

Osobitná správa

Posilnenie kapacity vnútorných bezpečnostných síl v Nigeri a Mali: dosiahol sa len obmedzený a pomalý pokrok

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

AUDÍTORSKÝ TÍM

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora III Vonkajšie opatrenia, bezpečnosť a spravodlivosť, ktorej predsedá člen EDA Karel Pinxten. Audit viedla členka EDA Bettina Jakobsen, podporu jej poskytla vedúca kabinetu Katja Mattfolk a ataše kabinetu Kim Storup, hlavná manažérka Beatrix Lesiewicz, vedúci úlohy Kim Hublé a audítorka Torielle Perreur-Lloyd.



Zľava doprava: Torielle Perreur-Lloyd, Kim Hublé, Bettina Jakobsen, Katja Mattfolk.

OBSAH

	Body
Glosár a skratky	
Zhrnutie	I - IX
Úvod	1 - 16
Rozsah auditu a audítorský prístup	17 - 21
Pripomienky	22 - 62
Reakcia EÚ na potreby budovania kapacít bezpečnostných síl bola poznačená prevádzkovou neefektívnosťou	22 - 35
ESVČ využila skúsenosti získané z misie EUCAP Sahel Niger pri zriaďovaní misie EUCAP Sahel Mali	23 - 24
Nedostatočná odborná príprava pred nasadením a nedostatočná podpora ústredia ESVČ viedli k oneskoreniam	25 - 27
Pravidlá a postupy Komisie neboli prispôsobené podmienkam v Nigeri a Mali	28 - 29
Nedostatočné usmernenia zo strany ústredia ESVČ majú za následok slabé postupy	30
Členské štáty EÚ neposkytli dostatok zamestnancov na obsadenie disponibilných pracovných miest	31 - 33
Obdobie existencie misií bolo neisté, preto bolo ťažké naplánovať stratégiu ukončenia	34 - 35
Misie EUCAP Sahel posilnili kapacitu bezpečnostných síl, no výsledky neboli udržateľné	36 - 62
Misie pracovali v zložitej situácii a posilnili kapacitu bezpečnostných síl, i keď len pomaly	37 - 48
Obidve misie riešili udržateľnosť, no s malým úspechom	49 - 54
ESVČ nestanovila primerané ukazovatele na monitorovanie výsledkov misií	55 - 56
Monitorovanie a hodnotenie činností misií boli nedostatočné a nezameriavali sa na dosah	57 - 60

Zainteresované strany a príjemcovia mali pozitívny názor na činnosti misií a ich koordinačnú úlohu	61 - 62
Závery a odporúčania	63 - 69
Príloha I – Prebiehajúce misie a operácie SBOP	
Príloha II – Výňatky z rozhodnutí Rady (SZBP) 2016/1172 (Niger) a 2017/50 (Mali)	
Príloha III – Prehľad EDA o pokroku misie EUCAP Sahel Niger pri plnení úloh	
Príloha IV – Prehľad EDA o pokroku misie EUCAP Sahel Mali pri plnení úloh	
Odpovede Európskej služby pre vonkajšiu činnosť a Komisie	

GLOSÁR A SKRATKY

CIVCOM	Výbor pre civilné aspekty riešenia krízových situácií (<i>Committee for Civilian Aspects of Crisis Management</i>), poradný orgán zriadený Radou, ktorý poskytuje informácie, formuluje odporúčania a poskytuje poradenstvo k civilným otázkam krízového riadenia.
CMPD	Riaditeľstvo pre krízové riadenie a plánovanie (<i>Crisis Management and Planning Directorate</i>): ide o hlavný útvar ESVČ zodpovedný za politické a strategické plánovanie civilných misií SBOP. Úlohou CMPD je zabezpečiť súdržnosť a účinnosť misií a vytvárať partnerstvá, politiky, koncepcie a kapacity SBOP. Zodpovedá za strategické plánovanie nových misií SBOP a vykonávanie strategických preskúmaní prebiehajúcich misií SBOP.
COG	Operačné strediská žandárstva (<i>Centres Opérationnels de Gendarmerie</i>) (v Nigeri): stále orgány, ktoré boli zriadené, aby monitorovali vývoj v regióne, poskytovali zdroje hliadkam, informovali relevantné orgány a reagovali na krízové situácie.
CONOPS	Koncepcia operácií. Ide o plánovací dokument, ktorý definuje mandát misie a v ktorom sa politický zámer prenáša do podoby pokynov a usmernení, pričom sa uvádza, aký typ opatrenia je potrebný na splnenie misie.
COR	Regionálne operačné strediská (<i>Centres Opérationnels Régionaux</i>) (v Nigeri): dočasné orgány, ktorých zámerom je spojiť členov guvernóratov a nigerských obranných a bezpečnostných síl s orgánmi zodpovednými za civilnú ochranu, hasičské činnosti, ochranu životného prostredia a clá s cieľom riešiť krízu vzniknutú v dôsledku teroristických útokov, organizovanej trestnej činnosti a prírodných katastrof.
CPCC	Útvar pre plánovanie a vedenie civilných operácií (<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>): odbor ESVČ, ktorý plánuje, riadi, koordinuje, poskytuje poradenstvo, vykonáva dohľad a prieskum civilných misií SBOP. CPCC koncipuje kľúčové koncepčné a plánovacie dokumenty pre misie, t. j. CONOPS a operačný plán.
Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 1268/2012 z 29. októbra 2012 o pravidlách uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (ďalej len „vykonávacie pravidlá“) v znení zmien.	
EDA	Európsky dvor audítorov
ESVČ	Európska služba pre vonkajšiu činnosť, ktorá je diplomatickou službou Európskej únie. Pomáha vysokej predstaviteľke EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku vykonávať spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku Únie.
EÚ	Európska únia

EUCAP	Misia Európskej únie na budovanie kapacít
EUTM	Výcviková misia v Európskej únii: medzinárodná vojenská výcviková misia s ústredím v Mali v meste Bamako, ktorá vykonáva výcvik vojenských zložiek Mali a poskytuje im poradenstvo.
FPI	Útvar pre nástroje zahraničnej politiky. Hlavnou úlohou FPI je vykonávať niekoľko politických opatrení zahraničnej politiky EÚ. FPI riadi operácie a ich financovanie. FPI je útvar Európskej komisie, ktorý funguje súbežne s ESVČ.
GIZ	Nemecká agentúra pre medzinárodnú spoluprácu (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH</i>)
ISF	Vnútorné bezpečnostné sily: polícia, žandárstvo a národná garda.
Koncepcia krízového riadenia	Koncepcia krízového riadenia: zmyslom koncepcie krízového riadenia je analyzovať a navrhnuť možnosti SBOP, opísať zámery a ciele a vymedziť možné ciele a rozsah misie EÚ v rámci SBOP.
Minusma	Viacrozmerná integrovaná stabilizačná misia OSN (<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission</i>) v Mali, ktorá sa zameriava na úlohy, ako je zabezpečovanie bezpečnosti, stabilizácie a ochrany civilistov. Podporuje národný politický dialóg a uzmierenie a pomáha opätovne zaviesť autoritu štátu, prebudovať bezpečnostný sektor, podporuje a chráni ľudské práva v krajine.
MMA	Mentorovanie, monitorovanie a poradenstvo. Mentorovanie: štruktúrovaný prenos poznatkov medzi inštruktorom a školeným subjektom v súlade s plánom. Monitorovanie: pozorovanie, posudzovanie a poskytovanie informácií o výkonnosti školeného subjektu s ohľadom na organizáciu kurzov odbornej prípravy pre vnútorné bezpečnostné sily. Poradenstvo: podpora zameraná na samostatné využívanie školených subjektov pri poskytovaní kurzov odbornej prípravy.
OPLAN	Operačný plán. Sú v ňom definované ciele a úlohy misie.
PBV	Politický a bezpečnostný výbor. Výbor monitoruje medzinárodnú situáciu, odporúča Rade strategické prístupy a varianty politických opatrení, poskytuje pokyny výboru CIVCOM a zabezpečuje politickú kontrolu a strategické riadenie operácií krízového riadenia. PBV sa skladá z veľvyslancov členských štátov EÚ v Bruseli a predsedajú mu zástupcovia Európskej služby pre vonkajšiu činnosť.
PVM	Plán vykonávania misie. Uvádza sa v ňom, ktoré činnosti a projekty sa budú vykonávať, aby misia mohla dokončiť svoje úlohy.
SBOP	Spoločná bezpečnostná a obranná politika
SZBP	Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika

VP/PK Vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku
a podpredsedníčka Európskej komisie

ZHRNUTIE

I. Neistota v regióne Sahel v západnej Afrike má negatívny dosah na rozvoj krajín, ako aj na záujmy Európskej únie (EÚ). Spoločná bezpečnostná a obranná politika (SBOP) je nástroj EÚ určený na plnenie výziev vyplývajúcich z ozbrojeného konfliktu, politickej nestability, terorizmu, organizovanej trestnej činnosti a nelegálnej migrácie. EÚ uskutočňuje v rámci SBOP v Nigeri a Mali civilné misie, ktoré poskytujú odbornú prípravu, poradenstvo a vybavenie s cieľom posilniť kapacitu vnútroštátnych síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť.

II. Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) zriadila misie Sahel na budovanie kapacít EÚ (EUCAP) v Nigeri (2012) a Mali (2014) v mene členských štátov EÚ a plánuje a riadi ich činnosti, kým Komisia spravuje ich rozpočty, financované z prostriedkov EÚ (69,46 mil. EUR pre Niger na obdobie 2012 až 2017 a 66,48 mil. EUR pre Mali na obdobie 2014 až 2017). Každá misia má svojho vedúceho misie, ktorý má na starosti operácie v dotknutej krajine. Viac ako polovica zamestnancov je na misie vyslaná a títo zamestnanci sú platení členskými štátmi EÚ. Ostatní zamestnanci sú hradení z rozpočtu misií.

III. Preskúmali sme, ako boli misie EUCAP Sahel zriadené a riadené, ako pôsobili a či sa im podarilo posilniť kapacitu síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť v Nigeri a Mali. Uskutočnili sme rozhovory s ESVČ, Komisiou, dvoma misiami EUCAP Sahel, vnútroštátnymi orgánmi a vnútornými bezpečnostnými silami (ISF) v Nigeri a Mali, ako aj so širokým spektrom zainteresovaných strán.

IV. Dospeli sme k záveru, že misie prispeli k posilneniu kapacity síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť, ale pokrok sa spomalil v dôsledku náročných podmienok, v ktorých pracovali, a prevádzkovej neefektívnosti. Zistili sme, že zamestnanci misie nedostali vhodné praktické pokyny a v prípade EUCAP Sahel v Nigeri neboli pred nasadením zaškolení. ESVČ a Komisia neposkytli dostatočnú podporu a v niektorých prípadoch uplatňovali postupy, ktoré neboli prispôbené pracovným podmienkam priamo na mieste.

V. Obe misie mali vysoký počet voľných pracovných miest. V priemere boli obsadené len tri štvrtiny pracovných miest. Postupy prijímania zamestnancov boli zdĺhavé a často neúspešné. Zamestnanci boli z členských štátov EÚ spravidla vysielaní maximálne na dva roky. Misie

EUCAP Sahel majú dvojročné mandáty a ročné rozpočty. Všetky tieto aspekty znižujú prevádzkovú efektívnosť misií, pretože sa nepodporuje strednodobé ani dlhodobé plánovanie. A zároveň, napriek tomu, že misie nie sú určené na to, aby sa stali stálymi orgánmi v hostiteľských krajinách, v súčasnosti neexistuje jasná cesta k stratégii ukončenia.

VI. Zistili sme, že misie sa vo svojich činnostiach zameriavali na udržateľnosť, ale s malým úspechom. Čiastočne to bolo z dôvodu nedostatočného zapojenia hostiteľských krajín a čiastočne preto, že misie nevyčlenili primerané zdroje na zaistenie udržateľnosti a nadviazanie na praktické uplatnenie a využitie poskytnutej odbornej prípravy a dodaného vybavenia.

VII. Misie mali nedostatočné ukazovatele výkonnosti a počas kontrolovaného obdobia primerane nemonitorovali a nevyhodnocovali plnenie úloh. Posúdenia vplyvu ESVČ neboli spojené s monitorovaním a hodnotením.

VIII. Zistili sme, že misie zohrávali dôležitú úlohu pri posilňovaní kapacity síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť v Nigeri a Mali, ako aj pri podpore ďalších činností EÚ a jej členských štátov. Iní darcovia, členské štáty EÚ, vnútroštátne orgány a príjemcovia podpory misie EUCAP Niger a Mali poskytli celkovo pozitívne hodnotenie činností misií EUCAP Sahel.

IX. ESVČ a Komisii predkladáme nasledujúce odporúčania:

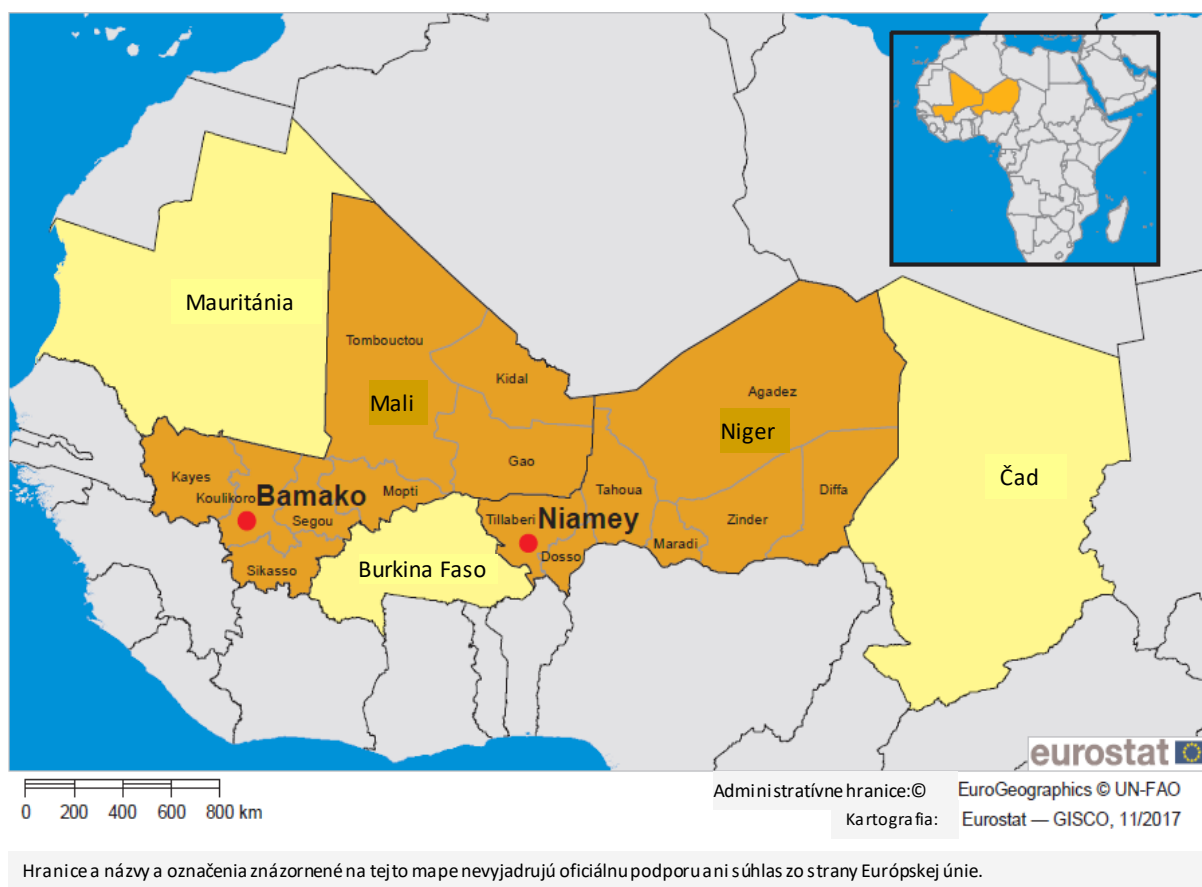
- prijať opatrenia na zlepšenie prevádzkovej efektívnosti misií,
- zvýšiť mieru obsadenosti pracovných miest v misiách,
- stanoviť mandáty a rozpočty na prevádzku a stanoviť stratégiu ukončenia,
- zvýšiť dôraz na udržateľnosť,
- zlepšiť ukazovatele, monitorovanie a hodnotenie.

ÚVOD

Niger a Mali v regióne Sahel

1. Niger a Mali sú krehké štáty v západnej Afrike. Ide o mladé parlamentné demokracie so slabými ekonomikami a rozvíjajúcou sa verejnou správou. V indexe ľudského rozvoja za rok 2016 sú na 187. a 175. mieste zo 188 krajín a žijú v nich ľudia, ktorí patria medzi najchudobnejších na svete. Niger je šiestou a Mali ôsmou najväčšou krajinou v Afrike a nachádzajú sa v južnej časti Sahary. Týmito krajinami prechádza mnoho migrantov na ceste do svojich konečných destinácií.
2. Napriek mierovej dohode podpísanej v júni 2015 a prítomnosti zahraničných mierových síl sú extrémistické skupiny v severnom Mali stále aktívne a národné bezpečnostné sily čelia viacerým výzvam. Počet obetí je i naďalej vysoký a často dochádza k teroristickým útokom. Bezpečnosť Nigeru ohrozuje nestabilita v susednej Líbyi, Nigérii a Mali. Vláda čelí výzvam, ako je boj proti obchodníkom s ľuďmi a iné nelegálne činnosti.
3. EÚ schválila v marci 2011 stratégiu pre bezpečnosť a rozvoj v regióne Sahel, ktorá vychádzala z predpokladu, že rozvoj a bezpečnosť sa vzájomne podporujú a problémy, ktorým čelí región Sahel, vyžadujú regionálne riešenie. V roku 2014 sa Niger, Mali, Mauritánia, Čad a Burkina Faso dohodli vytvoriť regionálnu organizáciu, tzv. skupinu piatich (G5), na posilnenie rozvoja a bezpečnosti v regióne Sahel (pozri mapu). EÚ túto iniciatívu podporuje v oblastiach spoločného záujmu, ako je bezpečnosť, kontrola migrácie, boj proti terorizmu, humanitárna situácia a humanitárny rozvoj.

Mapa – Krajiny G5 regiónu Sahel



Zdroj: Eurostat.

Civilné misie SBOP

4. Spoločná bezpečnostná a obranná politika (SBOP) EÚ určuje obranné štruktúry a kapacity Únie, ako aj štruktúry a kapacity jej krízového riadenia a je hlavnou zložkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP)¹. Výsledkom spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky, ktorá sa riadi článkami 42 až 46 Zmluvy o Európskej únii, bolo vyslanie misií² do cudziny na účely zachovania mieru, prevencie konfliktov a posilnenia medzinárodnej bezpečnosti v súlade so zásadami charty OSN.

¹ Podľa viacročného finančného rámca na obdobie 2014 až 2020 predstavuje suma pridelená na SZBP 2 076 mil. EUR.

² „Misia“ je oficiálny termín používaný ESVČ, ktorým sa označujú nestále nezávislé právne subjekty zriadené v krízových situáciách.

5. EÚ realizovala od roku 2003³ 22 civilných misií SBOP v troch krajinách po celom svete. Vo februári 2018 stále prebiehalo desať misií, ktoré sa zameriavali predovšetkým na budovanie kapacity a posilňovanie právneho štátu v hostiteľských krajinách. Väčšina z nich poskytovala podporu v oblasti reformy bezpečnostného sektora a dobrej správy vecí verejných, napríklad EULEX⁴ v Kosove⁵ a EUPOL⁶ v Afganistane⁷. Ďalšie sa zaoberali aj bojom proti organizovanej trestnej činnosti, bojom proti terorizmu a správou hraníc (EUCAP Sahel Mali) a v poslednom období riadením nelegálnej migrácie (EUCAP Sahel Niger). EÚ v súčasnosti vykonáva aj šesť vojenských operácií, ktoré sú financované priamo členskými štátmi EÚ, nie z rozpočtu EÚ. Prehľad civilných misií SBOP a vojenských operácií pozri v **prílohe I**.

6. Za civilné misie SBOP zodpovedá vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a podpredsedníčka Európskej komisie (VP/PK). Pod jej vedením ESVČ riadi prácu misií a útvár pre nástroje zahraničnej politiky Európskej komisie (FPI) spravuje ich rozpočty. Riaditeľstvo pre krízové riadenie a plánovanie (CMPD) v rámci ESVČ vykonáva politické a strategické plánovanie misií a vyvíja koncepciu krízového riadenia pre nové misie SBOP. Útvár ESVČ zodpovedný za ustanovenie a udržiavanie misií sa nazýva Útvár pre civilné plánovanie a vedenie operácií (CPCC), ktorého riaditeľ je tiež veliteľom civilných operácií.

7. Členské štáty EÚ rozhodujú o zriadení a ukončení misií SBOP prostredníctvom Rady. Stanovujú ciele a mandáty misií, schvaľujú ich pracovné programy a rozhodujú o tom, či a na ako dlho obnovia ich mandáty. Rada spoločne s Európskym parlamentom stanovuje

³ ESVČ začala prvú misiu SBOP v roku 2003 (Policajná misia EÚ v Bosne a Hercegovine).

⁴ Misia EÚ na podporu právneho štátu.

⁵ Európsky dvor audítorov (EDA) uverejnil osobitnú správu o misii EULEX v roku 2012 (osobitná správa č. 18/2012 „Pomoc Európskej únie Kosovu týkajúca sa právneho štátu“ (<http://eca.europa.eu>)).

⁶ Policajná misia EÚ.

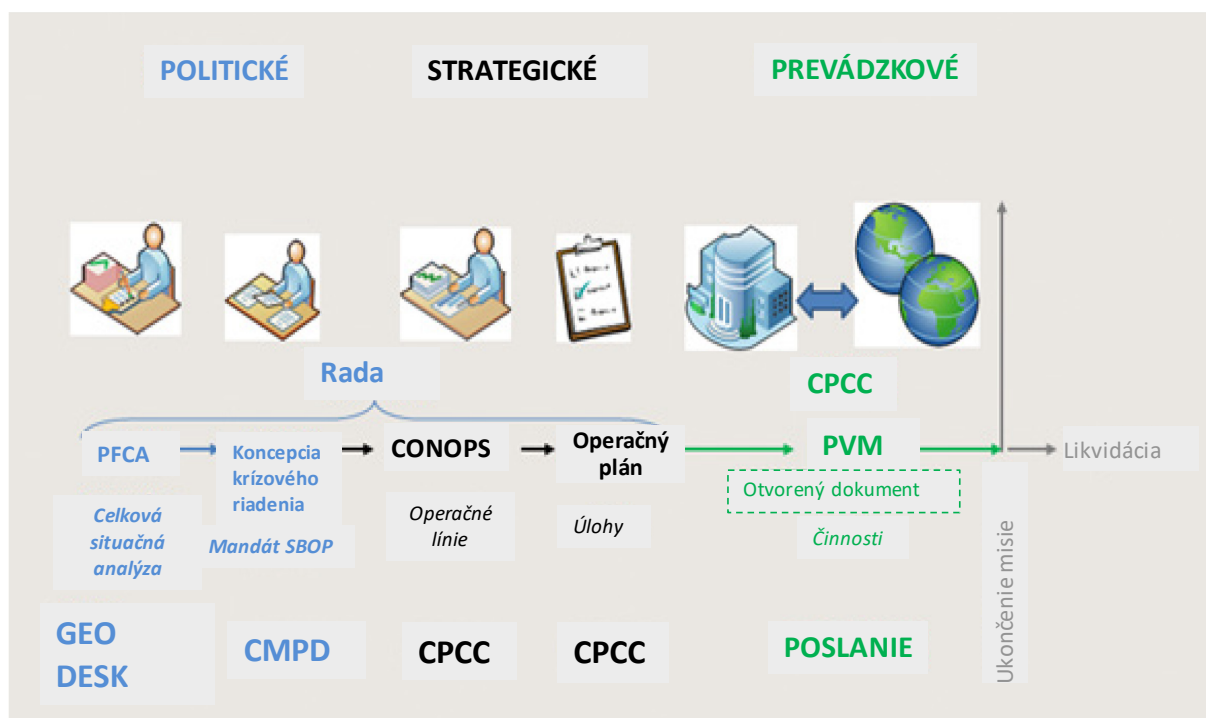
⁷ EDA uverejnil osobitnú správu o misii EUPOL v roku 2015 (osobitná správa č. 7/2015 „Policajná misia EÚ v Afganistane: zmiešané výsledky“ (<http://eca.europa.eu>)).

aj rozpočty misií. **Rámček 1** prezentuje postup od identifikácie krízy po zriadenie misií a **ilustrácia 1** znázorňuje, ako sú misie plánované.

Rámček 1 – Postup od identifikácie krízy po zriadenie civilných misií SBOP

1. Keď ESVČ a členské štáty EÚ identifikujú krízu, Rada vytvorí politický rámec pre krízový prístup (PFCA) v spolupráci s Komisiou, geografickými oddeleniami ESVČ (GEO-DESKs) a príslušnými oddeleniami ESVČ. V tomto dokumente je stanovený politický kontext, vysvetľuje sa povaha krízy, prečo by EÚ mala konať a aké nástroje sú k dispozícii a sú najvhodnejšou odpoveďou EÚ.
2. Politické pokyny a smerovanie dané členskými štátmi EÚ (poskytnuté prostredníctvom politického a bezpečnostného výboru (PBV) a Rady) sú formulované prostredníctvom plánovacích dokumentov a rozhodnutí Rady riadených procesom nazývaným postup krízového riadenia.
3. Ak Rada rozhodne zriadiť civilnú misiu SBOP, riaditeľstvo pre krízové riadenie a plánovanie zhromaždí fakty z krízovej zóny a vypracuje konceptiu krízového riadenia.
4. Útvár pre civilné plánovanie a vedenie operácií následne koncipuje kľúčové koncepčné a plánovacie dokumenty pre misie: konceptiu operácií (CONOPS), ktorá stanovuje mandáty misií, a plán operácií (OPLAN), ktorý definuje úlohy misií a očakávané výsledky. Na operačnej úrovni sú ciele a úlohy, uvedené v pláne operácií, prevedené do podoby plánu vykonávania misie (PVM). V pláne vykonávania misie sa uvádzajú podrobné informácie o činnostiach a projektoch, ktoré budú vykonané na účely splnenia úloh.

Ilustrácia 1 – Plánovanie civilných misií SBOP



Zdroj: ESVC.

8. Útvar pre civilné plánovanie a vedenie operácií plánuje a vypracúva kontext práce misií a definuje činnosti a ukazovatele výkonnosti. Rovnako poskytuje vstup pre nástroje zahraničnej politiky, pokiaľ ide o rozpočty misií, a podporuje riaditeľstvo pre krízové riadenie a plánovanie pri príprave periodických strategických preskúmaní pokroku. Útvar pre civilné plánovanie a vedenie operácií má 68 zamestnancov v ústredí v Bruseli. Vedúci misie velí na operačnej úrovni v teréne. Mnohí zamestnanci misií sú vyslaní členskými štátmi EÚ. Vysielajúce krajiny hradia platy vyslaných zamestnancov, zatiaľ čo dodatočné denné príspevky a rizikové prirážky sú financované z rozpočtových prostriedkov misie EÚ. Zmluvní zamestnanci sú prijímaní priamo misiami a pracujú predovšetkým v oblasti financií, logistiky, bezpečnosti a administratívy.

Misie EUCAP SAHEL v Nigeri a Mali

9. Na vykonávanie svojej stratégie pre Sahel využíva EÚ civilné misie SBOP a vojenské⁸ operácie, ako aj ďalšie nástroje EÚ⁹. EU zriadila misie v Nigeri a Mali v reakcii na hrozby pre vývoj a vnútornú bezpečnosť regiónu Sahel a pre bezpečnosť EÚ. Cieľom bolo pomôcť posilniť kapacitu vnútroštátnych síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť poskytnutím výcviku, poradenstva a vybavenia. Zamestnanci dvoch misií EUCAP Sahel poskytujú túto podporu bez výkonných právomocí¹⁰. Budujú kapacitu vnútorných bezpečnostných síl (polícia, žandárstvo, národná garda) v hostiteľských krajinách. V Nigeri to zahŕňa i armádu, a to v miere, v ktorej sa jej úloha vzťahuje na vnútornú bezpečnosť.

10. Rada zriadila misiiu EUCAP Sahel v Nigeri v roku 2012 „na podporu budovania kapacít nigerských bezpečnostných aktérov v boji proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti“¹¹. Členské štáty EÚ v roku 2015 rozšírili mandát misie o pomoc Nigeru pri kontrole nelegálnej migrácie a v boji proti nej, ako aj pri zbere informácií o nelegálnej migrácii. Hlavná kancelária a väčšina zo 169 zamestnancov¹² misie sídli v hlavnom meste Niamey. V roku 2016 otvorila misia miestnu kanceláriu v Agadeze na Sahare. K hlavným činnostiam misie patrí:

⁸ Výcviková misia Európskej únie v Mali (EUTM) je vojenská výcviková misia s ústredím v Mali v meste Bamako, ktorá vykonáva výcvik vojenských zložiek Mali a poskytuje im poradenstvo.

⁹ Predovšetkým nástroj na podporu stability a mieru, Európsky rozvojový fond, núdzový trustový fond EÚ pre Afriku a humanitárna pomoc.

¹⁰ Keď majú zamestnanci misie výkonnú úlohu, majú mandát konať priamo v mene hostiteľskej krajiny. V prípade misie bez výkonnej právomoci podporujú zamestnanci hostiteľskú krajinu v poradenskej úlohe.

¹¹ Článok 1 rozhodnutia Rady 2012/392/SZBP zo 16. júla 2012 o misii Európskej únie v rámci SBOP v Nigeri (EUCAP Sahel Niger) (Ú. v. EÚ L 187, 17.7.2012, s. 48).

¹² Počet zamestnancov (vyslaní zamestnanci, medzinárodní zmluvní zamestnanci a miestni zamestnanci) v rozpočte na roky 2016/2017. V prípade misie EUCAP Sahel Niger pochádza viac než polovica medzinárodných zamestnancov z Francúzska (53 %), ďalej z Rumunska (15 %) a Belgicka (8 %).

- poskytovať odbornú prípravu v kľúčových oblastiach vrátane súdnej analýzy, taktickej a technickej pomoci a pedagogických zamestnancov vo vnútorných bezpečnostných silách (ISF), aby mohli poskytovať odbornú prípravu sami,
- poskytovať poradenstvo vnútorným bezpečnostným silám v oblasti koncipovania a organizácie kurzov,
- pomáhať vnútorným bezpečnostným silám spolupracovať (interoperabilita) a koordinovať ich prácu,
- zabezpečiť vybavenie, ako sú mapy pre odľahlé oblasti, softvér pre ľudské zdroje, terénne vozidlá, sada forenzného vybavenia pre políciu a mobilné opravovne,
- podpora revízie nigerských zákonov o nelegálnej migrácii a súvisiacej organizovanej trestnej činnosti.

11. Rada zriadila misiu EUCAP Sahel Mali v roku 2014 s cieľom „umožniť malijským orgánom obnoviť a udržať ústavný a demokratický poriadok, ako aj podmienky pre trvalý mier v Mali a obnoviť a udržať autoritu a legitímnosť štátu na celom území Mali prostredníctvom efektívneho opätovného nastolenia štátnej správy“¹³. Misia má 194 pracovných miest¹⁴ v hlavnom meste Bamako. Niektoré činnosti misie sú:

- politické reformy a budovanie kapacít s cieľom posilniť zručnosti v oblasti riadenia hraníc,
- revízia osnov odbornej prípravy a poskytovanie odbornej prípravy v oblasti operačného riadenia a riadenia ľudských zdrojov, profesijnej etiky, verejného poriadku, spravodajských techník, profesionálnych zásahov, policajnej činnosti v oblasti kriminálnych aktivít, boja proti terorizmu a v oblasti ľudských práv a rodovej rovnosti,

¹³ Článok 2 rozhodnutia Rady č. 2014/219/SZBP z 15. apríla 2014 o misii Európskej únie v rámci SBOP v Mali (EUCAP Sahel Mali) (Ú. v. EÚ L 113, 16.4.2014, s. 21).

¹⁴ Počet zamestnancov (vyslaní zamestnanci, medzinárodní zmluvní zamestnanci a miestni zamestnanci) v rozpočte na rok 2017. Medzinárodní zamestnanci misie EUCAP Sahel Mali pochádzajú predovšetkým zo štyroch členských krajín EÚ: Francúzsko (30 %), Rumunsko (19 %), Belgicko (13 %) a Nemecko (10 %).

- začať mobilný výcvik a nasadiť hodnotiace tímy, aby boli pokryté i vzdialené regióny.

12. V **prílohe II** sa uvádza mandát a ciele, ktoré obom misiám EUCAP Sahel stanovila Rada.

V **tabuľke 1** sa nachádza prehľad kľúčových charakteristík misií.

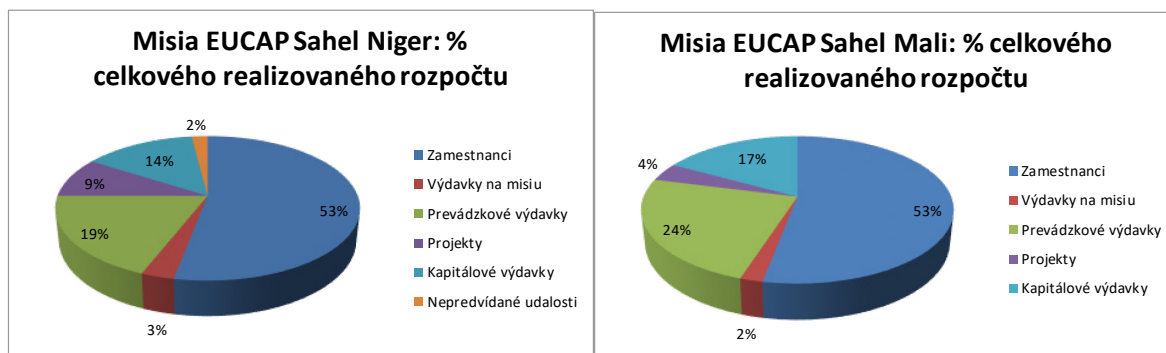
Tabuľka 1 – Podobnosti a rozdiely: EUCAP Sahel Niger a EUCAP Sahel Mali

	<u>Obidve misie</u>	<u>Niger</u>	<u>Mali</u>
Začiatok prevádzky		2012	2014
Dĺžka mandátu	2 roky s možnosťou predĺženia		
Hlavní príjemcovia	Vnútorné bezpečnostné sily: - polícia - žandárstvo - národná garda	Ďalej nigerské ozbrojené sily v súvislosti s vnútornou bezpečnosťou	
Ústredie	Hlavné mesto	Niamey	Bamako
Miestna kancelária		Agadez	
Disponibilné pracovné miesta:		169	194
Bezpečnostné výzvy, na ktoré sa misia EUCAP sústreďuje predovšetkým	- prítomnosť teroristických skupín - neisté hranice - nelegálna migrácia - rozšírenie radikalizmu	- návrat nigerských občanov z Líbye - dostupnosť zbraní - nelegálne prevádzkačské a pašerácke siete - Boko Haram/ľutujúci teroristi	- slabý štát a strata kontroly nad niektorými časťami malijského územia - prítomnosť prevádzkačov - korupcia - organizovaná trestná činnosť - nedostatočná dôvera verejnosti vo vnútorné bezpečnostné sily

13. Rada schválila od júla 2012 do júla 2017 na misiu EUCAP Sahel Niger 69,46 mil. EUR a od apríla 2014 do januára 2017 66,48 mil. EUR na misiu EUCAP Sahel Mali. Z tejto celkovej sumy využila každá misia 53 % na náklady na zamestnancov, 19 % (Niger) a 24 % (Mali) na prevádzkové náklady, ako je nájomné, poistné, náklady na bezpečnosť a vozový park (pozri **graf 1**). Misie využili 77 % (Niger)¹⁵ a 67 % (Mali)¹⁶ z týchto kumulovaných rozpočtov.

¹⁵ Zdroj: Návrhy finančných správ za prvé tri roky. Audit za štvrtý rok sa konal v januári 2018 a audit za piaty rok na jar 2018. V čase auditu ešte neboli k dispozícii žiadne finančné správy.

¹⁶ Číselné údaje vychádzajú z návrhov finančných správ za prvé dva roky.

Graf 1 – Typ výdavkov misií EUCAP Sahel Niger a EUCAP Sahel Mali

Zdroj: Európska komisia.

Posledný vývoj

14. Od roku 2015 sa civilné misie SBOP podieľali na čoraz širšom spektre úloh v reakcii na meniace sa bezpečnostné prostredie. Jedným príkladom je ich zvýšený dôraz na budovanie kapacít v oblasti boja proti terorizmu a pridanie činností týkajúcich sa zhromažďovania a výmeny informácií v oblasti migrácie. Vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a podpredsedníčka Európskej komisie pri prezentácii „Globálnej stratégie EÚ pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku“ v roku 2016 zdôraznila kľúčový význam posilňovania civilnej kapacity v tretích krajinách¹⁷.

15. V pláne vykonávania v oblasti bezpečnosti a obrany¹⁸ vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a podpredsedníčka Európskej komisie požiadala členské štáty EÚ o „súhlas s prieskumom štruktúr a kapacít na plánovanie a vykonávanie misií SBOP“¹⁹. Rada ju v novembri 2017 vyzvala, aby „prezentovala ďalšie kroky v rozvoji

¹⁷ Globálna stratégia EÚ v oblasti bezpečnosti a obrany, s. 50.

¹⁸ Plán vykonávania globálnej stratégie EÚ v oblasti bezpečnosti a obrany, 17.11.2016.

¹⁹ Tamže, s. 5.

civilných kapacít, aby sa do roku 2018²⁰ mohlo dospieť k dohode o pakte civilnej SBOP²¹. Ide o tretí krok trojfázového procesu, ktorý začína progresívnym koncepčným dokumentom, po ktorom nasleduje plán rozvoja civilných spôsobilostí a pakt, ktorý umožňuje všetkým zainteresovaným stranám (primárne členským štátom EÚ) zaviazat' sa k procesu posilnenia civilných misií SBOP.

16. Rada vyzvala VP/PK, aby do mája 2018 zriadila „základnú reakčnú kapacitu“²² pozostávajúcu z posilnenej platformy na podporu misií²³, ako aj zdrojov v existujúcich misiách.“ Väčší význam civilných misií SBOP viedol k tomu, že ESVČ boli od roku 2018 prideľované i dodatočné zdroje na posilnenie podpory pre civilné misie SBOP.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

17. Tento audit sa týkal dvoch civilných misií SBOP, ktoré zriadila EÚ na posilnenie kapacity síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť v Nigeri a Mali²⁴. Položili sme tieto otázky:

- Plánovala a vykonávala ESVČ misie EUCAP Sahel dobre?
- Posilnili misie EUCAP Sahel kapacitu bezpečnostných síl v Nigeri a Mali?

²⁰ Potvrdené v záveroch Rady zo dňa 22. januára 2018: „Mala by sa vymedziť pridaná hodnota SBOP v rámci integrovaného prístupu EÚ k vonkajším konfliktom a krízam, ako aj v rámci celého cyklu konfliktu a v roku 2018 by sa v rámci paktu SBOP mali splniť požiadavky týkajúce sa civilných spôsobilostí“.

²¹ „Závery Rady o bezpečnosti a obrane v rámci globálnej stratégie EÚ, 13.11.2017“, s. 9.

²² Tamže, bod 15.

²³ Platforma na podporu misií sa skladá zo zamestnancov v ústredí ESVČ a jej cieľom je centralizovať poskytovanie podporných funkcií pre civilné misie SBOP (napr. informačné technológie, finančné a ľudské zdroje).

²⁴ EDA uverejnil dve osobitné správy o civilných misiách SBOP, jednu v roku 2012 (EULEX v Kosove) a druhú v roku 2015 (EUPOL v Afganistane). Odporúčania uvedené v obidvoch správach sa vzťahujú aj na misie EUCAP Sahel v Nigeri a Mali. ESVČ vo svojej odpovedi na odporúčanie uviedla, že tieto odporúčania prijíma.

18. Audit sa týkal obdobia od začatia misií a zahŕňal návštevy v Nigeri a Mali v septembri 2017.

19. Prácu sme začali revíziou stratégií, politík, plánov a správ o vykonávaní. Následne sme sa stretli so zamestnancami zodpovednými za riadenie misií z Bruselu: z CPCC a CMPD v rámci ESVČ a Generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj a z FPI. Zároveň sme viedli rozhovory so zástupcami Výboru pre civilné aspekty riešenia krízových situácií (CIVCOM) zo štyroch členských štátov EÚ²⁵, s osobitným zástupcom EÚ pre Sahel a bývalým vedúcim misie EUCAP Sahel Niger.

20. Navštívili sme Niger i Mali, kde sme viedli rozhovory so zamestnancami oboch misií (vrátane zamestnancov miestnej kancelárie v Agadeze v Nigeri), a zástupcami vnútroštátnych orgánov a vnútorných bezpečnostných síl. Stretli sme sa aj s príslušnými delegáciami a zastúpeniami EÚ štyroch členských štátov EÚ²⁶ v Nigeri aj v Mali, ako i so zástupcami Spojených štátov amerických, Japonska a Kanady. Hovorili sme s medzinárodnými organizáciami a darcami, ktorí pôsobia v bezpečnostnom sektore, ako je Viacrozmerná integrovaná stabilizačná misia OSN v Mali (Mimusma), výcviková misia EÚ v Mali, CiviPol, agentúra Expertise France, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) a Medzinárodná organizácia pre migráciu.

21. Preskúmali sme dokumenty a vykonali kontroly na mieste, ktoré sa týkali 46 z celkového počtu 446 kurzov odbornej prípravy usporiadaných v Nigeri a 16 z celkového počtu 135 kurzov odbornej prípravy usporiadaných v Mali, 12 projektov na nákup vybavenia alebo renováciu školiacich priestorov vnútorných bezpečnostných síl v Nigeri a deviatich projektov v Mali. Preskúmali sme aj prácu, ktorú vykonali zamestnanci misií poskytujúci poradenské služby v hostiteľských krajinách.

²⁵ Belgicko, Nemecko, Španielsko a Francúzsko.

²⁶ Belgicko, Nemecko, Francúzsko a Holandsko.

PRIPOMIENKY

Reakcia EÚ na potreby budovania kapacít bezpečnostných síl bola poznačená prevádzkovou neefektívnosťou

22. Skúmali sme, ako Rada, ESVČ, Komisia a zamestnanci v Nigeri a Mali zriadili, riadili a prevádzkovali dve misie. Posudzovali sme, či ESVČ:

- a) zohľadnila ponaučenia získané z predchádzajúcich misií SBOP;
- b) vyčlenila misiám dostatočné ľudské a logistické zdroje;
- c) poskytla zamestnancom misie pred ich nasadením dostatočné praktické pokyny a odbornú prípravu;
- d) dodržovala náležité administratívne postupy;
- e) riadne naplánovala misie.

ESVČ využila skúsenosti získané z misie EUCAP Sahel Niger pri zriaďovaní misie EUCAP Sahel Mali

23. ESVČ a Komisia pred zriadením misií navštívili Niger a Mali, aby posúdili potreby v oblasti budovania kapacít vnútorných bezpečnostných síl. Posudzovanie potrieb Nigeru začalo v januári 2012 a ESVČ dokončila podrobný návrh v podobe koncepcie krízového riadenia v marci 2012. Čiastočne preto, že misia bola zriadená unáhlene, v prvých 18 mesiacoch svojho fungovania zaznamenala logistické a prevádzkové problémy (pozri **rámček 2**).

Rámček 2 – Právne ťažkosti, ktoré sa vyskytli v rámci misie EUCAP SAHEL Niger počas prvého mandátu

1. Zriadenie misie ako právneho subjektu trvalo 18 mesiacov, čo znamená, že vedúci misie podpisoval všetky dokumenty vo vlastnom mene a niesol finančnú a právnu zodpovednosť.
2. Misia nemala osobitný rozpočet pre fázu zriaďovania a z Bruselu dostala len obmedzenú administratívnu a logistickú podporu. Rovnako nebola schopná prijímať zamestnancov bezpečnostných služieb. Vykonávanie činností sa teda rozbíhalo pomaly, čo oslabilo dôveryhodnosť misie a vystavilo zamestnancov väčším bezpečnostným rizikám. V prvých šiestich mesiacoch zamestnanci bývali a pracovali v hoteloch. Nemali žiadne počítače, kancelárie ani mobilné telefóny. V prvom finančnom roku boli zmluvy týkajúce sa ubytovania a prevádzkových nákladov v odhadovanej hodnote 554 000 EUR podpísané bez riadnych postupov verejného obstarávania²⁷.

24. ESVČ zriadila misiu EUCAP Sahel v Mali ako právny subjekt v roku 2014²⁸, čo umožnilo, aby sa nová misia vyhla mnohým problémom, ktoré sa vyskytli v rámci misie EUCAP SAHEL Niger. Na základe svojich skúseností v Nigeri ESVČ zabezpečila, aby:

- zamestnanci získali privilégia udeľované diplomatom hneď pri zriadení misie,
- Rada schválila počiatočný rozpočet pre misiu, ktorý jej umožnil prijať administratívnych pracovníkov a pracovníkov bezpečnostných služieb a nakúpiť vybavenie pred začiatkom fungovania misie.

Nedostatočná odborná príprava pred nasadením a nedostatočná podpora ústredia ESVČ viedli k oneskoreniam

25. Zistili sme, že mnohí zamestnanci zodpovední za identifikáciu projektov a prípravu technických špecifikácií neboli dostatočne informovaní o postupoch a pravidlách EÚ pred

²⁷ Konečná suma závisí od výsledku námietkového konania s misiou EUCAP Sahel v Nigeri. Ani jeden finančný rok misie preto nebol do dátumu auditu uzavretý.

²⁸ V osobitnej správe č. 18/2012 o misii EULEX v Kosove EDA odporučil, aby Rada a Komisia zaistili právnu subjektivitu budúcich misií SBOP.

tým, než prišli na misie v Nigeri a Mali. To viedlo k oneskoreniam v postupoch verejného obstarávania a zrušeniu zmlúv.

26. V Nigeri sa to napríklad netýkalo len fázy zriadenia misie (pozri **rámček 2**), tieto problémy pokračovali i v ďalších rokoch fungovania misie. V prípade šiestich kontrolovaných projektov prišlo zakúpené vybavenie dávno po skončení kurzov odbornej prípravy, pre ktoré boli zakúpené. V ďalších piatich prípadoch zamestnanci, ktorí vymedzili potreby z hľadiska vybavenia alebo vypracovali špecifikácie zákazky, odišli ešte predtým, než bol tovar dodaný. Novoprijatí zamestnanci museli prevziať projekty a postupy bez toho, aby boli preškolení, čo viedlo k oneskoreniam vo vykonávaní činností misie.

27. ESVČ a Komisia uznali nedostatky zistené pri zriaďovaní misií SBOP a vo svojej odpovedi na našu správu o misii EUPOL v Afganistane uviedli, že budú rozvíjať „spoločné stredisko služieb pre všetky misie SBOP“ a optimalizujú „využívanie skladu SBOP na hospodárenie s majetkom prebiehajúcich misií“. V čase konania auditu to ešte nebolo zavedené. Rada však 13. novembra 2017 schválila zriadenie posilnenej platformy na podporu misií, ktorá má byť dokončená do mája 2018. Táto platforma sprístupní novým civilným misiám SBOP „rýchlo nasaditeľné prostriedky a prvky plánovania z členských štátov a v dohodnutých prípadoch i špecializované tímy a mnohonárodné útvary, ako je Európska žandárska jednotka“. ESVČ tiež pripravuje vytvorenie centrálneho skladu, kde budú centrálne uložené zásoby položiek na rýchlu distribúciu, aby sa znížil počet verejných obstarávaní, ktoré vykonávajú existujúce misie.

Pravidlá a postupy Komisie neboli prispôsobené podmienkam v Nigeri a Mali

28. Komisia umožnila zamestnancom misie v Nigeri a Mali uplatňovať pružné postupy verejného obstarávania²⁹ vzhľadom na zložitú situáciu, v ktorej museli pôsobiť³⁰. Napriek uplatňovaniu týchto postupov sa zamestnanci vykonávajúci verejné obstarávanie v misiách domnievali, že pravidlá a postupy útvaru pre nástroje zahraničnej politiky sa často uplatňujú spôsobom, ktorý nie je vhodný pre pracovné podmienky vo vnútrozemských krajinách západnej Afriky. Predovšetkým:

- V rozpočtovom období v dĺžke jedného roka bolo ťažké pripraviť a dokončiť zákazky v stanovených lehotách, a to vzhľadom na nedostatok miestnych dodávateľov a dlhé dodacie lehoty. Ďalej požiadavka (uplatňovaná až od roku 2017) odovzdať vybavenie príjemcovi v rámci rozpočtového roka predstavovala pre misie ďalší tlak, a to najmä v Nigeri, kde je vybavenie často určené pre regióny, do ktorých sa preprava organizuje zložitým spôsobom.
- Prísne uplatňovanie pravidiel a postupov zo strany útvaru pre nástroje zahraničnej politiky malo za následok rušenie zákaziek z dôvodu drobných nepresností v špecifikáciách vybavenia alebo menšie prekročenie rozpočtu.
- Požiadavka združovať podobné položky (tak v prípade misií, ako aj príjemcov) do jednej zákazky viedla k oneskoreniam, keďže k nákupom dochádzalo menej často.

²⁹ Ak je misiám povolené použitie pružných postupov (t. j. rokovacie konanie bez predchádzajúceho zverejnenia podľa článku 266 ods. 2 a 134 ods. 1 písm. c) pravidiel uplatňovania), podľa článku 128 ods. 3 písm. b) pravidiel uplatňovania sú tiež zbavené povinnosti rokovať s viacerými potenciálnymi zmluvnými stranami, ako sa stanovuje v bežných pravidlách Európskej komisie (pozri článok 128 pravidiel uplatňovania). Uplatňovanie pružných postupov nákupy zjednodušuje a zrýchľuje. Komisia tento postup v krízových situáciách umožňuje po schválení vyhlásenia o krízovej situácii (pozri definíciu v článku 190 ods. 2 pravidiel uplatňovania).

³⁰ V osobitnej správe o Kosove EDA odporučil, aby ESVČ a Komisia vykonali „preskúmanie postupov Komisie pre programovanie a obstarávanie, aby zaistili, že sa v rámci týchto postupov dá reagovať na operačné potreby misie EULEX“.

- Povinnosť využívať rámcové zmluvy Komisie viedla k problémom. V jednom prípade misia EUCAP Sahel Niger objednala vybavenie, ale strop pre nákupy daný v rámcovej zmluve už bol dosiahnutý. Misia preto začala obstarávať tieto položky prostredníctvom postupov verejného obstarávania na miestnej úrovni. V iných prípadoch nebolo možné na miestnej úrovni obstaráť dodávky vybavenia, ktoré bolo zakúpené na základe rámcovej zmluvy.

29. Misie EUCAP Sahel si vyžadujú predchádzajúci súhlas Komisie v prípade nákupov nad 20 000 EUR. Tento postup je zdĺhavejší, ako keď misie nakupujú priamo. Komisia prijala odporúčania uvedené vo výročnej správe EDA za rok 2013, aby útvary pre nástroje zahraničnej politiky akreditoval všetky civilné misie SBOP v súlade s „hodnoteniami na základe šiestich pilierov“.³¹ To znamená, že keď misie posilnia svoje systémy, aby spĺňali požiadavky hodnotiteľov, na vedúcich misií sa delegujú právomoci autorizovať nákupy, pričom Komisia pokračuje vo vykonávaní kontrol *a posteriori*. Krátko po našej návšteve sa v oboch misiách začalo tzv. hodnotenie na základe šiestich pilierov³².

Nedostatočné usmernenia zo strany ústredia ESVČ majú za následok slabé postupy

30. Zamerali sme sa na usmernenia, ktoré majú misie k dispozícii, a zistili sme, že sú neprimerané, pretože sa vzťahujú najmä na administratívne postupy³³. Misie mali málo operačných usmernení s príkladmi osvedčených postupov alebo štandardných vzorov z predchádzajúcich civilných misií SBOP, ktoré mohli využiť na zaškolenie novoprijatých

³¹ Posúdenie kľúčových procesov nezávislým audítorom (vnútorná kontrola; účtovníctvo; externý audit; granty; verejné obstarávanie; finančné nástroje). Hodnotenie týchto procesov má za úlohu poskytnúť Komisii istotu, že misie majú kapacitu samy spravovať finančné prostriedky EÚ.

³² Misia EUCAP Sahel v Mali splnila kritériá hodnotenia na základe šiestich pilierov v marci 2018 a očakáva sa, že misia EUCAP Sahel v Nigeri získa tento status v júli 2018.

³³ Komisia a ESVČ sa v odpovedi na osobitnú správu EDA o Eupole dohodli, že vypracujú „úplné usmernenia k operačným úlohám (napríklad k posúdeniam potrieb, plánovaniu a monitorovaniu úloh a k predkladaniu správ) a usmernenia pre administratívne oblasti (napríklad informačné technológie, správa financií a aktív a ľudské zdroje), v ktorých sa v maximálnej možnej miere využívajú skúsenosti získané počas predchádzajúcich misií“.

zamestnancov. Každá misia EUCAP Sahel venovala značný čas a zdroje na to, aby definovala a vytvorila svoje vlastné postupy, ktoré neboli vždy operačne účinné.

Členské štáty EÚ neposkytli dostatok zamestnancov na obsadenie disponibilných pracovných miest

31. Najdôležitejším zdrojom misií EUCAP Sahel sú ich zamestnanci, a to vyslaní a platení členskými štátmi EÚ, a zamestnanci misií zmluvne dohodnutí na miestnej úrovni a financovaní z rozpočtu EÚ. Misie mali neustále problémy s obsadzovaním voľných pracovných miest pre vyslaných zamestnancov. ESVČ vyzýva členské štáty EÚ, aby poskytovali uchádzačov na vyslanie prostredníctvom výziev na príspevky, ktoré sú časovo i finančne náročné na organizáciu. V období 2012 až 2016 bolo v rámci misie EUCAP Sahel Niger usporiadaných 24 výziev na príspevky a v období 2014 až 2016 v rámci misie EUCAP Sahel Mali bolo usporiadaných 14 výziev na príspevky. Tieto výzvy na príspevky viedli k naplneniu len polovice uverejnených voľných pracovných miest pre Niger a len dvoch tretín v Mali (pozri **tabuľky 2 a 3**). Výbor pre civilné aspekty riešenia krízových situácií rozhoduje, ktoré pracovné miesta sú uverejnené výlučne pre vyslaných zamestnancov a ktoré sú otvorené aj pre zmluvných zamestnancov. Zmluvní zamestnanci môžu byť prijatí na pracovné miesta pre vyslaných zamestnancov len vtedy, ak sa v rámci dvoch po sebe nasledujúcich výziev na príspevky nenájdu vhodní vyslaní uchádzači.

Tabuľka 2 – EUCAP Sahel Niger: výsledky výziev na príspevky (2012 – 2016)

Misia EUCAP Sahel Niger:	Bežné výzvy na príspevky		Mimoriadne výzvy na príspevky	
Celkový počet uverejnených pracovných miest	276		59	
Uverejnené ako „vyslané pracovné miesto“	132	48%	20	34%
Uverejnené ako „vyslané/zmluvné pracovné miesto“	144	52%	39	66%
Obsadené pracovné miesta	163	59%	29	49%
Neobsadené pracovné miesta	113	41%	30	51%
Pracovné miesta, na ktoré neboli prijaté žiadne žiadosti	33	12%	9	15%
Pracovné miesta, na ktoré bola prijatá len jedna žiadosť	71	26%	9	15%

Zdroj: EUCAP Sahel Niger.

Tabuľka 3 – EUCAP Sahel Mali: výsledky výziev na príspevky (2014 – 2016)

Misia EUCAP Sahel Mali	Bežné výzvy na príspevky		Mimoriadne výzvy na príspevky	
Celkový počet uverejnených pracovných miest	198		21	
Uverejnené ako „vyslané pracovné miesto“	127	64%	5	24%
Uverejnené ako „vyslané/zmluvné pracovné miesto“	71	36%	16	76%
Obsadené pracovné miesta	139	70%	14	67%
Neobsadené pracovné miesta	59	30%	7	33%
Pracovné miesta, na ktoré neboli prijaté žiadne žiadosti	7	4%	0	0%
Pracovné miesta, na ktoré bola prijatá len jedna žiadosť	26	13%	1	5%

Zdroj: EUCAP Sahel Mali.

32. Ťažkosti, ktorým čelia misie v Nigeri a Mali pri získavaní vyslaných zamestnancov z členských štátov EÚ, sú podobné ťažkostiam, ktoré mali predchádzajúce civilné misie SBOP³⁴. Medzi tieto dôvody patrí skutočnosť, že kvalifikácia a úroveň požadovaných odborných znalostí takýchto zamestnancov je vysoká a zamestnanci musia byť schopní pracovať vo francúzskom jazyku³⁵. Potenciálni uchádzači musia zvážiť aj neisté bezpečnostné a životné podmienky. Napokon zabezpečenie civilných misií SBOP zamestnancami nie je vždy pre členské štáty EÚ vysokou prioritou. V dôsledku toho sa miera obsadenosti pracovných miest v príslušných obdobiach v rámci misie EUCAP Sahel v Nigeri rovnala v priemere 72 % a v rámci misie EUCAP Sahel v Mali 77 %.

33. Dĺžka vyslania personálu z členských štátov EÚ je v priemere dva roky alebo v prípade niektorých členských štátov EÚ len jeden rok. Nie je to dostatočný čas na to, aby mohli títo zamestnanci získať dostatočné vedomosti o rôznych postupoch a pracovných podmienkach. Zistili sme, že okrem krátkeho trvania vyslania mal vysoký podiel voľných pracovných miest negatívny vplyv na to, do akej miery misie vykonávali svoje činnosti (pozri **rámček 3**).

³⁴ Pozri osobitné správy EDA č. 18/2012 (bod 109) a 7/2015 (bod 81).

³⁵ V roku 2016 výbor CIVCOM znížil pri niektorých pracovných miestach požadovanú úroveň znalosti francúzštiny, čo viedlo k zvýšeniu počtu žiadostí.

Rámček 3 – Voľné pracovné miesta na začiatku roka 2017

- EUCAP Sahel Niger: na začiatku roka 2017 mala misia 39 voľných pracovných miest (35 %³⁶) v kľúčových pozíciách v operačných útvaroch, ako aj v oddeleniach monitorovania, hodnotenia a obstarávania. Ďalšie voľné pracovné miesta sa týkali zamestnancov ozbrojenej stráže a tlačového úradníka zodpovedného aj za informácie pre verejnosť. V dôsledku toho:
 - sa uskutočnilo menej postupov verejnej súťaže, ako sa plánovalo, čo znamená, že nebolo k dispozícii vybavenie na vykonávanie činností,
 - nebolo vykonané žiadne hodnotenie odbornej prípravy alebo projektov,
 - misia nebola schopná začať s vykonávaním činností súvisiacich s obchodovaním so zbraňami a s drogami a nepodarilo sa jej zabezpečiť udržateľnosť činností.
- EUCAP Sahel Mali: na začiatku roka 2017 mala misia 50 voľných pracovných miest (37 %³⁷), najmä pokiaľ ide o poradcov a školiteľov v kľúčových oblastiach. Vykonávanie niektorých činností misie bolo oneskorené, ale misia prerozdělila pracovné zaťaženie medzi existujúcich zamestnancov.

Obdobie existencie misií bolo neisté, preto bolo ťažké napláňovať stratégiu ukončenia

34. Rada na základe návrhu ESVČ (pozri **bod 7**) zriadila dve misie v regióne Sahel s cieľom posilniť kapacity síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť. V rozhodnutiach Rady boli vymedzené ciele práce misií, no neuvádzalo sa, ako dlho môžu misie existovať. V súčasnosti fungujú v rámci dvojročných mandátov, ktoré sú obnoviteľné. ESVČ je povinná pripraviť stratégiu ukončenia, keď členské štáty EÚ rozhodnú o ukončení misií. ESVČ opísala stav, keď je misia ukončená. Nebol však stanovený podrobný plán postupu k prechodnému obdobiu či stratégii ukončenia činnosti.

³⁶ V januári 2017 bolo k dispozícii 110 pracovných miest pre vyslaných a zmluvných zamestnancov. Tento počet sa v roku 2017 zvýšil.

³⁷ V januári 2017 bolo k dispozícii 134 pracovných miest pre vyslaných a zmluvných zamestnancov. V porovnaní s decembrom 2016 to bol nárast o 30 pracovných miest, preto je počet voľných pracovných miest vysoký.

35. Zainteresované osoby³⁸, s ktorými sme viedli rozhovory, sa domnievali, že misie budú existovať aspoň v strednodobom horizonte, aby sa dosiahli ciele, ktoré mali stanovené. Väčšia istota, pokiaľ ide o obdobie trvania misií, by misiám umožnila zlepšiť spôsob, akým sú riadené a akým plánujú svoje činnosti. Situáciu by uľahčilo i vytvorenie zmysluplnej stratégie ukončenia.

Misie EUCAP Sahel posilnili kapacitu bezpečnostných síl, no výsledky neboli udržateľné

36. Preskúmali sme, ako misie EUCAP Sahel v Nigeri a Mali vykonávali plánované činnosti, ako realizovali, monitorovali a hodnotili výsledky a či boli výsledky udržateľné. Posudzovali sme:

- a) či misie posilnili kapacitu vnútorných bezpečnostných síl;
- b) či boli výsledky misií udržateľné;
- c) či boli ukazovatele na účely monitorovania výsledkov misií primerané;
- d) či boli monitorovacie a hodnotiace postupy v rámci misií zamerané na dosah;
- e) ako ďalšie zainteresované strany v oboch krajinách vnímali výkonnosť misií.

Misie pracovali v zložitej situácii a posilnili kapacitu bezpečnostných síl, i keď len pomaly

37. Potreby budovania kapacít síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť v Nigeri i v Mali sú vysoké. Misie EUCAP Sahel poskytujú odbornú prípravu, vybavenie, poradenstvo a plnia koordinačnú funkciu nad vnútornými bezpečnostnými silami prostredníctvom celého radu úloh a činností. EÚ zabezpečuje podporu pre sektor vnútornej bezpečnosti aj prostredníctvom nástrojov, ako je Európsky rozvojový fond a trustový fond EÚ pre Afriku.

38. Život a práca v krajinách na okraji Sahary s nedostatočnou infraštruktúrou a verejnou správou predstavuje pre personál misie EUCAP značné problémy. Cestovanie je zložité a zamestnanci musia byť neustále ostražití, pokiaľ ide o hrozbu teroristických útokov.

³⁸ Napr. vnútroštátne ministerstvá v Nigeri a Mali, veľvyslanectvá niektorých členských štátov EÚ a darcovské organizácie, ako napríklad GIZ, Civipol a agentúra *Expertise France*.

Niektoré pohraničné regióny v Nigeri nie sú príliš bezpečné a stredné a severné Mali sú úplne neprístupné.

39. Misie v snahe plniť svoje ciele vykonávajú činnosti, ktoré väčšinou prebiehajú a sú prenesené z jedného mandátu Rady na druhý a z jedného rozpočtového roka na ďalší. Porovnávali sme, ako misie vykonávali plánované činnosti, s výsledkami, ktoré boli vykázané a potvrdené počas rozhovorov, ktoré sme viedli v Nigeri a Mali. Podrobné informácie o našich zisteniach pozri v **prílohách III a IV**. V niektorých prípadoch zaznamenali misie značný pokrok, napríklad pokiaľ ide o poskytovanie odbornej prípravy pre boj proti terorizmu a organizovanému zločinu v Nigeri. V iných prípadoch došlo k malému alebo žiadnemu pokroku, napríklad pokiaľ ide o zriadenie útvarov vnútornej kontroly a auditu vo vnútorných bezpečnostných silách v Mali.

Kurzy odbornej prípravy

40. Preskúmali sme vzorku kurzov odbornej prípravy pre každú z misií. Hlavnými príjemcami kurzov bola polícia, žandárstvo a národná garda. Kurzy odbornej prípravy sa týkali oblastí, ako sú metodiky zatýkania, riadenie obhliadky miesta trestných činov, forenzná analýza dôkazov, vyšetrovanie trestnej činnosti, údržba vozidiel a zaistenie neregulárnych migrantov. V Nigeri sa na kurzoch, napríklad kurzoch týkajúcich sa ľudských práv, zúčastnili aj úradníci so súdnou právomocou, mestská polícia a ozbrojené sily (pozri **rámček 4**).

Rámček 4 – Ozbrojené sily v Nigeri

Vzhľadom na kľúčovú úlohu ozbrojených síl v oblasti vnútornej bezpečnosti, a to najmä v severnej polovici Nigeru, mandát misie EUCAP Sahel Niger umožnil, aby sa zúčastnili na príslušných činnostiach budovania kapacít. Misia zastavila odbornú prípravu nigerských ozbrojených síl v roku 2016, čiastočne preto, že existovali pochybnosti o tom, či sú alebo nie sú tieto ozbrojené sily oprávnené na podporu, a sčasti kvôli ťažkostiam s obsadzovaním voľných pracovných miest v rámci misie.

41. Zistili sme, že poskytnutá odborná príprava sa týkala kľúčových oblastí nedostatočnej kapacity v bezpečnostných silách a tieto oblasti boli v súlade s cieľmi misií EUCAP Sahel. Avšak z dôvodu nedostatočných administratívnych postupov nebola misia EUCAP Sahel Niger

schopná poskytnúť úplnú dokumentáciu ku kurzom odbornej prípravy, ktoré sme kontrolovali v Nigeri. K polovici kurzov odbornej prípravy nedokázali predložiť potvrdenie o účasti a hodnotiace formuláre vyplnené účastníkmi. Hoci väčšina kurzov odbornej prípravy bola usporiadaná v Niamey, škoolitelia vykazovali len tie, ktoré sa uskutočnili v regiónoch. Údaje o tom, kde účastníci pracovali, boli neúplné a misie nekontrolovali, či sa už v minulosti zúčastnili na odbornej príprave. Misia EUCAP Sahel Mali mala vo väčšine týchto ohľadov dobré výsledky (pozri **rámček 5**).

Rámček 5 – Príklad osvedčených postupov v rámci misie EUCAP Sahel Mali

- Škoolitelia misie overovali schopnosti účastníkov odbornej prípravy, ktorých navrhli vnútorné bezpečnostné sily, aby absolvovali kurzy organizované misiou EUCAP Sahel Mali. Pracovníci zaregistrovali účastníkov odbornej prípravy do databázy a kontrolovali, či sa už zúčastnili na podobných školeniach misie EUCAP alebo iných organizácií, a či je navrhované školenie relevantné pre ich súčasné zamestnanie.
- Účastníci odbornej prípravy aj škoolitelia hodnotili kurzy odbornej prípravy, ktoré sa uskutočnili. Účastníci odbornej prípravy boli následne zaregistrovaní do databázy usporiadanej podľa kurzov odbornej prípravy, rokov a bezpečnostných síl.
- Personál misie EUCAP vyhotovil správy o každom poskytnutom kurze odbornej prípravy, v ktorých opisuje obsah a ciele odbornej prípravy, účastníkov odbornej prípravy, schopnosti, ktoré nadobudli, a poučenia, ktoré získali. V správe boli zároveň vyzdvihnutí aj uchádzači o ďalšiu odbornú prípravu v úlohe škooliteľov.

Poskytnutie vybavenia

42. Sumy vyčlenené v rozpočte misie EUCAP Sahel Niger na nákup vybavenia a služby pre misiu a príjemcov boli vo výške 3,3 mil. EUR a v rozpočte misie EUCAP Sahel Mali 2,9 mil. EUR (údaje za roky 2016/2017). Nákupy slúžili na podporu činností misií, napríklad kurzy odbornej prípravy, a boli rozdelené do projektov. Príkladom sú vozidlá, detekčné zariadenie, počítače a tlačiarne, generátory, renovácia škooliacich a prevádzkových stredísk a výstavba a vybavenie mobilných opravovní áut. V **rámčeku 6** sa uvádza príklad užitočného projektu, v rámci ktorého boli usporiadané kurzy odbornej prípravy a ktorý bol napriek komplikáciám úspešne zrealizovaný.

Rámček 6 – Mobilné opravovne áut v púšti určené pre vozidlá bezpečnostných síl

Sily zodpovedné za vnútornú bezpečnosť v Nigeri často cestujú obrovské vzdialenosti v nerovnom teréne na Sahare. V rámci dvoch projektov v našej vzorke boli zakúpené mobilné opravovne áut pre vnútorné bezpečnostné sily pôsobiace v rôznych regiónoch. Jedna z nich nemohla byť dodaná (do Tillabéry) v dôsledku zhoršenia bezpečnostnej situácie. Navštívili sme druhú opravovňu v meste Agadez. Napriek počiatočným problémom táto opravovňa áut poskytovala cenné služby a umožnila opravu vozidiel a vybavenia v tejto oblasti.

V rámci misie EUCAP Sahel Niger sa zamestnanci vnútorných bezpečnostných síl zároveň naučili prevádzkovať opravovne áut. Jeden kurz odbornej prípravy bol súčasťou našej vzorky.



Mobilná opravovňa áut v Agadeze (národná garda)
Zdroj: EDA.

43. Preskúmali sme vzorku projektov (pozri **bod 21**) a zistili, že sa týkajú kľúčových oblastí nedostatočnej kapacity v bezpečnostných silách a sú v súlade s cieľmi misií EUCAP Sahel. Čiastočne pre problémy vykázané v **bode 28** bolo sedem z 21 preskúmaných projektov

realizovaných oneskorene. Vyskytli sa aj problémy s udržateľnosťou, napríklad neudržiavanie poskytnutého vybavenia, neschopnosť opraviť ho, keď je poškodený, alebo nakúpiť spotrebný materiál a zabezpečiť, aby sa dal použiť.

Poradenstvo

44. Jednou z hlavných úloh misií je radiť ministerstvám a vnútorným bezpečnostným silám hostiteľských krajín. Misia v Nigeri vymenovala poradcov na ministerstvo vnútra a ministerstvo spravodlivosti a poskytla svojich zamestnancov, aby boli neustále k dispozícii a poskytovali podporu v iných oblastiach. Misia EUCAP Sahel Mali poskytla poradcov, ktorí boli začlenení do kľúčových vnútroštátnych ministerstiev a vnútorných bezpečnostných síl.

45. Hlavným cieľom oboch misií bolo podporiť vnútorné bezpečnostné sily, aby úzko spolupracovali v boji proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti („interoperabilita“). Napriek tomu, že tri vnútorné bezpečnostné sily v Mali sa stretávali každý týždeň, neumožnili, aby boli na stretnutiach prítomní zamestnanci misie EUCAP. Tento zákaz obmedzil príspevok misie. Hoci misia v Nigeri investovala značné zdroje na posilnenie interoperability, nesplnila niektoré úlohy, ako napríklad úlohu podporovať výmenu informácií medzi bezpečnostnými silami, a napokon ich ukončila.

46. Od roku 2012 bolo jedným z hlavných cieľov misie EUCAP Sahel Niger pomôcť nigerským orgánom vypracovať národnú bezpečnostnú stratégiu. O päť rokov neskôr, najmä preto, že to bola podmienka na získanie rozpočtovej podpory³⁹, nigerské orgány prijali národnú stratégiu *vnútornej* bezpečnosti. Keďže chýba *globálna* národná stratégia, ktorá sa zároveň týka vonkajšej bezpečnosti (kontrola hraníc atď.), dosah stratégie vnútornej bezpečnosti je obmedzený.

47. Zamestnanci misie tiež vynaložili značné úsilie, aby zoskupili vnútorné bezpečnostné sily a zriadili osem regionálnych operačných stredísk. Sú to dočasné orgány určené na zjednotenie členov regionálnych orgánov a nigerských bezpečnostných síl a orgánov

³⁹ Zmluva o budovaní štátu financovaná z Európskeho rozvojového fondu. Cieľ získať rozpočtovú podporu do 30. septembra 2017 súvisel so „schválením dekrétu týkajúceho sa národnej bezpečnostnej stratégie, ako aj akčného plánu vlády“.

zodpovedných za civilnú ochranu, hasičské činnosti, ochranu životného prostredia a clá s cieľom riešiť krízu vzniknutú v dôsledku teroristických útokov, organizovanej trestnej činnosti a prírodných katastrof. Regionálne operačné stredisko v Niamey funguje dobre a poskytuje príklad osvedčených postupov. Regionálne operačné strediská však nemajú štatút, ktorý by zamestnancom umožnil, aby do nich boli pridelení, ani rozpočet, ktorý by bol vyčlenený na výdavky vzniknuté počas kríz, napr. za nákup paliva pre vozidlá. Misia tiež pomohla posilniť operačné strediská žandárstva⁴⁰ v oblastiach Niamey, Agadez a Zinder. Regionálne operačné strediská ani operačné strediská žandárstva v čase nášho auditu riadne nefungovali. Nefungovala napríklad rádiová sieť, komunikácia bola zriedkavá a prebiehala mobilnými telefónmi.

48. Misie vykonávali činnosti na posilnenie riadenia ľudských zdrojov vo vnútorných bezpečnostných silách. Napríklad agentúra GIZ v Nigeri zaviedla informačné systémy pre políciu a misia EUCAP Sahel Niger pomáhala ďalším dvom zložkám. Poradcovia z misie a veľvyslanectva Spojených štátov amerických v Mali vypracovali opisy pracovných miest. Iné úlohy boli menej úspešné, napríklad registrácia údajov o presunoch zamestnancov a povýšeníach v nových informačných systémoch, čo vnútroštátne orgány zatiaľ odmietajú robiť. Dve misie zároveň navrhli vytvoriť strediská pre vzdelávanie, zrevidovať osnovy odbornej prípravy a vypracovať ročné plány odbornej prípravy v rámci vnútorných bezpečnostných síl. V Mali to fungovalo dobre. Pokrok v Nigeri bol obmedzený, hoci policajné sily v roku 2017 vypracovali svoj prvý plán odbornej prípravy.

Obidve misie riešili udržateľnosť, no s malým úspechom

49. Vzhľadom na to, že dve misie EUCAP Sahel poskytujú podporu pre Niger a Mali len na obmedzený čas, má otázka trvalosti ich činností kľúčový význam⁴¹. Obidve misie na to reagovali zorganizovaním kurzov pre budúcich školiteľov, pomocou s vypracovaním plánov

⁴⁰ Operačné strediská žandárstva sú stále orgány zriadené na monitorovanie toho, čo sa deje v regióne, poskytujú zdroje hliadkam, zbierajú informácie, oznamujú ich príslušným orgánom a reagujú na krízové situácie.

⁴¹ V jednom z piatich cieľov v rozhodnutí Rady sa výslovne požadovalo, aby misia v Nigeri vykonávala činnosti s cieľom zabezpečiť ich udržateľnosť.

odbornej prípravy a navrhnutím kurzov odbornej prípravy, zavedením systémov riadenia ľudských zdrojov, vytvorením opisov pracovných miest a podporou vnútorných bezpečnostných síl, aby spolupracovali štruktúrovaným spôsobom. Misia v Nigeri plánovala podporiť aj vnútroštátne orgány, aby vypracovali národnú bezpečnostnú stratégiu, poskytovať poradenstvo zamestnancom vnútorných bezpečnostných síl prostredníctvom mentorstva, monitorovania a poradenstva a vybaviť sily mobilnými opravovňami áut a naučiť ich, ako ich využívať. Napriek tomu, že ESVČ uviedla, že v tejto oblasti dosiahla výsledky⁴², zistili sme, že misiám sa nepodarilo zabezpečiť udržateľnosť ich činností.

50. V obidvoch misiách prebiehali školiace kurzy pre školiteľov určené bezpečnostným silám. Misia v Nigeri počas štyroch rokov vytvorila skupinu nigerských školiteľov vo všetkých vnútorných bezpečnostných silách. No napriek tomu, že zamestnanci vnútorných bezpečnostných síl začali sami poskytovať odbornú prípravu, personál misie v tom pokračoval tiež. Od roku 2014 sa misia zamerala na monitorovanie, mentorstvo a poradenstvo s cieľom znížiť závislosť vnútorných bezpečnostných síl od školiteľov misie EUCAP. Cieľom bolo prideliť skúseného mentora, ktorý by v rámci misie sledoval a podporoval školiteľov vnútorných bezpečnostných síl, ktorých vyškoliť. To však v praxi dobre nefungovalo: odborníci z misie poskytovali poradenstvo na požiadanie, ale nemali žiaden postup na monitorovanie alebo poskytovanie systematickej podpory jednotlivým školiteľom. Za tri roky až do marca 2017 sme získali dôkazy o poskytnutí takéhoto poradenstva len v prípade 20 osôb. Ani v jednej krajine neboli vnútorné bezpečnostné sily samostatné v nejakej oblasti odbornej prípravy.

51. Miera pokroku činností na podporu udržateľnosti často závisela od toho, do akej miery sa orgány v hostiteľských krajinách dohodli na tom, že tieto činnosti sú prioritné. Napríklad vnútroštátne orgány v Nigeri a Mali neposkytli oficiálne uznanie ani finančnú odmenu zamestnancom vnútorných bezpečnostných síl, ktorí sa stali školiteľmi. To znamená, že pre zamestnancov vyškolených v rámci misie EUCAP existovalo len málo stimulov na to, aby poskytovali odbornú prípravu ostatným zamestnancom, pretože bolo pravdepodobné, že v operačnom útvare zarobia viac. Obe misie pomohli vypracovať právne predpisy,

⁴² Výročná správa SBOP za rok 2016, s. 17.

na základe ktorých získali škoolitelia osobitný status, ale ani jedna hostiteľská krajina ich ešte v čase konania auditu neprijala.

52. Udržateľnosť mnohých činností nebolo možné zabezpečiť čiastočne z dôvodu chýbajúceho zapojenia vnútroštátnych orgánov a vnútorných bezpečnostných síl. Napriek pozitívnemu názoru na misie EUCAP vlády v Nigeri a Mali neboli vždy pripravené prijať primerané právne predpisy a schváliť niektoré reformy potrebné na to, aby boli výsledky budovania kapacít udržateľné. Situácia sa ešte zhoršila v Mali v dôsledku nedostatočnej politickej stability a organizačných nedostatkov na vládnej úrovni. To podkopalo úsilie misií o to, aby boli výsledky ich činností udržateľné.

53. Misie boli zodpovedné aj za vlastnú slabú výkonnosť pri zabezpečovaní udržateľnosti. Ani jedna misia napríklad neoverila úspešnosť poskytnutej podpory prostredníctvom kontroly *ex post* zameranej na využívanie získaných poznatkov z kurzov odbornej prípravy či prijatého vybavenia (pozri príklad v **rámčeku 7**). Počas kontrolovaného obdobia misie nezhrmaždili informácie o tom, či zamestnanci vnútorných bezpečnostných síl pokračovali po absolvovaní kurzov v práci v oblasti, pre ktorú boli vyškolení, alebo či účastníci odbornej prípravy pochopili a ďalej uplatňovali vedomosti nadobudnuté počas odbornej prípravy. To platí pre všetky typy účastníkov vrátane tých, ktorí boli vyškolení na školiteľov. Misia v Mali podnikla prvý krok na konci roka 2017 a oslovila malijské vnútorné bezpečnostné sily s návrhom, že v nadväznosti na kurzy odbornej prípravy misie EUCAP zhodnotí ich vplyv a vyvodí ponaučenia pre budúce kurzy odbornej prípravy.

54. Po vytvorení regionálnych operačných stredísk bola cieľom misií ich udržateľnosť. V tom však z dôvodu absencie národnej bezpečnostnej stratégie a vysokej miery fluktuácie zamestnancov ISF a zamestnancov misií neboli úspešné. Neusporiadali napríklad plánované kurzy na vyškolenie zamestnancov vnútorných bezpečnostných síl na školiteľov, nevytvorili národné koordinačné stredisko na integráciu všetkých regionálnych operačných stredísk, ani nevypracovali vnútroštátne núdzové a zásahové plány.

Rámček 7 – Regionálne operačné stredisko v Agadeze

Navštívili sme regionálne operačné stredisko v Agadeze. Misia EUCAP Sahel Niger tomuto stredisku poskytla vybavenie, ale zistili sme, že nefungovalo, pretože toto vybavenie nebolo nainštalované:

- v miestnosti regionálneho operačného strediska neboli stoličky, polovica stolov chýbala a klimatizácia nefungovala.
- príjemcovia nám nemohli ukázať dodané počítače, tlačiareň nebola funkčná, pretože chýbal toner, a zariadenie nainštalované na rádiovú komunikáciu nefungovalo.
- dve vozidlá, ktoré mali byť k dispozícii regionálnemu operačnému stredisku, aby mohlo rýchlo reagovať na núdzové situácie, takmer neboli použité a jedno z nich bolo nenapraviteľne poškodené, a to od roku 2014.

ESVČ nestanovila primerané ukazovatele na monitorovanie výsledkov misií

55. Preskúmali sme polročné správy misií ESVČ, ktoré zaznamenávajú pokrok pri dokončovaní úloh a dosahovaní cieľov vo vzťahu k ukazovateľom stanoveným v operačných plánoch. Väčšina „ukazovateľov“ pre misiu EUCAP Sahel Niger len uvádzala činnosti stanovené pre každú úlohu, a preto väčšina ukazovateľov nie je v súlade s kritériami RACER⁴³ a nepredstavuje vhodný základ na meranie pokroku. Jedinou výnimkou sú ukazovatele pre piaty cieľ týkajúci sa boja proti neregulárnej migrácii, ktorý bol pridany k mandátu misie v roku 2015. Boli lepšie, pretože definovali cieľové hodnoty pre každú úlohu. Ukazovatele pre misiu EUCAP Sahel Mali špecifikovali aj očakávané výstupy. Neboli však dostatočne spoľahlivé na meranie pokroku, pretože neboli stanovené žiadne kvantifikované ciele⁴⁴.

⁴³ Relevantné, uznávané, vierohodné, jednoduché a stabilné ukazovatele (*relevant, acceptable, credible, easy and robust*).

⁴⁴ Napríklad: „zasadnutia (bez uvedenia počtu požadovaných stretnutí)“, „rozšírenie“, „zlepšenie...“, „boli dohodnuté podmienky“, „výmena a šírenie informácií“, „posilnenie kapacity“, „zavádzajú sa koordinačné mechanizmy“, „pravidelne sa aktualizuje...“ atď.

56. Žiadny z ukazovateľov používaných v rámci misií EUCAP Sahel neuvádzal význam úloh na splnenie cieľov⁴⁵. Neexistovali ani žiadne ukazovatele, na ktorých by bolo možné zakladať posúdenie výsledkov alebo dosahu úloh.

Monitorovanie a hodnotenie činností misií boli nedostatočné a nezameriavali sa na dosah

57. Misia EUCAP Sahel Niger nemala zavedené postupy na systematické dokumentovanie a monitorovanie plánovania a vykonávania jej činností. Až v priebehu roka 2017, keď prebiehal audit, prijala misia v Nigeri opatrenia na zjednodušenie plánu vykonávania misie s cieľom uľahčiť monitorovanie celkového pokroku. Vypracovala projektové hárky a plánovala viesť systematickú evidenciu vyškolených osôb, ktorí sa už zúčastnili na kurzoch, monitorovať prezenčné zoznamy a zhromažďovať a posudzovať hodnotenia kurzov. Misia EUCAP Sahel Mali vytvorila vhodné postupy na dokumentovanie a monitorovanie činností a výstupov počas svojho prvého mandátu.

58. ESVČ vyžaduje, aby misie poskytovali tieto informácie:

- týždenné a mesačné správy s informáciami o plnení rozpočtu, ľudských zdrojoch a udalostiach všeobecnej povahy, ktoré nastali,
- polročné správy na porovnanie pokroku pri plnení úloh oproti základnému scenáru stanovenému v operačnom pláne, ako aj pokroku, ktorý bol vykázaný v predchádzajúcich polročných správach,
- približne šesť mesiacov pred koncom každého mandátu strategické hodnotenia bezpečnostnej situácie v krajine, účasť zainteresovaných strán EÚ a ďalších zainteresovaných strán, výsledky misií a ich budúci prístup,
- osobitné správy o špecifických témach.

⁴⁵ EDA vo svojej osobitnej správe o misii EULEX z roku 2012 odporučil, aby boli ciele misií „prepojené s konkrétnymi porovnávacími štandardmi, na základe ktorých možno hodnotiť pokrok a zohľadniť ciele pre vnútornú bezpečnosť EÚ”.

59. Analyzovali sme tieto dokumenty a zistili sme, že:

- podávanie správ o výstupoch nie je jasne prepojené s ukazovateľmi a vopred stanovenými referenčnými kritériami,
- ESVČ a misie systematicky nehodnotili vplyv činností misií.

60. Ani jedna misia neprevádzkovala dobré systémy na hodnotenie činností počas kontrolovaného obdobia. Misia v Mali počas svojho druhého mandátu vypracovala hodnotiaci systém, ktorý sa viac zameriaval na výstupy, účinky, dosah, udržateľnosť a efektívnosť. Keďže tento systém bol zavedený iba nedávno, na hodnotenie jeho výsledkov bolo ešte príliš skoro. Misia v Nigeri prijala zamestnancov, ktorí začali pracovať na hodnotení v máji 2017. Okrem toho ani jedna misia EUCAP Sahel nebola predmetom nezávislého externého hodnotenia.

Zainteresované strany a príjemcovia mali pozitívny názor na činnosti misií a ich koordinačnú úlohu

61. Viedli sme rozhovory s príjemcami misií EUCAP Sahel v oblasti odbornej prípravy, poradenstva a vybavenia, ako aj s rôznymi zainteresovanými stranami v oblasti vnútornej bezpečnosti v Nigeri a Mali. Celkové hodnotenie činností, ktoré vykonávajú misie EUCAP Sahel, bolo pozitívne. Zainteresované strany a príjemcovia ocenili dostupnosť zamestnancov misií, ktorí poskytovali poradenstvo alebo služby, ktoré neboli k dispozícii z vnútroštátnych zdrojov. Bezpečnostné sily a predstavitelia vlády v Nigeri poukázali na hodnotu dlhodobšej prítomnosti misií EUCAP Sahel v porovnaní s mnohými inými darcami. Obe misie tiež poskytovali informácie a poradenstvo na podporu iných nástrojov EÚ a širších činností EÚ a jej členských štátov. Napríklad misie prispeli ku koncepcii projektov trustového fondu EÚ pre Afriku, zhromažďovali informácie o migračných tokoch a mapovali činnosti EÚ spojené s migráciou.

62. Darcovia a iné zainteresované strany v Nigeri a Mali zdôraznili dôležitú úlohu, ktorú zohrávali obidve misie EUCAP Sahel pri koordinácii činností v oblasti bezpečnosti. Obe misie zriadili orgány na zlepšenie koordinácie s vnútroštátnymi orgánmi, ktorá mali pôvodne problémy, ale vo všeobecnosti boli úspešné. Zriadili aj dobré mechanizmy koordinácie

a spolupráce s inými darcami a zainteresovanými stranami. V Mali to zahŕňalo formálne mapovanie darcov, čo poskytlo podrobné informácie o navrhovaných (ale ešte nefinancovaných), plánovaných, prebiehajúcich a ukončených projektoch v oblasti bezpečnosti v Mali.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

63. Rada vytvorila misie EUCAP Sahel Niger a EUCAP Sahel Mali na riešenie nedostatočnej kapacity síl zodpovedných za vnútornú bezpečnosť. Obidve misie pracovali v náročných podmienkach a prispeli k posilneniu kapacity, ale každá misia narazila na ťažkosti, ktoré viedli k zníženiu efektívnosti a udržateľnosti ich operácií.

64. Zamestnanci misií nemali v týchto krajinách prístup k primeraným operačným usmerneniam a odbornej príprave.

Každá misia EUCAP Sahel venovala značný čas a zdroje na vytvorenie svojich vlastných systémov a postupov, ktoré často neboli prispôsobené miestnym podmienkam. ESVČ a Komisia, ktorá je zodpovedná za riadenie civilných misií SBOP, neposkytovali dostatočnú podporu a v niektorých prípadoch uplatňovali postupy, ktoré neboli prispôsobené pracovným podmienkam v teréne (pozri **body 25 až 30**).

Odporúčanie 1 – Prijatť opatrenia na zlepšenie operačnej efektívnosti misií

ESVČ by mala:

- poskytnúť misiám praktické usmernenia o prevádzkových postupoch, štandardných formulároch, ktoré možno prispôbiť miestnym podmienkam, príklady osvedčených postupov z predchádzajúcich misií a odbornej prípravy;

Komisia by mala:

- postupne delegovať právomoc schvaľovať nákupy na vedúceho misie pod podmienkou, že Komisia vykoná kontroly *ex post*.

ESVČ a Komisia by mali:

- zlepšiť podporu misiám, a to prostredníctvom poskytnutia vybavenia zo spoločného skladu a rozšírenia úlohy platformy na podporu misií.

Cieľový dátum: koniec roka 2018.

65. Najdôležitejším zdrojom misií sú ich zamestnanci, hoci v priemere boli obsadené len tri štvrtiny pracovných miest. Postupy prijímania zamestnancov boli zdĺhavé a často neúspešné. Pracovné miesta, ktoré sa najzložitejšie obsadzovali, boli vyhradené pre zamestnancov vyslaných členskými štátmi EÚ (pozri **body 31 až 33**).

Odporúčanie 2 – Zlepšiť mieru obsadenosti pracovných miest v misiách

ESVČ by mala nájsť riešenia, ktoré misiám umožnia rýchlo a účinne obsadiť voľné pracovné miesta, napríklad navrhnúť predĺženie vyslania na misie z členských štátov EÚ, vo väčšej miere využívať zmluvných zamestnancov a pripraviť všeobecné výzvy na príspevky, ktoré sa môžu využiť na vytvorenie rezervných zoznamov potenciálnych zamestnancov v snahe urýchliť ich nasadenie, keď sa uvoľní pracovné miesto.

Cieľový dátum: koniec roka 2018.

66. Dvojročné mandáty misií podporujú krátkodobé plánovanie a ročné rozpočty často spôsobujú, že cyklus obstarávania zariadenia a služieb je taký krátky, že sa stáva nezvládnutelný. Podľa iných zainteresovaných strán v regióne Sahel a príjemcov podpory je rozsah úloh v Nigeri a Mali taký, že sú potrebné strednodobé až dlhodobé misie. Zároveň hoci misie nie sú určené na to, aby sa stali stálymi orgánmi v hostiteľských krajinách, ESVČ nestanovila jasnú stratégiu ukončenia (pozri **body 34 a 35**).

Odporúčanie 3 – Stanoviť mandáty a rozpočty, aby zodpovedali činnostiam, a stanoviť stratégiu ukončenia

ESVČ by mala navrhnúť mandáty misií, ktoré im umožnia plniť ich ciele, a jasnejšie vymedziť smerovanie k stratégii ukončenia.

Komisia by mala stanoviť rozpočtové obdobia, ktoré budú zodpovedať operačným potrebám.

Cieľový dátum: koniec roka 2019.

67. Misie EUCAP Sahel posilnili kapacitu vnútorných bezpečnostných síl prostredníctvom kurzov odbornej prípravy, vybavenia a poradenstva. Obe misie pracovali na tom, aby boli ich činnosti udržateľné, ale s malým úspechom. Čiastočne to bolo spôsobené nedostatkom vlastníckej zodpovednosti či politickej vôle v hostiteľských krajinách, a čiastočne preto, že misie nemali vyčlenené primerané zdroje na zaistenie udržateľnosti a nadviazanie na praktické uplatňovanie a využívanie poskytnutej odbornej prípravy a dodaného vybavenia (pozri **body 37 až 54**).

Odporúčanie 4 – Zvýšiť dôraz na udržateľnosť

Misie by mali svoje zdroje sústrediť na zabezpečenie udržateľnosti činností, a to tak, že sa z úspešných činností stiahnu, hneď ako to bude možné, aby tak podporili autonómiu ISF a vyhli sa tomu, že sa na ne príliš spolieha, a namiesto toho sa zameriavali na poskytovanie podpory a monitorovanie využitia poskytnutej odbornej prípravy a vybavenia.

Cieľový dátum: koniec roka 2018.

68. Misie dosiahli iba obmedzený a pomalý pokrok pri plnení svojich cieľov. Ukazovatele na meranie pokroku v misiách však neboli dostatočné. Väčšina ukazovateľov vypracovaných pre Niger sa nedala použiť na meranie pokroku, pretože tieto ukazovatele len uvádzali činnosti stanovené pre jednotlivé úlohy. Ukazovatele pre Mali boli lepšie, ale nezahŕňali kvantifikované ciele. Ukazovatele neposkytli dobrý základ na meranie účinnosti úloh alebo prínosu k plneniu cieľov (pozri **body 55 a 56**).

69. Misie nemali dobré systémy na hodnotenie činností počas kontrolovaného obdobia a ani neboli predmetom nezávislého externého hodnotenia (pozri **body 57 až 60**).

Odporúčanie 5 – Zlepšiť ukazovatele, monitorovanie a hodnotenie

ESVČ by mala:

- stanoviť ukazovatele RACER (relevantné, uznávané, vierohodné, jednoduché a stabilné), ktoré sú zamerané na kvantifikované výstupy a účinky činností misie a sú prepojené s relevantnosťou mandátov misií,
- definovať cieľové referenčné kritériá, ktoré môžu byť stanovené na preukázanie pokroku pri dosahovaní cieľov,
- poskytovať misiám usmernenia a odbornú prípravu v oblasti monitorovania a hodnotenia,
- vykonávať externé hodnotenia misií a komplexnejšie hodnotenia ich vplyvu.

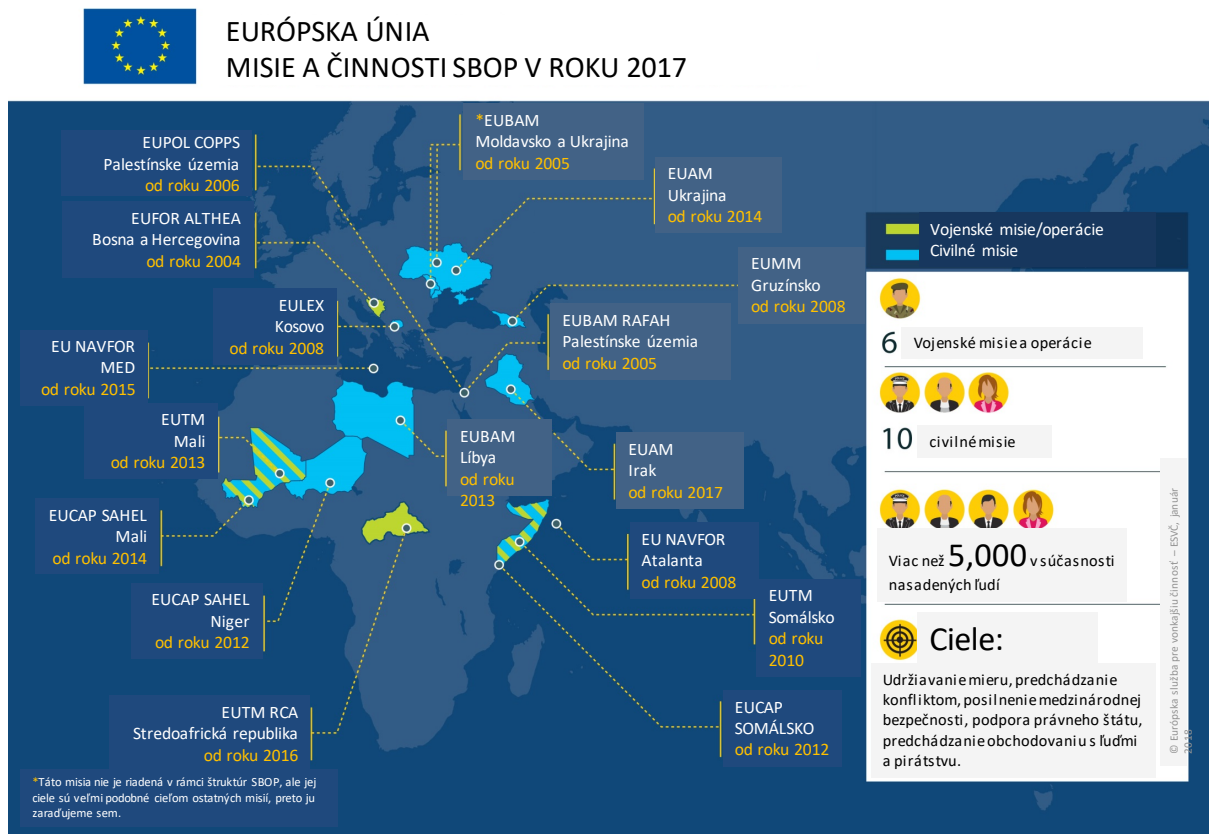
Cieľový dátum: koniec roka 2018.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 24. apríla 2018.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE

predseda

PRÍLOHA I**Prebiehajúce misie a operácie SBOP**

Zdroj: ESVC.

PRÍLOHA II**Výňatky z rozhodnutí Rady (SZBP) 2016/1172 (Niger) a 2017/50 (Mali)**

	Misia EUCAP Sahel Niger	Misia EUCAP Sahel Mali
Mandát	Podporiť budovanie kapacít nigerských bezpečnostných aktérov v boji proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti.	Viesť civilnú misiu v Mali na podporu vnútorných bezpečnostných síl (ISF) (polícia, žandárstvo a národná garda) Mali.
Cieľ	- umožniť nigerským orgánom vymedziť a realizovať ich vlastnú národnú bezpečnostnú stratégiu, - prispieť k rozvoju integrovaného, multidisciplinárneho, koherentného a udržateľného prístupu založeného na ľudských právach medzi rôznymi nigerskými bezpečnostnými aktérmi v boji proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti, - okrem toho pomôcť nigerským ústredným a miestnym orgánom a bezpečnostným silám pri rozvoji politík, techník a postupov na lepšiu kontrolu neregulárnej migrácie a boj proti nej,	- umožniť malijským orgánom obnoviť a udržať ústavný a demokratický poriadok, ako aj podmienky pre trvalý mier v Mali, - obnoviť a udržať autoritu a legitímnosť štátu na celom území Mali prostredníctvom efektívneho opätovného nastolenia štátnej správy.
Novšie ciele	Na splnenie cieľov stanovených v článku 2 misie EUCAP Sahel Niger: a) posilňuje nigerské velenie a riadenie, interoperabilitu a plánovacie kapacity na strategickej úrovni a zároveň podporuje vypracovanie národnej bezpečnostnej stratégie a súvisiacich stratégií riadenia hraníc v koordinácii s ďalšími príslušnými aktérmi; b) posilňuje technické zručnosti príslušných bezpečnostných síl, ktoré sú potrebné v oblasti boja proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti; c) prostredníctvom angažovanosti na strategickej aj operačnej úrovni nabáda vnútorné bezpečnostné sily a v prípade potreby ozbrojené sily na posilnenie politík v oblasti ľudských zdrojov, logistiky a výcviku v oblasti boja proti terorizmu, neregulárnej migrácie a organizovanej trestnej činnosti v záujme zaistenia udržateľnosti činnosti misie EUCAP Sahel Niger, a to aj poskytovaním technickej podpory prostredníctvom projektov; d) posilňuje koordináciu na národnej, regionálnej a medzinárodnej úrovni v oblasti boja proti terorizmu, boja proti neregulárnej migrácii a organizovanému zločinu a vo vhodných prípadoch skúma možnosti prispenia k regionálnej spolupráci, napr. činnosti v rámci G5 Sahel; e) podporuje ciele Únie v oblasti migrácie a pomáha nigerským ústredným a miestnym orgánom a bezpečnostným silám pri rozvoji politík, postupov a techník na zlepšenie kontroly a riadenia migračných tokov, boj proti neregulárnej migrácii a zníženie miery súvisiacej trestnej činnosti.	Misia EUCAP Sahel Mali pomáha a poskytuje poradenstvo vnútorným bezpečnostným silám pri vykonávaní reformy bezpečnosti stanovenej novou vládou s cieľom: a) zlepšiť ich operačnú účinnosť; b) obnoviť ich jednotlivé hierarchické štruktúry; c) posilniť úlohu správnych a súdnych orgánov v oblasti riadenia a kontroly ich úloh; d) uľahčiť ich rozvinutie na severe krajiny.

PRÍLOHA III**Prehľad EDA o pokroku misie EUCAP Sahel Niger pri plnení úloh**

Úlohy	Pokrok
Cieľ 1: Interoperabilita	
1.1 Podpora národnej bezpečnostnej stratégie	
1.3 Výmena informácií medzi ISF	
1.2, 1.3, 1.4, 1.5 Podpora regionálnych operačných stredísk (predtým spoločné riadenie)	
1.6. Podpora operačných stredísk žandárstva	
Cieľ 2: Technické schopnosti	
2.1, 2.2, 2.3, 2.4 Poradenstvo a odborná príprava v oblasti boja proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti	
2.5 Odborná príprava školiťelov v bezpečnostných silách	
2.6 Podpora užšej väzby medzi políciou a sudcami v trestnom vyšetrovaní	
2.7 Zlepšenie databáz bezpečnostných síl	
2.8 Odborná príprava v oblasti súdneho a trestného konania a ľudských práv pre príslušníkov ozbrojených síl	
2.9 Zvyšovanie povedomia vnútorných bezpečnostných síl o právnych zásadách, ľudských právach a rodovej rovnosti	
2.10 Spojenie vnútorných bezpečnostných síl a občianskej spoločnosti v oblasti ľudských práv a rodovej rovnosti	
Cieľ 3: Udržateľnosť	
3.1, 3.8, 3.9 Podpora vnútorných bezpečnostných síl: vybavenie a infraštruktúra a poradenstvo a odborná príprava v oblasti spoločného využívania a údržby	
3.2 Práca s misiou EUCAP Sahel Mali na rozvoji riadenia ľudských zdrojov vo vnútorných bezpečnostných silách	
3.3 Operačné hodnotenie činností misie EUCAP s vnútornými bezpečnostnými silami	
3.4, 3.5 Podpora na rozvoj riadenia ľudských zdrojov v rámci vnútorných bezpečnostných síl	
3.6 Zriaďovanie riaditeľstiev odbornej prípravy a vytváranie plánov odbornej prípravy vo vnútorných bezpečnostných silách	
3.7 Začleniť príručky odbornej prípravy do vnútroštátnych učebných osnov; príprava, poradenstvo a školenia školiťelov	
Cieľ 4: Medzinárodná koordinácia	
4.1, 4.6 Riadenie medzinárodnej spolupráce zo strany Nigeru	
4.3, 4.4, 4.5, 4.7 Koordinácia medzi darcami v Nigeri	
4.8 Podpora nigerskej účasti v iniciatívach regionálnej spolupráce	
4.2, 4.9, 4.10 Rozšíriť regionálny rozmer činností misie EUCAP	
Cieľ 5: Migrácia	
5.1 S5.1 Podpora pre národnú stratégiu kontroly územia	
5.2, 5.11 Mapovať zúčastnené strany, zozbierať údaje o migračných tokoch, definovať potreby	
5.3 Prijatie nového zákona o nelegálnej migrácii, odborná príprava vnútorných bezpečnostných síl v oblasti nelegálnej migrácie	
5.4 Zvyšovanie povedomia u obyvateľstva v situácii neregulárnych migrantov	
5.5, 5.7, 5.8 Odborná príprava a poradenstvo vnútorných bezpečnostných síl na prevenciu a kontrolu nelegálneho prisťahovalectva	
5.6. Posilnenie regionálneho operačného strediska v Agadeze	
5.9 Podpora v právnych konaniach polície a sudcov v Agadeze	
5.10 Výkonný sekretariát koordinačnej platformy pre migráciu	
5.12 Koordinácia s inými zainteresovanými stranami v oblasti migrácie v Agadeze	
5.13 Cezhraničné akcie s misiou EUCAP Mali a EUBAM Líbya	

5.14 Vypracovanie migračnej stratégie s delegáciou EÚ pre komunikáciu		
	Dobrý pokrok	
	Pomalý pokrok/ zaznamenané ťažkosti	
	Žiadny pokrok/ významné zaznamenané ťažkosti	

Zdroj: Operačný plán na roky 2016 – 2018, s výnimkou úlohy 1.3 (operačný plán na rok 2014).

PRÍLOHA IV**Prehľad EDA o pokroku misie EUCAP Sahel Mali pri plnení úloh**

Body rozhodnutí (DP) – na základe operačného plánu na rok 2016	Pokrok
1. Poradenstvo	
DP 1.1 1 Prostredníctvom strategického poradenstva je misia začlenená na úrovni riaditeľov vo vnútorných bezpečnostných silách a ministerstvách	
Okrem úlohy 1.1.2.1: Posilnenie štruktúr vnútornej kontroly vo vnútorných bezpečnostných silách	
DP 1.2 Vnútorné bezpečnostné sily zaviedli štruktúry potrebné na koordináciu ich činností, ako aj zvýšenie ich prevádzkovej efektívnosti	
DP 1.3 Ľudské zdroje – právne texty boli vypracované a uplatňované v praxi	
DP 1.4 Ľudské zdroje – postupy a štruktúry boli zreformované (napr. databáza)	
DP 1.5 Malijská kapacita v súvislosti s riadením hraníc bola posilnená	
DP 1.6 Kapacita ISF na boj proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti sa posilnila	
2. Odborná príprava	
DP 2.1 Táto misia bola začlenená do štruktúry odbornej prípravy vnútorných bezpečnostných síl a ministerstiev	
DP 2.2 Kurzy a programy odbornej prípravy, vrátane ich obsahu, boli vypracované a vykonávajú sa	
Okrem úlohy 2.2.1.1: vypracovanie opisov pracovných miest	
Okrem úloh 2.2.1.2 a 2.2.2.1: vytvorenie katalógu vzdelávacích programov a programov odbornej prípravy	
DP 2.3 Počet a kvalita vyškolených osôb z vnútorných bezpečnostných síl sú v súlade s potrebami a odborná príprava je predmetom hodnotenia	
DP 2.4 Kurzy prípravy školiťelov sa organizujú s cieľom zaistiť udržateľnosť činností misie	
DP 2.5 Rámec pre odbornú prípravu bol identifikovaný v rámci riaditeľstiev vnútorných bezpečnostných síl	
3. Koordinácia	
DP 3.1 Koordinácia s misiou Minusma umožňuje posilniť a optimalizovať spoločné opatrenia a vyhnúť sa prekrývaniu činností	
DP 3.2 Koordinácia s ostatnými partnermi/nástrojmi EÚ a členskými štátmi EÚ sa vykonáva nepretržite a na základe pravidelnej výmeny informácií a rozvoja spoločných akcií	
DP 3.3 Akcie, ktoré vykonávajú miestne a medzinárodné zainteresované strany, tretie krajiny a mimovládne organizácie v rovnakej oblasti ako misia (konkrétne, odborná príprava a hodnotenie), sú určené a koordinované s činnosťami misie	
	Dobrý pokrok
	Pomalý pokrok/ zaznamenané ťažkosti
	Žiadny pokrok/ zaznamenané významné ťažkosti
	Ešte nie je možné vyhodnotiť

Zdroj: Operačný plán na rok 2016.

ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„Posilnenie kapacity vnútorných bezpečnostných síl v Nigeri a Mali: len obmedzený a pomalý pokrok“

ZHRNUTIE:

I.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť a Komisia by radi zdôraznili, že členské štáty EÚ a miestne orgány a partneri dôrazne vyjadrujú uznanie úsiliu a pokroku misií EUCAP Sahel Niger a EUCAP Sahel Mali od ich začatia v roku 2012, resp. v roku 2014, a to napriek náročnému kontextu.

Mandát misie EUCAP Sahel Niger aj misie EUCAP Sahel Mali sa zameriava na štrukturálne úsilie podporovať – na ich žiadosť – inštitúcie Mali a Nigeru. Takéto úsilie si vyžaduje dlhodobý záväzok zo strany medzinárodného spoločenstva. Súčasná bezpečnostná situácia v regióne Sahel predstavuje mimoriadnu výzvu. Na západnej hranici Nigeru s Mali a Burkinou Faso, ako aj na jeho južnej hranici dochádza často k útokom zo strany teroristických skupín. V centrálnych regiónoch Mali sa v roku 2017 bezpečnostná situácia zhoršila. Migračný tlak je dodatočnou výzvou pre Niger, ktorý musel čeliť náhlemu prílevu migrantov. Avšak aj za takýchto náročných okolností obe misie podstatne zvýšili bezpečnostnú odolnosť Mali a Nigeru, a to v úzkej spolupráci s medzinárodným spoločenstvom a v rámci rozsiahleho integrovaného prístupu EÚ.

IV.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť uznáva, že v prípade Nigeru členské štáty prijali dodatočné riziko spojené s rýchlym začatím misie, čo malo dôsledky na úroveň pripravenosti personálu misie. V prípade Mali bol však základný tím náležite vyškolený za desať dní v Bruseli, pričom počas prvej fázy misie ho sprevádzala ESVČ.

V.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť by rada zdôraznila, že spolu s Komisiou neustále venuje pozornosť personálnemu obsadeniu misie. Ako súčasť práce civilnej SBOP na schopnosti reagovať sa vynakladá vedomé úsilie zvýšiť personálne obsadenie misie.

VI.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť oceňuje, že Dvor audítorov v tejto súvislosti uznáva dôležitosť vyčlenenia primeraných zdrojov na zabezpečenie udržateľnosti civilných misií v rámci SBOP.

VII.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť súhlasí s touto pripomienkou. Zavedenie relevantných a kvantifikovateľných ukazovateľov pre posúdenie pokroku plnenia mandátu a možného vplyvu je rozhodne výzvou. Existujú určité obmedzenia vzhľadom na špecifickosť v kontexte SBOP a na prístup členských štátov k misiám SBOP – pozri poznámky k odseku 55.

PRIPOMIENKY:

23.

Zriadením základnej reakčnej kapacity, ktorá zahŕňa aj posilnenú platformu na podporu misií, sa poskytnú právne a finančné prostriedky na umožnenie hladkého a rýchleho zriaďovania budúcich misií.

Rámček 2. Nebola preukázaná žiadna neoprávnená suma v prvom roku mandátu, pričom to závisí od výsledkov námietkového konania v súvislosti s misiou EUCAP Sahel Niger.

25.

Pokiaľ ide o vydané usmernenia, Komisia poskytuje písomné usmernenia týkajúce sa všetkých prvkov mandátu misie (rozpočet, financie, verejné obstarávanie), pričom denne monitoruje vykonávanie mandátu administratívnymi pracovníkmi.

Písomné usmernenia zahŕňajú usmernenia pre verejné obstarávanie na misiách (spolu s postupmi a praktickou príručkou –PRAG), ktoré sa týkajú aspektov verejného obstarávania a vzorov na misiách. Komisia takisto vydáva príručku SZBP o finančných a zmluvných záležitostiach, ktorá nahradí oddelené usmerňujúce pokyny a poskytne pre misie jeden koherentný zdroj informácií a usmernení o finančných a zmluvných témach.

26.

Na prekonanie týchto nedostatkov sú potrebné dlhšie vyslania z členských štátov a osobitná odborná príprava týkajúca sa realizácie projektu.

27.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť a útvary Komisie vítajú pozitívne hodnotenie Dvora audítorov.

Platforma na podporu misií a centrálny sklad SBOP budú riešiť obavu Dvoru týkajúcu sa poskytovania kritického množstva zdrojov, zvýšenia schopnosti zabezpečiť rýchlu reakciu na krízové situácie, pričom zároveň budú dosahovať úspory z rozsahu centralizáciou rozhodujúcich služieb na podporu misie a znížením administratívneho zaťaženia misií SBOP.

28.

Obe misie SBOP využívajú najpružnejšie postupy verejného obstarávania, ktoré umožňuje nariadenie o rozpočtových pravidlách a ktoré vyplývajú z krízovej situácie v krajine ich pôsobenia, ako uviedol príslušný povolujujúci úradník vymenovaný delegovaním, pričom môžu používať rokovacie konania bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania.

Rozpočtové obdobie mandátu musí byť v súlade s uplatniteľným právnym základom (t. j. rozhodnutím Rady). Útvary pre nástroje zahraničnej politiky preskúma možnosti, ktoré ponúka nové nariadenie o rozpočtových pravidlách, pokiaľ ide o viacročné rozhodnutia o financovaní a podpise dohody o delegovaní s dlhším trvaním.

Dlhšie mandáty by mali výhodu pri zabezpečovaní misií s dlhším časovým rámcom, aby mohli vykonávať verejné obstarávania.

Postupy verejného obstarávania, ktoré majú uplatňovať misie SBOP, sú vymedzené v nariadení o rozpočtových pravidlách a jeho vykonávacích pravidlách. Ďalšie vysvetlenie sa nachádza v praktickej príručke pre verejné obstarávanie a granty pre vonkajšie činnosti Európskej únie (PRAG). Útvary pre nástroje zahraničnej politiky je útvary Komisie, ktorý uplatňuje uvedené pravidlá týkajúce sa

verejného obstarávania, pričom presadzuje ako zmierňujúce opatrenie predbežnú kontrolu spustenú v rámci bezpilierového posudzovania misií SBOP.

Homogénne prvky postupu verejného obstarávania v oblasti dodávok by mali byť predmetom verejnej súťaže ako jedného celku, aby sa zabránilo umelému rozdeleniu postupu verejného obstarávania vedúcemu k obchádzaniu prahových hodnôt verejného obstarávania stanovených v nariadení o rozpočtových pravidlách.

Prahová hodnota pre použitie rámcovej zmluvy pre počítačový hardvér sa dosiahla, a preto sa už nebude uplatňovať. Do spustenia centralizovaného skladu v roku 2018 Útvar pre nástroje zahraničnej politiky informoval misie, že nákup počítačového vybavenia sa musí riadiť štandardnými pravidlami verejného obstarávania platnými pre misie.

Vytvorenie platformy na podporu misií a spoločného skladu by malo napraviť tento rozpor.

Zriadením centrálného skladu sa bude poskytovať centrálné riadené zásobovanie dôležitými položkami, ktoré sú ľahko dostupné misiám SBOP, čím sa výrazne posilní schopnosť rýchlo vyslať nové misie a zníži počet postupov verejného obstarávania v existujúcich misiách.

29.

Pre misiu EUCAP Sahel Mali sa nadväzné posúdenie na základe pilierov uskutočnilo v októbri 2017. Výsledky sú pozitívne a misia EUCAP Sahel Mali bola vyhlásená za spĺňajúcu kritériá vzťahujúce sa na všetkých šesť pilierov k 1. marcu 2018. Znamená to, že vedúci misie dostal delegované právomoci na povolenie nákupov, pričom Komisia bude naďalej vykonávať kontroly *ex post*.

Podobné nadväzujúce opatrenia pre misiu EUCAP Sahel Niger sú naplánované na polovicu roka 2018.

30.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť sa domnieva, že obom misiám sa poskytnú viaceré pokyny, štandardné operačné postupy, vzory v mnohých oblastiach (operácie, logistika, financie, ľudské zdroje, bezpečnosť atď.). Existuje však priestor na zlepšenie v oblasti štandardizácie postupov a usmernení. Toto sa v súčasnosti rieši zriaďovaním platformy na podporu misií a rozvojom operačných usmernení týkajúcich sa tém súvisiacich s činnosťami misie.

31. a 32.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť by chcela poukázať na to, že proces vytvárania síl je takmer úplne závislý od príspevkov členských štátov. Na preskúmanie stavu síl, zlepšenie postupov náboru a pomoc členským štátom s ich vlastným plánovaním, pokiaľ ide o poskytovanie personálu pre misie ESVC, Európska služba pre vonkajšiu činnosť vypracovala príručku pre ľudské zdroje, v ktorej sa podrobne uvádza 77 všeobecných a špecifických funkčných profilov, ktoré sa budú vyžadovať na misiách. Vysielajúce orgány môžu vytvoriť svoj vlastný súbor osôb, ktoré sú pripravené uchádzať sa o pozície v rámci civilných misií SBOP. Dúfame, že táto príručka umožní doladiť vnútroštátne výberové konania, aby sa zabezpečilo, že kandidáti navrhnutí členskými štátmi sú vhodní pre zverejnené pracovné miesta.

33.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť oceňuje, že Dvor audítorov v tejto súvislosti uznáva význam dĺžky vyslania z členských štátov.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť preskúmava všetky možné spôsoby, ako prekonať problematiku voľných pracovných miest vrátane opakovaných výziev členským štátom, aby splnili svoje záväzky, pokiaľ ide o personálne obsadenie, a to v súlade s operačným plánom.

Rámček 3.

S cieľom zlepšiť v prípade potreby rýchle vyslanie kvalifikovaných odborníkov ESVČ obhajovala (spoločne s Komisiou) vytvorenie základnej reakčnej kapacity ako súčasť viacúrovňového prístupu. Rada nedávno schválila (závery z 13. novembra 2017) zriadenie takejto štruktúry v máji 2018, ktorá bude „pozostávať z posilnenej platformy na podporu misií, ako aj zdrojov existujúcich misií, ktoré bude možné doplniť rýchlo nasaditeľných expertov a prvkov plánovania z členských štátov, ako aj, ak sa to odsúhlasí, špecializovaných tímov a mnohonárodných útvarov, akým sú napríklad Európske žandárske sily.“ Realizácia si bude vyžadovať najmä zvýšenie súčasného personálneho obsadenia misií SBOP pre prevádzkové úlohy (pozície s dvojitou funkciou) o 1 % alebo 2 %. Pôjde o jeden z nástrojov ďalšieho možného úsilia zlepšiť personálne obsadenie.

34. a 35.

Pre politické a bezpečnostné dôvody je často ťažké určiť počas vykonávania misie pokrok smerom k stavu na konci misie, a tým k stratégii ukončenia angažovanosti, ako aj k jej časovému rámcu.

37.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť oceňuje, že Dvor audítorov v tejto súvislosti uznáva náročnosť situácie, najmä keď misia EUCAP Niger existuje ako jedinečný nástroj EÚ zameraný na posilnenie kapacít bezpečnostných síl.

41.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť uznáva, že administratívne postupy neboli zavedené od začiatku misie. Napriek absencii softvéru pre ľudské zdroje na sledovanie predchádzajúcej a prebiehajúcej vnútornej mobility účastníkov odbornej prípravy sa misii podarilo obnoviť po návšteve audítorov značné množstvo údajov a dokumentov týkajúcich sa odbornej prípravy a požadovaných Dvorom audítorov.

Misia nadväzuje na súbor viac ako 100 školiťov, ktorí absolvovali odbornú prípravu na rôzne témy vykonanú misiou, pričom experti misie pravidelne vykonávajú opatrenia v oblasti hodnotenia a poradenstva spolu s nigerskými školiťmi, ktorí boli spolu so svojimi kolegami vystavení reálnym situáciám v rámci odbornej prípravy.

42.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť a Komisia oceňujú, že Dvor audítorov v tejto súvislosti uznáva dôležitosť poskytovania zariadení a služieb ako spôsob podpory dosahovania výsledkov civilných misií SBOP smerom k stavu na konci misie.

43.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť súhlasí s touto pripomienkou. Na zabezpečenie udržateľnosti v tejto súvislosti treba vyčleniť osobitné rozpočtové riadky v rozpočte misie.

53.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť by chcela zdôrazniť, že obe misie nemajú výkonný mandát na kontrolu personálu a jeho pohyb po uskutočnenej odbornej príprave. Misia sa však neustále zaoberá monitorovaním a hodnotením účastníkov odbornej prípravy. Úradné kontroly sa vykonávajú na konci odbornej prípravy v oblasti podvodov týkajúcich sa dokladov alebo počas cielených operácií s Fondom pre vnútornú bezpečnosť (spolu s oddelením pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi a policajnými silami na letisku počas príletov a odletov lietadiel; cestné kontroly vykonávané ozbrojenými silami napríklad pred bránami v meste Niamey alebo v provinciách).

Pokiaľ ide o prognózovanie a udržateľnosť, softvér na riadenie ľudských zdrojov bol sprístupnený Fondu pre vnútornú bezpečnosť v roku 2016. Hlavným cieľom tohto nástroja je umožniť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zlepšiť kvalitu riadenia, a to najmä prognózovania. Tento nástroj na archiváciu zároveň umožňuje Fondu pre vnútornú bezpečnosť sledovať celú kariéru štátnych zamestnancov. Výsledkom je, že softvér poskytnutý misiami Fondu pre vnútornú bezpečnosť umožňuje účinnejšie sledovanie úloh a odbornej prípravy každého zamestnanca alebo školiť, ktorí absolvovali odbornú prípravu misie.

Pre vnútorné rozpočtové dôvody nigerské orgány nemajú dostatočný počet zamestnancov na vykonávanie všetkých monitorovacích a hodnotiacich úloh, ktoré sú im vyhradené, a preto ich interne presúvajú, podľa momentálnych núdzových situácií a nepredvídateľných udalostí.

Rámček 7.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť by chcela zdôrazniť, že regionálne operačné stredisko v Agadeze bolo sprevádzkované pri príležitosti národných osláv v roku 2016. Misia dodala potrebné zariadenia vrátane rozhlasových staníc. Ako sa však uvádza v odovzdávacích dokumentoch, miestne orgány sú zodpovedné za riadne riadenie, monitorovanie a údržbu tohto materiálu.

Misia vzalo na vedomie poškodené vozidlo a hľadá riešenia.

54.

Misia poskytla odbornú prípravu v oblasti krízového riadenia 110 zamestnancom bezpečnostných a obranných síl, z ktorých niektorí už nie sú v regionálnom operačnom stredisku.

Táto situácia je všeobecne známa vo všetkých misiách SBOP, v ktorých niektorí partneri sú vyškolení pre konkrétne potreby, ale následne premiestnení vzhľadom na obvyklú rotáciu zamestnancov.

Misia EUCAP Sahel Niger, ako súčasť svojho mandátu bez výkonných právomocí, sa snaží podporovať udržateľnosť poskytovanej odbornej prípravy, nemôže však zasahovať do riadenia ľudských zdrojov.

55. a 56.

Misie sa už usiluje zlepšiť svoju metodiku a ESVČ uznáva, že je tu možný priestor na zlepšenie. Európska služba pre vonkajšiu činnosť prispeje k nadchádzajúcemu vypracovaniu usmernení týkajúcich sa monitorovania a hodnotenia uplatniteľných na SBOP aj činnosti Komisie v oblasti reformy sektora bezpečnosti (v súlade so spoločným oznámením s názvom „Budovanie kapacít na podporu bezpečnosti a rozvoja“ z roku 2015 a spoločným oznámením s názvom „Prvky celoeurópskeho strategického rámca na podporu reformy sektora bezpečnosti“ z roku 2016).

60.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť súhlasí s touto pripomienkou. Zdôrazňuje relatívnu slabosť ESVČ pri vykonávaní náležitého hodnotenia praktického vplyvu misií. Proces strategického preskúmania misie už poskytuje dobrý základ pre hodnotenie výkonnosti misií. Európska služba pre vonkajšiu činnosť si je však vedomá toho, že sa môže zlepšiť výkonnosť misií, pričom už začala riešiť tento problém, a to najmä vytvorením operačných hodnotiacich funkcií v rámci misií.

61.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť a útvary Komisie oceňujú, že Dvor audítorov v tejto súvislosti uznáva úlohu misie EUCAP Sahel pre koncepciu projektov trustového fondu EÚ pre Afriku.

63. a 64.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť a útvary Komisie súhlasia s odporúčaním č. 1, pričom už prijímajú náležité opatrenia na zvýšenie efektívnosti, udržateľnosti a personálneho obsadenia (najmä prostredníctvom útvaru pre regionálnu koordináciu, platformy na podporu misií, základnej reakčnej kapacity, rozvoja operatívnych usmernení týkajúcich sa tém súvisiacich s činnosťami misie a vytvorením skladu SBOP).

ZÁVERY A ODPORÚČANIA:

Odporúčanie 1:

Európska služba pre vonkajšiu činnosť a Komisia prijímajú odporúčania, pokiaľ sa ich týkajú.

Odporúčanie 2:

Európska služba pre vonkajšiu činnosť prijíma toto odporúčanie.

Odporúčanie 3:

Európska služba pre vonkajšiu činnosť a Komisia prijímajú toto odporúčanie, pokiaľ sa ich týka. Rozpočtové obdobie mandátu musí byť v súlade s uplatniteľným právnym základom (t. j. rozhodnutím Rady). Komisia preskúma možnosti, ktoré ponúka nové nariadenie o rozpočtových pravidlách, pokiaľ ide o viacročné rozhodnutia o financovaní a podpise dohody o delegovaní s dlhším trvaním.

Odporúčanie 4:

Európska služba pre vonkajšiu činnosť prijíma toto odporúčanie a vyzýva Európsky dvor audítorov, aby zohľadnil kontext misií SBOP. Na mandáte misie sa dohodla Rada, ktorá určuje mandát, rozpočet a línie operácií. Prítomnosť externých hodnotiteľov takisto podlieha schváleniu členskými štátmi.

Návrh strategického preskúmania misie EUCAP Sahel Niger už riešil problematiku dosiahnuť udržateľnosť činností misie okrem iného zavedením udržateľnosti ako základnej zásady práce misií v rámci nadchádzajúceho mandátu. Udržateľnosť sa už nebude spájať len s odbornou prípravou a poskytovaním poradenstva ako jedného z piatich cieľov, ale mala by sa zahrnúť do uľahčenia prechodu.

Odporúčanie 5:

Európska služba pre vonkajšiu činnosť prijíma toto odporúčanie a vyzýva Európsky dvor audítorov, aby zohľadnil špecifickosť misií SBOP.

Európska služba pre vonkajšiu činnosť prispeje k nadchádzajúcemu vypracovaniu usmernení týkajúcich sa monitorovania a hodnotenia uplatniteľných na SBOP aj činnosti Komisie v oblasti reformy sektora bezpečnosti (v súlade so spoločným oznámením s názvom „Budovanie kapacít na podporu bezpečnosti a rozvoja“ z roku 2015 a spoločným oznámením s názvom „Prvky celoeurópskeho strategického rámca na podporu reformy sektora bezpečnosti“ z roku 2016).

Návrh vykonať externé hodnotenia misií bude podliehať rozhodnutiu Rady.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	2.5.2017
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	2.3.2018
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	24.4.2018
Oficiálne odpovede Komisie a ESVČ prijaté vo všetkých jazykoch	13.6.2018

Niger a Mali sú krehké štáty v západnej Afrike, ktorých bezpečnosť ohrozuje prítomnosť teroristických skupín, nezabezpečené hranice a nelegálna migrácia. EÚ v reakcii na tieto hrozby zriadila v rokoch 2012 a 2014 misie SBOP, aby posilnila kapacitu vnútorných bezpečnostných síl poskytnutím výcviku, poradenstva a vybavenia. EÚ prideliла v rokoch 2012 a 2014 misii EUCAP Sahel v Nigeri 69 455 000 EUR a v roku 2017 prideliла misii EUCAP Sahel v Mali 66 475 000 EUR. Dospeli sme k záveru, že misie dosiahli určité úspechy, ale pokrok bol pomalý. Dôvodom bola zložitá situácia, v ktorej misie pôsobili, ale i operačné problémy. Vyjadrujeme niekoľko odporúčaní na zlepšenie prevádzkovej efektívnosti, udržateľnosti a monitorovania.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Európska únia, 2018.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.