

Ειδική έκθεση

Καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική

Παρά τις νέες προσεγγίσεις, η στήριξη εξακολουθεί να μην είναι επαρκώς στοχευμένη



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-13
Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου	14-21
Παρατηρήσεις	22-80
Η στρατηγική του EUTF παρέμεινε ευρεία και, παρά την ευελιξία της στήριξης, οι επιλογές χρηματοδότησης δεν ήταν επαρκώς στοχευμένες	22-40
Οι στόχοι του EUTF παρέμειναν υπερβολικά ευρείς, και οι ερευνητικές εκθέσεις είχαν περιορισμένη επιρροή στη στρατηγική του	22-29
Ταχύτερος μηχανισμός για τη λήψη αποφάσεων χρηματοδότησης, αλλά ανεπαρκής συνεκτίμηση των αντληθέντων διδαγμάτων και των διεξοδικών εκτιμήσεων των αναγκών	30-40
Παρά την καινοτόμο προσέγγιση για τον εντοπισμό των κινδύνων για τα ανθρώπινα δικαιώματα σε ένα δύσκολο περιβάλλον, οι κίνδυνοι αυτοί δεν αντιμετωπίστηκαν κατά τρόπο ολοκληρωμένο	41-60
Η αξιολόγηση των δυνητικών κινδύνων για τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν ήταν ολοκληρωμένη	41-47
Η παρακολούθηση της κατάστασης των ανθρώπινων δικαιωμάτων και η αναφορά σχετικών στοιχείων δεν ήταν επαρκώς αξιόπιστες, παρά την πιλοτική εφαρμογή της παρακολούθησης από τρίτους	48-60
Ορισμένα στοιχεία του συστήματος παρακολούθησης και αναφοράς στοιχείων στερούνται ακρίβειας και δεν καταδεικνύουν ακόμη ποιες είναι οι αποδοτικότερες προσεγγίσεις	61-80
Το σύστημα παρακολούθησης συγκεντρώνει τους δείκτες εκροής όλων των έργων, αλλά διαπιστώσαμε ότι στερείται ακρίβειας και υπερεκτιμά τα επιτεύγματα	61-64
Εξακολουθούν να μην υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να καταδεικνύουν κατά πόσο στο πλαίσιο του EUTF αντιμετωπίζονται με βιώσιμο τρόπο τα βαθύτερα αίτια της αντικανονικής μετανάστευσης και των αναγκαστικών εκτοπισμών	65-80

Συμπεράσματα και συστάσεις

81-90

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Μεταπαρακολούθηση των συστάσεων που είχαμε διατυπώσει στην ειδική έκθεση 32/2018

Παράρτημα II – Τα έργα του δείγματος και η αξιολόγηση του ΕΕΣ

Παράρτημα III – Δείγμα για τη μεταπαρακολούθηση της σύστασης 2 της ειδικής έκθεσης 32/2018

Παράρτημα IV – Δείγμα δεικτών εκροής του MLS

Συνομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Τον Οκτώβριο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύστησε το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUTF) για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της αντικανονικής μετανάστευσης και του εκτοπισμού στην Αφρική.

II Το EUTF εστιάζει στην κατάσταση κρίσης σε τρεις περιοχές της αφρικανικής ηπείρου: στο Σαχέλ και τη Λίμνη Τσαντ, στο Κέρας της Αφρικής και στη Βόρεια Αφρική. Προωθεί τη σταθερότητα και την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, και παράλληλα επιδιώκει να αντιμετωπίσει τα βαθύτερα αίτια της αποσταθεροποίησης, του αναγκαστικού εκτοπισμού και της αντικανονικής μετανάστευσης σε 27 χώρες. Ως το τέλος του 2023, το EUTF είχε καταβάλει 4 508 εκατομμύρια ευρώ από τους πόρους του, που ανέρχονται σε 5 δισεκατομμύρια ευρώ.

III Για πρώτη φορά ελέγξαμε τις επιδόσεις του EUTF το 2018. Δεδομένου ότι δεν είχε παρέλθει μεγάλο διάστημα από τη σύστασή του, τα έργα βρίσκονταν ακόμη σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης. Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήξαμε στο πλαίσιο εκείνου του ελέγχου ήταν ότι, αν και επρόκειτο για ένα ευέλικτο εργαλείο, ο σχεδιασμός του θα έπρεπε να είναι περισσότερο εστιασμένος. Στο πλαίσιο των εργασιών για την παρούσα έκθεση, εξετάσαμε τη συνέχεια που δόθηκε στις προηγούμενες συστάσεις μας και διαπιστώσαμε ότι έχουν υλοποιηθεί εν μέρει.

IV Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον η στήριξη του EUTF ήταν εστιασμένη στην επίτευξη των στόχων του, λαμβάνοντας παράλληλα δεόντως υπόψη την παράμετρο του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Διαπιστώσαμε ότι η στήριξη εξακολουθεί να μην είναι επαρκώς στοχευμένη, καθώς καλύπτει ένα υπερβολικά ευρύ φάσμα δράσεων στους τομείς της ανάπτυξης, της ανθρωπιστικής βοήθειας και της ασφάλειας. Επιπλέον, υπάρχουν αδυναμίες όσον αφορά την ακρίβεια και τη βιωσιμότητα των αναφερόμενων αποτελεσμάτων, ενώ οι κίνδυνοι για τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν έχουν αντιμετωπιστεί κατά τρόπο ολοκληρωμένο.

V Το EUTF έχει αναπτύξει νέες προσεγγίσεις για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τα βαθύτερα αίτια της αστάθειας, της αντικανονικής μετανάστευσης και των εκτοπισμών, για τον εντοπισμό των κινδύνων που απειλούν τα ανθρώπινα δικαιώματα σε ένα ασταθές περιβάλλον, καθώς και για την αναφορά στοιχείων σχετικά με τα σωρευτικά επιτεύγματα των δράσεών του. Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα έργα του EUTF ανέφεραν την υλοποίηση πολλών από τις προγραμματισμένες εκροές και πέτυχαν εν μέρει τους στόχους τους.

VI Όλα τα έργα που εξετάσαμε ανταποκρίνονταν σε ανάγκες, όχι όμως πάντοτε στις πλέον επείγουσες. Διαπιστώσαμε ότι τα όργανα διοίκησης του EUTF δεν είχαν αναλύσει ούτε λάβει επαρκώς υπόψη τις ανάγκες των δικαιούχων, τα διδάγματα που είχαν αντληθεί από προηγούμενες δράσεις στήριξης ή τους κινδύνους για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Σε σύγκριση με προηγούμενες δράσεις αναπτυξιακής βοήθειας, επιδίωξη του EUTF ήταν να εστιάσει τη στήριξή του σε τεκμηριωμένες πληροφορίες. Για τον σκοπό αυτό, χρηματοδότησε τη δημοσίευση ερευνητικών εκθέσεων προκειμένου να συλλέξει γνώσεις σχετικά με τους παράγοντες και τη δυναμική των συγκρούσεων, της αντικανονικής μετανάστευσης και του εκτοπισμού. Ωστόσο, πολλές από αυτές τις εκθέσεις δημοσιεύθηκαν προς το τέλος της περιόδου εφαρμογής του EUTF και, ως εκ τούτου, θα φανούν περισσότερο χρήσιμες για τον Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη, ο οποίος συστάθηκε το 2021.

VII Το ασταθές περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί το EUTF θέτει προκλήσεις όσον αφορά την παρακολούθηση των έργων. Η Επιτροπή έχει προβεί σε ορισμένες πρώτες ενέργειες για την παρακολούθηση του αντικτύπου που έχουν οι δραστηριότητες του EUTF στα ανθρώπινα δικαιώματα. Οι εκθέσεις παρακολούθησης από τρίτους αποτελούν μια νέα και δυνητικά χρήσιμη πηγή πληροφοριών σχετικά με τους κινδύνους για τα ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά δεν αποδείχθηκε ότι τους δόθηκε συνέχεια. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν έχει καθορίσει ακόμη επίσημες διαδικασίες για την υποβολή και τον χειρισμό αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ούτε έχει δώσει πρακτική καθοδήγηση σχετικά με τις περιπτώσεις στις οποίες μπορεί να αναστέλλεται η στήριξη της ΕΕ.

VIII Εκτός από την παραδοσιακή παρακολούθηση των έργων, το EUTF έχει δημιουργήσει ένα σύστημα για τη μέτρηση των συλλογικών επιτευγμάτων των δράσεών του. Αυτό το νέο σύστημα παρακολούθησης συγκεντρώνει πληροφορίες από όλα τα έργα του EUTF, αλλά πάσχει από προβλήματα ακρίβειας των δεδομένων. Επιπλέον, εξακολουθούν να μην υπάρχουν επαρκή στοιχεία για να διαπιστωθεί κατά πόσον τα έργα έχουν συμβάλει στην αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της αστάθειας, της αντικανονικής μετανάστευσης και των εκτοπισμών.

IX Το EUTF θα λειτουργεί έως το 2025, αλλά η διαδικασία σύναψης συμβάσεων χρηματοδότησης πράξεων ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2021. Ο νέος Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη στοχεύει εν μέρει σε πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τη μετανάστευση και τον εκτοπισμό, και έχει παρόμοιες επιδιώξεις με το EUTF. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις μας μπορούν να συμβάλουν στη συγκεκριμένη ή σε οποιαδήποτε μελλοντική αναπτυξιακή δράση.

X Βάσει του ελέγχου μας, διατυπώνουμε ορισμένες συστάσεις, οι οποίες, δεδομένου ότι η μετανάστευση αποτελεί προτεραιότητα στην πολιτική ατζέντα της ΕΕ, πρέπει να υλοποιηθούν το συντομότερο δυνατόν. Ενόψει της λήξης του EUTF ή/και μελλοντικών αναπτυξιακών δράσεων, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο του Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη, η Επιτροπή πρέπει:

- να αυξήσει την τεκμηριωμένη στόχευση γεωγραφικών περιοχών και δικαιούχων·
- να συμπεριλάβει τα έγγραφα του EUTF σε κεντρικό αποθετήριο προς αξιοποίηση στο πλαίσιο μελλοντικών δράσεων και να επεκτείνει την ενότητα των εγγράφων δράσης σχετικά με τα αντληθέντα διδάγματα·
- να ενισχύσει τον εντοπισμό κινδύνων για τα ανθρώπινα δικαιώματα και να λάβει μέτρα για τον μετριασμό τους·
- να βελτιώσει την ακρίβεια των αναφερόμενων επιτευγμάτων.

Εισαγωγή

01 Τον Οκτώβριο του 2015¹, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύστησε το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUTF) για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της αστάθειας, της αντικανονικής μετανάστευσης και του εκτοπισμού ατόμων στην Αφρική, για αρχική περίοδο πέντε ετών. Πρόκειται για ένα από τα τέσσερα **καταπιστευματικά ταμεία** που διαχειρίζεται η Επιτροπή. Στόχος τους είναι να ενισχύσουν τον ρόλο της ΕΕ σε ενέργειες έκτακτης ανάγκης, ενέργειες μετά από καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, ή ειδικές («θεματικές») ενέργειες, ιδίως δημιουργώντας πλεονεκτήματα κλίμακας όταν συνδυάζονται με άλλους πόρους². Το EUTF δημιουργήθηκε στο αποκορύφωμα της μεταναστευτικής κρίσης του 2015 ως μέσο συντονισμού της απόκρισης των κρατών μελών της ΕΕ με εκείνη άλλων συνεισφερόντων, αφρικανικών χωρών-εταίρων και διεθνών οργανισμών.

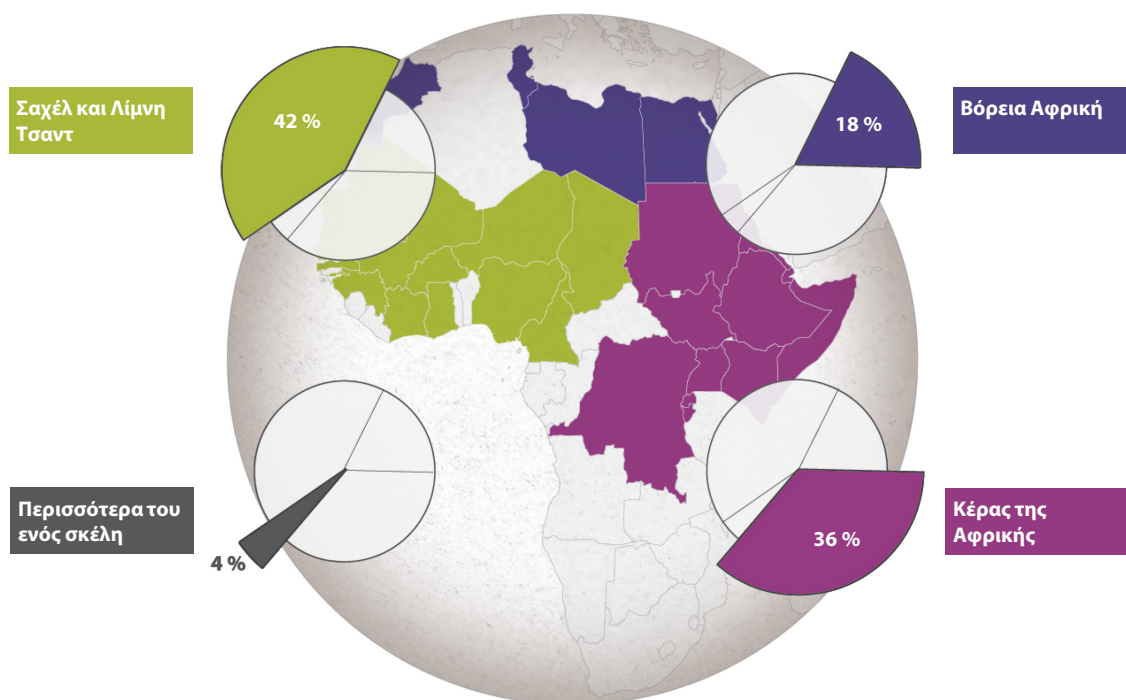
02 Γενικός στόχος και σκοπός του EUTF είναι η αντιμετώπιση διάφορων κρίσεων σε τρεις περιοχές της Αφρικής, τα λεγόμενα γεωγραφικά «σκέλη» (βλέπε **γράφημα 1**). Πρόκειται για το Σαχέλ και τη Λίμνη Τσαντ, το Κέρασ της Αφρικής και τη Βόρεια Αφρική. Επιδίωξη του EUTF είναι να προωθήσει όλες τις πτυχές της σταθερότητας, να συμβάλει στην καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης και να αντιμετωπίσει τα βαθύτερα αίτια της αποσταθεροποίησης, του αναγκαστικού εκτοπισμού και της αντικανονικής μετανάστευσης, ιδίως ενισχύοντας την ανθεκτικότητα, τις οικονομικές ευκαιρίες, την ισότητα ευκαιριών, την ασφάλεια και την ανάπτυξη, και περιορίζοντας τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων³.

¹ Απόφαση C(2015) 7293 της Επιτροπής.

² Αιτιολογική σκέψη 68 και άρθρο 187 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 966/2012 και άρθρο 234 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046.

³ Άρθρο 2 της καταστατικής συμφωνίας του EUTF.

Γράφημα 1 – Γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής και δεσμευθέντα κονδύλια του EUTF, 2015-2023



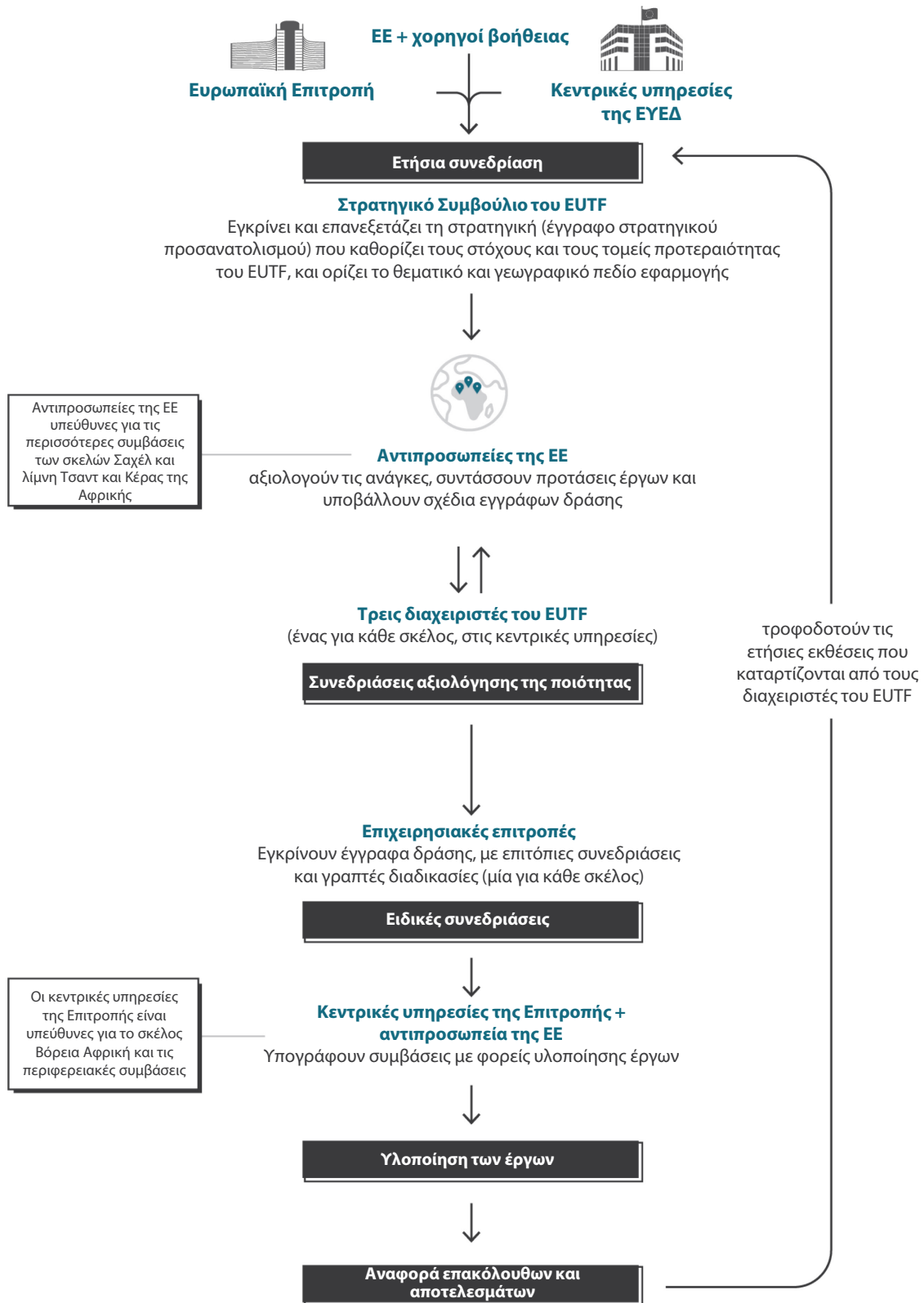
Σημ.: Τα σύνορα που παρουσιάζονται και οι ονομασίες που χρησιμοποιούνται στον χάρτη δεν υποδηλώνουν επίσημη έγκριση ή αποδοχή τους από τα Ηνωμένα Έθνη.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει χρηματοοικονομικών στοιχείων της Επιτροπής. Η μεγάλη πλειονότητα των κονδυλίων προορίζεται ειδικά για ένα σκέλος, ωστόσο το 4 % χρησιμοποιείται σε διαφορετικά σκέλη (εγκάρσια στήριξη).

03 Με την καταστατική συμφωνία του EUTF συστάθηκαν δύο όργανα διοίκησης, τα οποία απαρτίζονται αμφότερα από εκπροσώπους της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), των κρατών μελών της ΕΕ και άλλων χορηγών βοήθειας, ενώ συμμετέχουν ως παρατηρητές και εκπρόσωποι των αφρικανικών χωρών-εταίρων και περιφερειακών οργανισμών.

- Όπως υποδηλώνει το όνομά του, το στρατηγικό συμβούλιο είναι υπεύθυνο για τον καθορισμό των πρωταρχικών στόχων και προτεραιοτήτων του EUTF. Συνήθως συνεδριάζει μία φορά τον χρόνο.
- Η επιχειρησιακή επιτροπή πραγματοποιεί χωριστές συνεδριάσεις για καθένα από τα τρία γεωγραφικά σκέλη, προκειμένου να εξετάζει και να εγκρίνει τις δράσεις που χρηματοδοτούνται από το EUTF.
- Η Επιτροπή (ΓΔ INTPA και ΓΔ NEAR) διαχειρίζεται το EUTF και, ως εκ τούτου, είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση των δράσεων που έχουν συμφωνηθεί. Στο [γράφημα 2](#) απεικονίζεται η διαδικασία από τον στρατηγικό σχεδιασμό έως την αναφορά στοιχείων.

Γράφημα 2 – EUTF, από τη στρατηγική έως την αναφορά στοιχείων



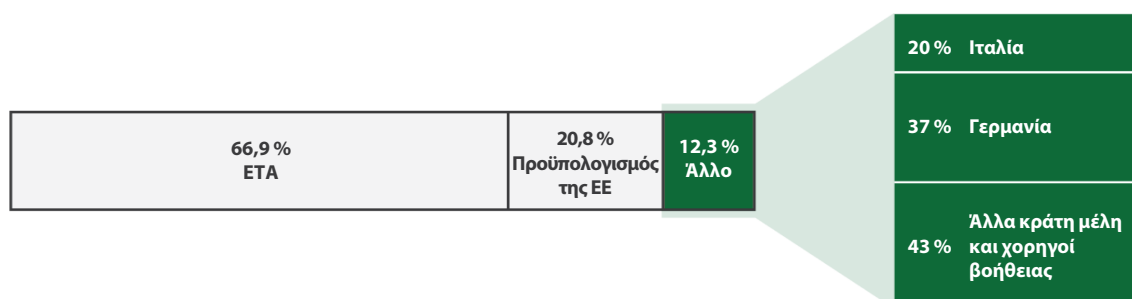
Πηγή: ΕΕΣ.

04 Τον Νοέμβριο του 2015, το συμβούλιο ενέκρινε «έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού»⁴, στο οποίο καθορίστηκαν οι ακόλουθοι στρατηγικοί στόχοι για τις δράσεις που θα στηρίζονταν από το EUTF:

- α) αύξηση των οικονομικών ευκαιριών και των ευκαιριών απασχόλησης,
- β) ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κοινοτήτων, και ιδίως των πλέον ευάλωτων, καθώς και των προσφύγων και των εκτοπισθέντων,
- γ) βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης στις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού, και
- δ) βελτίωση της διακυβέρνησης και της πρόληψης των συγκρούσεων, και μείωση του αναγκαστικού εκτοπισμού και της αντικανονικής μετανάστευσης.

05 Μέσω του EUTF, η ΕΕ έχει στηρίξει 27 χώρες με 933 συμβάσεις στο πλαίσιο 248 προγραμμάτων. Αν και η αρχική χρηματοδότηση ανερχόταν σε 1,8 δισεκατομμύρια ευρώ, μέχρι σήμερα το EUTF έχει λάβει συνεισφορές άνω των 5 δισεκατομμυρίων ευρώ. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών (4,4 δισεκατομμύρια ευρώ, ήτοι το 88 % του συνόλου) συνίσταται σε μεταφορές από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) και τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Επιπλέον 623 εκατομμύρια ευρώ (12 %) προήλθαν από τα κράτη μέλη της ΕΕ, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Νορβηγία και την Ελβετία (βλέπε [γράφημα 3](#)).

Γράφημα 3 – Πηγές χρηματοδότησης του EUTF τον Δεκέμβριο του 2023



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει χρηματοοικονομικών στοιχείων της Επιτροπής.

⁴ EUTF Strategic Orientation Document.

