проекти в извадката. Имаше повече несъответствия при докладването за „Сахел и езерото Чад“ и „Африкански рог“, отколкото за „Северна Африка“. Това се дължи отчасти на факта, че консултантът за компонента „Северна Африка“ е разчитал на информацията, докладвана от изпълнителите на проекти след валидиране от оперативните ръководители на Комисията, а също така е опитал да избегне двойното отчитане, като е приложил по-предпазлив подход. За другите компоненти данните са включвани в MLS на тримесечна база, преди ръководителите на Комисията да валидират докладите. Несъответствията се дължат на:

- методологични промени (системата MLS е създадена през 2017 г. след сключването на договорите за първите проекти);
- методологични слабости (вж. *каре 8*).

## Каре 8

### Пример за методологична слабост, довела до неточно докладване

В Етиопия е осъществен един проект за справяне с липсата на пунктове за миене на ръце като начин за забавяне на предаването на COVID-19. Изпълнителят на проекта е докладвал 100 станции за миене на ръце, но MLS е отчетла тези крайни продукти като 100 отделни единици, а не като една изградена и/или възстановена социална инфраструктура. ЕСП счита, че това оборудване е следвало да се докладва като „микроинфраструктури (тоалетни, кладенци, електричество)“ по показателя за „основни услуги“ и да се отчете като една единица.



© Изпълнители на проекти. Всички права запазени.

- завишаване на докладваните крайни продукти в 13 от 16 проекта (по-често срещано от заниженото докладване, например двойно отчитане на бенефициенти, инфраструктура или площ) (вж. [каре 9](#));
- липсата на подробна информация, която да се изпраца от изпълнителите на проекти, която ЕСП установи по време на проверките на място; и
- изпълнителите на MLS са изпитвали затруднения да получават точни и своевременни данни от партньорите по изпълнението.

## Каре 9

### Примери за завишаване и неточно представяне на броя на промишлените паркове и бизнес инфраструктурите

По четири проекта от извадката на ЕСП са докладвани общо 62 „изградени, разширени или подобрени промишлени паркове и/или бизнес инфраструктури“. ЕСП установи, че няма промишлени паркове, свързани с четирите проекта. Крайните продукти, които успя да провери ЕСП, бяха свързани с бизнес инфраструктура или оборудване. Одиторите не успяха да получат достатъчно информация, за да потвърдят наличието на 33 от 62 докладвани единици, или те бяха неправилно отчетени в MLS.

По един проект са докладвани 12 крайни продукта по този показател. ЕСП посети една от подпомогнатите структури и установи, че тя вече съществува от няколко години и е била построена от местните органи. Подкрепата от ИДФЕС е била предоставена само под формата на дребни елементи от ИТ оборудване: един лаптоп, принтер, комплект слушалки и ноутпад.

**64** В своя доклад от 2018 г. ЕСП препоръча документите за планиране на проектите, познати като логически рамки, да включват конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове (т.нар. SMART) цели (вж. [приложение I](#)). В своите отговори на доклада Комисията посочи, че и тя ще гарантира, че показателите отговарят на изискванията SMART. Оттогава насам логическите рамки бяха актуализирани. Използваните показатели за измерване на общите и специфичните цели обаче все още не са напълно конкретни, уместни, измерими или достижими (вж. [каре 10](#)). Измерването на напредъка се усложнява от факта, че почти половината показатели нямат ясни базови стойности, а една трета имат неясни целеви стойности или нямат такива. От 2020 г. изпълнителите, които извършват ориентиран към резултатите мониторинг на проектите по ИДФЕС, са установили проблеми в логическите рамки на повече от половината наблюдавани проекти.



## Каре 10

### Пример за показател, който не отговаря на изискванията SMART

По един проект е създаден показателят „Оценка на националните и международните експерти и дял на експертите, които наблюдават намаляване на незаконната миграция и ограничаване на произтичащата от нея уязвимост“ за измерване на напредъка към постигането на целта „ограничаване на уязвимостта, произтичаща от незаконната миграция, и борба с незаконната миграция“.

Показателят не е конкретен: той не само се основава на мнение, но и не посочва с кои експерти ще се проведат консултации и какви източници ще се използват за събирането на данни. С него не се определя базова стойност, а единствената целева стойност е изразена като „намаляване“.

### Все още няма достатъчно данни, които да показват колко устойчиво ИДФЕС преодолява първопричините за незаконната миграция и принудителните разселвания

**65** ЕСП провери дали докладването по ИДФЕС е точно и дава вярна представа за постиженията (ефикасност, ефективност, въздействие) и предизвикателствата. Одиторите също така провериха дали крайните продукти от посетените проекти са продължили да съществуват или да се използват след приключването на проектите и дали проектите са допринесли за положителни резултати и въздействия върху развитието.

### Докладваните постижения са положителни, но не идентифицират най-добрите подходи за намаляване на незаконната миграция и принудителните разселвания

**66** Докладите от ОРМ показват, че половината от всички крайни продукти по ИДФЕС са с очакваното качество. Към момента на одита по проектите в извадката на ЕСП беше докладвано, че са осъществени значителна част, но не всички от планираните дейности, оборудване или строителни работи (вж. [приложение II](#)). Пет от 16-те проекта обаче все още бяха в процес на изпълнение. По време на своите посещения на място ЕСП установи деклариране на завишени крайни продукти от изпълнителите на три проекта (вж. примера за изграждането на занаятчийско ателие, докладвано като завършено, на [снимка 3](#)).

