

Särskild rapport

EU:s förvaltningsfond för Afrika

Trots nya metoder har stödet fortfarande ett otydligt fokus



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–X
Inledning	01–13
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	14–21
Iakttagelser	22–80
Förvaltningsfondens strategi var fortsatt bred och även om stödet var flexibelt var inte finansieringsalternativen tillräckligt riktade	22–40
Förvaltningsfondens mål var fortfarande för brett definierade och forskningsrapporterna hade begränsat inflytande på förvaltningsfondens strategi	22–29
Snabbare mekanism för att fatta finansieringsbeslut, men för liten hänsyn tas till tillvaratagna erfarenheter och ingående behovsbedömningar	30–40
Trots en innovativ metod för att identifiera risker för de mänskliga rättigheterna i en svår miljö åtgärdades dessa risker inte på ett heltäckande sätt	41–60
Bedömningen av potentiella risker för de mänskliga rättigheterna var inte heltäckande	41–47
Övervakningen och rapporteringen gällande mänskliga rättigheter var inte tillräckligt robust trots att man testade tredjepartsövervakning	48–60
Delar av övervaknings- och rapporteringssystemet är inte tillräckligt exakta och visar ännu inte vilket tillvägagångssätt som fungerade bäst	61–80
Övervakningssystemet sammanställer outputindikatorer från alla projekt men vi konstaterade att det inte är tillräckligt exakt och överdriver resultaten	61–64
Det finns fortfarande inte tillräckliga uppgifter för att påvisa hur förvaltningsfonden tar itu med de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och tvångsförflyttning på ett hållbart sätt	65–80
Slutsatser och rekommendationer	81–90

Bilagor

Bilaga I – Uppföljning av våra rekommendationer i särskild rapport 32/2018

Bilaga II – Revisionsrättens urval och bedömning av projekt

Bilaga III – Urval för uppföljning av rekommendation 2 i särskild rapport 32/2018

Bilaga IV – Urval av utfallsindikatorer för systemet för övervakning och lärande

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I oktober 2015 inrättade Europeiska kommissionen Europeiska unionens förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika inriktade på stabilitet och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer.

Förvaltningsfonden fokuserar på krissituationer i tre regioner i Afrika: Sahel- och Tchadsjöregionen, Afrikas horn och Nordafrika. Den främjar stabilitet och bättre hantering av migrationsströmmar och tar itu med de bakomliggande orsakerna till destabilisering, tvångsförflyttning och irreguljär migration i 27 länder. I slutet av 2023 hade förvaltningsfonden betalat ut 4 508 miljoner euro av sitt anslag på 5 miljarder euro.

Vi genomförde för första gången en effektivitetsrevision av förvaltningsfonden 2018. Det var inte långt efter att förvaltningsfonden hade inrättats och därför befann sig projekten fortfarande i ett tidigt skede. Vi drog slutsatsen att även om förvaltningsfonden var ett flexibelt verktyg borde dess utformning ha haft ett tydligare fokus. För den här rapporten följde vi upp våra tidigare rekommendationer och konstaterade att de delvis hade genomförts.

Vi undersökte också om förvaltningsfonden har fokuserat stödet för att uppnå sina mål och samtidigt tagit vederbörlig hänsyn till de mänskliga rättigheterna. Vi konstaterade att stödet fortfarande inte var tillräckligt fokuserat, utan riktade sig till ett alltför brett spektrum av åtgärder på områdena utveckling, humanitärt bistånd och säkerhet. Det finns också brister när det gäller de rapporterade resultatens exakthet och hållbarhet. Dessutom behandlades inte risker för de mänskliga rättigheterna på ett heltäckande sätt.

Förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika har utvecklat nya metoder för att samla in information om de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och fördrivning, identifiera risker för de mänskliga rättigheterna i en instabil miljö samt rapportera om åtgärdernas kumulativa resultat. På det hela taget drar vi slutsatsen att förvaltningsfondens projekt har rapporterat att de har levererat en stor del av den planerade outputen och delvis uppnått sina mål.

VI Alla projekt som vi granskade motsvarade de behov som fanns, men inte alltid de mest akuta. Vi konstaterade att förvaltningsfondens styrande organ inte hade analyserat eller tagit tillräcklig hänsyn till stödmottagarnas behov, tillvaratagna erfarenheter från tidigare stöd eller risker kopplade till mänskliga rättigheter. Jämfört med tidigare utvecklingsbistånd syftade förvaltningsfonden till att fokusera sitt stöd utifrån evidensbaserad information. I detta syfte har förvaltningsfonden finansierat offentliggöranden av forskningsbaserade rapporter för att på så sätt kunna samla in kunskap om drivkrafterna bakom och dynamiken i konflikter, irreguljär migration och fördrivning. Flera av dessa rapporter offentliggjordes dock inte förrän mot slutet av förvaltningsfondens löptid och är därför mer relevanta för instrumentet för granskning, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, som inrättades 2021.

VII Den instabila miljö där förvaltningsfonden har sin verksamhet innebär utmaningar för projektövervakningen. Kommissionen har vidtagit de första åtgärderna för att övervaka hur förvaltningsfondens verksamhet inverkar på de mänskliga rättigheterna. Övervakningsrapporter från tredje part är en ny och potentiellt användbar källa till information om risker för de mänskliga rättigheterna, men någon uppföljning av dem kunde inte påvisas. Dessutom har kommissionen ännu inte varken fastställt formella förfaranden för rapportering och uppföljning av påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller tillhandahållit någon praktisk vägledning för att klargöra i vilka situationer EU-stöd kan komma att dras in.

VIII Utöver sin traditionella övervakning av projekt har förvaltningsfonden inrättat ett system för att mäta de gemensamma resultaten av sina åtgärder. Detta nya övervakningssystem sammanställer information från alla förvaltningsfondens projekt, men innehåller fel gällande uppgifternas korrekthet. Dessutom finns det fortfarande inte tillräckliga uppgifter för att fastställa om projekten har bidragit till att ta itu med de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och fördrivning.

IX Förvaltningsfonden löper fram till 2025, men kontrakteringen av medel för insatser avslutades i december 2021. Det nya instrumentet för granskning, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen är delvis inriktat på initiativ som rör migration och fördrivning och har liknande mål som förvaltningsfonden. Våra slutsatser och rekommendationer kan bidra till detta, och till eventuella framtida utvecklingsåtgärder.

X På grundval av vår revision lämnar vi flera rekommendationer. Eftersom migration står högt på EU:s politiska agenda bör de genomföras så snart som möjligt. I samband med förvaltningsfondens avslutande och/eller framtida utvecklingsåtgärder, bland annat genom instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingsamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, bör kommissionen göra följande:

- Förbättra den evidensbaserade inriktningen på geografiska områden och stödmottagare.
- Inkludera dokument som rör förvaltningsfonden i en central databas för att fungera som underlag för framtida åtgärder och utveckla de tillvaratagna erfarenheterna för åtgärdsdokument.
- Stärka kartläggningen av risker för de mänskliga rättigheterna och vidta riskreducerande åtgärder.
- Förbättra exaktheten i de rapporterade resultaten.

Inledning

01 I oktober 2015¹ inrättade Europeiska kommissionen EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika. Den är inriktad på stabilitet och är avsedd att ta itu med de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och fördrivning i Afrika, på en inledande period om fem år. Förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika är en av fyra **förvaltningsfonder** som förvaltas av kommissionen. Deras syfte är att stärka EU:s roll vid katastrofinsatser, insatser efter de inledande katastrofinsatserna eller problemspecifika (tematiska) åtgärder, särskilt genom att dra nytta av sin storlek när de sammanförs med andra resurser². Förvaltningsfonden inrättades när migrationskrisen 2015 var som värst, som ett instrument för att samordna EU-medlemsstaternas insatser med andra bidragsgivare, afrikanska partnerländer och internationella organisationer.

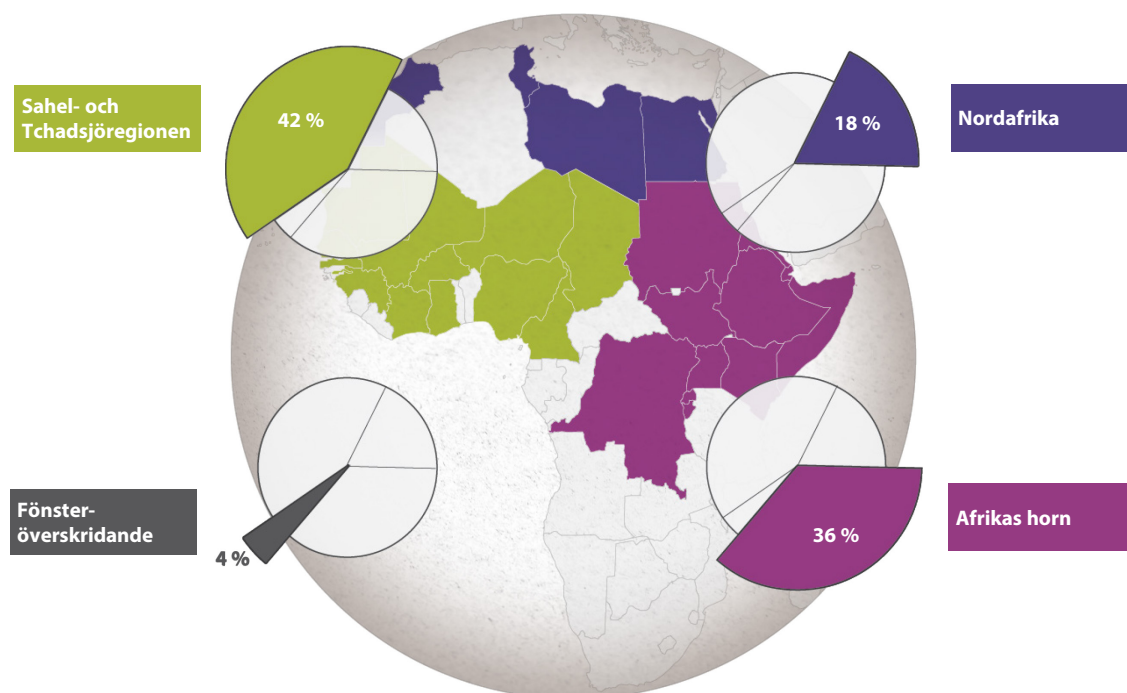
02 Det övergripande målet och syftet med förvaltningsfonden är att hantera olika kriser i tre regioner i Afrika, eller geografiska "fönster", (se **figur 1**), nämligen Sahel- och Tchadsjöregionen, Afrikas horn och Nordafrika. Syftet med EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika är att stödja alla aspekter av stabilitet och bidra till bättre migrationshantering samt ta itu med de bakomliggande orsakerna till destabilisering, tvångsförflyttning och irreguljär migration, särskilt genom att främja resiliens, ekonomiska och lika möjligheter, säkerhet och utveckling, och att hantera kränkningar av mänskliga rättigheter³.

¹ Kommissionens beslut C(2015) 7293.

² Skäl 68 och artikel 187 i [förordning \(EU, Euratom\) 966/2012](#) och artikel 234 i [förordning \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

³ Artikel 2 i [inrättandeavtalet](#) avseende EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika.

Figur 1 – Förvaltningsfondens geografiska tillämpningsområde och anslagna medel, 2015–2023



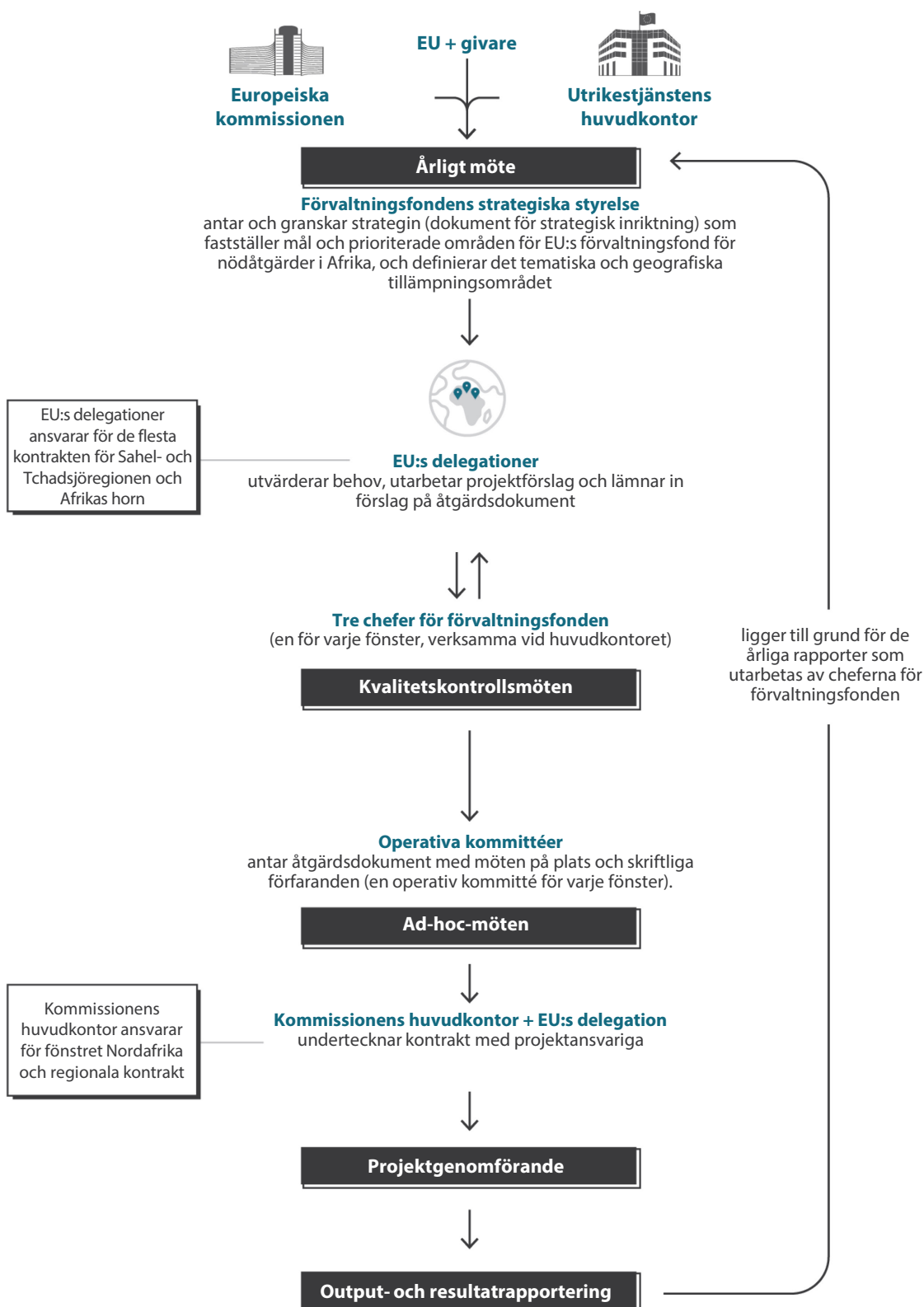
Anm.: Att dessa gränser visas och dessa benämningar används på den här kartan innebär inte att de har erkänts eller godtagits officiellt av FN.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av finansiella uppgifter från kommissionen. Den stora merparten av medlen är fönsterspecifika, men 4 % används för flera fönster (fönsteröverskridande).

03 Genom inrättandeavtalet för förvaltningsfonden inrättades två styrande organ. Båda utgörs av företrädare för kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, EU:s medlemsstater och andra givare, med företrädare för de afrikanska partnerländerna och regionala organisationer som observatörer.

- Som framgår av namnet ansvarar den strategiska styrelsen för att fastställa förvaltningsfondens övergripande mål och prioriteringar. Den sammanträder vanligtvis en gång per år.
- Den operativa kommittén sammanträder i separata möten för vart och ett av de tre geografiska fönstren för att granska och godkänna åtgärder som finansieras av förvaltningsfonden.
- Kommissionen (GD Internationella partnerskap och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar) sköter förvaltningsfonden för nödtåtgärder i Afrika och ansvarar därmed för att genomföra de överenskomna åtgärderna. [Figur 2](#) illustrerar processen från strategisk planering till rapportering.