06 Εφόσον δεν είχε ορίσει κάτι διαφορετικό ο χορηγός της βοήθειας, η Επιτροπή κατένειμε όλες τις συνεισφορές όπως είχε συμφωνηθεί εκ των προτέρων με τους συνεισφέροντες, ως εξής:

- 40 % για το σκέλος του Σαχέλ και της Λίμνης Τσαντ,
- 40 % για το σκέλος του Κέρατος της Αφρικής,
- 20 % για το σκέλος της Βόρειας Αφρικής.

07 Ωστόσο, επειδή η χρηματοδότηση της ΕΕ οφείλει να σέβεται το θεματικό και γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής κάθε χρηματοδοτικού μέσου, και επειδή οι χορηγοί ζητούσαν ενίοτε τα κεφάλαιά τους να χρησιμοποιηθούν για συγκεκριμένους σκοπούς (διάθεση με ειδικό προορισμό), το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης διατέθηκε στο σκέλος Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ (βλέπε [πίνακα 1](#)). Έως τον Δεκέμβριο του 2023, το EUTF είχε καταβάλει συνολικά 4 508 εκατομμύρια ευρώ. Το 1,5 % του ποσού αυτού αφορά διοικητικά έξοδα. Στο τέλος του 2023 η κατανομή είχε σχεδόν ολοκληρωθεί, αλλά υπήρχαν ακόμη κονδύλια διαθέσιμα για ελέγχους, αξιολογήσεις και παρακολούθηση.

Πίνακας 1 – Συνεισφορές, δεσμεύσεις και πληρωμές του EUTF ανά σκέλος (σε εκατομμύρια ευρώ) έως τον Δεκέμβριο του 2023

	Χωρίς ειδικό προορισμό	Ειδικού προορισμού	Συνολικές συνεισφορές	Δεσμεύσεις	Καταβολές
Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Κέρασ της Αφρικής	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Βόρεια Αφρική	27	894	921 (18 %)	867	808
Εγκάρσια στήριξη			ά.α. ¹	198	193
Σύνολο	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

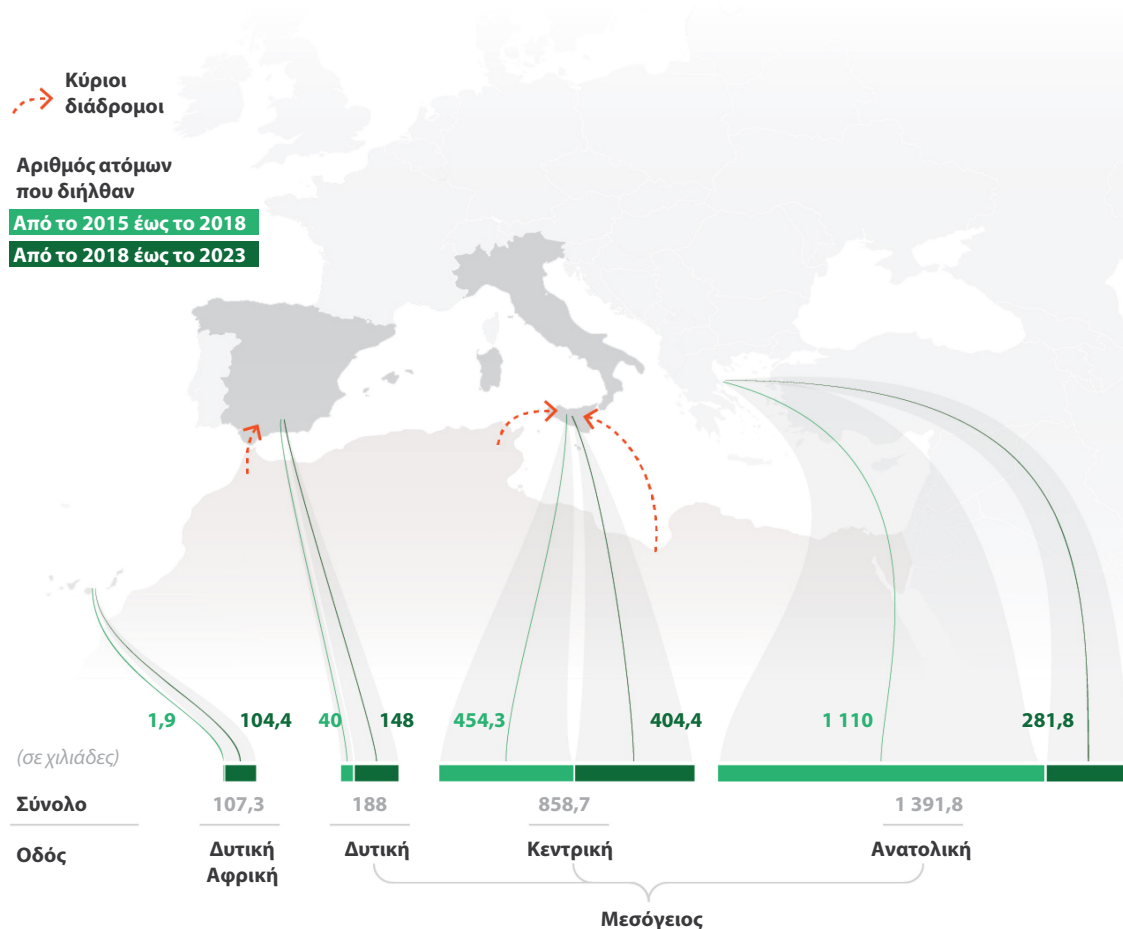
¹ Μολονότι τα κονδύλια κατανεμήθηκαν σε καθένα από τα τρία σκέλη, ένα μικρό μέρος των συνολικών κονδυλίων (4 %) χρησιμοποιήθηκε για δραστηριότητες και στα τρία σκέλη (εγκάρσια στήριξη).

08 Το 2022 πάνω από το ένα τρίτο του προσφυγικού πληθυσμού παγκοσμίως ζούσε στην υποσαχάρια Αφρική⁵. Οι περισσότερες από τις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής έχουν αρνητικό μεταναστευτικό ισοζύγιο: οι άνθρωποι που αποδημούν είναι περισσότεροι από όσους έρχονται να εγκατασταθούν στη χώρα. Ενώ οι εσωτερικοί εκτοπισμοί αποτελούν σύνηθες φαινόμενο, το Σαχέλ είναι επίσης μία από τις οδούς διέλευσης που χρησιμοποιούν συχνότερα οι μετανάστες που ταξιδεύουν προς την Ευρώπη.

09 Οι μεταναστευτικές ροές από την Αφρική προς την ΕΕ έχουν παρουσιάσει διακυμάνσεις κατά την πάροδο των ετών, και κορυφώθηκαν την περίοδο 2014-2016. Μετά τη μείωση που σημειώθηκε κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, οι αριθμοί σχετικά με την αντικανονική μετανάστευση προς την Ευρώπη αυξάνονται και πάλι σταθερά. Οι Αφρικανοί μετανάστες κατά κανόνα φθάνουν στην Ευρώπη μέσω των οδών της δυτικής, της κεντρικής και της ανατολικής Μεσογείου, καθώς και της δυτικής Αφρικής. Η οδός της κεντρικής Μεσογείου μέσω της Βόρειας Αφρικής αποτελεί την κύρια διαδρομή προς την Ευρώπη, ακολουθούμενη από εκείνη της δυτικής Μεσογείου από τις χώρες του Σαχέλ (βλέπε [γράφημα 4](#)).

⁵ Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, [Refugee Data Finder](#).

Γράφημα 4 – Μεταναστευτικές οδοί και εντοπισθείσες αντικανονικές διελεύσεις από την Αφρική προς την Ευρώπη

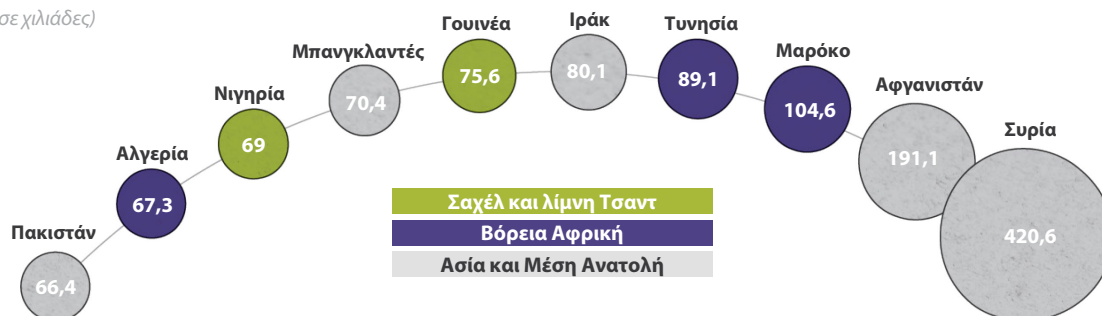


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στατιστικών στοιχείων που έχει δημοσιεύσει ο Frontex.

10 Η πλειονότητα των αντικανονικών μεταναστών που φθάνουν στην ΕΕ προέρχονται από την Ασία και τη Μέση Ανατολή (βλέπε [γράφημα 5](#)). Αυτοί οι μετανάστες χρησιμοποιούν κυρίως την ανατολική οδό μέσω των Βαλκανίων, ωστόσο πολλοί διέρχονται μέσω της Αφρικής διά της οδού της κεντρικής Μεσογείου.

Γράφημα 5 – Οι δέκα πρώτες χώρες καταγωγής των μεταναστών που εισήλθαν αντικανονικά στην ΕΕ, 2016-2023

(σε χιλιάδες)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στατιστικών στοιχείων που έχει δημοσιεύσει ο Frontex. Τα στοιχεία αφορούν τις αντικανονικές διελεύσεις των συνόρων που καταγράφηκαν και όχι τον συνολικό αριθμό των μεταναστών, καθώς το ίδιο πρόσωπο μπορεί να έχει διασχίσει τα εξωτερικά σύνορα περισσότερες φορές.

11 Ωστόσο, οι περισσότεροι από αυτούς που διασχίζουν τη θάλασσα ακολουθώντας τις οδούς της δυτικής Αφρικής ή της δυτικής και της κεντρικής Μεσογείου προέρχονται από αφρικανικές χώρες. Κατά φθίνουσα σειρά, οι δέκα πρώτες χώρες καταγωγής των αντικανονικών μεταναστών που έφθασαν στην ΕΕ από την Αφρική κατά το διάστημα 2016-2023 ήταν οι εξής: Μαρόκο, Τυνησία, Γουινέα, Ακτή Ελεφαντοστού, Αλγερία, Νιγηρία, Μπανγκλαντές, Αίγυπτος, απροσδιόριστες χώρες της υποσαχάριας Αφρικής και Μάλι.

12 Η υλοποίηση του EUTF για την Αφρική θα ολοκληρωθεί στο τέλος του 2025, αλλά το Ταμείο σταμάτησε να συνάπτει συμβάσεις χρηματοδότησης πράξεων στο τέλος Δεκεμβρίου 2021. Ωστόσο, ο Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη (ΜΓΑΔΣ – Παγκόσμια Ευρώπη), που θεσπίστηκε το 2021, έχει ως στόχο να διαθέσει το 10 % των δαπανών του σε πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τη μετανάστευση και τον εκτοπισμό, επιδιώκοντας στόχους παρόμοιους με εκείνους του EUTF.

13 Ο ΟΟΣΑ ορίζει την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ) ως βοήθεια που αποσκοπεί κυρίως στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της ευημερίας των αναπτυσσόμενων χωρών. Μία από τις κατευθυντήριες αρχές της ΕΑΒ είναι ότι η αναπτυξιακή συνεργασία δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για την προώθηση της εσωτερικής ατζέντας των χορηγών βοήθειας στον τομέα της μετανάστευσης. Επιπλέον, η χρηματοδότηση στρατιωτικών υπηρεσιών ή εξοπλισμού γενικά εξαιρείται από τα στοιχεία για την ΕΑΒ. Οι συνεισφορές του EUTF πρέπει να συμμορφώνονται με τους ισχύοντες κανονισμούς της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για την ΕΑΒ.

Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

14 Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου επιδόσεων, εξετάσαμε κατά πόσο το EUTF είχε εστιάσει τη στήριξή του στην επίτευξη των επιδιώξεών του όσον αφορά την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της αστάθειας, της αντικανονικής μετανάστευσης και των αναγκαστικών εκτοπισμών στην Αφρική, λαμβάνοντας παράλληλα δεόντως υπόψη την παράμετρο του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων.

15 Δεδομένου ότι η μετανάστευση αποτελεί προτεραιότητα στην πολιτική ατζέντα της ΕΕ και ότι ο προηγούμενος έλεγχός μας⁶ διενεργήθηκε λίγο μετά τη σύσταση του EUTF, όταν τα έργα βρίσκονταν ακόμη σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης, αποφασίσαμε να παρακολουθήσουμε τη συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις που διατυπώσαμε τότε (βλέπε [παράρτημα Ι](#)) και να ελέγξουμε τα αποτελέσματα έργων που έχουν ολοκληρωθεί ή προχωρήσει αρκετά. Στο πλαίσιο του ελέγχου του EUTF που διενεργήσαμε το 2018, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι αποτελεί ευέλικτο εργαλείο, αλλά ο σχεδιασμός του θα έπρεπε να είναι περισσότερο εστιασμένος. Ο νέος Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη στοχεύει εν μέρει σε πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τη μετανάστευση και τον εκτοπισμό, και έχει παρόμοιες επιδιώξεις με το EUTF. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις μας μπορούν να συμβάλουν στη συγκεκριμένη ή σε οποιαδήποτε άλλη μελλοντική αναπτυξιακή δράση.

16 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας, αξιολογήσαμε τα εξής:

- αν η Επιτροπή έχει υλοποιήσει τις τέσσερις συστάσεις που είχαμε διατυπώσει στην [ειδική έκθεσή μας 32/2018](#), και ιδίως αν πρότεινε στο διοικητικό συμβούλιο να αναθεωρήσει τη στρατηγική του EUTF και αν οι αποφάσεις χρηματοδότησης ήταν ορθά στοχευμένες·
- αν η Επιτροπή έλαβε δεόντως υπόψη την πτυχή των ανθρώπινων δικαιωμάτων κατά την χορήγηση στήριξης· και
- αν τα αποτελέσματα του EUTF παρακολουθούνταν αποτελεσματικά, αναφέρονταν με ακρίβεια και ήταν βιώσιμα.

⁶ Ειδική έκθεση 32/2018.

17 Οι εργασίες μας συμπεριέλαβαν επισκόπηση των διαθέσιμων εγγράφων, όπως έγγραφα προγραμματισμού, εκθέσεις προόδου, παρακολούθησης και αξιολόγησης έργων, μελέτες και ερευνητικές εκθέσεις, έγγραφα έργων, εκθέσεις αποστολών των αντιπροσωπειών και των κεντρικών υπηρεσιών, αλληλογραφία και πρακτικά συνεδριάσεων. Ο έλεγχος κάλυψε το διάστημα από τη σύσταση του EUTF στο τέλος του 2015 έως τον Δεκέμβριο του 2023.

18 Επιλέξαμε τουλάχιστον μία χώρα σε κάθε περιφερειακό σκέλος (την Αιθιοπία για το Κέρας της Αφρικής, την Γκάμπια και τη Μαυριτανία για το Σαχέλ και τη Λίμνη Τσαντ, τη Λιβύη και την Τυνησία για τη Βόρεια Αφρική) για επιτόπιες επισκέψεις. Τα κριτήρια επιλογής μας βασίστηκαν στη σημαντικότητα της στήριξης από το EUTF προς κάθε χώρα και στην κατάσταση της ασφάλειας, καθώς και στις απαιτήσεις σε υλικοτεχνική υποστήριξη και πόρους. Επιλέξαμε δείγμα 16 έργων, τα οποία αντιστοιχούν σε τουλάχιστον πέντε έργα ανά σκέλος, και συμπεριλάβαμε τουλάχιστον ένα περιφερειακό έργο ανά σκέλος. Για την επιλογή των έργων, λάβαμε υπόψη τη σημαντικότητα και τον αριθμό των εκρών που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο του συστήματος παρακολούθησης και μάθησης του EUTF (βλέπε [παράρτημα II](#)). Προκειμένου να παρακολουθήσουμε τη συνέχεια που δόθηκε στην παλαιότερη σύστασή μας για τις διαδικασίες επιλογής, επιλέξαμε δείγμα 11 εγγράφων δράσης που εγκρίθηκαν από τον Δεκέμβριο του 2018 και έπειτα: ένα από κάθε χώρα που επισκεφθήκαμε και δύο από κάθε σκέλος (βλέπε [παράρτημα III](#)).

19 Πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της EYED, της Επιτροπής (ΓΔ INTPA, ΓΔ NEAR, ΓΔ ECHO, ΓΔ HOME, Frontex, Κοινό Κέντρο Ερευνών) και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά και με δικαιούχους, φορείς υλοποίησης των έργων, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, εκπροσώπους του ΟΟΣΑ και επτά συνεισφέροντες στο EUTF.

20 Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ στις χώρες που επισκεφθήκαμε κατέβαλαν κάθε δυνατή προσπάθεια να συμμορφωθούν με τα αιτήματά μας. Ωστόσο, δεν μπορέσαμε να επισκεφθούμε όλους τους δικαιούχους και όλα τα έργα που επιλέξαμε για το δείγμα μας, είτε επειδή οι φορείς υλοποίησης των έργων, η αντιπροσωπεία της ΕΕ, ή ο δικαιούχος δεν μπόρεσαν να επικοινωνήσουν με τους δικαιούχους του δείγματος, είτε επειδή δεν μας χορήγησαν άδεια επίσκεψης στις εγκαταστάσεις, είτε επειδή υπήρχαν χρονικοί περιορισμοί και περιορισμοί ασφάλειας. Πέντε φορείς υλοποίησης έργων δεν παρέιχαν όλες τις πληροφορίες που ζητήσαμε (τα στοιχεία που απουσίαζαν ήταν, μεταξύ άλλων, τιμολόγια, κατάλογοι παρουσιών και ονόματα δικαιούχων). Τα προβλήματα αυτά επηρέασαν το ήμισυ των έργων του δείγματος. Ως εκ τούτου, δεν μπορέσαμε να ελέγξουμε ούτε την ακρίβεια ούτε τη βιωσιμότητα των αναφερθεισών εκρών για ορισμένα μέρη του δείγματός μας.

21 Συγκεντρώσαμε επίσης στοιχεία μέσω εμπιστευτικής έρευνας που εστάλη σε 176 υπαλλήλους οι οποίοι εργάζονται στις αντιπροσωπείες της ΕΕ και συμμετέχουν στην υλοποίηση του EUTF. Σκοπός αυτής της έρευνας ήταν να συγκεντρωθούν συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την μεταπαρακολούθηση των δραστηριοτήτων των έργων, καθώς και σχετικά με τον αριθμό των αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι οποίες υποβλήθηκαν σε όλες τις χώρες όπου υλοποιούνται τα έργα του EUTF. Το ποσοστό απόκρισης ήταν 52 % (91 απαντήσεις, συμπεριλαμβανομένων 84 από υπαλλήλους του προγράμματος του EUTF). Η έρευνα αυτή δεν απευθυνόταν στους υπαλλήλους των κεντρικών υπηρεσιών που ήταν αρμόδιοι για περιφερειακά έργα και για τα έργα του σκέλους της Βόρειας Αφρικής, καθώς στόχος μας ήταν να λάβουμε αναπληρόφρηση από τις αντιπροσωπείες και να συλλέξουμε πληροφορίες σχετικά με την επιτόπια υλοποίηση των έργων του EUTF.

Παρατηρήσεις

Η στρατηγική του EUTF παρέμεινε ευρεία και, παρά την ευελιξία της στήριξης, οι επιλογές χρηματοδότησης δεν ήταν επαρκώς στοχευμένες

Οι στόχοι του EUTF παρέμειναν υπερβολικά ευρείς, και οι ερευνητικές εκθέσεις είχαν περιορισμένη επιρροή στη στρατηγική του

22 Για την παρούσα ενότητα της έκθεσης, εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή, ανταποκρινόμενη σε μία από τις συστάσεις μας, την οποία είχε αποδεχθεί⁷, χρησιμοποίησε τα αποτελέσματα της διευκόλυνσης έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων (βλέπε [πλαίσιο 1](#)) και τα διδάγματα που αντλήθηκαν για να προτείνει στο διοικητικό συμβούλιο την αναθεώρηση των στόχων και των προτεραιοτήτων του EUTF. Στη συνέχεια, ελέγξαμε αν, μετά την αναθεώρησή τους, οι στόχοι και προτεραιότητες είναι περισσότερο συγκεκριμένοι/-ες και εφικτοί/-ες. Η κατάσταση υλοποίησης όλων των συστάσεών μας για το EUTF παρουσιάζεται στο [παράρτημα I](#).

⁷ Ειδική έκθεση 32/2018, σύσταση 1.

Πλαίσιο 1

Η διευκόλυνση έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων του EUTF είναι μια νέα εργαλειοθήκη για την εκτίμηση των αναγκών, τον προσδιορισμό των προβλημάτων και την ανάλυση του πλαισίου

Στην καταστατική συμφωνία ορίζεται ότι η στρατηγική του EUTF πρέπει να στηρίζεται σε μια σαφή και τεκμηριωμένη προσέγγιση. Με βάση το έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού, το EUTF δεσμεύθηκε να χρηματοδοτήσει δραστηριότητες έρευνας και ανάλυσης στον τομέα της μετανάστευσης, ιδίως για την τεκμηρίωση της πολιτικής και των επιχειρήσεων στο πλαίσιο της χρήσης των κονδυλίων του. Η διευκόλυνση έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων (REF) δημιουργήθηκε ως νέο εργαλείο για την υλοποίηση αυτής της δέσμευσης.

Τον Δεκέμβριο του 2015 εγκρίθηκε από την επιχειρησιακή επιτροπή για το Κέρασ της Αφρικής ένα πρώτο έγγραφο δράσης για τη χρήση της REF. Γενικός στόχος ήταν η ενίσχυση των γνώσεων και της κατανόησης των βαθύτερων αιτιών της αστάθειας, της ανασφάλειας, της αντικανονικής μετανάστευσης και του αναγκαστικού εκτοπισμού κατά μήκος των κύριων μεταναστευτικών οδών, των κινητήριων δυνάμεων και των υποκείμενων παραγόντων, καθώς και η ανάλυση και διάδοση των πλέον αποτελεσματικών πολιτικών και προσεγγίσεων για την αντιμετώπιση και τη μείωσή τους, και για τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης.

Επιδίωξη της REF είναι να παρέχει στο EUTF καλύτερα αποδεικτικά στοιχεία για τον προσδιορισμό και την υλοποίηση κατάλληλων δραστηριοτήτων και έργων. Καθιστά δυνατή τη χρηματοδότηση της εκτίμησης των αναγκών των έργων πριν από την έγκριση των εγγράφων δράσης.

23 Διαπιστώσαμε ότι, από τη σύσταση του EUTF, το διοικητικό συμβούλιο δεν είχε επικαιροποιήσει ποτέ ούτε την καταστατική συμφωνία (εκτός από την παράταση της περιόδου λειτουργίας κατά ένα έτος έως τις 31 Δεκεμβρίου 2021⁸) ούτε το έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού.

⁸ Απόφαση C(2020) 8701 της Επιτροπής, της 10ης Δεκεμβρίου 2020.

24 Τον Απρίλιο του 2018, το διοικητικό συμβούλιο, αναγνωρίζοντας την ανεπάρκεια των πόρων του EUTF, ενέκρινε κριτήρια προτεραιότητας για τα τρία σκέλη⁹. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν αντέδρασε με την επανεστίαση των γενικών στόχων και των προτεραιοτήτων του EUTF, που παραμένουν όπως είχαν οριστεί στο έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού (βλέπε σημείο **04**). Αποδέχθηκε τα κριτήρια προτεραιότητας του διοικητικού συμβουλίου του 2018 (βλέπε **γράφημα 6**) ως ένα πρόσθετο επίπεδο καθοδήγησης που αντικατοπτρίζει τις εξελισσόμενες ανάγκες και τις αναδυόμενες προκλήσεις.