### Снимка 3 — Недовършена сграда на занаятчийско ателие в края на договора



Източник: ЕСП.

**67** По ИДФЕС не са определени базови или целеви стойности за измерване на общите подобрения и постижения. Освен това не е възможно данните за крайните резултати за портфейла на ИДФЕС да се обобщят по същия начин като данните за крайните продукти, най-вече защото преди програмирането не са били разработени общи показатели за крайни резултати по ИДФЕС<sup>18</sup>. Докладите за мониторинг на ИДФЕС обаче включват специфични за проектите анализи за компонентите „Сахел и езерото Чад“ и „Северна Африка“. За „Северна Африка“ са обобщени ограничен брой показатели за сходни проекти, насочени към ползите от подкрепата от ИДФЕС за доходите на домакинствата, продоволствената сигурност, храненето и здравето, намаляването на незаконната миграция и управлението на миграцията.

---

<sup>18</sup> Система на ИДФЕС за мониторинг и обучение за компонента „Африкански рог“, декември 2023, стр. 14.



**68** Голям брой по-проблематични проекти по ИДФЕС (220 към момента на одита) са били наблюдавани чрез доклади от ОРМ — в две трети от които се стига до заключението, че планираните резултати са изложени на риск. Дори след седем години и въпреки извлечените поуки и средносрочния преглед Комисията все още не е в състояние да установи и да докладва за най-ефикасните и ефективни подходи за намаляване на незаконната миграция и принудителните разселвания в Африка.

**69** ЕСП установи, че един от проектите в нейната извадка е постигнал своите общи и специфични цели, а 11 са ги постигнали отчасти (вж. [приложение II](#)). Пропуските в данните и липсата на SMART показатели обаче затрудняват точното измерване на резултатите и въздействията (вж. примера в [каре 10](#)). По останалите четири проекта все още се осъществяват дейности.

**Докладваните резултати са засегнати от проблеми, свързани с устойчивостта и завишаването**

**70** В Мавритания ЕСП одитира един проект за сигурност, свързан с обучение и оборудване на мобилни сили за сигурност, най-вече в по-отдалечените райони, с цел да се подобри обществената сигурност и да се допринесе за стабилността на страната. Силите за сигурност са евакуирали хора и имущество в случай на наводнения и са залавяли трафик на оръжия, наркотици, гориво и незаконни мигранти. Те също така са помагали за задържането на осъдени терористи, избягали от затвора. Проектът е бил успешен, но не по отношение на транснационалните цели (липсвала е регионална координация с други държави).

**71** По три от включените в извадката на ЕСП проекти се подпомагаше управлението на границите и по-специално граничният контрол, но за нито един от тях нямаше показател за резултатите, с който да се измери броят на спасените/задържаните лица или въздействието върху миграционните потоци. Като цяло няма достатъчно данни, които да показват въздействието на подкрепата по ИДФЕС, по-специално върху намаляването на броя на мигрантите, използващи маршрута през Централното Средиземноморие (вж. един пример от трите проекта в [каре 11](#)).

## Каре 11

**Въпреки извършените подобрения все още няма достатъчно данни да се направи ясна връзка между подкрепата от ИДФЕС и капацитета на либийските органи в областта на управлението на границите и миграцията**

От 2018 г. насам либийската обща администрация за брегова сигурност е получила обучение и оборудване, по-специално ремонтирани кораби, но нейната роля в операциите по търсене и спасяване е много по-ограничена от тази на либийската брегова охрана (LCG). Основното действащо лице по море в Либия е LCG, която е получила първия си финансиран от ИДФЕС кораб през юни 2023 г.

С изключение на периода 2019—2020 г., докладваният брой мигранти, върнати обратно в Либия, все още е по-висок отколкото през 2016 г. Съотношението на връщанията в Либия спрямо заминаванията е започнало да намалява през 2019 г. — въпреки факта, че на практика броят на хората, достигащи до Европа по маршрута през Централното Средиземноморие, е нараствал постоянно след 2019 г. В същото време броят на мигрантите, заминаващи от Либия и броят на пристигащите в Италия, продължават да бъдат много по-ниски отколкото през 2016 г.

И накрая, Либия няма национален координационен център за търсене и спасяване, а нейният център за координация на морските спасителни дейности все още не функционира, въпреки че през декември 2021 г. е доставено финансирано от ИДФЕС оборудване (вж. [снимка 4](#)).

**Снимка 4 — Залючени и неизползвани контейнери, предназначени за бъдещия център за координация на морските спасителни дейности в Триполи**



*Източник: ЕСП.*

В изготвените за Комисията доклади за мониторинг на правата на човека (вж. точка 54) е констатирано, че либийските брегови органи невинаги реагират на извънредни ситуации по море, както и че не информират систематично хуманитарните организации, които могат да предоставят помощ при слизане на брега. В докладите също така се обръща внимание на провеждането на операции по търсене и спасяване по море по начин, който потенциално нарушава международното право.