Figur 2 – EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika, från strategi till rapportering



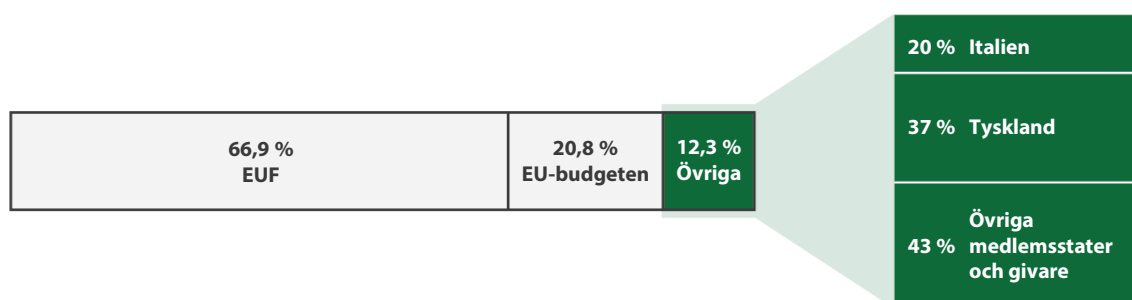
Källa: Revisionsrätten

04 I november 2015 antog styrelsen ett dokument för strategisk inriktning⁴ som fastställer följande strategiska mål för åtgärder som skulle stödjas av förvaltningsfonden:

- a) Bättre möjligheter vad gäller ekonomi och sysselsättning.
- b) Starkare motståndskraft i lokalsamhällena, särskilt för de mest utsatta, liksom för flyktingar och fördrivna personer.
- c) Förbättrad migrationshantering i ursprungs-, transit- och destinationsländerna.
- d) Bättre styrning och konfliktförebyggande samt färre tvångsflyttningar och minskad irreguljär migration.

05 Med hjälp av förvaltningsfonden har EU kunnat stödja 27 länder genom 933 kontrakt inom ramen för 248 program. Även om det ursprungliga anslaget uppgick till 1,8 miljarder euro har förvaltningsfonden hittills fått över 5 miljarder euro i bidrag. Merparten (4,4 miljarder euro, vilket utgör 88 % av de totala bidragen) består av överföringar från Europeiska utvecklingsfonden och EU:s budget. Övriga 623 miljoner euro (12 %) har kommit från EU:s medlemsstater, Förenade kungariket, Norge och Schweiz (se [figur 3](#)).

Figur 3 – Förvaltningsfondens finansieringskällor i december 2023



Källa: Revisionsrätten, på grundval av finansiella uppgifter från kommissionen.

06 Om en givare inte angav något annat fördelade kommissionen alla bidrag enligt följande kvoter, som överenskommits med bidragsgivarna i förväg:

- 40 % till fönstret för Sahel- och Tchadsjöregionen.
- 40 % till fönstret för Afrikas horn.
- 20 % till fönstret för Nordafrika.

⁴ Dokument för strategisk inriktning för EU:s förvaltningsfond för nödgärder i Afrika.

07 Eftersom EU-finansieringen måste respektera det tematiska och geografiska tillämpningsområdet för varje finansieringsinstrument, och givarna ibland begärde att deras medel skulle användas för särskilda ändamål (öronmärkning), anslags den största delen av finansieringen till fönstret för Sahel- och Tchadsjöregionen (se [tabell 1](#)). I december 2023 hade totalt 4 508 miljoner euro betalats ut av förvaltningsfonden. 1,5 % av detta belopp utgörs av administrativa kostnader. I slutet av 2023 var tilldelningen nästan slutförd, men det fanns fortfarande medel tillgängliga för revisioner, utvärderingar och övervakning.

Tabell 1 – Förvaltningsfondens bidrag, åtaganden och betalningar per fönster (i miljoner euro) i december 2023

	Ej öronmärkt	Öronmärkt	Totalt bidrag	Åtaganden	Utbetalat
Sahel- och Tchadsjöregionen	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Afrikas horn	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Nordafrika	27	894	921 (18 %)	867	808
Fönsteröverskridande			e.t. ¹	198	193
Totalt	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

¹ Medlen tilldelades vart och ett av de tre fönstren, men en liten del av de totala medlen (4 %) användes för verksamhet inom alla tre fönstren (så kallad fönsteröverskridande verksamhet).

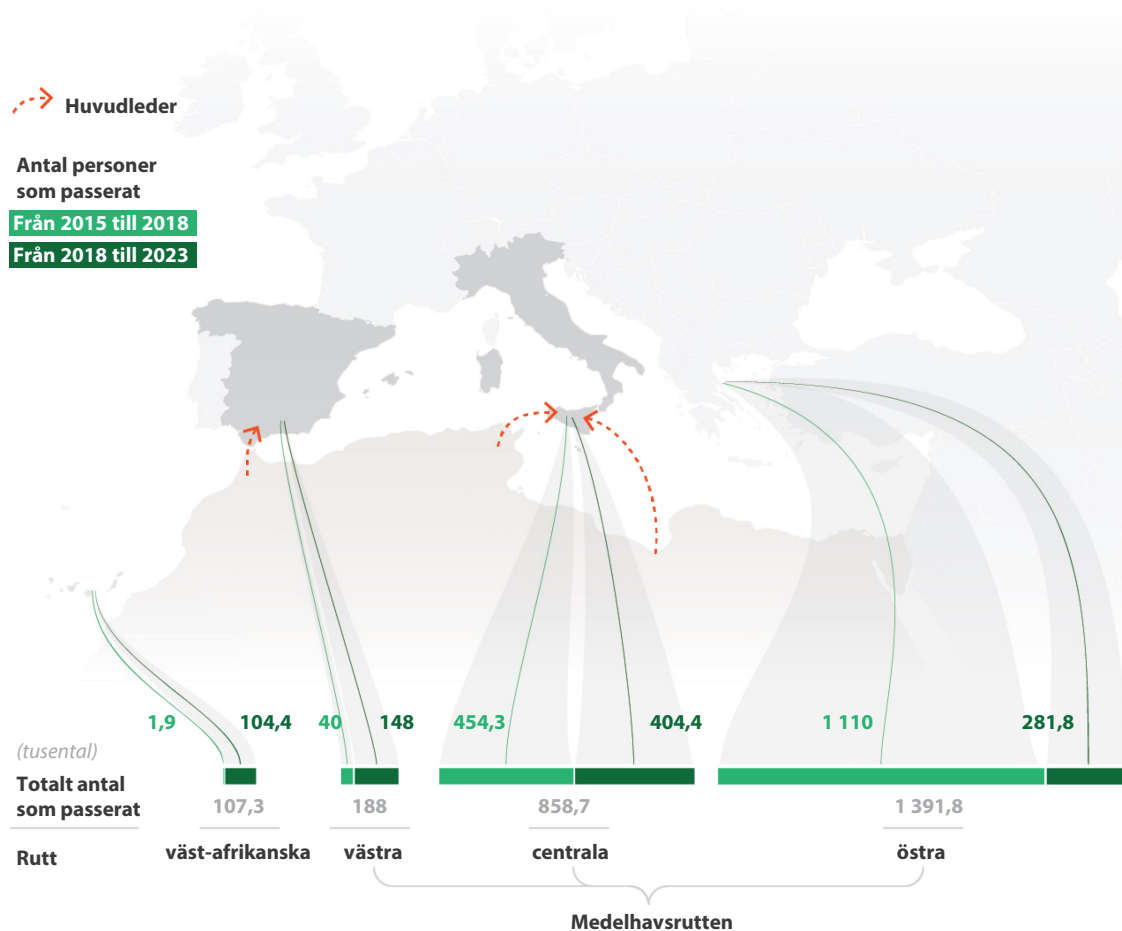
Källa: Revisionsrätten, på grundval av förvaltningsfondens årsrapporter.

08 År 2022 bodde över en tredjedel av världens hela flyktingbefolkning i Afrika söder om Sahara⁵. Majoriteten av länderna söder om Sahara har en negativ migrationsbalans: fler människor emigrerar än immigrerar. Även om interna tvångsflyttningar är vanliga är Sahelregionen också en av de transitvägar som oftast används av migranter på väg till Europa. Interna tvångsflyttningar är vanligt förekommande. En av de transitvägar som oftast används av migranter som tar sig till Europa är den som går genom Sahelregionen.

⁵ FN:s flyktingkommissariat, [Refugee Data Finder](#).

09 Migrationsströmmarna från Afrika till EU har varierat under årens lopp, men nådde sin kulmen mellan åren 2014 och 2016. Efter att ha minskat under covid-19-pandemin har siffrorna för irreguljär migration till Europa stadigt ökat på nytt. Afrikanska migranter kommer i allmänhet till Europa via de västra, centrala och östra Medelhavsrutterna samt västafrikanska rutterna. Den centrala Medelhavsrutten genom Nordafrika utgör huvudleden till Europa, följt av västra Medelhavsrutten från länderna i Sahelregionen (se [figur 4](#)).

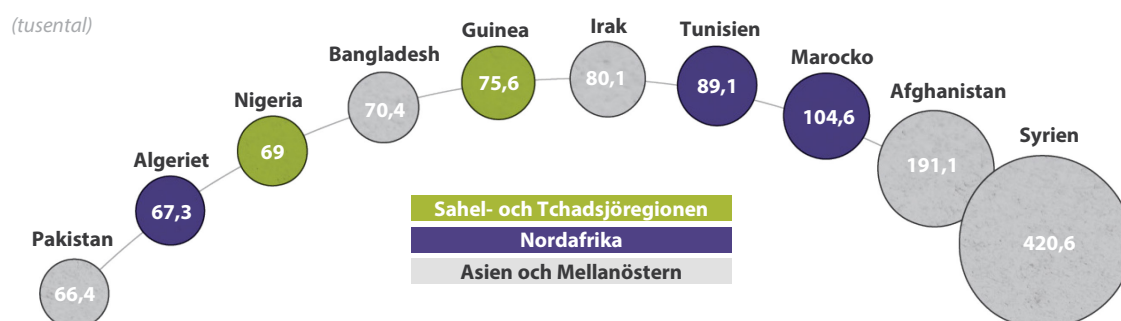
Figur 4 – Migrationsvägar och upptäckta irreguljära gränspassager från Afrika till Europa



Källa: Revisionsrätten, på grundval av statistik som offentliggjorts av Frontex.

10 Majoriteten av de irreguljära migranter som kommer till EU kommer från Asien och Mellanöstern (se [figur 5](#)). Dessa migranter använder främst den östra rutten genom Balkan, men många passerar genom Afrika via den centrala Medelhavsrutten.

Figur 5 – De tio ursprungsländer från vilka flest migranter migrerade till EU från Afrika mellan 2016 och 2023



Källa: Revisionsrätten, på grundval av statistik som offentliggjorts av Frontex. Dessa uppgifter avser upptäckta irreguljära gränspassager snarare än det totala antalet migranter, eftersom samma person kan passera de yttre gränserna flera gånger.

11 De flesta av dem som korsar havet via den västafrikanska rutten eller de västra och centrala Medelhavsrutterna kommer dock från afrikanska länder. Dessa var, i fallande ordning, de tio främsta ursprungsländerna för irreguljära migranter som kom till EU från Afrika mellan 2016 och 2023: Marocko, Tunisien, Guinea, Elfenbenskusten, Algeriet, Nigeria, Bangladesh, Egypten, ospecificerade länder söder om Sahara samt Mali.

12 Slutdatumet för genomförandet av förvaltningsfonden för Afrika har fastställts till slutet av 2025, men förvaltningsfonden avslutade kontrakteringen av medel för insatser i slutet av december 2021. Instrumentet för granskning, utvecklingsamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, som inrättades 2021, syftar dock till att avsätta 10 % av sina utgifter till migrations- och fördrivningsrelaterade initiativ med liknande mål som förvaltningsfonden.

13 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) definierar offentligt utvecklingsbistånd som bistånd, vars främsta mål är att främja ekonomisk utveckling och ekonomiskt välstånd i utvecklingsländer. En av de vägledande principerna för offentligt utvecklingsbistånd är att utvecklingsamarbete inte bör användas för att driva på givarnas inhemska migrationsagenda. Dessutom är finansiering av militära tjänster eller militär utrustning i allmänhet utesluten från rapporteringen om offentligt utvecklingsbistånd. Bidragen från förvaltningsfonden måste vara förenliga med tillämpliga EU-förordningar, inbegripet reglerna för offentligt utvecklingsbistånd.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

14 I denna effektivitetsrevision undersökte vi om förvaltningsfonden hade fokuserat sitt stöd för att uppnå målen om att ta itu med de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och tvångsförflyttningar i Afrika, med vederbörlig hänsyn tagen till mänskliga rättigheter.

15 Med tanke på att migration fortfarande står högt på EU:s politiska agenda och eftersom vår tidigare revision⁶ genomfördes kort efter det att förvaltningsfonden inrättades och projekten fortfarande befann sig i ett tidigt skede av genomförandet, beslutade vi att följa upp de rekommendationer som vi lämnade vid den tidpunkten (se [bilaga I](#)) och att kontrollera resultaten av avslutade eller långt framskridna projekt. I 2018 års revision av förvaltningsfonden drog vi slutsatsen att även om den var ett flexibelt verktyg borde dess utformning ha haft ett tydligare fokus. Det nya instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen är delvis inriktat på initiativ som rör migration och fördrivning och har liknande mål som förvaltningsfonden. Våra slutsatser och rekommendationer kan bidra till detta eller till eventuella framtida utvecklingsåtgärder.

16 I den här revisionen bedömer vi om

- o kommissionen genomförde de fyra rekommendationer som vi lämnade i vår [särskilda rapport 32/2018](#), och i synnerhet huruvida kommissionen föreslog att styrelsen skulle se över förvaltningsfondens strategi samt om finansieringsbesluten var välriktade,
- o kommissionen tog vederbörlig hänsyn till de mänskliga rättigheterna när den tillhandahöll stöd,
- o förvaltningsfondens resultat övervakades ändamålsenligt, rapporterades korrekt och var hållbara.

⁶ Särskild rapport 32/2018.

17 Vårt arbete inbegrep en skrivbordsgranskning av skriftliga bevis, exempelvis programdokument, framstegs-, övervaknings- och projektutvärderingsrapporter, studier samt forskningsrapporter, projektdokumentation, uppdragsrapporter från delegationerna och huvudkontoret, korrespondens samt mötesprotokoll. Granskningen omfattade perioden från det att förvaltningsfonden inrättades i slutet av 2015 och fram till december 2023.

18 Vi valde minst ett land i varje fönster (Etiopien för Afrikas horn, Gambia och Mauretanien för Sahel- och Tchadsjöregionen samt Libyen och Tunisien för Nordafrika) för besök på plats. Våra urvalskriterier var kopplade till stödets väsentlighet för varje land och säkerhetssituation samt logistiska behov och resursbehov. Vårt urval bestod av 16 projekt, vilket motsvarade minst fem projekt per fönster, och vi inkluderade minst ett regionalt projekt per fönster. När vi valde ut projekten tog vi hänsyn till stödets väsentlighet och den mängd output som rapporterats av förvaltningsfondens system för övervakning och lärande (se [bilaga II](#)). För att följa upp vår tidigare rekommendation om urvalsförfaranden valde vi ut elva åtgärdsdokument som antogs i eller efter december 2018: ett från varje land som vi besökte och två från varje fönster (se [bilaga III](#)).

19 Vi intervjuade personal från utrikestjänsten, kommissionen (GD Internationella partnerskap, GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar, GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo), GD Migration och inrikes frågor, Frontex, det gemensamma forskningscentrumet) och Europaparlamentet, men även stödmottagare, projektansvariga, organisationer i det civila samhället, OECD samt sju bidragsgivare till förvaltningsfonden.

20 EU:s delegationer i de länder vi besökte gjorde allt för att tillmötesgå våra begäranden. Vi kunde dock inte besöka alla stödmottagare och projekt som vi valde ut, antingen på grund av att projektansvariga, EU-delegationen eller stödmottagaren inte kunde nå de valda stödmottagarna, att vi inte beviljades tillstånd att besöka platserna eller på grund av tids- och säkerhetsbegränsningar. Fem projektansvariga lämnade inte all den information som vi begärde (bland annat saknades fakturor, närvarolistor och stödmottagares namn). Dessa problem påverkade hälften av projekten i urvalet. Till följd av detta kunde vi varken kontrollera exaktheten eller hållbarheten i den rapporterade outputen för delar av vårt urval.

21 Vi samlade också in bevis med hjälp av en konfidentiell enkät som skickades till 176 anställda vid EU-delegationer som arbetade med genomförandet av förvaltningsfonden. Syftet med den här konfidentiella undersökningen var att samla in kompletterande information om utformningen, genomförandet och uppföljningen av projektverksamheten samt om antalet rapporterade potentiella påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i alla länder som genomför förvaltningsfondens projekt. Svarsfrekvensen var 52 % (91 svar, varav 84 kom från programansvariga inom förvaltningsfonden). Denna enkät omfattade inte personal vid huvudkontoret med ansvar för regionala projekt och projekt i Nordafrika, eftersom vårt mål var att få återkoppling från delegationerna och samla in information om genomförandet av förvaltningsfondens projekt på området.

Iakttagelser

Förvaltningsfondens strategi var fortsatt bred och även om stödet var flexibelt var inte finansieringsalternativen tillräckligt riktade

Förvaltningsfondens mål var fortfarande för brett definierade och forskningsrapporterna hade begränsat inflytande på förvaltningsfondens strategi

22 För detta avsnitt i rapporten undersökte vi om kommissionen, som svar på en av våra tidigare godtagna rekommendationer⁷, använde output från forsknings- och underlagsavdelningen (se [ruta 1](#)) och de tillvaratagna erfarenheterna för att föreslå styrelsen en översyn av förvaltningsfondens mål och prioriteringar. Vi kontrollerade sedan om dessa reviderade mål och prioriteringar är mer specifika och uppnåbara. Statusen för genomförandet av alla våra rekommendationer för förvaltningsfonden visas i [bilaga I](#).