Γράφημα 6 – Κριτήρια προτεραιότητας του διοικητικού συμβουλίου

Προτεραιότητες για το Σαχέλ και τη Λίμνη Τσαντ και το Κέρασ της Αφρικής	Προτεραιότητες για τη Βόρεια Αφρική
Επιστροφή και επανένταξη	Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων
Διαχείριση προσφύγων (πλαίσιο ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του προσφυγικού)	Προστασία ευάλωτων μεταναστών
Ασφάλεια εγγράφων και ληξιαρχικά μητρώα	Μετανάστευση εργατικού δυναμικού
Μέτρα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων	Εκούσια επιστροφή και βιώσιμη επανένταξη
Ουσιαστικές προσπάθειες σταθεροποίησης στη Σομαλία, στο Σουδάν και στο Νότιο Σουδάν, και, εφόσον υπάρχουν διαθέσιμοι πόροι, στο Σαχέλ	Σταθεροποίηση των κοινοτήτων (μεταξύ άλλων μέσω της στήριξης των δήμων κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών)
Διάλογοι για τη μετανάστευση (Γκάμπια, Αιθιοπία)	

Πηγή: Πρακτικά της τέταρτης συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου του EUTF.

25 Για το σκέλος της Βόρειας Αφρικής, συνεχίστηκε η απόδοση προτεραιότητας στον στρατηγικό στόχο της «βελτίωσης της διαχείρισης της μετανάστευσης» (βλέπε σημείο **04**), ενώ για τα σκέλη Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ και Κέρασ της Αφρικής δεν τέθηκαν συγκεκριμένες προτεραιότητες. Ακόμη και μετά τον Απρίλιο του 2018, οι επιχειρησιακές επιτροπές συνέχισαν να εγκρίνουν **έγγραφα δράσης** που ευθυγραμμίζονταν με τους τέσσερις πρωταρχικούς στρατηγικούς στόχους, αλλά όχι με εκείνους που έθεσε το διοικητικό συμβούλιο.

⁹ Πρακτικά της τέταρτης συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου του EUTF.

26 Ως εκ τούτου, η αναθεώρηση των κριτηρίων προτεραιότητας από το διοικητικό συμβούλιο είχε ελάχιστο αντίκτυπο στον σχεδιασμό των εγγράφων δράσης που εγκρίθηκαν μετά τον Απρίλιο του 2018. Διαπιστώσαμε ότι 32 από τα 105 έγγραφα δράσης που εγκρίθηκαν μετά την εν λόγω ημερομηνία δεν ανταποκρίνονταν πλήρως στα κριτήρια προτεραιότητας του 2018 (βλέπε παράδειγμα στο [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Παράδειγμα εγγράφων δράσης που δεν ανταποκρίνονταν πλήρως στα κριτήρια προτεραιότητας του 2018

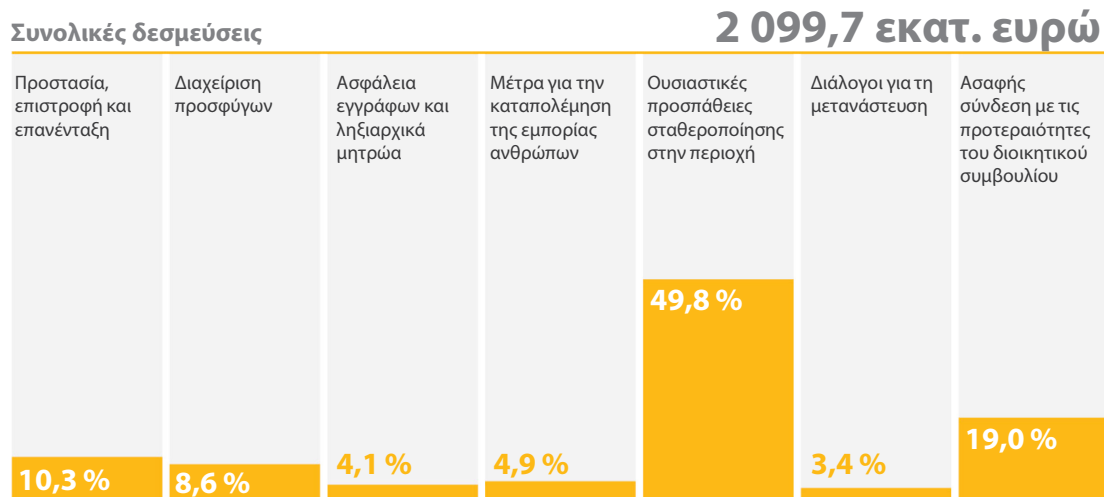
Ένα έγγραφο δράσης του σκέλους Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ αποσκοπούσε στη δημιουργία ραδιοφωνικού σταθμού στην περιφέρεια του Σαχέλ για την προώθηση της έκφρασης των νέων. Στην πράξη, ο νέος σταθμός μεταδίδει κυρίως μουσική. Το έγγραφο εγκρίθηκε στο πλαίσιο του στρατηγικού στόχου «Βελτίωση της διακυβέρνησης και πρόληψη των συγκρούσεων» (βλέπε σημείο [04](#)). Ωστόσο, είναι δύσκολο να διαπιστωθεί σύνδεση με τα κριτήρια προτεραιότητας, όπως αναθεωρήθηκαν από το διοικητικό συμβούλιο το 2018. Αυτά είναι τα εξής:

1. επιστροφή και επανένταξη,
2. διαχείριση των προσφύγων (πλαίσιο ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του προσφυγικού),
3. ασφάλεια των εγγράφων και ληξιαρχικά μητρώα,
4. ουσιαστικές προσπάθειες σταθεροποίησης στη Σομαλία, στο Σουδάν, στο Νότιο Σουδάν και, ανάλογα με τους πόρους, στο Σαχέλ και
5. διάλογος για τη μετανάστευση (Γκάμπια, Αιθιοπία).

27 Διαπιστώσαμε επίσης, όπως περιγράφεται στην *ειδική έκθεσή μας 32/2018*, ότι οι στόχοι και οι προτεραιότητες του EUTF διατυπώθηκαν κατά τον ευρύτερο δυνατό τρόπο, ώστε τα περισσότερα είδη δράσεων να θεωρούνται επιλέξιμα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η στήριξη του EUTF είναι ισορροπημένη και σύμφωνη με τους τέσσερις στρατηγικούς στόχους (το 17 % της χρηματοδότησης διατέθηκε για την αύξηση των οικονομικών ευκαιριών και των ευκαιριών απασχόλησης, το 28 % για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κοινοτήτων, το 31 % για τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης και το 22 % για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της πρόληψης των συγκρούσεων)¹⁰. Ωστόσο, αντίστοιχη ισορροπία δεν υπάρχει στις προτεραιότητες που καθόρισε το διοικητικό συμβούλιο (βλέπε *γράφημα 7* και *γράφημα 8*). Επίσης, δεν υπάρχει καθοδήγηση σχετικά με το ποιες από αυτές τις προτεραιότητες θα πρέπει να υπερισχύουν. Ως αποτέλεσμα, η χρηματοδότηση εξακολούθησε να κατανέμεται δυσανάλογα σε ευρύ φάσμα δράσεων στους τομείς της ανάπτυξης, της ανθρωπιστικής βοήθειας και της ασφάλειας, στο πλαίσιο της προτεραιότητας των σκελών Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ / Κέρας της Αφρικής «Βασικές προσπάθειες σταθεροποίησης στην περιοχή» και της προτεραιότητας του σκέλους της Βόρειας Αφρικής «Προστασία των ευάλωτων μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, και σταθεροποίηση των κοινοτήτων». Η σταθεροποίηση είναι ουσιώδους σημασίας, μπορεί να επιδιωχθεί σε πολλούς τομείς (εκπαίδευση, απασχόληση, ασφάλεια, δραστηριότητες οικοδόμησης της ειρήνης, διακυβέρνηση, διατροφή κ.λπ.) και να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο άλλων μέσων της ΕΕ. Δεν αποτελεί ειδική προτεραιότητα του EUTF.

¹⁰ Ετήσια έκθεση του EUTF για το 2023, σ. 19.

Γράφημα 7 – Εκτιμώμενη αντιστοίχιση των δεσμεύσεων των σκελών Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ και Κέρας της Αφρικής με τα κριτήρια προτεραιότητας του EUTF, όπως αναθεωρήθηκαν από το διοικητικό συμβούλιο



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εγγράφων δράσης του EUTF που εγκρίθηκαν μετά τον Απρίλιο του 2018.

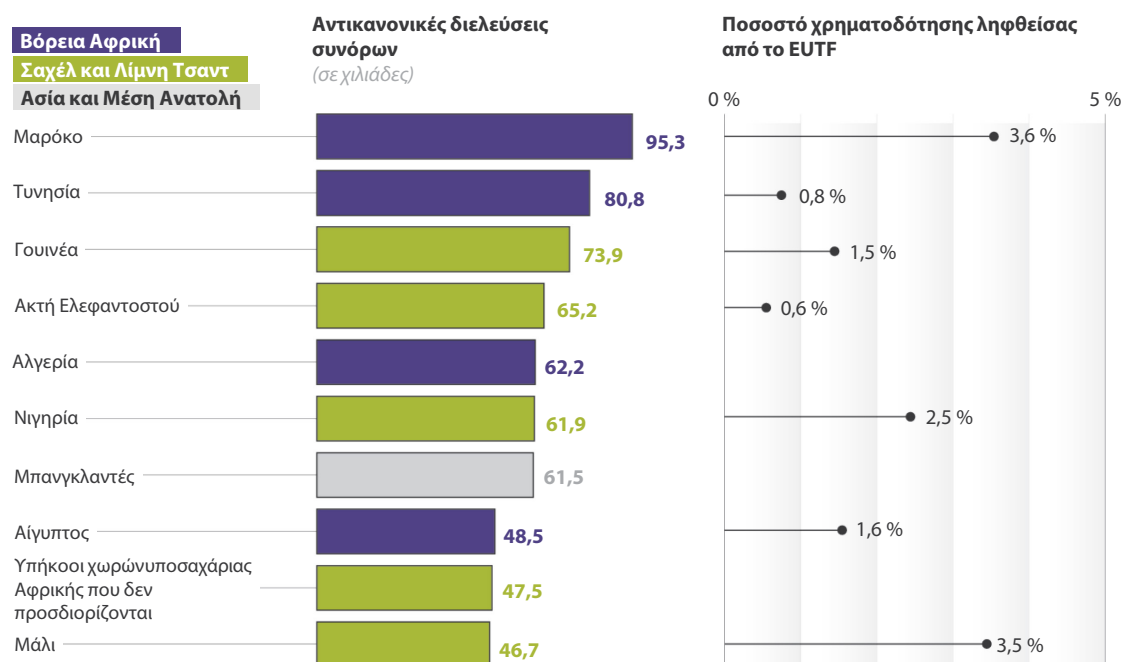
Γράφημα 8 – Εκτιμώμενη αντιστοίχιση των δεσμεύσεων του σκέλους της Βόρειας Αφρικής με τα κριτήρια προτεραιότητας του EUTF, όπως αναθεωρήθηκαν από το διοικητικό συμβούλιο



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εγγράφων δράσης του EUTF που εγκρίθηκαν μετά τον Απρίλιο του 2018.

28 Ούτε η καταστατική συμφωνία, ούτε το έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού, ούτε το επιχειρησιακό πλαίσιο προσδιορίζουν τον τρόπο κατανομής της χρηματοδότησης ανά σκέλος, χώρα ή προτεραιότητα. Παρά το γεγονός ότι η επιχειρησιακή επιτροπή του σκέλους του Κέρατος της Αφρικής συμφώνησε να στραφεί από τις κατανομές ανά χώρα σε βασικούς δείκτες με διάσταση σχετική με τη μετανάστευση, η κατανομή της χρηματοδότησης του EUTF δεν βασίστηκε σε δείκτες που αφορούν ειδικά τη μετανάστευση, όπως ο αριθμός των αντικανονικών μεταναστών που φθάνουν στην ΕΕ (βλέπε [γράφημα 9](#)), ο αριθμός των εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων ή το μέγεθος του φιλοξενούμενου πληθυσμού μεταναστών.

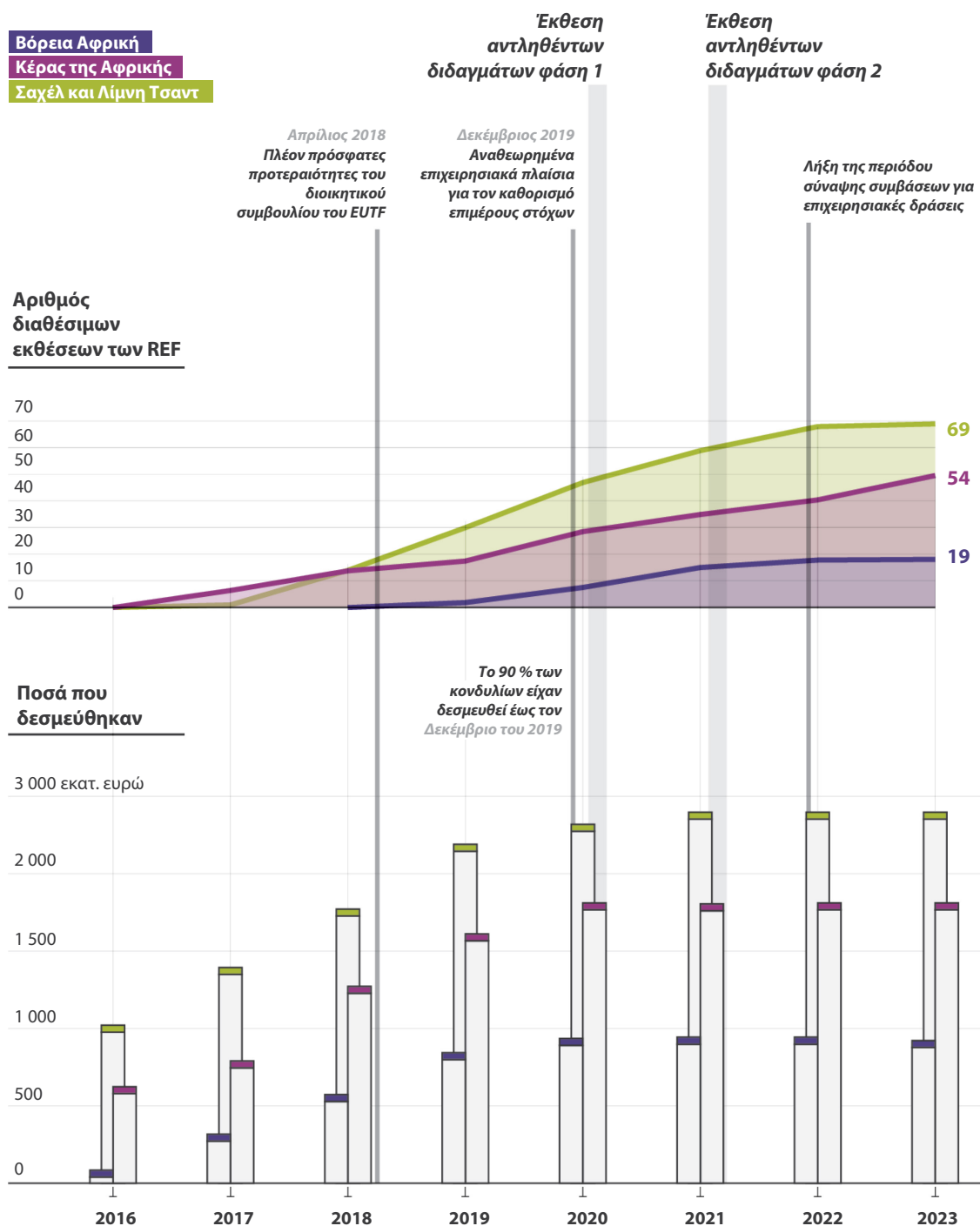
Γράφημα 9 – Οι δέκα πρώτες χώρες καταγωγής των αντικανονικών μεταναστών που έφθασαν στην ΕΕ μέσω των οδών της δυτικής Αφρικής και της δυτικής και της κεντρικής Μεσογείου κατά την περίοδο 2016-2023 και το ποσοστό της χρηματοδότησης που ελήφθη από το EUTF



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του Frontex και των πληρωμών του EUTF. Τα στοιχεία αφορούν τις αντικανονικές διελεύσεις των συνόρων που καταγράφηκαν και όχι τον συνολικό αριθμό των μεταναστών, καθώς το ίδιο πρόσωπο μπορεί να διασχίσει τα εξωτερικά σύνορα περισσότερες φορές.

29 Σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε στο πλαίσιο προηγούμενων δράσεων αναπτυξιακής βοήθειας, επιδίωξη του EUTF ήταν να βασίσει τη στήριξή του σε τεκμηριωμένες πληροφορίες. Ανέπτυξε το εργαλείο REF για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις κινητήριες δυνάμεις και τη δυναμική των συγκρούσεων, της αντικανονικής μετανάστευσης και του εκτοπισμού, αλλά δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι εκθέσεις REF και οι εκθέσεις για τα διδάγματα που αντλήθηκαν αξιοποιήθηκαν άμεσα κατά τη διαμόρφωση της στρατηγικής του EUTF. Όπως η ενδιάμεση αξιολόγηση του EUTF, έτσι και οι εκθέσεις αυτές στη συντριπτική τους πλειονότητα κατέστησαν διαθέσιμες αφότου είχε ήδη δεσμευθεί το σύνολο σχεδόν της χρηματοδότησης (4,4 δισεκατομμύρια ευρώ έως τον Δεκέμβριο του 2019), με αποτέλεσμα να μην μπορούν να έχουν παρά περιορισμένο μόνο αντίκτυπο στα έργα του καταπιστευματικού ταμείου (βλέπε [γράφημα 10](#)).

Γράφημα 10 – Διαθεσιμότητα των εκθέσεων REF και έγκριση των πλέον πρόσφατων προτεραιοτήτων και επιμέρους στόχων του EUTF



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει χρηματοοικονομικών στοιχείων της Επιτροπής, των πρακτικών του διοικητικού συμβουλίου και της επιχειρησιακής επιτροπής του EUTF, των εκθέσεων REF και των εκθέσεων σχετικά με τα αντληθέντα διδάγματα.

Ταχύτερος μηχανισμός για τη λήψη αποφάσεων χρηματοδότησης, αλλά ανεπαρκής συνεκτίμηση των αντληθέντων διδαγμάτων και των διεξοδικών εκτιμήσεων των αναγκών

30 Στο έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού ορίζεται ότι οι παρεμβάσεις του EUTF πρέπει να βασίζονται στην εις βάθος κατανόηση των τοπικών συνθηκών¹¹. Σκοπός είναι να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη ακρίβεια στην έγκριση αποφάσεων για το πού πρέπει να γίνουν επενδύσεις (π.χ. σε περιοχές που πλήττονται από συγκρούσεις ή αντιμετωπίζουν αυξημένο κίνδυνο συγκρούσεων, αναγκαστικού εκτοπισμού ή εμπορίας ή διακίνησης ανθρώπων, περιοχές χωρίς κοινωνικές υπηρεσίες και ευκαιρίες ή περιοχές καταγωγής αντικανονικών μεταναστών), ποιοι θα πρέπει να επωφεληθούν από αυτές (π.χ. νέοι που διατρέχουν κίνδυνο) και ποιοι φορείς υλοποίησης έργων (τοπικοί, εθνικοί, περιφερειακοί ή διεθνείς) μπορούν να επιτύχουν καλύτερα τους στόχους στο συγκεκριμένο πλαίσιο. Επιπλέον των κριτηρίων αυτών, ελέγξαμε αν οι παρεμβάσεις του EUTF υλοποιήθηκαν γρήγορα για την αντιμετώπιση της κρίσης και κατά πόσον ήταν δικαιολογημένη η χρήση μέσου έκτακτης ανάγκης.

Οι κανόνες του EUTF κατέστησαν δυνατή την ταχεία λήψη των αποφάσεων χρηματοδότησης και η διάρκεια της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, αν και μεγαλύτερη, ήταν εύλογη

31 Περισσότεροι από τους μισούς υπαλλήλους του προγράμματος του EUTF που συμμετείχαν την έρευνά μας συμφώνησαν ή συμφώνησαν απόλυτα ότι οι δράσεις που υποστηρίζονται από το καταπιστευματικό ταμείο θα μπορούσαν να είχαν χρηματοδοτηθεί από άλλα μέσα της ΕΕ. Αναφέρθηκαν σε δράσεις που θα ήταν επίσης επιλέξιμες για διμερή ή περιφερειακή χρηματοδότηση από το ΕΤΑ, τον μηχανισμό συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, τον μηχανισμό αναπτυξιακής συνεργασίας, ή για στήριξη από τη ΓΔ ECHO.

32 Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι το EUTF είναι περισσότερο **ευέλικτο** και προσαρμόσιμο σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, όπως η πανδημία COVID-19. Η Επιτροπή έχει χρησιμοποιήσει, επίσης, το EUTF σε μικρό αριθμό χωρών στις οποίες η χρηματοδότηση από το ΕΤΑ ήταν αδύνατη λόγω έλλειψης πολιτικής συμφωνίας.

¹¹ Έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού του EUTF. Ενότητα 2. Αρχές παρέμβασης (σ. 10).

33 Στην έκθεσή μας του 2018, είχαμε διαπιστώσει ότι το EUTF παρέχει την πρόσθετη δυνατότητα ταχύτερης απόκρισης, δεδομένου ότι έχει μειώσει τον χρόνο που απαιτείται για τον προσδιορισμό και τη διαμόρφωση δράσεων, και, στη συνέχεια, την ανάθεση συμβάσεων¹². Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι σε πέντε από τα έργα του δείγματός μας η ανάθεση των συμβάσεων ολοκληρώθηκε πολύ γρήγορα (εντός το πολύ δύο μηνών από την έγκριση από την επιχειρησιακή επιτροπή), ενώ σε τέσσερις άλλες περιπτώσεις διήρκεσε πολύ περισσότερο (κατά μέσο όρο 14 μήνες). Οι συμβάσεις σε σχέση με τα υπόλοιπα επτά έργα συνήφθησαν εντός εύλογου χρονικού διαστήματος περίπου έξι μηνών. Διαπιστώσαμε επίσης ότι 11 έγγραφα δράσης που εγκρίθηκαν μετά την αναθεώρηση των κριτηρίων προτεραιότητας το 2018 χρειάστηκε να ακυρωθούν στη συνέχεια, διότι οι προβλεπόμενες δράσεις δεν μπορούσαν να υλοποιηθούν.

Τα διδάγματα που αντλήθηκαν στο παρελθόν δεν χρησιμοποιήθηκαν επαρκώς κατά τον σχεδιασμό των δράσεων του EUTF

34 Τα έγγραφα δράσης υποτίθεται ότι πρέπει να περιέχουν γενική περιγραφή των διδαγμάτων που αντλήθηκαν από προηγούμενα έργα, καθώς και το γενικό πλαίσιο και δήλωση των συγκεκριμένων αναγκών. Όλα τα έγγραφα δράσης του δείγματός μας, εκτός από ένα, περιείχαν ειδική ενότητα για τα διδάγματα που αντλήθηκαν, αλλά δεν αναφέρονταν σε προκλήσεις, παγίδες, συστάσεις ή υποδειγματικές βέλτιστες πρακτικές. Οι ενότητες ήταν σύντομες (εντός του ζητούμενου μέγιστου ορίου της μισής σελίδας) και γενικόλογα διατυπωμένες. Δεν επισημαίνονταν τα διδάγματα που αντλήθηκαν από παρόμοιες δράσεις σε διάφορες χώρες. Επιπλέον, τα αντληθέντα διδάγματα δεν αξιοποιούνταν συστηματικά κατά τον σχεδιασμό των έργων (βλέπε [πλαίσιο 3](#)).

¹² Ειδική έκθεση 32/2018, γράφημα 3.

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα αντληθέντων διδαγμάτων στα οποία δεν δόθηκε επαρκής συνέχεια

Σε ένα έγγραφο δράσης του σκέλους Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ επισημάνθηκε ότι ένα από τα διδάγματα που αντλήθηκαν από την εργασία με νέους, νέους ενήλικες και πρώην μετανάστες είναι ότι η σημαντική αύξηση του εισοδήματος δεν οδηγεί αυτόματα σε μεγαλύτερη αντίσταση στον πειρασμό της αντικανονικής μετανάστευσης, αλλά ενδέχεται ακόμη και να προκαλέσει κίνδυνο υλοποίησης «αδρανών» σχεδίων για αντικανονική μετανάστευση –δεδομένου του υψηλού κόστους που αυτό συνεπάγεται και της αντίληψης ότι η μετανάστευση αποτελεί το κλειδί για την επιτυχία και για ένα καλύτερο μέλλον, παρά την επίγνωση των κινδύνων της αντικανονικής μετανάστευσης. Το ίδιο ισχύει και για την αναβάθμιση των επαγγελματικών δεξιοτήτων.

Μολονότι το έγγραφο δράσης επέστησε την προσοχή σε αυτό το διδάγμα, ελάχιστα έγιναν για τον μετριασμό του αναγνωρισμένου κινδύνου. Ένα από τα έργα του δείγματός μας περιλάμβανε την παρακολούθηση επιλεγμένων ομάδων δικαιούχων επιχορηγήσεων (γεωργών), προκειμένου να παρακολουθηθεί η πρόοδος τους στην παραγωγή και την εμπορία, να αξιολογηθεί ο τρόπος με τον οποίο αντιμετώπιζαν τις προκλήσεις και να παρασχεθούν τεχνικές συμβουλές. Σύμφωνα με τις εκθέσεις παρακολούθησης, αρκετοί δικαιούχοι απουσίαζαν από την επιχειρησή τους ή δεν ήταν δυνατή η επικοινωνία μαζί τους, και ορισμένοι χρειάζονταν περισσότερη καθοδήγηση. Το ίδιο πρόβλημα συναντήσαμε και κατά τη διάρκεια των επιτόπιων επισκέψεών μας.

Η παρακολούθηση του προβλήματος αυτού περιορίστηκε σε ένα δείγμα δικαιούχων σε δύο μόνο έργα και δεν επαναλήφθηκε σε πέντε άλλα.

Ωστόσο, σε δύο έργα χρησιμοποιήθηκαν συγκεκριμένα κριτήρια επιλογής, όπως η προθυμία επένδυσης προσωπικού κεφαλαίου, ως μέσο για την αποτροπή της υλοποίησης «ανενεργών σχεδίων αντικανονικής μετανάστευσης».

35 Η παρακολούθηση με γνώμονα τα αποτελέσματα (ROM) είναι μια επισκόπηση που διενεργείται από εξωτερικούς αναδόχους με σκοπό τη διερεύνηση των επιδόσεων των προγραμμάτων και των έργων. Από το 2020 οι εκθέσεις ROM περιλαμβάνουν ερώτηση σχετικά με τα αντληθέντα διδάγματα και τις ορθές πρακτικές. Μολονότι στις εν λόγω εκθέσεις αναφέρεται ότι στο 85 % των παρεμβάσεων ελήφθη υπόψη η εμπειρία του παρελθόντος και τα αντληθέντα διδάγματα, προκύπτει επίσης ότι μόνο στο 10 % των έργων επισημάνθηκαν τα αντληθέντα διδάγματα ή δόθηκαν παραδείγματα ορθών πρακτικών, η ανταλλαγή των οποίων θα μπορούσε να είναι χρήσιμη και πέραν του άμεσου πλαισίου του έργου.

Με τις προτεινόμενες δραστηριότητες του EUTF δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς οι επείγουσες ανάγκες

36 Σύμφωνα με τη διοίκηση του EUTF, οι αντιπροσωπείες και οι κεντρικές υπηρεσίες της ΕΕ, καθώς και οι φορείς υλοποίησης των έργων, πραγματοποίησαν «ρευστές και ανεπίσημες» ανταλλαγές απόψεων κατά τον προγραμματισμό και τον σχεδιασμό των εγγράφων δράσης, κατά τη διάρκεια των οποίων έλαβαν υπό σημείωση τις επείγουσες ανάγκες που είχαν προσδιοριστεί στις εκθέσεις REF. Ωστόσο, μολονότι περίπου το 40 % των εκθέσεων REF είχε ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2019, το υπόλοιπο 60 % δημοσιεύθηκε αφότου τα κονδύλια που ήταν διαθέσιμα για τη σύναψη συμβάσεων είχαν σχεδόν εξαντληθεί (βλέπε [γράφημα 10](#) και σημείο [29](#)). Μόνο πέντε από τους 31 υπαλλήλους των αντιπροσωπειών της ΕΕ που απάντησαν στην έρευνά μας και συμμετείχαν στην κατάρτιση των εγγράφων δράσης του EUTF έκριναν ότι οι εκθέσεις ήταν χρήσιμες για τη διαδικασία κατάρτισης. Ωστόσο, οι εκθέσεις χρησιμοποιούνταν συχνότερα για την κατάρτιση εγγράφων δράσης για τον ΜΓΑΔΣ – Παγκόσμια Ευρώπη (βλέπε σημείο [12](#)). Μόνο ένα από τα 16 έργα του EUTF στο δείγμα μας περιείχε ρητή αναφορά σε έκθεση REF.

37 Οι περισσότερες εκθέσεις REF είναι διαθέσιμες στο κοινό, αλλά δεν είναι όλες συγκεντρωμένες σε μια ενιαία πλατφόρμα. Ορισμένες είναι ταξινομημένες ανά σκέλος στον ιστότοπο του EUTF¹³, αλλά όχι ανά στόχο, θέμα ή δραστηριότητα. Για το Κέρασ της Αφρικής, ο ανάδοχος της REF διαχειρίζεται έναν ιστότοπο¹⁴ στον οποίο είναι διαθέσιμες οι εν λόγω ταξινομήσεις. Η κοινή ανοικτή πρόσβαση σε όλες τις εκθέσεις και σε άλλες τεκμηριωμένες πληροφορίες, όπως επιτόπιες μελέτες (π.χ. υδρολογικές, τοπογραφικές ή περιβαλλοντικές μελέτες), θα αύξανε το ποσοστό επιτυχίας των έργων. Ένα έργο του δείγματός μας βασίστηκε σε υφιστάμενη προηγμένη υδρολογική μελέτη που είχε διενεργηθεί στο πλαίσιο άλλου έργου του EUTF για την πραγματοποίηση γεωτρήσεων στην Αιθιοπία (βλέπε [εικόνα 1](#)). Το ίδιο έργο χρηματοδότησε παρόμοιες εργασίες στην Κένυα, εφαρμόζοντας συμβατικές και λιγότερο αξιόπιστες μεθόδους. Κατά συνέπεια, δύο γεωτρήσεις που πραγματοποιήθηκαν στην Κένυα ήταν ανεπιτυχείς.

¹³ Ιστότοπος του EUTF.

¹⁴ Ιστότοπος της διευκόλυνσης για την έρευνα και τη συγκέντρωση στοιχείων για τις εκθέσεις που αφορούν το Κέρασ της Αφρικής.

Εικόνα 1 – Επιτυχής γεώτρηση που λειτουργεί με ηλιακή ενέργεια στο Dassenech της Αιθιοπίας



Πηγή: ΕΕΣ.

38 Τα έγγραφα δράσης που εξετάσαμε περιείχαν δήλωση συγκεκριμένων αναγκών. Είχαν καταρτιστεί σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, αλλά διαπιστώσαμε ότι οι προτεινόμενες δραστηριότητες δεν αντικατόπτριζαν πάντοτε απολύτως:

- τον επείγοντα χαρακτήρα της κατάστασης,
- την ικανότητα των φορέων υλοποίησης,
- τον αριθμό των δικαιούχων που ρεαλιστικά θα μπορούσαν να λάβουν στήριξη,
- τις τοπικές συνθήκες (π.χ. ενδιαφέρον των νέων, τομείς που προσφέρουν ευκαιρίες απασχόλησης, υφιστάμενες δομές, προηγούμενη στήριξη),

- ο τις εξουσίες, τις αρμοδιότητες, τη δέσμευση και την ικανότητα των στοχευόμενων εθνικών αρχών, και
- ο τις προτεραιότητες των χωρών εταίρων (βλέπε [πλαίσιο 4](#)).

Πλαίσιο 4

Έργο στους στόχους του οποίου δεν ελήφθησαν υπόψη οι προτεραιότητες της χώρας-εταίρου

Η επιχειρησιακή επιτροπή για το Κέρας της Αφρικής ενημερώθηκε ότι ένα έργο στην Αιθιοπία αποσκοπούσε στη στήριξη της βιώσιμης επανένταξης των Αιθιόπων που επιστρέφουν από την Ευρώπη και, τελικά, στην ανάπτυξη ενός εθνικού συστήματος επιχειρησιακής διαχείρισης της επανένταξης. Ωστόσο, οι μεταναστευτικές ροές έδειξαν ότι ο προτιμώμενος προορισμός των Αιθιόπων μεταναστών ήταν η Σαουδική Αραβία (79 %), ακολουθούμενη από το Κουβέιτ (20 %) και το Ντουμπάι (1 %).

Προτεραιότητα των αιθιοπικών αρχών ήταν ο επαναπατρισμός αυτών των ομάδων μεταναστών και όχι η επιστροφή αντικανονικών μεταναστών από την Ευρώπη. Παρόλα αυτά, η επιχειρησιακή επιτροπή επικύρωσε έγγραφο δράσης που εστίαζε μόνο στους επαναπατριζόμενους από την Ευρώπη. Ως αποτέλεσμα, λίγους μήνες πριν από τη λήξη του έργου, λιγότεροι από το 10 % του αρχικά προβλεφθέντος αριθμού επαναπατριζόμενων από την Ευρώπη είχαν λάβει στήριξη επανένταξης. Στη συνέχεια, ο αριθμός-στόχος όσον αφορά τους επαναπατριζόμενους από την Ευρώπη μειώθηκε μέσω προσθήκης στη σύμβαση, που κατέστησε δυνατή τη χορήγηση στήριξης σε επαναπατριζόμενους από τις χώρες του Κόλπου.

39 Ως εκ τούτου, εντοπίσαμε δραστηριότητες που δεν ήταν πλέον βιώσιμες, ήταν δύσκολο να υλοποιηθούν (βλέπε σημείο [79](#)) ή δεν συνδέονταν άμεσα με τις πλέον επείγουσες πτυχές της μεταναστευτικής κρίσης. Ενδεικτικά παραδείγματα είναι:

- η αποκατάσταση της παραλιακής οδού Al Shabbi στη Βεγγάζη,
- η αποκατάσταση του ρωμαϊκού θεάτρου στη Σαμπράθα της Λιβύης,
- η προμήθεια αθλητικού εξοπλισμού και εξοπλισμού κουζίνας για σχολεία που όμως αντιμετώπιζαν επείγουσες ανάγκες σε βασικές υποδομές (βλέπε [εικόνα 2](#)).

Εικόνα 2 – Σχολείο χωρίς πρόσβαση σε ηλεκτρική ενέργεια έλαβε πολτοποιητή προς χρήση στο πλαίσιο της κατάρτισης στην παρασκευή και τη συντήρηση τροφίμων



Πηγή: ΕΕΣ.

40 Ελέγξαμε κατά πόσον τηρήθηκε η απαίτηση για συμμόρφωση με τους κανόνες για την ΕΑΒ. Η Επιτροπή ανέφερε στον ΟΟΣΑ τις συνεισφορές του EUTF ως κατά 100 % επιλέξιμες ως ΕΑΒ (βλέπε σημείο 13). Σε αντίθεση με ό,τι ισχύει για άλλα αναπτυξιακά μέσα (λόγου χάριν, ΜΓΑΔΣ), οι συνεισφορές ΕΑΒ δεν δηλώθηκαν απευθείας σε επίπεδο έργου. Ωστόσο, η Επιτροπή κατήρτισε εσωτερικούς καταλόγους των επιμέρους έργων του EUTF, διευκρινίζοντας το ζήτημα της επιλεξιμότητας για ΕΑΒ. Διαπιστώσαμε ότι οι κατάλογοι αυτοί περιλάμβαναν ένα μη επιλέξιμο για ΕΑΒ έργο στο πλαίσιο του σκέλους Βόρεια Αφρική. Ακόμη, διαπιστώσαμε ότι τρία έργα του δείγματός μας που κάλυπταν δύο σκέλη, τα οποία είχαν κριθεί πλήρως επιλέξιμα από την Επιτροπή, περιλάμβαναν δραστηριότητες μη επιλέξιμες για ΕΑΒ. Τα εν λόγω τρία έργα στηρίζουν δραστηριότητες διαχείρισης/ελέγχου των συνόρων που είναι, τουλάχιστον εν μέρει, προς το συμφέρον του χορηγού βοήθειας ή έχουν αποφέρει μη επιλέξιμες εκροές. Ως εκ τούτου, η χρηματοδότηση του EUTF που δηλώθηκε ως 100 % επιλέξιμη ως ΕΑΒ, στην πραγματικότητα δεν ήταν. Η Επιτροπή δεν υιοθέτησε μια προληπτική προσέγγιση όσον αφορά την αναφορά στοιχείων σχετικά με την ΕΑΒ σε περιπτώσεις αμφιβολιών.

Παρά την καινοτόμο προσέγγιση για τον εντοπισμό των κινδύνων για τα ανθρώπινα δικαιώματα σε ένα δύσκολο περιβάλλον, οι κίνδυνοι αυτοί δεν αντιμετωπίστηκαν κατά τρόπο ολοκληρωμένο

Η αξιολόγηση των δυνητικών κινδύνων για τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν ήταν ολοκληρωμένη

41 Μία από τις οκτώ αρχές της στρατηγικής του EUTF¹⁵, και μια προτεραιότητα που τονίζεται από τα μέλη του στρατηγικού συμβουλίου, είναι η ανάγκη σεβασμού της αρχής του «μη βλάπτειν» (βλέπε [πλαίσιο 5](#)). Η Επιτροπή έχει δεσμευθεί να τηρεί την αρχή αυτή, καθώς και την προσέγγιση των Ηνωμένων Εθνών που βασίζεται στα ανθρώπινα δικαιώματα, καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των έργων του EUTF. Ως εκ τούτου, εξετάσαμε κατά πόσον οι δράσεις του EUTF που συμπεριλάβαμε στο δείγμα μας λάμβαναν υπόψη τους δυνητικούς κινδύνους για τα ανθρώπινα δικαιώματα και προέβλεπαν κατάλληλα μέτρα μετριασμού.

Πλαίσιο 5

Αρχή του «μη βλάπτειν»

Η **νέα ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη**: «Ο κόσμος μας, η αξιοπρέπειά μας, το μέλλον μας» δεσμεύει συγκεκριμένα την ΕΕ και τα κράτη μέλη της να εφαρμόζουν «μια προσέγγιση όσον αφορά τη συνεργασία για την ανάπτυξη που βασίζεται στα δικαιώματα και καλύπτει όλα τα ανθρώπινα δικαιώματα». Η προσέγγιση που βασίζεται στα δικαιώματα καλύπτει ένα φάσμα δικαιωμάτων ευρύτερο από τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αποσκοπεί στη διασφάλιση της συμμόρφωσης με δύο αρχές: αυτές του «μη βλάπτειν» και του «ωφελείν τα μέγιστα»¹⁶.

Η αρχή του μη βλάπτειν ορίζει ότι η αναπτυξιακή συνεργασία δεν πρέπει να προκαλεί απaráδεκτη βλάβη ή παραβιάσεις των ανθρώπινων δικαιωμάτων¹⁷.

¹⁵ Έγγραφο στρατηγικού προσανατολισμού, σ. 10.

¹⁶ [Rights-based approach toolbox](#), SWD(2014) 152, σ. 5-7 και 15.

¹⁷ [Rights-based approach toolbox](#), σ. 15.

42 Τα έγγραφα δράσης υποβάλλονται σε εσωτερικό έλεγχο ποιότητας από την Επιτροπή πριν από την υποβολή τους στις επιχειρησιακές επιτροπές. Η Επιτροπή μάς κοινοποίησε τα σημειώματά της σχετικά με τον έλεγχο ποιότητας οκτώ εγγράφων δράσης, τα οποία αφορούσαν οκτώ από τα 16 έργα του δείγματός μας. Για τα υπόλοιπα οκτώ δεν υπήρχαν στοιχεία που να αποδεικνύουν τη διενέργεια ελέγχων. Αυτή η απουσία ελέγχων αφορούσε τουλάχιστον ένα έργο για καθένα από τα τρία σκέλη. Οι παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν κατά τη διαδικασία επανεξέτασης δεν ελήφθησαν συστηματικά υπόψη. Κατά την έγκριση ή την τροποποίηση των εγγράφων δράσης, οι σχετικοί κίνδυνοι δεν είναι γνωστοί και, ως εκ τούτου, δεν μετριάζονται απαραίτητως μέσω συγκεκριμένων δραστηριοτήτων. Αφότου μια δράση εγκριθεί από την επιχειρησιακή επιτροπή, πρέπει να υλοποιηθεί σύμφωνα με το σχετικό έγγραφο δράσης. Ο διαχειριστής του EUTF ενημερώνει την επιχειρησιακή επιτροπή μόνο σε περιπτώσεις σημαντικών αλλαγών (λόγου χάριν αύξησης του προϋπολογισμού κατά περισσότερο από 20 % ή σημαντικών αλλαγών στη φύση και στους στόχους της δράσης). Ωστόσο, οι αλλαγές που δεν υπερβαίνουν το 20 % του προϋπολογισμού ή που σχετίζονται με διασφαλίσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν θεωρούνται σημαντικές (βλέπε [πλαίσιο 6](#)).

Πλαίσιο 6

Παράδειγμα αλλαγών κατά την υλοποίηση του έργου που δεν θεωρούνται σημαντικές

Ένα περιφερειακό έργο στο Μαρόκο και στην Τυνησία, για το οποίο ελέγξαμε τις δραστηριότητες από την πλευρά της Τυνησίας, αποσκοπούσε στην ενίσχυση της ικανότητας των αρχών στους τομείς της θαλάσσιας επιτήρησης και της διαχείρισης της μετανάστευσης. Το έγγραφο δράσης παρείχε στην επιχειρησιακή επιτροπή της Βόρειας Αφρικής κατάλογο πιθανών τμημάτων και εκροών για χρηματοδότηση. Η αρχική σύμβαση της Επιτροπής με τον φορέα υλοποίησης του έργου τον Αύγουστο του 2018 επικεντρώθηκε στη στήριξη έξι περιοχών προτεραιότητας όσον αφορά τη θαλάσσια επιτήρηση.

Το 2020, παρά τις καθυστερήσεις στην υλοποίηση (15 % της τυνησιακής συνιστώσας είχε κατανεμηθεί έως τον Σεπτέμβριο του 2020, αλλά δεν είχε εκταμιευθεί στο σύνολό της), η Επιτροπή αποφάσισε να αυξήσει το τμήμα του προϋπολογισμού του έργου που αφορούσε την Τυνησία κατά 10 εκατομμύρια ευρώ. Τα πρόσθετα κονδύλια είχαν ζητηθεί για ένα σύστημα επιτήρησης που θα κάλυπτε ολόκληρη την ακτογραμμή. Ο φορέας υλοποίησης του έργου διαπίστωσε αργότερα ότι η εν λόγω συνιστώσα δεν επρόκειτο να αποτελέσει αντικείμενο σύμβασης ή να ολοκληρωθεί πριν από τη λήξη του EUTF. Ως εκ τούτου, ο διαγωνισμός που προκηρύχθηκε το 2022 ακυρώθηκε το 2023, και τα εναπομείναντα κονδύλια (5 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκαν για την αγορά άλλου εξοπλισμού.



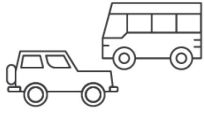
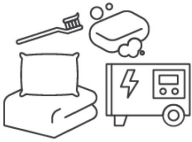
Επισημάναμε ότι το αρχικό έγγραφο δράσης για το εν λόγω έργο τροποποιήθηκε προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις των κρατών μελών σχετικά με τη διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Από το τροποποιημένο έγγραφο δράσης αφαιρέθηκαν οι αναφορές στην ανάγκη να προωθηθεί μια προσέγγιση που βασίζεται στα δικαιώματα για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Ειδικότερα, στην ανάγκη για στήριξη του συντονισμού μεταξύ των συνοριακών αρχών και των εθνικών αρχών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θυμάτων, για ενίσχυση της ικανότητας των συνοριακών αρχών να εντοπίζουν και να αποτρέπουν πιθανές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως περιπτώσεις εμπορίας ανθρώπων, σε σημεία διέλευσης των συνόρων, καθώς και για ενίσχυση των μηχανισμών παραπομπής σε βοήθεια των θυμάτων παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων που εντοπίζονται στα σύνορα. Κατά συνέπεια, οι πληροφορίες αυτές δεν τέθηκαν υπόψη της επιχειρησιακής επιτροπής.

43 Οι ενότητες των εγγράφων δράσης οι οποίες αφορούν τους κινδύνους έχουν γενικά τυποποιημένη μορφή και έκταση, ανεξάρτητα από τις ιδιαίτερα ποικίλες επιπτώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Παραδείγματος χάριν, δεν γίνεται καμία ουσιαστική διάκριση μεταξύ των εκτιμήσεων κινδύνου για τις δράσεις που αφορούν τη δημιουργία θέσεων εργασίας και για εκείνες που αφορούν την ασφάλεια. Στα έγγραφα δράσης για τρία από τα 16 έργα του δείγματός μας, οι κίνδυνοι δεν είχαν κατηγοριοποιηθεί ανά επίπεδο κινδύνου (χαμηλό/μεσαίο/υψηλό) ούτε είχαν συσχετιστεί με μέτρα μετριασμού.

44 Σε πέντε από τα έγγραφα δράσης που σχετίζονταν με έργα του δείγματός μας αναφερόταν τουλάχιστον ένας κίνδυνος για τα ανθρώπινα δικαιώματα, ενώ στα υπόλοιπα δεν γινόταν καμία τέτοια αναφορά. Σε τρία από αυτά τα πέντε έγγραφα αναφερόταν ο κίνδυνος δημιουργίας εντάσεων μεταξύ των επαναπατριζόμενων/προσφύγων και των κοινοτήτων υποδοχής. Ωστόσο, ο κίνδυνος αυτός ίσχυε εξίσου και για άλλα έργα του δείγματός μας.

45 Οι κίνδυνοι είναι φυσικά υψηλότεροι όταν οι δράσεις υλοποιούνται σε εξαιρετικά ασταθείς περιοχές και αφορούν δραστηριότητες διαχείρισης ή ασφάλειας των συνόρων. Πέντε έγγραφα δράσης του δείγματός μας παρουσίαζαν τέτοιους κινδύνους. Ωστόσο, σε δύο από αυτά δεν γινόταν καμία αναφορά σε δυνητικό κίνδυνο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, ενώ στα άλλα τρία αναφερόταν περιορισμένος αριθμός κινδύνων. Επιπλέον, οι εγκάρσιοι κίνδυνοι που ενέχει η υλοποίηση πολλαπλών δραστηριοτήτων στην ίδια χώρα, οι οποίοι παρουσιάζονται στη δεύτερη στήλη του **γραφήματος 11**, δεν καλύφθηκαν από την ανάλυση.

Γράφημα 11 – Πιθανοί κίνδυνοι που ενέχει η υλοποίηση πολλαπλών δραστηριοτήτων του EUTF στη Λιβύη για τα ανθρώπινα δικαιώματα

Προθέσεις της ΕΕ	Στήριξη από το EUTF	Αξιολόγηση από το ΕΕΣ των δυνητικών κινδύνων που δεν επισημαίνονται στην τεκμηρίωση του σχεδιασμού
<ul style="list-style-type: none"> • Ενίσχυση της θαλάσσιας επιτήρησης • Μείωση των θανάτων στη θάλασσα 	 <p>Εξοπλισμός, σκάφη και προγράμματα κατάρτισης</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ο εξοπλισμός θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί από φορείς άλλους από τους προβλεπόμενους δικαιούχους • Το προσωπικό που καταρτίζεται ενδέχεται να μη δεσμεύεται από την αρχή του μη βλάπτειν • Οι δικαιούχοι μπορεί να μη δέχονται την παρακολούθηση από τρίτους
<ul style="list-style-type: none"> • Βελτίωση των συνθηκών στα κέντρα κράτησης με σωτήριες παρεμβάσεις και της κατάστασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών. 	 <p>Εργασίες/εξοπλισμός σε σημεία αποβίβασης</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η Λιβυκή Ακτοφυλακή (LCG) / Γενική Διοίκηση για την Ασφάλεια των Ακτών (GACS) ενδέχεται να χάσει τον έλεγχο των σημείων αποβίβασης, και η πρόσβαση των χορηγών βοήθειας ενδέχεται να είναι περιορισμένη • Τα σημεία αποβίβασης μπορεί να χρησιμοποιούνται από άλλους «ανεπίσημους» φορείς και για μη επιδιωκόμενους σκοπούς • Έλλειψη ελέγχου: Το ΕΕΣ δεν μπόρεσε να επισκεφθεί ένα από τα σημεία αποβίβασης που χρηματοδοτήθηκαν, καθώς είχε αλλάξει το ιδιοκτησιακό καθεστώς
<ul style="list-style-type: none"> • Δημιουργία βασικών εγκαταστάσεων για την καλύτερη οργάνωση των επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης, των επιχειρήσεων επιτήρησης και ελέγχου των συνόρων • Ενίσχυση της επιτήρησης των χερσαίων συνόρων 	 <p>Αυτοκίνητα και λεωφορεία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η στήριξη από το EUTF ενδέχεται να διευκολύνει τη μεταφορά μεταναστών σε κέντρα κράτησης, επιδεινώνοντας τον υπερπληθυσμό • Τα αυτοκίνητα/λεωφορεία μπορεί να μη χρησιμοποιούνται από τους προβλεπόμενους δικαιούχους ή για τους επιδιωκόμενους σκοπούς
<ul style="list-style-type: none"> • Βελτίωση των συνθηκών στα κέντρα κράτησης με σωτήριες παρεμβάσεις και της κατάστασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών. 	 <p>Εργασίες/εξοπλισμός σε κέντρα κράτησης</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Τα υποστηριζόμενα κέντρα κράτησης ενδέχεται να μην είναι τακτικά προσβάσιμα σε ανθρωπιστικούς/αναπτυξιακούς φορείς • Τα κέντρα κράτησης που έχουν κλείσει από την Υπηρεσία Καταπολέμησης της Παράνομης Μετανάστευσης (DCIM) μπορεί να ελέγχονται από άλλους «ανεπίσημους» παράγοντες που εμπλέκονται σε δραστηριότητες παράνομης διακίνησης • Ο εξοπλισμός μπορεί να μη χρησιμοποιείται για τους επιδιωκόμενους σκοπούς ή να έχει πωληθεί • Οι επιμέρους δημόσιες συμβάσεις ενδέχεται να έχουν ωφελήσει εγκληματικές οργανώσεις

Πηγή: ΕΕΣ.

46 Στο επίπεδο της υλοποίησης, διαπιστώσαμε ότι στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων δεν αντιμετωπίζονταν επαρκώς οι κίνδυνοι μη συμμόρφωσης με την αρχή του μη βλάπτειν:

- Εννέα έγγραφα δράσης (σχετικά με 10 από τα 16 έργα του δείγματος) δεν περιλάμβαναν ειδικά μέτρα για την αποφυγή των εν λόγω κινδύνων. Ωστόσο, στο πλαίσιο έξι από τα 10 έργα πραγματοποιήθηκαν δραστηριότητες σύμφωνες με την εν λόγω αρχή (διαβούλευση με αρχηγούς φυλών, χαρτογράφηση των φυσικών πόρων σε συνεργασία με τις τοπικές κοινότητες, στόχευση περισσότερων γυναικών παρά ανδρών, παρόμοια στήριξη για τον τοπικό πληθυσμό και τους επαναπατριζόμενους, κατάρτιση για θέματα ανθρώπινων δικαιωμάτων κ.λπ.). Ένα έργο ελαχιστοποίησε τον κίνδυνο πρόκλησης εντάσεων μεταξύ των κοινοτήτων υποδοχής και των επαναπατριζόμενων που επωφελούνταν από οικονομική στήριξη, με τη διοργάνωση διαλόγων στο πλαίσιο των κοινοτήτων και δραστηριοτήτων επανένταξης.
- Πέντε έγγραφα δράσης (σχετικά με τα έξι άλλα έργα) περιλάμβαναν μέτρα για την αντιμετώπιση των κινδύνων μη συμμόρφωσης με την αρχή του μη βλάπτειν. Ωστόσο, αυτά δεν μετουσιώθηκαν κατά τρόπο συστηματικό σε συγκεκριμένες δραστηριότητες ή δείκτες σε επίπεδο έργου που θα επιβεβαίωναν την ορθή εφαρμογή τους (βλέπε παράδειγμα στο [πλαίσιο 7](#)).

Πλαίσιο 7

Παραδείγματα προτεινόμενων μέτρων μετριασμού για τα οποία έχουμε περιορισμένα αποδεικτικά στοιχεία ότι υλοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια του έργου

Στο έγγραφο δράσης για την πρώτη φάση ενός έργου διαχείρισης των συνόρων στη Λιβύη αναφερόταν ότι υπάλληλοι των ιταλικών υπηρεσιών επιβολής του νόμου θα παρακολουθούσαν την ορθή χρήση του θαλάσσιου και του χερσαίου εξοπλισμού, και ότι θα θεσπίζονταν αυστηρά κριτήρια για την επιλογή και τον έλεγχο των Λίβυων αξιωματούχων που θα επωφελούνταν από το έργο. Δεν εντοπίσαμε επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι τα εν λόγω μέτρα μετριασμού είχαν εφαρμοστεί οποτεδήποτε από την έναρξη του έργου το 2018.

Το έγγραφο δράσης για τη δεύτερη φάση του έργου αναφερόταν σε ειδική κατάρτιση σχετικά με τις συνιστώμενες αρχές και κατευθυντήριες γραμμές της Ύπατης Αρμοστείας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών για τα ανθρώπινα δικαιώματα στα διεθνή σύνορα. Οι δικαιούχοι με τους οποίους συνομιλήσαμε δήλωσαν ότι είχαν λάβει κατάρτιση σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα από άλλους φορείς, όχι όμως από τον φορέα υλοποίησης του έργου.

Το πρόγραμμα κατάρτισης του φορέα υλοποίησης του έργου για την περίοδο 2022-2024 περιλάμβανε ενότητες σχετικά με το διεθνές ναυτικό δίκαιο και το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και με τις διεθνείς συμβάσεις έρευνας και διάσωσης. Ωστόσο, δεν εντοπίσαμε επίσημα στοιχεία σχετικά με το αντικείμενο και το περιεχόμενο των εν λόγω μαθημάτων (π.χ. περιγραφή, παρουσιάσεις σε μορφή Powerpoint, ώρες διδασκαλίας, κατάλογος παρουσιών), καθώς τα περισσότερα από αυτά συνίσταντο σε πρακτική κατάρτιση στη θάλασσα. Μας εστάλη μια 30λεπτη παρουσίαση σχετικά με τον σχεδιασμό τυποποιημένων διαδικασιών για επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης με νομικές προεκτάσεις που αφορούν στα ανθρώπινα δικαιώματα. Αυτή διοργανώθηκε στη Ρώμη τον Μάρτιο του 2023 για έξι υψηλόβαθμους Λίβυους αξιωματούχους. Η κατάρτιση σχετικά με τα διεθνή πρότυπα, συμπεριλαμβανομένου του τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε σχέση με τις δραστηριότητες διαχείρισης των χερσαίων συνόρων άρχισε μόλις το 2023.

47 Στους γενικούς όρους όλων των συμφωνιών χρηματοδότησης προβλέπεται ότι η δράση αναστέλλεται, εάν η ΕΕ διαπιστώσει επισήμως παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η σύμβαση για ένα έργο περιλάμβανε μια νέα ρήτρα που εξαρτούσε την παράδοση εξοπλισμού από τον σεβασμό της αρχής του μη βλάπτειν και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η ρήτρα προστέθηκε κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του έργου και δεν ίσχυε για τον εξοπλισμό που είχε παραδοθεί προηγουμένως. Στην περίπτωση άλλου έργου ίσχυαν παρόμοιοι αλλά λιγότερο αυστηροί περιορισμοί χρήσης, γινόταν όμως αναφορά στην ανάγκη συμμόρφωσης με τους περιορισμούς της ΕΕ στους γενικούς όρους της σύμβασης. Ωστόσο, η ρήτρα αυτή δεν εφαρμοζόταν συστηματικά σε όλα τα έργα, ειδικότερα σε εκείνα που αφορούσαν την ασφάλεια, τη διαχείριση των συνόρων ή άλλες ευαίσθητες δραστηριότητες.

Η παρακολούθηση της κατάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η αναφορά σχετικών στοιχείων δεν ήταν επαρκώς αξιόπιστες, παρά την πιλοτική εφαρμογή της παρακολούθησης από τρίτους

48 Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή:

- επέλεξε αξιόπιστους εταίρους για την πρόσθετη παρακολούθηση των δραστηριοτήτων του EUTF με εστίαση στα ανθρώπινα δικαιώματα·
- θέσπισε διαδικασίες για την καταγραφή και τον έλεγχο της ακρίβειας των αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε σχέση με έργα του EUTF·
- καθόρισε σαφείς γραμμές που πρέπει να ακολουθούνται κατά τη διενέργεια ερευνών σχετικά με ευαίσθητα έργα· και
- όρισε σαφή κριτήρια για την αναστολή των δραστηριοτήτων του EUTF.

Οι έλεγχοι σχετικά με την τήρηση της αρχής του μη βλάπτειν ξεκίνησαν το 2020, αλλά δεν τεκμηριώθηκαν επαρκώς στις εκθέσεις της Επιτροπής

49 Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι φορείς υλοποίησης των έργων (αναπτυξιακοί οργανισμοί των κρατών μελών, οργανισμοί των Ηνωμένων Εθνών ή μη κυβερνητικές οργανώσεις) έχουν την πρωταρχική ευθύνη για τη διασφάλιση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αρχής του μη βλάπτειν κατά τη διάρκεια της υλοποίησης. Μολονότι διαπιστώσαμε ότι οι εταίροι υλοποίησης είχαν αναπτύξει διαδικαστικές κατευθυντήριες γραμμές, δεν μας παρουσιάστηκαν αποδεικτικά στοιχεία τεκμηριωμένων ελέγχων.

50 Το ασταθές περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί το EUTF δημιουργεί προκλήσεις όσον αφορά την παρακολούθηση των έργων. Η Επιτροπή, οι φορείς υλοποίησης των έργων και άλλοι ανάδοχοι προσέκρουσαν σε παρόμοια εμπόδια με εκείνα που αντιμετωπίσαμε στο πλαίσιο του ελέγχου, για παράδειγμα, όσον αφορά την πρόσβαση σε κέντρα κράτησης και άλλους χώρους όπου απαιτείται επίσημη άδεια. Στη Σομαλία και τη Λιβύη, η Επιτροπή χρησιμοποιεί εξωτερικούς αναδόχους για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μέσω της παρακολούθησης της υλοποίησης συγκεκριμένων έργων. Η μεγάλη πλειονότητα των υπευθύνων προγραμμάτων που συμμετείχαν στην έρευνά μας ήταν σε θέση να πραγματοποιήσουν επιτόπιες επισκέψεις στα έργα που τελούσαν υπό την ευθύνη τους, αλλά το ένα τέταρτο αυτών δήλωσε ότι αυτό δεν ήταν εφικτό, κυρίως λόγω των περιορισμένων πόρων (προσωπικό, προϋπολογισμός, οχήματα) ή/και ζητημάτων ασφάλειας. Εξετάσαμε 58 εκθέσεις αποστολών σχετικά με έργα του EUTF στις πέντε χώρες που επισκεφθήκαμε και εντοπίσαμε μόνο μία στην οποία αναφερόταν ότι είχαν διενεργηθεί έλεγχοι όσον αφορά τον σεβασμό της αρχής του μη βλάβειν. Καμία από τις υπόλοιπες 57 δεν παρείχε στοιχεία για τέτοιους ελέγχους ούτε εξήγηση όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους οι έλεγχοι δεν ήταν αναγκαίοι.

51 Από το 2020, οι σύμβουλοι έχουν συμπεριλάβει στις εκθέσεις ROM ελέγχους σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα και την αρχή του μη βλάβειν. Σύμφωνα με τους ελέγχους αυτούς, σε 121 από τα 130 έργα (93 %) δεν προέκυψαν ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι σύμβουλοι στο πλαίσιο της ROM διαπίστωσαν ότι σε εννέα έργα οι κίνδυνοι για την αρχή του μη βλάβειν δεν είχαν μετριαστεί.

Στη Λιβύη εφαρμόζεται νέα μέθοδος παρακολούθησης των κινδύνων για τα ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά δεν αποδείχθηκε ότι δίνεται κατάλληλη συνέχεια

52 Τον Δεκέμβριο του 2019, η Επιτροπή προέβη για πρώτη φορά στη σύναψη σύμβασης με εξωτερικό πάροχο συμβουλευτικών υπηρεσιών στη Λιβύη για την παρακολούθηση:

- του βαθμού στον οποίο τα έργα του EUTF έχουν προωθήσει και προστατεύσει τα ανθρώπινα δικαιώματα των δικαιούχων, σύμφωνα με την προσέγγιση την οποία έχει δεσμευθεί να εφαρμόζει η ΕΕ· και
- του τρόπου με τον οποίο οι δραστηριότητες κατάρτισης του EUTF έχουν επηρεάσει τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

53 Η παρακολούθηση των ανθρώπινων δικαιωμάτων από τρίτους είναι ένας πολύπλοκος και ευαίσθητος μηχανισμός. Η ΕΕ εφάρμοσε αυτή την προσέγγιση για πρώτη φορά στη Λιβύη. Ωστόσο, ο μηχανισμός αυτός δεν έχει εφαρμοστεί σε άλλες χώρες όπου υπάρχει κίνδυνος παραβίασης των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Η σύμβαση στη Λιβύη δεν κάλυψε ολόκληρη την περίοδο υλοποίησης των συμβάσεων του EUTF. Ενώ το EUTF άρχισε να υλοποιεί έργα στη Λιβύη το 2016, και οι δραστηριότητες θα συνεχιστούν έως το 2025, ο ανάδοχος εκπόνησε 27 μηνιαίες εκθέσεις από τον Σεπτέμβριο του 2020 έως τον Δεκέμβριο του 2022. Στη συνέχεια, υπήρξε ένα κενό 9 μηνών έως την υπογραφή δεύτερης σύμβασης τον Σεπτέμβριο του 2023.

54 Σε καθεμία από τις μηνιαίες εκθέσεις παρακολούθησης περιγράφεται ένα ευρύ φάσμα γεγονότων και δυνητικών κινδύνων που παρατηρήθηκαν στη χώρα κατά τη διάρκεια του προηγούμενου μήνα. Η εμβέλεια της παρακολούθησης εξαρτάται από το πλαίσιο και δεν περιλαμβάνει ενδελεχή εξέταση του αντικτύπου όλων των εκροών και δραστηριοτήτων στα ανθρώπινα δικαιώματα (π.χ. ηλεκτρικές γεννήτριες ή προγράμματα κατάρτισης). Οι εκθέσεις παρέχουν στο προσωπικό του EUTF χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με την περίπλοκη κατάσταση που επικρατεί.

55 Οι μηνιαίες εκθέσεις παρακολούθησης αποτελούν μια δυνητικά χρήσιμη και νέα πηγή πληροφοριών για το προσωπικό της Επιτροπής, η οποία ωστόσο δεν προέβλεψε κάποια διαδικασία για τη μεταπαρακολούθηση των πληροφοριών που περιέχονται στις εν λόγω εκθέσεις. Το προσωπικό της Επιτροπής που δεν γνωρίζει σε βάθος τις δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από το EUTF στη Λιβύη, ειδικότερα την τοποθεσία τους, δεν μπορεί να συνδέσει τους κινδύνους που επισημαίνονται με τα έργα του EUTF και δεν μπορεί να αξιολογήσει κατά πόσον ο χρηματοδοτούμενος από την ΕΕ εξοπλισμός χρησιμοποιείται όπως προβλέπεται και σύμφωνα με την αρχή του μη βλάπτειν.

56 Κατά τη διάρκεια των ελεγκτικών εργασιών μας, διαπιστώσαμε ότι κάποιοι υπάλληλοι της Επιτροπής, τόσο στις Βρυξέλλες όσο και στην αντιπροσωπεία, δεν ήταν πλήρως εξοικειωμένοι με τις λεπτομέρειες ή την τοποθεσία των δραστηριοτήτων του EUTF στη Λιβύη. Από την έρευνά μας μεταξύ των υπευθύνων προγραμμάτων σε όλα τα σκέλη προέκυψε ότι αρκετοί εξ αυτών δεν είχαν ενημερωθεί πλήρως σχετικά με την τοποθεσία των εκροών και των δραστηριοτήτων.

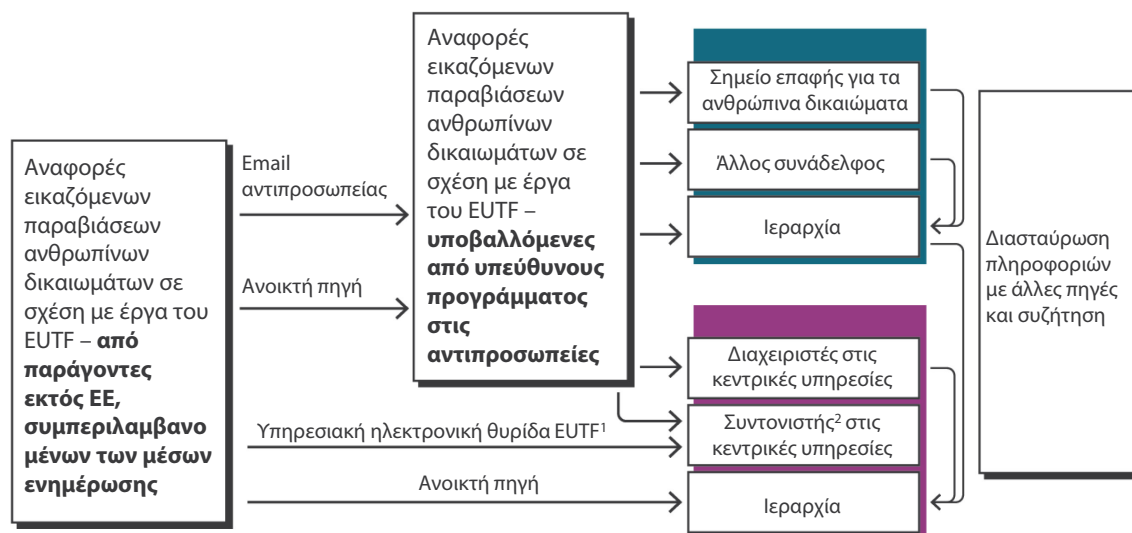
57 Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν κοινοποιούν τις μηνιαίες εκθέσεις παρακολούθησης σε χορηγούς βοήθειας ή φορείς υλοποίησης έργων του EUTF. Ωστόσο, οι φορείς υλοποίησης των έργων έλαβαν αντίγραφα πέντε θεματικών εκθέσεων που περιείχαν λεπτομέρειες σχετικά με συγκεκριμένους κινδύνους για τις δραστηριότητες του EUTF, καθώς και συστάσεις. Οι εκθέσεις αυτές κατέδειξαν την έλλειψη συστηματικής και ενδεδειγμένης αξιολόγησης της ευαισθησίας στο θέμα των συγκρούσεων. Η Επιτροπή, ο ανάδοχος και οι αρμόδιοι φορείς υλοποίησης των έργων συμφώνησαν επί ενός σχεδίου δράσης, η εφαρμογή του οποίου μεταπαρακολουθείται στις εκθέσεις παρακολούθησης στο πλαίσιο της δεύτερης σύμβασης (βλέπε σημείο 54).

Δεν υπάρχουν επίσημες διαδικασίες για την αναφορά και την αξιολόγηση εικαζόμενων παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

58 Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι συμβατικές ρήτρες που επιτρέπουν την αναστολή μιας δραστηριότητας βάσει απόφασης της ΕΕ συμβάλλουν στην παροχή επαρκών διασφαλίσεων για τον μετριασμό των κινδύνων μη συμμόρφωσης με την αρχή του μη βλάβειν ή μη σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο, δεν εντοπίσαμε σαφή και τεκμηριωμένα παραδείγματα ενεργειών που μπορούν να οδηγήσουν σε απόφαση της ΕΕ για αναστολή δραστηριότητας, ούτε σχετική πρακτική καθοδήγηση. Η Επιτροπή έχει δηλώσει ότι θα ανέστελλε τη στήριξη σε περίπτωση άμεσης σύνδεσης μεταξύ ενωσιακής δαπάνης και καταγγελίας για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, βάσει κατά περίπτωση αξιολόγησης της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας της ενέργειας, και λαμβάνοντας επίσης υπόψη το περιβάλλον της χώρας. Παρά την ύπαρξη αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις τέτοιου είδους, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να παρουσιάσει παραδείγματα που να αποδεικνύουν τη διενέργεια τέτοιων επίσημων αξιολογήσεων σε σχέση με δραστηριότητες του EUTF. Μας περιέγραψε παραδείγματα καταστάσεων που θα οδηγούσαν στην αναστολή ορισμένων δραστηριοτήτων στη Λιβύη. Ωστόσο, παρότι εντοπίσαμε σαφείς ενδείξεις ότι μία από τις εν λόγω καταστάσεις είχε πράγματι συμβεί, η Επιτροπή δεν έχει μέχρι στιγμής αναστείλει καμία δραστηριότητα του EUTF στη Λιβύη, δεδομένου ότι η στήριξη πρέπει να συνεχιστεί για τη διάσωση ζωών και την ανακούφιση των μεταναστών.