**72** Извадката на ЕСП включва пет проекта, предназначени да предоставят закрила на бежанци и мигранти. По два проекта в Етиопия и един в Гамбия са подпомагани дейности за подобряване на реинтеграцията на връщащите се мигранти и укрепване на националните структури. Въпреки ценната логистична и материална подкрепа националният координационен орган на Гамбия в областта на миграцията рядко е заседавал, но е разработил план за действие за 2023/2024 г., а мрежата от информационни центрове в областта на миграцията е престанала да действа, когато финансирането е спряло. По проектите в Етиопия и Гамбия е имало планове за референтна система, така че информацията за мигрантите да може да се споделя с други партньори за допълнителна помощ. ЕСП установи, че онлайн платформата не е използвана систематично от всички донори в Гамбия, а при справките се е разчитало на *ad hoc* обмен (по електронна поща или телефон), което е породило риск от дублиране на подкрепата (вж. [каре 12](#)). Онлайн платформата изобщо не функционираше в Етиопия.

## Каре 12

### Пример за многократна подкрепа от ИДФЕС без резултати

През 2018 г. един бенефициент в Гамбия е получил обучение и безвъзмездна финансова помощ за създаване на предприятие в сектора на птицевъдството като част от подкрепата за реинтеграция от проект по ИДФЕС. Той е получил пилета, фураж, лекарства и оборудване.

През 2022 г. бенефициентът е получил същата подкрепа както през 2018 г., въпреки че устно е потвърдил, че няма предишна дейност.

До 2023 г., когато го посети ЕСП, той беше продал всичките си животни, а вторият финансиран от ЕС проект също вече не функционираше.

**73** По един проект в Либия се предоставя многосекторна помощ на мигранти и бежанци в различни места. Хуманитарните организации обаче имат много ограничен достъп до тези места, което ограничава подкрепата, която биха могли да предоставят на нуждаещите се хора. Някои от върнатите лица, с които ЕСП проведе събеседвания, бяха получили нехранителни стоки (четка за зъби, паста за зъби, сапун), които не можеха да използват, тъй като нямаха достъп до вода, но изразиха задоволство от други вещи като дрехи и одеяла. Във финансираните от ИДФЕС доклади за мониторинг на правата на човека се обръща внимание на незаконното присвояване на материална помощ. Либийският орган, управляващ официалните центрове за задържане, е затворил няколко от тях и не можа да посочи на ЕСП кой отговаря за сградите, ползващи се от подкрепата от ИДФЕС. ЕСП не успя да посети нито един от финансираните от ИДФЕС центрове за задържане, тъй като либийските органи не ѝ предоставиха достъп. Съгласно докладите за мониторинг на правата на човека условията на живот в централите за задържане малко са се подобрили след извършването на строителни дейности, но не и отношението към задържаните лица.

**74** Десет от проектите в извадката включваха дейности за създаване на възможности за заетост и икономически възможности. Докладите по проектите показват увеличаване на доходите на бенефициентите на подкрепата. ЕСП се срещна с бенефициенти по всичките 10 проекта и като цяло те бяха доволни от получената подкрепа, въпреки че някои се оплакаха, че тя не отговаря напълно на техните нужди.

**75** По осем от тези 10 проекта са докладвани общо 14 028 създадени работни места. Съпътстващата документация в извадката на ЕСП обаче показва, че тези данни са значително завишени. Извършените от ЕСП проверки на място показаха, че много дейности — а оттам и заявените работни места — не са били устойчиви (вж. [каре 13](#)). Трудно е да се отговори на дългосрочните нужди през периода на осъществяване на даден проект. Бенефициентите не са получили достатъчно подкрепа и насоки или професионални напътствия за изготвянето на надежден бизнес план, извършването на анализ на пазара или за усвояване на основите на счетоводството. В един документ за действие в извадката на ЕСП се посочва, че обучението и подкрепата за дребномащабни дейности за осигуряване на поминъка невинаги са били успешни по отношение на последващата заетост или по-голямата самостоятелност, но този риск не е открит в другите проекти, по които са осъществявани сходни дейности.

## Каре 13

### Примери за неустойчиви постижения

#### Създадените по един проект в Етиопия работни места не са устойчиви

С един проект за предотвратяване на незаконната миграция чрез повишаване на заетостта равнището на безработица в пет засегнати от миграция района в Етиопия е намалено едва с 0,32 %, като са постигнати само 3,61 % от зададената целева стойност. През 2021 г. приблизително 3 335 от 5 422 работни места все още са съществували след тримесечна заетост. През 2023 г. обаче към момента на одита нямаше налични данни за проследяване на създадените работни места. Ето защо не е ясно доколко устойчиви са били работните места и до каква степен проектът е спомогнал за разубеждаване на върнатите лица отново да опитат да заминат.

#### Кланица и кокошарник с преустановена дейност поради икономическа нерентабилност

По един проект в компонента „Сахел и езерото Чад“ през 2021 г. е финансирано образцово стопанство за обработване на птиче месо, включващо кокошарник със захранване от слънчева енергия за 1 000 птици, оборудвана с контейнери кланица, офис за ръководството, складови помещения, обществени тоалетни и генератор с мощност 60 kVA. По него са финансирани и помещенията на младежката асоциация, ръководеща стопанството.

Към момента на посещението на ЕСП бенефициентът обясни, че стопанската дейност на предприятието не е икономически рентабилна. Помещенията бяха празни (вж. [снимка 5](#)), а асоциацията се беше свързала с инвеститори извън ЕС, които да поемат наема.

### Снимка 5 — Неизползвана кланица



Източник: ЕСП.

**76** Подкрепата за селски/кредитни сдружения и дейности, генериращи доходи, може да се отчита като създадени работни места. Според методологията обаче данните не следва да се докладват като работни места, докато резултатите не бъдат проверени след шест месеца. Тъй като успеваемостта не се измерва, не е възможно да се установи със сигурност колко нови работни места са създадени. Съгласно методологията косвено създадените работни места (непреки и „стимулирани“) по принцип следва да се изключват. По два от 16-те проекта в извадката на ЕСП обаче също бяха докладвани непреки или стимулирани работни места.

**77** ЕСП провери 57 бенефициенти, получили икономическа подкрепа, която да им помогне да започнат или разширят стопанската си дейност. Въпреки че три от дейностите още не бяха завършени, 42 предприятия все още съществуваха изцяло или частично към момента на одита, при все че устойчивостта беше риск за 21 от тях. По два проекта, осъществени в Етиопия, на бенефициентите беше предоставена безвъзмездна финансова помощ, при условие че те си поделят финансовия риск. ЕСП посети един такъв бенефициент, получил безвъзмездна помощ в малък размер, който беше участвал с 40 % от общите инвестиции и все още ръководеше предприятието (вж. [снимка 6](#)).



Снимка 6 — Магазин в бежанския лагер Kebribeyah



Източник: ЕСП.

**78** По един проект в Тунис успешно са създадени стартиращи предприятия, тъй като са предоставени задълбочени професионални напътствия чрез безвъзмездна финансова помощ в размер на 27 000 евро на стартиращо предприятие и е зачетен личният избор на бенефициентите. Той е бил насочен и към много по-малко бенефициенти, като предоставената подкрепа не е била толкова разпръсната в сравнение с другите проекти.



**79** Средата, в която функционира ИДФЕС, е нестабилна и променлива и застрашава устойчивостта на подкрепата. Като цяло ЕСП установи, че 33 от разгледаните 115 инвестиции (предприятия, конструкции и оборудване) вече не функционираха към момента на нейното посещение, а при други 66 имаше риск да станат неустойчиви. Повече от половината от респондентите в проучването на ЕСП считаха, че е поставен достатъчен акцент върху дългосрочните резултати и устойчивостта на проектите на ИДФЕС. Повече от 60 % обаче изразиха съгласие, че националните органи не са проследявали систематично изпълнението и не са поемали контрола върху дейностите по проектите. В процеса на извличане на поуки от 2021 г. също така е докладвано за липса на стратегии за излизане, което е породило опасения относно устойчивостта на резултатите от ИДФЕС<sup>19</sup>.

**80** Според агенциите за развитие на държавите членки и служителите на делегациите на ЕС, ИДФЕС е помогнал на държавите — членки на ЕС, да участват в диалог в областта на миграцията с държавите партньори. По-специално той е отворил вратите за заинтересовани страни извън областта на развитието, като например министерствата на вътрешните работи и силите за отбрана или сигурност. Една от целите на ИДФЕС е била да допринесе за диалога в областта на миграцията, по-специално в Гамбия и Етиопия. Към момента на одита диалогът в областта на миграцията продължаваше и беше подновен в Етиопия след края на конфликта в Тигрей.

---

<sup>19</sup> ALTAI, [Извличане на поуки от ИДФЕС](#), етап 2, 2021 г., стр. 25 и 28.

## Заклучения и препоръки

**81** За осемте години откакто функционира, по Извънредния доверителен фонд на Европейския съюз за Африка (ИДФЕС) е разработен нов подход за събиране на информацията относно първопричините за нестабилността, незаконната миграция и разселванията, идентифициране на рисковете за правата на човека в нестабилна среда и докладване на кумулативните постижения по неговите действия. По проектите на ИДФЕС е докладвано, че са изпълнени много от планираните конкретни резултати, а целите им отчасти са били постигнати. Въпреки това финансовата подкрепа от ИДФЕС все още не е насочена в достатъчна степен към договорените приоритети. Освен това съществуват предизвикателства във връзка с докладването, гарантирането на устойчивостта на резултатите и осигуряването на гаранции за правата на човека.

**82** ИДФЕС е допринесъл за това миграцията да продължи да заема важно място в политическия дневен ред. В предишния си одит на ИДФЕС ЕСП заключи, че въпреки че това е гъвкав инструмент, неговото планиране би следвало да бъде по-целенасочено. Ето защо ЕСП препоръча, наред с другото, да се използват доклади, основани на изследвания и факти, за да се засили фокусът върху общите цели и приоритети на ИДФЕС. На стратегическо равнище обаче не се е променило много и подкрепата е останала недостатъчно целенасочена. През 2018 г. управителният съвет е одобрил по-конкретни приоритети, но те не са оказали голямо въздействие върху стратегическия избор или действията, които да бъдат финансирани (вж. точки [23—26](#) и [80](#)).

**83** Всички разгледани от ЕСП проекти отговаряха на нуждите, но не на най-неотложните от тях. Разпределянето на средствата не се е основавало на специфични за миграцията показатели. Въпреки че решенията по ИДФЕС е можело да се вземат бързо, той е продължил да подпомага широк кръг от сектори и действия, а сключването на договори е отнемало по-дълго време (вж. точки [27—28](#)).

**84** В сравнение с предишната помощ за развитие целта на ИДФЕС е била да насочи подкрепата към информация, основана на доказателства. По ИДФЕС е финансирано публикуването на над сто основани на научни изследвания доклади, които да спомогнат за идентифициране на нуждите. По-голямата част от тези доклади обаче са били предоставени едва когато финансирането от ИДФЕС е било почти напълно разпределено. Въпреки това те са били полезни за разработването на планове за действие по Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа за програмния период 2021—2027 г. и са предоставили на Комисията ценна информация за причините и динамиката на конфликтите, незаконната миграция и разселването в Африка (вж. точки [29—37](#)).

### **Препоръка 1 — Използване в по-голяма степен на основаното на данни насочване към географски райони и бенефициенти**

---

За да приоритизира и да насочи бъдещата си подкрепа към предотвратяване и управление на незаконната миграция, Комисията следва да избере най-подходящите географски райони и нужди, като използва специфични за миграцията данни и информация, основана на научни изследвания.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.**

**85** Позоваванията на извлечените поуки в документите за действие са били кратки и общи и не са откроявали предишните предизвикателства, потенциалните затруднения и най-добрите практики. ЕСП се натъкна на дейности по проекти, които не отговаряха на неотложните нужди в контекста на миграцията, а други вече не бяха устойчиви. От ИДФЕС са поръчани два доклада за извлечените поуки, но те са били предоставени непосредствено преди да завърши сключването на договори за операции по ИДФЕС (вж. точки [34—39](#)).

## **Препоръка 2 — Включване на документите за Извънредния доверителен фонд на Европейския съюз за Африка в централен регистър, който да предоставя информация за бъдещите действия и да разшири извлечените поуки във връзка с документите за действие**

---

С оглед на бъдещите си действия за развитие, включително чрез Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа, Комисията следва да включи извлечените поуки от проектите по ИДФЕС в централен регистър и да разшири раздела за извлечените поуки в документите за действие, като посочи разгледаните документи и изброи потенциалните опасности и най-добрите практики, установени при сходни дейности в съответната държава и на други места.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.**

**86** Проектите по ИДФЕС се осъществяват в трудна среда, в която помощта може да бъде отклонена за непредвидени цели. В този контекст предварителните проверки на потенциалното въздействие на даден проект върху правата на човека не са достатъчно изчерпателни. Когато даден документ за действие включва мерки за ограничаване на риска, те не водят непременно до конкретни дейности или показатели на равнището на проектите, за да се потвърди правилното им прилагане (вж. точки [42—46](#)).

**87** Нестабилната среда, в която функционира ИДФЕС, създава предизвикателства за мониторинга на проектите. Предвид повишените рискове в Либия, Комисията е избрала мониторинг от трета страна, за да засили своя надзор върху въздействието на дейностите по ИДФЕС върху правата на човека в тази държава. Такъв вид мониторинг се използва за пръв път. Тази практика е полезен източник на информация за рисковете за правата на човека в Либия, но липсват доказателства за предприети последващи действия във връзка с тях (вж. точки [52—57](#)).

**88** Комисията счита, че договорните клаузи, които дават възможност дадена дейност да бъде преустановена в случай на съдебно решение или решение на ЕС, представляват подходящи гаранции за ограничаване на рисковете за принципа за ненанасяне на вреда и правата на човека. Комисията не разполага с официални процедури за докладване, регистриране и проверка на твърденията за нарушения на правата на човека във връзка с финансираните от ЕС проекти. Независимо от източника на твърденията за нарушения на правата на човека или на принципа за ненанасяне на вреда, няма система, която да показва, че този вид информация е била правилно проверена и взета предвид при вземането на решение дали подкрепата от ЕС да бъде продължена или преустановена. (вж. точки **58—60**).

### **Препоръка 3 — Подобряване на процеса на идентифициране на рисковете за правата на човека и предприемане на коригиращи действия**

---

За да се зачита в по-голяма степен принципът за ненанасяне на вреда, при вземането на решения за всяко бъдещо действие за развитие Комисията следва:

- а) систематично да оценява конкретното ниво на риск за правата на човека на етапа на проектиране и формулиране и да превръща предложените мерки за ограничаването му в конкретни дейности или показатели за крайни продукти, когато даден проект поражда значителни рискове за правата на човека;
- б) да изготвя и разпространява ясни вътрешни процедури за докладване и проверка на твърдения за нарушения на правата на човека в контекста на финансираните от ЕС проекти;
- в) да анализира информацията, свързана с рисковете за правата на човека, независимо дали е получена чрез мониторинг от трета страна или чрез други средства, като например твърдения; да определи отговорния субект за извършването на такива анализи; да поддържа регистър на всички предприети в отговор действия и мотивите за решението за продължаване или спиране на подкрепата от ЕС.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.**

**89** Въпреки че изпълнителите на проекти в извадката на ЕСП докладваха, че са осъществили повечето, макар и не всички, планирани крайни продукти и са постигнали много от своите цели, тяхната устойчивост често беше под въпрос. ИДФЕС обаче е улеснил диалога по въпросите на миграцията. Всички вноски по ИДФЕС са докладвани на ОИСР като официална помощ за развитие (ОПР). ЕСП установи, че някои дейности не би следвало да се категоризират по този начин (вж. точки [40](#) и [66—80](#)).

**90** В допълнение към мониторинга на равнището на проектите Комисията е създала система за измерване на колективните постижения на техните действия чрез обобщаване на резултатите от всички проекти по ИДФЕС. Системата съдържа почти 40 показателя за крайни продукти, но в нея не се вземат предвид устойчивостта на тези продукти и докладите относно това дали проектите са спомогнали за преодоляване на първопричините за нестабилността, незаконната миграция и разселванията. Докладваните крайни продукти за проектите в извадката на ЕСП не бяха съвсем точни и често бяха завишени отчасти поради методологични слабости и липса на подробна информация, споделена от изпълнителите на проекти (вж. точки [61—64](#)).

## Препоръка 4 — Подобряване на точността на докладваните постижения

---

За да подобри точността на докладването на постиженията, Комисията следва:

- а) да проучи начините да се следи за това изпълнителите на проекти да споделят по-подробна информация за основните данни, използвани за докладване относно показателите, включително списъци с оборудването, информация за крайните получатели на средствата, местонахождението и размера на подкрепата за бъдещи действия в областта на развитието;
- б) при всички бъдещи действия в областта на развитието да включи проверки на точността и устойчивостта на докладваните резултати, получени въз основа на агрегираните показатели на ИССРМС, използвани при ориентирания към резултатите мониторинг или оценките на проектите по този инструмент;
- в) да определи проектите на ИДФЕС, за които съществува риск да са били неправилно оценени като напълно допустими за официална помощ за развитие, и при необходимост да коригира докладването относно тази помощ пред ОИСР.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.**

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina Jakobsen — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 9 юли 2024 г.




*За Европейската сметна палата*

Tony Murphy  
*Председател*







## Приложения

### Приложение I — Проследяване на изпълнението на препоръките на ЕСП от Специален доклад 32/2018

Степен на изпълнение:  изцяло;  в значителна степен;  в известна степен;  не е изпълнена.

Препоръка на Европейската сметна палата (ЕСП)	Приемане на препоръката от Комисията	Степен на изпълнение
<p><b>Препоръка 1</b></p> <p>Комисията следва да предложи на управителния съвет на доверителния фонд преразгледан вариант на настоящите цели и приоритети на ИДФЕС за Африка, за да ги направи по-конкретни и достижими. Тя следва да вземе под внимание конкретните затруднения, пред които са изправени трите компонента, и доколкото това е възможно, да включи също цели и базови стойности. В своята работа Комисията следва да използва най-вече:</p>		
а) резултатите от Механизмите за изследвания и данни;	приета	
б) капацитета на всички донори;	приета	не е изпълнена
в) механизма за извличане на поуки за доверителния фонд като цяло.	приета	
<p><b>Препоръка 2</b></p> <p>Комисията следва:</p>		
а) да установи ясни общи критерии, които да се прилагат в рамките на всички компоненти, и да документира оценките на проектите предложения спрямо тези критерии	отхвърлена	



Препоръка на Европейската сметна палата (ЕСП)	Приемане на препоръката от Комисията	Степен на изпълнение
б) да предостави на оперативните комитети списък на получените предложения, които не са били разработени в пълен фиш за дейността, включително причините за отхвърлянето им, от ръководителя на доверителния фонд	отхвърлена	
в) да ги информира за всички съществени промени във вече одобрените проекти (напр. промени в целите, бюджета и продължителността)	приета	
г) да създаде специален раздел във фиша за дейността, който да показва сравнителното предимство на подпомагането на проекта чрез ИДФЕС за Африка, а не чрез други форми на подкрепа от ЕС	приета	
<p><b>Препоръка 3</b></p> <p>Комисията следва да установи всички ускорени процедури, които могат да бъдат приложени към ИДФЕС за Африка, и да засили използването им след консултация с потенциалните партньори по изпълнението, в случаите, когато това е необходимо.</p>	приета	
<p><b>Препоръка 4</b></p> <p>Комисията следва:</p>		
а) да направи общата система за мониторинг напълно функционираща;	приета	
б) да включи в логическите рамки на проектите SMART цели и да повиши качеството на показателите, като установи количествено определени базови и целеви стойности.	приета	

## Приложение II — Извадка на ЕСП и оценка на проектите

№	Наименование на договора	Компонент на ИДФЕС	Държава	Одитирана държава	Сума, за която са поети задължения	Изплатена сума към 12.2023 г.	Постигане на крайните продукти според ЕСП	Постигане на крайните резултати според ЕСП	Устойчивост на дейностите в извадката
1	Програма за по-добро управление на миграцията	„Африкански рог“	Етиопия, Кения, Судан, Сомалия	Етиопия	40 000 000	40 000 000			
2	Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)	„Африкански рог“	Етиопия, Кения	Етиопия	12 000 000	11 807 731			
3	Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19	„Африкански рог“	Етиопия	Етиопия	15 000 000	13 500 000			
4	Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)	„Африкански рог“	Етиопия	Етиопия	19 844 494	19 844 494			

№	Наименование на договора	Компонент на ИДФЕС	Държава	Одитирана държава	Сума, за която са поети задължения	Изплатена сума към 12.2023 г.	Постигане на крайните продукти според ЕСП	Постигане на крайните резултати според ЕСП	Устойчивост на дейностите в извадката
5	Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area	„Африкански рог“	Етиопия	Етиопия	10 000 000	9 000 000			
6	Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite	„Сахел и езерото Чад“	Мавритания	Мавритания	2 905 772	2 905 772			
7	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)	„Сахел и езерото Чад“	Нигер, Мавритания, Буркина Фасо, Мали, Чад, Сенегал	Мавритания	17 986 073	17 383 993			

№	Наименование на договора	Компонент на ИДФЕС	Държава	Одитирана държава	Сума, за която са поети задължения	Изплатена сума към 12.2023 г.	Постигане на крайните продукти според ЕСП	Постигане на крайните резултати според ЕСП	Устойчивост на дейностите в извадката
8	Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali	„Сахел и езерото Чад“	Мавритания	Мавритания	4 900 000	4 900 000			
9	Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia	„Сахел и езерото Чад“	Гамбия	Гамбия	3 900 000	3 900 000			
10	Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion	„Сахел и езерото Чад“	Гамбия	Гамбия	5 000 000	4 990 299			

№	Наименование на договора	Компонент на ИДФЕС	Държава	Одитирана държава	Сума, за която са поети задължения	Изплатена сума към 12.2023 г.	Постигане на крайните продукти според ЕСП	Постигане на крайните резултати според ЕСП	Устойчивост на дейностите в извадката
11	Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)	„Сахел и езерото Чад“	Гамбия	Гамбия	7 000 000	7 000 000			
12	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase I)	„Северна Африка“	Либия	Либия	42 223 927	27 279 629			
	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)	„Северна Африка“	Либия	Либия	16 800 000	15 632 088			
13	Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities	„Северна Африка“	Либия	Либия	70 800 000	70 603 804			
14	Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery	„Северна Африка“	Либия	Либия	18 000 000	17 083 270			Посетен е само 1 краен продукт
15	Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)	„Северна Африка“	Тунис	Тунис	65 000 000	60 395 998			Не са посетени

№	Наименование на договора	Компонент на ИДФЕС	Държава	Одитирана държава	Сума, за която са поети задължения	Изплатена сума към 12.2023 г.	Постигане на крайните продукти според ЕСП	Постигане на крайните резултати според ЕСП	Устойчивост на дейностите в извадката
16	Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora	„Северна Африка“	Тунис	Тунис	4 000 000	4 000 000			

Легенда	Крайни продукти и резултати	Устойчивост
Постигнати	Повече от 75 % от планираните цели са постигнати	Повечето дейности в извадката са били устойчиви към момента на посещенияето и вероятно ще останат такива
Частично постигнати	Повече от 50 % от планираните цели са постигнати	Повечето дейности в извадката са били устойчиви към момента на посещенияето, но са изложени на риск
Незадоволително ниво	По-малко от 50 % от планираните цели са постигнати	Повечето дейности в извадката не са били устойчиви към момента на посещенияето
Все още не е възможно да се направи заключение	Проектът не е приключен	Не е възможно да се направи заключение, тъй като не е посетен

### Приложение III — Извадка за проследяването на изпълнението на препоръка 2 от Специален доклад 32/2018

T05-EUTF-SAH-GM-04: Digitalising The Gambia – Technical assistance to strengthen the ICT sector
T05-EUTF-SAH-MR-09 - Partenariat Opérationnel Conjoint pour la Mauritanie
T05-EUTF-SAH-REG-25 Radio Jeunesse Sahel
T05-EUTF-SAH-REG-26 Contribution au financement du Secrétariat de la Coalition pour le Sahel
T05-EUTF-NOA-LY-11 Managing mixed migration flows: protection, health assistance, resilience and community engagement
T05-EUTF-NOA-TN-03 Action pour la protection des personnes migrantes en situation de vulnérabilité
T05-EUTF-NOA-REG-16 Fast track emergency response to COVID-19 in NoA countries for the most vulnerable populations
T05-EUTF-NOA-REG-14: Durable solutions for Refugee Unaccompanied and Separated Children (Libya and Egypt) and Family Reunification
T05-EUTF-HOA-ET-77 - Stability and basic services Gambella
T05-EUTF-HOA-REG-81 - Enhancing protection, lifesaving assistance and sustainable solutions for evacuees from Libya through the Emergency Transit Mechanism (ETM) in Rwanda
T05-EUTF-HOA-REG-67 - CRRF Urban Development and Mobility

## Приложение IV — Извадка от показатели за крайни продукти по MLS

Показатели за ИДФЕС
1.1 Брой преки работни места, създадени или подкрепени чрез финансирани от ИДФЕС проекти
1.2 Брой създадени или подкрепени микро-, малки и средни предприятия (ММСП)
1.3 Брой хора, получили помощ за развиване на дейности, генериращи приходи (ДГП)
1.5 Брой изградени, разширени или подобрени промишлени паркове и/или бизнес инфраструктури
2.1а Брой изградени и/или възстановени социални инфраструктури
2.6 Хектари селскостопански и пасищни екосистеми, в които с подпомагане от ЕС са въведени практики за устойчиво управление
4.1 Брой подкрепени инфраструктури за укрепване на управлението
4.1а Брой оборудване, предоставено за укрепване на управлението
4.2 Брой служители от правителствените институции, силите за вътрешна сигурност и съответните недържавни участници, обучени в областта на управлението, предотвратяването на конфликти и правата на човека
4.6 Брой разработени и/или пряко подкрепени стратегии, закони, политики и планове (на национално равнище)
6.1 Брой предоставени и/или разпределени консумативи във връзка с пандемията от COVID-19



## Съкращения

**ЕСВД:** Европейска служба за външна дейност

**ИДФЕС:** Извънреден доверителен фонд на Европейския съюз за Африка

**ИССРМС:** Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество

**ОИСР:** Организация за икономическо сътрудничество и развитие

**ОПР:** Официална помощ за развитие

**ОРМ:** Ориентиран към резултатите мониторинг

**Фронтекс:** Европейска агенция за гранична и брегова охрана

**ЕЧНО:** Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“

**НоА:** Африкански рог

**НОМЕ:** Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“

**ИНТРА:** Генерална дирекция „Международни партньорства“

**JRC:** Съвместен изследователски център

**MLS:** Система за мониторинг и обучение

**NEAR:** Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“

**НоА:** Северна Африка

**SLC:** Сахел и езерото Чад

## Речник на термините

**Въздействие:** Дългосрочни последици от завършен проект или програма в по-широк план, например социално-икономически ползи за населението като цяло.

**Доверителен фонд на ЕС:** Управляван от ЕС фонд, който обединява финансови средства от различни източници с цел финансиране на действията на международната общност в случай на спешна ситуация или продължителна криза, обикновено в развиващи се страни.

**Краен продукт:** Това, което е произведено или реализирано от даден проект, като например предоставяне на обучение или изграждане на път.

**Краен резултат:** Непосредствена или по-дългосрочна промяна вследствие на проект, която обикновено е свързана с неговите цели, като например ползи в резултат от по-добре обучена работна сила.

**Незаконен мигрант:** Лице, което влиза или пребивава в дадена държава без необходимото разрешение.

**Ориентиран към резултатите мониторинг:** Преглед от независими експерти на крайните продукти и крайните резултати от текущите проекти спрямо критерии като целесъобразност, ефикасност, ефективност, въздействие и устойчивост.

**Подход на използване на логическа рамка:** Инструмент за подробно планиране, който обхваща изпълнението, управлението, мониторинга и оценката на даден проект. Известна също с краткото наименование **логическа рамка**.

**Референтна система:** Процес на сътрудничество между множество заинтересовани страни с цел предоставяне на услуги за закрила и помощ на уязвими мигранти.

**Стимулирано работно място:** Заетост, създадена чрез допълнително изразходване на доходи от пряка и непряка заетост.

## Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-17>

## Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-17>

## Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“ с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше ръководен първоначално от члена на ЕСП Hannu Takkula, със съдействието на Turo Hentilä — ръководител на неговия кабинет, и Nita Tennilä — аташе в кабинета.

Одитът беше приключен от члена на ЕСП Bettina Jakobsen със съдействието на Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет; Michael Bain — главен ръководител; Aurelia Petliza — ръководител на задача; Loulla Puisais-Jauvin и Edwin van Veen — одитори. Thomas Everett предостави езикова подкрепа. Giuliana Lucchese предостави подкрепа за графичното оформление. Britta Middelberg предостави методологична подкрепа за проучването, а Terje Teppan-Niesen и Ramunė Šarkauskienė предоставиха административна подкрепа.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

# АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2024 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка в каре 8: © Изпълнители на проекти. Всички права запазени.

Фигури 11, 12 и приложение I — икони: фигурите са създадени с ресурси от [Flaticon.com](#). © [Freepik Company S.L.](#) Всички права запазени. Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна [europa.eu](#), съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

## Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-2755-5	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/99662	QJ-02-24-016-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2760-9	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/268741	QJ-02-24-016-BG-N

Създаден през 2015 г., Извънредният доверителен фонд на Европейския съюз за Африка (ИДФЕС) има за цел да се справи с първопричините за миграцията, нестабилността и вътрешното разселване на хора в Африка.

Европейската сметна палата проследи изпълнението на препоръките си от 2018 г. и оцени дали ИДФЕС е насочил по-добре подкрепата, спазвайки същевременно правата на човека. Одиторите установиха, че по подпомогнатите проекти са докладвани редица резултати. Подкрепата по ИДФЕС обаче все още не е достатъчно насочена към договорените приоритети. Освен това са налице слабости, свързани с точността и устойчивостта на докладваните резултати, както и липса на процедури и последващи действия по твърдения за нарушения на правата на човека.

С оглед на приключването на ИДФЕС и/или бъдещите действия в областта на помощта за развитие Европейската сметна палата отправя четири препоръки.

Специален доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/contact](https://eca.europa.eu/bg/contact)

Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Туйтър: @EUAuditors