⁷ Rekommendation 1 i särskild rapport 32/2018.

Ruta 1

Förvaltningsfondens forsknings- och underlagsavdelning är en ny verktygslåda för behovsbedömning, problemdefinition och kontextanalys

Inrättandeavtalet anger att strategin för förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika måste stödjas av ett tydligt evidensbaserat tillvägagångssätt. I dokumentet för strategisk inriktning åtog sig förvaltningsfonden att finansiera forskning och analys gällande migration, särskilt för att få fram underlag för politiska beslut och insatser avseende användningen av förvaltningsfondens medel. Forsknings- och underlagsavdelningen inrättades som ett nytt verktyg för att omsätta detta åtagande i praktiken.

I december 2015 godkände den operativa kommittén för Afrikas horn ett första åtgärdsdokument gällande användningen av forsknings- och underlagsavdelningen. Dess övergripande mål var att öka kunskapen om och förståelsen för de bakomliggande orsakerna till instabilitet, osäkerhet, irreguljär migration och tvångsförflyttning längs de viktigaste migrationsrutterna, samt drivkrafter och underliggande faktorer och att analysera och sprida den politik och de tillvägagångssätt som är mest ändamålsenliga för att hantera och minska dem samt förbättra migrationshanteringen.

Forsknings- och underlagsavdelningen ska förse förvaltningsfonden med bättre underlag för att hjälpa den att identifiera och genomföra lämpliga verksamheter och projekt. Det säkerställer att pengar kan användas för att bedöma projektbehov innan åtgärdsdokument godkänns.

23 Vi konstaterade att styrelsen sedan förvaltningsfonden inrättades aldrig har uppdaterat vare sig inrättandeavtalet (förutom då den operativa perioden förlängdes med ett år, till och med den 31 december 2021⁸) eller dokumentet för strategisk inriktning.

24 Med hänsyn till förvaltningsfondens bristande resurser godkände styrelsen i april 2018 prioriteringskriterier för de tre fönstren⁹. Kommissionen svarade dock inte med att ändra fokus för förvaltningsfondens övergripande mål och prioriteringar, som fortfarande är de som fastställs i dokumentet för strategisk inriktning (se punkt **04**). Kommissionen godtog styrelsens prioriteringskriterier för 2018 (se **figur 6**) som ytterligare ett inslag i vägledningen, och som återspeglar de föränderliga behoven och nya utmaningar.

⁸ Kommissionens beslut C(2020) 8701 av den 10 december 2020.

⁹ Protokoll från förvaltningsfondens fjärde styrelsemöte.

Figur 6 – Styrelsens prioritetskriterier

Prioriteringar för Sahel- och Tchadsjöregionen samt Afrikas horn	Prioriteringar för Nordafrika
Återvändande och återanpassning	Integrerad gränsförvaltning
Flyktinghantering (övergripande ram för flyktinginsatser)	Skydd av utsatta migranter
Säkring av dokument och folkbokföringsregister	Arbetskraftsmigration
Åtgärder för att bekämpa människohandel	Frivilligt återvändande och hållbar återanpassning
Viktiga stabiliseringsinsatser i Somalia, Sudan, Sydsudan och, med förbehåll för resurser, Sahel	Samhällsstabilisering (inklusive stöd till kommuner längs migrationsrutterna)
Dialoger om migration (Gambia, Etiopien)	

Källa: Protokoll från [förvaltningsfondens fjärde styrelsemöte](#).

25 Fönstret för Nordafrika fortsatte att prioritera det strategiska målet ”förbättrad migrationshantering” (se punkt [04](#)), men inga specifika prioriteringar fastställdes för fönstren för Sahel- och Tchadsjöregionen och Afrikas horn. Även efter april 2018 fortsatte de operativa kommittéerna att anta [åtgärdsdokument](#) som var anpassade till de fyra övergripande strategiska målen, men inte de som faststälts av styrelsen.

26 Styrelsens översyn av prioriteringskriterierna fick därför en begränsad inverkan på utformningen av de åtgärdsdokument som godkändes efter april 2018. Vi konstaterade att 32 av de 105 åtgärdsdokument som hade godkänts sedan dess inte helt motsvarade prioriteringskriterierna från 2018 (se exempel i [ruta 2](#)).

Ruta 2

Exempel på åtgärdsdokument som inte helt motsvarar prioriteringskriterierna från 2018

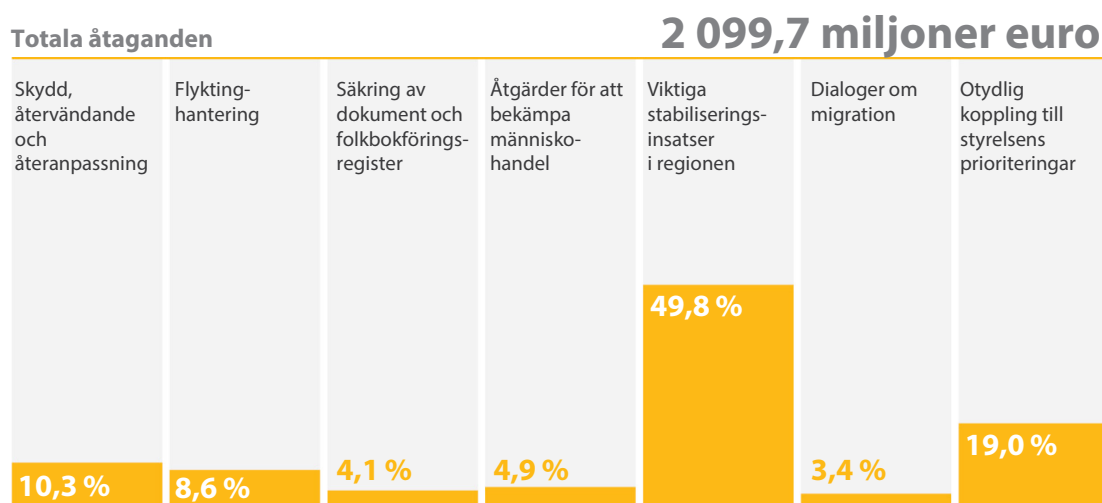
Ett åtgärdsdokument för Sahel- och Tchadsjöregionen syftade till att inrätta en radiostation i Sahel som en kanal för ungdomar att uttrycka sig genom. I praktiken sänder den nya stationen främst musik. Dokumentet godkändes som ett svar på det strategiska målet ”bättre styrning och konfliktförebyggande” (se punkt 04). Det är dock svårt att fastställa en koppling till de prioriteringskriterier som styrelsen reviderade 2018, nämligen

1. återvändande och återanpassning,
2. flyktinghantering (övergripande ram för flyktinginsatser),
3. säkring av handlingar och folkbokföringsregister,
4. väsentliga stabiliseringsinsatser i Somalia, Sudan, Sydsudan och, med förbehåll för resurser, Sahel,
5. migrationsdialog (Gambia, Etiopien).

27 Vi konstaterade också, såsom beskrivs i vår [särskilda rapport 32/2018](#), att förvaltningsfondens mål och prioriteringar hölls så brett definierade som möjligt för att göra de flesta typer av insatser stödberättigande. Kommissionen anser att stödet från förvaltningsfonden är balanserat och hänvisar till de fyra strategiska målen (17 % av medlen gick till bättre möjligheter vad gäller ekonomi och sysselsättning, 28 % till starkare motståndskraft i lokalsamhället, 31 % till förbättrad migrationshantering och 22 % till bättre styrning och konfliktförebyggande)¹⁰. Det finns dock ingen motsvarande balans mellan de prioriteringar som fastställts av styrelsen (se [figur 7](#) och [figur 8](#)). Och det finns inga riktlinjer för vilka av dessa prioriteringar som bör ges företräde. Som ett resultat av detta har finansieringen fortsatt att fördelas oproportionerligt till mellan många olika åtgärder på områdena utveckling, humanitärt bistånd och säkerhet inom ramen för Sahel- och Tchadsjöregionens och Afrikas horns prioritering ”viktiga stabiliseringsinsatser i regionen” och Nordafrikas prioritering ”skydd av utsatta migranter, asylsökande och flyktingar samt stabilisering av samhället”. Stabilisering är avgörande och är en fråga som kan hanteras inom flera områden (utbildning, sysselsättning, säkerhet, fredsbyggande verksamhet, samhällsstyrning, nutrition och så vidare) och finansieras genom andra EU-instrument, men är inte en särskild prioritering för EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika.

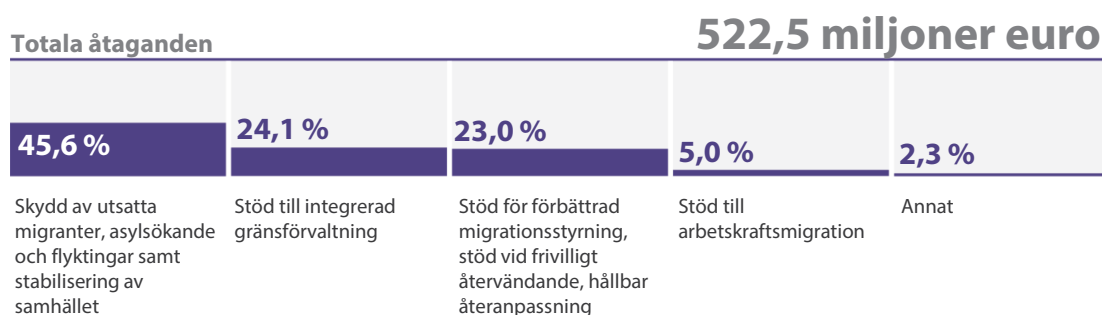
¹⁰ Årsrapporten 2023 för EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika, s. 19.

Figur 7 – Uppskattad tilldelning av åtaganden avseende Sahel- och Tchadsjöregionen och Afrikas horn sett till förvaltningsfondens prioriteringskriterier enligt styrelsens ändringar



Källa: Revisionsrätten, på grundval av de åtgärdsdokument för förvaltningsfonden som godkänts sedan april 2018.

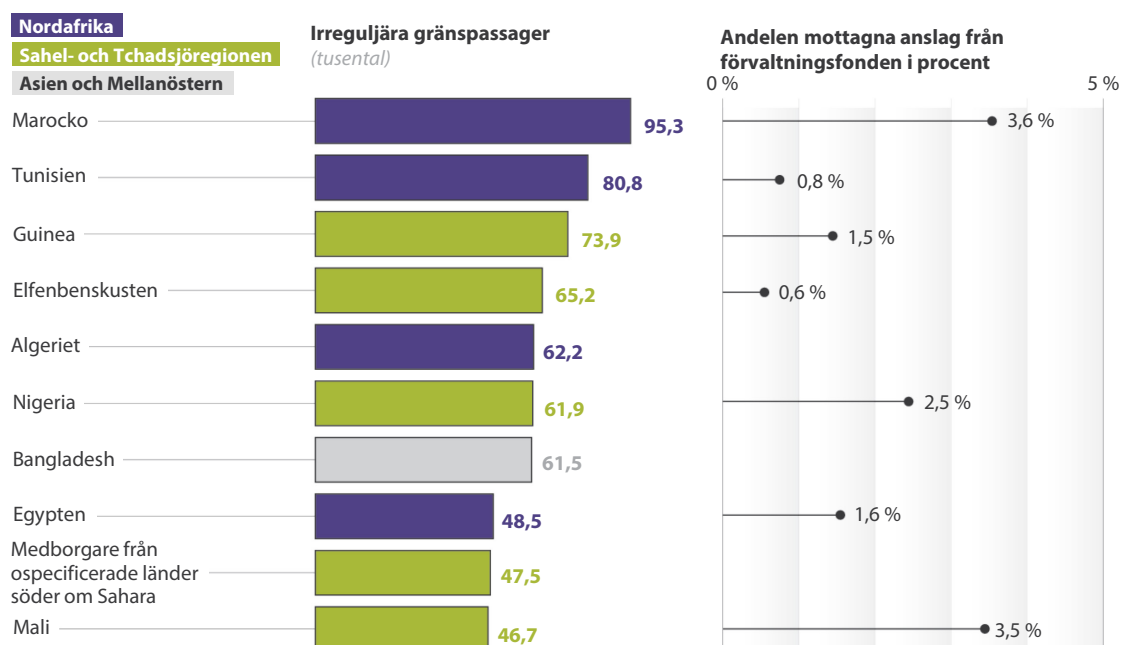
Figur 8 – Uppskattad tilldelning av åtaganden avseende Nordafrika sett till förvaltningsfondens prioriteringskriterier enligt styrelsens ändringar



Källa: Revisionsrätten, på grundval av de åtgärdsdokument för förvaltningsfonden som godkänts sedan april 2018.

28 Varken inrättandeavtalet, dokumentet för strategisk inriktning eller den operativa ramen anger i detalj hur finansieringen ska fördelas per fönster, land eller prioritering. Trots att den operativa kommittén för Nordafrika gick med på att frångå anslagstilldelningen till olika länder, och i stället fokusera på nyckelindikatorer med en dimension som är kopplad till migration, baserades inte anslagen från förvaltningsfonden på migrations specifika indikatorer såsom antalet irreguljära migranter som kom till EU (se [figur 9](#)), antalet internflyktingar eller storleken på den migrantbefolkning som togs emot.

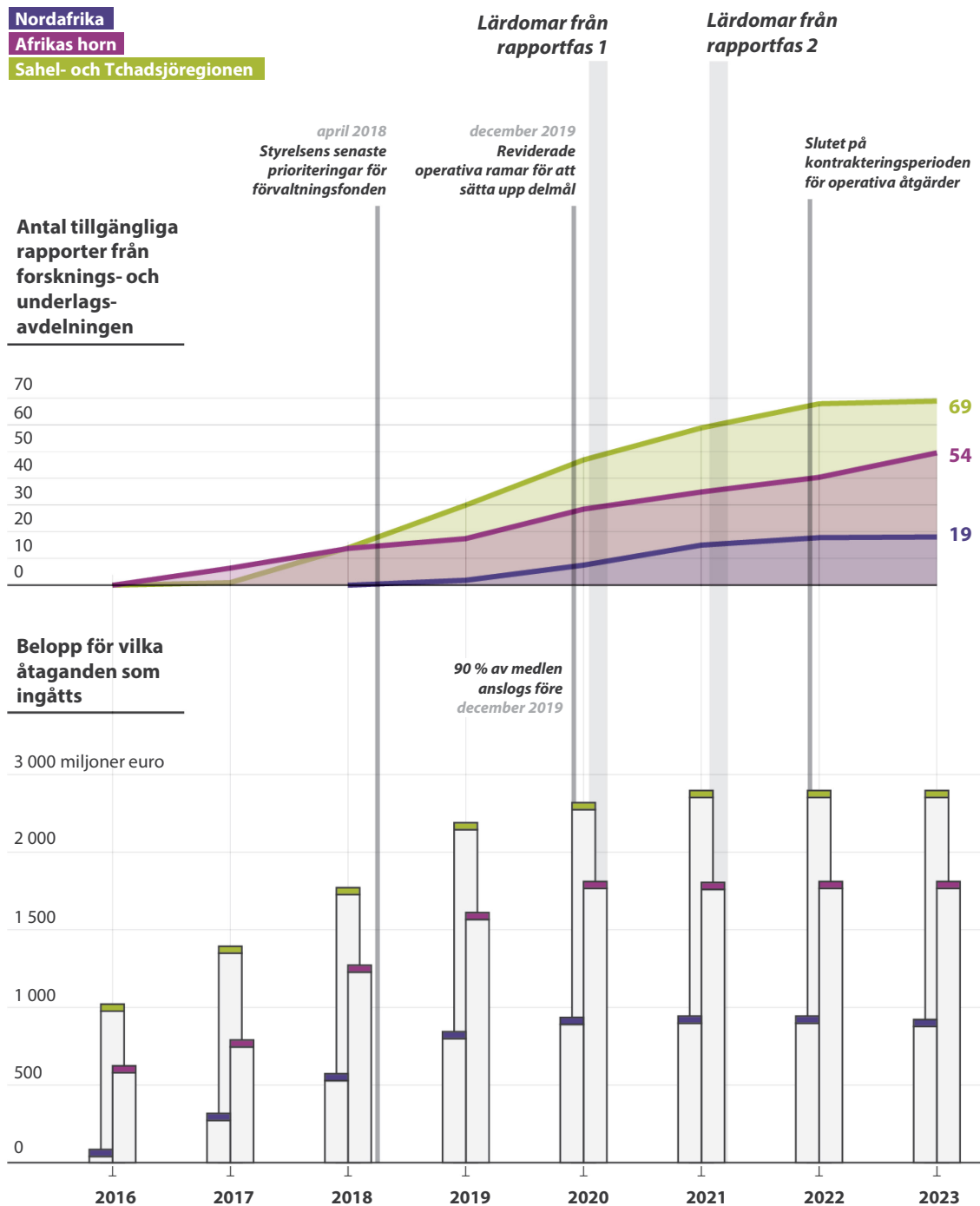
Figur 9 – De tio ursprungsländer från vilka flest irreguljära migranter migrerade till EU via den västafrikanska rutten respektive de västra och centrala Medelhavsrutterna, 2016–2023, samt andelen mottagna medel från förvaltningsfonden i procent



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Frontex och utbetalningar från EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika. Dessa uppgifter avser upptäckta irreguljära gränspassager snarare än det totala antalet migranter, eftersom samma person kan passera de yttre gränserna flera gånger.

29 Jämfört med tidigare utvecklingsbistånd syftade förvaltningsfonden till att fokusera sitt stöd utifrån evidensbaserad information. Förvaltningsfonden tog fram rapporterna från forsknings- och underlagsavdelningen för att samla in information om drivkrafterna bakom och dynamiken i konflikter, irreguljär migration och fördrivning, men vi fann inga bevis för att rapporterna från forsknings- och underlagsavdelningen eller rapporter om tillvaratagna erfarenheter direkt bidrog till förvaltningsfondens strategi. Liksom vid halvtidsutvärderingen av förvaltningsfonden gjordes de allra flesta av dessa rapporter inte tillgängliga förrän nästan alla medel hade anslagits (4,4 miljarder euro i december 2019), så de kunde inte få mer än en begränsad inverkan på förvaltningsfondens projekt (se [figur 10](#)).

Figur 10 – Tillgängligheten till forsknings- och underlagsavdelningens rapporter och godkännande av förvaltningsfondens senaste prioriteringar och delmål



Källa: Revisionsrätten, på grundval av finansiella uppgifter från kommissionen, mötesprotokoll från förvaltningsfondens styrelse och de operativa kommittéerna, rapporter från forsknings- och underlagsavdelningen samt rapporter om tillvaratagna erfarenheter.

Snabbare mekanism för att fatta finansieringsbeslut, men för liten hänsyn tas till tillvaratagna erfarenheter och ingående behovsbedömningar

30 I dokumentet för strategisk inriktning fastställs det att insatser från förvaltningsfonden bör bygga på en djupgående förståelse av lokala sammanhang¹¹. Syftet är att möjliggöra större precision när beslut antas om var investeringar ska göras (till exempel regioner som är drabbade av konflikter eller som i större utsträckning riskerar att drabbas av konflikter, tvångsförflyttning, människohandel eller smuggling, områden utan sociala tjänster och möjligheter, irreguljära migranternas ursprungsregioner), som bör gynnas av dem, såsom ungdomar i riskzonen, och med vilka projektansvariga (lokala, nationella, regionala eller internationella) som målen bäst kan uppnås i det särskilda sammanhanget. Förutom att titta på dessa kriterier kontrollerade vi om förvaltningsfondens insatser genomfördes snabbt för att hantera krisen i fråga och motiverade användningen av ett krisinstrument.

Förvaltningsfondens regler tillät att finansieringsbeslut kunde fattas snabbt, kontrakteringen gick desto långsammare men gjordes inom rimliga gränser

31 Mer än hälften av de programansvariga för förvaltningsfonden som besvarade vår enkät instämde eller instämde i hög grad med att åtgärder som stöds av förvaltningsfonden skulle kunna finansieras av andra EU-instrument. De hänvisade till åtgärder som också kunde ha fått bilateral eller regional finansiering från Europeiska utvecklingsfonden, instrumentet som bidrar till stabilitet och fred, instrumentet för utvecklingssamarbete eller stöd från GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo).

32 Vi konstaterade dock att förvaltningsfonden är mer **flexibel** och anpassningsbar i nödsituationer, såsom covid-19-pandemin. Kommissionen har också använt förvaltningsfonden i ett begränsat antal länder där finansiering från Europeiska utvecklingsfonden inte var möjlig på grund av bristande politisk enighet.

¹¹ Dokument för strategisk inriktning för EU:s förvaltningsfond för nödatgärder i Afrika. Avsnitt 2. Interventionsprinciper (s. 10).

33 I vår rapport från 2018 konstaterade vi att förvaltningsfonden ger ytterligare möjligheter till snabbare insatser, eftersom den har minskat den tid som behövs för att identifiera och utforma åtgärder samt sedan tilldela kontrakt¹². Vi konstaterade dock att fem av projekten i vårt urval kontrakterades mycket snabbt (det vill säga inte mer än två månader efter den operativa kommitténs godkännande), men att kontrakteringen tog mycket längre tid i fyra andra fall (i genomsnitt 14 månader). De övriga sju projekten kontrakterades inom en rimlig tidsram på cirka sex månader. Vi konstaterade också att elva åtgärdsdokument som godkänts efter översynen av prioriteringskriterierna 2018 senare behövde annulleras eftersom de planerade åtgärderna inte kunde genomföras.

Tidigare tillvaratagna erfarenheter användes inte i tillräckligt stor utsträckning vid utformningen av förvaltningsfondens åtgärder

34 Åtgärdsdokumenten ska innehålla en allmän beskrivning av de tillvaratagna erfarenheterna från tidigare projekt, det allmänna sammanhanget och en redogörelse för särskilda behov. Alla utom ett åtgärdsdokument i vårt urval hade ett särskilt avsnitt om tillvaratagna erfarenheter, men de hänvisade inte till utmaningar, fallgropar, rekommendationer eller exemplarisk bästa praxis. Avsnitten var korta (inte längre än en halv sida, enligt vad som begärs) och allmänt hållna. De tillvaratagna erfarenheterna från liknande åtgärder i olika länder lyftes inte fram. Dessutom togs inte sådana erfarenheter systematiskt upp i utformningen av ett projekt (se [ruta 3](#)).

¹² Figur 3 i [särskild rapport 32/2018](#).

Ruta 3

Exempel på tillvaratagna erfarenheter som inte följdes upp tillräckligt

I ett åtgärdsdokument för Sahel- och Tchadsjöregionen betonades att en av erfarenheterna från arbetet med ungdomar, unga vuxna och före detta migranter är att betydande inkomstökningar inte automatiskt leder till större motståndskraft mot irreguljär migration, utan till och med kan utlösa en risk för att "vilande" planer för irreguljär migration genomförs. Detta beror på de höga kostnaderna och på grund den starka uppfattningen att migration verkligen är nyckeln till framgång och en bättre framtid, trots medvetenheten om riskerna och farorna med irreguljär migration. Man kunde se liknande effekter gällande förbättrade yrkeskompetenser.

I åtgärdsdokumentet uppmärksammades detta som en tillvaratagen erfarenhet, men få åtgärder vidtogs för att minska den konstaterade risken. Ett av projekten i vårt urval omfattade övervakning av utvalda grupper av stödmottagare (jordbrukare) för att följa framstegen inom produktion och marknadsföring, bedöma hur de hanterade utmaningar och ge teknisk rådgivning. Övervakningsrapporterna visade att flera stödmottagare var frånvarande från sin verksamhet, eller faktiskt inte gick att nå, och vissa behövde mer coaching. Vi stötte på samma problem under våra besök på plats.

Övervakningen av detta problem begränsades till ett urval av stödmottagare i endast två projekt och upprepades inte i fem andra.

I två projekt användes dock särskilda urvalskriterier, såsom viljan att investera personligt kapital, som ett sätt att förhindra "vilande" planer på irreguljär migration.

35 Resultatorienterad övervakning är en granskning som utförs av externa entreprenörer och som är utformad för att granska programmets och projektets prestation. Sedan 2020 har rapporterna om resultatorienterad övervakning innehållit en fråga om tillvaratagna erfarenheter och god praxis. Även om dessa rapporter visade att 85 % av insatserna tog hänsyn till tidigare erfarenheter och lärdomar visade de också att endast 10 % av projekten hade lyft fram tillvaratagna erfarenheter eller gett exempel på god praxis som med fördel kunde spridas utanför det omedelbara projektsammanhanget.

De föreslagna verksamheterna inom förvaltningsfonden tillgodosåg inte akuta behov i tillräckligt stor utsträckning

36 Enligt förvaltningsfondens ledning hade EU:s delegationer, huvudkontor och projektansvariga löpande och informella utbyten under programplaneringen och utformningen av åtgärdsdokument, under vilka de noterade de akuta behov som identifierats i rapporterna från forsknings- och underlagsavdelningen. Även om omkring 40 % av dessa rapporter slutfördes i december 2019 offentliggjordes de återstående 60 % när de medel som fanns tillgängliga för kontraktering nästan var helt uttömda (se [figur 10](#) och punkt [29](#)). Endast fem av de 31 tjänstemän vid EU:s delegationer som svarade på vår enkät och deltog i utarbetandet av åtgärdsdokument för förvaltningsfonden ansåg att rapporterna var till hjälp i utarbetandet. Det hänvisades dock oftare till rapporterna vid utarbetandet av åtgärdsdokument för instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (se punkt [12](#)). Endast ett projekt i vårt urval om 16 förvaltningsfondsprojekt hänvisade uttryckligen till en rapport från forsknings- och underlagsavdelningen.

37 De flesta rapporter från forsknings- och underlagsavdelningen är allmänt tillgängliga, men alla finns inte samlade på en enda plattform. Vissa rapporter klassificeras efter fönster på förvaltningsfondens webbplats¹³, men inte efter mål, tema eller verksamhet. För Afrikas horn har entreprenören för forsknings- och underlagsavdelningen en webbplats¹⁴ där dessa klassificeringar är tillgängliga. Delad öppen tillgång till alla rapporter och annan evidensbaserad information såsom fältstudier (till exempel hydrologiska, topografiska eller miljömässiga studier) skulle öka andelen framgångsrika projekt. Ett projekt i vårt urval byggde på en befintlig avancerad hydrologisk studie från ett annat projekt inom förvaltningsfonden som handlade om att borra efter vatten i Etiopien (se [bild 1](#)). Samma projekt finansierade liknande arbete i Kenya där konventionella och mindre tillförlitliga metoder användes. Följaktligen misslyckades man med två borrhål i Kenya.

¹³ [Webbplatsen för förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika.](#)

¹⁴ [Webbplatsen för forsknings- och underlagsavdelningen för rapporter gällande fönstret för Afrikas horn.](#)

Bild 1 – Ett framgångsrikt borrhål som drivs av solenergi i Dassenech i Etiopien



Källa: Revisionsrätten.

38 De åtgärdsdokument som vi kontrollerade var inriktade på särskilda behov. De utarbetades i enlighet med riktlinjerna, men vi konstaterade att de föreslagna verksamheterna inte alltid var helt förenliga med

- hur brådskande situationen var,
- genomförarnas kapacitet,
- det realistiska antalet stödmottagare som kunde ta emot stöd,
- lokala förhållanden (till exempel ungdomsintressen, sektorer som erbjuder arbetstillfällen, befintliga strukturer, tidigare stöd),

- de berörda nationella myndigheternas befogenheter, ansvar, engagemang och kapacitet,
- partnerländernas prioriteringar (se [ruta 4](#)).

Ruta 4

Projektets mål tog inte hänsyn till partnerlandets prioriteringar

Den operativa kommittén för Afrikas horn informerades om att ett projekt i Etiopien skulle stödja hållbar återanpassning av etiopiska medborgare som återvänder från Europa och i slutändan bidra till utvecklingen av ett nationellt operativt förvaltningssystem för återanpassning. Migrationsströmmarna visade att den destination som flest etiopiska migranter tog sig till var Saudiarabien (79 %), följt av Kuwait (20 %) och Dubai (1 %).

De etiopiska myndigheternas prioritering var att repatriera dessa migrantgrupper, och inte att återföra irreguljära migranter från Europa. Den operativa kommittén har dock godkänt ett åtgärdsdokument som endast är inriktat på personer som återvänder från Europa. Detta resulterade i att färre än 10 % av det ursprungligen planerade antalet återvändande personer från Europa hade fått återanpassningsstöd när det bara återstod ett par månader kvar av projektet. I och med ett tillägg till kontraktet minskade man målet för antalet återvändande från Europa och gjorde att man kunde ge stöd till återvändande personer från Gulfstaterna.

39 Till följd av detta fann vi verksamheter som inte längre var hållbara, svåra att genomföra (se punkt [79](#)) eller som inte hade någon direkt koppling till de mest akuta aspekterna av migrationskrisen. Till exemplen hör

- återställandet av strandpromenaden al-Shabbi i Benghazi,
- restaureringen av den romerska teatern i Sabrata i Libyen,
- sport- och köksutrustning till skolor med akuta grundläggande infrastrukturbehov (se [bild 2](#)).

Bild 2 – En skola som inte hade tillgång till el fick en mixer som skulle användas i undervisningen om tillredning och konservering av livsmedel



Källa: Revisionsrätten

40 Vi kontrollerade förvaltningsfondens krav på förenlighet med reglerna för offentligt utvecklingsbistånd. Kommissionen har rapporterat till Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) att bidragen från förvaltningsfonden till fullo uppfyller kriterierna för offentligt utvecklingsbistånd (se punkt 13). Till skillnad från andra utvecklingsinstrument (till exempel instrumentet Europa i världen) rapporterades inte bidragen från offentligt utvecklingsbistånd direkt på projektnivå. Trots det utarbetade kommissionen interna förteckningar över enskilda förvaltningsfondsprojekt och deras motsvarande berättigande till offentligt utvecklingsbistånd. Vi noterade att i dessa förteckningar ingick ett projekt i fönstret för Nordafrika som inte uppfyllde kriterierna för offentligt utvecklingsbistånd. Vi konstaterade också att verksamhet som inte uppfyllde kriterierna för offentligt utvecklingsbistånd kunde återfinnas i tre projekt som spände över två fönster i vårt urval. Samtliga hade ansetts fullständigt stödberättigande av kommissionen. Dessa tre projekt stöder gränsförvaltning/kontrollverksamhet som endast delvis ligger i givarens intresse eller som har levererat icke stödberättigande output. Detta innebär att förvaltningsfondens finansiering rapporteras uppfylla kriterierna för offentligt utvecklingsbistånd till fullo, fastän så inte är fallet. Kommissionen tillämpade ingen försiktighetsansats när det gällde att rapportera offentligt utvecklingsbistånd i tveksamma fall.

Trots en innovativ metod för att identifiera risker för de mänskliga rättigheterna i en svår miljö åtgärdades dessa risker inte på ett heltäckande sätt

Bedömningen av potentiella risker för de mänskliga rättigheterna var inte heltäckande

41 En av de åtta principerna i förvaltningsfondens strategi¹⁵, och en prioritering som betonades av den strategiska styrelsens ledamöter, är behovet av att respektera principen om att inte vålla skada (se [ruta 5](#)). Kommissionen har åtagit sig att upprätthålla denna princip och FN:s människorättsbaserade synsätt under hela förvaltningsfondens projektcykel. Vi undersökte därför om de åtgärder inom förvaltningsfonden som ingick i vårt urval belyste de potentiella riskerna för de mänskliga rättigheterna och inkluderade lämpliga begränsande åtgärder.

Ruta 5

Principen om att inte vålla skada

Det [nya europeiska samförståndet om utveckling](#): "Vår värld, vår värdighet, vår framtid" förpliktar i synnerhet EU och dess medlemsstater att tillämpa en rättighetsbaserad strategi för utvecklingssamarbete som omfattar alla mänskliga rättigheter. Den rättighetsbaserade strategin omfattar en bredare kategori av rättigheter än mänskliga rättigheter. Syftet är att upprätthålla två principer: vålla ingen skada och gör maximal nytta¹⁶.

Enligt principen om att inte vålla skada får utvecklingssamarbete inte vålla oacceptabel skada eller kränka de mänskliga rättigheterna¹⁷.

¹⁵ Dokument för strategisk inriktning, s. 10.

¹⁶ Verktyglåda för den rättighetsbaserade strategin, SWD(2014) 152, s. 5–7 och 15.

¹⁷ Verktyglåda för den rättighetsbaserade strategin, s. 15.

42 Åtgärdsdokumenten genomgår en intern kvalitetsgranskning vid kommissionen innan de lämnas in till de operativa kommittéerna. Kommissionen tillhandahöll oss sina anmärkningar om kvalitetsgranskningen av åtta åtgärdsdokument avseende åtta av de 16 projekten i vårt urval. För de övriga åtta projekten fanns inga bevis för att kontroller hade genomförts. Denna avsaknad av kontroller gällde minst ett projekt i vart och ett av de tre fönstren. De anmärkningar som gjordes under granskningsprocessen beaktades inte systematiskt. När åtgärdsdokument godkänns eller ändras är de förknippade riskerna inte kända och kan därför inte nödvändigtvis minskas genom specifik verksamhet. När en enskild åtgärd har godkänts av den operativa kommittén måste den genomföras i enlighet med åtgärdsdokumentet. Förvaltningsfondens chef ska endast informera den operativa kommittén vid betydande förändringar (till exempel en budgetökning på mer än 20 % eller betydande förändringar av åtgärdens karaktär och mål). Förändringar som ligger under 20 % av budgeten eller som rör skyddsåtgärder för mänskliga rättigheter anses dock inte vara betydande förändringar (se [ruta 6](#)).

Ruta 6

Exempel på förändringar under genomförandet av ett projekt som inte ansågs vara betydande

Ett regionalt projekt i Marocko och Tunisien, för vilket vi kontrollerade verksamheten på den tunisiska sidan, hade som mål att stärka myndigheternas kapacitet när det gäller övervakning till havs och migrationshantering. Åtgärdsdokumentet försåg den operativa kommittén för Nordafrika med en förteckning över möjliga moduler och output för finansiering. Kommissionens ursprungliga kontrakt med den projektansvariga i augusti 2018 var inriktat på stöd till sex prioriterade områden för övervakning till havs.

Trots förseningar i genomförandet (15 % av Tunisiens andel hade tilldelats i september 2020, men alla medel hade inte betalats ut) beslutade kommissionen 2020 att öka den tunisiska delen av projektbudgeten med 10 miljoner euro. De ytterligare medlen hade begärts för ett övervakningssystem som omfattade hela kustlinjen. Den projektansvariga insåg senare att denna komponent varken skulle tilldelas kontrakt eller slutföras innan förvaltningsfonden löper ut. Det anbudsförfarande som inleddes 2022 annullerades därför 2023 och de återstående medlen (5 miljoner euro) blev i stället tillgängliga för inköp av annan utrustning.


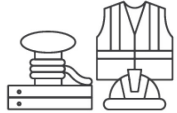
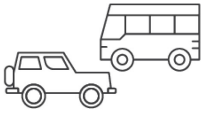
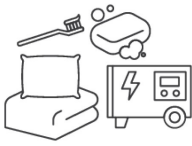
Vi noterade att det ursprungliga åtgärdsdokumentet för detta projekt ändrades för att ta hänsyn till medlemsstaternas kommentarer om människorättsdimensionen. I det ändrade åtgärdsdokumentet ströks hänvisningarna till behovet av att främja en rättighetsbaserad strategi för migrationshantering. Det gällde i synnerhet behovet av att stödja samordningen mellan gränsmyndigheter och nationella myndigheter för mänskliga rättigheter och brottsoffskydd, öka gränsmyndigheternas kapacitet att identifiera och förebygga potentiella kränkningar av rättigheter, såsom fall av människohandel vid gränsövergångsställen, och stärka de system för hänskjutande som finns till stöd för offer för människorättskränkningar som identifierats vid gränserna. Följaktligen delades inte denna information med den operativa kommittén.

43 Riskavsnitten i åtgärdsdokumenten följer i allmänhet ett standardformat och har en standardiserad längd, oavsett de mycket varierande konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna. Det finns till exempel ingen väsentlig skillnad mellan riskbedömningar för skapande av arbetstillfällen respektive säkerhetsåtgärder. I åtgärdsdokumenten för tre av 16 projekt i vårt urval kategoriserades inte risknivån (låg/medelhög/hög) och ingen koppling till riskreducerande åtgärder gjordes.

44 I fem av åtgärdsdokumenten i urvalet nämndes minst en risk för de mänskliga rättigheterna, men inte i de andra. I tre av dessa fem tog man upp risken för att skapa spänningar mellan återvändande/flyktingar och värdsamhällen. Denna risk var dock lika stor som för andra projekt i urvalet.

45 Riskerna är naturligtvis högre när åtgärder genomförs i extremt instabila områden samt om de medför gränsförvaltning eller säkerhetsverksamhet. Fem åtgärdsdokument i vårt urval nämnde en sådan högre risk. Två av dessa omfattade dock inte någon potentiell risk för de mänskliga rättigheterna och de tre andra hade medfört ett begränsat antal risker. De övergripande risker som uppstår till följd av att flera verksamheter genomförs i samma land, som visas i den andra kolumnen i [figur 11](#), ingick inte heller i analysen.

Figur 11 – Potentiella risker för de mänskliga rättigheterna i samband med flera av förvaltningsfondens verksamheter i Libyen

EU:s intentioner	Tillhandahållit stöd från förvaltningsfonden	Revisionsrättens bedömning av potentiella risker som inte lyfts fram i utformningsdokumentationen
<ul style="list-style-type: none"> Stärka övervakning till havs. Minska antalet dödsfall till havs. 	 <p>Utrustning, båtar och utbildningskurser</p>	<ul style="list-style-type: none"> Utrustning skulle kunna användas av andra aktörer än de avsedda stödmottagarna. Utbildad personal kanske inte följer principen om att inte vålla skada. Stödmottagare kanske inte godtar tredjepartsövervakning.
<ul style="list-style-type: none"> Förbättra förhållandena i förvarsenheter med livräddande insatser och situationen för migranternas mänskliga rättigheter. 	 <p>Arbete/utrustning på landstigningsplatser</p>	<ul style="list-style-type: none"> Libyska kustbevakningen (LGC)/inrikesministeriets kustpolis (GACS) kan förlora styrningen över landstigningsplatser och givare kan ha begränsad tillgång till landstigningsplatser. Landstigningsplatser kan användas av andra inofficiella aktörer och för icke avsedda syften. Bristande granskning: Revisionsrätten har inte möjlighet att besöka en av de finansierade landstigningsplatserna på grund av ändrat ägarskap.
<ul style="list-style-type: none"> Upprätta grundläggande anläggningar för att bättre kunna organisera sök- och räddningsinsatser, gränsövervakning och gränskontroll. Förbättra landsgränsövervakning. 	 <p>Bilar och bussar</p>	<ul style="list-style-type: none"> Stöd från EU:s förvaltningsfond för nödtåtgärder i Afrika kan ha främjat fördrivning av migranter till förvarsenheter och förvärrad överbefolkning. Bilar/bussar kanske inte används av de avsedda stödmottagarna eller i de avsedda syftena.
<ul style="list-style-type: none"> Förbättra förhållandena i förvarsenheter med livräddande insatser och situationen för migranternas mänskliga rättigheter. 	 <p>Arbete/utrustning på förvarsenheter</p>	<ul style="list-style-type: none"> Förvarsenheter som får stöd är eventuellt inte regelbundet tillgängliga för humanitära aktörer/utvecklingsaktörer. Förvarsenheter som stängts av departementet för bekämpning av irreguljär migration (DCIM) kan styras av andra "inofficiella" aktörer som är inblandade i verksamhet som rör smuggling. Utrustning kan användas i andra syften än de avsedda eller kan ha sålts. Användande av underleverantörer kan potentiellt ha gagnat kriminella organisationer.

Källa: Revisionsrätten.

46 Vi konstaterade att verksamheterna inte hanterade risker avseende principen om att inte vålla skada i tillräckligt stor utsträckning vid genomförandet:

- Nio åtgärdsdokument (tio av de 16 projekten i urvalet) innehöll inga särskilda åtgärder för att undvika risker för att inte vålla skada. Sex av de tio projekten bedrev dock verksamhet som upprätthöll principen (samråd med stamhövdingar, kartläggning av naturresurser tillsammans med lokalsamhällena, inriktning av stöd till fler kvinnor än män, liknande stöd till lokalbefolkningen som till återvändande, utbildning i mänskliga rättigheter osv.). Ett projekt minimerade risken för spänningar mellan värdsamhällena och återvändande som får ekonomiskt stöd genom att anordna samhällsdialoger och återanpassningsverksamhet.
- Fem åtgärdsdokument (för de sex andra projekten) innehöll åtgärder som skulle hantera risker för att inte vålla skada som inte systematiskt omvandlades till särskilda verksamheter eller indikatorer på projektnivå som skulle bekräfta att de genomfördes korrekt (se exempel i [ruta 7](#)).

Ruta 7

Exempel på föreslagna riskreducerande åtgärder för vilka vi har begränsade bevis för att de genomfördes under projektet

I åtgärdsdokumentet för den första fasen av ett gränsförvaltningsprojekt i Libyen angavs det att italienska tjänstepersoner inom brottsbekämpningen skulle övervaka att utrustning både till havs och på land används korrekt. Dessutom skulle strikta kriterier införas för urval och prövning av libyska tjänstemän som kunde dra nytta av projektet. Vi såg otillräckliga bevis för att dessa riskreducerande åtgärder hade någonsin skulle ha genomförts sedan projektet inleddes 2018.

Åtgärdsdokumentet för projektets andra fas hänvisade till särskild utbildning om de principer och riktlinjer för mänskliga rättigheter vid internationella gränser som rekommenderas av FN:s kontor för mänskliga rättigheter. De stödmottagare som vi intervjuade uppgav att de hade fått utbildning om mänskliga rättigheter av andra berörda parter, men inte av den projektansvariga.

Den projektansvarigas utbildningsprogram för 2022–2024 omfattade moduler om internationell sjö rätt, människorättslagstiftning samt internationella konventioner gällande sök- och räddningsinsatser. Vi såg dock inga formella bevis på kursernas omfattning eller innehåll (till exempel kursplaner, Powerpoint-bilder, undervisningstimmar eller närvarolistor) eftersom de flesta bestod av praktisk utbildning som skulle ges till havs. Vi fick skickat till oss en halvtimmeslång presentation om utarbetandet av standardiserade operativa förfaranden för sök- och räddningsinsatser och deras rättsliga konsekvenser för de mänskliga rättigheterna. Utbildningen gavs i Rom i mars 2023 för sex libyska högre tjänstemän. Utbildningen om internationella normer, inklusive mänskliga rättigheter, i samband med förvaltning av landgränserna inleddes först 2023.

47 Enligt de allmänna villkoren i alla finansieringsöverenskommelser avbryts åtgärden om EU formellt upptäcker kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Kontraktet för ett projekt innehöll en ny klausul där leverans av utrustning ska ske på villkor att de mänskliga rättigheterna och principen om att inte vålla skada respekteras. Klausulen lades till under projektgenomförandet och gällde inte utrustning som redan hade levererats. Ett annat projekt hade liknande men mindre stränga användningsbegränsningar, men hänvisade till behovet av att iaktta EU:s begränsningar i de allmänna kontraktsvillkoren. Denna klausul tillämpades dock inte systematiskt på alla projekt, särskilt inte de som rörde säkerhet, gränsförvaltning eller annan känslig verksamhet.

Övervakningen och rapporteringen gällande mänskliga rättigheter var inte tillräckligt robust trots att man testade tredjepartsövervakning

48 Vi bedömde om kommissionen hade

- o identifierat tillförlitliga partner för att genomföra ytterligare övervakning av förvaltningsfondens verksamhet med mänskliga rättigheter i fokus,
- o infört förfaranden för att registrera och kontrollera riktigheten i påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med projekt inom ramen för förvaltningsfonden,
- o fastställt tydliga riktlinjer för hanteringen av förfrågningar om känsliga projekt,
- o fastställt tydliga kriterier för att avbryta verksamhet inom ramen för förvaltningsfonden.

Kontroller av efterlevnaden av principen om att inte vålla skada inleddes 2020 men inga tillräckliga bevis fanns för det i kommissionens egna rapporter

49 Kommissionen anser att projektansvariga (medlemsstaternas utvecklingsorgan, FN-organ och icke-statliga organisationer) har det primära ansvaret för att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna och principen om att inte vålla skada under genomförandet. Även om vi konstaterade att genomförandepartner hade infört förfaranderiktlinjer fick vi inte se några bevis på dokumenterade kontroller.

50 Den instabila miljö där förvaltningsfonden har sin verksamhet innebär utmaningar för projektövervakningen. Kommissionen, projektansvariga och andra entreprenörer har stött på liknande hinder som vi, till exempel när de ville få tillträde till förvarsheter och andra platser som kräver officiellt tillstånd. I Somalia och Libyen anlitar kommissionen externa entreprenörer för att bedöma resultaten genom att övervaka genomförandet av specifika projekt. En stor majoritet av de programansvariga som svarade på vår enkät kunde åka ut på fältbesök till de projekt som de ansvarar för, men en fjärdedel av dem rapporterade att detta inte var möjligt – främst på grund av begränsade resurser (personal, budget, fordon) och/eller betänkligheter kring säkerheten. Vi granskade 58 uppdragsrapporter om förvaltningsfondens projekt i de fem länder som vi besökte och fann endast en som tydde på att principen om att inte vålla skada hade kontrollerats. Ingen av de övriga 57 tillhandahöll bevis för sådana kontroller eller någon förklaring om varför kontroller inte varit nödvändiga.

51 Sedan 2020 har konsulterna tagit med kontroller gällande mänskliga rättigheter och principen om att inte vålla skada i rapporterna om resultatnriktad övervakning. Enligt dessa kontroller fanns det inga problem gällande mänskliga rättigheter i 121 av 130 projekt (93 %). De konsulterna som utförde den resultatnriktade övervakningen konstaterade att risken för att inte vålla skada hade begränsats i nio projekt.

Övervakningen av risker för de mänskliga rättigheterna i Libyen är ny, men någon uppföljning av den har inte påvisats

52 I december 2019 tog kommissionen för första gången initiativ till att anlita en extern konsultfirma i Libyen för att övervaka

- i vilken utsträckning projekt inom ramen för förvaltningsfonden har främjat och skyddat stödmottagarnas mänskliga rättigheter i linje med den strategi som EU har åtagit sig att följa,
- hur utbildningsverksamheten inom ramen för förvaltningsfonden har påverkat respekten för de mänskliga rättigheterna.

53 Tredjepartsövervakning av de mänskliga rättigheterna är en komplex och känslig mekanism. EU har för första gången använt denna strategi i Libyen. Denna mekanism har dock inte införts i andra länder där de mänskliga rättigheterna riskerar att äventyras. Kontraktet i Libyen omfattade inte hela genomförandeperioden för förvaltningsfondens kontrakt. Förvaltningsfonden började genomföra projekt i Libyen 2016 och verksamheten kommer att fortsätta fram till 2025, men entreprenören utarbetade 27 månatliga rapporter från september 2020 till december 2022. Därefter uppstod det en lucka på nio månader innan ett andra kontrakt undertecknades i september 2023.

54 Var och en av de månatliga övervakningsrapporterna beskriver många olika händelser och potentiella risker som observerades i Libyen månaden tidigare. Vad övervakningen omfattar beror på sammanhanget och den innehåller inte någon noggrann granskning av hur all output och samtlig verksamhet (till exempel elgeneratorer eller utbildningskurser) inverkar på de mänskliga rättigheterna. Rapporterna ger förvaltningsfondens personal användbar information om den komplexa situationen på plats.

55 De månatliga övervakningsrapporterna utgör potentiellt sett en ny och användbar informationskälla för kommissionens personal, men kommissionen har inte inrättat något förfarande för att följa upp informationen i rapporterna. Personal på kommissionen som inte har någon djupgående kunskap om den verksamhet som finansieras genom förvaltningsfonden i Libyen, och i synnerhet var den bedrivs, kan inte koppla de påtalade riskerna till förvaltningsfondens projekt och inte heller bedöma om EU-finansierad utrustning används som avsett och i linje med principen om att inte vålla skada.

56 Under vårt revisionsarbete noterade vi att delar av kommissionens personal, både i Bryssel och vid delegationen, inte var helt förtrogna med detaljerna kring eller platserna för förvaltningsfondens verksamhet i Libyen. Vår enkät för programansvariga i samtliga fönster visade att flera av dem saknade information om platserna för output och verksamhet.

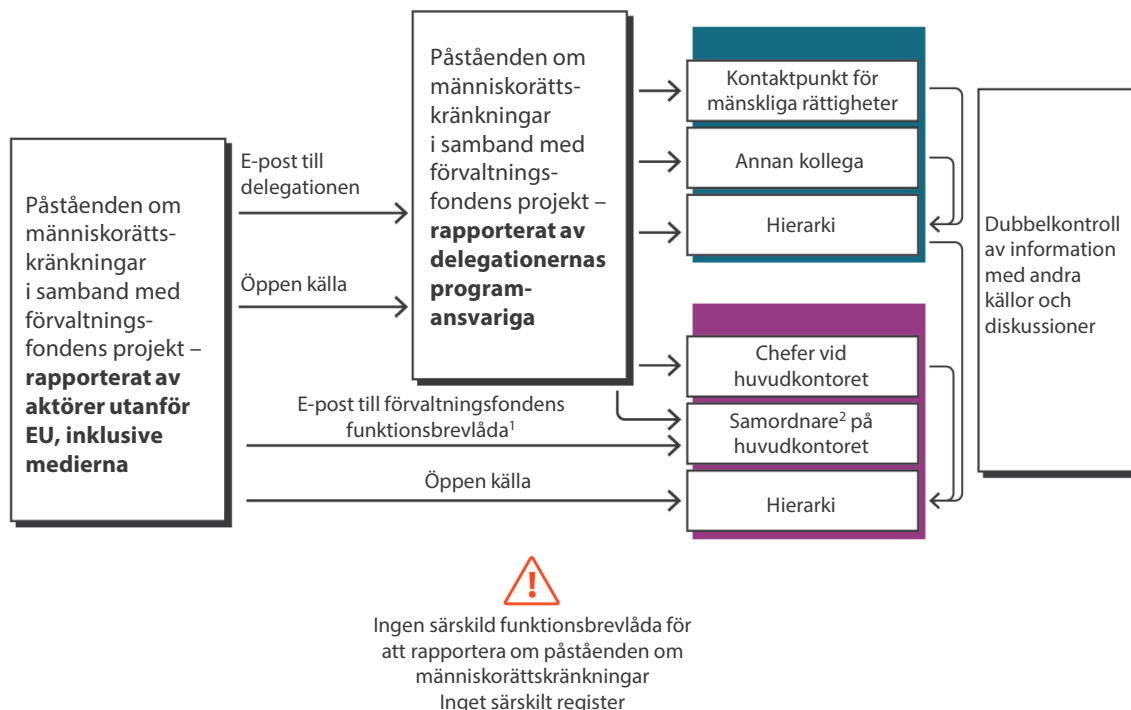
57 Kommissionen och utrikestjänsten har inte delat de månatliga övervakningsrapporterna med förvaltningsfondens givare eller projektansvariga. Projektansvariga fick dock kopior på fem tematiska rapporter med uppgifter om konkreta risker för förvaltningsfondens verksamhet och förslag till rekommendationer. I dessa rapporter påtalade man avsaknaden av en systematisk och grundlig bedömning av konfliktkänslighet. Kommissionen, entreprenören och de berörda projektansvariga enades om en handlingsplan som följs upp i övervakningsrapporter inom ramen för det andra kontraktet (se punkt [54](#)).

Det finns inga formella förfaranden för rapportering och bedömning av påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna

58 Kommissionen anser att kontraktsklausuler som gör det möjligt att tillfälligt avbryta en verksamhet, i händelse av ett EU-beslut, ska utgöra en del av lämpliga skyddsåtgärder för att minska riskerna för vållande av skada eller för de mänskliga rättigheter. Vi fann dock inte några tydliga eller dokumenterade exempel, och inte heller praktisk vägledning, gällande vilka åtgärder som kan utlösa ett EU-beslut om att avbryta en verksamhet. Kommissionen har meddelat att den skulle dra in sitt stöd i händelse av en direkt koppling mellan EU:s utgifter och ett påstående om kränkningar av de mänskliga rättigheterna som baserats på en enskild bedömning av nödvändighet och proportionalitet, och även med beaktande av den landspecifika kontexten. Trots att påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna har förekommit kunde kommissionen inte ge exempel på att någon sådan formell bedömning genomförts i samband med förvaltningsfondens verksamhet. Kommissionen har gett oss exempel på situationer som skulle ha resulterat i att viss verksamhet i Libyen skulle ha avbrutits. Fastän vi funnit tydliga indikationer på att en av dessa situationer har förekommit har kommissionen ännu inte avbrutit någon verksamhet inom ramen för förvaltningsfonden i Libyen med hänvisning till att stödet inte får upphöra för att fortsätta skydda människoliv och lindra migranters lidande.

59 Tio av förvaltningsfondens programansvariga i de tre fönstren, som svarade på vår konfidentiella enkät, uppgav att de hade rapporterat påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna till andra kollegor. Vid huvudkontoret hade kommissionen dock endast ett registrerat påstående. Kommissionen förklarade för oss att påståendena kan delas med den rapporterande personens närmaste chef (sektorchef, samarbetschef, ekonomi- och kontraktschef, delegationschef) på grundval av principen om behovslenig behörighet för att säkerställa den rapporterade informationens konfidentialitet. Det finns inga formella skriftliga rapporteringsförfaranden som är gemensamma för förvaltningsfondens alla tre fönster. Påståenden kan därför rapporteras till olika personer på olika sätt (se [figur 12](#)). Nästan tre fjärdedelar av de svarande uppgav att de inte hade fått någon vägledning om hur de skulle vidarebefordra påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Figur 12 – Rapportering och behandling av påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med förvaltningsfondens projekt ser olika ut



¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Samordnare för de tre fönstren

Källa: Revisionsrätten, på grundval av enkätsvar och diskussioner med kommissionen.

60 Det finns en risk för att påståendena inte dokumenteras och behandlas fullt ut, särskilt vid personalomsättning. Vid tidpunkten för revisionen hade varken kommissionen eller utrikestjänsten någon gemensam konfidentiell databas för att bidra till att säkerställa att sådana påståenden registrerades och hanterades som de skulle. Vi kan därför inte bekräfta att alla påståenden följdes upp.

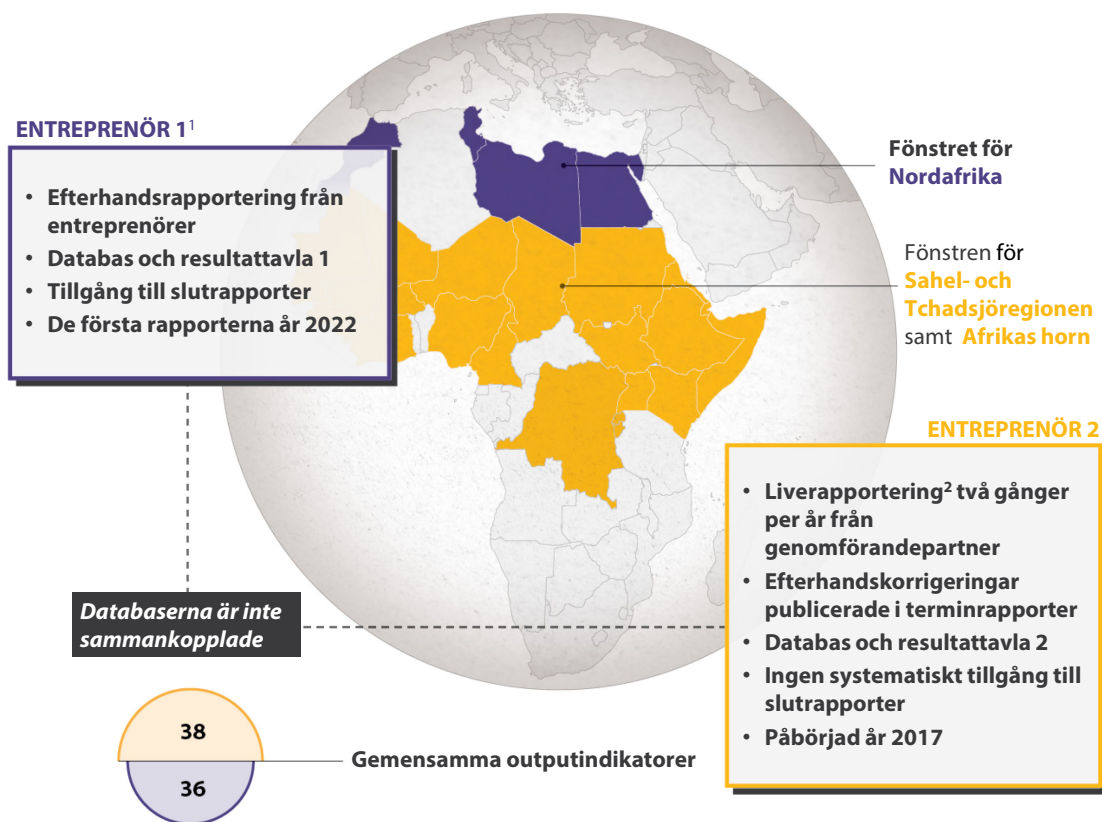
Delar av övervaknings- och rapporteringssystemet är inte tillräckligt exakta och visar ännu inte vilket tillvägagångssätt som fungerade bäst

Övervakningssystemet sammanställer outputindikatorer från alla projekt men vi konstaterade att det inte är tillräckligt exakt och överdriver resultaten

61 Vi bedömde om förvaltningsfondens resultat övervakades ändamålsenligt inom förvaltningsfonden och i projekten. Övervakningen på projektnivå görs av genomförandepartnerna och de operativa cheferna för förvaltningsfonden vid EU-delegationerna samt genom rapporterna om resultatorienterad övervakning och tredjepartsövervakning. Förvaltningsfonden har inrättat ett nytt system som är särskilt avsett för att mäta gemensamma resultat. 2018 rekommenderade vi att kommissionen skulle förbättra övervakningen av förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika. Under 2017 hade förvaltningsfonden redan börjat införa ett nytt system för övervakning och lärande för att sammanställa information från alla förvaltningsfondsprojekt inom ramen för 38 gemensamma outputindikatorer för Sahel- och Tchadsjöregionen och Afrikas horn och 36 för Nordafrika (se exempel i [bilaga IV](#)). Det här systemet för övervakning och lärande är förvaltningsfondens viktigaste verktyg för att övervaka dessa gemensamma outputindikatorer och dela resultat med berörda parter. Siffror som rör outputen presenteras i förvaltningsfondens årsrapport, vid den strategiska styrelsens möten och på förvaltningsfondens [webbplats](#), men utan att någon extern oberoende kontroll gjorts.

62 Tre olika externa entreprenörer har samlat in och sammanställt uppgifter samt utfört studier och analyser till systemet för övervakning och lärande till en kostnad av cirka 18 miljoner euro sedan 2016. För närvarande hanterar en entreprenör uppgifterna för fönstren för Afrikas horn och Sahel- och Tchadsjöregionen, och en annan ansvarar för Nordafrika (se [figur 13](#)).

Figur 13 – Entreprenörernas insamling av uppgifter som underlag för rapporteringen om systemet för övervakning och lärande



¹ Siffrorna för 2017–2021 rapporterades ursprungligen av en annan entreprenör, men metoden som användes av entreprenör 1 gjorde att det gick att rapportera sammanställt resultat från 2017 och framåt.

² Liverapporteringen är inte nödvändigtvis baserad på tillgängliga (officiella) beskrivande rapporter utan syftar till att återspegla situationen för varje kvartal eller halvår, till skillnad från efterhandsrapporteringen som baseras på dessa rapporter.

Anm.: Att dessa gränser visas och dessa benämningar används på den här kartan innebär inte att de har erkänts eller godtagits officiellt av FN.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av systemet för övervakning och lärande.

63 Vi använde ett urval av elva indikatorer som anges i *bilaga IV* för att kontrollera om rapporteringen om systemet för övervakning och lärande var korrekt. Vi konstaterade misstag och felaktigheter i samtliga projekt som vi valde ut. Rapporteringen om Sahel- och Tchadsjöregionen och Afrikas horn var mer inkonsekvent än den om Nordafrika. Detta beror delvis på att konsulten för fönstret för Nordafrika förlitade sig på den information som rapporterats av projektansvariga, efter att den godkänts av kommissionens operativa chefer, men också att konsulten försökte undvika dubbelräkning genom att tillämpa en mer försiktig strategi. För de andra fönstren inkluderade man uppgifter i systemet för övervakning och lärande för varje kvartal, innan rapporterna hade godkänts av kommissionens operativa chefer. Inkonsekvenserna berodde på

- ändrade metoder (systemet för övervakning och lärande inrättades 2017, efter det att de första projekten hade kontrakterats),
- brister i metoderna (se *ruta 8*).

Ruta 8

Exempel på brister i metoderna som leder till felaktig rapportering

Ett projekt drevs i Etiopien för att ta itu med bristen på platser att tvätta händerna på som en metod för att bromsa spridningen av covid-19. Den projektansvariga rapporterade 100 handtvättstationer, men i systemet för övervakning och lärande rapporterades denna output som 100 separata enheter och inte som en social infrastruktur som byggts och/eller återställts. Vi anser att denna utrustning borde ha rapporterats som "mikroinfrastruktur (latriner, brunnar, el)" under indikatorn "grundläggande tjänster" och räknats som en enda enhet.



© Projektansvariga. Med ensamrätt.

- överrapportering av output i 13 av de 16 projekten (vanligare än underrapportering, såsom dubbelräkning av stödmottagare, infrastruktur eller område (se [ruta 9](#)),
- en avsaknad av detaljerad information från de projektansvariga, som vi konstaterade vid kontroller på plats,
- svårigheter för entreprenörer anslutna till systemet för övervakning och lärande att få korrekta och aktuella uppgifter från genomförandepartner.

Ruta 9

Exempel på överrapportering och falska uppgifter om antalet industriområden och företagsinfrastrukturer

Fyra projekt i urvalet rapporterade totalt 62 industriområden och/eller företagsinfrastrukturer som byggts, expanderats eller förbättrats. Vi konstaterade att inga industriområden berördes av de fyra projekten. Den output som vi kunde kontrollera gällde företagsinfrastruktur eller företagsutrustning. Vi kunde inte få tillräcklig information för att bekräfta förekomsten av 33 av de 62 rapporterade enheterna, eller så var rapporteringen felaktig i systemet för övervakning och lärande.

Ett projekt rapporterade tolv resultat under denna indikator. Vi besökte en av de strukturer som fick stöd och konstaterade att den redan hade funnits i flera år och byggts av de lokala myndigheterna. Stöd från förvaltningsfonden hade endast getts i form av mindre omfattande it-utrustning: en bärbar dator, en skrivare, ett headset och en notepad.

64 I vår rapport för 2018 rekommenderade vi att projektplaneringsdokument som kallas ramdokumentationer ska innehålla specifika, mätbara, uppnåeliga, relevanta och tidsbaserade mål, som utgör de så kallade SMART-kriterierna (se [bilaga I](#)). I sina svar på rapporten uppgav kommissionen att den också skulle se till att indikatorerna följde SMART-kriteriernas mål. Ramdokumentationerna har uppdaterats sedan dess. De indikatorer som används för att mäta allmänna och särskilda mål är dock fortfarande inte helt specifika, relevanta, mätbara eller uppnåbara (se [ruta 10](#)). Mätningen av framstegen kompliceras av att nästan hälften av indikatorerna inte har tydliga utgångsvärden och att en tredjedel saknar eller har otydliga mål. Sedan 2020 har de entreprenörer som utför resultatorienterad övervakning av förvaltningsfondens projekt konstaterat problem i ramdokumentationerna för mer än hälften av de övervakade projekten.

Ruta 10

Exempel på en indikation som inte följer SMART-kriteriernas mål

I ett projekt inrättades indikatorn ”nationella och internationella experters uppfattning och andelen experter som upplever en minskning av irreguljär migration och en minskning av de sårbarheter som uppstår på grund av den” för att mäta framstegen mot målet om att ”minska sårbarheter till följd av irreguljär migration och bekämpa irreguljär migration”.

Indikatorn är inte specifik. Förutom att vara åsiktsbaserad anger den inte heller vilka experter som ska rådfrågas och vilka källor som ska användas för datainsamlingen. Den fastställer inget utgångsvärde, och det enda målet är ”att minska”.

Det finns fortfarande inte tillräckliga uppgifter för att påvisa hur förvaltningsfonden tar itu med de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och tvångsförflyttning på ett hållbart sätt

65 Vi kontrollerade om förvaltningsfondens rapportering är korrekt och ger en rättvisande bild av resultaten (effektivitet, ändamålsenlighet och inverkan) och utmaningarna. Vi kontrollerade också om outputen för de projekt som vi besökte fortfarande var på plats eller användes efter slutförandet och om projekten har bidragit till en positiv utveckling sett till utfall och effekter.

De rapporterade resultaten är positiva, men ringar inte in de bästa metoderna för att minska irreguljär migration och tvångsförflyttningar

66 Rapporterna om resultatriktad övervakning visar att hälften av alla förvaltningsfondens resultat håller förväntad kvalitet. Vid tidpunkten för vår revision rapporterades det att projekten i vårt urval hade levererat en betydande del av den verksamhet, den utrustning eller de arbeten som planerats, men inte alla (se [bilaga II](#)). Fem av de 16 projekten höll dock fortfarande på att genomföras. Under våra besök på plats identifierade vi överdeklarationer av output från genomförarna av tre projekt (se exempel som rör byggandet av en verkstadslokal som rapporterades vara slutförd på [bild 3](#)).

Bild 3 – Ofärdigställd verkstadslokal vid tidpunkten då kontraktet löpte ut



Källa: Revisionsrätten.

67 Förvaltningsfonden har varken fastställt utgångsvärden eller mål för mätningen av övergripande förbättringar och framsteg. Dessutom är det inte möjligt att sammanställa utfallsdata för förvaltningsfondens portfölj på samma sätt som för outputdata, främst på grund av att gemensamma utfallsindikatorer för förvaltningsfonden inte utformades före programplaneringen¹⁸. Förvaltningsfondens övervakningsrapporter innehåller dock projektspecifika analyser för fönstren för Sahel- och Tchadsjöregionen och Nordafrika. Fönstret för Afrikas horn har sammanställt ett begränsat antal indikatorer för liknande projekt, med fokus på fördelarna med stöd från förvaltningsfonden för hushållsinkomster, livsmedelstrygghet, nutrition och hälsa, minskad irreguljär migration samt migrationshantering.

¹⁸ *EUTF Monitoring and Learning System Horn of Africa*, december 2023, s. 14.

68 Ett stort antal mer problematiska projekt inom ramen för förvaltningsfonden (220 vid tidpunkten för revisionen) hade övervakats genom rapporter om resultatinkriktad övervakning, varav två tredjedelar drog slutsatsen att de avsedda utfallen riskerade att inte uppnås. Men efter sju år, och trots de tillvaratagna erfarenheterna och en halvtidsöversyn, kan kommissionen fortfarande inte identifiera och rapportera om vilka som är de mest effektiva och ändamålsenliga strategierna för att minska irreguljär migration och tvångsförflyttningar i Afrika.

69 Vi konstaterade att ett av projekten i vårt urval har uppnått sina allmänna och särskilda mål och att elva har uppnått dem delvis (se *bilaga II*). Dataluckor och bristen på indikatorer för SMART-kriterierna gör det dock svårt att mäta exakta utfall och effekter (se exempel i *ruta 10*). Verksamheten pågår fortfarande i de andra fyra projekten.

Rapporterade resultat påverkas av problem som rör hållbarhet och överskattning

70 I Mauretanien granskade vi ett säkerhetsprojekt som gällde utbildning av och utrustning till mobila säkerhetsstyrkor, särskilt i mer avlägsna områden, i syfte att förbättra den allmänna säkerheten och bidra till landets stabilitet. Säkerhetsstyrkorna har evakuerat människor och egendom vid översvämningar och stoppat illegal handel med vapen, narkotika, bränsle och irreguljära migranter. De har också bidragit till att gripa dömda terrorister som rymt från fängelse. Projektet har varit framgångsrikt, men inte när det gäller dess transnationella mål (det fanns ingen regional samordning med andra länder).

71 Tre av de projekt som vi hade valt gav stöd åt gränsförvaltning och i synnerhet gränskontroller, men inget av dem hade någon resultatindikator för att mäta antalet räddade/gripna personer eller inverkan på migrationsströmmarna. På det hela taget finns det inte tillräckliga data för att påvisa effekterna av stödet från förvaltningsfonden, särskilt när det gäller minskningen av antalet migranter som använder den centrala Medelhavsrutten (se ett exempel från ett av de tre projekten i *ruta 11*).

Ruta 11

Trots förbättringar är uppgifterna fortfarande otillräckliga för att man ska kunna göra en tydlig koppling mellan stödet från förvaltningsfonden och de libyska myndigheternas kapacitet på områdena gränsförvaltning och migrationshantering

Sedan 2018 har libyska inrikesministeriets kustpolis fått utbildning och utrustning, i synnerhet reparerade båtar, men dess roll i sök- och räddningsinsatser är mycket mer begränsad än den libyska kustbevakningens. Libyens viktigaste aktör till havs är kustbevakningen, som tog emot sin första av förvaltningsfonden finansierade båt i juni 2023.

Antalet personer som rapporterats ha återvänt till Libyen är fortsatt högre än siffran för 2016, med undantag för åren 2019 och 2020. Andelen återvändanden till Libyen, i jämförelse med avresorna, började minska under 2019, trots att antalet människor som når Europa via den centrala Medelhavsrutten har ökat stadigt sedan 2019. Antalet migranter som lämnar Libyen och antalet migranter som kommer till Italien är dock fortfarande mycket lägre än under 2016.

Slutligen har Libyen inget nationellt samordningscentrum för sök- och räddningsinsatser, och dess samordningscentral för sjöräddning är ännu inte operativ, trots att utrustning som finansieras av förvaltningsfonden levererades i december 2021 (se [bild 4](#)).

Bild 4 – Låsta och oanvända containrar avsedda för den framtida samordningscentralen för sjöräddning i Tripoli



Källa: Revisionsrätten.

I rapporter om övervakning av mänskliga rättigheter som utarbetats för kommissionen (se punkt 54) har det konstaterats att de libyska kustmyndigheterna inte alltid reagerar på nödsituationer till havs och inte heller systematiskt informerar de humanitära organisationer som kan ge bistånd vid landstigning. Rapporterna har också uppmärksammat att genomförandet av sök- och räddningsinsatser till havs går till på ett sätt som eventuellt strider mot internationell rätt.

72 Vårt urval omfattade fem projekt som var avsedda att ge skydd åt flyktingar och migranter. Två projekt i Etiopien och ett i Gambia stödde verksamhet för att förbättra återanpassningen av återvändande migranter och stärka nationella strukturer. Trots värdefullt logistiskt och materiellt stöd sammanträdde Gambias nationella samordningsorgan för migration sällan, utan utarbetade en handlingsplan för 2023/2024, och nätverket av informationscentrum för migration blev inaktivt när finansieringen upphörde. Både projekten i Etiopien och i Gambia hade planer på ett system för hänskjutande så att information om migranter kunde delas med andra partner för ytterligare stöd. Vi konstaterade att onlineplattformen inte användes systematiskt av alla givare i Gambia, och att hänvisningarna genomfördes via ad hoc-utbyten (via e-post eller telefon), vilket ledde till en risk för dubbelarbete (se ruta 12). Onlineplattformen var överhuvudtaget inte i drift i Etiopien.

Ruta 12

Ett exempel på upprepat stöd från förvaltningsfonden utan resultat

Under 2018 fick en stödmottagare i Gambia utbildning och ett bidrag för att starta ett företag inom fjäderfäsektorn som en del av återanpassningsstödet från ett projekt inom ramen för förvaltningsfonden. Han hade fått kycklingar, foder, läkemedel och utrustning.

År 2022 fick han samma stöd som 2018, även om han muntligen bekräftat att han inte hade bedrivit någon tidigare verksamhet.

När vi besökte honom 2023 hade han sålt alla sina djur och det andra EU-finansierade projektet var inte heller längre i drift.

73 Ett projekt i Libyen ger sektorsövergripande stöd till migranter och flyktingar på många olika platser. Humanitära organisationer har dock mycket begränsat tillträde till dessa platser, vilket också begränsar vad de kan göra för människor i nöd. Vissa återvändande som vi intervjuade hade tagit emot andra artiklar än mat (tandborste, tandkräm, tvål) som de inte kunde använda eftersom de inte hade tillgång till vatten, men de uppskattade andra artiklar som kläder och filter. Förvaltningsfondsfinansierade rapporter om övervakning av mänskliga rättigheter har fäst uppmärksamheten på förskingring av materiellt bistånd. Den libyska myndighet som driver de officiella förvarsenheterna har stängt flera av dem och kunde inte tala om för oss vem som nu ansvarar för de byggnader som fick stöd från förvaltningsfonden. Vi kunde inte besöka någon av de förvarsenheter som finansierades av förvaltningsfonden, eftersom de libyska myndigheterna inte beviljade oss tillträde. Enligt rapporterna om övervakning av de mänskliga rättigheterna förbättrades levnadsförhållandena i förvarsenheterna något när arbetet utfördes, men behandlingen av fångar ändrades inte.

74 Tio av de projekt som vi valde ut utgjorde verksamhet som skulle skapa sysselsättning och ekonomiska möjligheter. Projektrapporterna visar en ökning av inkomsterna för stödmottagarna. Vi träffade stödmottagare från alla tio projekt och de var i allmänhet nöjda med det stöd de hade fått, även om några anmärkte på att det inte hade tillgodosett deras behov fullt ut.

75 Åtta av dessa tio projekt rapporterade att totalt 14 028 arbetstillfällen hade skapats. Den dokumentation som ligger till grund för vårt urval visar dock att denna siffra var kraftigt uppblåst. Vid våra besök på plats visade det sig att många av verksamheterna, och därmed de arbetstillfällen som påstås ha skapats, inte var hållbara (se [ruta 13](#)). Det är svårt att tillgodose långsiktiga behov under ett projekts tidsfönster. Stödmottagarna fick inte så mycket stöd och otillräcklig vägledning eller handledning för att utarbeta en trovärdig affärsplan, genomföra marknadsanalyser eller lära sig grundläggande bokföring. I ett åtgärdsdokument som ingick i vårt urval anges det att "utbildning och stöd till småskaliga försörjningsverksamheter inte alltid har visat sig vara framgångsrika när det gäller senare sysselsättning eller förbättrad självförsörjning", men denna risk betonades inte i andra projekt som genomför liknande verksamhet.

Ruta 13

Exempel på resultat som inte var hållbara

Arbetstillfällen som skapades genom ett projekt i Etiopien som inte var hållbara

Ett projekt med syfte att förhindra irreguljär migration genom att öka sysselsättningen i Etiopien minskade arbetslösheten i fem områden med kraftig migration med endast 0,32 % – och uppnådde bara 3,61 % av det fastställda målet. 2021 fanns uppskattningsvis 3 335 av 5 422 arbetstillfällen kvar efter tre månaders anställning. 2023, vid tidpunkten för vår revision, fanns dock inga uppföljningsuppgifter tillgängliga om de arbetstillfällen som skapats. Det är därför oklart hur hållbara arbetstillfällena var och i vilken utsträckning projektet bidrog till att göra återvändande personer mindre benägna att försöka lämna landet igen.

Inaktiv och pausad slakteri- och fjäderfäanläggning eftersom den inte var ekonomiskt lönsam

Ett projekt i Sahel- och Tchadsjöregionen finansierade 2021 en modellanläggning för bearbetning av fjäderfä, som bestod av en soldriven anläggning för kycklingar för 1 000 fåglar, ett containerslakteri, ett kontor för förvaltningen, lagerlokaler, offentliga toaletter och en generator på 60 kVA. Det finansierade också lokalerna för den ungdomsförening som driver anläggningen.

Vid tidpunkten för vårt besök förklarade stödmottagaren att det inte var ekonomiskt lönsamt att driva verksamheten. Lokalerna var tomma (se [bild 5](#)) och föreningen var i kontakt med investerare från länder utanför EU som skulle kunna ta över hyran.

Bild 5 – Oanvänt slakteri

Källa: Revisionsrätten.

76 Stöd till byar/lånekassor och inkomstgenererande verksamhet kan räknas som skapade arbetstillfällen. Enligt metoden bör dock inte siffrorna rapporteras som arbetstillfällen förrän resultaten har kontrollerats efter sex månader. Men eftersom andelen framgångsrika arbetstillfällen inte mäts är det inte möjligt att exakt fastställa hur många nya arbetstillfällen som har skapats. Metoderna anger att bilateralt skapade arbetstillfällen (indirekta och inducerade) i allmänhet bör uteslutas. Två av de 16 projekten i vårt urval rapporterade dock även indirekta eller inducerade arbetstillfällen.

77 Vi kontrollerade 57 mottagare som fick ekonomiskt stöd som skulle hjälpa dem att starta eller expandera en affärsverksamhet. Även om tre av verksamheterna ännu inte hade slutförts var 42 företag fortfarande helt eller delvis verksamma vid tidpunkten för revisionen, även om hållbarheten utgjorde en risk för 21 av dem. Två projekt som genomfördes i Etiopien gav bidrag till stödmottagare med villkoret att de delade den finansiella risken. Vi besökte en sådan mottagare av ett mindre bidrag, som hade bidragit med 40 % av de totala investeringarna och fortfarande bedrev verksamheten (se [bild 6](#)).

Bild 6 – Affär i flyktinglägret Kebribeyah, Etiopien



Källa: Revisionsrätten.

78 Ett projekt i Tunisien var framgångsrikt i att skapa uppstartsföretag eftersom det tillhandahöll omfattande handledning, med hjälp av ett bidrag på 27 000 euro per uppstartsföretag, och respekterade stödmottagarnas personliga val. Det riktade sig också till betydligt färre stödmottagare och gav något större stöd än andra projekt.

79 De miljöer där förvaltningsfonden har sin verksamhet är bräckliga och instabila, vilket äventyrar stödets hållbarhet. Sammantaget konstaterade vi att 33 av de 115 investeringar (företag, byggnader och utrustning) som vi granskade inte längre var i drift vid tidpunkten för vårt besök, och att ytterligare 66 riskerade att bli ohållbara. Mer än hälften av de svarande i vår enkät ansåg att förvaltningsfonden har lagt tillräcklig vikt vid långsiktiga utfall och projektens hållbarhet. Mer än 60 % höll dock med om att de nationella myndigheterna inte systematiskt följde upp eller tog över projektverksamheten. I 2021 års arbete med tillvaratagna erfarenheter rapporterades också bristen på exitstrategier, vilket gav upphov till farhågor om huruvida förvaltningsfondens resultat var hållbara¹⁹.

¹⁹ ALTAI, [Learning Lessons from the EUTF](#), fas 2, 2021, s. 25 och 28.

80 Enligt medlemsstaternas utvecklingsorgan och personal vid EU:s delegationer har förvaltningsfonden hjälpt EU:s medlemsstater att inleda dialoger om migration med partnerländer. Den har i synnerhet öppnat dörrarna för aktörer på områden som inte rör utveckling, såsom inrikesministerier och försvars- eller säkerhetsstyrkor. Ett av förvaltningsfondens syften var att bidra till "dialoger" om migration, särskilt i Gambia och Etiopien. Vid tidpunkten för revisionen pågick olika migrationsdialoger och de hade återupptagits i Etiopien efter det att konflikten i Tigray hade upphört.

Slutsatser och rekommendationer

81 Under sina åtta verksamma år har förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika utvecklat en ny metod för att samla in information om de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och fördrivning, identifiera risker för de mänskliga rättigheterna i en instabil miljö samt rapportera om de åtgärdernas kumulativa resultat. Förvaltningsfondens projekt har rapporterat att de har levererat en stor del av den planerade outputen och delvis uppnått sina mål. Trots detta är det ekonomiska stödet från förvaltningsfonden fortfarande inte tillräckligt fokuserat på de överenskomna prioriteringarna. Dessutom finns det utmaningar när det gäller rapportering, säkerställande av resultatens hållbarhet och skydd av mänskliga rättigheter.

82 Förvaltningsfonden har bidragit till att hålla migrationen högt på den utvecklingspolitiska och politiska agendan. I vår förra revision av förvaltningsfonden drog vi slutsatsen att även om den var ett flexibelt verktyg borde dess utformning ha haft ett tydligare fokus. Vi rekommenderade därför bland annat att man använder sig av forsknings- och evidensbaserade rapporter för att fokusera inriktningen på förvaltningsfondens övergripande mål och prioriteringar. På strategisk nivå har dock inte mycket förändrats och stödet blev aldrig tillräckligt fokuserat. Styrelsen godkände mer specifika prioriteringar 2018, men dessa hade liten inverkan på de strategiska valen och de åtgärder som skulle finansieras. Se punkterna **23–26** och **80**.

83 Alla projekt som vi granskade motsvarade de behov som fanns, men inte de mest akuta. Anslaget av medel baserades inte på migrationsspecifika indikatorer. Besluten om förvaltningsfonden kunde fattas snabbt, men fonden fortsatte att stödja många olika sektorer och åtgärder. Beslut om kontraktering fattades inte lika snabbt. Se punkterna **27** och **28**.

84 Jämfört med tidigare utvecklingsbistånd syftade förvaltningsfonden till att fokusera sitt stöd utifrån evidensbaserad information. Förvaltningsfonden har finansierat offentliggörandet av över hundra forskningsbaserade rapporter för att bidra till att identifiera behov. De allra flesta av dessa rapporter blev dock inte tillgängliga förrän nästan alla medel från förvaltningsfonden hade anslagits. De var dock användbara för utformningen av handlingsplaner inom ramen för instrumentet för granskning, utvecklingsamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen för programperioden 2021–2027 och har tillhandahållit kommissionen värdefull information om drivkrafterna bakom och dynamiken i konflikter, irreguljär migration och fördrivning i Afrika. Se punkterna **29–37**.

Rekommendation 1 – Förbättra den evidensbaserade inriktningen på geografiska områden och stödmottagare

Kommissionen bör inrikta sig på de mest relevanta geografiska områdena och behoven genom att använda uppgifter som specifikt rör migration och information som bygger på forskning, för att på så sätt kunna prioritera och fokusera sitt framtida stöd till förebyggande och hantering av irreguljär migration.

Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.

85 Hänvisningarna till tillvaratagna erfarenheter i åtgärdsdokumenten var korta och allmänt hållna, och belyste inte tidigare utmaningar, fallgropar eller bästa praxis. Vi stötte på projektverksamhet som inte motsvarade de behov som finns i en krissituation i samband med migration, och annan projektverksamhet som inte längre var hållbar. Förvaltningsfonden har beställt två rapporter om tillvaratagna erfarenheter, men dessa blev inte tillgängliga förrän strax innan förvaltningsfonden upphörde att ingå fler kontrakt för insatser. Se punkterna [34–39](#).

Rekommendation 2 – Inkludera dokument som rör förvaltningsfonden i en central databas för att fungera som underlag för framtida åtgärder och utöka de tillvaratagna erfarenheterna för åtgärdsdokument

Med tanke på sina framtida utvecklingsåtgärder, bland annat genom instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, bör kommissionen inkludera de tillvaratagna erfarenheterna från förvaltningsfondens projekt i en central databas. Den bör dessutom utöka avsnittet om tillvaratagna erfarenheter i åtgärdsdokumenten genom att nämna de dokument som konsulterats och förteckna fallgropar eller bästa praxis som observerats i landet och på andra håll för liknande verksamhet.

Måldatum för genomförande: Slutet av 2026.

86 Projekt inom ramen för förvaltningsfonden drivs i svåra miljöer där bistånd kan komma att omdirigeras till andra ändamål än de avsedda. I detta sammanhang var förhandskontrollerna av ett projekts potentiella inverkan på de mänskliga rättigheterna inte tillräckligt heltäckande. Om ett åtgärdsdokument innehöll begränsande åtgärder omsattes dessa inte systematiskt i specifika verksamheter eller indikatorer på projektnivå som skulle bekräfta att åtgärderna genomfördes korrekt. Se punkterna [42–46](#).

87 Den instabila miljö där förvaltningsfonden har sin verksamhet innebär utmaningar för projektövervakningen. Med tanke på de ökade riskerna i Libyen valde kommissionen att använda sig av tredjepartsövervakning för att förbättra sin tillsyn över hur förvaltningsfondens verksamhet inverkar på de mänskliga rättigheterna i landet. Den är den första i sitt slag. Det här tillvägagångssättet är en användbar källa till information om risker för de mänskliga rättigheterna, men någon uppföljning av dem kunde inte påvisas. Se punkterna [52–57](#).

88 Kommissionen anser att kontraktsklausuler som gör det möjligt att tillfälligt avbryta en verksamhet, i händelse av en dom eller EU-beslut, ska utgöra en del av lämpliga skyddsåtgärder för att minska riskerna för principen att inte vålla skada eller för de mänskliga rättigheter. Kommissionen har inga formella interna förfaranden för rapportering, registrering och uppföljning av påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med EU-finansierade projekt. Oavsett källan till påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller överträdelser av principen om att inte vålla skada finns det inget system för att visa att denna typ av information har undersökts ordentligt och beaktats när beslut fattas om huruvida stödet från EU ska fortsätta eller tillfälligt upphävas. Se punkterna [58–60](#).

Rekommendation 3 – Stärk kartläggningen av risker för de mänskliga rättigheterna och vidta riskreducerande åtgärder

För att öka respekten för principen om att inte vålla skada i och med beslutsfattandet om framtida utvecklingsåtgärder bör kommissionen göra följande:

- a) Systematiskt bedöma den specifika risknivån för de mänskliga rättigheterna under utformnings- och formuleringsfasen och omsätta de föreslagna riskreducerande åtgärderna i särskilda verksamhets- eller outputindikatorer i de fall där ett projekt medför betydande risker för de mänskliga rättigheterna.
- b) Utarbeta och sprida förtydligade interna förfaranden för rapportering och uppföljning av påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med EU-finansierade projekt.
- c) Analysera information om risker för de mänskliga rättigheterna, oavsett om den erhållits genom tredjepartsövervakning av de mänskliga rättigheterna eller på annat sätt, såsom påståenden, identifiera den enhet som ansvarar för att utföra sådana analyser samt föra register över alla åtgärder som vidtagits som svar på detta och skälen till beslutet att fortsätta eller tillfälligt dra in EU-stödet.

Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.

89 Även om de som genomförde projekten i vårt urval rapporterade att de hade levererat merparten av, men inte hela, sin planerade output, och uppnådde många av sina mål, rådde det ofta tveksamheter kring hållbarheten. Förvaltningsfonden har dock underlättat dialogen om migrationsfrågor. Man har rapporterat till OECD att samtliga bidrag från förvaltningsfonden uppfyller kriterierna för offentligt utvecklingsbistånd. Vi konstaterade att vissa verksamheter inte borde ha kategoriserats på detta sätt. Se punkterna [40](#) och [66–80](#).

90 Utöver övervakningen på projektnivå har kommissionen inrättat ett system för att mäta de gemensamma resultaten av alla projekt inom ramen för förvaltningsfonden. Systemet har nästan 40 outputindikatorer, men det tar varken hänsyn till resultatens hållbarhet eller rapporterar om huruvida projekten har bidragit till att ta itu med de bakomliggande orsakerna till instabilitet, irreguljär migration och fördrivning. Den output som rapporterades för projekten i vårt urval var inte helt korrekt och ofta överskattad, delvis på grund av brister i metoderna och avsaknad av detaljerad information från projektansvariga. Se punkterna [61–64](#).

Rekommendation 4 – Förbättra exaktheten i de rapporterade resultaten

För att bidra till att göra rapporteringen om resultaten mer exakt bör kommissionen göra följande:

- a) Undersöka olika sätt att säkerställa att projektansvariga utbyter mer detaljerad information om de underliggande uppgifter som används för rapportering av indikatorer, inbegripet förteckningar över utrustning, information om slutliga stödmottagare, plats och stödbelopp för framtida utvecklingsåtgärder.
- b) I samband med framtida utvecklingsåtgärder inkludera kontroller av exaktheten och hållbarheten i de resultat som rapporteras och som härrör från de sammanställda indikatorerna för Europa i världen, i dess resultatorienterade övervakning eller projektutvärdering.
- c) Identifiera de av förvaltningsfondens projekt som riskerar att ha blivit felaktigt bedömda eftersom de inte till fullo uppfyller kriterierna för offentligt utvecklingsbistånd och ändra rapporteringen om det offentliga utvecklingsbiståndet till OECD där detta är nödvändigt.

Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 9 juli 2024.




För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Uppföljning av våra rekommendationer i särskild rapport 32/2018

Genomförandegrad:  fullt ut,  i de flesta avseenden,  i vissa avseenden,  ej genomförd.

Revisionsrättens rekommendation	Kommissionen godkännande av rekommendationen	Genomförandegrad
<p>Rekommendation 1</p> <p>Kommissionen bör föreslå för förvaltningsfondens styrelse att en översyn görs av befintliga mål och prioriteringar för förvaltningsfonden för Afrika så att de blir mer specifika och uppnåbara. Vid översynen bör hänsyn tas till de specifika utmaningarna i de tre fönstren och, i så stor utsträckning som möjligt, mål- och utgångsvärden införs. I detta arbete bör kommissionen framför allt använda sig av</p>		
a) output från forsknings- och underlagsavdelningen,	godtagen	
b) kapaciteten hos alla givare,	godtagen	ej genomförd
c) en mekanism för att tillvarata lärdomar inom förvaltningsfonden som helhet.	godtagen	
<p>Rekommendation 2</p> <p>Kommissionen bör göra följande:</p>		
a) Fastställa tydliga gemensamma kriterier som tillämpas inom alla fönster och dokumentera bedömningen av projektförslag i förhållande till dessa kriterier.	avslagen	

Revisionsrättens rekommendation	Kommissionen godkännande av rekommendationen	Genomförandegrad
b) Genom de förvaltningsansvariga lämna en förteckning till de operativa kommittéerna över de inkomna projektförslag som inte har vidareutvecklats till åtgärdsunderlag, inbegripet en motivering till varför de fått avslag.	avslagen	
c) Underrätta de operativa kommittéerna om väsentliga ändringar av redan godkända projekt (dvs. ändringar av mål, budget och löptid).	godtagen	
d) Införa ett särskilt avsnitt i åtgärdsunderlagen som tydliggör den komparativa fördelen med att stödja projektet genom förvaltningsfonden för Afrika i stället för genom andra former av EU-stöd.	godtagen	
<p>Rekommendation 3</p> <p>Kommissionen bör identifiera alla påskyndade förfaranden som kan tillämpas för förvaltningsfonden för Afrika och i större utsträckning använda sig av dem, i tillämpliga fall i samråd med potentiella genomförandepartner.</p>	godtagen	
<p>Rekommendation 4</p> <p>Kommissionen bör göra följande:</p>		
a) Göra det gemensamma övervakningssystemet fullt funktionellt.	godtagen	
b) Inbegripa mål som motsvarar Smart-konceptet i projektets ramdokumentation och förbättra indikatorernas kvalitet genom att fastställa kvantifierade utgångsvärden och delmål.	godtagen	

Bilaga II – Revisionsrättens urval och bedömning av projekt

Nr	Kontraktets namn	Fönster inom förvaltningsfonden	Land	Granskat land	Belopp för vilka åtaganden ingåtts	Utbetalt belopp per december 2023	Uppnådd output enligt revisionsrätten	Uppnått utfall enligt revisionsrätten	Hållbarheten i de granskade verksamheterna
1	Better Migration Management Programme	Afrikas horn	Etiopien, Kenya, Sudan, Somalia	Etiopien	40 000 000	40 000 000			
2	Omo Delta-projektet: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)	Afrikas horn	Etiopien, Kenya	Etiopien	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	Afrikas horn	Etiopien	Etiopien	15 000 000	13 500 000			
4	Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)	Afrikas horn	Etiopien	Etiopien	19 844 494	19 844 494			

Nr	Kontraktets namn	Fönster inom förvaltningsfonden	Land	Granskat land	Belopp för vilka åtaganden ingåtts	Utbetalt belopp per december 2023	Uppnådd output enligt revisionsrätten	Uppnått utfall enligt revisionsrätten	Hållbarheten i de granskade verksamheterna
5	Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area	Afrikas horn	Etiopien	Etiopien	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	Sahel- och Tchadsjö-regionen	Mauretanien	Mauretanien	2 905 772	2 905 772			
7	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)	Sahel- och Tchadsjö-regionen	Niger, Mauretanien, Burkina Faso, Mali, Tchad, Senegal	Mauretanien	17 986 073	17 383 993			

Nr	Kontraktets namn	Fönster inom förvaltningsfonden	Land	Granskat land	Belopp för vilka åtaganden ingåtts	Utbetalt belopp per december 2023	Uppnådd output enligt revisionsrätten	Uppnått utfall enligt revisionsrätten	Hållbarheten i de granskade verksamheterna
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	Sahel- och Tchadsjö-regionen	Mauretanien	Mauretanien	4 900 000	4 900 000			
9	Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia	Sahel- och Tchadsjö-regionen	Gambia	Gambia	3 900 000	3 900 000			
10	Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion	Sahel- och Tchadsjö-regionen	Gambia	Gambia	5 000 000	4 990 299			

Nr	Kontraktets namn	Fönster inom förvaltningsfonden	Land	Granskat land	Belopp för vilka åtaganden ingåtts	Utbetalt belopp per december 2023	Uppnådd output enligt revisionsrätten	Uppnått utfall enligt revisionsrätten	Hållbarheten i de granskade verksamheterna
11	Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)	Sahel- och Tchadsjöregionen	Gambia	Gambia	7 000 000	7 000 000			
12	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase I)	Nordafrika	Libyen	Libyen	42 223 927	27 279 629			
	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)	Nordafrika	Libyen	Libyen	16 800 000	15 632 088			
13	Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities	Nordafrika	Libyen	Libyen	70 800 000	70 603 804			
14	Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery	Nordafrika	Libyen	Libya	18 000 000	17 083 270			Endast en output besöktes
15	Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)	Nordafrika	Tunisien	Tunisien	65 000 000	60 395 998			Besöktes ej

Nr	Kontraktets namn	Fönster inom förvaltningsfonden	Land	Granskat land	Belopp för vilka åtaganden ingåtts	Utbetalt belopp per december 2023	Uppnådd output enligt revisionsrätten	Uppnått utfall enligt revisionsrätten	Hållbarheten i de granskade verksamheterna
16	Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora	Nordafrika	Tunisien	Tunisien	4 000 000	4 000 000			

Textförklaring	Output och utfall	Hållbarhet
Har uppnåtts	Mer än 75 % av de planerade målen har uppnåtts	De flesta verksamheter som ingick i urvalet var hållbara vid tidpunkten för besöket och förblir sannolikt hållbara.
Har delvis uppnåtts	Mer än 50 % av de planerade målen har uppnåtts	De flesta verksamheter som ingick i urvalet var hållbara vid tidpunkten för besöket men är i riskzonen.
Otillfredsställande	Mindre än 50 % av de planerade målen har uppnåtts	De flesta verksamheter som ingick i urvalet var inte hållbara vid tidpunkten för besöket.
Det går ännu inte att dra några slutsatser	Projektet är inte avslutat	Det går inte att dra några slutsatser eftersom inga besök gjordes.

Bilaga III – Urval för uppföljning av rekommendation 2 i särskild rapport 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

Bilaga IV – Urval av utfallsindikatorer för systemet för övervakning och lärande

Indikatorer för förvaltningsfonden
1.1 Antal direkta arbetstillfällen som skapats eller fått stöd genom projekt som finansierats av förvaltningsfonden
1.2 Antal mikroföretag samt små och medelstora företag som bildats eller fått stöd
1.3 Antal personer som fått hjälp att utveckla inkomstgenererande verksamhet
1.5 Antal industriområden och/eller företagsinfrastrukturer som byggts, expanderats eller förbättrats
2.1 a Antal sociala infrastrukturer som byggts och/eller återställts
2.6 Hektar med jordbruksmarks- och betesekosystem där hållbara förvaltningsmetoder har införts genom EU-stöd
4.1 Antal infrastrukturer som får stöd för att stärka styrningen
4.1 a Antal utrustningsartiklar som tillhandahålls för att stärka styrningen
4.2 Antal anställda från statliga institutioner, interna säkerhetsstyrkor och relevanta icke-statliga aktörer som utbildats i samhällsstyrning, konfliktförebyggande och mänskliga rättigheter
4.6 Antal strategier, lagar, policyer och planer som utarbetats och/eller fått direkt stöd (nationell nivå)
6.1 Antal covid-19-pandemirelaterade förnödenheter som tillhandahållits och/eller distribuerats

Förkortningar

Frontex: Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Ordförklaringar

effekt: de vidare långsiktiga konsekvenserna av ett avslutat projekt eller program, såsom socioekonomiska fördelar för befolkningen som helhet.

EU-förvaltningsfond för externa åtgärder EU-förvaltningsfond som samlar pengar från flera olika källor för att finansiera de internationella insatserna vid nödsituationer eller pågående kriser, vanligtvis i utvecklingsländerna.

inducerat arbetstillfälle: sysselsättning som skapas genom ytterligare utgifter från inkomster för direkt eller indirekt sysselsättning.

irreguljär migrant: En person som reser in i eller befinner sig i ett land utan erforderligt tillstånd.

logisk ram: ett detaljerat planeringsverktyg för genomförande, förvaltning, övervakning och utvärdering av ett projekt; kallas även **ramdokumentation**.

output: det som produceras eller uppnås genom ett projekt, till exempel en utbildningskurs som hålls eller en väg som byggs.

resultatorienterad övervakning: oberoende experters granskning av pågående projekts output och utfall i förhållande till kriterier som relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, inverkan och hållbarhet.

system för hänskjutande: en samarbetsprocess mellan flera berörda parter för att tillhandahålla skydds- och stödtjänster till utsatta migranter.

utfall: omedelbara eller långsiktiga förändringar som är resultatet av ett projekt och som normalt hänför sig till dess mål, till exempel fördelarna med bättre utbildad arbetskraft).

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

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

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes inledningsvis av ledamoten Hannu Takkula, med stöd av Turo Hentila (kanslichef) och Nita Tennila (attaché).

Revisionsarbetet slutfördes av ledamoten Bettina Jakobsen med stöd av Katja Mattfolk (kanslichef), Michael Bain (förstachef), Aurelia Petliza (uppgiftsansvarig) och Loulla Puisais-Jauvin och Edwin van Veen (revisorer). Thomas Everett gav språkligt stöd. Giuliana Lucchese bidrog med grafiskt stöd. Britta Middelberg gav stöd i samband med enkäten och Terje Teppan-Niesen och Ramunė Šarkauskienė gav administrativt stöd.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Fotot i ruta 8: © Projektansvariga. Med ensamrätt.

Figurerna 11, 12 och bilaga I – ikoner: Dessa har tagits fram med hjälp av resurser från [flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Med ensamrätt. Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-2763-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/873816	QJ-02-24-016-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2789-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/034545	QJ-02-24-016-SV-N

Förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika inrättades 2015 av EU för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till migration, instabilitet och intern tvångsflyttning i Afrika.

Vi följde upp vår rekommendation från 2018 och bedömde huruvida förvaltningsfonden har gjort sitt stöd mer inriktat och samtidigt tagit vederbörlig hänsyn till de mänskliga rättigheterna. Vi konstaterade att de projekt som har tagit emot stöd har rapporterat att många resultat uppnåtts. Dock är förvaltningsfondens stöd inte tillräckligt fokuserat på de överenskomna prioriteringarna. Det finns dessutom brister i de rapporterade resultatens exakthet och hållbarhet och en avsaknad av förfaranden kring och uppföljning av påståenden om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

I samband med förvaltningsfondens slut och/eller framtida utvecklingsåtgärder lämnar vi fyra rekommendationer.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors