

Podpora ze strany Komise v boji proti hladu v subsaharské Africe

Chvályhodná, ale nedostatečně zaměřená na udržitelnost
a dopad



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

Body

01–22 | **Hlavní sdělení** 01

01–07 | **Proč je tato oblast důležitá**

08–22 | **Co jsme zjistili a co doporučujeme**

09–13 | Opatření Komise ne vždy řešila největší potřeby

14–22 | Opatření Komise byla cenná a koordinována uspokojivě, ale nebyla dostatečně zaměřena na dopad a udržitelnost

23–85 | **Podrobnější pohled na naše připomínky** 02

23–47 | **Opatření Komise ne vždy řešila největší potřeby**

24–35 | Komise nepoužila jasnou a zdokumentovanou metodiku pro stanovení prioritních zemí, které podporu potřebují nejvíce

36–47 | Projekty byly v souladu s politikami EU a partnerských zemí, avšak v jejich koncepci byly nedostatky

48–85 | **Opatření Komise byla cenná a koordinována uspokojivě, ale nebyla dostatečně zaměřena na dopad a udržitelnost**

49–58 | Komise koordinovala své činnosti uspokojivě

59–72 | Monitorování provádění projektů bylo většinou nedostatečné

73–85 | Opatření Komise jsou sice cenná, ale celkově mají smíšené výsledky

Přílohy

Příloha I – O auditu

Příloha II – Projekty vybrané do vzorku

Příloha III – Posouzení projektů

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Hlavní sdělení

Proč je tato oblast důležitá

- 01** Hlad zůstává kritickým celosvětovým problémem, který postihuje miliony lidí na celém světě. Řešení tohoto problému je ústřední zásadou **cílů udržitelného rozvoje OSN**, k nimž se EU zavázala jako partner. Boj proti hladu zahrnuje řadu činností souvisejících s potravinovou pomocí, výživou, potravinovým zabezpečením a potravinovými systémy (viz **obrázek 1**).

Obrázek 1 | Definice pojmů souvisejících s bojem proti hladu



Potravinová pomoc

Pomoc poskytovaná před humanitární krizí, během ní nebo po ní. Může být věcná (dodávky potravin) nebo peněžní (příjemci pomoci si mohou potraviny vybrat).



Výživa

Týká se příjmu, vstřebávání a využití živin z potravin. Činností související s výživou může být zajištění přístupu k výživným potravinám, vzdělávání a zvyšování povědomí o tomto tématu.



Potravinové zabezpečení

Stálý přístup k dostatečnému množství bezpečných a výživných potravin. Pro dosažení potravinového zabezpečení je potřeba, aby bylo splněno šest faktorů najednou: dostupnost potravin, přístup k potravinám, jejich využívání, jakož i stabilita a udržitelnost těchto tří aspektů v průběhu času a vliv jednotlivců a skupin na to, co konzumují.



Potravinové systémy

Celá škála aktérů a jejich vzájemně propojených, přidanou hodnotu vytvářejících činností v rámci výroby, agregace, zpracování, distribuce, spotřeby a likvidace (ztráty nebo plýtvání) potravinářských produktů, které pocházejí ze zemědělství (včetně hospodářských zvířat), lesnictví, rybolovu a potravinářského průmyslu, a širší hospodářské, společenské a přírodní prostředí, v němž jsou zakotveny.

Zdroj: Komise a Organizace pro výživu a zemědělství.

- 02** I přes celosvětový pokrok v mnoha oblastech je přetrvávající výskyt hladu nadále jedním z nejnaléhavějších problémů lidstva. Stovky milionů lidí na celém světě stále trpí chronickým hladem a další miliony lidí jsou postiženy akutním nedostatkem potravin v důsledku konfliktů, klimatických šoků a narušení chodu ekonomiky. EU se aktivně podílí na celosvětových iniciativách (viz bod [57](#)) zaměřených na snížení nedostatku potravin a malnutrice, jako je financování potravinové pomoci, podpora udržitelného zemědělství a udržitelných potravinových systémů a posilování mezinárodních partnerství. Navzdory těmto snahám však problémy přetrvávají a vnější faktory, jako jsou konflikty, změna klimatu a celosvětové ekonomické rozdíly, nedostatečné zabezpečení potravin zhoršují. Zvláště zranitelná vůči těmto vnějším faktorům je Subsaharská Afrika. Rostoucí nerovnost, inflační tlaky a také následné otřesy po krizích, jako byla pandemie COVID-19, její zranitelnost dále zvýšily.
- 03** Finanční prostředky EU na boj proti hladu jsou poskytovány prostřednictvím humanitární pomoci, za kterou odpovídá Generální ředitelství Evropské komise pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci (GŘ ECHO), a prostřednictvím rozvojové spolupráce, za kterou nese odpovědnost Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství (GŘ INTPA). Na celosvětové úrovni uzavřela EU na iniciativy v oblasti potravinové pomoci v letech 2014 až 2020 smlouvy v hodnotě 17 miliard EUR a v letech 2021 až 2024 pak smlouvy v hodnotě 6,2 miliardy EUR. Největší část z těchto prostředků získala subsaharská Afrika, a to více než 11 miliard eur, což představuje 48 % celkové částky.
- 04** Audit se zaměřil na opatření rozvojové spolupráce zabývající se potravinovým zabezpečením, udržitelnými vodními a zemědělsko-potravinářskými systémy a výživou. Audit byl proveden prostřednictvím návštěv na místě v Etiopii, Keni a Zambii, přezkumů dokumentace týkající se Čadu, Nigeru a Jižního Súdánu, rozhovorů s příslušnými zúčastněnými stranami a analýzy dokumentů všech zemí subsaharské Afriky.
- 05** Finanční prostředky, které poskytlo GŘ INTPA a GŘ ECHO na boj proti hladu v letech 2021 až 2024 (viz bod [03](#)), představují významnou investici. EU je spolu se svými členskými státy nadále největším poskytovatelem rozvojové pomoci na světě a vyvíjí značné úsilí, aby svou podporu přizpůsobila rostoucím globálním potřebám, zejména v současné náročné situaci. Vzhledem k rozsahu tohoto úsilí a značným finančním prostředkům, které jsou poskytovány, je důležité posoudit, zda opatření EU v boji proti hladu přinášejí zamýšlené výsledky a uspokojují vyvíjející se požadavky.

06 Je to již více než deset let, co jsme v této oblasti provedli audit výkonnosti ([zvláštní zpráva 1/2012](#): „Účelnost rozvojové pomoci Evropské unie pro zajištění potravin v subsaharské Africe“). Nynější audit nabízí vhodnou příležitost zhodnotit pokrok dosažený od roku 2012 a poskytnout poznatky, které budou vodítkem pro budoucí opatření EU. Zjištění z tohoto auditu mohou být rovněž cenným podkladem pro plánování příštího víceletého finančního rámce.

07 Prověřovali jsme, zda Komise účinně zaměřila a prováděla svá opatření pro boj proti hladu v subsaharské Africe (viz body [07–12](#) – [příloha I](#)). Konkrétně jsme posuzovali, zda:

- o se rozvojová opatření Komise pro boj proti hladu zaměřila na nejvýznamnější potřeby a priority,
- o Komise provedla tato opatření účinně.

Cílem naší zprávy je posílit řádné finanční řízení opatření EU v oblasti potravinového zabezpečení, potravinových systémů a výživy, a přispět tak ke zlepšení účinnosti budoucího financování. Další souvislosti a podrobné informace o rozsahu a koncepci auditu jsou uvedeny v [příloze I](#).

Co jsme zjistili a co doporučujeme

08 Celkově jsme zjistili, že Komise vyvíjí v boji proti nedostatku potravin a malnutrici v subsaharské Africe cenné úsilí, ale její opatření se ne vždy zaměřovala na osoby, které je nejvíce potřebují, a nezaměřovala se dostatečně na dopad a udržitelnost. Překážkou celkové účinnosti intervencí byla absence jasné a zdokumentované metodiky pro stanovení prioritních regionů nebo cílových skupin spolu s potřebami, které převyšují dostupné finanční prostředky. Přestože koordinace byla uspokojivá, nedostatky v koncepci a monitorování projektů a problémy při řešení souvisejících hlavních příčin nedostatku potravin měly negativní dopad na udržitelnost projektů. Opatření EU byla sice sladěna s politikami partnerských zemí a opatření Komise přispěla k pokroku, v oblasti snižování malnutrice a nedostatku potravin však přetrvávají značné problémy.

Opatření Komise ne vždy řešila největší potřeby

09 EU během [programování](#) pro mezinárodní spolupráci stanovuje priority prostřednictvím víceletých orientačních programů. Zatímco programové období 2014–2020 se zaměřovalo na potravinové zabezpečení a výživu, programové období 2021–2027 se zaměřilo na udržitelné zemědělství a vodní potravinové systémy. Tato změna zaměření byla posílena iniciativou Komise [Global Gateway](#) (viz body [24–28](#)).

- 10** Programové dokumenty Komise a také **akční dokumenty** k jednotlivým projektům prosazují udržitelná řešení pro boj s hladem, jako je podpora drobných zemědělců, zvyšování produktivity zemědělství nebo podpora odolných potravinových systémů. Často v nich však chybělo podrobné posouzení nedostatku potravin, malnutrice a jejich základních příčin podle regionů nebo skupin obyvatel. Kromě toho neexistovala žádná metodika založená na transparentních a relevantních kritériích, která by umožnila určit nejvýznamnější země, regiony a provincie a v rámci úsilí Komise o řešení nedostatku potravin a malnutrice se na ně zaměřit (viz body **29–34**).
- 11** Prověřením vzorku projektů jsme zjistili, že projekty obecně řeší potřeby příjemců. Ne vždy však byly k dispozici důkazní informace o tom, že podpora byla zacílena na ty zeměpisné oblasti nebo skupiny obyvatel, které ji nejvíce potřebovaly a na které by pravděpodobně měla největší dopad (viz bod **35** a **rámeček 1**).



Doporučení 1

Posílit zacílení a zdokumentovat kritéria používaná pro stanovení priorit, pokud jde o rozvojovou podporu na boj proti hladu

Komise by měla stanovit a zdokumentovat jasná kritéria pro určení nejvhodnějších zeměpisných oblastí a potřeb, přičemž by měla zohlednit různé souvislosti, v nichž je podpora poskytována. Tato kritéria by měla zohledňovat také dostupné údaje o hlavních příčinách chronického nebo akutního nedostatku potravin a malnutrice na úrovni jednotlivých zemí a regionů.

Cílové datum provedení: 2027

- 12** U projektů v našem vzorku jsme zjistili nedostatky v koncepci. Neexistovala předem definovaná typologie vhodných možností reakce v závislosti na krizové situaci, v níž by se opatření provádělo, ani pokyny pro posouzení nákladové efektivnosti. To představuje riziko pro sladění koncepce projektu se strukturálními příčinami nedostatku potravin. Hodnocení nákladů navíc postrádalo důkladnou dokumentaci, bylo provedeno jen velmi málo podrobných analýz rozpočtů projektů a chybělo srovnání podobných nákladů u jednotlivých projektů, což představuje riziko pro efektivnost. Kontrolované projekty byly v zásadě v souladu s prioritami partnerských zemí a odrážely posun směrem k většímu zaměření na rozvoj hospodářských hodnotových řetězců, přičemž kladly menší bezprostřední důraz na výživové potřeby (viz body **36–41**).

- 13** Zjistili jsme případy, kdy nedostatečné zapojení komunity do koncepce projektu vedlo ke snížení jeho účinnosti a udržitelnosti. Rovněž krátká doba trvání projektů omezila jejich dlouhodobé přínosy (viz body 42–45 a [rámeček 2](#)). Přestože byly rozvojové projekty realizovány ve vysoce nestabilním prostředí, nebyly obecně dostatečně pružné na to, aby se mohly přizpůsobit nepředvídaným událostem (viz body 46–47).



Doporučení 2

Posílit koncepci rozvojových projektů

Komise by měla:

- a) posílit vazbu mezi koncepcí projektu a souvisejícími strukturálními příčinami nedostatku potravin a malnutrice tak, že bude vypracována flexibilní a do kontextu zasazená typologie možných reakcí přizpůsobených různým krizovým situacím, která bude doplněna pokyny, jak posuzovat nákladovou efektivnost projektů;
- b) aktivně zapojit do koncipování projektů místní komunity, aby zajistila, že intervence budou odpovídat příslušným potřebám, a aby se zvýšila dlouhodobá udržitelnost projektů.

Cílové datum provedení: 2027

Opatření Komise byla cenná a koordinována uspokojivě, ale nebyla dostatečně zaměřena na dopad a udržitelnost

- 14** Komise vytvořila spolehlivý rámec pro uplatňování vazeb mezi humanitární a rozvojovou oblastí (strategie, jejímž cílem je propojit krátkodobou humanitární pomoc v reakci na mimořádnou situaci s dlouhodobější rozvojovou pomocí a zajistit jejich vzájemné doplňování) a stanovila jasné kroky pro jeho provádění. Provádění na úrovni jednotlivých zemí je však stále nedostatečné. Některé země, jako je Čad a Etiopie, sice dosáhly pokroku, ale většina subsaharských zemí nemá potřebný rámec pro účinnou integraci humanitárního a rozvojového úsilí. To omezilo synergie mezi jednotlivými intervencemi a snížilo tak jejich celkovou účinnost (viz body 49–54).



Doporučení 3

Posílit propojování humanitární, rozvojové a mírotvorné činnosti

Komise by měla zajistit, aby se do přijímání celkové strategie ohledně propojování humanitární, rozvojové a mírotvorné činnosti na úrovni jednotlivých zemí zapojila všechna příslušná generální ředitelství a útvary. Kromě toho by Komise měla pokud možno zapojit partnerské země do přípravy společných analýz souvislostí a akčních plánů, aby se tak zlepšila doplňkovost humanitárních a rozvojových intervencí při zohlednění mírotvorného aspektu. Ty by měly zahrnovat jasně definované role, odpovědnost a koordinační mechanismy.

Cílové datum provedení: 2027

- 15** Nedostatky v mechanismech monitorování projektů financovaných EU a podávání zpráv o nich omezují schopnost Komise účinně dohlížet na jejich provádění. Z různých důvodů, jako je bezpečnost nebo omezené zdroje, provedly delegace EU jen málo návštěv na místě. Opíraly se o zprávy o pokroku poskytnuté prováděcími partnery, aniž by je křížově ověřily, což vedlo k nesrovnalostem mezi vykázanými a skutečnými výsledky. Ačkoli byla v některých případech přijata určitá nápravná opatření, celkové monitorovací úsilí bylo nadále nedostatečné (viz body [59–63](#) a [70–71](#)).
- 16** U všech projektů v našem vzorku se konaly pravidelné koordinační schůzky za účasti delegací EU, vnitrostátních orgánů a dalších dárců. Kromě toho delegace EU zajistily důslednou spolupráci s prováděcími partnery prostřednictvím formálních i neformálních setkání (viz body [57–58](#)).
- 17** **Logické rámce** projektů v našem vzorku obsahovaly jen málo ukazatelů efektů a u několika projektů chyběly výchozí hodnoty. Je tak obtížné prokázat dopady projektů (viz body [64–65](#)).
- 18** Podávání zpráv o financování souvisejícím s potravinovým zabezpečením komplikuje neexistence společné metodiky pro měření tohoto financování a rozdílů ve způsobu, jak je definováno v rámci dárcovské komunity. Navíc pokud mají projekty více cílů, lze je klasifikovat a vykazovat v různých odvětvích. Projekty sice mohou přispívat k více odvětvím a často tak i činí, tato praxe ale vede k vykazování, které může být snadno interpretováno nesprávně, protože má za následek nadhodnocení skutečných částek financování v jednotlivých odvětvích (viz body [66–68](#)).

- 19** **Rámec výsledků nástroje Globální Evropa** byl navržen tak, aby měřil účinnost a dopad vnější činnosti a rozvojové spolupráce EU. Údaje z rámce uvedené ve výroční zprávě Komise o činnosti týkající se nástrojů vnější činnosti však neodrážejí dosažené výsledky a podhodnocují výstupy a efekty, protože ukazatele rámce nejsou dosud dobře začleněny do projektů (viz bod **69**).



Doporučení 4

Posílit rámec Komise pro monitorování a podávání zpráv

Komise by měla:

- a) posílit dohled nad projekty prováděním kontrol na místě na základě rizik. To by mělo zahrnovat stanovení prioritních zdrojů pro tyto návštěvy na základě specifických rizikových faktorů, jako je povaha a složitost projektů, výše jejich financování, dosavadní výkonnost prováděcích partnerů a bezpečnostní a logistická omezení. Komise by měla rovněž systematicky vyžadovat a přezkoumávat podklady od prováděcích partnerů, aby posílila své ověřování klíčových údajů uvedených ve zprávách o pokroku, zejména pokud jde o počet podpořených příjemců a poskytnuté vybavení;
- b) zlepšit logické rámce tím, že se více zaměří na určení vhodných ukazatelů efektů, které jsou v souladu s cíli projektu, a před prováděním projektů stanovit nejprve výchozí hodnoty;
- c) navrhnout ostatním dárčům vypracování společné metodiky pro měření financování týkajícího se potravinového zabezpečení a výživy, aby se zajistila soudržnost ve vykazování, zlepšila transparentnost týkající se finančních příspěvků projektů pro různá odvětví, a informovat o pokroku dosaženém do roku 2027.

Cílové datum provedení: 2027

- 20** Intervence EU v subsaharské Africe dosáhly celkově smíšených výsledků. V několika projektech v našem vzorku se podařilo zvýšit kvalitu a kvantitu sklizně a počet drobných zemědělců se zakázkami zajišťujícími stabilní příjem, nebo tyto projekty umožnily lépe porozumět geologické situaci či hospodaření s půdou v daných zemích. Většina projektů však neřešila kritické vazby na trhy, včetně těch, které zemědělcům umožňují prodávat úrodu nebo získat přístup k finančním službám. Tento nedostatek omezil schopnost příjemců plně využít potenciál jejich projektů a ohrozil udržitelnost a dopad projektů (viz body **73–75** a **rámec 3**).

- 21** V subsaharské Africe je nadále vysoká míra zpomaleného růstu a malnutrice a nadále se vyskytují potíže při řešení nedostatku potravin, malnutrice a dalších souvisejících problémů. Navzdory různým snahám a zásahům se tento region stále potýká s významnými překážkami, jako je změna klimatu, konflikty a hospodářská nestabilita. Ty brání pokroku při řešení problému zpomaleného růstu a malnutrice (viz bod [84](#)).
- 22** Udržitelnost byla nejvíce patrná tam, kde se příjemci na projektech podíleli finančně a převzali za ně odpovědnost, což posiluje potřebu většího zapojení komunity. Naproti tomu klíčové problémy, jako je nedostatečné začlenění vlády, závislost na dárcích a nedostatečné další sledování efektů projektů, brání dlouhodobé životaschopnosti projektů (viz body [76–83](#)).



Doporučení 5

Zlepšit udržitelnost projektů

Komise by měla vyžadovat, aby rozvojové projekty obsahovaly řádně definovanou, do kontextu zasazenou strategii na posílení místních systémů a kapacit udržitelným způsobem. Komise by také měla posílit svůj rámec tím, že bude-li to vhodné, za 6 měsíců až 1 rok po dokončení projektů posoudí jejich udržitelnost.

Cílové datum provedení: 2027

Podrobnější pohled na naše připomínky

Opatření Komise ne vždy řešila největší potřeby

23 Boj proti hladu je předmětem různých politik a rámců jak na úrovni EU, tak na celosvětové úrovni (viz [obrázek 1 – příloha I](#)). V této části zkoumáme, zda:

- o se Komise zaměřila na nejpodstatnější země a tematické priority,
- o Komise účinně zaměřila financování v rámci zemí na nejpodstatnější oblasti intervence a skupiny obyvatel,
- o projekty byly koncipovány dobře a odpovídaly potřebám cílových skupin.

Komise nepoužila jasnou a zdokumentovanou metodiku pro stanovení prioritních zemí, které podporu potřebují nejvíce

Programování prováděné Komisí: vyžaduje posouzení

24 Programování je proces, pomocí něhož EU definuje své priority pro mezinárodní spolupráci. V programovém období 2014–2020 byly hlavními nástroji pro financování rozvojových opatření pro boj proti hladu Evropský rozvojový fond (ERF) a Nástroj pro rozvojovou spolupráci – potraviny. Ty byly pro období 2021–2027 nahrazeny Nástrojem pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI) – Globální Evropa.

- 25** Programování spočívá v přípravě a přijímání víceletých orientačních programů pro jednotlivé země a regiony. Programy pro jednotlivé země definují „klíčová odvětví“ (pro programové období 2014–2020, stanovená v národních orientačních programech) nebo „prioritní oblasti“ (pro období 2021–2027, stanovené ve víceletém orientačním programu každé partnerské země) a určí celkový finanční příspěvek pro danou zemi. V roce 2023 jsme zveřejnili [zvláštní zprávu o programování nástroje NDICI](#), v níž jsme nastínili proces, identifikovali nedostatky a předložili doporučení ke zlepšení.
- 26** Pro programové období 2021–2027 Komise vyhodnotila potřeby partnerských zemí ve spolupráci s vládami států, pokud možno prostřednictvím dialogu o odvětvové politice, přičemž zohlednila někdy nestabilní a křehké prostředí. Kromě toho Komise při přípravě svých programových dokumentů zohlednila vnitrostátní plány rozvoje a odvětvové strategie. V navštívených zemích jsme zjistili, že vnitrostátní plány rozvoje a strategie jsou v souladu s cíli politik EU v oblasti potravinového zabezpečení, výživy nebo potravinových systémů.
- 27** Během programování na období 2021–2027 se však Komise ve svých posouzeních zemí nezabývala situací týkající se nedostatku potravin, malnutrice nebo potravinových systémů, než rozhodla, zda tyto oblasti označí za priority ve svých programových dokumentech. Zjistili jsme, že v 11 subsaharských zemích nebyly tyto tematické oblasti považovány za prioritní, přestože v nich v různé míře převažuje nedostatek potravin a malnutrice. Jedním z důvodů, proč tyto záležitosti nebyly výslovně zahrnuty do programových dokumentů, je však skutečnost, že byly řešeny nepřímo v rámci širších tematických oblastí (viz bod [29](#)).
- 28** Přestože měla Komise k dispozici relevantní informace, nezaměřovala systematicky svá opatření během fáze návrhu na základní příčiny nedostatku potravin a malnutrice v subsaharské Africe (viz bod [46](#)), což snížilo účinnost podpory. Komise nemá jasnou metodiku založenou na konkrétních a relevantních kritériích, která by jí umožnila určit a zaměřit se na země, jež podporu v oblasti potravinové pomoci potřebují nejvíce.

Programování prováděné Komisí: změna zaměření z potravinového zabezpečení na udržitelné potravinové systémy

- 29** V předchozím programovém období byly za klíčová odvětví považovány potravinové zabezpečení a výživa. V současném období však Komise klade větší důraz na udržitelné vodní a zemědělsko-potravinářské systémy. Rozvojová opatření Komise pro boj proti hladu jsou proto částečně zahrnuta do širších tematických oblastí v souladu s [prioritami Komise pro mezinárodní partnerství EU](#), jako jsou prioritní oblasti „zelená transformace“, „zelená a odolná ekonomika“, „zelená dohoda“ nebo „udržitelný růst podporující začlenění“. Skutečnost, že prioritní oblasti / klíčová odvětví vybrané v programových dokumentech jednotlivých zemí jsou tak široké, omezuje strategické zaměření finančních prostředků EU a hrozí, že budou příliš rozptýleny, čímž se sníží jejich dopad.
- 30** Zjistili jsme také, že navzdory vysoké míře zpomaleného růstu (tj. nízké výšky vzhledem k věku; měřeno u dětí mladších 5 let) a tzv. „wastingu“ (kdy jsou děti vzhledem ke své výšce příliš hubené) v subsaharské Africe se politická agenda EU na výživu zaměřuje stále méně. Strukturální a přetrvávající krize v oblasti výživy proto často ztrácejí na významu, protože prioritou je podpora hodnotových řetězců a potravinových systémů. Existuje riziko, že tento posun v zaměření může vést k přehlížení problému chronických nedostatků ve výživě a ohrozit dosud dosažený pokrok.
- 31** Tento posun v zaměření posiluje iniciativa Komise [Global Gateway](#), která upřednostňuje jiné oblasti politiky, jako je klima a energetika, digitalizace, doprava, zdraví, vzdělávání a výzkum. Projekty Global Gateway proto nezohledňují problematiku nedostatku potravin nebo malnutrice přímo jako oblast politiky.

Zaměření na regiony a skupiny obyvatel na úrovni jednotlivých zemí

- 32** Programové dokumenty Komise, stejně jako akční dokumenty k jednotlivým projektům, prosazují udržitelná řešení pro boj s hladem, jako je podpora drobných zemědělců, zvyšování produktivity zemědělství nebo podpora odolných potravinových systémů. Tyto cíle, ačkoli jsou poměrně široké, jsou v souladu s [politikou EU v oblasti potravinového zabezpečení](#) a s [rámcem NDICI – Globální Evropa](#).
- 33** [Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa](#) vyžaduje, aby víceleté orientační programy stanovily prioritní oblasti a orientační finanční příděly jak pro plán jako celek, tak pro každou prioritní oblast. Víceleté orientační programy neodůvodňují rozdělení finančních prostředků mezi prioritní oblasti, skupiny obyvatel nebo zeměpisné oblasti v dané zemi, protože byly připraveny předtím, než byly známy konkrétní finanční příděly pro jednotlivé země.

- 34** Při posuzování víceletých orientačních programů jsme zjistili, že Komise poskytla finanční prostředky na činnosti související s udržitelnými zemědělskými systémy a systémy výroby potravin z vodních zdrojů téměř ve všech subsaharských zemích. Před přidělením těchto prostředků však nebylo provedeno předběžné posouzení jejich možného dopadu. Současná hodnocení situace v oblasti potravinového zabezpečení proto neurčují oblasti nebo typy projektů, které by mohly s největší pravděpodobností přinést přidanou hodnotu. To představuje riziko pro účinnost a dlouhodobý dopad rozvojových činností Komise.
- 35** Při kontrole projektů vybraných do vzorku jsme zjistili, že v některých případech nebyly oblasti a skupiny obyvatel, na které se projekty zaměřovaly, těmi nejvhodnějšími. Viz [rámeček 1](#) uvádějící příklady a [příloha II](#) uvádějící přehled projektů vybraných do vzorku.

Rámeček 1

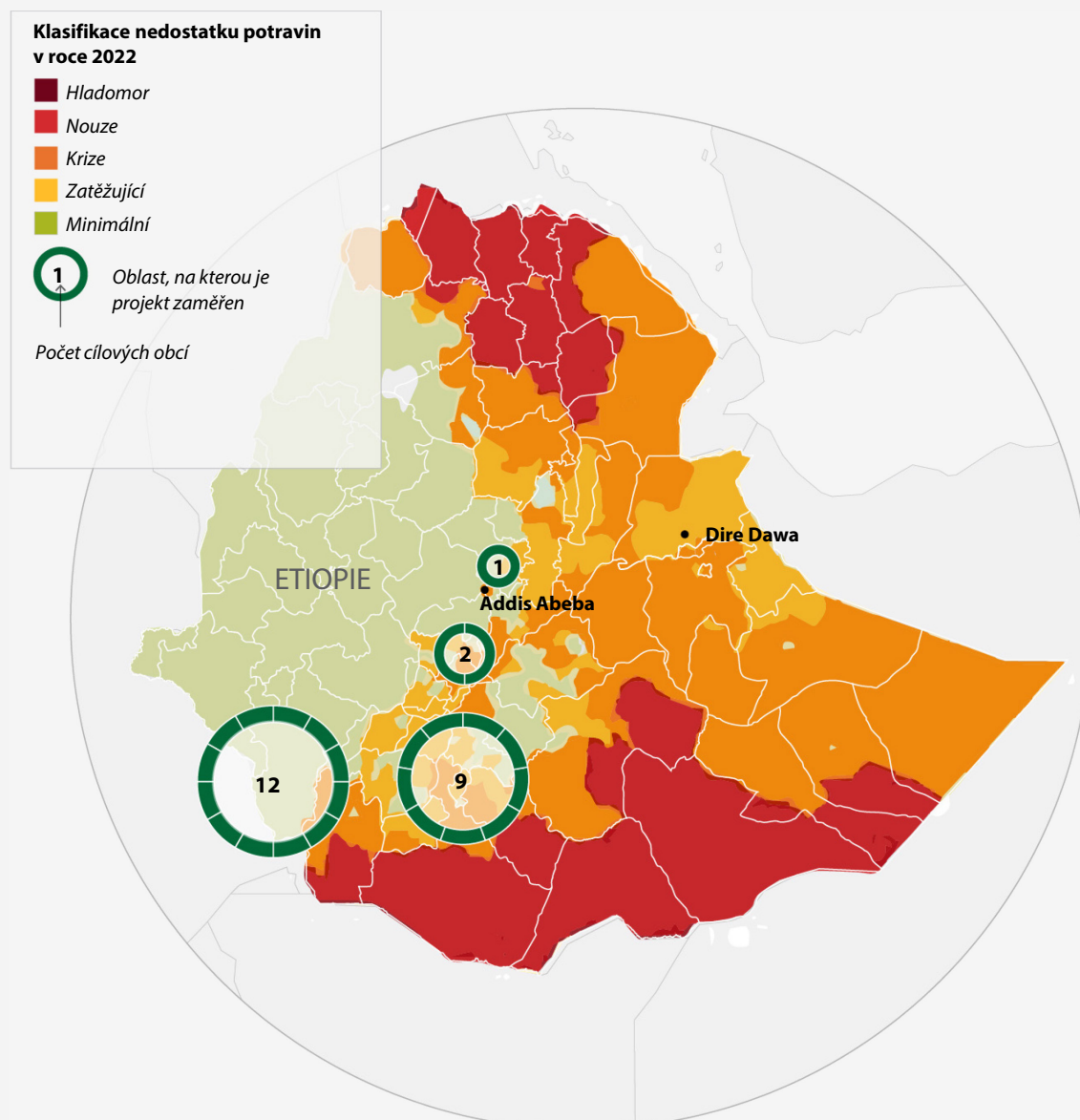
Neadekvátní zaměření na zeměpisné oblasti nebo skupiny obyvatelstva

Projekt 2 – Etiopie

Cílem projektu je podpořit účinné programování v oblasti potravinového zabezpečení, výživy a odolnosti v Etiopii. První složka projektu v roce 2022 (tvorba a šíření poznatků o potravinovém zabezpečení, živobytí a zvládání rizik katastrof) se však zaměřila na okresy, které v té době nezažívaly akutní nedostatek potravin, a nikoli na oblasti, kde potřeba přijmout opatření byla naléhavější (viz [obrázek 2](#)).

Zaměření druhé složky projektu, týkající se včasného varování ohledně stavu a zdraví hospodářských zvířat, bylo přesnější a účinnější a většina vybraných regionů byla klasifikována jako nacházející se „v nouzové situaci“. Mezi cílové oblasti však patřily dvě, jejichž situace byla kvůli nestabilitě a rizikům pro potravinové zabezpečení klasifikována jako „zatěžující“ (nikoli jako „krize“ nebo „nouze“). Naproti tomu některým oblastem, v nichž již panovaly krizové nebo nouzové podmínky, nebyla přiřazena priorita, přestože jejich potřeby byly naléhavější.

Obrázek 2 | Projekt 2 Etiopie – oblasti intervence



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise a údajů sítě systémů včasného varování před hladomorem pro Etiopii v roce 2022.

Zdroj mapy: [lesniewski](#).

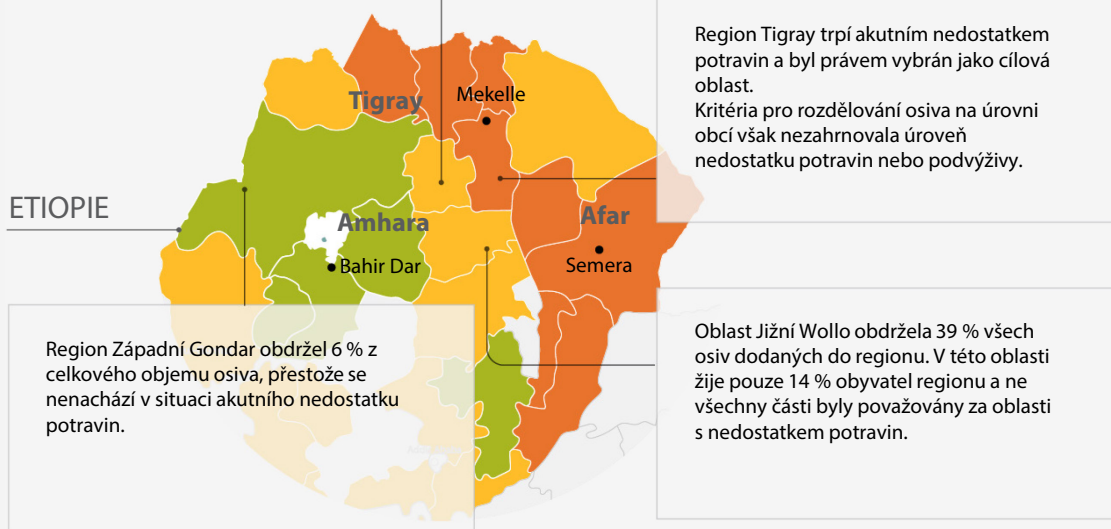
Projekt 6 – Etiopie

Cílem tohoto projektu je snížit nedostatek potravin v Etiopii tím, že se zaměří na odolné zemědělské činnosti a na zvýšení produktivity prostřednictvím udržitelného rozvoje odvětví osiv. Přestože hlavním cílem projektu je zlepšit potravinové zabezpečení, kritéria zacílení se zaměřila na oblasti zasažené konfliktem, dostupnost, zranitelnost a zapojení zemědělského sektoru, ale nezahrnovala skutečnou úroveň nedostatku potravin. Výsledkem bylo, že osivo získaly regiony s minimálním nedostatkem potravin nebo bez tohoto nedostatku ([obrázek 3](#)), což oslabilo schopnost projektu dosáhnout svého potenciálu.

Obrázek 3 | Projekt 6 Etiopie – oblasti intervence

Klasifikace nedostatku potravin v roce 2024

- Hladomor
- Nouze
- Krize
- Zatěžující
- Minimální



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise a údajů sítě systémů včasného varování před hladomorem pro Etiopii v roce 2024.

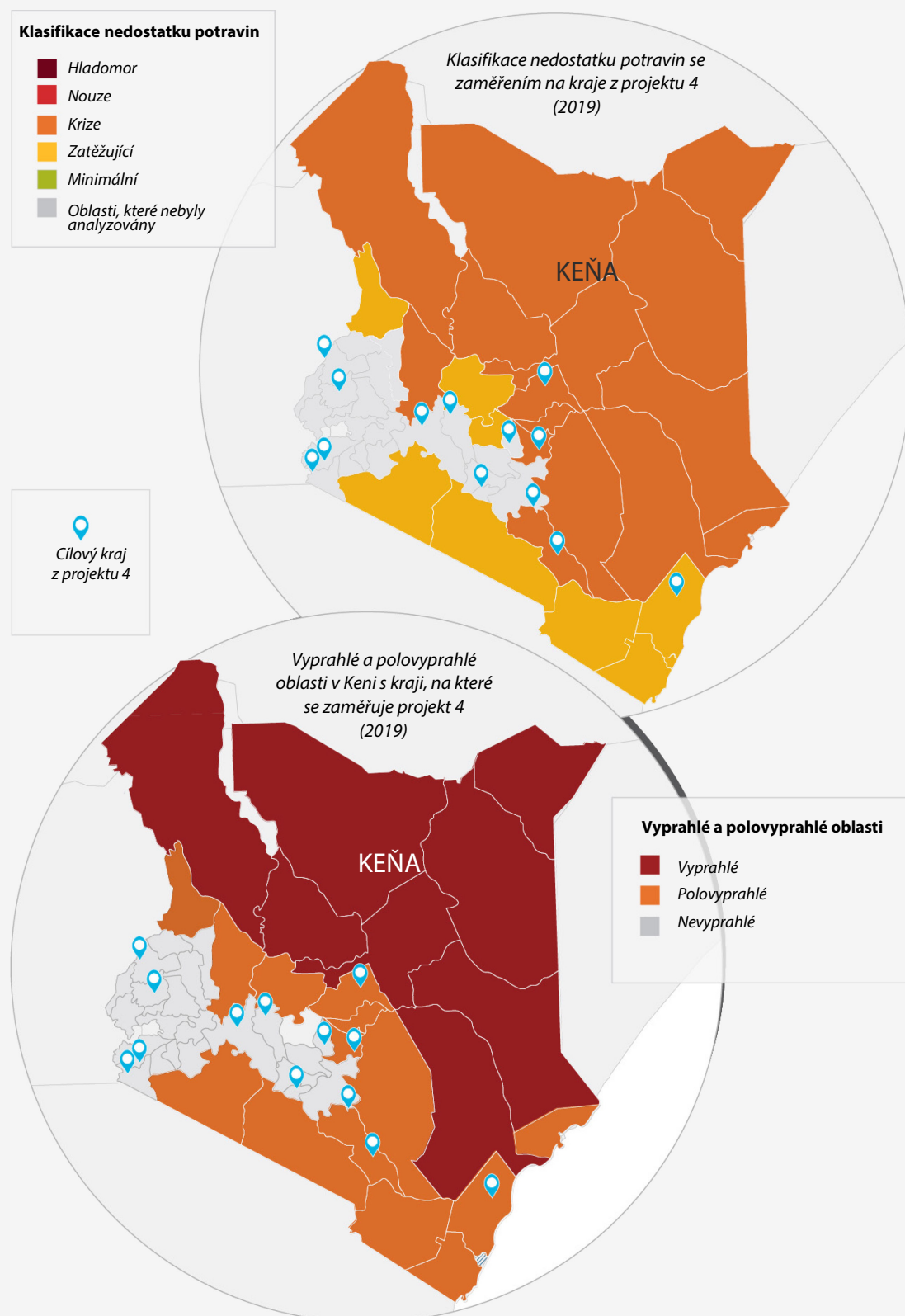
Zdroj mapy: [lesniewski](#).

Projekt 4 – Keňa

Program Agri-Fi je v souladu s klíčovým odvětvím „Potravinové zabezpečení a odolnost vůči klimatickým otřesům ve vyprahlých a polovyprahlých oblastech“ keňského vnitrostátního orientačního programu v rámci 11. ERF. Nabízí drobným zemědělcům komplexní podporu při začleňování do zemědělských hodnotových řetězců. Program se skládá ze čtyř složek (projekty 1, 4, 5 a 8).

Druhá složka (projekt 4) je zaměřena na posílení kapacit subjektů ve vybraných hodnotových řetězcích prostřednictvím zemědělského technického a odborného vzdělávání a přípravy. Kromě toho se snažila posílit kapacitu soukromého sektoru na úrovni krajů při prosazování norem v oblasti zdraví zvířat, bezpečnosti potravin a zdraví rostlin. V plánovací dokumentaci projektu však není uvedeno žádné zaměření na vyprahlé a polovyprahlé oblasti. Projekt v roce 2019 zahrnoval 13 krajů. Pouze čtyři z těchto krajů byly v té době klasifikovány jako vyprahlé a polovyprahlé oblasti (viz [obrázek 4](#)).

Obrázek 4 | Projekt 4 Keňa – oblasti intervence



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise, údajů Integrované klasifikace fází zajišťování potravin a vyprahlých a polovypřahlých oblastí pro Keňu v roce 2019.

Zdroj mapy: Eurostat.

Projekty byly v souladu s politikami EU a partnerských zemí, avšak v jejich koncepci byly nedostatky

36 Koncepce projektů je založena na komplexním pochopení kontextu, jasných cílech a aktivním zapojení zúčastněných stran. Zahrnuje klíčové složky, jako je posouzení potřeb, výběr vhodného prováděcího partnera, přidělení zdrojů a vypracování strategií provádění přizpůsobených konkrétním výzvám. Součástí účinných projektů jsou také monitorovací mechanismy a logické rámce pro sledování pokroku a zajištění odpovědnosti. Pro zajištění, že se projekty budou schopny přizpůsobit měnícím se okolnostem, mají zásadní význam plány na zmírňování rizik. V následujících oddílech uvádíme přehled problémů zjištěných v souvislosti s různými složkami koncepce vybraných projektů.

Výběr projektů a prováděcích partnerů

37 Prováděcí partneři byli vybráni na základě:

- 1) výzvy k podávání návrhů, nebo
- 2) existence oprávněného monopolu (v případě vnitrostátních vládních institucí), nebo
- 3) přímého udělení (protože buď projekt spolufinancovali, nebo byli výslovně uvedeni jako prováděcí partneři v akčním dokumentu).

U projektů prováděných v rámci nepřímého řízení posuzovala Komise správní, technickou a finanční způsobilost žadatelů. Zjistili jsme, že prováděcí partneři obecně měli k provádění kontrolovaných projektů dostatečnou správní, provozní a finanční kapacitu.

38 Při kontrole projektu 1 v Etiopii jsme však zjistili, že akční dokument obsahoval plány na „počáteční audit systémů vedoucího a spolužadatelů prostřednictvím rámcové smlouvy před podpisem grantové smlouvy“, aby se snížilo riziko, že tito žadatelé nebudou jednat v zájmu EU („svěřenské riziko“). Přestože byla smlouva podepsána v roce 2019, byl tento audit proveden až v roce 2022 a jeho výsledkem byl záporný výrok. Smlouva v hodnotě 10,5 milionu EUR proto neměla být s prováděcím partnerem podepsána. Audit systémů odhalil nedostatky týkající se kapacity prováděcího partnera. Kdyby se tyto nedostatky řešily před podpisem smlouvy, mohlo se předejít řadě problémů s výkonem, které se objevily během provádění projektu, jako byla zpoždění při podávání zpráv, problémy se zadáváním zakázek a nedostatky ve vnitřních kontrolách. U tří dalších projektů (projekt 1 v Keni a projekty 2 a 3 v Zambii) jsme rovněž zaznamenali systémové nedostatky a problémy se zadávacím řízením.

Posouzení nákladové efektivnosti

- 39** Komise systematicky neposuzovala přiměřenost projektových nákladů. Téměř u žádného projektu v našem vzorku neexistovaly důkazní informace o tom, že by Komise nebo delegace EU rozpočet projektu podrobně analyzovaly. Komise vycházela výhradně z obecných informací uvedených ve zprávách o pokroku projektů a z ústních vysvětlení poskytnutých prováděcími partnery. Komise dále neporovnala podobné náklady mezi různými projekty ani nevypočítala náklady na příjemce. Je tak ohrožena efektivnost projektů.
- 40** Většina projektů vybraných do vzorku obdržela maximální přípustné nepřímé náklady (7 % přímých nákladů projektu). Komise nevznesla žádné námitky ani otázky, když prováděcí partneři o tuto sazbu požádali. Kromě toho není doloženo, že by Komise posuzovala přiměřenost těchto nákladů.

Soulad projektů s vnitrostátními prioritami, politikami EU a potřebami cílových skupin

- 41** Všechny projekty vybrané do vzorku byly koncipovány v souladu se strategiemi a rozvojovými plány příslušných zemí. Tento soulad posiluje význam a možný dopad projektů tím, že zajišťuje, aby projekty podporovaly vnitrostátní priority zemí a řešily specifické potřeby jejich obyvatel. Projekty byly rovněž v souladu s programovými dokumenty Komise.
- 42** Potřeby příjemců jsou významné a vyskytují se dlouhodobě. Vzhledem k rozsahu těchto potřeb a zapojení všech příslušných stran – včetně vlády, zúčastněných stran a dalších dárců – byly během fáze koncepce všechny projekty strukturovány tak, aby řešily příslušné potřeby příjemců.
- 43** Zjistili jsme, že doba trvání projektů byla často příliš krátká na to, aby se podařilo dosáhnout trvalých změn u činností, jako jsou nové odrůdy osiv, nebo aby nové podnikatelské aktivity mohly mít dopad na výnosy a příjmy drobných zemědělců nebo zemědělských podniků (viz body [76–83](#)).
- 44** Zjistili jsme, že u všech projektů byly zřízeny řídicí výbory projektů (zahrnující zástupce vlády) nebo technické pracovní skupiny. Většina projektů byla nicméně koncipována bez účasti místních obyvatel. Vzhledem k tomu, že místní obyvatelé jsou konečnými příjemci, mohou poskytnout cenné informace o možných omezeních a nejnaléhavějších potřebách. Přímé konzultace s vedoucími představiteli místních komunit však mohou někdy komplikovat specifické okolnosti.

- 45** V některých případech tato absence zapojení místních komunit a další nedostatky v návrhu oslabily udržitelnost nebo účinné provádění projektů. Přehled těchto informací je uveden v [rámečku 2](#).

Rámeček 2

Chyby v návrhu, které oslabují účinné provádění a udržitelnost projektů

Keňa (projekty 1, 4, 5 a 8) a Zambie (projekty 1, 3, 4 a 5)

Jak v Kenii (projekty 1, 4, 5 a 8), tak v Zambii (projekty 1, 3, 4 a 5) přispívá ke stejnému celkovému cíli několik projektů. Byly však prováděny odděleně, aniž by dosáhly doplňkovosti nebo synergií.

Projekt 8 v Keni a projekt 4 v Zambii byly určeny k poskytnutí úvěrů za výhodných podmínek žadatelům o projekt 1 v Keni a projekt 3 v Zambii. Tyto úvěry měly pomoci drobným zemědělcům rozšířit nebo diverzifikovat jejich podnikání, a podpořit tak jejich větší odolnost a příležitost k výdělku. Byly však k dispozici až dva roky po datu zahájení těchto projektů. V důsledku toho je zamýšlení příjemci již nemohli využít. Úvěry tedy nakonec využili stávající klienti banky, což nebylo zamýšleným účelem projektu. Kromě toho u projektů v Zambii se nepodařilo dosáhnout vazby na trhy se vstupy (např. s osivy a stroji) ani na trhy s výstupy/prodeji.

Projekt 5 – Keňa

V rámci jedné z aktivit podpořených projektem dostávali příjemci po dobu dvou let osivo odolné vůči klimatu a zaznamenali pozitivní výsledky, včetně zvýšení úrody a zlepšení kvality plodin. Vzhledem k jejich odlehlé zeměpisné poloze však neměli po skončení projektu k těmto osivům přístup. Příjemcům navíc chyběly základní nástroje, jako jsou plátka na sušení semen a postřikovače na ošetření plodin proti škodlivým organismům. Než se jim podařilo postřikovač obstarat, o plodiny přišli. Podle příjemců, s nimiž byly vedeny rozhovory na místě, mohly být některé z těchto problémů zmírněny, kdyby s nimi byly projekty během přípravy konzultovány.

Projekt 1 – Zambie

Cílem projektu bylo zavést inovativní metody zachycování vody. V praxi se však používaly především vrty. Projekt sice poskytl vybavení, jako jsou nádrže na vodu, zavlažovací potrubí a solární čerpadla, to ale vyžaduje údržbu nad rámec projektu. Komunity neměly finanční prostředky na údržbu a musely by cestovat do hlavního města, aby se dostaly k potřebným náhradním dílům. Kromě toho koncepce projektu neobsahovala žádnou vazbu na přístup k financování nebo na trhy.

Základní příčiny, hybné síly a flexibilita

- 46** Jak je uvedeno v bodě **28** a navzdory účasti na celosvětových iniciativách zaměřených na prohloubení znalostí o potravinovém zabezpečení (bod **57**), Komise při koncipování projektů dostatečně nevyužila dostupné poznatky o základních příčinách nedostatku potravin a malnutrice v subsaharské Africe (změna klimatu, konflikty, hospodářská krize, nízké vnitrostátní kapacity a financování, vysoká úroveň chudoby a nerovnosti). Pouze šest projektů z našeho vzorku se zabývalo základními příčinami přímo (například se zaměřilo na dopady změny klimatu podporou například výstavby písečných přehrad, uplatňováním metod zachycování vody nebo zajištěním přístupu ke kvalitní vodě), zatímco čtyři další se jimi zabývaly částečně nebo nepřímo (například snížením chudoby prostřednictvím zvýšení příjmů nebo zvýšením výnosů cílových plodin). Zbývajících 12 projektů sice poskytovalo příslušnou podporu, ale zaměřovalo se především na uspokojování základních potřeb a zmírňování příznaků nedostatečného potravinového zabezpečení a malnutrice, jako je chudoba, nízká zemědělská produktivita nebo omezený přístup ke vstupům, a nikoli na řešení jejich základních strukturálních příčin.
- 47** Humanitární projekty jsou ve srovnání s rozvojovými projekty flexibilnější, protože mohou využívat nástroje ke zmírňování krizí (dočasné finanční nebo provozní úpravy projektů v důsledku výjimečných krizových podmínek) a rezervy pro mimořádné události, aby se mohly přizpůsobit měnícím se okolnostem. Přestože rozvojové projekty mohou rovněž zahrnovat nástroje ke zmírňování krizí, u žádného z kontrolovaných projektů tomu tak nebylo. Některé rozvojové projekty sice měly rezervu na nepředvídané události (omezenou na maximálně 5 % rozpočtu projektu), domníváme se však, že tyto rezervy byly pro účinné řešení významných nepředvídaných událostí obecně nedostatečné. Například projekt 1 v Etiopii vyčerpal celou svou rezervu na nepředvídané události v reakci na COVID-19, takže ve zbývající době provádění neměl pro případ dalších nepředvídaných událostí žádnou finanční rezervu. Dále v Zambii mohla být například pružnější koncepce projektu přínosem při reakci na sucha v roce 2024. Toho bylo možné dosáhnout systematickým začleňováním nástrojů ke zmírňování krizí do rozvojových intervencí, aby se zajistila dostupnost flexibilních finančních prostředků na podporu partnerů při rozšiřování reakcí na mimořádné události v případě otřesů. Domníváme se proto, že současné rozvojové projekty nejsou koncipovány dostatečně flexibilně, aby mohly účinně reagovat na nepředvídané události, jako jsou sucha, povodně nebo konflikty.

Opatření Komise byla cenná a koordinována uspokojivě, ale nebyla dostatečně zaměřena na dopad a udržitelnost

48 Posuzovali jsme, zda Komise provedla opatření účinně. V této části zkoumáme, zda:

- Komise dobře koordinovala svou činnost, a to jak interně, tak s ostatními dárci,
- Komise projekty řádně prováděla a monitorovala,
- projekty dosáhly očekávaných výsledků a dopadu.

Komise koordinovala své činnosti uspokojivě

Vazby mezi humanitární a rozvojovou oblastí

49 EU je zavázána uplatňovat [přístup založený na vazbách mezi humanitární a rozvojovou oblastí](#), což je strategie, která propojuje humanitární pomoc v nouzi s dlouhodobým rozvojovým úsilím s cílem vytvořit udržitelná řešení pro krize. Namísto toho, aby se ke katastrofám a konfliktům přistupovalo jako k izolovaným událostem, se EU snaží řešit jak okamžité potřeby (např. potraviny), tak základní příčiny (např. chudobu nebo změnu klimatu). Tento přístup má zemím pomoci zvýšit jejich odolnost a snížit jejich závislost na opakované humanitární pomoci. Jeho dopad může zahrnovat posílení institucí, zlepšení živobytí a lepší předcházení krizím, což v konečném důsledku podpoří stabilitu a soběstačnost v postižených regionech.

50 Komise vytvořila pro vazby mezi humanitární a rozvojovou oblastí [spolehlivý rámec](#) a nastínila klíčové kroky k zajištění jejich fungování. Provádění na úrovni jednotlivých zemí se však značně liší a praktická realizace je nadále nedostatečná kvůli nedostatečnému plnění nezbytných kroků. Ve většině subsaharských zemí chybí společná analýza souvislostí, společné plánování a mapování opatření. Tyto prvky jsou sice náročné na zdroje a složité, avšak pro zajištění účinného fungování vazeb mezi humanitární a rozvojovou oblastí jsou nezbytné.

51 Pouze ve třech subsaharských zemích (Čad, Etiopie a Súdán) provedly delegace EU společnou analýzu souvislostí. Existuje společný akční plán pro Súdán a Etiopii, v Čadu probíhá pilotní projekt společných opatření ve dvou provinciích.

- 52** U projektů vybraných do vzorku jsme zjistili, že humanitární a rozvojové úsilí je obecně velmi málo propojeno. V důsledku toho nebyl účinně uplatněn přístup založený na vazbách mezi nimi. Přímá vazba mezi rozvojovým a humanitárním úsilím existovala pouze u třech z vybraných projektů (projekty 3 a 6 v Keni a projekt 2 v Etiopii).
- 53** Na základě přezkumu dokumentace jsme zjistili, že dvě země dosáhly při provádění přístupu založeného na vazbách významného pokroku. Čad jako pilotní země tohoto přístupu úspěšně zajistil fungování vazeb mezi humanitární a rozvojovou oblastí ve dvou pilotních provinciích a zapojil do něj zúčastněné strany mimo EU. Před převratem v červenci 2023 dosáhl Niger pokroku v posilování vnitrostátních kapacit v oblasti vazeb, včetně zřízení vládního výboru pro vazby mezi humanitární a rozvojovou oblastí. Naproti tomu Jižní Súdán měl omezené koordinační struktury a zároveň čelil vážné humanitární krizi.
- 54** Provádění vazeb je náročné kvůli několika strukturálním omezením, jako jsou rozdíly mezi programovými cykly, mandáty a přístupy GR INTPA a GR ECHO. Další klíčovou výzvou je kromě omezených dostupných finančních prostředků zajištění dostatečných lidských zdrojů, neboť klíčové kroky i každodenní koordinace intervencí týkajících se potravinového systému vyžadují neustálé zapojení zaměstnanců Komise, bez nichž hrozí, že se stanou neudržitelnými.

Iniciativy Týmu Evropa

- 55** Iniciativa Týmu Evropa je rámec spolupráce, který spojuje EU, její členské státy, jejich prováděcí agentury a rozvojové finanční instituce, aby společně řešily globální výzvy a dosáhly cílů udržitelného rozvoje. Cílem iniciativ Týmu Evropa je sdružovat zdroje, odborné znalosti a schopnosti za účelem realizace rozsáhlých opatření s velkým dopadem v partnerských zemích se zaměřením na společné priority.
- 56** Na základě [závěrů Rady z roku 2022 o reakci „týmu Evropa“ na celosvětový nedostatek potravin](#) jsme zkoumali, jak dobře Komise a členské státy EU plánovaly a prováděly iniciativy Týmu Evropa související s potravinami v subsaharské Africe. Zjistili jsme, že potravinové zabezpečení, potravinové systémy a výživa nebyly pro iniciativy Týmu Evropa hlavním tématem. Neexistoval ani jednotný systém monitorování těchto iniciativ. Každá země a delegace EU používaly své vlastní metody, což vedlo k nejednotnému vykazování a omezeným synergiím. Rámec iniciativy Týmu Evropa proto dosud zůstával teoretickým konceptem s omezeným praktickým dopadem v oblasti potravinové pomoci.

Koordinace mezi EU, vnitrostátními orgány a dalšími dárci

- 57** Komise aktivně podporuje celou řadu globálních iniciativ zaměřených na zlepšení koordinace a sdílení znalostí v boji proti hladu. Prostřednictvím finančních příspěvků a odborných znalostí hraje EU klíčovou roli v několika významných platformách, například v [Globální síti proti potravinovým krizím](#) a ve [Výboru pro celosvětové zajišťování potravin](#). Tyto platformy rovněž poskytují vysoce kvalitní údaje, které slouží jako vodítko pro informované rozhodování. K dalším významným snahám ohledně rozvoje znalostí patří [znalostní centrum Komise pro globální zabezpečení potravin a výživy](#) a [iniciativa DeSIRA](#), která podporuje udržitelné zemědělské systémy a systémy výroby potravin z vodních zdrojů prostřednictvím vědy a výzkumu. V oblasti výživy Komise financuje iniciativy, jako je [zpráva věnovaná problematice výživy z celosvětového hlediska](#), mechanismus odpovědnosti a [platforma Zlepšení stavu výživy](#).
- 58** U všech projektů v našem vzorku se konaly pravidelné koordinační schůzky za účasti delegací EU, vnitrostátních orgánů a dalších dárců. Kromě toho delegace EU zajistily důslednou spolupráci s prováděcími partnery prostřednictvím formálních i neformálních setkání, i když ne všechna tato setkání byla zdokumentována. Byly také jasně rozděleny povinnosti mezi vnitrostátní orgány a dárce.

Monitorování provádění projektů bylo většinou nedostatečné

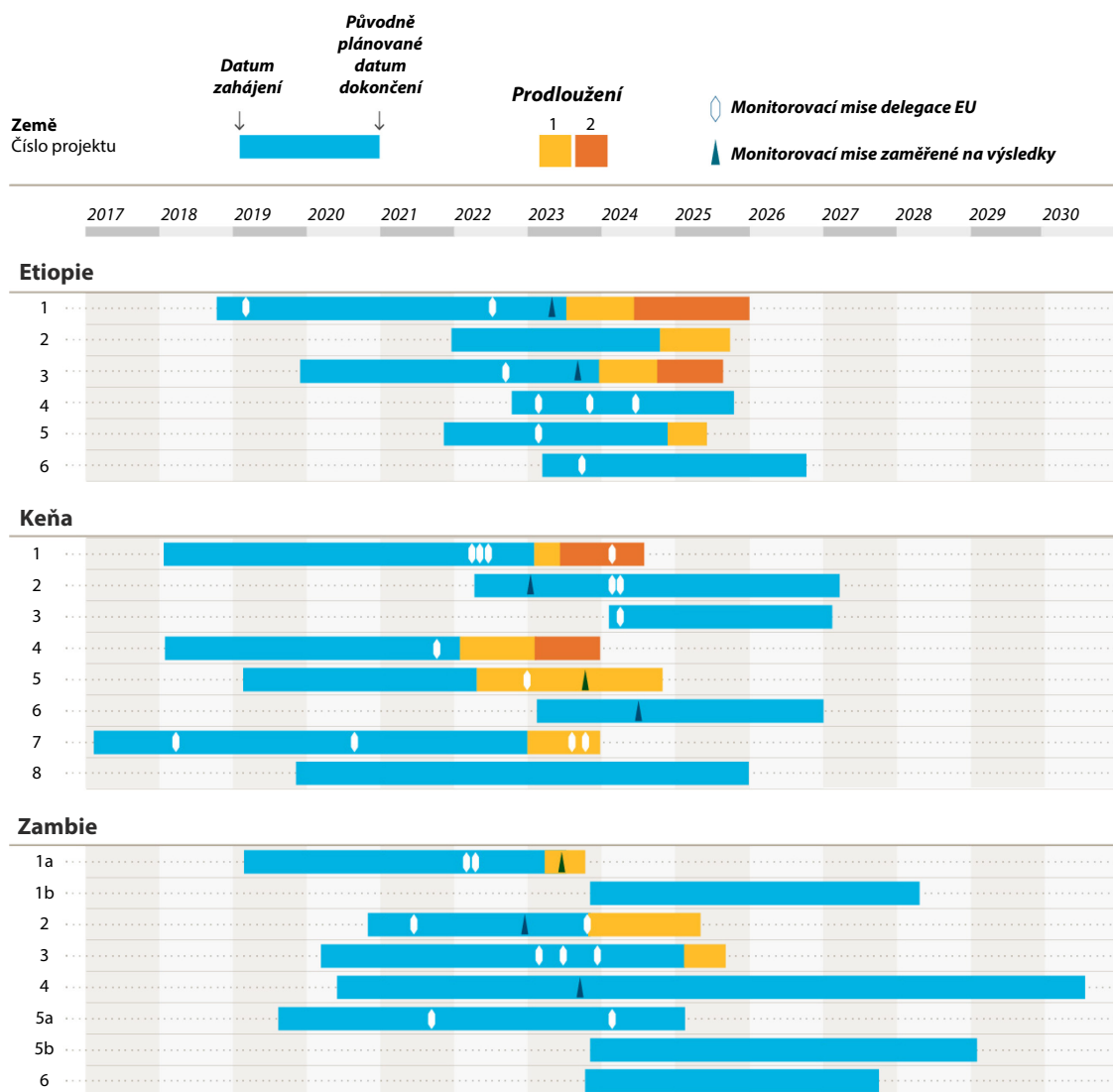
- 59** Proces monitorování projektů financovaných EU zahrnuje kombinaci pravidelného podávání zpráv, návštěv na místě a konzultací s prováděcími partnery. Prováděcí partneři jsou povinni předkládat pravidelné zprávy o pokroku s podrobnými údaji o činnostech, výstupech a výdajích, které jsou přezkoumávány delegacemi EU. K ověření správnosti vykázaných informací a posouzení výkonnosti projektu mohou být rovněž provedena nezávislá hodnocení nebo externí audity finančního ověření. Následující oddíly představují naše posouzení jednotlivých složek procesu monitorování.

Provádění projektů a monitorovací mise

- 60** Provádění přibližně poloviny projektů v našem vzorku bylo zpožděno (viz [obrázek 5](#)). Podle naší analýzy byly nejčastějšími důvody zpoždění COVID-19, nízká kapacita prováděcího partnera, omezené institucionální kapacity v partnerských institucích, problémy při zadávání zakázek, logistická omezení a personální změny na vládní úrovni. Pokud došlo ke zpožděním, Komise jen zřídka přijala nápravná opatření k jejich zmírnění a řešení, kromě (případného) prodloužení lhůty bez zvýšení nákladů.

61 Projekty financované EU navštívili v zájmu jejich monitorování delegace EU, prováděcí partneři a externí auditorské firmy. Domníváme se však, že delegace EU obecně neprovedly dostatečný počet monitorovacích návštěv, takže jejich schopnost ověřit skutečnou situaci na místě byla omezená (viz [obrázek 5](#)). Toto omezení také ovlivňuje jejich schopnost účinně dohlížet na provádění projektů a v případě potřeby včas přijmout nápravná opatření. Uvědomujeme si však, že kombinace logistických, personálních a bezpečnostních omezení stále více omezuje schopnost mnoha delegací EU – zejména v nestabilních nebo odlehlých oblastech – provádět pravidelné monitorovací návštěvy. Navzdory nízkému počtu monitorovacích návštěv delegací EU bylo [monitorování zaměřené na výsledky](#) provedeno pouze u přibližně poloviny projektů vybraných do vzorku a existuje jen málo důkazních informací o tom, že výsledná doporučení byla realizována. U dvou projektů ([projekt 4 v Etiopii](#) a [projekt 3 v Keni](#)) byla podepsána smlouva o monitorování třetí stranou. Vzhledem k bezpečnostním omezením se tento postup v Etiopii osvědčil, protože vedl k navrácení odcizených potravin.

Obrázek 5 | Mise zaměřené na monitorování projektů



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

- 62** Komise neprovedla kontroly, aby ověřila přiměřenost nákladů během provádění projektů. S výjimkou projektů realizovaných **subjekty posuzovanými v rámci pilířů** (tj. těch, které Komise vyhodnotila jako chránící finanční zájmy EU na stejné úrovni jako v rámci přímého řízení) však byla k ověření finančních výdajů najata externí auditorská firma. Nezpůsobilé výdaje byly touto firmou zjištěny u čtyř projektů, ale následně byly získány zpět pouze u jednoho z nich. V době našeho auditu nebyly u ostatních tří projektů získány zpět nezpůsobilé výdaje v celkové výši přibližně 496 000 EUR.
- 63** Náš vlastní audit odhalil další případy nezpůsobilých výdajů dosahujících výše 673 000 EUR. Tyto případy se týkaly projektu 3 Etiopie a projektu 1 Keňa. Do června 2025 delegace EU nezískaly zpět žádné z těchto nezpůsobilých nákladů.

Logické rámce

- 64** Výsledky projektů byly porovnány s cíli stanovenými v plánovacích dokumentech zvaných „logické rámce“, které byly součástí správní dohody. Ukazatele však byly většinou kvantitativní a měřily častěji výstupy než efekty.
- 65** U dvou třetin projektů ve vzorku jsme zjistili nedostatky v logických rámcích. U poloviny projektů ve vzorku navíc nebyly před zahájením jejich provádění stanoveny výchozí hodnoty pro všechny ukazatele. Proto tyto ukazatele nemohou měřit dlouhodobý dopad činností a nelze je posuzovat z hlediska jejich dosažitelnosti nebo relevantnosti. U deseti projektů ukazatele neumožňovaly měřit dosažení specifických a celkových cílů, protože buď nebyly dostatečně podrobné, nebo s těmito cíli přímo nesouvisely.

Rámec pro vykazování

- 66** Komise stejně jako ostatní rozvojoví partneři vykazuje [oficiální rozvojovou pomoc](#) Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) pomocí [kódů Výboru pro rozvojovou pomoc](#). Neexistuje však žádná mezinárodně dohodnutá metodika pro měření financování souvisejícího s potravinovým zabezpečením a pro tento účel neexistují žádné zvláštní kódy Výboru pro rozvojovou pomoc. Místo toho Komise určila několik kódů Výboru pro rozvojovou pomoc, které považuje za relevantní.
- 67** Pokud mají projekty více cílů, mohou být klasifikovány, počítány a vykazovány v rámci různých odvětví. Nedostatek standardizovaných definic spolu s rozdíly mezi definicemi používanými dárce vede k nesoudržným odhadům. To vytváří problémy při určování nedostatečně financovaných oblastí, zajišťování odpovědnosti a sledování dopadu intervencí.
- 68** Pro určení opatření souvisejících s výživou jsou relevantní dvě metodiky. V období [2014–2020](#) Komise zařadila výdaje na projekty do kategorie 25 % nebo 100 % souvislost s výživou, a to podle toho, jak velká složka projektu souvisela s výživou. Od roku 2021 se Komise řídí [pokyny OECD](#) k používání politického ukazatele výživy. Tyto pokyny popisují metodu, jak u jednotlivých projektů zohlednit pouze podíl související s výživou, ale jejich použití není povinné. Komise se v souladu s postupy jiných dárců rozhodla klasifikovat každý projekt s výživovou složkou jako projekt 100 % související s výživou, bez ohledu na skutečný význam této složky. To vedlo k nadhodnocení výdajů souvisejících s výživou u projektů, ve kterých je výživa jen méně významnou složkou.

69 **Rámec výsledků nástroje Globální Evropa** je rámcem Komise pro měření účinnosti a dopadu rozvojové spolupráce EU. Jeho cílem je poskytnout jasné a měřitelné ukazatele, které zvýší schopnost EU prokázat zúčastněným stranám hmatatelné výsledky jejího financování. V souvislosti s bojem proti hladu jsou relevantní zejména čtyři ukazatele, tj. ukazatele související s cílem udržitelného rozvoje č. 2 „konec hladu“ (viz [tabulka 1](#)). Údaje z rámce uvedené ve [výroční zprávě Komise o činnosti](#) týkající se nástrojů vnější činnosti však neodrážejí dosažené výsledky a podhodnocují výstupy a efekty, protože ukazatele rámce nejsou dobře začleněny do projektů. Kromě toho vykazované souhrnné výsledky nezahrnují všechny země. Osmnáct z 22 projektů v našem vzorku tyto ukazatele nepoužívalo, přestože byly relevantní.

Tabulka 1 | Ukazatele rámce výsledků nástroje Globální Evropa související s cílem udržitelného rozvoje č. 2

Ukazatel	Popis
2.1	Počet drobných zemědělců, kteří využívají intervence podporované EU a zaměřené na zvýšení jejich udržitelné produkce, přístupu k trhům nebo zabezpečení držby půdy
2.2	Plocha zemědělských a pastevních ekosystémů, kde byly zavedeny udržitelné postupy hospodaření s podporou EU (v hektarech)
2.32	Počet osob trpících nedostatkem potravin, které obdržely pomoc EU
2.33	Počet žen v reprodukčním věku, dospívajících dívek a dětí mladších pěti let, které mají přístup k intervencím souvisejícím s výživou podporovaným EU

Spolehlivost údajů o projektu

70 Kromě návštěv na místě delegace EU přezkoumaly zprávy o pokroku jednotlivých projektů. Zatímco v Zambii delegace EU často žádala prováděcí partnery o vysvětlení, v Etiopii a Keni se tak dělo jen zřídka. Kromě toho žádný z projektových manažerů delegace EU neověřil podkladové údaje související s hodnotami vykázanými ve zprávách o pokroku. V důsledku toho Komise neposuzovala spolehlivost klíčových hodnot, jako je počet pracovních míst vytvořených pro drobné zemědělce nebo počet příjemců.

71 Během našich návštěv na místě jsme zjistili několik případů nesrovnalostí mezi údaji ve zprávách o pokroku a skutečnou situací na místě. Například u [projektu 1 v Keni](#) je v závěrečné zprávě jako příjemce uvedena konkrétní společnost. Z našich zjištění však vyplynulo, že skutečným příjemcem podpory byla jiná společnost. Kromě toho se ve zprávě o pokroku [projektu 6 v Keni](#) uvádí, že plánovaná písečná přehrada by měla sloužit 2 000 rodinám za normálních podmínek a až 7 000 rodinám v době největšího sucha. Při naší návštěvě jsme však zjistili, že z tohoto projektu mělo přímý prospěch 200 domácností. Údaj uvedený ve zprávě o pokroku byl však jiný.

Viditelnost

72 Všichni příjemci finančních prostředků EU mají obecnou povinnost uvést původ veškerých obdržených finančních prostředků EU a zajistit viditelnost tohoto financování. U všech prověřovaných projektů byly smluvně dohodnuty [pokyny pro zajištění viditelnosti](#). Během provádění projektu zaslali prováděcí partneři delegacím EU plán komunikace a zajištění viditelnosti. V těchto plánech byly určeny cílové skupiny a pro každou z nich komunikační činnosti, například internetové stránky, fotografie, videa, novinové články, reklamní předměty, označení a zahajovací a závěrečné akce. Během našich návštěv na místě jsme nicméně zjistili, že pravidla pro zajištění viditelnosti nebyla v několika případech plně dodržena. V devíti případech byla viditelnost EU dobrá, v sedmi případech omezená a v pěti případech nebyla zajištěna vůbec. Jeden projekt byl právě zahájen, takže na posouzení viditelnosti financování EU bylo příliš brzy.

Opatření Komise jsou sice cenná, ale celkově mají smíšené výsledky

Dosažení výstupů a výsledků projektu

73 Intervence EU v subsaharské Africe dosáhly celkově smíšených výsledků. Několik projektů dokázalo zvýšit kvalitu a kvantitu sklizně zemědělců a počet drobných zemědělců, kteří mají práci, nebo umožnilo lépe pochopit geologickou situaci či hospodaření s půdou v daných zemích. Přestože však řešily základní potřeby, nezabývaly se kritickými vazbami na trhy, včetně těch, které zemědělcům umožňují prodávat úrodu, získat přístup k finančním službám nebo získat vstupy, jako jsou osiva a stroje. Tento nedostatek omezil schopnost příjemců plně využít potenciál projektů ke snížení chudoby a nerovnosti. Chybějící spojení s těmito základními trhy významně ohrožuje udržitelnost projektů.

74 Posuzovali jsme, zda bylo dosaženo plánovaných výstupů a výsledků a zda Komise zajistila jejich udržitelnost. V [příloze III](#) je uvedeno naše posouzení projektů z hlediska řešených potřeb, včasnosti, nákladové efektivnosti, monitorování, výsledků a udržitelnosti. Plánovaných výstupů bylo obecně dosaženo, nebyl však dostatečně měřen dopad projektů. Mezi projektovými činnostmi a dosaženými výsledky obecně byla příčinná souvislost.

Dopad na cílové skupiny

- 75** Naše návštěvy na místě potvrdily, že projekty měly pro příjemce pozitivní přínosy – některé příklady viz [rámeček 3](#). Není však možné plně prokázat, zda projekty měly přímý dopad na potravinové zabezpečení příjemců, protože efekty projektů nejsou důsledně či přesně měřeny. S výjimkou projektu 5 v Keni chyběla spolehlivá faktická základna pro měření zvýšeného příjmu živin nebo lepších výnosů drobných zemědělců. Jedním z cílů projektu bylo zvýšit výnosy zemědělců o 1,5 % v 11 hodnotových řetězcích. Prováděcí partner tento ukazatel efektů sledoval a výsledky zveřejnil ve zprávě o pokroku projektu. Na konci projektu však tento cíl splnily pouze čtyři z 11 hodnotových řetězců, zatímco výnosy ve zbývajících sedmi hodnotových řetězcích se ve srovnání s výchozí hodnotou snížily.

Rámeček 3

Přínosy projektů pro příjemce

Projekt 6 – Etiopie

Cílem projektu je snížit nedostatek potravin v Etiopii zacílením na odolné zemědělské činnosti a na zvýšení produktivity prostřednictvím udržitelného rozvoje odvětví osiv. Intervence byla přínosná z hlediska potravinového zabezpečení zemědělců v cílových oblastech. Kromě toho se jako vysoce účinná a udržitelná ukázala podpora poskytnutá včelařství.

Některé problémy však účinnost projektu snížily. Zejména množství osiva poskytnuté na jednoho příjemce nestačilo na osetí zamýšlených 0,25 hektaru půdy. V jednom regionu (Tigray) byla navíc studie proveditelnosti dokončena až po první distribuci osiva, což vyvolává otázky, zda byla počáteční distribuce v souladu se specifickými potřebami a zemědělskými podmínkami regionu. Distribuce hybridních typů osiva navíc přináší omezení, protože jejich výnosy časem klesají a zemědělci nemají prostředky na nákup nového osiva.

Projekt 6 – Keňa

Cílem projektu bylo zvýšit odolnost vůči suchu a dopadům změny klimatu ve vyprahlých a polovyprahlých oblastech. Projekt přinesl příjemcům hmatatelný prospěch v jejich životě, neboť jedním z klíčových faktorů, které k němu přispěly, bylo zapojení místních vládních institucí a příslušných odvětvových orgánů ze strany prováděcího partnera. Rozhodujícím faktorem bylo také komunitní vlastnictví, a to jak z finančního hlediska, tak z hlediska zapojení členů komunity.

Například díky jedné z aktivit podpořených v rámci projektu (písečná přehrada Mwania) mají lidé, kteří dříve museli několikrát denně chodit pro vodu ze slané a znečištěné řeky, nyní přístup k čisté pitné vodě, a to buď ve svých domovech, nebo v nedalekých komunitních čerpacích stanicích. Toto zlepšení umožnilo příjemcům věnovat více času zemědělství, což vedlo ke kvalitnější sklizni a zvýšení objemu úrody. Kromě toho má nyní přístup k vodě i dobytek a výrazně se zlepšily podmínky ve školách, kostelech a na trzích ve vesnici. Součástí projektu jsou plány na instalaci měřičů pro sledování spotřeby vody a účtování poplatků za spotřebovanou vodu uživateli. Tento přístup zajišťuje udržitelnost projektu tím, že generuje příjmy na údržbu a podporuje zodpovědné využívání vody.

Obrázek 1 znázorňuje příjemkyni, které byl poprvé zajištěn přístup k vodě v jejím domě.

Obrázek 1 | Přístup k vodě v domovech příjemců



Zdroj: EÚD.

Další projektová aktivita poskytla nejzranitelnějším osobám ve vesnici kozy. Kozy náležely ke klimaticky odolnému plemeni, které bylo speciálně vybráno, aby se zabránilo vzniku hybridního potomstva, a byly oplodněny kozlem stejného plemene. Když se kozy rozmnožily, kůzlata byla rozdělena mezi ostatní vesničany, čímž se zajistilo, že byly široce sdíleny přínosy iniciativy a zároveň byla zajištěna udržitelnost. Příjemci mohou kozí mléko dávat svým dětem nebo ho prodávat a získat tak další příjem. Vzhledem k průměrné délce života 4 roky by se kozy mohly také prodávat na maso, což by zapojeným rodinám poskytlo další zdroj příjmů. Viz **obrázek 2**, na kterém je zobrazen příjemce projektu.

Obrázek 2 | Majitel koz před přístřeškem pro chov koz



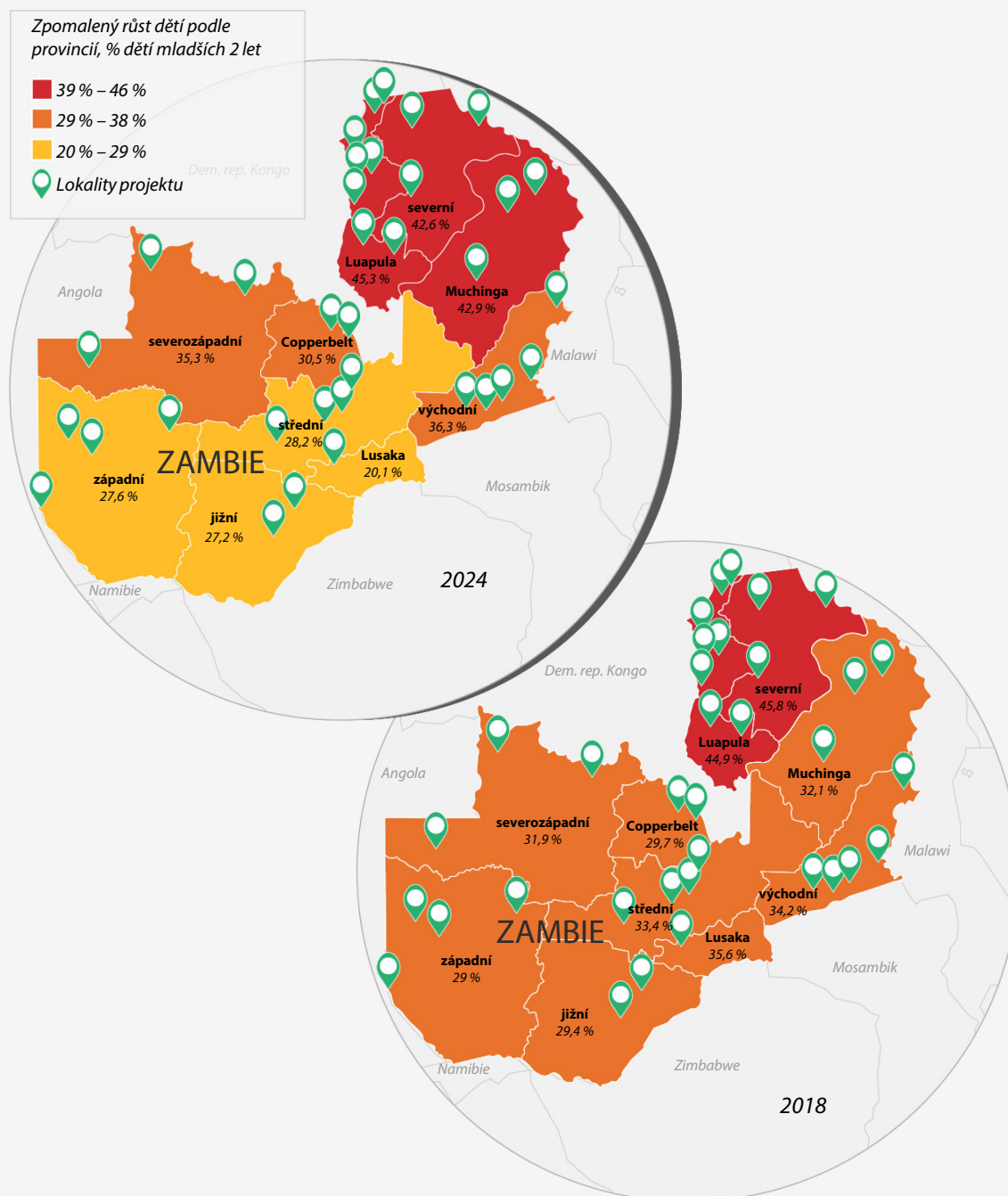
Zdroj: EÚD.

Projekt 2 – Zambie

Projekt se zaměřil na boj proti malnutrici tím, že spojil vládu, občanskou společnost a dárce s cílem zlepšit efekty v oblasti výživy. Zaměřil se na prosazování politiky, budování kapacit a mobilizaci zdrojů. Projekt je v souladu s vládním programem *First 1 000 Days* a doplňuje vnitrostátní program zaměřený na malnutrici.

Projekt měl pozitivní dopad na snížení úrovně zpomaleného růstu v různých okresech (viz [obrázek 6](#)). Dlouhodobý dopad projektu však pravděpodobně nebude udržitelný, protože projekt neřešil základní příčiny malnutrice.

Obrázek 6 | Dopad projektu na zpomalený růst v Zambii



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise a demografických a zdravotních průzkumů Zambie z let 2018 a 2024.
Zdroj mapy: Olli.

Udržitelnost

- 76** Aktivitty projektů v některých případech přispěly k udržitelným řešením, ale většina projektů byla pravděpodobně neudržitelná z důvodu nedostatku budoucího financování. Zjistili jsme, že kromě tří chyběla u všech projektů v našem vzorku výstupní strategie a že i v případech, kdy taková strategie existovala, nebyla vždy účinně prováděna v praxi.

- 77** Zjistili jsme také, že většina projektů se zaměřovala především na rozvoj hodnotového řetězce. Přestože je to v souladu s prioritami iniciativy Global Gateway, není v důsledku toho věnována dostatečná pozornost zdraví a diverzifikaci výživy. Malnutrice je stále vysoká jak ve venkovských, tak v městských oblastech, přičemž místní obyvatelé mají jen malé povědomí o kvalitě a diverzifikaci potravin. Projekty se zaměřovaly převážně na zvýšení množství potravin, přičemž důraz byl kladen spíše na základní potraviny než na vyváženou a pestrou stravu.
- 78** Kromě toho se projekty soustavně zaměřovaly na malý počet osob v poměru k celkovému obyvatelstvu v nouzi. Opakování těchto iniciativ je nezbytné, ale brání mu nedostatek finančních prostředků ze strany vlády i dárců.
- 79** U většiny projektů příjemci stále používali poskytnuté vybavení. U čtyř projektů jsme však zaznamenali výjimky (viz [rámeček 4](#)). Smlouvy o grantech EU stanoví, že po skončení projektu musí být vybavení, jako jsou motocykly, automobily a notebooky, předáno místním partnerům, například ministerstvům. Tato smluvní doložka představuje riziko, že tito partneři budou očekávat, že v rámci budoucích projektů obdrží nové vybavení, což sníží jejich motivaci řádně udržovat obdržená vozidla a vybavení a již tak omezené zdroje, které na tuto údržbu věnují. Kromě toho nebylo dále sledováno, jak je tento majetek využíván nebo udržován po skončení projektů, ani zda je stále využíván k zamýšleným účelům těchto projektů.

Rámeček 4

Neúčinné využívání vybavení z projektů

- Projekt 4 v Keni: navštívili jsme počítačovou učebnu zemědělského školicího střediska ve Waruhiu a zkontrolovali část vybavení poskytnutého v rámci projektu, včetně 13 počítačů. Mnoho počítačů nemělo připojení k internetu a nefungovalo.
- Projekt 1 v Zambii: pro lokality projektu byly pořízeny nádrže na vodu, zavlažovací potrubí a solární čerpadla. Přestože místní komunita tuto infrastrukturu využívala, neměla bohužel peníze na její údržbu.

- Projekt 1 v Etiopii: zjistili jsme, že motocykl zakoupený v rámci projektu nebyl od začátku projektu použit (přestože příjemci žádali o další motocykly) a zakoupený nákladní automobil měl natolik opotřebované pneumatiky, že se s ním již nedalo bezpečně jezdit ([obrázek 3](#)).
- Projekt 5 v Etiopii: některé pořízené předměty nebyly použity, přestože projekt měl brzy skončit. Jednalo se o dva televizory s plochou obrazovkou, stolní počítač a malý generátor ([obrázek 4](#)). V rámci stejného projektu získala škola nádrž na vodu, přestože už jednu má. Místní obyvatelé navíc neměli peníze na to, aby nádrž naplnili vodou.

Obrázek 3 | Nepoužívané/nepoužitelné vybavení



Zdroj: EÚD.

Obrázek 4 | Nepoužívané vybavení



Zdroj: EÚD.

80 Mezi hlavní faktory, které přispívají k nedostatečné udržitelnosti, patří:

- nedostatečné propojení struktur podporovaných EU se stávajícími vládními strukturami,
- nedostatečné vládní kapacity a financování v oblasti výživy a potravinového zabezpečení,
- vysoká závislost na financování od dárců,
- skutečnost, že některé projekty byly navrženy a provedeny bez zohlednění místní kapacity a nákladů na údržbu,
- nedostatečné propojení mezi drobnými zemědělci a soukromým nebo finančním sektorem.

81 Různé projekty se zaměřovaly na zvýšení kvality i kvantity sklizně zemědělců, ale často postrádaly jakoukoli vazbu na vývozní trhy nebo na financování. Pro zemědělce je velmi obtížné zajistit si úvěr (i za výhodnějších podmínek, jako např. v rámci projektu 8 v Keni a projektu 4 v Zambii) a provádět další investice, aby udrželi zvýšenou úrodu.

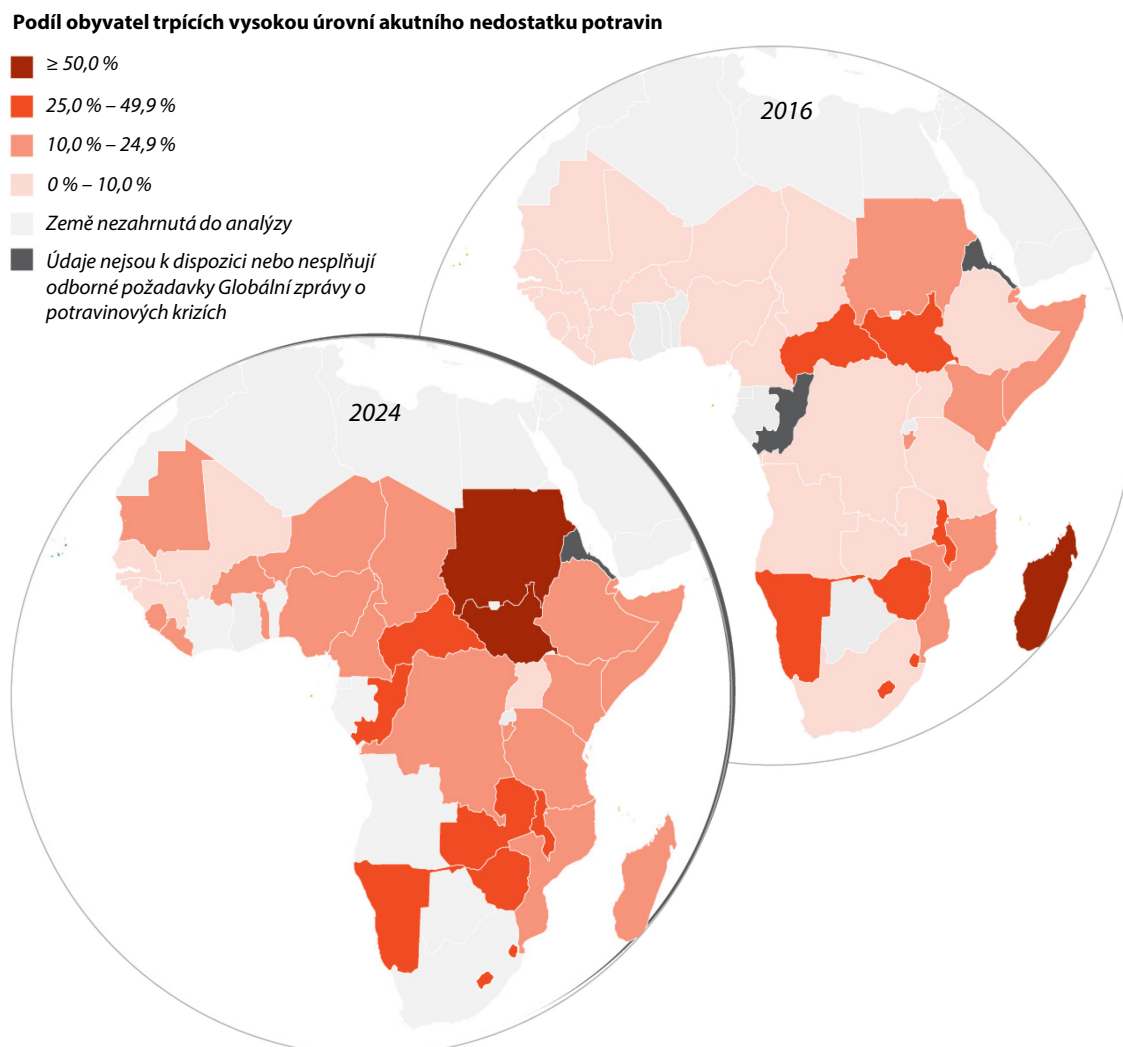
82 Jako udržitelné se ukázaly projekty, na nichž se příjemci finančně podíleli a převzali provozní i finanční rizika. Naproti tomu projekty, které se zaměřují na dodávky osiva zemědělcům, potravin do škol nebo výživových doplňků pro podvyživené děti do nemocnic, nejsou ze své podstaty dlouhodobě udržitelné bez trvalé podpory dárců nebo vlády, i když má tato podpora okamžitý krátkodobý pozitivní dopad.

83 U projektů v našem vzorku prováděly po jejich dokončení delegace EU jen velmi omezená navazující opatření, aby posoudily situaci konečných příjemců, například zlepšení úrovně malnutrice či nedostatku potravin nebo zvýšení úrody (a tedy i příjmů).

Nedostatek potravin a malnutrice v subsaharské Africe

84 Ve většině zemí subsaharské Afriky se situace v průběhu času výrazně nezlepšila a přetrvávají výzvy při řešení nedostatku potravin, malnutrice a dalších základních problémů (viz [obrázek 7](#) a [obrázek 8](#)). Zatímco v poměru k celkové populaci subsaharské Afriky se výskyt zpomaleného růstu snížil, v absolutních číslech se počet dětí se zpomaleným růstem v regionu zvyšuje (viz [obrázek 9](#)). Navzdory různým snahám a zásahům se tento region stále potýká s významnými překážkami, včetně změny klimatu, konfliktů a hospodářské nestability, které brání pokroku. Při současném tempu pokroku budou do roku 2030 miliony lidí stále podvyživené, miliony dětí budou stále postiženy malnutricí v různých formách a cíl „konec hladu“ (cíle udržitelného rozvoje č. 2) zůstane nedosažitelný.

Obrázek 7 | Nedostatek potravin v subsaharské Africe



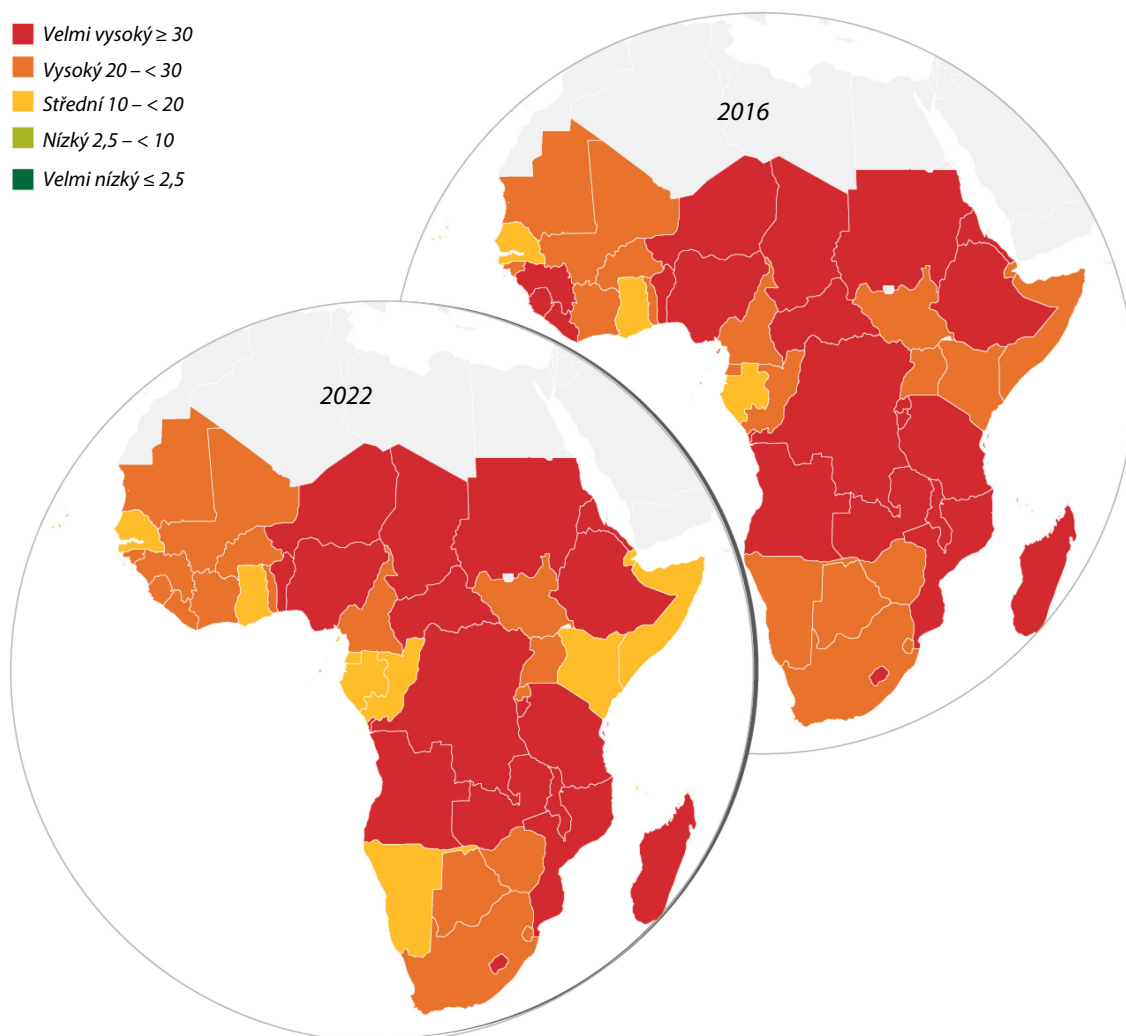
Zdroj: EÚD na základě [Globální zprávy o potravinových krizích](#).

Zdroj mapy: Eurostat.

Obrázek 8 | Malnutrice v subsaharské Africe

Výskyt zpomaleného růstu u dětí mladších 5 let (%)

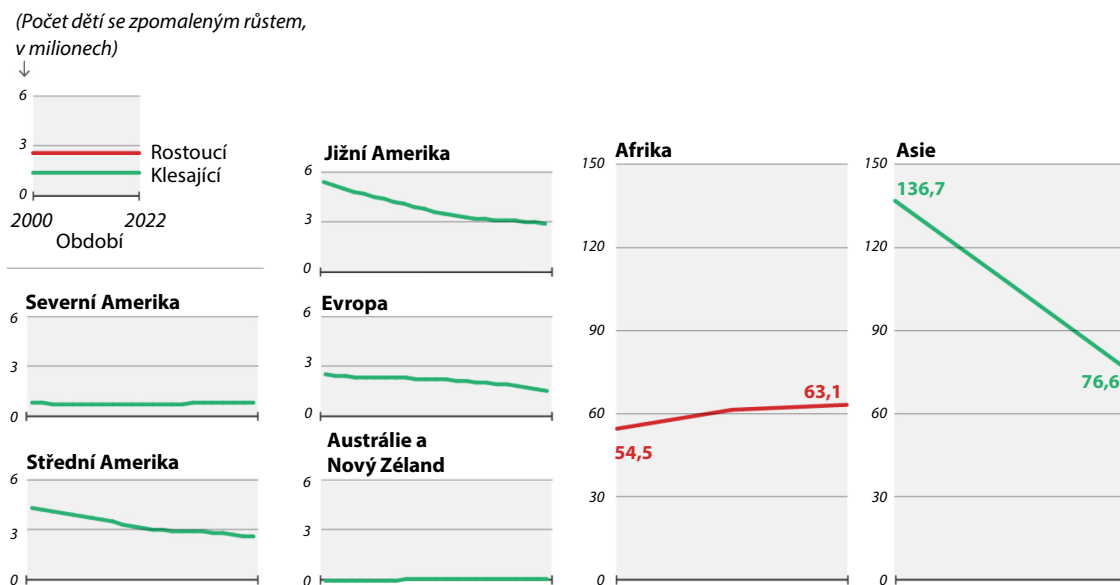
- Velmi vysoký ≥ 30
- Vysoký $20 - < 30$
- Střední $10 - < 20$
- Nízký $2,5 - < 10$
- Velmi nízký $\leq 2,5$



Zdroj: EÚD na základě údajů Světové zdravotnické organizace.

Zdroj mapy: Eurostat.

Obrázek 9 | Analýza trendů dětí se zpomaleným růstem v subsaharské Africe



Zdroj: EÚD na základě údajů [Světové zdravotnické organizace](#).

- 85** V zemích, které jsme navštívili, je úroveň malnutrice dětí i přes zlepšení v posledních letech stále velmi vysoká. Navíc se zvyšuje výskyt vážného nedostatku potravin, a to navzdory financování ze strany EU a dalších dárců.

Tuto zprávu přijal v Lucemburku na svém zasedání dne 23. září 2025 senát III, jemuž předsedá členka Účetního dvora Bettina Jakobsenová.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – O auditu

Boj proti hladu: souvislosti a složky

- 01** Konflikty, ekonomické otřesy a extrémní povětrnostní jevy jsou i nadále hlavními faktory způsobujícími značný nedostatek potravin na celém světě. V roce 2024 **čelilo 295 milionů lidí v 53 zemích vysoké úrovni akutního nedostatku potravin, přičemž naléhavou pomoc potřebovalo o 13,7 milionu více lidí než v roce 2023**. Nadále se také zhoršovala akutní malnutrice žen a dětí – trpělo jí více než **37,7 milionu dětí mladších 5 let**.
- 02** Hlavní faktory způsobující nedostatek potravin jsou vzájemně propojené a vzájemně se posilují. Velkými otřesy, které zasáhly celou řadu zemí, byly koronavirová pandemie a ruská útočná válka proti Ukrajině. Příčinou obrovských humanitárních krizí jsou také konflikty v Palestině a Súdánu. Pro země se strukturální zranitelností je obtížné na otřesy reagovat a zotavit se z nich, zejména pokud se otřesy často opakují, a další tlak je způsoben vysokým počtem vysídlených osob.
- 03** Boj proti hladu zahrnuje řadu činností souvisejících s potravinovou pomocí, výživou, potravinovým zabezpečením a potravinovými systémy (viz **obrázek 1**). Jsou vzájemně propojené, zaměřují se na osoby, které čelí nedostatku potravin nebo jsou jím ohroženy, a vyžadují pochopení dlouhodobých potřeb.

04 V EU jsou finanční prostředky na boj proti hladu poskytovány prostřednictvím humanitární pomoci, za kterou odpovídá Generální ředitelství Evropské komise pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci (GŘ ECHO), a prostřednictvím rozvojové spolupráce, za kterou nese odpovědnost Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství (GŘ INTPA). Zatímco GŘ ECHO poskytuje humanitární pomoc a GŘ INTPA se zaměřuje na vytváření udržitelných změn prostřednictvím řešení základních příčin humanitárních krizí, oba typy financování mohou být poskytovány ve stejné zeměpisné oblasti současně. Řešení základních příčin krizí a současné uspokojování humanitárních potřeb vyžaduje opatření, která zajistí doplňkovost. Přístup založený na vazbách mezi humanitární a rozvojovou oblastí hledá synergie a soulad mezi oběma formami pomoci, aby bylo možné lépe reagovat na krize a budovat odolnost.

Globální a unijní politický rámec

- 05** Boj proti hladu je součástí různých politik a rámců jak na úrovni EU, tak na celosvětové úrovni. Grafický přehled je uveden na [obrázku 1 přílohy I](#).

Obrázek 1 | Politický rámec pro boj proti hladu

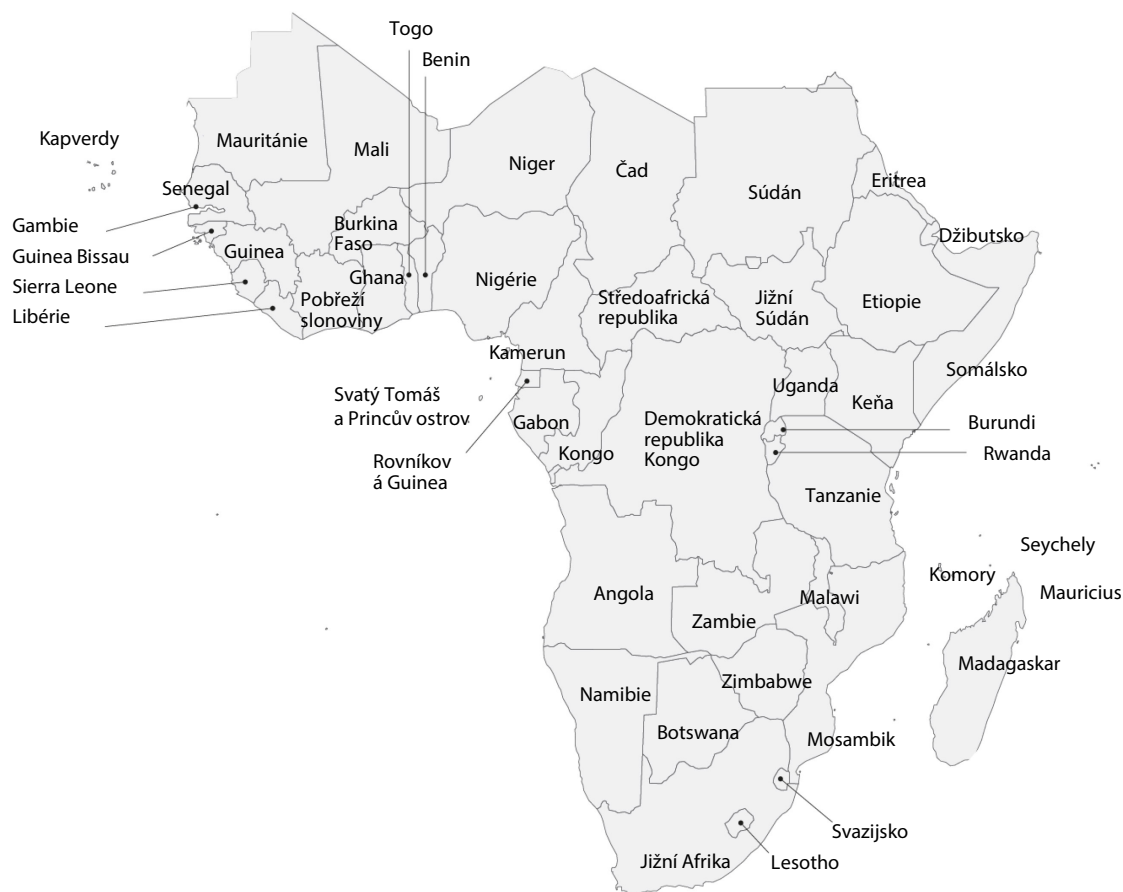


Zdroj: EÚD.

Přidělování finančních prostředků

- 06** Komise podává Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) zprávy o ročním financování jednotlivých cílů udržitelného rozvoje OSN. Ze 3,5 miliardy EUR ve smlouvách, které GŘ INTPA a GŘ ECHO podle svých zpráv uzavřely za účelem řešení [cíle udržitelného rozvoje č. 2](#) v letech 2021–2024, spravovalo 56 % GŘ INTPA a 44 % GŘ ECHO. Finančními nástroji, které využívá GŘ INTPA, jsou [Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa](#) (NDICI – Globální Evropa) v rámci stávajícího víceletého finančního rámce, nástroj rozvojové spolupráce v rámci víceletého finančního rámce na období 2014–2020 a také 10. a 11. Evropský rozvojový fond (ERF). Nástrojem, který využívá GŘ ECHO, je program humanitární pomoci. Z celkového objemu finančních prostředků vykázaných pro cíl udržitelného rozvoje č. 2 „konec hladu“ bylo 58 % (1,9 miliardy EUR) přiděleno subsaharské Africe (viz [obrázek 2](#)). V tomto regionu spravovalo v letech 2021–2024 GŘ INTPA 63 % finančních prostředků a GŘ ECHO 37 %. Hlavními prováděcími partnery v subsaharské Africe jsou organizace OSN a rozvojové agentury členských států, které společně poskytují více než 40 % finančních prostředků. Zbytek provádějí soukromé společnosti, nevládní organizace, vnitrostátní vlády partnerských zemí nebo finanční instituce.

Obrázek 2 | Subsaharská Afrika



Zdroj: EÚD.

Zdroj mapy: Eurostat.

Rozsah a koncepce auditu

07 Zkoumali jsme, zda Komise účinně zaměřuje a provádí svá rozvojová opatření pro boj proti hladu v subsaharské Africe. Konkrétně jsme posuzovali, zda:

- se rozvojová opatření Komise pro boj proti hladu zaměřila na nejvýznamnější potřeby a priority a
- Komise provedla tato opatření účinně.

- 08** Audit se týkal těch projektů z období let 2014–2020, které končily mezi lety 2021 a 2024. To nám umožnilo vyhodnotit jejich plné provedení a dosažené výsledky. Kromě toho jsme se zabývali projekty, které již byly zahájeny v období 2021–2027, a posuzovali jsme jejich koncepci i dosavadní realizaci. Náš audit proto zahrnoval projekty financované z nástroje NDICI – Globální Evropa, ERF a nástroje rozvojové spolupráce.
- 09** Pokud jde o zeměpisnou působnost, audit se týkal subsaharské Afriky, kde je hlad stále velmi rozšířený a kde EU poskytla na boj proti hladu značné množství finančních prostředků (23,2 miliardy EUR ve smlouvách uzavřených mezi lety 2014 a 2024 na činnosti související s udržitelnými vodními a zemědělsko-potravinářskými systémy a humanitární pomocí). V posledním desetiletí bylo navíc dosaženo významného pokroku při snižování malnutrice a nedostatku potravin na většině kontinentů. Subsaharská Afrika však zůstává významnou výjimkou. Navzdory úsilí o řešení hladu a malnutrice se tento region stále potýká s přetrvávajícími problémy.
- 10** Audit se zaměřil na opatření rozvojové spolupráce zabývající se potravinovým zabezpečením, udržitelnými vodními a zemědělsko-potravinářskými systémy a výživou. Jedná se o dlouhodobá opatření, která řídí GŘ INTPA. Ačkoli potravinová pomoc při mimořádných událostech poskytovaná GŘ ECHO nespádala přímo do rozsahu našeho auditu, zkoumali jsme, jakým způsobem bylo zajištěno fungování vazeb mezi humanitární a rozvojovou oblastí a jaká byla koordinace mezi GŘ INTPA a GŘ ECHO.
- 11** Audit byl proveden prostřednictvím kontrolních návštěv na místě v Etiopii, Keni a Zambii, přezkumů dokumentace v Čadu, Nigeru a Jižním Súdánu, rozhovorů s příslušnými zúčastněnými stranami a analýzy dokumentů ve všech zemích subsaharské Afriky.

12 Země, které byly kontrolovány na místě a prostřednictvím přezkumu dokumentace, byly vybrány na základě několika kritérií, jako je významnost, rozsah projektů a úroveň malnutrice. Ve třech navštívených zemích jsme z celkového počtu 91 analyzovali vzorek 22 projektů, které představovaly 51 % celkové finanční hodnoty. U zemí posuzovaných prostřednictvím přezkumu dokumentace jsme z celkového počtu 103 analyzovali vzorek 16 projektů. U těchto zemí se náš přezkum zaměřil na provádění vazeb mezi humanitární a rozvojovou oblastí. Výběr projektů pro návštěvy na místě byl založen na významnosti (materialitě), stavu projektu (abychom získali kombinaci probíhajících a dokončených projektů), uplatněném způsobu řízení (abychom získali kombinaci projektů v přímém nebo nepřímém řízení), nástroji, z něhož byl financován (abychom získali kombinaci projektů financovaných z nástroje rozvojové spolupráce, ERF nebo NDICI – Globální Evropa), typu poskytnuté podpory (abychom získali kombinaci projektů v oblasti potravinového zabezpečení, výživy a potravinových systémů, jakož i kombinaci ujednání o financování, jako je rozpočtová podpora, a intervencí na základě projektů) a období víceletého finančního rámce, v němž byl proveden (abychom získali kombinaci projektů financovaných v letech 2014–2020 a 2021–2024).

Příloha II – Projekty vybrané do vzorku

Země	Číslo projektu	Typ prováděcího partnera	Popis projektu	Datum zahájení	Datum ukončení	Přiděleno (EUR)	Vyplaceno (EUR)
Etiopie	1	Národní vládní agentura	Opatření EU v oblasti kávy pro Etiopii (EU-Cafe)	8. 11. 2018	31. 12. 2025	10 486 000	3 821 897
	2	Mezinárodní organizace	Podpora účinného programování v oblasti potravinového zabezpečení, výživy a odolnosti v Etiopii	1. 12. 2021	30. 9. 2025	3 300 000	2 040 769
	3	Národní vládní agentura	Složka 3 projektu PROSEAD: Rozvoj hodnotového řetězce pro udržitelný růst integrovaných zemědělsko-průmyslových parků (IAIPS) (podpora zemědělského hodnotového řetězce)	3. 12. 2019	2. 8. 2025	10 000 000	8 435 836
	4	Mezinárodní organizace	Obnovení základních vzdělávacích služeb pro děti postižené konfliktem v Etiopii – školní stravování	21. 11. 2022	20. 11. 2025	6 200 000	4 173 425
	5	Národní vládní agentura	Řešení sociálních determinantů zdraví pro rovnost žen a mužů v regionálním státě Afar, Etiopie	18. 11. 2021	17. 5. 2025	4 812 500	4 331 250
	6	Rozvojová agentura členského státu	FARM-ETHIOPIA: Opatření pro potravinové zabezpečení a obnovu zemědělství v regionech Etiopie postižených konflikty a suchem	10. 2. 2023	9. 11. 2026	14 000 000	12 596 485
Keňa	1	Národní vládní agentura	Keňská iniciativa pro dlouhodobé začlenění organizátorů trhu do hodnotových řetězců	1. 1. 2018	1. 7. 2024	21 992 033	19 792 830
	2	Mezinárodní organizace	Program digitální správy půdy	1. 4. 2022	29. 3. 2027	20 000 000	14 633 064
	3	Mezinárodní organizace	Flexibilní mechanismus pro migraci a nucené vysídlení v subsaharské Africe, budování uprchlických osad v Keni	1. 1. 2024	1. 1. 2027	14 000 000	7 467 646
	4	Rozvojová agentura členského státu	Podpora produktivního a přizpůsobeného drobného zemědělství začleněného do trhu	1. 1. 2018	31. 12. 2023	7 000 000	7 000 000
	5	Národní vládní agentura	Projekt klimaticky inteligentní zemědělské produktivity	4. 1. 2019	30. 11. 2024	5 000 000	4 500 000
	6	Národní vládní agentura	Opatření v oblasti klimatu v suchých oblastech pro odolnost komunit vůči suchu	1. 1. 2023	31. 12. 2026	13 000 000	4 201 737
	7	Národní vládní agentura	Posílení keňského národního programu obohacování potravin s cílem zlepšit zdraví a výživu chudých a zranitelných skupin obyvatelstva	1. 1. 2017	31. 12. 2023	3 200 000	2 751 429
	8	Mezinárodní finanční organizace	Grant pro facilitu Keni pro hodnotový řetězec zemědělské produkce financovanou z Evropského rozvojového fondu v rámci investiční facility pro Afriku	6. 11. 2019	31. 12. 2025	10 000 000	9 921 271
Zambie	1a	Rozvojová agentura členského státu	Posílené hospodaření s vodou v zemědělství, které je udržitelné a zohledňuje genderové aspekty, a zavlažovací systémy pro drobné zemědělce ve vybraných okresech dílčího povodí Dolní Kafue	1. 2. 2019	30. 9. 2023	13 500 000	13 500 000
	1b	Rozvojová agentura členského státu	Integrované řízení povodí a ochrana krajiny v Zambii	1. 11. 2023	30. 4. 2028	8 000 000	1 200 000
	2	Mezinárodní organizace	Zlepšení stavu výživy, fáze II (SUN, fáze II)	1. 10. 2020	30. 4. 2025	18 028 750	17 917 247
	3	Mezinárodní nevládní organizace	Ekonomická, výživová a technická podpora pro zvýšení ekonomických výnosů a zisku v udržitelném zemědělském podnikání v Zambii (ENTERPRISE)	1. 3. 2020	31. 8. 2025	25 998 382	19 598 951
	4	Mezinárodní finanční organizace	Účast drobných zemědělců v hodnotových řetězcích – kombinování zdrojů – technická pomoc a podpora finančního nástroje pro facilitu Zambie pro hodnotový řetězec zemědělské produkce	20. 6. 2020	19. 6. 2030	14 999 370	1 508 995
	5a	Mezinárodní organizace	Udržitelná intenzifikace systémů drobného zemědělství v Zambii	1. 8. 2019	31. 1. 2025	12 000 000	12 000 000
	5b	Mezinárodní organizace	Udržitelná intenzifikace systémů drobného zemědělství v Zambii – Dodatek 1	13. 11. 2025	31. 1. 2029	20 000 000	0
	6	Rozvojová agentura členského státu	Udržitelná krajina prostřednictvím integrovaného řízení	1. 10. 2023	30. 9. 2027	6 000 000	1 175 151

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Příloha III – Posouzení projektů

■ Dobré	■ Neuspokojivé
■ Uspokojivé	■ Závěr zatím nelze učinit
■ Určité nedostatky	

Země		Typ prováděcího partnera	Včasnost opatření		Monitorování		Udržitelnost
Číslo projektu		Členský stát Nevládní organizace	Posouzení potřeb		Nákladová efektivnost		Výsledky
Etiopie							
1	Národní vládní agentura						
2	Mezinárodní organizace						
3	Národní vládní agentura						
4	Mezinárodní organizace						
5	Národní vládní agentura						
6	Rozvojová agentura členského státu						
Keňa							
1	Národní vládní agentura						
2	Mezinárodní organizace						
3	Mezinárodní organizace						
4	Rozvojová agentura členského státu						
5	Národní vládní agentura						
6	Národní vládní agentura						
7	Národní vládní agentura						
8	Mezinárodní finanční organizace						
Zambie							
1	Rozvojová agentura členského státu						
2	Mezinárodní organizace						
3	Mezinárodní nevládní organizace						
4	Mezinárodní finanční instituce						
5	Mezinárodní organizace						
6	Rozvojová agentura členského státu						

Zdroj: EÚD.

Použité zkratky

ERF	Evropský rozvojový fond
GŘ ECHO	Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci
GŘ INTPA	Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství
MIP	Víceleté orientační programy
NDICI – Globální Evropa	Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Glosář

Cíle udržitelného rozvoje	17 cílů stanovených v Agendě OSN pro udržitelný rozvoj 2030, které mají stimulovat všechny země k provádění opatření v oblastech, jež mají pro lidstvo a planetu zásadní význam. Jsou označovány také jako oficiální rozvojové cíle .
Dopady	Širší dlouhodobé důsledky dokončeného projektu nebo programu, jako jsou sociálně-ekonomické přínosy pro obyvatelstvo jako celek.
Efekt	Okamžitá nebo dlouhodobá změna, kterou projekt přinesl a která obvykle souvisí s jeho cíli, kterými jsou například přínosy získané díky lepším zemědělským postupům.
Global Gateway	Strategie EU zaměřená na vytváření celosvětových vazeb prostřednictvím investic do digitální, energetické a dopravní infrastruktury a posilování systémů v oblasti zdravotnictví, vzdělávání a výzkumu.
Humanitární pomoc	Pomoc poskytovaná za účelem záchrany životů, zmírnění utrpení a zachování lidské důstojnosti během mimořádných situací a po nich, která zahrnuje například potraviny, přístřeší, vodu, zdravotní péči a služby ochrany.
Logický rámec	Podrobný plánovací nástroj zahrnující provádění, řízení, monitorování a hodnocení projektu. V angličtině zvaný také logframe .
Nepřímé řízení	Způsob plnění rozpočtu EU, při němž Komise svěřuje provádění úkolů jiným subjektům (například nevládním nebo mezinárodním organizacím).
Omezený růst	Forma akutní malnutrice charakterizovaná nízkou hmotností v poměru k výšce v důsledku rychlého úbytku hmotnosti nebo nepřibývání na váze, často v důsledku nedostatečné stravy nebo nemoci.
Potravinová pomoc	Pomoc poskytovaná před humanitární krizí, během ní nebo po ní, která zahrnuje buď dodávky potravin, nebo peníze na nákup potravin.
Potravinové zabezpečení	Stav, kdy má každý stálý přístup k dostatečnému množství bezpečných a výživných potravin.
Přímé řízení	Řízení fondu či programu EU prováděné pouze Komisí, které se liší od sdíleného řízení či nepřímého řízení.
Rozvojová spolupráce	Politika práce v partnerství s rozvojovými zeměmi s cílem podpořit udržitelný rozvoj, snížit chudobu a posílit instituce prostřednictvím finanční pomoci, technické pomoci a politické podpory.
Výstup	To, co bylo pomocí projektu vyprodukováno nebo čeho bylo dosaženo, jako realizace školení nebo výstavba silnice.
Výživa	Příjem, vstřebávání a využití živin z potravin.
Zpomalený růst	Narušený růst a vývoj u dětí v důsledku chronické malnutrice, která vede k nízkému vzrůstu v poměru k věku a dlouhodobým zdravotním a kognitivním dopadům.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2025-20>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2025-20>

Auditní tým

EÚD ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co největší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za oblast vnější činnosti, bezpečnosti a práva a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová. Audit vedla členka EÚD Bettina Jakobsenová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Katja Mattfolková a tajemník kabinetu Paolo Rexha, vyšší manažer Pietro Puricella, vedoucí úkolu Kim Hubléová a auditoři Aino Rantanenová, Aurélia Petlizaová a Edwin van Veen. Jazykovou podporu poskytoval Michael Pyper. Grafickou podporu zajišťovala Alexandra Damir-Bînzaruová.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Pietro Puricella



Edwin van Veen



Michael Pyper

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2025

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud určitý obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Titulní strana – ©Riccardo Niels Mayer – stock.adobe.com.

Obrázek 1 – ikony byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Obrázek 2 a 3 – zdroj mapy: [lesniewski](#) – stock.adobe.com.

Obrázek 6 – zdroj mapy: [Olli](#) – stock.adobe.com.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, například patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-5760-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/1528946	QJ-01-25-052-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5761-3	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/5341741	QJ-01-25-052-CS-N

JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, [zvláštní zpráva 20/2025](#): „Podpora ze strany Komise v boji proti hladu v subsaharské Africe – chvályhodná, ale nedostatečně zaměřená na udržitelnost a dopad“, Úřad pro publikace Evropské unie, 2025

Posuzovali jsme úsilí Komise o rozvoj v boji proti nedostatku potravin a podvýživě v subsaharské Africe. Z celkového pohledu Komise vyvíjí cenné úsilí, ale její opatření ne vždy cílila na osoby, které je nejvíce potřebují, a nezaměřovala se dostatečně na dopad a udržitelnost. Překážkou celkového dopadu intervencí byla absence jasných kritérií pro stanovení prioritních regionů nebo cílových skupin a dále skutečnost, že potřeby byly větší než dostupné finanční prostředky. Přestože koordinace byla uspokojivá, očekávanou udržitelnost a dopad projektů negativně ovlivnily nedostatky v koncepci a monitorování projektů a problémy při řešení hlavních příčin nedostatku potravin. Opatření EU byla sice sladěna s politikami partnerských zemí a opatření Komise přispěla k pokroku, v oblasti snižování malnutrice a nedostatku potravin však přetrvávají značné problémy. Předkládáme zde doporučení pro budoucí opatření.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Sociální síť: @EUauditors