59 Δέκα από τους υπευθύνους προγραμμάτων του EUTF που συμμετείχαν στην εμπιστευτική έρευνά μας, και στα τρία σκέλη, δήλωσαν ότι είχαν αναφέρει εικαζόμενες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συναδέλφους τους. Ωστόσο, στο επίπεδο των κεντρικών υπηρεσιών, η Επιτροπή διέθετε μόνο έναν φάκελο σχετικά με μια καταγγελία. Η Επιτροπή μάς εξήγησε ότι, προκειμένου να διασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα των παρεχόμενων πληροφοριών, οι αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις μπορούν να κοινοποιούνται στον προϊστάμενο του καταγγέλλοντος (προϊστάμενος τομέα, προϊστάμενος συνεργασίας, προϊστάμενος οικονομικών και συμβάσεων, επικεφαλής αντιπροσωπείας) κατ' εφαρμογή της αρχής της ανάγκης γνώσης. Δεν υπάρχουν επίσημες γραπτές διαδικασίες υποβολής καταγγελιών κοινές και για τα τρία σκέλη του EUTF. Ως εκ τούτου, οι αναφορές για εικαζόμενες παραβιάσεις μπορούν να υποβληθούν σε διαφορετικά πρόσωπα με διαφορετικούς τρόπους (βλέπε [γράφημα 12](#)). Σχεδόν τα τρία τέταρτα των απαντησάντων δήλωσαν ότι δεν είχαν λάβει κανενός είδους καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο αναφοράς εικαζόμενων παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Γράφημα 12 – Οι διαδικασίες αναφοράς και διεκπεραίωσης καταγγελιών για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο έργων του EUTF ποικίλλουν



Δεν υπάρχει ειδική υπηρεσιακή θυρίδα για την υποβολή καταγγελιών για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων
Δεν υπάρχει ειδικό μητρώο

¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Συντονίζει τα 3 σκέλη.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει απαντήσεων σε έρευνα και συζητήσεων με την Επιτροπή.

60 Υπάρχει κίνδυνος οι καταγγελίες να μην τεκμηριώνονται και να μην αντιμετωπίζονται με τον δέοντα τρόπο, ιδίως σε περίπτωση εναλλαγής του προσωπικού. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, ούτε η Επιτροπή ούτε η ΕΥΕΔ διέθεταν κοινό εμπιστευτικό αποθετήριο που να εξασφαλίζει την ορθή καταχώριση και διαχείριση των καταγγελιών. Ως εκ τούτου, δεν μπορούμε να επιβεβαιώσουμε ότι δόθηκε συνέχεια σε όλες.

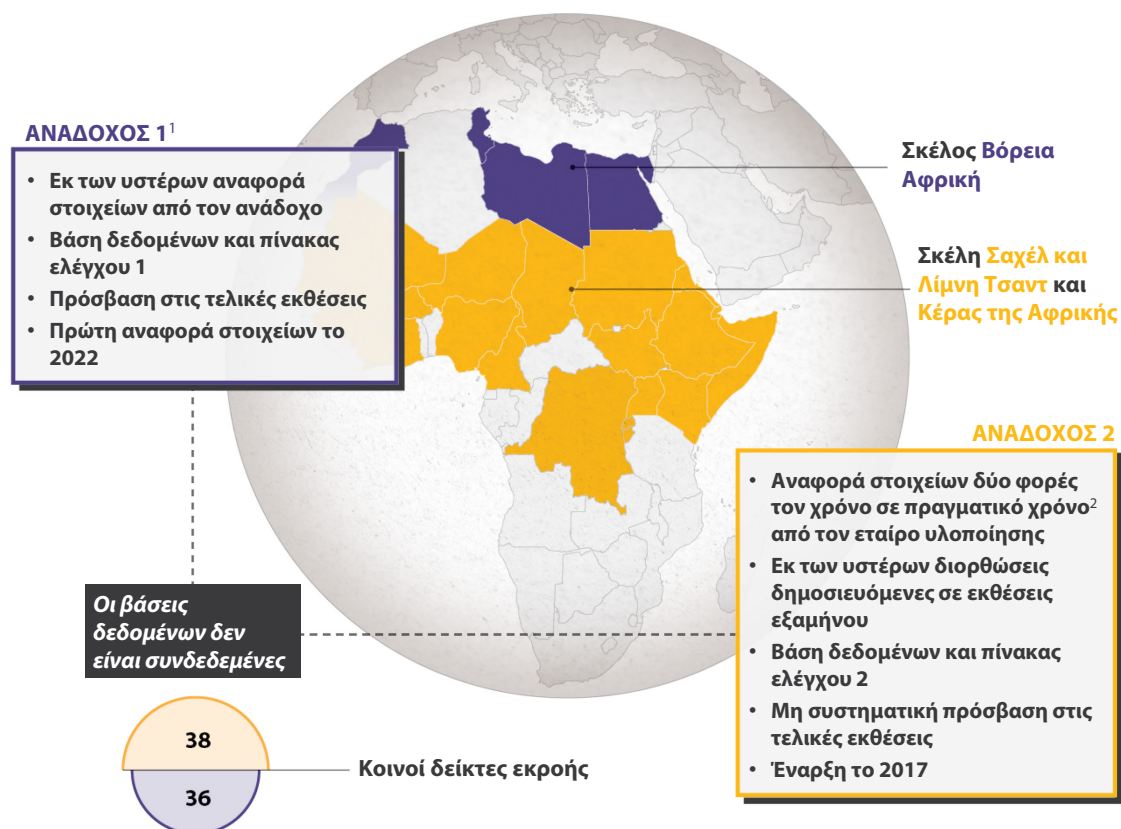
Ορισμένα στοιχεία του συστήματος παρακολούθησης και αναφοράς στοιχείων στερούνται ακρίβειας και δεν καταδεικνύουν ακόμη ποιες είναι οι αποδοτικότερες προσεγγίσεις

Το σύστημα παρακολούθησης συγκεντρώνει τους δείκτες εκροής όλων των έργων, αλλά διαπιστώσαμε ότι στερείται ακρίβειας και υπερεκτιμά τα επιτεύγματα

61 Αξιολογήσαμε κατά πόσον τα αποτελέσματα του EUTF παρακολουθούνταν αποτελεσματικά σε επίπεδο έργων και σε επίπεδο καταπιστευματικού ταμείου. Η παρακολούθηση σε επίπεδο έργου διενεργείται από τους εταίρους υλοποίησης και τους διαχειριστές του EUTF στις αντιπροσωπείες της ΕΕ, καθώς και μέσω των εκθέσεων ROM και εκθέσεων παρακολούθησης τρίτων μερών. Το EUTF έχει αναπτύξει και εφαρμόζει ένα νέο σύστημα, ειδικά σχεδιασμένο για τη μέτρηση των συλλογικών επιτευγμάτων. Το 2018 είχαμε συστήσει στην Επιτροπή να βελτιώσει την παρακολούθηση του EUTF. Το 2017 το EUTF είχε ήδη αρχίσει να εφαρμόζει ένα νέο σύστημα παρακολούθησης και μάθησης (MLS) για τη συγκέντρωση πληροφοριών από όλα τα έργα του EUTF βάσει 38 κοινών δεικτών εκροής για τα σκέλη Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ και Κέρας της Αφρικής και 36 για το σκέλος Βόρεια Αφρική (βλέπε παραδείγματα στο [παράρτημα IV](#)). Το MLS είναι το κύριο εργαλείο του EUTF για την παρακολούθηση των κοινών δεικτών εκροής και τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων στα ενδιαφερόμενα μέρη. Τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τις εκροές παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση του EUTF, στις συνεδριάσεις του στρατηγικού συμβουλίου και στον [ιστότοπο](#) του EUTF, αλλά δεν υπόκεινται σε ανεξάρτητη εξωτερική επαλήθευση.

62 Τρεις διαφορετικοί εξωτερικοί ανάδοχοι έχουν συλλέξει και συσσωματώσει τα δεδομένα και έχουν διενεργήσει μελέτες και αναλύσεις για το MLS, με κόστος περίπου 18 εκατομμύρια ευρώ από το 2016. Επί του παρόντος, ένας από αυτούς διαχειρίζεται τα δεδομένα για τα σκέλη Κέρας της Αφρικής και Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ, ενώ ο άλλος είναι υπεύθυνος για το σκέλος Βόρεια Αφρική (βλέπε [γράφημα 13](#)).

Γράφημα 13 – Η συλλογή δεδομένων από τους αναδόχους ως βάση για τις εκθέσεις του MLS



¹ Τα στοιχεία για την περίοδο 2017-2021 αρχικά αναφέρονταν από άλλον ανάδοχο, αλλά η μεθοδολογία που εφάρμοσε ο ανάδοχος 1 κατέστησε δυνατή την αναφορά συγκεντρωτικών αποτελεσμάτων από το 2017.

² Η αναφορά στοιχείων σε πραγματικό χρόνο δεν βασίζεται απαραίτητα στις διαθέσιμες (επίσημες) περιγραφικές εκθέσεις, αλλά αποσκοπεί στην αποτύπωση της κατάστασης κάθε τρίμηνο ή εξάμηνο, σε αντίθεση με την εκ των υστέρων υποβολή εκθέσεων βάσει των εν λόγω στοιχείων.

Σημ.: Τα σύνορα που παρουσιάζονται και οι ονομασίες που χρησιμοποιούνται στον χάρτη δεν υποδηλώνουν επίσημη έγκριση ή αποδοχή τους από τα Ηνωμένα Έθνη.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του MLS.

63 Χρησιμοποιήσαμε το δείγμα των 11 δεικτών που περιλαμβάνονται στο [παράρτημα IV](#) για να επαληθεύσουμε την ακρίβεια των στοιχείων του MLS. Εντοπίσαμε σφάλματα και ανακρίβειες σε σχέση με όλα τα έργα του δείγματος. Διαπιστώσαμε περισσότερες ασυνέπειες στα στοιχεία για το Σαχέλ και τη Λίμνη Τσαντ και το Κέρας της Αφρικής από ό,τι σε εκείνα για τη Βόρεια Αφρική. Αυτό οφείλεται, εν μέρει, στο γεγονός ότι ο σύμβουλος για το σκέλος της Βόρειας Αφρικής στηρίχθηκε μεν στις πληροφορίες που ανέφεραν οι φορείς υλοποίησης των έργων μετά την επικύρωσή τους από τους διαχειριστές της Επιτροπής, αλλά προσπάθησε επίσης να αποφύγει τη διπλή προσμέτρηση εφαρμόζοντας μια περισσότερο συνετή προσέγγιση. Για τα άλλα σκέλη, τα δεδομένα καταχωρίζονταν σε τριμηνιαία βάση στο MLS, πριν από την επικύρωση των εκθέσεων από τους υπεύθυνους επιχειρησιακής διαχείρισης της Επιτροπής. Οι ασυνέπειες οφείλονταν:

- ο σε μεθοδολογικές αλλαγές (το σύστημα MLS δημιουργήθηκε το 2017, μετά τη σύναψη συμβάσεων για τα πρώτα έργα),
- ο σε μεθοδολογικές αδυναμίες (βλέπε [πλαίσιο 8](#)),

Πλαίσιο 8

Παράδειγμα μεθοδολογικής αδυναμίας που έχει ως αποτέλεσμα την κατάρτιση ανακριβών αναφορών

Στην Αιθιοπία υλοποιήθηκε έργο για την αντιμετώπιση της έλλειψης σημείων πλυσίματος των χεριών με σκοπό την επιβράδυνση της μετάδοσης της νόσου COVID-19. Ο φορέας υλοποίησης του έργου ανέφερε τη δημιουργία 100 σημείων πλυσίματος των χεριών, αλλά στο MLS οι εν λόγω εκροές αναφέρθηκαν ως 100 χωριστές μονάδες και όχι ως μία και μόνο κοινωνική υποδομή που κατασκευάστηκε ή/και αποκαταστάθηκε. Θεωρούμε ότι ο εξοπλισμός αυτός θα έπρεπε να έχει δηλωθεί ως «μικρο-υποδομές (αποχωρητήρια, πηγάδια, ηλεκτρική ενέργεια)» στο πλαίσιο του δείκτη για τις «βασικές υπηρεσίες» και να έχει προσμετρηθεί ως μία μονάδα.



© Φορείς υλοποίησης του έργου. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

- ο στην αναφορά διογκωμένων στοιχείων για τις εκροές σε 13 από τα 16 έργα (συχνότερη από την αναφορά ελλιπών στοιχείων), όπως διπλή προσμέτρηση δικαιούχων, υποδομών ή εκτάσεων (βλέπε [πλαίσιο 9](#)),
- ο στη μη κοινοποίηση λεπτομερών πληροφοριών από τους φορείς υλοποίησης των έργων, την οποία διαπιστώσαμε κατά τη διάρκεια των επιτόπιων ελέγχων, και
- ο σε δυσκολίες που αντιμετώπισαν οι ανάδοχοι του MLS για την έγκαιρη εξασφάλιση ακριβών στοιχείων από τους φορείς υλοποίησης.

Πλαίσιο 9

Παραδείγματα αναφοράς διογκωμένων και ανακριβών στοιχείων σχετικά με τον αριθμό των βιομηχανικών πάρκων και των επιχειρηματικών υποδομών

Σε σχέση με τέσσερα έργα του δείγματός μας αναφέρθηκε η κατασκευή, επέκταση ή βελτίωση συνολικά 62 βιομηχανικών πάρκων ή/και υποδομών επιχειρήσεων. Διαπιστώσαμε ότι τα τέσσερα έργα δεν αφορούσαν βιομηχανικά πάρκα. Οι εκροές που μπορέσαμε να ελέγξουμε σχετίζονταν με υποδομές ή εξοπλισμό επιχειρήσεων. Δεν μπορέσαμε να συγκεντρώσουμε επαρκείς πληροφορίες ώστε να επιβεβαιώσουμε την ύπαρξη 33 από τις 62 αναφερθείσες μονάδες —ή αυτές δεν είχαν δηλωθεί ορθά στο MLS.

Σε σχέση με ένα έργο αναφέρθηκαν 12 εκροές στο πλαίσιο αυτού του δείκτη. Επισκεφθήκαμε μία από τις δομές που είχαν λάβει στήριξη και διαπιστώσαμε ότι υπήρχε ήδη αρκετά χρόνια και είχε κατασκευαστεί από τις τοπικές αρχές. Η στήριξη από το EUTF είχε περιοριστεί στην παροχή μικρών ειδών εξοπλισμού πληροφορικής: ενός φορητού υπολογιστή, ενός εκτυπωτή, ενός σετ ακουστικών και ενός υπολογιστή χειρός.

64 Στην έκθεσή μας του 2018, είχαμε συστήσει τα έγγραφα σχεδιασμού των έργων, που είναι γνωστά ως λογικά πλαίσια, να περιλαμβάνουν συγκεκριμένους, μετρήσιμους, εφικτούς, ρεαλιστικούς και χρονικά προσδιορισμένους στόχους (SMART) (βλέπε [παράρτημα I](#)). Στις απαντήσεις της στην έκθεση, η Επιτροπή είχε δηλώσει ότι θα μεριμνούσε ώστε και οι δείκτες να είναι SMART. Έκτοτε, τα λογικά πλαίσια έχουν επικαιροποιηθεί. Ωστόσο, οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση των γενικών και ειδικών στόχων εξακολουθούν να μην είναι απολύτως συγκεκριμένοι, συναφείς, μετρήσιμοι ή εφικτοί (βλέπε [πλαίσιο 10](#)). Η μέτρηση της προόδου περιπλέκεται από το γεγονός ότι σχεδόν για τους μισούς από αυτούς δεν έχουν οριστεί σαφείς τιμές βάσης, ενώ για το ένα τρίτο δεν έχουν οριστεί τιμές-στόχος ή αυτές είναι ασαφείς. Από το 2020 οι ανάδοχοι που διενεργούν παρακολούθηση των έργων του EUTF με γνώμονα τα αποτελέσματα έχουν εντοπίσει προβλήματα στα λογικά πλαίσια περισσότερων από τα μισά παρακολουθούμενα έργα.

Πλαίσιο 10

Παράδειγμα δείκτη που δεν είναι SMART

Σε σχέση με ένα έργο ορίστηκε ο δείκτης «Αντίληψη εθνικών και διεθνών εμπειρογνομώνων και ποσοστό εμπειρογνομώνων που διαπιστώνουν μείωση της αντικανονικής μετανάστευσης και μετριασμό των ευπαθειών που προκύπτουν από αυτήν» για τη μέτρηση της προόδου προς την επίτευξη του στόχου «μετριασμός των ευπαθειών που προκύπτουν από την αντικανονική μετανάστευση και καταπολέμησή της».

Ο δείκτης δεν είναι συγκεκριμένος: όχι μόνο βασίζεται σε υποκειμενικές γνώμες, αλλά επίσης δεν δηλώνεται ποιοι εμπειρογνώμονες πρέπει να καταθέσουν τη γνώμη τους και ποιες πηγές πρέπει να χρησιμοποιηθούν για τη συλλογή δεδομένων. Δεν καθορίζεται τιμή βάσης, και αντί τιμής-στόχους, προβλέπεται η «μείωση».

Εξακολουθούν να μην υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να καταδεικνύουν κατά πόσο στο πλαίσιο του EUTF αντιμετωπίζονται με βιώσιμο τρόπο τα βαθύτερα αίτια της αντικανονικής μετανάστευσης και των αναγκαστικών εκτοπισμών

65 Ελέγξαμε κατά πόσον οι αναφορές στοιχείων του EUTF είναι ακριβείς και παρέχουν σωστή εικόνα των επιτευγμάτων (αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, αντίκτυπος) και των προκλήσεων. Ελέγξαμε επίσης αν οι εκροές των έργων που επισκεφθήκαμε έχουν διατηρηθεί ή παραμένουν σε χρήση μετά την ολοκλήρωσή τους και αν τα έργα έχουν συμβάλει στην παραγωγή θετικών αναπτυξιακών επακολούθων και αντικτύπου.

Τα αποτελέσματα που αναφέρθηκαν είναι θετικά, αλλά δεν παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις βέλτιστες προσεγγίσεις για τη μείωση της αντικανονικής μετανάστευσης και των αναγκαστικών εκτοπισμών

66 Στις εκθέσεις ROM αναφέρεται ότι το ήμισυ των συνολικών εκροών του EUTF έχει την αναμενόμενη ποιότητα. Σύμφωνα με τα στοιχεία που είχαν αναφερθεί κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, τα έργα του δείγματός μας είχαν ολοκληρώσει σημαντικό μέρος των προγραμματισμένων δραστηριοτήτων, παραδόσεων εξοπλισμού ή εργασιών τους, αλλά όχι όλες (βλέπε [παράρτημα II](#)). Ωστόσο, πέντε από τα 16 έργα βρίσκονταν ακόμη στο στάδιο της υλοποίησης. Κατά τη διάρκεια των επιτόπιων επισκέψεών μας εντοπίσαμε εκροές για τις οποίες οι φορείς υλοποίησης τριών έργων είχαν δηλώσει διογκωμένα στοιχεία σε σχέση με τα πραγματικά (βλέπε παράδειγμα κατασκευής κτίσματος βιοτεχνικού εργαστηρίου που αναφέρθηκε ως ολοκληρωμένη στην [εικόνα 3](#)).

Εικόνα 3 – Ημιτελές κτίσμα βιοτεχνικού εργαστηρίου κατά τη λήξη της σύμβασης



Πηγή: ΕΕΣ.

67 Το EUTF δεν έχει καθορίσει ούτε τιμές βάσης ούτε τιμές-στόχο για τη μέτρηση των συνολικών βελτιώσεων και επιτευγμάτων. Επιπλέον, δεν είναι δυνατό να συγκεντρωθούν δεδομένα σχετικά με τα επακόλουθα των έργων του EUTF με τον ίδιο τρόπο όπως για τις εκροές, κυρίως επειδή οι κοινοί δείκτες επακόλουθου του EUTF δεν είχαν οριστεί πριν από τον προγραμματισμό¹⁸. Ωστόσο, οι εκθέσεις παρακολούθησης του EUTF περιλαμβάνουν ειδικές ανά έργο αναλύσεις για τα σκέλη Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ και Βόρεια Αφρική. Το σκέλος του Κέρατος της Αφρικής συσσωμάτωσε τα στοιχεία περιορισμένου αριθμού δεικτών για παρόμοια έργα, εστιάζοντας στα οφέλη της στήριξης του EUTF για τα εισοδήματα των νοικοκυριών, την επισιτιστική ασφάλεια, τη διατροφή και την υγεία, τη μείωση της αντικανονικής μετανάστευσης και τη διαχείριση της μετανάστευσης.

¹⁸ EUTF Monitoring and Learning System Horn of Africa, Δεκέμβριος 2023, σ. 14.

68 Μεγάλος αριθμός περισσότερο προβληματικών έργων του EUTF (220 κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου) παρακολουθήθηκαν μέσω εκθέσεων ROM. Για τα δύο τρίτα αυτών εξήχθη το συμπέρασμα ότι τα επιδιωκόμενα επακόλουθα ήταν επισφαλή. Ακόμη και μετά από επτά χρόνια, και παρά τα αντληθέντα διδάγματα και την ενδιάμεση επανεξέταση, η Επιτροπή εξακολουθεί να μην είναι σε θέση να προσδιορίσει και να παρουσιάσει στοιχεία σχετικά με τις πλέον αποδοτικές και αποτελεσματικές προσεγγίσεις για τη μείωση της αντικανονικής μετανάστευσης και των αναγκαστικών εκτοπισμών στην Αφρική.

69 Διαπιστώσαμε ότι ένα από τα έργα του δείματός μας πέτυχε τους γενικούς και ειδικούς στόχους του, και 11 τους πέτυχαν εν μέρει (βλέπε [παράρτημα II](#)). Ωστόσο, τα κενά στα δεδομένα και η έλλειψη δεικτών SMART δυσχεραίνουν την ακριβή μέτρηση των επακολούθων και του αντικτύπου (βλέπε παράδειγμα στο [πλαίσιο 10](#)). Οι δραστηριότητες των άλλων τεσσάρων έργων βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη.

Τα αναφερόμενα αποτελέσματα επηρεάζονται από προβλήματα που σχετίζονται με τη βιωσιμότητα και την υπερεκτίμηση

70 Στη Μαυριτανία ελέγξαμε ένα έργο στον τομέα της ασφάλειας, το οποίο αφορούσε την κατάρτιση και τον εξοπλισμό μελών των κινητών δυνάμεων ασφάλειας, ιδίως σε απομακρυσμένες περιοχές, με στόχο τη βελτίωση της δημόσιας ασφάλειας και τη συμβολή στη σταθερότητα της χώρας. Οι δυνάμεις ασφάλειας έχουν απομακρύνει ανθρώπους και περιουσιακά στοιχεία σε περίπτωση πλημμυρών και έχουν παρεμποδίσει δραστηριότητες παράνομης διακίνησης όπλων, ναρκωτικών, καυσίμων και αντικανονικών μεταναστών. Έχουν επίσης συμβάλει στη σύλληψη καταδικασμένων τρομοκρατών που είχαν δραπετεύσει από τη φυλακή. Το έργο ήταν επιτυχές, αλλά όχι όσον αφορά τους διακρατικούς στόχους του (δεν υπήρξε περιφερειακός συντονισμός με άλλες χώρες).

71 Τρία από τα έργα του δείματος στήριζαν τη διαχείριση των συνόρων και ιδίως τους συνοριακούς ελέγχους, αλλά κανένα από αυτά δεν διέθετε δείκτη αποτελέσματος για τη μέτρηση του αριθμού των διασωθέντων ή συλληφθέντων ή του αντικτύπου στις μεταναστευτικές ροές. Γενικά, δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να καταδεικνύουν τον αντίκτυπο της στήριξης του EUTF, ιδίως στη μείωση του αριθμού των μεταναστών που ακολουθούν την οδό της κεντρικής Μεσογείου (βλέπε ένα παράδειγμα από τα τρία έργα στο [πλαίσιο 11](#)).

Πλαίσιο 11

Παρότι υπήρξαν ορισμένες βελτιώσεις, δεν υπάρχουν ακόμη επαρκή δεδομένα που να τεκμηριώνουν τη σαφή σύνδεση της στήριξης από το EUTF με την ενίσχυση της ικανότητας των λιβυκών αρχών στους τομείς της διαχείρισης των συνόρων και της μετανάστευσης.

Από το 2018 η Γενική Διοίκηση για την Ασφάλεια των Ακτών της Λιβύης έχει λάβει εκπαίδευση και εξοπλισμό, ιδίως επισκευασμένα σκάφη, αλλά ο ρόλος της στις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης είναι πολύ περισσότερο περιορισμένος από αυτόν της Λιβυκής Ακτοφυλακής (LCG). Ο κύριος φορέας που δραστηριοποιείται στη θάλασσα είναι η LCG, η οποία έλαβε το πρώτο σκάφος που χρηματοδοτήθηκε από το EUTF τον Ιούνιο του 2023.

Με εξαίρεση το 2019 και το 2020, ο αριθμός των ατόμων που μεταφέρθηκαν πίσω στη Λιβύη παρέμεινε υψηλότερος από τον αντίστοιχο του 2016. Ταυτόχρονα, η αναλογία των επιστροφών στη Λιβύη σε σύγκριση με τις αναχωρήσεις άρχισε να μειώνεται το 2019, παρά το γεγονός ότι ο αριθμός των ατόμων που φθάνουν στην Ευρώπη μέσω της οδού της κεντρικής Μεσογείου αυξάνεται σταθερά από το 2019. Ωστόσο, ο αριθμός των μεταναστών που αναχωρούν από τη Λιβύη και ο αριθμός των αφίξεων στην Ιταλία παραμένει πολύ χαμηλότερος από ό,τι το 2016.

Τέλος, η Λιβύη δεν διαθέτει εθνικό κέντρο συντονισμού επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης, και το Κέντρο Συντονισμού Θαλάσσιας Διάσωσης δεν έχει ακόμη τεθεί σε λειτουργία, παρότι ο εξοπλισμός που χρηματοδοτήθηκε από το EUTF παραδόθηκε τον Δεκέμβριο του 2021 (βλέπε [εικόνα 4](#)).

Εικόνα 4 – Κλειδωμένοι και αχρησιμοποίητοι οικίσκοι προοριζόμενοι για το μελλοντικό Κέντρο Συντονισμού Θαλάσσιας Διάσωσης στην Τρίπολη



Πηγή: ΕΕΣ.

Στις εκθέσεις παρακολούθησης των ανθρώπινων δικαιωμάτων που εκπονήθηκαν για λογαριασμό της Επιτροπής (βλέπε σημείο 54) επισημαίνεται ότι οι αρμόδιες αρχές της Λιβύης δεν ανταποκρίνονται πάντοτε στα συμβάντα έκτακτης ανάγκης στη θάλασσα ούτε ενημερώνουν συστηματικά τις ανθρωπιστικές οργανώσεις που μπορούν να παράσχουν βοήθεια κατά την αποβίβαση. Οι εκθέσεις έχουν επίσης επιστήσει την προσοχή στη διεξαγωγή επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα κατά τρόπο που ενδεχομένως παραβιάζει το διεθνές δίκαιο.

72 Το δείγμα μας περιλάμβανε πέντε έργα που είχαν ως σκοπό την παροχή προστασίας σε πρόσφυγες και μετανάστες. Δύο έργα στην Αιθιοπία και ένα στην Γκάμπια στήριξαν δραστηριότητες για τη βελτίωση της επανένταξης των επαναπατριζόμενων μεταναστών και την ενίσχυση των εθνικών δομών. Στην Γκάμπια, που έλαβε πολύτιμη υλικοτεχνική και υλική στήριξη, ο εθνικός συντονιστικός φορέας για τη μετανάστευση συνεδρίαζε σπανίως, αλλά ανέπτυξε σχέδιο δράσης για τα έτη 2023/2024. Το δίκτυο κέντρων πληροφόρησης για τη μετανάστευση κατέστη ανενεργό με την παύση της χρηματοδότησης. Τόσο τα έργα της Αιθιοπίας όσο και αυτό της Γκάμπιας προέβλεπαν ένα σύστημα παραπομπής, ώστε οι πληροφορίες σχετικά με τους μετανάστες να μπορούν να ανταλλάσσονται με άλλους εταίρους για περαιτέρω βοήθεια. Διαπιστώσαμε ότι η διαδικτυακή πλατφόρμα δεν χρησιμοποιούνταν συστηματικά από όλους τους χορηγούς βοήθειας στην Γκάμπια και ότι οι παραπομπές σε άλλους εταίρους βασίζονταν σε *ad hoc* ανταλλαγές πληροφοριών (μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή τηλεφωνικώς), με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος αλληλεπικαλύψεων (βλέπε [πλαίσιο 12](#)). Η διαδικτυακή πλατφόρμα δεν λειτουργούσε στην Αιθιοπία.

Πλαίσιο 12

Παράδειγμα επαναλαμβανόμενης στήριξης από το EUTF χωρίς αποτελέσματα

Το 2018 ένας δικαιούχος στην Γκάμπια έλαβε κατάρτιση και επιχορήγηση για τη δημιουργία πτηνοτροφικής επιχείρησης, στο πλαίσιο στήριξης επανένταξης από έργο του EUTF. Είχε λάβει κοτόπουλα, ζωοτροφές, φάρμακα και εξοπλισμό.

Το 2022 έλαβε την ίδια στήριξη με το 2018, αν και επιβεβαίωσε προφορικά ότι δεν είχε καμία προηγούμενη δραστηριότητα.

Έως το 2023, οπότε και τον επισκεφθήκαμε, είχε πουλήσει όλο το ζωικό κεφάλαιό του, και ούτε αυτό το δεύτερο έργο που χρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ ήταν πλέον σε λειτουργία.

73 Ένα έργο στη Λιβύη παρέχει πολυτομεακή βοήθεια σε μετανάστες και πρόσφυγες σε διάφορες τοποθεσίες. Ωστόσο, οι ανθρωπιστικές οργανώσεις έχουν πολύ περιορισμένη πρόσβαση σε αυτές τις τοποθεσίες, γεγονός που περιορίζει αυτά που μπορούν να προσφέρουν σε όσους έχουν ανάγκη. Ορισμένοι από τους επαναπατρισθέντες που ρωτήσαμε είχαν λάβει μη επισιτιστικά είδη (οδοντόβουρτσα, οδοντόκρεμα, σαπούνι), τα οποία δεν μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν καθώς δεν είχαν πρόσβαση σε νερό, αλλά είχαν εκτιμήσει την προσφορά άλλων ειδών, όπως ρούχα και κουβέρτες. Οι εκθέσεις παρακολούθησης της κατάστασης των ανθρώπινων δικαιωμάτων που χρηματοδοτούνται από το EUTF έχουν επιστήσει την προσοχή σε κρούσματα υπεξαίρεσης βοήθειας. Η λιβυκή αρχή που διαχειρίζεται τα επίσημα κέντρα κράτησης έκλεισε ορισμένα από αυτά και δεν ήταν σε θέση να μας ενημερώσει ποιος είναι πλέον υπεύθυνος για τα κτίρια που είχαν χρηματοδοτηθεί από το EUTF. Δεν μπορέσαμε να επισκεφθούμε κανένα από τα κέντρα κράτησης που χρηματοδοτήθηκαν από το EUTF, καθώς οι λιβυκές αρχές δεν μας χορήγησαν την αναγκαία άδεια. Σύμφωνα με τις εκθέσεις παρακολούθησης της κατάστασης των ανθρώπινων δικαιωμάτων, οι συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα κράτησης βελτιώθηκαν ελαφρώς μετά την εκτέλεση των εργασιών, αλλά η μεταχείριση των κρατούμενων δεν άλλαξε.

74 Δέκα από τα έργα του δείγματός μας συνίσταντο σε δραστηριότητες για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και οικονομικών ευκαιριών. Οι εκθέσεις των έργων δείχνουν αύξηση του εισοδήματος των δικαιούχων. Συναντήσαμε δικαιούχους και των 10 έργων, οι οποίοι ήταν, σε γενικές γραμμές, ικανοποιημένοι με τη στήριξη που είχαν λάβει, μολονότι ορισμένοι διαμαρτυρήθηκαν ότι δεν ανταποκρινόταν πλήρως στις ανάγκες τους.

75 Οκτώ από αυτά τα 10 έργα είχαν αναφέρει τη δημιουργία συνολικά 14 028 θέσεων εργασίας. Ωστόσο, από τα σχετικά έγγραφα προκύπτει ότι ο αριθμός αυτός είναι διογκωμένος σε μεγάλο βαθμό. Κατά τις επιτόπιες επισκέψεις μας αποκαλύφθηκε ότι πολλές δραστηριότητες, και επομένως οι αντίστοιχες δηλωθείσες θέσεις εργασίας, δεν ήταν βιώσιμες (βλέπε [πλαίσιο 13](#)). Είναι δύσκολο να αντιμετωπιστούν μακροπρόθεσμες ανάγκες κατά τη διάρκεια ζωής ενός έργου. Οι δικαιούχοι έλαβαν ελάχιστη στήριξη και ανεπαρκή καθοδήγηση για την κατάρτιση αξιόπιστου επιχειρηματικού σχεδίου, τη διενέργεια ανάλυσης της αγοράς ή την απόκτηση βασικών γνώσεων σχετικά με την τήρηση λογιστικών βιβλίων. Σε ένα έγγραφο δράσης του δείγματός μας αναφέρεται ότι η κατάρτιση και η στήριξη για δραστηριότητες βιοπορισμού μικρής κλίμακας δεν έχουν αποδειχθεί πάντοτε επιτυχείς όσον αφορά την επακόλουθη απασχόληση ή τη μεγαλύτερη αυτάρκεια. Ωστόσο, ο κίνδυνος αυτός δεν επισημάνθηκε στα άλλα έργα που υλοποιούν παρόμοιες δραστηριότητες.

Πλαίσιο 13

Παραδείγματα μη βιώσιμων επιτευγμάτων

Οι θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο ενός έργου στην Αιθιοπία δεν ήταν βιώσιμες

Ένα έργο για την αποτροπή της αντικανονικής μετανάστευσης μέσω της τόνωσης της απασχόλησης στην Αιθιοπία μείωσε το ποσοστό ανεργίας σε πέντε περιοχές που είναι επιρρεπείς στη μετανάστευση μόνο κατά 0,32 % —επιτυγχάνοντας μόλις το 3,61 % της τιμής-στόχου που είχε τεθεί. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, το 2021, από τις 5 422 θέσεις εργασίας οι 3 335 εξακολουθούσαν να υφίστανται μετά από τρεις μήνες απασχόλησης. Ωστόσο, το 2023, κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου μας, δεν υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία μεταπαρακολούθησης σχετικά με τις θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν. Ως εκ τούτου, δεν είναι σαφές πόσο βιώσιμες ήταν οι θέσεις εργασίας και σε ποιον βαθμό το έργο συνέβαλε στο να αποθαρρυνθούν οι επαναπατρισθέντες από το να εγκαταλείψουν εκ νέου τη χώρα.

Σφαγείο και πτηνοτροφείο ανενεργό και σε αναμονή ως μη οικονομικά βιώσιμο

Ένα έργο στο Σαχέλ και τη Λίμνη Τσαντ χρηματοδότησε το 2021 μια πρότυπη εγκατάσταση πτηνοτροφείου και σφαγής πουλερικών, η οποία περιλάμβανε τροφοδοτούμενο με ηλιακή ενέργεια ορνιθώνα για 1 000 πτηνά, σφαγείο σε κοντέινερ, γραφείο διοίκησης, αποθήκες, κοινόχρηστες τουαλέτες και μια γεννήτρια 60 Kva. Χρηματοδότησε επίσης τις εγκαταστάσεις της ένωσης νέων που θα διαχειριζόταν την εκμετάλλευση.

Κατά τον χρόνο της επίσκεψής μας, ο δικαιούχος μάς εξήγησε ότι η επιχείρηση δεν ήταν οικονομικά βιώσιμη. Οι εγκαταστάσεις ήταν κενές (βλέπε [εικόνα 5](#)), και η ένωση βρισκόταν σε επαφή με επενδυτές εκτός ΕΕ για να αναλάβουν τη μίσθωση.

Εικόνα 5 – Μη χρησιμοποιούμενο σφαγείο



Πηγή: ΕΕΣ.

76 Η στήριξη συνεταιρισμών χωριών / πιστωτικών ενώσεων και δραστηριοτήτων που παράγουν εισόδημα μπορεί να προσμετρηθεί ως δημιουργία θέσεων εργασίας. Ωστόσο, σύμφωνα με τη μεθοδολογία, τα αριθμητικά στοιχεία δεν πρέπει να αναφέρονται ως θέσεις εργασίας πριν από τον έλεγχο των αποτελεσμάτων μετά από έξι μήνες. Όμως, επειδή τα ποσοστά επιτυχίας δεν μετρώνται, δεν είναι δυνατόν να εξακριβωθεί πόσες νέες θέσεις εργασίας έχουν δημιουργηθεί. Σύμφωνα με τη μεθοδολογία, οι θέσεις εργασίας που δημιουργούνται ως παράπλευρο αποτέλεσμα (έμμεσες και «επαγόμενες») πρέπει κατ' αρχήν να εξαιρούνται. Ωστόσο, δύο από τα 16 έργα του δείγματός μας δήλωσαν επίσης έμμεσες ή επαγόμενες θέσεις εργασίας.

77 Ελέγξαμε 57 δικαιούχους που έλαβαν οικονομική στήριξη για να ξεκινήσουν ή να επεκτείνουν μια επιχειρηματική δραστηριότητα. Αν και τρεις από τις δραστηριότητες δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί, 42 επιχειρήσεις εξακολουθούσαν να λειτουργούν, πλήρως ή εν μέρει, κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, μολονότι η βιωσιμότητα 21 εξ αυτών ήταν επισφαλής. Δύο έργα που υλοποιήθηκαν στην Αιθιοπία παρείχαν επιχορηγήσεις σε δικαιούχους υπό την προϋπόθεση ότι αυτοί θα αναλάμβαναν μέρος του οικονομικού κινδύνου. Επισκεφθήκαμε έναν τέτοιο δικαιούχο μικρής επιχορήγησης, ο οποίος είχε συνεισφέρει το 40 % της συνολικής επένδυσης και εξακολουθούσε να διευθύνει την επιχείρηση (βλέπε [εικόνα 6](#)).

Εικόνα 6 – Κατάστημα στον προσφυγικό καταυλισμό Kebribeyah, Αιθιοπία



Πηγή: ΕΕΣ.

78 Ένα έργο στην Τυνησία ήταν επιτυχές όσον αφορά τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων, διότι παρείχε εκτεταμένη καθοδήγηση, μέσω επιχορήγησης ύψους 27 000 ευρώ ανά επιχείρηση, και σεβάστηκε τις προσωπικές επιλογές των δικαιούχων. Επίσης, απευθυνόταν σε πολύ μικρότερο αριθμό δικαιούχων, και τα επίπεδα στήριξης που παρείχε ήταν αυξημένα σε σύγκριση με άλλα έργα.

79 Τα περιβάλλοντα στα οποία λειτουργεί το EUTF είναι εύθραυστα και ασταθή, και θέτουν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα της στήριξης. Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι 33 από τις 115 επενδύσεις (επιχειρήσεις, κατασκευές και εξοπλισμός) που εξετάσαμε δεν ήταν πλέον λειτουργικές κατά τον χρόνο της επίσκεψής μας, ενώ η βιωσιμότητα άλλων 66 δεν ήταν εξασφαλισμένη. Περισσότεροι από τους μισούς από όσους απάντησαν στην έρευνά μας έκριναν ότι το EUTF έχει δώσει επαρκή έμφαση στα περισσότερο μακροπρόθεσμα επακόλουθα και στη βιωσιμότητα των έργων. Ωστόσο, πάνω από το 60 % συμφώνησε ότι οι εθνικές αρχές δεν παρακολουθούσαν συστηματικά ούτε αναλάμβαναν την ευθύνη των δραστηριοτήτων των έργων. Κατά τη διαδικασία άντλησης διδαγμάτων του 2021 αναφέρθηκε επίσης η έλλειψη στρατηγικών εξόδου, η οποία εγείρει ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων του EUTF¹⁹.

80 Σύμφωνα με τους αναπτυξιακούς οργανισμούς των κρατών μελών και το προσωπικό των αντιπροσωπειών της ΕΕ, το EUTF έχει βοηθήσει τα κράτη μέλη της ΕΕ να ξεκινήσουν διαλόγους για τη μετανάστευση με τις χώρες εταίρους. Ειδικότερα, έχει ανοίξει διαύλους επικοινωνίας με μη αναπτυξιακούς φορείς, όπως τα υπουργεία εσωτερικών και οι δυνάμεις άμυνας ή ασφάλειας. Ένας από τους στόχους του EUTF ήταν να συμβάλει στους «διαλόγους» για τη μετανάστευση, ιδίως στη Γκάμπια και την Αιθιοπία. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, διάλογοι για τη μετανάστευση βρίσκονταν σε εξέλιξη και ξεκίνησαν εκ νέου στην Αιθιοπία μετά το τέλος της σύγκρουσης στο Τιγκράι.

¹⁹ ALTAI, [Learning Lessons from the EUTF](#), φάση 2, 2021, σ. 25 και 28.

Συμπεράσματα και συστάσεις

81 Κατά τα οκτώ έτη λειτουργίας του, το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική έχει αναπτύξει μια νέα προσέγγιση για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τα βαθύτερα αίτια της αστάθειας, της αντικανονικής μετανάστευσης και των εκτοπισμών, για τον εντοπισμό των κινδύνων που απειλούν τα ανθρώπινα δικαιώματα σε ένα ασταθές περιβάλλον, καθώς και για την αναφορά στοιχείων σχετικά με τα σωρευτικά επιτεύγματα των δράσεων του. Σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουν παρουσιαστεί, τα έργα του EUTF έχουν επιτύχει πολλές από τις προγραμματισμένες εκροές, καθώς και μέρος των στόχων τους. Ωστόσο, η χρηματοδοτική στήριξη από το EUTF παραμένει ανεπαρκώς εστιασμένη στις συμφωνηθείσες προτεραιότητες. Επιπλέον, υπάρχουν προκλήσεις όσον αφορά την αναφορά στοιχείων, την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων και την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων.

82 Το EUTF έχει συμβάλει στη διατήρηση του ζητήματος της μετανάστευσης στην κορυφή των προτεραιοτήτων της αναπτυξιακής και πολιτικής ατζέντας. Στο πλαίσιο του προηγούμενου ελέγχου μας σχετικά με το καταπιστευματικό ταμείο, είχαμε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα ευέλικτο, αλλά όχι επαρκώς στοχευμένο, εργαλείο. Ως εκ τούτου, είχαμε, μεταξύ άλλων, συστήσει τη χρήση των εκθέσεων REF για την εξειδίκευση των γενικών στόχων και προτεραιοτήτων του. Ωστόσο, σε στρατηγικό επίπεδο δεν έχουν αλλάξει πολλά και η στήριξη παρέμεινε ανεπαρκώς στοχευμένη. Το 2018, το διοικητικό συμβούλιο ενέκρινε περισσότερο συγκεκριμένες προτεραιότητες, οι οποίες όμως είχαν ελάχιστο αντίκτυπο στις στρατηγικές επιλογές ή στις δράσεις που επρόκειτο να χρηματοδοτηθούν (βλέπε σημεία [23-26](#) και [80](#)).

83 Όλα τα έργα που εξετάσαμε ανταποκρίνονταν σε ανάγκες, όχι όμως στις πλέον επείγουσες. Η κατανομή της χρηματοδότησης δεν βασιζόταν σε δείκτες ειδικούς για τη μετανάστευση. Οι αποφάσεις του EUTF μπορούσαν να λαμβάνονται γρήγορα, αλλά το ταμείο εξακολούθησε να στηρίζει ένα ευρύ φάσμα τομέων και δράσεων, και η σύναψη συμβάσεων γινόταν με βραδύτερους ρυθμούς (βλέπε σημεία [27-28](#)).

84 Σε σύγκριση με την αναπτυξιακή βοήθεια στο πλαίσιο προηγούμενων μέσων, το EUTF επιδίωξε να βασίσει τη στήριξή του σε τεκμηριωμένες πληροφορίες. Χρηματοδότησε τη δημοσίευση περισσότερων από 100 εκθέσεων βάσει έρευνας για τη διευκόλυνση του προσδιορισμού των αναγκών. Ωστόσο, στη συντριπτική πλειονότητά τους, οι εν λόγω εκθέσεις κατέστησαν διαθέσιμες αφότου είχε δεσμευθεί σχεδόν το σύνολο της χρηματοδότησης του EUTF. Παρόλα αυτά, ήταν χρήσιμες για την κατάρτιση των σχεδίων δράσης στο πλαίσιο του Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη για την περίοδο προγραμματισμού 2021-2027, και παρείχαν στην Επιτροπή πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με τους παράγοντες και τη δυναμική των συγκρούσεων, της αντικανονικής μετανάστευσης και του εκτοπισμού στην Αφρική (βλέπε σημεία [29-37](#)).

Σύσταση 1 – Να αυξηθεί η τεκμηριωμένη στόχευση γεωγραφικών περιοχών και δικαιούχων

Προκειμένου να καθορίσει τις προτεραιότητες και την στόχευση μελλοντικών μέσων στήριξης για την πρόληψη και τη διαχείριση της αντικανονικής μετανάστευσης, η Επιτροπή πρέπει να εστιάζει στις πλέον συναφείς γεωγραφικές περιοχές και ανάγκες, χρησιμοποιώντας δεδομένα ειδικά για τη μετανάστευση και πληροφορίες που βασίζονται σε έρευνα.

Ημερομηνία-στόχος: Τέλος του 2025

85 Οι αναφορές σε αντληθέντα διδάγματα στα έγγραφα δράσης ήταν σύντομες και γενικόλογες, χωρίς επισήμανση των εντοπισθεισών προκλήσεων, παγίδων ή βέλτιστων πρακτικών. Εντοπίσαμε δραστηριότητες έργων που δεν ανταποκρίνονταν σε επείγουσες ανάγκες στο πλαίσιο της μετανάστευσης, και άλλες που δεν ήταν πλέον βιώσιμες. Το EUTF ανέθεσε την εκπόνηση δύο εκθέσεων σχετικά με τα αντληθέντα διδάγματα, οι οποίες όμως κατέστησαν διαθέσιμες λίγο πριν το καταπιστευματικό ταμείο σταματήσει να συνάπτει συμβάσεις για τη χρηματοδότηση πράξεων (βλέπε σημεία [34-39](#)).

Σύσταση 2 – Να συμπεριληφθούν τα έγγραφα του EUTF σε κεντρικό αποθετήριο προς αξιοποίηση στο πλαίσιο μελλοντικών δράσεων και να επεκταθεί η ενότητα των εγγράφων δράσης σχετικά με τα αντληθέντα διδάγματα

Ενόψει των μελλοντικών αναπτυξιακών της δράσεων, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο του Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη, η Επιτροπή πρέπει να συμπεριλάβει σε κεντρικό αποθετήριο τα διδάγματα που έχουν αντληθεί από τα έργα του EUTF και να επεκτείνει την ενότητα των εγγράφων δράσης σχετικά με τα αντληθέντα διδάγματα, αναφέροντας τα έγγραφα που εξετάστηκαν, καθώς και τις παγίδες ή τις βέλτιστες πρακτικές που παρατηρήθηκαν στη συγκεκριμένη χώρα και αλλού όσον αφορά παρόμοιες δραστηριότητες.

Ημερομηνία-στόχος: Τέλος του 2026

86 Τα έργα του EUTF υλοποιούνται σε δύσκολα περιβάλλοντα, στα οποία η βοήθεια μπορεί να εκτραπεί προς μη επιδιωκόμενους σκοπούς. Στο πλαίσιο αυτό, οι εκ των προτέρων έλεγχοι του δυνητικού αντικτύπου των έργων στα ανθρώπινα δικαιώματα δεν ήταν επαρκώς διεξοδικοί. Στις περιπτώσεις που ένα έγγραφο δράσης περιλάμβανε μέτρα μετριασμού, αυτά δεν μετουσιώνονταν συστηματικά σε συγκεκριμένες δραστηριότητες ή δείκτες σε επίπεδο έργου, που θα επιβεβαίωναν την ορθή υλοποίηση των μέτρων (βλέπε σημεία [42-46](#)).

87 Το ασταθές περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί το EUTF θέτει προκλήσεις όσον αφορά την παρακολούθηση των έργων. Δεδομένων των αυξημένων κινδύνων στη Λιβύη, η Επιτροπή επέλεξε την παρακολούθηση από τρίτους για να ενισχύσει την εποπτεία της όσον αφορά τον αντίκτυπο των δραστηριοτήτων του EUTF στα ανθρώπινα δικαιώματα στην εν λόγω χώρα. Είναι η πρώτη φορά που γίνεται αυτό. Η πρακτική αυτή αποτελεί χρήσιμη πηγή πληροφοριών σχετικά με τους κινδύνους για τα ανθρώπινα δικαιώματα στη Λιβύη, αλλά δεν αποδείχθηκε ότι δόθηκε κατάλληλη συνέχεια (βλέπε σημεία [52-57](#)).

88 Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι συμβατικές ρήτρες που επιτρέπουν την αναστολή μιας δραστηριότητας σε περίπτωση δικαστικής απόφασης ή απόφασης της ΕΕ συμβάλλουν στην παροχή επαρκών διασφαλίσεων για τον μετριασμό των κινδύνων μη σεβασμού της αρχής του μη βλάπτειν ή των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Η Επιτροπή δεν διαθέτει επίσημες εσωτερικές διαδικασίες για την υποβολή, την καταγραφή και τη διερεύνηση αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις των ανθρώπινων δικαιωμάτων σε σχέση με έργα που χρηματοδοτούνται με ενωσιακούς πόρους. Ανεξάρτητα από την πηγή των αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις των ανθρώπινων δικαιωμάτων ή της αρχής του μη βλάπτειν, δεν υπάρχει σύστημα από το οποίο να προκύπτει ότι οι πληροφορίες αυτού του είδους έχουν εξεταστεί δεόντως και συνεκτιμηθεί κατά τη λήψη απόφασης σχετικά με τη συνέχιση ή την αναστολή της ενωσιακής στήριξης (βλέπε σημεία 58-60).

Σύσταση 3 – Να ενισχυθεί ο εντοπισμός κινδύνων για τα ανθρώπινα δικαιώματα και να ληφθούν μέτρα για τον μετριασμό τους

Προκειμένου να ενισχύσει τον σεβασμό της αρχής του μη βλάπτειν κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με μελλοντικές αναπτυξιακές δράσεις, η Επιτροπή πρέπει:

- α) να αξιολογεί συστηματικά το επίπεδο κινδύνου συγκεκριμένα για τα ανθρώπινα δικαιώματα στο στάδιο του σχεδιασμού και της διαμόρφωσης, και να μετουσιώνει τα προτεινόμενα μέτρα μετριασμού σε συγκεκριμένες δραστηριότητες ή δείκτες εκροής, όταν ένα έργο παρουσιάζει σημαντικούς κινδύνους για τα ανθρώπινα δικαιώματα·
- β) να αναπτύξει και να διαδώσει σαφέστερες εσωτερικές διαδικασίες για την αναφορά και τον χειρισμό περιπτώσεων εικαζόμενης παραβίασης των ανθρώπινων δικαιωμάτων στο πλαίσιο έργων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ·
- γ) να αναλύει τις πληροφορίες σχετικά με κινδύνους για τα ανθρώπινα δικαιώματα, είτε λαμβάνονται μέσω παρακολούθησης της κατάστασης στον τομέα αυτό από τρίτους είτε με άλλους τρόπους, όπως καταγγελίες· να προσδιορίζει την οντότητα που είναι υπεύθυνη για τη διενέργεια των εν λόγω αναλύσεων· να τηρεί αρχείο όλων των μέτρων αντιμετώπισης που λαμβάνονται και να αιτιολογεί τις αποφάσεις της για συνέχιση ή αναστολή της ενωσιακής στήριξης.

Ημερομηνία-στόχος: Τέλος του 2025

89 Παρότι οι φορείς υλοποίησης των έργων του δείγματός μας ανέφεραν ότι είχαν επιτύχει τις περισσότερες από τις επιδιωκόμενες εκροές τους, αν και όχι όλες, καθώς και πολλούς από τους στόχους τους, η βιωσιμότητα ήταν συχνά αβέβαιη. Ωστόσο, το EUTF διευκόλυνε τον διάλογο για θέματα μετανάστευσης. Όλες οι συνεισφορές στο EUTF δηλώθηκαν στον ΟΟΣΑ ως επιλέξιμη επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια. Διαπιστώσαμε ότι ορισμένες δραστηριότητες δεν θα έπρεπε να έχουν χαρακτηριστεί έτσι (βλέπε σημεία **40** και **80**).

90 Εκτός από την παρακολούθηση σε επίπεδο έργου, η Επιτροπή έχει δημιουργήσει ένα σύστημα για τη μέτρηση των συλλογικών επιτευγμάτων των δράσεων, συσσωματώνοντας τα αποτελέσματα όλων των έργων του EUTF. Το σύστημα περιλαμβάνει σχεδόν 40 δείκτες εκροής, αλλά δεν λαμβάνει υπόψη τη βιωσιμότητα των εκροών ούτε παρουσιάζει στοιχεία σχετικά με το κατά πόσον τα έργα έχουν συμβάλει στην αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της αστάθειας, της αντικανονικής μετανάστευσης και των εκτοπισμών. Οι εκροές που αναφέρθηκαν για τα έργα του δείγματός μας δεν ήταν απολύτως ακριβείς και σε πολλές περιπτώσεις είχαν υπερεκτιμηθεί, εν μέρει λόγω μεθοδολογικών αδυναμιών και έλλειψης λεπτομερών πληροφοριών από τους φορείς υλοποίησης των έργων (βλέπε σημεία **61-64**).

Σύσταση 4 – Να βελτιωθεί η ακρίβεια των αναφερόμενων επιτευγμάτων

Προκειμένου να βελτιώσει την ακρίβεια των παρουσιαζόμενων στοιχείων για τα επιτεύγματα, η Επιτροπή πρέπει:

- α) να διερευνήσει τρόπους με τους οποίους μπορεί να διασφαλίσει ότι οι φορείς υλοποίησης των έργων θα παρέχουν, στο πλαίσιο μελλοντικών αναπτυξιακών δράσεων, λεπτομερέστερες πληροφορίες σχετικά με δεδομένα στα οποία βασίζονται τα παρουσιαζόμενα στοιχεία για τους δείκτες, συμπεριλαμβανομένων καταλόγων εξοπλισμού, πληροφοριών σχετικά με τους τελικούς αποδέκτες, τις τοποθεσίες των έργων και το ύψος της χρηματοδότησης·
- β) στο πλαίσιο μελλοντικών αναπτυξιακών δράσεων, να προβλέψει, κατά την παρακολούθηση με γνώμονα τα αποτελέσματα ή τις αξιολογήσεις των έργων, ελέγχους σχετικά με την ακρίβεια και τη βιωσιμότητα των αναφερόμενων αποτελεσμάτων που προκύπτουν από τη συσσωμάτωση των δεικτών του ΜΓΑΔΣ·
- γ) να εντοπίσει τα έργα του EUTF που υπάρχει κίνδυνος να έχουν εσφαλμένα κριθεί ως πλήρως επιλέξιμα για EAB και, κατά περίπτωση, να διορθώσει τα στοιχεία που έχουν κοινοποιηθεί στον ΟΟΣΑ.

Ημερομηνία-στόχος: Τέλος του 2025

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 9ης Ιουλίου 2024.




Για το Ελεγκτικό Συνέδριο






Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Μεταπαρακολούθηση των συστάσεων που είχαμε διατυπώσει στην ειδική έκθεση 32/2018

Βαθμός υλοποίησης:  πλήρως·  ως επί το πλείστον·  μερικώς·  δεν υλοποιήθηκε.

Σύσταση του ΕΕΣ	Αποδοχή της σύστασης από την Επιτροπή	Βαθμός υλοποίησης
<p>Σύσταση 1</p> <p>Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει στο διοικητικό συμβούλιο του καταπιστευματικού ταμείου την αναθεώρηση των τρεχόντων στόχων και προτεραιοτήτων του ταμείου, ώστε αυτοί να καταστούν περισσότερο συγκεκριμένοι και εφικτοί. Οι αναθεωρημένοι στόχοι πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους τις ιδιαίτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει κάθε ένα από τα τρία σκέλη και, στο μέτρο του δυνατού, να περιλαμβάνουν τιμές-στόχο και τιμές αναφοράς. Για τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή πρέπει να χρησιμοποιήσει ιδιαίτερα:</p>		
α) τις εκροές της διευκόλυνσης έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων,	έγινε δεκτή	
β) τις ικανότητες όλων των δωρητών,	έγινε δεκτή	δεν υλοποιήθηκε
γ) την καθιέρωση ενός μηχανισμού για την άντληση διδαγμάτων για το καταπιστευματικό ταμείο ως σύνολο.	έγινε δεκτή	
<p>Σύσταση 2</p> <p>Η Επιτροπή πρέπει:</p>		
α) να καθορίσει σαφή κοινά κριτήρια, τα οποία να εφαρμόζονται και στα τρία σκέλη, και να τεκμηριώνει την αξιολόγηση των προτάσεων έργων βάσει των κριτηρίων αυτών,	απορρίφθηκε	

Σύσταση του ΕΕΣ	Αποδοχή της σύστασης από την Επιτροπή	Βαθμός υλοποίησης
β) να παρέχει στις επιχειρησιακές επιτροπές κατάλογο με τις προτάσεις που υποβάλλονται αλλά δεν αποτελούν αντικείμενο δελτίου δράσης, συμπεριλαμβανομένων των λόγων για την απόρριψή τους από τον διαχειριστή του καταπιστευματικού ταμείου,	απορρίφθηκε	
γ) να ενημερώνει τις επιχειρησιακές επιτροπές για κάθε ουσιαστική τροποποίηση στα ήδη εγκεκριμένα έργα (ήτοι τροποποιήσεις στους στόχους, τον προϋπολογισμό και τη διάρκεια),	έγινε δεκτή	
δ) να προσθέσει μια ειδική ενότητα στο δελτίο δράσης, στην οποία να αναφέρεται το συγκριτικό πλεονέκτημα της χρηματοδότησης του έργου από το EUTF για την Αφρική σε σύγκριση με άλλες μορφές στήριξης της ΕΕ.	έγινε δεκτή	
Σύσταση 3 Η Επιτροπή πρέπει να προσδιορίσει όλες τις ταχύρρυθμες διαδικασίες που μπορούν να εφαρμόζονται στο πλαίσιο του EUTF για την Αφρική και να ενισχύσει, κατά περίπτωση, τη χρήση τους σε συνεργασία με πιθανούς εταίρους υλοποίησης.	έγινε δεκτή	
Σύσταση 4 Η Επιτροπή πρέπει:		
α) να καταστήσει πλήρως λειτουργικό το κοινό σύστημα παρακολούθησης,	έγινε δεκτή	
β) να συμπεριλάβει στόχους SMART στα λογικά πλαίσια των έργων και να βελτιώσει την ποιότητα των δεικτών καθιερώνοντας ποσοτικώς προσδιορισμένες τιμές αναφοράς και τιμές-στόχο.	έγινε δεκτή	

Παράρτημα II – Τα έργα του δείγματος και η αξιολόγηση του ΕΕΣ

Αριθ.	Τίτλος σύμβασης	Σκέλος του EUTF	Χώρα	Χώρα που ελέγχθηκε	Ποσό που δεσμεύθηκε	Ποσό καταβληθέν έως Δεκ. 2023	Επίτευξη εκρών σύμφωνα με το ΕΕΣ	Επίτευξη επακόλουθου σύμφωνα με το ΕΕΣ	Βιωσιμότητα των δραστηριοτήτων του δείγματος
1	Better Migration Management Programme	Κέρας της Αφρικής	Αιθιοπία, Κένυα, Σουδάν, Σομαλία	Αιθιοπία	40 000 000	40 000 000			
2	Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)	Κέρας της Αφρικής	Αιθιοπία, Κένυα	Αιθιοπία	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	Κέρας της Αφρικής	Αιθιοπία	Αιθιοπία	15 000 000	13 500 000			
4	Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)	Κέρας της Αφρικής	Αιθιοπία	Αιθιοπία	19 844 494	19 844 494			

Αριθ.	Τίτλος σύμβασης	Σκέλος του EUTF	Χώρα	Χώρα που ελέγχθηκε	Ποσό που δεσμεύθηκε	Ποσό καταβληθέν έως Δεκ. 2023	Επίτευξη εκροών σύμφωνα με το ΕΕΣ	Επίτευξη επακόλουθου σύμφωνα με το ΕΕΣ	Βιωσιμότητα των δραστηριοτήτων του δείγματος
5	Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area	Κέρας της Αφρικής	Αιθιοπία	Αιθιοπία	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	Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ	Μαυριτανία	Μαυριτανία	2 905 772	2 905 772			
7	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)	Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ	Νίγηρας, Μαυριτανία, Μπουρκίνα Φάσο, Μάλι, Τσαντ, Σενεγάλη	Μαυριτανία	17 986 073	17 383 993			

Αριθ.	Τίτλος σύμβασης	Σκέλος του EUTF	Χώρα	Χώρα που ελέγχθηκε	Ποσό που δεσμεύθηκε	Ποσό καταβληθέν έως Δεκ. 2023	Επίτευξη εκροών σύμφωνα με το ΕΕΣ	Επίτευξη επακόλουθου σύμφωνα με το ΕΕΣ	Βιωσιμότητα των δραστηριοτήτων του δείγματος
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	Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ	Μαυριτανία	Μαυριτανία	4 900 000	4 900 000			
9	Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia	Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ	Γκάμπια	Γκάμπια	3 900 000	3 900 000			
10	Make it in The Gambia – Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion	Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ	Γκάμπια	Γκάμπια	5 000 000	4 990 299			
11	Make it in The Gambia – Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)	Σαχέλ και Λίμνη Τσαντ	Γκάμπια	Γκάμπια	7 000 000	7 000 000			

Αριθ.	Τίτλος σύμβασης	Σκέλος του EUTF	Χώρα	Χώρα που ελέγχθηκε	Ποσό που δεσμεύθηκε	Ποσό καταβληθέν έως Δεκ. 2023	Επίτευξη εκροών σύμφωνα με το ΕΕΣ	Επίτευξη επακόλουθου σύμφωνα με το ΕΕΣ	Βιωσιμότητα των δραστηριοτήτων του δείγματος
12	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 1)	Βόρεια Αφρική	Λιβύη	Λιβύη	42 223 927	27 279 629			
	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)	Βόρεια Αφρική	Λιβύη	Λιβύη	16 800 000	15 632 088			
13	Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities	Βόρεια Αφρική	Λιβύη	Λιβύη	70 800 000	70 603 804			
14	Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery	Βόρεια Αφρική	Λιβύη	Λιβύη	18 000 000	17 083 270			Επίσκεψη μόνο σε 1 εκροή
15	Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)	Βόρεια Αφρική	Τυνησία	Τυνησία	65 000 000	60 395 998			Δεν πραγματοποιήθηκε επίσκεψη
16	Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora	Βόρεια Αφρική	Τυνησία	Τυνησία	4 000 000	4 000 000			

Υπόμνημα	Εκροές και αποτελέσματα	Βιωσιμότητα
Επιτεύχθηκαν	Επιτεύχθηκε πάνω από το 75 % των προγραμματισμένων τιμών-στόχου	Οι περισσότερες δραστηριότητες του δείγματος ήταν βιώσιμες κατά τον χρόνο της επίσκεψης και είναι πιθανό να παραμείνουν βιώσιμες
Επιτεύχθηκαν μερικώς	Επιτεύχθηκε περισσότερο από το 50 % των προγραμματισμένων τιμών-στόχου	Οι περισσότερες δραστηριότητες του δείγματος ήταν βιώσιμες κατά τον χρόνο της επίσκεψης αλλά επισφαλείς
Μη ικανοποιητικός βαθμός επίτευξης	Επιτεύχθηκε λιγότερο από το 50 % των προγραμματισμένων τιμών-στόχου	Οι περισσότερες δραστηριότητες του δείγματος δεν ήταν βιώσιμες κατά τον χρόνο της επίσκεψης
Δεν είναι δυνατή ακόμη η εξαγωγή συμπεράσματος	Το έργο δεν έχει ολοκληρωθεί	Δεν είναι δυνατή η εξαγωγή συμπεράσματος, διότι δεν πραγματοποιήθηκε επίσκεψη

Παράρτημα III – Δείγμα για τη μεταπαρακολούθηση της σύστασης 2 της ειδικής έκθεσης 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

Παράρτημα IV – Δείγμα δεικτών εκροής του MLS

Δείκτες του EUTF
1.1 Αριθμός άμεσων θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν ή υποστηρίχθηκαν μέσω έργων χρηματοδοτούμενων από το EUTF
1.2 Αριθμός πολύ μικρών, μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων που δημιουργήθηκαν ή υποστηρίχθηκαν
1.3 Αριθμός ατόμων που έλαβαν βοήθεια για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που αποφέρουν εισόδημα
1.5 Αριθμός βιομηχανικών πάρκων ή/και επιχειρηματικών υποδομών που κατασκευάστηκαν, επεκτάθηκαν ή βελτιώθηκαν
2.1α Αριθμός κοινωνικών υποδομών που κατασκευάστηκαν ή/και αποκαταστάθηκαν
2.6 Εκτάρια γεωργικών οικοσυστημάτων και οικοσυστημάτων βόσκησης όπου έχουν εφαρμοστεί πρακτικές βιώσιμης διαχείρισης με τη στήριξη της ΕΕ
4.1 Αριθμός υποστηριζόμενων υποδομών για την ενίσχυση της διακυβέρνησης
4.1α Αριθμός ειδών εξοπλισμού που παρασχέθηκαν για την ενίσχυση της διακυβέρνησης
4.2 Αριθμός μελών προσωπικού κυβερνητικών οργανισμών, δυνάμεων εσωτερικής ασφάλειας και σχετικών μη κρατικών φορέων που έχουν εκπαιδευτεί στη διακυβέρνηση, στην πρόληψη των συγκρούσεων και στα ανθρώπινα δικαιώματα
4.6 Αριθμός στρατηγικών, νόμων, πολιτικών και σχεδίων που καταρτίστηκαν ή/και υποστηρίχθηκαν άμεσα (εθνικό επίπεδο)
6.1 Αριθμός προμηθειών σχετικών με την πανδημία COVID-19 που παρασχέθηκαν ή/και διανεμήθηκαν

Συντομογραφίες

ΓΔ ECHO: Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας

ΓΔ HOME: Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΓΔ INTPA: Γενική Διεύθυνση Διεθνών Εταιρικών Σχέσεων

ΓΔ NEAR: Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση

EAB: Επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια

EYED: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΜΓΑΔΣ: Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

EUTF: Καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική

Frontex: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

JRC: Κοινό Κέντρο Ερευνών

MLS: Σύστημα παρακολούθησης και μάθησης

ROM: Παρακολούθηση με γνώμονα τα αποτελέσματα

Γλωσσάριο

Αντικανονικός μετανάστης: Πρόσωπο που εισέρχεται ή διαμένει σε μια χώρα χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα νομιμοποίησης.

Αντίκτυπος: Οι ευρύτερες μακροπρόθεσμες συνέπειες ενός έργου ή προγράμματος που έχει ολοκληρωθεί, όπως τα κοινωνικοοικονομικά οφέλη συνολικά για τον πληθυσμό.

Εκροή: Αυτά που παράγει ή επιτυγχάνει ένα έργο, όπως η παροχή μαθημάτων κατάρτισης ή η κατασκευή ενός δρόμου.

Επαγόμενη θέση εργασίας: Απασχόληση που δημιουργείται ως αποτέλεσμα των πρόσθετων δαπανών συνεπεία του εισοδήματος από την άμεση και την έμμεση απασχόληση.

Επακόλουθο: Άμεση ή μακροπρόθεσμη αλλαγή που επιφέρει ένα έργο και συνήθως σχετίζεται με τους στόχους του, όπως τα οφέλη που προκύπτουν από την καλύτερη κατάρτιση του εργατικού δυναμικού.

Καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ: Ταμείο υπό τη διαχείριση της ΕΕ το οποίο συγκεντρώνει κεφάλαια από διάφορες πηγές και χρηματοδοτεί τη διεθνή απόκριση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης ή υπό εξέλιξη κρίσης, συνήθως στον αναπτυσσόμενο κόσμο.

Λογικό πλαίσιο: Αναλυτικό εργαλείο σχεδιασμού που καλύπτει την υλοποίηση, τη διαχείριση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση ενός έργου. Γνωστό επίσης ως **logframe**.

Παρακολούθηση με γνώμονα τα αποτελέσματα: Επανεξέταση από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες των εκροών και των επακολούθων εν εξελίξει έργων με βάση κριτήρια όπως η συνάφεια, η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα, ο αντίκτυπος και η βιωσιμότητα.

Σύστημα παραπομπής: Διαδικασία συνεργασίας μεταξύ περισσότερων ενδιαφερόμενων μερών για την παροχή υπηρεσιών προστασίας και συνδρομής σε ευάλωτους μετανάστες.

Απαντήσεις της Επιτροπής

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

Χρονογραμμή

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

Κλιμάκιο ελέγχου

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

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου III (Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη), του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν αρχικά ο Hannu Takkula, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Turo Hentila, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και Nita Tennila, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του.

Ο έλεγχος ολοκληρώθηκε από την Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τους Katja Mattfolk, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, Michael Bain, διοικητικό στέλεχος, Aurelia Petliza, υπεύθυνη έργου, Loulla Puisais-Jauvin, ελέγκτρια, και Edwin van Veen, ελεγκτή. Ο Thomas Everett παρείχε γλωσσική υποστήριξη.

Η Giuliana Lucchese παρείχε υποστήριξη για τη δημιουργία των γραφικών.

Η Britta Middelberg παρείχε μεθοδολογική υποστήριξη της έρευνας και οι Terje Teppan-Niesen και Ramunė Šarkauskienė διοικητική υποστήριξη.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2024

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην [απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Εικόνα στο πλαίσιο 8: © Φορείς υλοποίησης του έργου. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Γραφήματα 11 και 12 και παράρτημα Ι – Εικονίδια: Τα γραφήματα αυτά σχεδιάστηκαν με τη χρήση πόρων της Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος. Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, τα λογότυπα και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστότοπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

HTML	ISBN 978-92-849-2774-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/462864	QJ-02-24-016-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2770-8	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/461986	QJ-02-24-016-EL-N

Με τη σύσταση του καταπιστευματικού ταμείου έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUTF) για την Αφρική το 2015, η ΕΕ επιδίωξε να αντιμετωπίσει τα βαθύτερα αίτια της μετανάστευσης, της αστάθειας και των εσωτερικών εκτοπισμών στην ήπειρο αυτή.

Εξετάσαμε τη συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις που διατυπώσαμε το 2018 και αξιολογήσαμε κατά πόσον η στόχευση της στήριξης βελτιώθηκε, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την παράμετρο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Διαπιστώσαμε ότι τα έργα που έλαβαν στήριξη είχαν αναφέρει την επίτευξη πολλών αποτελεσμάτων. Ωστόσο, η στήριξη του EUTF εξακολουθεί να μην είναι επαρκώς στοχευμένη στις προτεραιότητες που έχουν συμφωνηθεί. Επιπλέον, διαπιστώσαμε αδυναμίες όσον αφορά την ακρίβεια και τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων που έχουν παρουσιαστεί, καθώς και απουσία διαδικασιών για την υποβολή και τον χειρισμό αναφορών για εικαζόμενες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ενόψει της λήξης του EUTF ή/και μελλοντικών αναπτυξιακών δράσεων, διατυπώνουμε τέσσερις συστάσεις.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ, υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/contact
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors