

Osobitná správa

Africká mierová a bezpečnostná štruktúra: potreba zmeniť zameranie podpory EÚ

(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. EDA 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 členka EDA Bettina Jakobsen. Audit viedol člen EDA Juhan Parts, podporu mu poskytol vedúci kabinetu Ken-Marti Vaher, atašé kabinetu Margus Kurm, hlavná vedúca Sabine Hiernaux-Fritsch, vedúci úlohy Karel Meixner a audítori Alina Milasiute, Dirk Neumeister a Piotr Zych. Torielle Perreur-Lloyd poskytla jazykovú podporu pri vypracúvaní správy.



Zľava doprava: Karel Meixner, Margus Kurm, Ken-Marti Vaher, Torielle Perreur-Lloyd, Juhan Parts, Dirk Neumeister, Piotr Zych, Alina Milasiute.

OBSAH

	Bod
Akronymy a skratky	
Zhrnutie	I – VI
Úvod	1 – 10
APSA	1 – 7
Podpora EÚ pre APSA	8 – 10
Rozsah auditu a audítorský prístup	11 – 14
Pripomienky	15 – 60
Podpora EÚ zostala zameraná na prevádzkové náklady	15 – 30
Podpora EÚ pre APSA bola vytvorená na základe strategického rámca	16 – 19
Financovanie APSA závisí od príspevkov darcov	20 – 22
EÚ financovala prevádzkové náklady bez plánu na zmenu zamerania podpory	23 – 26
Prideleniu podpory EÚ nebola určená dostatočná priorita	27 – 29
Riziká spojené s pridelením väčšieho objemu finančných prostriedkov regionálnym organizáciám	30
APSA napriek podpore EÚ čelí viacerým výzvam a jej fungovanie závisí od pokračovania vonkajšej podpory	31 – 50
V čase konania auditu výsledky priniesla polovica zmlúv	32
APSA čelí viacerým výzvam	33 – 47
Hrozby pre udržateľnosť výsledkov	48 – 50
Vykonávanie podpory EÚ ovplyvnili oneskorenia, nekoordinované používanie finančných nástrojov a nedostatočné informácie o dosiahnutých výsledkoch	51 – 60
Oneskorenia v uzatváraní zmlúv a spätné financovanie oslabili vykonávanie naplánovaných činností	52 – 55
Finančné nástroje sa nepoužívali vždy jednotne	56 – 58

Zriadené boli mechanizmy monitorovania a predkladania správ, neposkytovali však dostatočné informácie o výsledkoch	59 – 60
Závery a odporúčania	61 – 64
Príloha I – Rozdelenie finančných prostriedkov EÚ poskytnutých každej podporovanej organizácii	
Príloha II – Rozhodovacie postupy mierového nástroja pre Afriku	
Príloha III – Zoznam kontrolovaných zmlúv a strategické priority APSA	
Príloha IV – Prehľad posúdení zmlúv vypracovaný EDA	
Odpovede Komisie a ESVČ	

AKRONYMY A SKRATKY

APF	Mierový nástroj pre Afriku
APSA	Africká mierová a bezpečnostná štruktúra
AÚ	Africká únia
CEWS	Kontinentálny systém včasného varovania
ECCAS	Hospodárske spoločenstvo stredoafrických štátov
ECOWAS	Hospodárske spoločenstvo západoafrických štátov
JAES	Spoločná stratégia Afriky a EÚ
JFA	Spoločná dohoda o financovaní
KAÚ	Komisia Africkej únie
MBR	Mierová a bezpečnostná rada
PSD	Útvar pre mier a bezpečnosť
RIP	Regionálny indikatívny program
SRO	Subregionálna organizácia

ZHRNUTIE

I. Členské štáty Africkej únie (AÚ) v roku 2002 vytvorili africkú mierovú a bezpečnostnú štruktúru (APSA) ako dlhodobú štrukturálnu reakciu na hrozby pre mier a bezpečnosť na africkom kontinente. Prostredníctvom APSA má Africká únia (AÚ) a poverené subregionálne organizácie (SRO) prístup k nástrojom, ktoré im pomáhajú predchádzať konfliktom, riadiť a riešiť ich.

II. Pri audite sme preskúmali podporu EÚ pre APSA. Posudzovali sme, či bola podpora EÚ dobre navrhnutá a zacielená, či prispela k udržateľným výsledkom a či sa vykonala správne. Skontrolovali sme zmluvy, ktorých celková hodnota bola vyššia než 100 mil. EUR a ktoré uzatvorila Komisia na obdobie rokov 2014 až 2016.

III. Z celkového hľadiska sme dospeli k záveru, že podpora EÚ pre APSA má slabú účinnosť a je potrebné zmeniť jej zameranie. Hoci sa zaviedol široký strategický rámec, zistili sme, že podpora EÚ pre APSA bola dlho zameraná na doplnenie jej základných prevádzkových nákladov. Z dôvodu nedostatočnej finančnej účasti Africkej únie v rámci APSA táto štruktúra veľa rokov silne závisela od podpory darcov. EÚ finančne prispievala na zložky APSA, kvalita kapacít týchto zložiek sa však značne líši a pretrvávajú niekoľko problémov.

IV. Zistili sme, že EÚ nestanovila jasné priority pre svoju podporu pre APSA a jej stratégiu chýbala dlhodobá vízia vývoja tejto podpory. V priebehu kontrolovaného obdobia sa EÚ dostatočne nezamerala na prechod od vyplácania miezd k zacieleniu na budovanie kapacít s cieľom zabezpečiť dlhodobý úspech podpory EÚ. EÚ podporila plány AÚ na dosiahnutie finančnej nezávislosti, aby mohla prevziať čoraz väčší podiel prevádzkových nákladov na APSA, vykonávanie však bolo stále v počiatočnej fáze.

V. Taktiež sme zistili, že v prípade šiestich zo štrnástich kontrolovaných zmlúv, ktoré sa týkali najmä nákladov na zamestnancov, sa do konania auditu dosiahla väčšina očakávaných výsledkov. V prípade dvoch zmlúv boli výsledky dosiahnuté iba čiastočne a pri jednej neboli dosiahnuté vôbec. V piatich prípadoch oneskorenie vo vykonávaní znamenalo, že sme nemohli posúdiť, či bola zmluva splnená, alebo nie. Oneskorenia pri uzatváraní zmlúv, spätné financovanie a nedostatok informácií o dosiahnutých výsledkoch navyše bránili poskytovaniu podpory EÚ. V kontrolovanom období sa finančné nástroje nepoužívali vždy jednotne.

VI. Na základe pripomienok uvedených v tejto správe Dvor audítorov odporúča, aby:

- i. Komisia a ESVČ pomohli Africkej únii prevziať zodpovednosť za APSA v záujme dosiahnutia finančnej nezávislosti a zmenili zameranie podpory EÚ z podpory prevádzkových nákladov na opatrenia na budovanie kapacít a
- ii. Komisia zabezpečila, že jej intervencie budú dôsledne založené na výsledkoch, skrátila oneskorenia pri uzatváraní zmlúv, obmedzila spätné financovanie, zlepšila monitorovanie a finančné nástroje používala jednotne.

ÚVOD

APSA

1. Africká mierová a bezpečnostná štruktúra (APSA) je skupina inštitúcií, právnych predpisov a postupov navrhnutých na predchádzanie konfliktom a podporu mieru a bezpečnosti na africkom kontinente. V Zakladajúcom akte Africkej únie¹ sa stanovuje právny základ pre APSA. V protokole týkajúcom sa založenia Mierovej a bezpečnostnej rady Africkej únie, ktorý prijali členské štáty AÚ v roku 2002, sa stanovuje jej štruktúra, ciele a zásady. Úlohu v rámci APSA zohráva aj desať afrických subregionálnych organizácií, ktoré ich príslušné členské štáty poverili konaním v oblasti mieru a bezpečnosti. Zahŕňajú osem regionálnych hospodárskych spoločenstiev (REC) a dva regionálne mechanizmy na predchádzanie konfliktom, ich zvládanie a riešenie (RM)². Na spoluprácu medzi týmito organizáciami a AÚ v rámci APSA sa vzťahujú zásady subsidiarity a doplnkovosti³.
2. Jadro APSA tvorí Mierová a bezpečnostná rada, ktorú zriadili členské štáty AÚ ako „stály rozhodovací orgán na predchádzanie konfliktom, ich zvládanie a riešenie“. Rada má podporu Komisie Africkej únie, rady múdrych, kontinentálneho systému včasného varovania, afrických pohotovostných síl a mierového fondu⁴ (ilustráciu 1).

¹ AÚ vznikla v roku 2000 ako nástupkyňa Organizácie pre Africkú úniu. Členmi Africkej únie bolo v roku 2017 všetkých 55 afrických krajín.

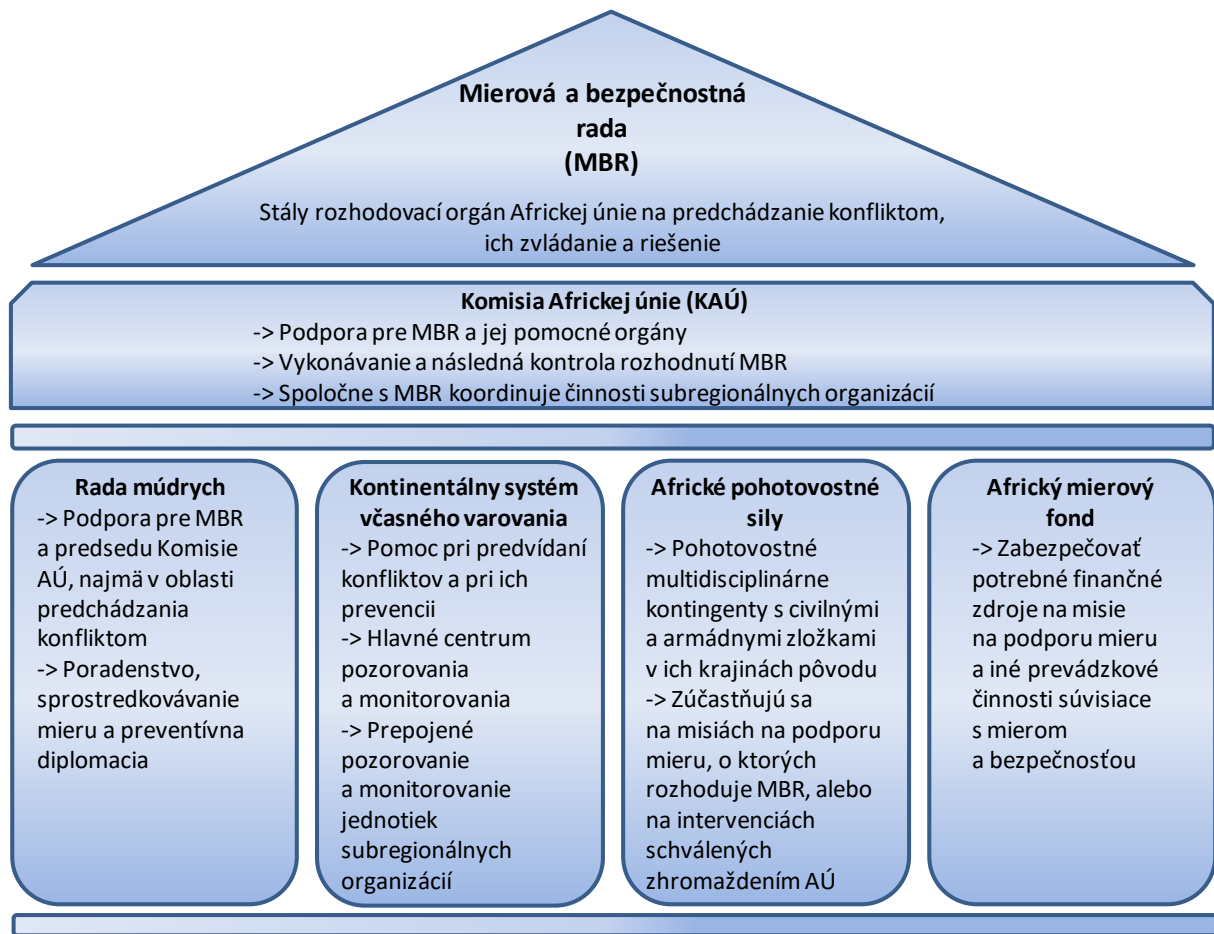
² Regionálne hospodárske spoločenstvá: Zväz arabského Maghrebu (UMA), Spoločenstvo sahelosaharských štátov (CENSAD), Spoločný trh pre východnú a južnú Afriku (COMESA), Východoafrické spoločenstvo (EAC), Hospodárske spoločenstvo stredoafrických štátov (ECCAS), Hospodárske spoločenstvo západoafrických štátov (ECOWAS), Medzivládny úrad pre rozvoj (IGAD) a Juhoafrické rozvojové spoločenstvo (SADC).

Regionálne mechanizmy: Mechanizmus koordinácie východoafrických pohotovostných síl (EASFCOM) a severoafrická regionálna kapacita (NARC).

³ Memorandum o porozumení o spolupráci v oblasti mieru a bezpečnosti medzi Africkou úniou, regionálnymi hospodárskymi spoločenstvami a koordinačnými mechanizmami regionálnych pohotovostných brigád východnej Afriky a severnej Afriky, článok IV.

⁴ Podľa protokolu týkajúceho sa založenia Mierovej a bezpečnostnej rady Africkej únie.

Ilustrácia 1 – Zložky africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry na úrovni Africkej únie



Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe protokolu AÚ z roku 2002.

3. Účelom APSA je vytvoriť rámec a nástroje pre AÚ a subregionálne organizácie, aby mohli plniť aktívnejšiu úlohu pri predchádzaní konfliktom v Afrike a riešení týchto konfliktov, ktoré majú rôzne príčiny (**rámček 1**).

Rámček 1 – Príčiny konfliktov

Podľa Inštitútu pre bezpečnostné štúdie je hlavným zdrojom neistoty v Afrike oslabenie štátu⁵. Oslabenie štátu vedie aj k slabosti regionálnych bezpečnostných mechanizmov. Za týchto okolností jednotlivé konflikty spôsobuje komplexná zmes faktorov, určili sa však tri hlavné spúšťacie mechanizmy: prenos vládnej moci, medzištátne spory a násilné extrémistické hnutia.

⁵ Inštitút pre bezpečnostné štúdie, „Ako podpora EÚ pre africkú mierovú a bezpečnostnú štruktúru ovplyvňuje budovanie demokracie a posilňovanie bezpečnosti ľudí v Afrike“, 2009.

Spochybzenie prechodu vládnej moci predstavuje hlavný zdroj konfliktov. Zastávanie voleného úradu má obrovské finančné výhody a systémy správy vecí verejných bývajú často slabé, čo predstavuje silnú pohnútku na použitie násilia v záujme zabezpečenia volebného víťazstva. Násilie spojené s voľbami je v posledných rokoch čoraz častejšie.

Medzištátne spory. V Afrike býva bežné nepriateľstvo medzi štátmi (medzištátne spory). Takéto nepriateľstvo sa často prejavuje v štátoch, ktoré podporujú násilie v susedných krajinách s cieľom presadzovať svoje vlastné politické ciele. Toto násilie môže mať podobu tajných cezhraničných vojenských operácií alebo poskytnutia skrytej či otvorenej podpory povstalcom na druhej strane hranice. Mnoho konfliktov tradične považovaných za „vnútorné“ v skutočnosti vzniklo alebo pokračovalo s príspevom takéhoto zahraničného ovplyvňovania.

Násilné extrémistické hnutia sú príčinou veľkého množstva konfliktov v Afrike. Keď získajú oporný bod, obvykle sa rozšíria za hranice: napríklad násilie militantov v Líbyi, Mali, severovýchodnej Nigérii a v Somálsku sa rozšírilo do susedných krajín, pričom k ďalším útokom dochádza v krajinách vrátane Alžírsku, Burkiny Faso, Kene a Ugandy⁶.

4. Africká únia a subregionálne organizácie zasahovali v rámci APSA v 28 zo 67 násilných konfliktov (42 %), ku ktorým v Afrike došlo v priebehu roku 2016. Tieto intervencie mali podobu diplomacie, sprostredkovania mieru, mierových operácií alebo ich kombinácie. Z hodnotení týchto 28 intervencií vyplýva, že 21 z nich aspoň čiastočne úspešne buď zabránilo vzniku konfliktu, alebo viedlo k jeho deeskalácii⁷ (**rámček 2**).

Rámček 2: Príklad intervencie v rámci APSA

Hospodárske spoločenstvo západoafrických štátov (ECOWAS) zasahovalo s cieľom obnoviť poriadok počas ústavnej krízy, ktorá nasledovala po prezidentských voľbách v Gambii v roku 2016. Spoločenstvo ECOWAS najprv uskutočnilo diplomatické iniciatívy a sprostredkovanie mieru na vysokej úrovni, do ktorých sa zapojili prezidenti Ghany, Guiney, Libérie, Mauritánie a Nigérie. Toto úsilie nebolo úspešné, preto ECOWAS vydalo príkaz na vojenskú intervenciu. Približne 7 000 vojakov z pohotovostných síl ECOWAS sa pripravilo na vstup do Gambie. Spojenie diplomacie a hroziaceho

⁶ World Peace Foundation, „Africká politika, africký mier“, 2016.

⁷ Správa o vplyve APSA za rok 2016, Inštitút pre mierové a bezpečnostné štúdie, Univerzita v Addis Abebe, október 2017.

vojenského zásahu viedlo k rýchlemu a účinnému riešeniu konfliktu v Gambii, pričom neboli nahlásené nijaké straty na životoch.

5. Členské štáty AÚ vytvorili Africký mierový fond na získavanie finančných prostriedkov na misie AÚ na podporu mieru a na jej mierové a bezpečnostné operácie⁸. Finančné prostriedky mali pochádzať najmä z rozpočtu AÚ, pričom existovala možnosť ďalšieho financovania vo forme dobrovoľných príspevkov z iných zdrojov. Svoje príspevky do rozpočtu AÚ však včas a v plnej miere uhradila menej než polovica afrických štátov⁹, čo viedlo k schodku rozpočtu vo výške 33 % nad úrovňou z obdobia rokov 2011 až 2015¹⁰. V dôsledku toho darcovia financujú väčšinu rozpočtu AÚ¹¹ (54 % v roku 2017¹²).

6. Navyše sa do Afrického mierového fondu odvádza iba malá časť rozpočtu AÚ. Členské štáty AÚ súhlasili, že do roku 2014 zvýšia financovanie Afrického mierového fondu na 12 % riadneho rozpočtu AÚ. V roku 2016 však vyplatená suma zodpovedala 7 % riadneho rozpočtu (t. j. menej než 6 mil. EUR)¹³.

7. AÚ a subregionálne organizácie určovali smerovanie vývoja APSA pomocou plánov. Súčasný plán pre APSA vzťahujúci sa na obdobie rokov 2016 až 2020 prijali v decembri 2015. Plán má päť strategických priorít: predchádzanie konfliktom; krízové riadenie a zvládanie

⁸ Protokol týkajúci sa založenia Mierovej a bezpečnostnej rady Africkej únie, článok 21.

⁹ Do decembra 2016 iba 25 z 54 členských štátov AÚ uhradilo celé svoje príspevky za rok 2016. *Zdroj:* Jeho Excelencia Paul Kagame, „Správa o navrhovaných odporúčaní na inštitucionálnu reformu Africkej únie“, 29. januára 2017, s. 13.

¹⁰ Africká únia, „Podkladový materiál o vykonávaní rozhodnutia z Kigali o financovaní únie“, september 2016.

¹¹ Ročný rozpočet AÚ (na rok 2017) vo výške 446 mil. USD (približne 395 mil. EUR) zodpovedá približne 0,018 % celkového HDP Africkej únie (2,257 bilióna EUR v roku 2016).

¹² Tento údaj nezahŕňa operácie na podporu mieru v Somálsku. Pozri rozhodnutie výkonnej rady AÚ o rozpočte Africkej únie za finančný rok 2017, dok. č. EX.CL/956(XXIX).

¹³ Mierový fond AÚ, Zabezpečenie predvídateľného a udržateľného financovania na dosiahnutie mieru v Afrike, august 2016.

konfliktov; rekonštrukcia a budovanie mieru po skončení konfliktu; otázky strategickej bezpečnosti¹⁴; a koordinácia a partnerstvá v rámci APSA.

Podpora EÚ pre APSA

8. EÚ stanovila mier a bezpečnosť v Afrike za jednu zo svojich priorít a v roku 1996 vymedzila základné zásady svojho prístupu¹⁵. Tieto zásady a svoj záujem zamerať sa na mier a bezpečnosť v Afrike zopakovala v niekoľkých stratégiách na predchádzanie konfliktom a bezpečnostných stratégiách na vysokej úrovni¹⁶, naposledy v globálnej stratégii EÚ na rok 2016¹⁷. AÚ a EÚ v roku 2007 začali spoločnú stratégiu EÚ a Afriky (JAES) ako rámec spolupráce a politického dialógu a zdôraznili význam mieru a bezpečnosti pre obidve únie. Odvtedy sa v spoločnej stratégii EÚ a Afriky za prioritu určuje zavedenie APSA do praxe.
9. EÚ svoju finančnú podporu na rozvoj APSA poskytuje prostredníctvom Európskeho rozvojového fondu (ERF)¹⁸. Hlavný spôsob podpory ERF je prostredníctvom mierového

¹⁴ Medzi otázky strategickej bezpečnosti patrí nelegálny prílev ručných a ľahkých zbraní; boj proti improvizovaným výbušným zariadeniam/manažment výbušnín; odzbrojenie a nešírenie zbraní hromadného ničenia; protiteroristické opatrenia; nezákonné finančné toky; začlenenie integrovanej námornej stratégie Afriky do APSA a boj proti medzinárodnému organizovanému zločinu a počítačovej kriminalite.

¹⁵ V oznámení Európska únia a problém konfliktov v Afrike: budovanie mieru, predchádzanie konfliktom a viac (SEK/96/32) sa uvádzajú základné prístupy ku konfliktom v Afrike (význam politickej analýzy základných štrukturálnych príčin, zameranie na štrukturálnu stabilitu), zoznam opatrení, ktoré by EÚ mohla podniknúť v rôznych konfliktných situáciách, a prístup týkajúci sa budúcnosti (predchádzanie konfliktom, systém včasného varovania, spolupráca s AÚ a regionálnymi organizáciami, ako aj s OSN, posilnenie potenciálu Afriky udržiavať mier).

¹⁶ Napríklad oznámenie o predchádzaní konfliktom [KOM(2001) 211]; Európska bezpečnostná stratégia z roku 2003; Komplexný prístup EÚ k vonkajším konfliktom a krízam [JOIN(2013) 30].

¹⁷ Globálna stratégia pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku Európskej únie – Spoločná vízia, spoločný postup: Silnejšia Európa, 2016.

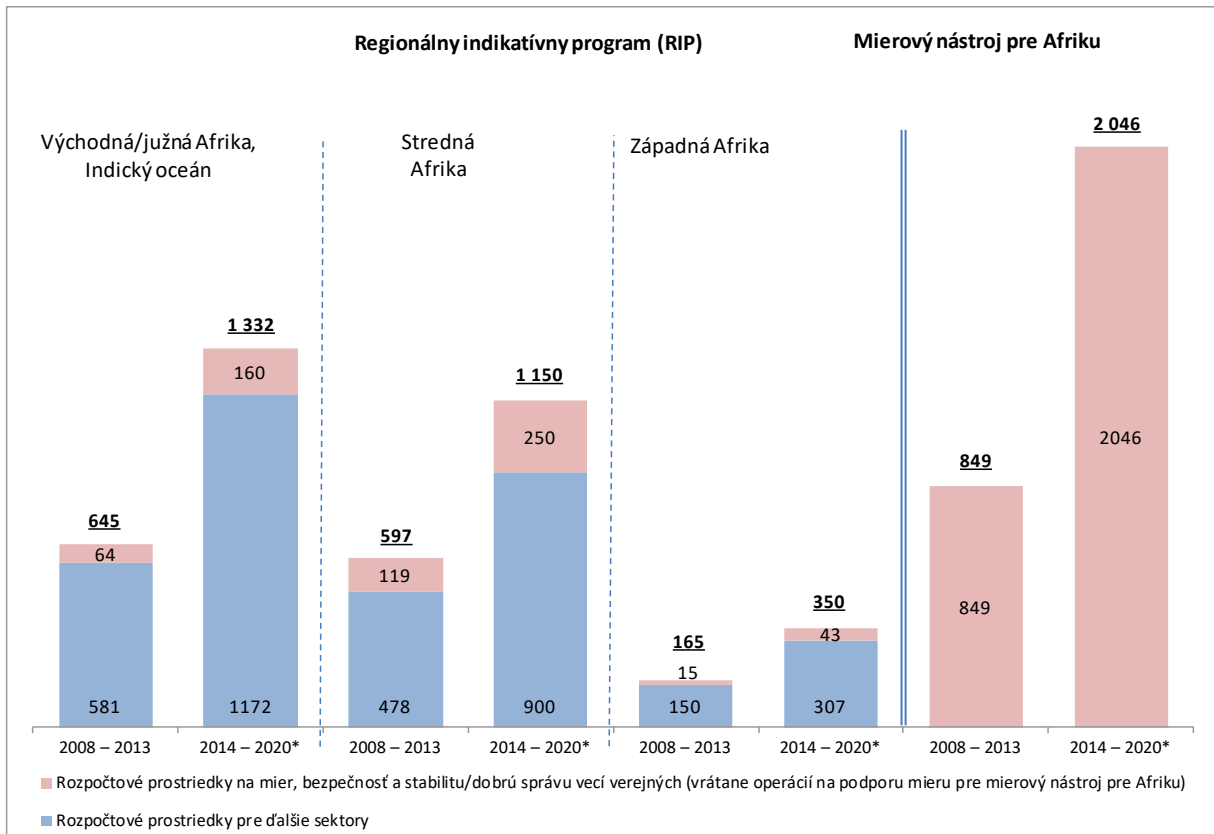
¹⁸ ERF je hlavným nástrojom EÚ na poskytovanie rozvojovej pomoci africkým, karibským a tichomorským (AKT) štátom a zámorských krajinám a územiám (ZKÚ). Bol vytvorený interným opatrením v roku 1959, financuje sa prostredníctvom priamych príspevkov členských štátov EÚ a ostáva mimo rozpočtu EÚ. Celkové finančné zdroje ERF na roky 2014 až 2020 dosahujú 30,5 mld. EUR.

nástroja pre Afriku (APF), ktorý zriadila EÚ v roku 2003¹⁹, ako aj prostredníctvom regionálnych indikatívnych programov (RIP)²⁰. V období ERF na roky 2014 až 2020 sa v Afrike uskutočňujú tri regionálne indikatívne programy týkajúce sa regiónov západnej Afriky, strednej Afriky a východnej/južnej Afriky/Indického oceánu. Suma pridelená na mier a bezpečnosť v rámci mierového nástroja pre Afriku, ako aj v rámci regionálnych indikatívnych programov sa v porovnaní so súčasným obdobím viac-menej zdvojnásobila (*ilustráciu 2*). Väčšina finančných prostriedkov (približne 80 %) sa použila na financovanie operácií na podporu mieru, napríklad misie Africkej únie v Somálsku.

Ilustrácia 2 – Sumy pridelené na mier a bezpečnosť v rámci regionálnych indikatívnych programov (RIP) a mierového nástroja pre Afriku (APF), 2008 – 2020* (mil. EUR)

¹⁹ Rozhodnutie Rady č. 3/2003 Rady ministrov AKT – ES zo dňa 11. decembra 2003 o využití zdrojov z dlhodobého rozvojového rozpočtu deviateho ERF na vytvorenie mierového nástroja pre Afriku ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003(01)&from=EN))

²⁰ EÚ podporuje mier a bezpečnosť v Afrike aj mimo všeobecného rozpočtu použitím nástrojov, ako je celoafrický program (PANAF), nástroj na podporu stability a mieru (IcPS), misie spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky (SBOP) a „Núdzový trustový fond Európskej únie pre Afriku“.



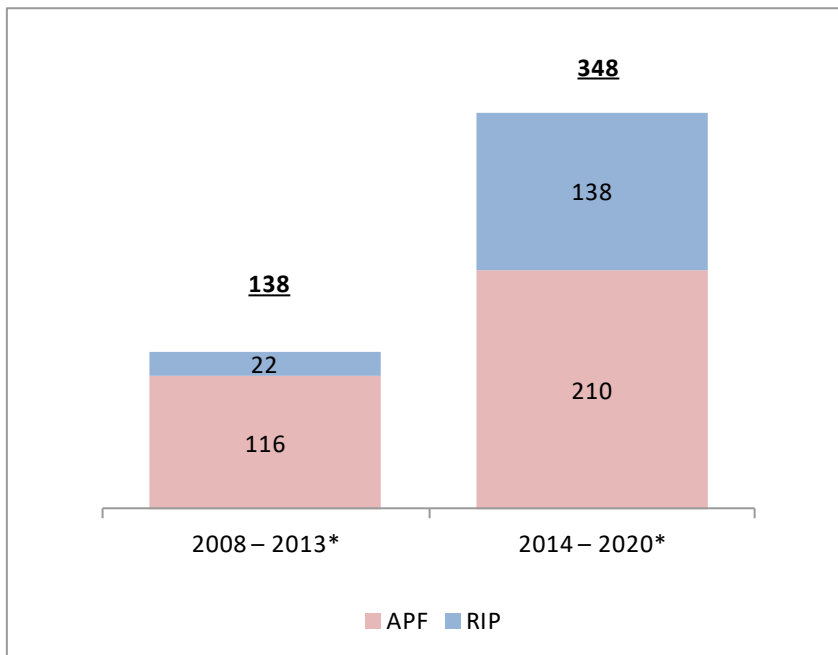
* Údaje APF za obdobie rokov 2019 – 2020 sú iba predbežné.

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe informácií poskytnutých Európskou komisiou.

10. Približne 14 % všetkých finančných prostriedkov na mier a bezpečnosť v rámci mierového nástroja pre Afriku a regionálnych indikatívnych programov na obdobie rokov 2014 až 2020 (v priemere 50 mil. EUR ročne) bolo pridelených na vykonávanie APSA. Táto suma predstavuje v porovnaní s predchádzajúcim programovým obdobím zvýšenie o 150 %. EÚ odhaduje, že prostredníctvom podpory APSA, najmä posilnením kapacít AÚ a subregionálnych organizácií na predchádzanie konfliktom na kontinente a ich riešenie, by sa mohla znížiť potreba financovať nákladné operácie na podporu mieru, ktoré stoja až 720 mil. EUR²¹ ročne. Zároveň sa suma pridelená na APSA v rámci regionálnych indikatívnych programov zvýšila šesťnásobne, v čom sa odzrkadľuje väčšie zameranie EÚ na predchádzanie konfliktom a sprostredkovanie mieru na subregionálnej úrovni (*ilustrácia 3*).

²¹ V hodnotiacej štúdii APSA za rok 2014 (s. 78) sa uvádza suma 900 mil. USD.

Ilustrácia 3 – Finančné prostriedky EÚ pridelené na vykonávanie APSA v rámci APF a RIP, 2008 – 2020 (mil. EUR)



*V súčasnosti pridelené sumy na budúce obdobia stále podliehajú rokovaniam a zmenám. V prípade minulých období sa namiesto pridelených súm používajú zmluvne dohodnuté sumy, pokiaľ sú k dispozícii.

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe informácií poskytnutých Európskou komisiou.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

11. Pri audite sme preskúmali, či EÚ poskytovala účinnú podporu pre APSA. Na tento účel sme odpovedali na tri čiastkové otázky.

- a) Bola podpora EÚ pre APSA dobre navrhnutá a zacielená?
- b) Prispela podpora EÚ pre APSA k dosiahnutiu udržateľných výsledkov?
- c) Bola podpora EÚ pre APSA riadne vykonaná?

12. Audit sa týkal výdavkov z ERF, ktoré sa vynakladali prostredníctvom mierového nástroja pre Afriku (APF) a regionálnych indikatívnych programov (RIP). Preskúmali sme podporu EÚ od roku 2014 a použili sme hodnotenia a posúdenia predchádzajúcich činností, ak boli k dispozícii a ak boli relevantné. Skontrolovali sme všetkých 14 zmlúv uzatvorených Komisiou v rokoch 2014 až 2016 v celkovej výške 102,5 mil. EUR. Deväť z nich sa financovalo prostredníctvom mierového nástroja pre Afriku, štyri v rámci RIP pre západnú Afriku a jedna

v rámci RIP pre strednú Afriku²². Najväčšie zmluvy boli uzatvorené s AÚ, napríklad mechanizmy spoločného financovania na financovanie platov zamestnancov v útvare pre mier a bezpečnosť Komisie Africkej únie a v kontaktných kanceláriách AÚ. Ďalšie zmluvy boli uzatvorené s regionálnymi organizáciami, napríklad s Hospodárskym spoločenstvom západoafrických štátov (ECOWAS) a Hospodárskym spoločenstvom stredoafrických štátov (ECCAS). **Príloha I** obsahuje rozdelenie finančných prostriedkov poskytnutých každej podporovanej organizácii.

13. Do auditu sme nezahrnuli operácie na podporu mieru, pretože tieto výdavky súvisia predovšetkým s úhradami príspevkov vyplácaných vojenským jednotkám, a nie na podporu APSA. Nekontrolovali sme iné nástroje EÚ, ktorými sa financuje mier a bezpečnosť v Afrike, pretože v priebehu kontrolovaného obdobia ani jedna z činností nesúvisela priamo s APSA.

14. Audítorskú prácu sme uskutočnili v čase od januára do novembra 2017. Dôkazy sme zhromaždili prostredníctvom preskúmania dokumentácie a rozhovorov s Európskou službou pre vonkajšiu činnosť, Komisiou a príslušnými zainteresovanými stranami, ako sú iní darcovia a príjemcovia podpory EÚ (AÚ a subregionálne organizácie). Navštívili sme Komisiu Africkej únie, ECOWAS a ECCAS.

PRIPOMIENKY

Podpora EÚ zostala zameraná na prevádzkové náklady

15. V tejto časti sme preskúmali, či existovala jasná stratégia týkajúca sa súčasného a budúceho poskytovania podpory EÚ pre APSA. Posúdili sme, či sa podpora EÚ použila na riešenie potrieb APSA a ako sa vyvíjala, aby bola zacielená na prebiehajúce a budúce problémy, ktorým APSA čelí.

Podpora EÚ pre APSA bola vytvorená na základe strategického rámca

16. EÚ vyhodnotila mierovú a bezpečnostnú situáciu v Afrike a vypracovala prístup, ktorý tvoril základ jej podpory. Keďže EÚ uznáva významnú úlohu Africkej únie (AÚ) aj afrických

²² V rámci ostatných regionálnych indikatívnych programov nebola v kontrolovanom období uzatvorená nijaká zmluva na podporu APSA.

subregionálnych organizácií (SRO) v oblasti mieru, spolupracovala s obidvomi úrovňami. So vznikom nových hrozieb pre mier a bezpečnosť EÚ prehodnotila a aktualizovala svoje stratégie (**bod 8**).

17. V súlade s týmto strategickým rámcom EÚ poskytla AÚ a subregionálnym organizáciám politickú a finančnú podporu, a to aj na rozvoj APSA. EÚ podporila prípravu po sebe nasledujúcich plánov, ktoré vypracovala AÚ a subregionálne organizácie a ktoré obsahovali plány na vykonávanie APSA²³. Európska únia podporila aj pravidelné posúdenia APSA. To znamená, že APSA mohla využívať pravidelnú spätnú väzbu (v podobe posúdení APSA) a usmernenia pre ďalší rozvoj (v podobe plánov pre APSA). Plány obsahovali aj rámec pre koordináciu darcov. V posúdení mierového nástroja pre Afriku za rok 2017 sa však poukázalo na nedostatky v poslednom pláne pre APSA. Plán sa považuje za príliš komplikovaný na to, aby sa s ním dalo pracovať, chýba mu hlavná perspektíva a Komisia AÚ sa k nemu zatiaľ neprihlásila²⁴.

18. EÚ vytvorila mechanizmy pre politický dialóg na úrovni AÚ aj na regionálnej úrovni. Politický dialóg a dialóg o politike týkajúce sa otázok mieru a bezpečnosti vrátane vykonávania APSA sa uskutočnili počas pravidelných stretnutí s AÚ v rámci spoločnej stratégie EÚ a Afriky stanovenej v roku 2007. Nebolo však jasné, aká je stratégia rozdelenia povinností medzi AÚ a jednotlivé subregionálne organizácie, a to najmä pokiaľ ide o subsidiaritu (**bod 34**).

19. Mechanizmy, ktoré EÚ vytvorila pre dialóg s regionálnymi organizáciami, prebiehali menej plynulo. Napríklad v prípade spoločenstva ECOWAS sa stretnutia na ministerskej úrovni konali nepravidelne (uskutočnili sa v roku 2017, ale napriek snahám sa nekonali v roku 2016). V ďalších prípadoch bol dialóg o politike zložitý (napríklad z dôvodu absencie inštitucionálnych reforiem, z dôvodu veľmi pomalého pokroku v oblasti regionálnej

²³ Jeden plán na roky 2011 až 2013 a druhý na roky 2016 až 2020. Pracovný plán pre plán realizácie na roky 2011 – 2013 obsahoval aj určité činnosti, ktoré sa mali vykonať v roku 2014 a 2015. V roku 2015 (pred vypracovaním druhého plánu) EÚ nepodpísala s AÚ nijaké významné nové zmluvy na rozvoj APSA s výnimkou „dočasného programu na podporu APSA“, medzi ktorého hlavné ciele patrilo vypracovanie druhého plánu pre APSA.

²⁴ ECDPM, „Hodnotenie vykonávania mierového nástroja pre Afriku ako nástroja, ktorý podporuje africké úsilie o zvládanie konfliktov na kontinente“, december 2017, s. 24 a 30.

integrácie alebo pomalých reakcií protistrán na návrhy a otázky). Dialóg bolo potrebné zlepšiť, zvýšiť jeho intenzitu a skonsolidovať ho, napríklad vzhľadom na subregionálne stratégie EÚ pre Sahel a pre Guinejský záliv. Občas bol dialóg náročný, pretože organizáciám, napríklad spoločenstvu ECCAS, chýbali administratívne kapacity.

Financovanie APSA závisí od príspevkov darcov

20. Schodok v príspevkoch členských štátov AÚ do jej rozpočtu (**bod 5**) a mierového fondu (**bod 6**) viedol k tomu, že APSA ostala podfinancovaná. Na tento problém sa poukázalo v poslednom pláne pre APSA: „Napriek niekoľkým rozhodnutiam zhromaždenia predstaviteľov štátov a vlád AÚ a/alebo opatrení vykonaných pri zriaďovaní Mierovej a bezpečnostnej rady APSA stále trpí tým, že KAÚ a regionálne hospodárske spoločenstvá/regionálne mechanizmy neprevzali finančnú zodpovednosť, a vysokou závislosťou od darcov²⁵.“ Odborníci takisto zdôraznili, že africkú zodpovednosť za program mieru a bezpečnosti na kontinente nebolo možné očakávať dovedy, kým sa program nestane finančne nezávislým²⁶.

21. S ohľadom na problémy spojené so závislosťou od darcov členské štáty AÚ v júli 2016 rozhodli o novom mechanizme na financovanie prevádzkového rozpočtu AÚ a mierového fondu²⁷. EÚ podporila túto iniciatívu, ktorú tvorí daň vo výške 0,2 % zo všetkých oprávnených tovarov dovážaných do Afriky, a to od roku 2017. Do januára 2018 túto daň začalo vyberať 14 členských štátov²⁸, mierový fond začal fungovať a mal štruktúru riadenia. Africká únia v júni 2017 vyzvala EÚ, aby vstúpila do predstavenstva mierového fondu.

22. V čase konania auditu bolo príliš skoro na posúdenie účinnosti nových opatrení. Okrem toho sa touto daňou neriešili finančné ťažkosti, ktoré postihli subregionálne organizácie

²⁵ Plán pre APSA na roky 2016 – 2020, s. 58.

²⁶ World Peace Foundation, „Africká politika, africký mier“, 2016, s. 53.

²⁷ Assembly/AU/Dec.605 (XXVII), https://au.int/web/sites/default/files/pages/31955-file-assembly_au_dec_605_financing_the_au.pdf.

²⁸ <https://www.tralac.org/news/article/12591-mahamat-calls-for-urgency-in-self-financing>.

financované v rámci samostatných mechanizmov, napríklad značný schodok vo financovaní, ktorému čelilo spoločenstvo ECCAS²⁹. Niektoré africké štáty navyše zistili, že musia prijať rozhodnutia týkajúce sa toho, či skromné finančné prostriedky použijú na financovanie AÚ alebo subregionálnych organizácií³⁰.

EÚ financovala prevádzkové náklady bez plánu na zmenu zamerania podpory

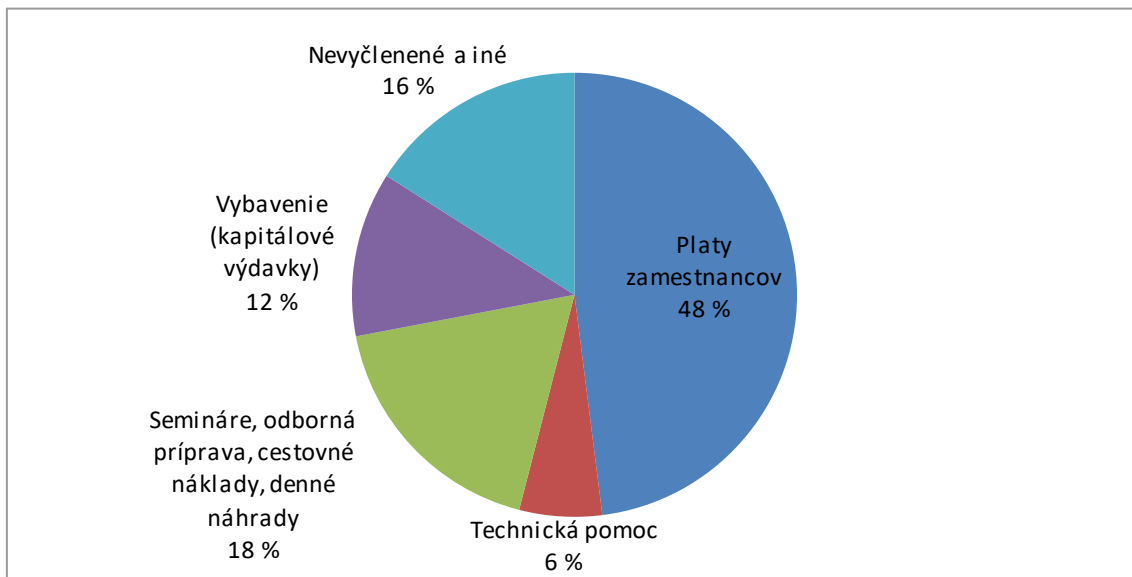
23. V priebehu kontrolovaného obdobia sa väčšina finančných prostriedkov EÚ určených pre APSA použila na úhradu prevádzkových nákladov, ako sú výdavky spojené so zamestnancami (*ilustrácia 4*). V prvých rokoch podpory (od roku 2010) EÚ odôvodňovala financovanie prevádzkových nákladov tým, že poukazovala na význam uvedenia novej štruktúry do prevádzky. Takmer po siedmich rokoch však podpora EÚ zostala zameraná na poskytovanie pomoci na základné prevádzkové náklady. To môže mať za následok riziko, že sa APSA stane závislou od podpory darcov, keďže čím dlhšie je obdobie poskytovania pomoci a čím väčšiu časť financovania poskytnú darcovia, tým väčšia je závislosť projektu od tejto pomoci³¹.

²⁹ Koncom roku 2016 meškalo s platbami 10 z 11 členských štátov ECCAS, čo viedlo k celkovému deficitu vo výške približne 52,3 mil. EUR: viac než rozpočtové príspevky za tri roky. *Zdroj: ECCAS, prostredníctvom Európskej komisie.*

³⁰ Inštitút pre bezpečnostné štúdie, správa MBR č. 89, „Nový model financovania testuje záväzok členských štátov AÚ“, marec 2017.

³¹ Victoria Stanford, „Aid Dependency: The Damage of Donation“ (Závislosť na pomoci: Škody spôsobené darovaním), University of Edinburgh, 2015.

Ilustrácia 4 – Finančné prostriedky EÚ určené pre APSA (2014 – 2016)



Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe informácií poskytnutých Európskou komisiou.

24. Predpokladali sme, že EÚ vypracovala dlhodobý plán, v ktorom by ukázala, ako sa časom bude vyvíjať poskytovanie jej podpory a ako sa nakoniec ukončí. Nenašli sme o tom žiadne dôkazy. EÚ sa takisto nedohodla s AÚ a subregionálnymi organizáciami o tom, ako bude postupne prispôsobovať výšku poskytovanej podpory a pridelovať finančné prostriedky viac na budovanie kapacít (napríklad na predchádzanie konfliktom, účinnú reakciu a rekonštrukciu po skončení konfliktu) a na opatrenia strategickej podpory (ako sú organizačné a prevádzkové reformy, vylepšenia systémov, poskytovanie konkrétnych odborných znalostí a prípravy atď.) v záujme rozvoja dlhodobých kapacít.

25. EÚ nepodmienila poskytnutie podpory splnením podmienok, ako je požiadavka, aby AÚ a subregionálne organizácie pokračovali vo financovaní iniciatív, ktoré v minulosti podporovala EÚ. V prípade jednej zmluvy, v ktorej bolo takéto ustanovenie začlenené do dohody o financovaní, dotknutá subregionálna organizácia nedodržala dohodu a nepokračovala vo financovaní pozícií, ktoré sa predtým financovali z ERF (**rámček 3**).

Rámček 3 – Plusy a mínusy regionálneho systému včasného varovania

System včasného varovania je systém nástrojov a postupov používaných na zber a analýzu údajov s cieľom predvídať konflikty a predchádzať im. Ústredné a regionálne systémy včasného varovania sú kľúčom k fungovaniu APSA. V stredoafrickom regióne bol v roku 2007 zriadený takýto systém s názvom

„Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale“ (MARAC). EÚ poskytla finančné prostriedky z ERF na rozšírenie systému, inštaláciu informačných technológií a komunikačných systémov a na prijatie a odbornú prípravu zamestnancov. V niekoľkých stredoafrických štátoch bola vytvorená sieť 30 korešpondentov. Niekoľko zainteresovaných strán, s ktorými sme uskutočnili rozhovory, označili systém MARAC za účinný a pozitívny príspevok k predvídaní konfliktov a ich predchádzaniu.

Po skončení podpory EÚ v roku 2016 však subregionálna organizácia nedodrжала dohodnutú požiadavku pokračovať vo financovaní zamestnancov systému včasného varovania a vybudovaná kapacita zanikla. Počas roku 2017 bola poskytnutá len minimálna finančná podpora v rámci mierového nástroja pre Afriku a počet zamestnancov systému MARAC do času konania auditu klesol na úroveň, akú mal pred podporou EÚ. Zostali iba traja nevyhnutní zamestnanci (v porovnaní s 15 zamestnancami potrebnými na to, aby systém fungoval v plnej kapacite) a sieť korešpondentov už nefungovala.

EÚ znovu zasiahla a v priebehu roku 2017 podpísala novú dohodu o financovaní, ktorou sa bude financovať zvýšenie počtu zamestnancov systému MARAC na štyroch analytikov, dodatočných podporných zamestnancov a sieť 20 korešpondentov.

26. Takisto sme očakávali, že zmluvy budú obsahovať ustanovenia na zníženie celkového financovania, ako aj na prechod z podpory určenej na prevádzkových zamestnancov k financovaniu špecializovaných pracovníkov. Ak by AÚ a subregionálne organizácie začali preberať každodenné prevádzkové náklady³², EÚ by sa mohla zamerať na pridanie hodnoty financovaním zamestnancov s odbornými znalosťami, ako je predchádzanie konfliktom a ich riešenie. Vo väčšine zmlúv, ktoré sme kontrolovali, toto neplatilo. V **rámčeku 4** sa však uvádza úspešný príklad tohto prístupu.

Rámček 4 – Zvýšenie pridanej hodnoty podpory EÚ

V roku 2015 darcovia platili náklady na všetkých krátkodobých zamestnancov útvaru pre mier a bezpečnosť Komisie AÚ na základe zmluvy o platoch v rámci spoločnej dohody o financovaní. Na základe rokovaní s EÚ a ďalšími darcami Komisia AÚ v roku 2017 znížila počet zamestnancov financovaných v rámci spoločnej dohody o financovaní financovanej darcami z 200 na 172 a zvýšila

³² Hodnotenie mierového nástroja pre Afriku za rok 2013 obsahovalo odporúčanie, že „EÚ by mala preskúmať možnosti spoločne s AÚ vypracovať plán, aby AÚ postupne prevzala zodpovednosť za pracovné miesta a prevádzkové náklady kľúčových zložiek APSA, ktoré sa v súčasnosti financujú prostredníctvom mierového nástroja pre Afriku“.

podiel nákladov na zamestnancov, ktoré majú hradiť členské štáty AÚ³³. Zároveň sa pomer podporných zamestnancov k odborným pracovníkom financovaným v rámci tejto zmluvy znížil z 1:1 takmer na 1:2. Cieľom je pomer 1:3 od roku 2017³⁴.

Prideleniu podpory EÚ nebola určená dostatočná priorita

27. S vedomím rizika pre občanov EÚ vyplývajúceho z konfliktov v Afrike (násilný terorizmus, dostupnosť zbraní hromadného ničenia a organizovaná trestná činnosť) EÚ začala smerovať svoju podporu na predchádzanie vzniku týchto konfliktov a na ich riešenie v prípade, keď k nim dôjde³⁵. EÚ v zhode s Parížskou deklaráciou o účinnosti pomoci³⁶ a so zásadami stanovenými v spoločnej stratégii EÚ a Afriky vo všeobecnosti poskytla podporu pre africkú mierovú a bezpečnostnú štruktúru v súlade s potrebami, ktoré AÚ a subregionálne organizácie vyjadrili v pláne pre africkú mierovú a bezpečnostnú štruktúru. Vymedzené potreby však boli veľmi všeobecné a priority neboli konkrétne ani jasné.

28. ESVČ a Komisia nevypracovali konkrétne priority financovania z prostriedkov EÚ ani nepripravili usmernenia na pridelenie prostriedkov na rozličné zložky APSA. Komisia a ESVČ však preskúmali návrhy na financovanie, ktoré predložila AÚ a subregionálne organizácie, a Politický a bezpečnostný výbor Rady Európskej únie posúdil „politickú vhodnosť“ poskytnutia finančných prostriedkov. V **prílohe II** sa uvádza príklad rozhodovacieho postupu mierového nástroja pre Afriku.

29. Analyzovali sme štrnásť kontrolovaných zmlúv, aby sme videli, ako sa v nich odzrkadľujú priority stanovené pre APSA. Zistili sme, že spôsob, akým boli finančné prostriedky

³³ Pozri zápisnicu z 11. schôdze riadiaceho výboru pre spoločnú dohodu o financovaní (27. apríla 2017): „vyše 50 % krátkodobých zamestnancov útvaru pre mier a bezpečnosť v hlavnom sídle AÚ dostáva plat z finančných prostriedkov členských štátov [AÚ]“.

³⁴ Zápisnica zo schôdze riadiaceho výboru pre spoločnú dohodu o financovaní.

³⁵ V tejto súvislosti pozri najmä oznámenie EÚ a problém konfliktov v Afrike: budovanie mieru, predchádzanie konfliktom a viac (SEK/96/332); Európska bezpečnostná stratégia z roku 2003; a Komplexný prístup EÚ k vonkajším konfliktom a krízam [JOIN(2013) 30].

³⁶ Parížska deklarácia o účinnosti pomoci, OECD, z roku 2005 obsahuje záväzky darcov, že v záujme zvýšenia účinnosti a dosahu pomoci budú „rešpektovať vedenie partnerských krajín a pomôžu posilniť ich kapacity na výkon vedenia“ a že „svoju celkovú podporu založia na vnútroštátnych stratégiách rozvoja, inštitúciách a postupoch partnerských krajín“.

prezentované v rozpočtoch zmlúv, v ôsmich prípadoch znemožňoval zistiť, koľko peňazí bolo pridelených na každý z pilierov alebo priorít APSA. Takisto sme zistili, že jednotlivé zmluvy mali široký rozsah z hľadiska zamerania na priority: jedenásť zo štrnástich zmlúv bolo zacielených aspoň na štyri z piatich strategických priorít APSA (**príloha III**).

Riziká spojené s pridelením väčšieho objemu finančných prostriedkov regionálnym organizáciám

30. V poslednom programovom období EÚ rozhodla nasmerovať väčší podiel celkového financovania pre APSA cez regionálne indikatívne programy (**bod 10**). Cieľom bolo dať subregionálnym organizáciám väčšiu úlohu pri rozhodovaní v súlade so zásadou subsidiarity. Tento postup takisto subregionálnym organizáciám umožňuje spolupracovať priamo s EÚ, čím sa zabráni omeškaniam spájaným s koordináciou financovania pre podporný program APSA zo strany AÚ. Zistili sme, že s touto zmenou boli spojené určité riziká.

- a) Subregionálne organizácie v čase konania auditu nemali dostatočný počet zamestnancov s potrebnými zručnosťami na účinné riadenie dodatočného financovania.
- b) Regionálny inštitucionálny rámec je veľmi zložitý. Existuje desať subregionálnych organizácií s mandátom v oblasti mieru a bezpečnosti, pričom niektoré štáty sú členmi viacerých. Štáty AÚ sú v priemere členmi aspoň dvoch subregionálnych organizácií a niektoré štáty patria až do štyroch. Nedostatočná prehľadnosť vedie k tomu, že niektoré africké štáty nie sú ochotné zaviazat sa svojim subregionálnym organizáciám, čo má za následok nedostatočnú kapacitu. Stratégiou Európskej komisie na riešenie tohto komplikovaného regionálneho rámca bolo podporiť jeden spoločný regionálny indikatívny program v každom regióne. EÚ v súčasnosti financuje subregionálne organizácie v rámci troch regionálnych indikatívnych programov.
- c) Na štyri z desiatich subregionálnych organizácií s mandátom v oblasti mieru a bezpečnosti sa nevzťahuje nijaký regionálny indikatívny program a dve z týchto štyroch organizácií naďalej poberajú financovanie z mierového nástroja pre Afriku. Navyše sa z Núdzového trustového fondu Európskej únie pre Afriku financujú opatrenia na budovanie kapacít v prípade jednej subregionálnej organizácie (Medzivládny úrad

pre rozvoj) a v prípade organizácií, ktoré nepatria do rámca APSA (napríklad skupina G5 Sahel³⁷). To by mohlo oslabiť súdržnosť prístupu EÚ k financovaniu.

- d) Existuje riziko, že menšia úloha AÚ by mohla oslabiť celkovú súdržnosť a koordináciu podpory EÚ pre APSA.
- e) Napriek značnému zvýšeniu súm pridelených na mierové a bezpečnostné opatrenia v rámci regionálnych indikatívnych programov sa počet zamestnancov v príslušných regionálnych delegáciách EÚ primerane nezvýšil. Napríklad medzi zamestnancami delegácií pri ECOWAS a ECCAS neboli nijakí vojenský experti, čo znamená, že tieto delegácie záviseli od odborných znalostí v oblasti vojenstva, ktoré im poskytli veľvyslanectvá členských štátov EÚ.

APSA napriek podpore EÚ čelí viacerým výzvam a jej fungovanie závisí od pokračovania vonkajšej podpory

31. V tejto časti sme preskúmali, či podpora EÚ prispela k dosiahnutiu výsledkov. Pozreli sme sa na rozsah, v akom zmluvy financované EÚ poskytli podporu v súlade s cieľmi stanovenými pre tieto zmluvy. Takisto sme preskúmali výzvy, ktorým čelili jednotlivé zložky APSA.

A napokon sme posúdili, či ESVČ a Komisia určili riziká pre udržateľnosť výsledkov podpory EÚ a či sa zaoberali ich riešením.

V čase konania auditu výsledky priniesla polovica zmlúv

32. Skontrolovali sme štrnásť zmlúv o podpore EÚ. Šesť z nich, ktoré sa týkali najmä nákladov na zamestnancov, v prevažnej miere dosiahli v čase konania auditu celkové očakávané výsledky. Nemali sme však dostatok informácií na posúdenie, či bol dosiahnutý každý jednotlivý výstup (***body 59 a 60***). V prípade dvoch ďalších zmlúv sa výsledky dosiahli čiastočne a jedna zmluva jasne nepriniesla očakávané výstupy. Oneskorenie vo vykonávaní

³⁷ Skupina G5 Sahel je inštitucionálny rámec na koordináciu regionálnej spolupráce v oblasti rozvojových politík a v otázkach bezpečnosti. Vytvorili ju v roku 2014 Burkina Faso, Čad, Mali, Mauritánia a Niger.

v piatich prípadoch znamenalo, že sme nemohli posúdiť, či zmluva dosiahla očakávané výsledky (**bod 53** a **príloha IV**).

APSA čelí viacerým výzvam

33. Zainteresované strany a darcovia majú od APSA vysoké očakávania. Z posúdení³⁸ vyplýva, že AÚ a subregionálne organizácie zohrávajú pri riešení konfliktov v Afrike dôležitú úlohu. APSA má potenciál stať sa účinným rámcom pre mier a bezpečnosť v Afrike, hoci čelí mnohým náročným výzvam a vyžaduje si ďalší rozvoj svojich kapacít, nástrojov a celkového fungovania.

34. Medzi výzvy APSA patria:

- a) finančná a inštitucionálna kapacita príslušných kľúčových orgánov (AÚ a subregionálnych organizácií) sa musí posilniť;
- b) musia sa prijať konkrétne kroky na prekonanie nedostatku politickej vôle riešiť určité problémy a krízy³⁹;
- c) neexistuje nijaký mechanizmus na presadzovanie rozhodnutí;
- d) je potrebná lepšia spolupráca medzi jednotlivými orgánmi a inštitúciami;

³⁸ Napríklad Tana Copenhagen ApS – „The Inter-relationship between the African Peace and Security Architecture, the Global Peace and Security Architecture and Regional Initiatives (Vzájomné vzťahy medzi africkou mierovou a bezpečnostnou štruktúrou, globálnou mierovou a bezpečnostnou štruktúrou a regionálnymi iniciatívami)“, 2013; švédka Agentúra pre výskum v oblasti obrany – „The APSA – Discussing the remaining challenges (APSA – diskusia o pretrvávajúcich výzvach)“, 2016; Európske centrum pre riadenie rozvojovej politiky, „Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA) [Zvládanie konfliktov v rámci africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry (APSA)]“, diskusný dokument č. 211, apríl 2017.

³⁹ Inštitút pre bezpečnostné štúdie, správa MBR č. 90, „Popieračstvo suzuje africký systém včasného varovania“, apríl 2017.

- e) je potrebné objasniť vzťah medzi AÚ a subregionálnymi organizáciami, a to najmä pokiaľ ide o subsidiaritu⁴⁰;
- f) mala by byť lepšia koordinácia s doplnkovými iniciatívami, ako je africká štruktúra správy vecí verejných⁴¹.

35. Africký mierový fond nekryl náklady na prevádzku APSA tak, ako sa plánovalo (**body 5 a 6**). Väčšina podpory EÚ sa teda použila na financovanie prevádzkových nákladov APSA. V **bodoch 36 až 47** sa uvádzajú výzvy z hľadiska prevádzky zložiek APSA a príspevok podpory EÚ.

Mierová a bezpečnostná rada

36. Mierová a bezpečnostná rada (MBR) bola zriadená, aby plnila úlohu hlavného rozhodovacieho orgánu APSA a zastávala pozície v kľúčových otázkach odsudzovaním prevratov a udeľovaním sankcií. Prispela aj k vyriešeniu konfliktov, napríklad v Burundi, Mali a Somálsku⁴².

37. Mierová a bezpečnostná rada však čelí výzvam a jej prácu naďalej ovplyvňuje niekoľko problémov. Napríklad zhromaždenie vedúcich predstaviteľov štátov Africkej únie často nedodržiavalo zásady stanovené v protokole týkajúcom sa založenia Mierovej a bezpečnostnej rady na posudzovanie súladu potenciálnych uchádzačov o členstvo v rade so stanovenými kritériami. Do rady boli prijaté krajiny, ktoré sú známe tým, že otvorene ignorujú rozhodnutia AÚ alebo prejavujú protiústavné správanie. Tým sa znížila kvalita

⁴⁰ Uplatňovanie zásady subsidiarity a otázka vedúceho postavenia medzi AÚ a subregionálnymi organizáciami naďalej ostávajú veľmi citlivým problémom. Presné vymedzenie úloh a povinností inštitúcií na vnútroštátnej, regionálnej, kontinentálnej a viacstrannej úrovni je preto kľúčové pre účinné vykonávanie APSA. Hodnotenia mierového nástroja pre Afriku za roky 2010 a 2013 obsahovali odporúčanie, aby sa objasnilo uplatňovanie zásady subsidiarity. V tejto súvislosti však došlo k malému pokroku: v pláne pre APSA na roky 2016 – 2020 sa stále poukazovalo na absenciu spoločného chápania zásady subsidiarity ako na jeden z nedostatkov APSA.

⁴¹ Africká štruktúra správy vecí verejných je platforma pre dialóg medzi rozličnými zainteresovanými stranami, ktoré sú poverené presadzovaním dobrej správy vecí verejných a posilnením demokracie v Afrike. Pozri <http://aga-platform.org/about>.

⁴² Hodnotiaca štúdia APSA za rok 2014.

a účinnosť rozhodnutí Mierovej a bezpečnostnej rady. Mierová a bezpečnostná rada takisto naráža na problémy z dôvodu významu, ktorý sa pripisuje dosiahnutiu jednomyseľného súhlasu pri rozhodovaní. Túto skutočnosť zhoršuje nedostatok politickej vôle niektorých štátov zaujať stanovisko v otázkach, pri ktorých neuznávajú, že sú v ich záujme, alebo ak sa nechcú otvorene postaviť partnerskému členskému štátu⁴³.

Komisia Africkej únie

38. Komisia AÚ vykonáva rozhodnutia Mierovej a bezpečnostnej rady a jej útvary pre mier a bezpečnosť podporuje ostatné piliere APSA, ako aj iné programy pre mier a bezpečnosť, ako je vytyčovanie hraníc, a stratégiu týkajúcu sa ručných a ľahkých zbraní. Útvary pre mier a bezpečnosť koordinuje aj vzťahy medzi AÚ a subregionálnymi organizáciami v otázkach mieru a bezpečnosti.

39. Útvary pre mier a bezpečnosť zohráva významnú úlohu vo fungovaní APSA, ale v dôsledku nedostatočného financovania zo strany AÚ v ňom ostali neobsadené dve tretiny pozícií. EÚ, AÚ a ďalší medzinárodní partneri sa v roku 2010 zaoberali týmto problémom tak, že vytvorili spoločný mechanizmus financovania s názvom spoločná dohoda o financovaní⁴⁴.

Prostredníctvom neho sa pokryli náklady na mzdy ďalších 172 „krátkodobých“ zamestnancov útvaru pre mier a bezpečnosť (*ilustrácia 5*). Hoci neboli obsadené všetky pracovné miesta, dodatoční zamestnanci umožnili, aby útvary pre mier a bezpečnosť mohli ďalej fungovať⁴⁵.

⁴³ Inštitút pre mierové a bezpečnostné štúdie, „Mierová a bezpečnostná rada Africkej únie (MBR): výzvy a možnosti politik“, marec/apríl 2017.

⁴⁴ Spoločné dohody o financovaní predstavujú formu vylepšeného mechanizmu podpory darcov, prostredníctvom ktorého môžu zainteresovaní partneri prispieť k dohodnutým nákladom spoločne a spôsobom, ktorý je predvídateľný a transparentný. Darcami, ktorí v rokoch 2015 – 2016 cez spoločnú dohodu o financovaní prispievali na platy zamestnancov útvaru Komisie AÚ pre mier a bezpečnosť, boli EÚ, Spojené kráľovstvo, Švédsko, Nórsko, Nemecko a Holandsko.

⁴⁵ Komisia AÚ a jej partneri v záujme zabezpečenia efektívneho využívania týchto finančných prostriedkov pravidelne v rámci polročných schôdzí riadiaceho výboru rokovali o tom, ktoré pozície sa budú v rámci tohto opatrenia financovať.

Ilustrácia 5 – Obsadené a neobsadené pracovné miesta v útvere Komisie AÚ pre mier a bezpečnosť

Druh zmluvy	Obsadené miesta	Neobsadené miesta	Spolu	Poznámky
Riadny rozpočet AÚ	25	42	67	Prijímanie pracovníkov na kľúčové pozície, ktoré sa začalo v 4. štvrťroku
Krátkodobé (spoločné dohody o financovaní)	137	35	172	12 pracovných miest sa obsadzujú
Dočasné vyslanie	12		12	Odhad v marci 2017
Spolu	174	77	251	

Zdroj: Zápisnica z 11. schôdze riadiaceho výboru pre spoločnú dohodu o financovaní na podporu zamestnávania pracovníkov Komisie AÚ pracujúcich v rámci programu pre mier a bezpečnosť, apríl 2017, a prehľad zamestnancov útvaru pre mier a bezpečnosť, júl 2016.

40. Útvar pre mier a bezpečnosť má obmedzený počet „profesionálnych“ zamestnancov, ktorí sa zaoberajú hlavnými otázkami mieru a bezpečnosti na africkom kontinente.

Na **ilustrácii 6** je znázornený typ zamestnancov a spôsob ich financovania v roku 2016.

Hlavnou úlohou zamestnancov je plniť ustanovenia všeobecného plánu APSA na roky 2016 – 2020, dokumentu, v ktorom sa stanovuje päť strategických priorít, 32 špecifických cieľov a 116 výstupov. Nedostatočný objem pridelených zdrojov a politika prijímania „krátkodobých“ zamestnancov (**bod 57**) túto úlohu sťažujú.

Ilustrácia 6 – Zdroje financovania pracovných miest v útvere Komisie AÚ pre mier a bezpečnosť

Rozdelenie pracovných miest podľa úradu/útvaru	JFA		Riadny rozpočet AÚ		Spolu
	Všeobecné služby	Odborní zamestnanci	Všeobecné služby	Odborní zamestnanci	
Úrad komisára	2	2	1	2	7
Úrad riaditeľa vrátane styčných dôstojníkov AÚ pre REC/RM	9	10	3	1	23
Útvar pre predchádzanie konfliktom a včasné varovanie	6	15	7	6	34
Útvar pre krízové riadenie a rekonštrukciu po skončení konfliktu	4	8	1	18	31
Útvar pre operácie na podporu mieru	3	32	6	12	53
Útvar pre obranu a bezpečnosť	2	6	1	3	12
Sekretariát MBR	2	6	1	2	11
Tím riadenia projektov	2	9	1	2	14
Útvar pre mier a bezpečnosť	10	14	–	–	24
Iné (register, ľudské zdroje, vnútorný audit atď.)	20	10	Nevzťahuje sa – medziútvaroví zamestnanci		
Spolu	60	112	21	46	239

Zdroj: Zápisnica z 11. schôdze riadiaceho výboru pre spoločnú dohodu o financovaní na podporu zamestnávania pracovníkov Komisie AÚ pracujúcich v rámci programu pre mier a bezpečnosť, apríl 2017, a prehľad zamestnancov útvaru pre mier a bezpečnosť, júl 2016.

41. EÚ a ostatní darcovia posielajú financie aj spoločne prostredníctvom Komisie AÚ na podporu siete kontaktných kancelárií AÚ, ktoré pôsobia v 14 afrických krajinách, v ktorých prebieha ozbrojený konflikt, alebo krajinách po skončení konfliktu. Ročný príspevok EÚ

na financovanie kontaktných kancelárií AÚ dosahuje približne 3,5 mil. EUR (približne 25 % ročného rozpočtu). Sieť kancelárií má asi 200 zamestnancov s vysokým pomerom medzi podpornými a prevádzkovými zamestnancami (približne 70:30). Mierová a bezpečnostná rada stanovuje poverenia pre kontaktné kancelárie, ktoré siahajú od monitorovania vznikajúcich kríz, preventívnej diplomacie a krízového riadenia po rekonštrukciu po skončení konfliktu. Kancelárie zastupujú AÚ na mieste majú v prvom rade politickú úlohu⁴⁶.

42. V nedávnom hodnotení financovanom EÚ⁴⁷ sa poukázalo na konštruktívnu a významnú úlohu, ktorú kontaktné kancelárie AÚ zohrávajú v krízových situáciách v Mali, Stredoafrickej republike, Sudáne, Južnom Sudáne, na Komoroch, v Guinei-Bissau a na Madagaskare. Poznomenalo sa v ňom však aj to, že nedostatok finančných prostriedkov a personálne problémy viedli k neefektívnosti prevádzky. Z hodnotenia vyplýva, že vplyv kontaktných kancelárií bol „zmiešaný“, svojou činnosťou však „primerane prispeli k mieru a bezpečnosti“. K podobnému záveru sa dospelo aj v nedávnej správe World Peace Foundation (Nadácia pre svetový mier), podľa ktorej boli kontaktné kancelárie „dôležité a malo by sa pokračovať v ich podpore“⁴⁸.

Rada múdrych

43. Protokolom týkajúcim sa založenia Mierovej a bezpečnostnej rady bola zriadená rada múdrych ako poradný orgán, ktorý tvorí päť vážených osobností Afriky. Jej úlohou je úsilie o predchádzanie konfliktom, čo sa uskutočňuje napríklad prostredníctvom organizovania seminárov a uzavretých zasadnutí na vysokej úrovni. Úloha rady bola rozšírená, aby zahŕňala predvolebné misie a sprostredkovanie mieru⁴⁹. Napriek čoraz väčšej pracovnej záťaži sa

⁴⁶ Ich úloha a činnosti sú opísané v projektových dokumentoch pre kontaktné kancelárie AÚ v rámci spoločných dohôd o financovaní a v spoločných opisných správach Komisie AÚ.

⁴⁷ Hodnotenie v polovici trvania, „Udržanie a posilnenie kontaktných kancelárií Africkej únie v krajinách po skončení konfliktu“, Africká únia, január 2017.

⁴⁸ World Peace Foundation, „Africká politika, africký mier“, 2016.

⁴⁹ Napríklad podľa záverečnej správy k druhej zmluve o platoch v rámci spoločnej dohody o financovaní (na obdobie 1.4.2013 – 1.7.2015) rada múdrych vykonala deväť misíí v krajinách, ktoré sa pripravovali na voľby, ako aj šesť prípadov sprostredkovania mieru, preventívnych mediácií a sprostredkovania (good offices). Jeden z členov rady v rokoch 2015 a 2016 uskutočnil sprostredkovateľské misie v Konžskej demokratickej republike.

zdroje rady nezvýšili. Napríklad sekretariát rady má iba jedného politického analytika, ktorého plat podporuje EÚ v rámci spoločnej dohody o financovaní. Rada takisto mala problémy s koordináciou s Mierovou a bezpečnostnou radou a ďalšími orgánmi poverenými predchádzaním konfliktom a ich riešením.

Kontinentálny systém včasného varovania (CEWS)

44. Kontinentálny systém včasného varovania (CEWS) je systém na zber a analýzu údajov s cieľom predvídať konflikty a predchádzať im. EÚ na jeho zriadenie prispela technickou a finančnou podporou a pokračuje vo financovaní prevádzkových nákladov na základe zmluvy o platoch v rámci spoločnej dohody o financovaní a na základe zmluvy o programe na podporu APSA, ktorých audit sme vykonali (**príloha IV**).

45. Zo správy o vplyve APSA za rok 2015 vyplýva, že kontinentálny systém včasného varovania bol „technicky funkčný“, a poznamenalo sa v nej, že došlo k významnému pokroku v spolupráci medzi subregionálnymi organizáciami a AÚ v oblasti včasného varovania⁵⁰.

Určité činitele však obmedzujú účinnosť systému.

- a) V pláne pre africkú mierovú a bezpečnostnú štruktúru sa poukazuje na potrebu riešiť premenlivú úroveň funkčnosti regionálnych systémov včasného varovania, ako aj zlepšiť prepojenia medzi ústrednými, regionálnymi a národnými systémami⁵¹.
- b) Mierová a bezpečnostná rada poukázala na „pretrvávajúcu medzeru medzi včasným varovaním a včasnou reakciou“⁵² a dospela k záveru, že členské štáty AÚ často nevenujú nijakú pozornosť včasným varovným signálom o budúcich krízach, čím sa oslabuje schopnosť rady predchádzať konfliktom a to často vedie ku konfliktom⁵³.

⁵⁰ Správa o vplyve APSA, 2016, časti 2.1.1 a 2.1.4 písm. b).

⁵¹ Plán pre APSA na roky 2016 – 2020, s. 16.

⁵² Tlačové vyhlásenie k 601. schôdzi MBR (30. mája 2016), www.peaceau.org/uploads/auc-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf.

⁵³ Komuniké k 669. schôdzi MBR (21. marca 2017), <http://www.peaceau.org/uploads/669th-psc-com-ew-eng.pdf>.

Africké pohotovostné sily

46. Africké pohotovostné sily (APS) sú multidisciplinárne rezervné sily určené na rýchle nasadenie v konfliktných oblastiach na základe rozhodnutia zhromaždenia AÚ a Mierovej a bezpečnostnej rady. Ich súčasťou sú vojenské, policajné a civilné jednotky⁵⁴. Z podpory EÚ sa financovalo zlepšenie kapacity afrických pohotovostných síl a ich regionálnych prvkov v rámci mierového nástroja pre Afriku a regionálnych indikatívnych programov. Podpora sa týkala nákladov na zamestnancov a prevádzkových činností (zlepšenie plánovania, logistika, rozvoj politik a posilnenie policajných a civilných zložiek), ako aj verejného obstarávania infraštruktúry informačných technológií (C3IS) (zoznam zmlúv sa nachádza v **prílohe IV**). EÚ financovala aj výcvik pohotovostných síl vrátane podpory cvičení v teréne (druhý cyklus programu podpory AMANI AFRICA).

47. V čase konania auditu AÚ africké pohotovostné sily ešte nenasadila. Zainteresované strany, s ktorými sme uskutočnili rozhovory, spochybnili rozsah, v akom sú africké pohotovostné sily funkčné, a poukázali pri tom na to, že:

- a) veliteľský, kontrolný, komunikačný a informačný systém afrických pohotovostných síl ešte nie je funkčný (**rámček 6**);
- b) africkým pohotovostným silám chýba schopnosť rýchlo nasadiť jednotky z dôvodu logistických obmedzení, napríklad nedostatočnej kapacity strategickej leteckej prepravy;
- c) jazykové a kultúrne problémy majú potenciál znižovať účinnosť nasadenia jednotiek v rôznych regiónoch.

Hrozby pre udržateľnosť výsledkov

48. Hlavné riziká pre udržateľnosť výsledkov dosiahnutých pri budovaní kapacít APSA pramena v slabej finančnej, inštitucionálnej a prevádzkovej kapacite AÚ a subregionálnych organizácií a v absencii politického záväzku niekoľkých členských štátov AÚ (**bod 34**).

⁵⁴ Protokol týkajúci sa založenia Mierovej a bezpečnostnej rady Africkej únie, článok 13.

49. Reformy naplánované s cieľom riešiť nedostatky v inštitucionálnom rámci Komisie AÚ⁵⁵, spoločenstiev ECOWAS⁵⁶ a ECCAS⁵⁷ priniesli doteraz iba málo výsledkov. Európska komisia povzbudzuje takéto iniciatívy a poskytuje na ne finančnú podporu: napríklad inštitucionálna reforma spoločenstva ECOWAS sa v súčasnosti podporuje v rámci projektu EÚ na podporu reforiem riadenia verejných financií a časť projektu v oblasti mieru a podpory v rámci ERF sa zameriava na inštitucionálne reformy spoločenstva ECCAS.

50. V záujme boja proti inštitucionálnym a prevádzkovým nedostatkom Komisie AÚ a subregionálnych organizácií sa technická pomoc, ktorú financuje EÚ, často zameriavala na všeobecné riadenie, čo je forma pomoci, ktorá má obmedzený dlhodobý vplyv na rozvoj APSA. Odborníci v oblasti technickej pomoci často vystupovali ako projektoví manažéri, ktorí poskytovali „krátkodobé riešenie“ vnútorných nedostatkov implementačných organizácií. Náklady na toto riešenie boli často veľmi vysoké: napríklad výška grantu na mier, bezpečnosť a stabilitu ECOWAS, ktorý poskytla EÚ, bola 6,7 mil. EUR, kým náklady na technickú pomoc pri plnení grantu dosiahli ďalších 4,9 mil. EUR: 73 % pôvodného grantu.

Vykonávanie podpory EÚ ovplyvnili oneskorenia, nekoordinované používanie finančných nástrojov a nedostatočné informácie o dosiahnutých výsledkoch

51. V tejto časti sme preskúmali, či Komisia poskytla podporu EÚ pre APSA včas a predvídateľným a logickým spôsobom a či sa zmluvy, ktoré sme kontrolovali, plnili podľa

⁵⁵ Rozhodnutie o inštitucionálnej reforme Africkej únie, júl 2016, Ref. dok. Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), na ktoré nadväzuje Správa o navrhovaných odporúčaní na inštitucionálnu reformu Africkej únie Jeho Excelencie Paula Kagameho (29. januára 2017).

⁵⁶ V rámci spoločenstva ECOWAS sa inštitucionálna reforma začala v roku 2013 a ECOWAS si objednalo interný inštitucionálny audit od medzinárodnej firmy. Audit trval dva roky a priniesol tri možnosti inštitucionálnej reformy, ktoré boli predstavené interne, ale Európskej únii alebo ostatným darcom neboli poskytnuté ani zistenia auditu, ani odporúčania. V čase konania auditu spoločenstvo ECOWAS ešte oficiálne neschválilo ani jednu z možností inštitucionálnej reformy. Inštitucionálny audit viedol k pozastaveniu prijímania zamestnancov, čo spôsobilo nadmernú centralizáciu a prekážky a skomplikovalo veľa prebiehajúcich iniciatív a financovanie.

⁵⁷ V prípade spoločenstva ECCAS sa programom financovaným v rámci regionálneho indikatívneho programu ERF zabezpečila reforma základných textov Rady pre mier a bezpečnosť v strednej Afrike, z dôvodu nedostatku politickej vôle medzi členskými štátmi ECCAS sa však nedosiahli nijaké výsledky. Činnosť je znovu v pláne súčasného programu ERF.

plánu. Posúdili sme mechanizmy monitorovania a predkladania správ, ktoré zaviedla Komisia, a zisťovali sme, či poskytli dostatočné informácie o dosiahnutých výsledkoch.

Oneskorenia v uzatváraní zmlúv a spätné financovanie oslabili vykonávanie naplánovaných činností

52. Prijemcami v rámci zmlúv, ktoré sme kontrolovali, bola AÚ a subregionálne organizácie. Cieľom podpory bolo financovať a vyškoliť zamestnancov na vykonávanie komplexných úloh v oblasti mieru a bezpečnosti a zabezpečiť, že sa činnosti budú vykonávať na celom kontinente jednotným spôsobom. Cieľom zmlúv uvedených v ***prílohe IV*** bolo:

- a) posilniť kapacitu ľudských zdrojov Komisie AÚ a subregionálnych organizácií (regionálnych hospodárskych spoločenstiev a regionálnych mechanizmov) s cieľom predchádzať krízam v Afrike a/alebo na ne reagovať;
- b) pomôcť kontaktným kanceláriám AÚ monitorovať vykonávanie mierových dohôd, podporovať prípravu a monitorovanie volieb a zastupovať AÚ na schôdzach s vnútroštátnymi orgánmi a medzinárodnými organizáciami;
- c) zaviesť kontinentálnu štruktúru, ktorá AÚ umožní rýchlo nasadzovať strategické a prevádzkové komunikačné, veliace a riadiace kapacity medzi AÚ v Addis Abebe, regionálnu úroveň a misie v teréne.
- d) poskytovať Komisii AÚ a subregionálnym organizáciám odborné znalosti pre ich iniciatívy v oblasti mieru a bezpečnosti;
- e) podporiť subregionálne organizácie pri budovaní ich kapacít a vykonávaní ich mandátov na predchádzanie konfliktom a ich riešenie.

53. Pokiaľ má inštitucionálna podpora dosiahnuť očakávané výsledky, zásadná je včasnosť a predvídateľnosť. Neschopnosť uzatvárať zmluvy včas viedla k oneskoreniam vykonávania a znamenala, že financovanie činností bolo nepredvídateľné. Desať zo štrnástich zmlúv, ktoré sme kontrolovali, bolo uzatvorených neskoro z jedného z týchto dôvodov alebo ich kombinácie:

- a) Komisia AÚ a subregionálne organizácie predložili oneskorené finančné návrhy alebo finančné návrhy nízkej kvality;
- b) komplikované rokovania týkajúce sa rozpočtov zmlúv, činností a finančného hospodárenia;
- c) technické problémy s informačným systémom Európskej komisie.

54. Navyše v prípade ôsmich z týchto desiatich zmlúv sa činnosti financovali spätne⁵⁸. Tri z nich boli uzatvorené iba niekoľko dní pred plánovaným dokončením financovaných činností. Zistili sme, že oneskorenia pri uzatváraní zmlúv v spojení s existujúcimi internými nedostatkami AÚ a subregionálnych organizácií mali negatívny vplyv na vykonávanie činností pri šiestich zo štrnástich zmlúv (**príloha IV**). V **rámčeku 5** sa uvádza negatívny vplyv oneskorení pri uzatváraní zmlúv a spätného financovania na dva programy na podporu APSA.

Rámček 5 – Spätné financovanie programov na podporu APSA

EÚ prostredníctvom programov na podporu APSA poskytuje finančnú podporu Komisii AÚ a subregionálnym organizáciám na prevádzku APSA. Z týchto zmlúv sme skontrolovali druhú zmluvu vo výške 5 227 335 EUR a tretiu vo výške 28 770 000 EUR.

V rámci druhej zmluvy programu na podporu APSA sa podporovali činnosti, ako je dokončenie plánu pre APSA na roky 2016 až 2020. Zmluva bola uzatvorená neskoro, čo znamená, že veľa plánovaných činností sa neuskutočnilo alebo sa museli financovať z iných zdrojov. Napriek oneskorenému prijatiu finančných prostriedkov si subregionálne organizácie udržali väčšinu zamestnancov financovaných v rámci tejto zmluvy. Niektorí zamestnanci však boli prepustení, čo viedlo k strate kapacít, ktoré boli vybudované. V dôsledku toho sa čerpalo iba 56 % rozpočtu zmluvy.

Tretia zmluva programu na podporu APSA bola uzatvorená až v decembri 2016, hoci obdobie vykonávania trvalo 36 mesiacov od januára 2016. Komisia AÚ až do mája 2017 nepostúpila finančné prostriedky zo zmlúv subregionálnym organizáciám, a to z dôvodu ich vlastných odkladov

⁵⁸ Komisia môže použiť finančné prostriedky z ERF na financovanie činností, ktoré sa už uskutočnili, „aby sa zabezpečilo včasné začatie projektu, aby sa vyhlo medzerám v následných projektoch a zabránilo odkladom“ – článok 19 prílohy IV k Dohode z Cotonou.

pri uzatváraní zmlúv. Deficit vo financovaní v niektorých prípadoch nahradili iní darcovia alebo viedol k odloženiu plánovaných činností.

55. V **rámčeku 6** sa uvádza príklad oneskorení pri obstarávaní informačného systému pre africké pohotovostné sily. V tomto prípade interné nedostatky AÚ zhoršili oneskorenie spôsobené neskorým uzatvorením zmluvy.

Rámček 6 – Oneskorenia pri vytváraní veliteľského, kontrolného, komunikačného a informačného systému (C3IS) pre africké pohotovostné sily

EÚ podporila vytvorenie afrických pohotovostných síl (ASF) a riadenie mierových operácií pod africkým vedením prostredníctvom zmluvy týkajúcej sa veliteľského, kontrolného, komunikačného a informačného systému (C3IS – Command, Control, Communication and Information System). Systém C3IS bol v pláne pre APSA na roky 2011 až 2013 uvedený ako kľúčová priorita. Navrhnutý bol tak, aby AÚ umožnil rýchlo uviesť do prevádzky strategické a operačné komunikácie. Napríklad umožňoval AÚ v Addis Abebe zadávať príkazy a vytvárať správy a mapy na riadenie operácií na mieste.

Africká únia dokončila svoj finančný návrh vo februári 2013 a vo februári 2014 podpísala dohodu o podpore EÚ vo výške 12,5 mil. EUR. EÚ spätne financovala prípravné činnosti Komisie AÚ vykonané od marca 2013 a delegovala riadenie komplexných postupov verejného obstarávania na Komisiu AÚ s cieľom podporiť, aby AÚ prevzala zodpovednosť za systém. To však viedlo k dlhým oneskoreniam postupov verejného obstarávania, ktoré v čase auditu stále prebiehali. EÚ predĺžila obdobie vykonávania zmluvy na 67 mesiacov z pôvodne plánovaných 24 mesiacov.

Toto oneskorenie malo negatívny vplyv na ďalšie plánované činnosti. Napríklad jedna z hlavných zložiek základného cvičenia afrických pohotovostných síl (AMANI Afrika II, ktorý EÚ takisto podporila) bola zrušená.

Finančné nástroje sa nepoužívali vždy jednotne

56. Ani Európska komisia, ani ESVČ neanalyzovali komparatívne výhody všetkých nástrojov, ktoré mali k dispozícii v oblasti mieru a bezpečnosti (**bod 9**). Zistili sme, že tieto nástroje sa nepoužívali vždy jednotne. Mierový nástroj pre Afriku je vhodný na financovanie krátkodobých potrieb, keďže cykly jeho financovania trvajú dva až tri roky. A naopak, regionálne indikatívne programy samy lepšie pomáhajú financovať dlhodobé potreby s cyklom financovania trvajúcim sedem rokov.

57. Zistili sme prípady krátkodobých zmlúv v rámci mierového nástroja pre Afriku, ktoré sa používali na financovanie dlhodobých pracovných miest, napríklad na základe zmlúv o platoch v rámci spoločnej dohody o financovaní (**bod 39**). V tomto prípade sa použitím automaticky obnovovaných ročných či dvojročných zmlúv oslabilo riadenie ľudských zdrojov, čo znamenalo, že počet a druhy pracovných miest sa znovu dohadovali takmer každý rok. To prispelo k oneskoreniam pri uzatváraní zmlúv (**bod 53**) a k neistote pracovných miest, čo viedlo k strate skúsených zamestnancov. V ďalších prípadoch sa na riešenie krátkodobých potrieb použili regionálne indikatívne programy, ktoré sú na tento účel menej vhodné.

58. Európska komisia a ESVČ nevytvorili koordinačný rámec týkajúci sa všetkých ich nástrojov v oblasti mieru a bezpečnosti. Od roku 2015 však prijali kroky, aby sa mierový nástroj pre Afriku a regionálne indikatívne programy navzájom účinnejšie dopĺňali, a to najmä:

- a) vysvetlením spôsobu, akým sa financujú pracovné miesta v subregionálnych organizáciách. Na tento účel rozhodli, že náklady na nevojenský personál regionálnych organizácií podporovaný EÚ by sa mali preniesť z mierového nástroja pre Afriku na regionálne indikatívne programy. Toto rozhodnutie však bolo prijaté po zavedení regionálnych indikatívnych programov, čím sa sťažilo jeho vykonávanie. Nakoniec bol tento prenos odložený na január 2018;
- b) zapojením regionálnych delegácií EÚ do preskúmania regionálnych pracovných plánov programu na podporu APSA financovaných v rámci mierového nástroja pre Afriku, aby sa zabezpečilo, že tieto plány budú dopĺňať programy financované z regionálnych indikatívnych programov;
- c) od roku 2017 začleňovaním regionálnych delegácií EÚ do riadiaceho výboru programu na podporu APSA.

Zriadené boli mechanizmy monitorovania a predkladania správ, neposkytovali však dostatočné informácie o výsledkoch

59. Komisia vytvorila mechanizmy monitorovania a predkladania správ pre všetky zmluvy, ktoré sme kontrolovali. Medzi ne patrí pravidelné predkladanie opisných a finančných správ (väčšinou každého pol roka), pravidelné schôdze riadiaceho výboru a nezávislé externé audity týkajúce sa výdavkov. V praxi boli mechanizmy monitorovania Komisie ovplyvnené

nedostatkami a neposkytovali dostatočné informácie o výsledkoch. V zmluvách, ktorých audit sme vykonali, sme zistili tieto príklady:

- a) plánované výstupy neboli konkrétne alebo merateľné, a to v prípade šiestich zo štrnástich zmlúv. Napríklad sa mala „zvýšiť kapacita“ alebo „posilniť úloha“ podporovaných útvarov alebo nástrojov, alebo sa mali stať „plne funkčnými“. V niektorých z týchto prípadov základné činnosti priamo nesúviseli s výstupmi;
- b) v niektorých ukazovateľoch vypracovaných pre dvanásť zmlúv sa uvádzali vstupy a činnosti namiesto stanovenia výstupov, ktoré sa majú dosiahnuť, a preto ich využitie na účely monitorovania bolo obmedzené. V iných prípadoch chýbali východiská a ciele potrebné na meranie pokroku;
- c) v troch prípadoch skutočnosť, že zmluvy boli uzatvorené v posledných dňoch obdobia ich vykonávania, znamenala, že opatrenia na monitorovanie boli v dôsledku spätného financovania v praxi irelevantné;
- d) správy, ktoré vypracovala AÚ a subregionálne organizácie, boli často poskytnuté neskoro. V prípade šiestich zmlúv tieto správy neobsahovali dostatočne podrobné informácie o výstupoch a ukazovateľoch vyplývajúcich zo zmlúv.

60. Vo všeobecnosti platí, že zamestnanci EÚ, s ktorými sme uskutočnili rozhovory, mali dobrý prehľad o plnení zmlúv, hoci tieto znalosti neboli vždy uvedené v správach. V prípade kontrolovaných zmlúv Európska komisia ešte neuskutočnila nijaké misie v oblasti „monitorovania orientovaného na výsledky“⁵⁹. Externé hodnotenie sa vykonalo iba v prípade jedinej zmluvy. To znamenalo, že obmedzená dostupnosť informácií o výsledkoch od AÚ a subregionálnych organizácií nebola nahradená inými zdrojmi informácií.

⁵⁹ Monitorovanie orientované na výsledky je externý systém monitorovania Európskej komisie s veľkým zameraním na výsledky. Vybrané projekty financované EÚ posudzujú externí odborníci podľa štyroch kritérií Výboru pre rozvojovú pomoc: relevantnosť, efektívnosť, účinnosť a udržateľnosť. Pozri https://ec.europa.eu/europeaid/results-oriented-monitoring_en.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

61. Členské štáty AÚ vytvorili APSA, ktorá sa mala stať dlhodobou štrukturálnou odpoveďou na hrozby pre mier a bezpečnosť na africkom kontinente. Prostredníctvom APSA má AÚ a poverené SRO prístup k nástrojom, ktoré im pomáhajú predchádzať konfliktom, riadiť a riešiť ich. EÚ poskytla podporu pre APSA z Európskeho rozvojového fondu. Vykonali sme audit podpory EÚ poskytovanej počas troch rokov od roku 2014 do roku 2016 a zistili sme, že táto podpora mala slabú účinnosť a že je potrebné zmeniť jej zameranie.

62. EÚ nestanovila jasné priority pre svoju podporu a jej stratégii chýbala dlhodobá vízia vývoja tejto podpory. Napríklad počas kontrolovaného obdobia sa EÚ dostatočne nezamerala na prechod od vyplácania miezd k zacieleniu na budovanie kapacít s cieľom zabezpečiť dlhodobý úspech podpory EÚ. Schodok v príspevkoch členských štátov AÚ do jej rozpočtu a mierového fondu viedol k tomu, že APSA zostala výrazne závislá od podpory darcov vrátane EÚ. EÚ podporila plány AÚ na dosiahnutie finančnej nezávislosti APSA, potvrdila rozhodnutie AÚ z roku 2016, vykonávanie však bolo stále v počiatočnej fáze (**body 16 až 30**).

63. Zistili sme, že približne v polovici zmlúv, ktoré financovala EÚ, sa v čase konania auditu dosiahla buď väčšina, alebo časť očakávaných výsledkov. EÚ podporila reformy na zlepšenie finančnej, prevádzkovej a inštitucionálnej kapacity AÚ a subregionálnych organizácií, tieto reformy však doteraz priniesli iba málo výsledkov. Kapacita zložiek APSA bola značne premenlivá a výzvu pre ňu predstavoval nedostatok politického záväzku a obmedzené financovanie (**body 32 až 50**).

Odporúčanie 1

Podporiť rozvoj zodpovednosti AÚ za APSA a zmeniť zameranie podpory EÚ

ESVČ a Komisia by mali spoločne vypracovať jasnú, dlhodobú víziu podpory EÚ pre APSA s cieľom:

- postupne znížiť a časom ukončiť podporu EÚ na základné prevádzkové náklady APSA v prospech presne zameraných programov budovania kapacít,

- spojiť podporu na budovanie kapacít určenú pre APSA so zlepšeniami spôsobu, akým funguje AÚ a subregionálne organizácie,

a starostlivo monitorovať plnenie záväzku AÚ dosiahnuť finančnú nezávislosť.

Termín: koniec roka 2020.

64. Skontrolovali sme všetkých štrnásť zmlúv uzatvorených v rokoch 2014 a 2016, na základe ktorých EÚ podporovala APSA. Zistili sme, že zmluvy neboli vždy spravované efektívne. Desiat zmlúv bolo podpísaných neskoro, čo znamená, že finančné prostriedky neboli dostupné včas a predvídateľným spôsobom. To viedlo k strate určitých skúsených zamestnancov a výsledkom bolo oneskorenie vo vykonávaní činností APSA (**body 52 až 55**). Taktiež sme zistili, že hoci boli zavedené mechanizmy monitorovania, nefungovali dobre, napríklad vtedy, keď sa zmluvy financovali späťne. Predkladanie správ bolo neúplné a správy neposkytovali dostatočné informácie o výsledkoch. V kontrolovanom období sa finančné nástroje nepoužívali vždy jednotne. V tejto súvislosti sme od roku 2015 zaznamenali určité zlepšenia (**body 56 až 60**).

Odporúčanie 2

Intervencie by sa mali dôsledne zakladať na výsledkoch

Komisia by mala:

- ešte viac skrátiť oneskorenia pri uzatváraní zmlúv a vyhýbať sa využívaniu spätného financovania,
- založiť zmluvné monitorovanie a predkladanie správ na konkrétnych a merateľných výsledkoch s ukazovateľmi, ktoré umožňujú vyhodnocovať dosiahnutý pokrok,
- posilniť monitorovanie orientované na výsledky, pokiaľ ide o programy budovania kapacít APSA, a častejšie ich vyhodnocovať a
- vykonať porovnávaciu analýzu dostupných finančných nástrojov v oblasti mieru a bezpečnosti a používať ich jednotne.

Termín: koniec roka 2019.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Bettina JAKOBSEN, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 26. júna 2018.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

PRÍLOHA I**ROZDELENIE FINANČNÝCH PROSTRIEDKOV EÚ POSKYTNUTÝCH KAŽDEJ PODPOROVANEJ ORGANIZÁCII***(EUR)*

Podporená organizácia/Zmluva		C3IS	Zmluva na služby v rámci APF	Druhá zmluva o platoch v rámci JFA	Druhá zmluva o kontaktných kanceláriách AÚ v rámci JFA	Tretia zmluva o kontaktných kanceláriách AÚ v rámci JFA	Štvrtá zmluva o kontaktných kanceláriách AÚ v rámci JFA	Tretia zmluva o platoch v rámci JFA	APSA SP II	APSA SP III	ECOWAS-EU Small Arms Project	TP ECOWAS (podpora vykonávania)	ECOWAS Grant I	ECOWAS Grant II	ECCAS Devis Programme n°4	Spolu
AÚ	Kontaktné kancelárie				6 000 000	3 000 000	7 000 000									16 000 000
	Útvar pre mier a bezpečnosť	12 500 000		10 000 000				5 000 000	1 384 238	4 455 516						33 339 754
	CEN-SAD								-	-						0
	COMESA								595 562	3 019 999						3 615 561
	EAC								337 564	2 833 320						3 170 884
	EASFSEC								525 379	3 383 092						3 908 471
	ECCAS								465 795	3 428 102					1 865 674	5 759 571
	ECOWAS								617 014	3 550 000	5 560 000	4 896 500	6 724 594	2 757 182		24 105 291
	IGAD								279 152	1 700 000						1 979 152
	NARC								511 218	1 899 971						2 411 189
	SADC								509 413	4 500 000						5 009 413
	Prierezové/neprirodzené		3 235 400						2 000	0						3 237 400
	Spolu	12 500 000	3 235 400	10 000 000	6 000 000	3 000 000	7 000 000	5 000 000	5 227 335	28 770 000	5 560 000	4 896 500	6 724 594	2 757 182	1 865 674	102 536 686

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe kontrolovaných zmlúv.

ROZHODOVACIE POSTUPY MIEROVÉHO NÁSTROJA PRE AFRIKU

Rozhodovacie postupy mierového nástroja pre Afriku

Africká únia **alebo** subregionálna organizácia (regionálne hospodárske spoločenstvo/regionálny mechanizmus) predloží požiadavku, ktorú schváli AÚ

Bežný postup (mierová operácia, APSA)

1. ESVČ a Komisia predložia príslušným pracovným skupinám Rady (napr. COAFR) spoločnú informačnú poznámku
2. Politický a bezpečnostný výbor Rady žiadosť schváli
3. Interný rozhodovací proces Komisie s rozhodnutím Komisie (DEC) potrebným v prípade novej mierovej operácie

-> 2 – 3 mesiace**Mechanizmus včasnej reakcie* (ERM)**

1. ESVČ a Komisia posúdia žiadosť a spoločne rozhodnú o vhodnosti jej financovania
2. Informuje sa Politický a bezpečnostný výbor a príslušné pracovné skupiny Rady

* Na obdobie až 12 mesiacov v prípade intervencií, ktoré si svojím charakterom vyžadujú okamžitú podporu.

-> 2 týždne

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe akčného programu pre mierový nástroj pre Afriku na roky 2014 – 2016, dodatok 1.

ZOZNAM KONTROLOVANÝCH ZMLÚV A STRATEGICKÉ PRIORITY APSA

Zmluvy							Strategické priority APSA				
Program	Číslo zmluvy	Názov zmluvy	Podporená organizácia	Zmluvný rozpočet (EUR)	Vyplatené* (EUR)	Vyplatené* (%)	Predchádzanie konfliktom (vrátane včasného varovania a preventívnej diplomacie)	Krízové riadenie/zvládanie konfliktov – Africké pohotovostné sily	Rekonštrukcia a budovanie mieru po skončení konfliktu	Otázky strategickej bezpečnosti	Koordinácia a partnerstvá
APF AP 2011 – 2013	325231	C3IS for African-led peace operations (Veliteľský, kontrolný, komunikačný a informačný systém pre mierové operácie pod africkým vedením)	AÚ	12 500 000	10 534 027	84 %		X			
	336871	Zmluva na služby v rámci APF	AÚ a REC/RM	3 235 400	1 976 133	61 %	X	X	X	X	X
	327360	Druhá zmluva o platoch v rámci JFA	AÚ	10 000 000	9 000 000	90 %	X	X	X	X	X
	327370	v rámci JFA	AÚ	6 000 000	5 500 000	92 %	X	X	X	X	X
APF AP 2014 – 2016	371416	v rámci JFA	AÚ	3 000 000	2 400 000	80 %	X	X	X		X
	375189	v rámci JFA	AÚ	7 000 000	3 171 431	45 %	X	X	X		X
	373209	Tretia zmluva o platoch v rámci JFA	AÚ	5 000 000	4 000 000	80 %	X	X	X	X	X
	366481	Dočasný program na podporu africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry	AÚ a REC/RM	5 227 335	4 181 868	80 %	X	X		X	X
	380897	Tretí program na podporu africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry	AÚ a REC/RM	28 770 000	7 674 227	27 %	X	X	X	X	X
RIP Západná Afrika	345376	Projekt ECOWAS-EÚ pre ručné zbrane	ECOWAS	5 560 000	4 185 614	75 %	X			X	
	355873	Technická pomoc na vykonávanie podpory EÚ pre mandát ECOWAS na dosiahnutie mieru, bezpečnosti a stability v regióne	ECOWAS	4 896 500	1 780 903	36 %	X	X	X	X	X
	368246	Grant ECOWAS – Posilnenie mieru, bezpečnosti a stability v západnej Afrike	ECOWAS	6 724 594	2 662 174	40 %	X	X	X	X	X
	380850	Grant ECOWAS – Posilnenie mieru, bezpečnosti a stability v západnej Afrike	ECOWAS	2 757 182	1 313 599	48 %				X	
RIP Stredná Afrika	359795	ECCAS - Devis Programme n°4 de croisière et de clôture	ECCAS	1 865 674	789 007	42 %	X	X		X	X
Spolu				102 536 686	59 168 983	58 %	12	12	9	10	11

* Suma vyplatená k 30.6.2017

PREHĽAD POSÚDENÍ ZMLÚV VYPRACOVANÝ EDA

Program	Číslo zmluvy	Názov zmluvy	Zmluvný cieľ	Primeranosť návrhu		Výkonanie a monitorovanie			Výsledky a ich udržateľnosť	
				Relevantnosť pre APSA	Ďalšie aspekty návrhu (napr. získané poznatky, koordinačný rámec a rámec monitorovania)	Včasnosť podpisu zmluvy	Výkonanie činností	Podávanie správ a monitorovanie	Dosiahnuté výsledky	Obavy týkajúce sa udržateľnosti
APF AP 2011 – 2013	325231	Veliteľský, kontrolný, komunikačný a informačný systém pre mierové operácie pod africkým vedením	Zaviest kontinentálnu štruktúru, ktorá AÚ umožní rýchlo nasadzovať strategické a prevádzkové komunikačné, veliace a riadiace kapacity medzi AÚ v Addis Abebe, regionálnu úroveň a misiou v teréne. C3IS je kľúčovým faktorom umožňujúcim vykonávať druhý cyklus AMANI AFRICA, realizovať africké pohotovostné sily a riadiť operácie na podporu mieru pod africkým vedením.							
	336871	Zmluva na služby v rámci APF	Poskytnúť Komisii AÚ a regionálnym hospodárskym spoločenstvám/regionálnym mechanizmom vysokokvalitné a včasné externé odborné znalosti v záujme uľahčenia vykonávania programov súvisiacich s akčným plánom partnerstva pre mier a bezpečnosť. Osobitná pozornosť sa bude venovať vývoju africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry prostredníctvom individuálnych dlhodobých úloh, ako aj prostredníctvom krátkodobej technickej pomoci v rámci širokého okruhu činností týkajúcich sa predchádzania kríz/riešenia kríz a činností týkajúcich sa situácií po krízach vrátane tvorby politík. V prípade potreby by táto technická pomoc mohla podporiť aj posilnenie súdržnosti medzi mierovým nástrojom pre Afriku a regionálnymi indikatívnymi programami v oblasti mieru a bezpečnosti.							
	327360	Druhá zmluva o platoch v rámci JFA	Aby bol útvár Komisie AÚ pre mier a bezpečnosť aj naďalej hybnou silou programu AÚ v oblasti mieru a bezpečnosti na kontinente, a to prostredníctvom lepšej kapacity a organizácie v súlade s jeho ambíciami.							
	327370	Druhá zmluva o kontaktných kanceláriách AÚ v rámci JFA	Kontaktné kancelárie Africkej únie (KK AÚ) sú nestále štruktúry Africkej únie, ktoré sú prítomné vo väčšine regiónov Afriky podstatných z hľadiska bezpečnosti a mieru. Ich úlohou je podpora Mierovej a bezpečnostnej rady (MBR) a Komisie AÚ, účasť v nadväzujúcich mechanizmoch ustanovených mierovými dohodami a podpora ich vykonávania. Program je činnosťou s viacerými darcami, ktorí preberajú náklady na zamestnancov a prevádzkové náklady kontaktných kancelárií AÚ.							
APF AP 2014 – 2016	371416	Tretia zmluva o kontaktných kanceláriách AÚ v rámci JFA	Kontaktné kancelárie Africkej únie (KK AÚ) sú nestále štruktúry Africkej únie, ktoré sú prítomné vo väčšine regiónov Afriky podstatných z hľadiska bezpečnosti a mieru. Ich úlohou je podpora Mierovej a bezpečnostnej rady (MBR) a Komisie AÚ, účasť v nadväzujúcich mechanizmoch ustanovených mierovými dohodami a podpora ich vykonávania. Program je činnosťou s viacerými darcami, ktorí preberajú náklady na zamestnancov a prevádzkové náklady kontaktných kancelárií AÚ.							
	375189	Štvrtá zmluva o kontaktných kanceláriách AÚ v rámci JFA	Kontaktné kancelárie Africkej únie (KK AÚ) sú nestále štruktúry Africkej únie, ktoré sú prítomné vo väčšine regiónov Afriky podstatných z hľadiska bezpečnosti a mieru. Ich úlohou je podpora Mierovej a bezpečnostnej rady (MBR) a Komisie AÚ, účasť v nadväzujúcich mechanizmoch ustanovených mierovými dohodami a podpora ich vykonávania. Program je činnosťou s viacerými darcami, ktorí preberajú náklady na zamestnancov a prevádzkové náklady kontaktných kancelárií AÚ.							
	373209	Tretia zmluva o platoch v rámci JFA	Zabezpečiť, aby útvár Komisie AÚ pre mier a bezpečnosť bol aj naďalej hybnou silou programu AÚ v oblasti mieru a bezpečnosti na kontinente, a to prostredníctvom lepšej kapacity a organizácie v súlade s jeho ambíciami.							
	366481	Dočasný program na podporu africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry	Cieľom intervencie je posilniť kapacitu a účinnosť Komisie AÚ, regionálnych hospodárskych spoločenstiev a regionálnych mechanizmov pri predchádzaní kríz v Afrike a/alebo pri reakcii na ne. Opatrenie bolo zamerané na činnosti potrebné na to, aby Komisia AÚ a regionálne hospodárske spoločenstvá/regionálne mechanizmy mohli udržiavať svoje činnosti a aby sa dokončili a politicky podporili kľúčové africké stratégie v oblasti mieru a bezpečnosti, ako je napríklad plán pre africkú mierovú a bezpečnostnú štruktúru.							
	380897	Tretí program na podporu africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry	Prispieť k mieru a bezpečnosti v Afrike, čím sa zabezpečia potrebné podmienky a predpoklady pre rozvoj, v súlade s cieľom AÚ „umišťať zbrane do roku 2020“.							
RIP Západná Afrika	345376	Projekt ECOWAS-EÚ pre ručné zbrane	Znížiť účinky konfliktov a násillia prostredníctvom inštitucionalizovaného, koordinovaného predchádzania konfliktom a ich zvládania a prostredníctvom vytvorenia mierovej architektúry pre odolné spoločenstvá.							
	355873	Technická pomoc na vykonávanie podpory EÚ pre mandát ECOWAS na dosiahnutie mieru, bezpečnosti a stability v regióne	Ustanoví tím technickej pomoci (dlhodobé a krátkodobé odborné znalosti), ktorý má zohrávať poradnú úlohu, riadiť projekt EÚ-ECOWAS na dosiahnutie mieru, bezpečnosti a stability a vykonávať nad ním dohľad.							
	368246	Grant ECOWAS – Posilnenie mieru, bezpečnosti a stability v západnej Afrike	Podporí ECOWAS pri plnení jeho mandátu v oblasti predchádzania konfliktom a ich riešení udržateľným spôsobom, a to najmä uskutočnením prechodu z reaktívneho na preventívny režim získaním lepších strategických, prevádzkových a riadiacich kapacít.							
	380850	Grant ECOWAS – Posilnenie mieru, bezpečnosti a stability v západnej Afrike	Prostredníctvom grantu sa financujú tri projekty: 1. Kontrola ručných a ľahkých zbraní v Nigérii (dopĺňa projekt ECOWAS-EÚ pre ručné zbrane, väčšina rozpočtu), 2. Študijná cesta do Lyonu pre iniciatívu policajné informačné systémy pre západnú Afriku (WAPIS), 3. Posilnenie prevádzkovej kapacity ECOWAS začleniť do mierovej a bezpečnostnej štruktúry ECOWAS rodové hľadisko.							
RIP Stredná Afrika	359795	ECCAS - Devis Programme n°4 de croisière et de clôture	Opatrenie „Devis programme 4“ je posledným programovým odhadom programu „Programme d'appui à la CEEAC en matière de Paix et de Sécurité“ (PAPS II) a je zamerané na pokračovanie podpory pre ECCAS s cieľom udržať jeho kapacity v oblasti mieru a bezpečnosti.							

Farebný kľúč:

	Vo všetkých významných ohľadoch boli splnené normy
	Niektoré normy neboli splnené
	Značné odchýlky od noriem
	Je priskoro na posudzovanie alebo chýbajú dostatočné informácie

ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„AFRICKÁ MIEROVÁ A BEZPEČNOSTNÁ ŠTRUKTÚRA: POTREBA ZMENIŤ ZAMERANIE PODPORY EÚ“

ZHRNUTIE

III. Podpora africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry (ďalej len „APSA“) zo strany EÚ z hľadiska kapacít, ako aj finančnej účasti rozhodujúcou mierou prispieva k rozvoju tejto štruktúry – hoci očakávané výsledky sa nedosahujú systematicky.

Prispievanie na mzdy alebo iné prevádzkové náklady nie je samo osebe problémom, pokiaľ je naviazané na dosahovanie výsledkov a je súčasťou širšej stratégie podpory s jasnou stratégiou ukončenia angažovanosti.

IV. EÚ si v skutočnosti stanovila konkrétne priority svojej podpory pre APSA. Je v osobitnom záujme EÚ podporovať africké riešenia afrických problémov v oblasti mieru a bezpečnosti s cieľom stabilizovať Afriku. To je kľúčovým cieľom podpory africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry (APSA) zo strany EÚ. Ide o dlhodobé úsilie, výsledky ktorého nie je možné merať okamžite.

Z operačného hľadiska sa má cieľ EÚ dosiahnuť pomocou jasne formulovanej stratégie: plánu pre APSA na obdobie rokov 2016 – 2020¹. Vykonávanie tohto plánu sa priamo podporuje prostredníctvom súboru programov, najmä prostredníctvom prebiehajúcej tretej fázy programu na podporu APSA (ďalej len „APSA III“)². Činnosti v rámci programu APSA III sa ďalej podrobne stanovujú v ročných pracovných plánoch, ktoré umožňujú určovanie priorít podpory EÚ a vyhodnocovanie konkrétnych výsledkov na základe konkrétnych cieľov.

S cieľom dosiahnuť tieto výsledky Komisia financuje súbor činností, ktorých vykonávanie si vyžaduje podporu prevádzkových nákladov, ako je odborná príprava, služobné cesty a mzdy zamestnancov útvaru pre mier a bezpečnosť Komisie Africkej únie (ďalej len „KAÚ“). Financovanie týchto nákladov rozhodujúcim spôsobom prispieva k dosiahnutiu hlavného cieľa podpory EÚ.

V. Nedostatok informácií o výsledkoch neznamená, že sa výsledky nedosahujú. To samo osebe nemožno preto považovať za niečo, čo by bránilo poskytovaniu podpory EÚ.

Neskoré podpisovanie zmlúv a spätné financovanie sú veľmi často spôsobené oneskorenými žiadosťami a nedostatkom potrebných informácií zo strany organizácií vykonávajúcich pomoc EÚ.

V súvislosti so súdržnosťou Komisia zdôrazňuje, že sa dosiahol významný pokrok, pokiaľ ide o súdržnejšie využívanie finančných nástrojov.

Komisia najmä zaviedla neformálnu sieť koordinačných stredísk APSA. Táto sieť uľahčuje konzultácie v rámci Komisie pri určovaní a formulovaní programov na podporu APSA v rámci mierového nástroja pre Afriku, ako aj regionálnych indikatívnych programov. Všetky príslušné útvary Komisie/ESVČ sa okrem toho zúčastňujú na činnosti interných skupín na podporu kvality, v rámci ktorých sa diskutuje o programoch pre mier a bezpečnosť a posudzuje sa vzájomná doplnkovosť nástrojov.

¹ <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>.

² https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf.

VI.

i) Komisia a ESVČ prijímajú toto odporúčanie. Za určitých podmienok však stále môže byť vhodná podpora prevádzkových nákladov *ad hoc*.

ii) Komisia prijíma toto odporúčanie.

ÚVOD

Rámček 2: Príklad intervencie v rámci APSA

Tento prípad je dobrým praktickým príkladom súdržného používania nástrojov EÚ na podporu pozitívnej intervencie v rámci APSA v Gambii prostredníctvom spoločenstva ECOWAS (Hospodárske spoločenstvo západoafrických štátov): dlhodobé budovanie kapacít spoločenstva ECOWAS v oblasti mieru a bezpečnosti prostredníctvom mierového nástroja pre Afriku a regionálneho indikatívneho programu v kombinácii s podporou z mierového nástroja pre Afriku pre samotnú misiu spoločenstva ECOWAS v Gambii (ECOMIG) (najprv prostredníctvom mechanizmu rýchlej reakcie, potom v rámci operácie na podporu mieru³).

6. Súčasný stav finančných príspevkov členských štátov AÚ do mierového fondu predstavuje 42,4 milióna USD. Len za rok 2017 sa vyzbieralo 39,9 milióna USD – najvyššia suma poskytnutá prostredníctvom príspevkov členských štátov Africkej únie od jej založenia v roku 1993.

7. Vypracovanie plánov pre APSA je skutočne procesom, za ktorý zodpovedá samotná Afrika, ale s podporou EÚ prostredníctvom poskytovania technickej pomoci a sprostredkovania stretnutí a seminárov v rámci programu na podporu APSA II.

PRIPOMIENKY

23. V súvislosti s finančnou účasťou a udržateľnosťou Komisia a ESVČ uznávajú, že je dôležité, aby Africká únia a africké SRO postupne zvýšili svoj podiel na potrebných finančných prostriedkoch. Preto EÚ podporuje iniciatívy AÚ v tejto oblasti prostredníctvom mimorozpočtových zdrojov financovania (článok 41 ods. 2 ZEÚ), najmä Kaberukov proces a uplatňovanie dane vo výške 0,2 % na dovážaný tovar. V dôsledku toho sa finančná účasť AÚ v APSA už zvyšuje. Napríklad v roku 2018 sa 57 % plátov krátkodobých pracovníkov KAÚ pracujúcich v rámci programov pre mier a bezpečnosť bude financovať z príspevkov členských štátov AÚ a len 15 % bude financovať EU (v porovnaní s 34 % v predchádzajúcich 16 mesiacoch). Celkovým výsledkom tohto úsilia je, že AÚ už na seba prevzala väčšiu časť svojho rozpočtu na rok 2018: 41,3 % v roku 2018 (318 miliónov UDS zo 770 miliónov) v porovnaní s 26,2 % v roku 2017 (205 miliónov UDS zo 783 miliónov). Ďalšími darcami aktívne podporujúcimi APSA sú Nórsko, Spojené kráľovstvo, Dánsko, Nemecko a Holandsko.

To znamená, že časť prevádzkových nákladov APSA financovaná členskými štátmi AÚ sa neustále zvyšuje. Tieto čísla nedokazujú väčšiu závislosť, ale skôr cestu k menšej závislosti od podpory zo strany darcov.

Nemožno však odôvodnene očakávať, že podpora afrických partnerov EÚ zo strany darcov v oblasti APSA v blízkej budúcnosti úplne skončí. Otázka finančnej účasti a udržateľnosti je okrem

³ Rozhodnutie Komisie C(2017) 8294 final z 12.12.2017.

toho otázkou príležitosti a politickej voľby. Keďže, ako sa už vysvetlilo, podpora APSA je vo vlastnom záujme EÚ, neexistuje žiadne priame odôvodnenie zastavenia financovania jej základných prevádzkových nákladov, pokiaľ budú Komisia, ESVČ a členské štáty EÚ považovať túto podporu za dôležitý strategický nástroj na stabilizáciu Afriky.

24. Komisia a ESVČ sa odvolávajú na zásadu zodpovednosti partnerov stanovenú v niekoľkých medzinárodných dohodách, napríklad v dohode z Monterrey z roku 2003⁴. Tieto zásady vyjadrujú, že celková zodpovednosť za podporu by mala byť v rukách partnerov (pozri aj našu odpoveď v bode 28).

Africká únia prijala jasný plán na dosiahnutie finančnej udržateľnosti do roku 2020. EÚ, ktorá financovala technických expertov najatých KAÚ na pomoc pri vypracúvaní plánu, privítala opatrenia, ktoré zahŕňa. Budúca podpora EÚ bude zosúladená s plánom. Opatrenia na zabezpečenie udržateľnosti obsiahnuté v pláne zahŕňajú zabezpečenie príspevkov členských štátov AÚ, aby sa z nich do roku 2020 financovalo 100 % prevádzkových nákladov KAÚ a 25 % nákladov na operácie na podporu mieru. Členské štáty AÚ na tento účel zavádzajú osobitnú daň vo výške 0,2 % na oprávnené dovážané tovar (Kaberukov plán).

EÚ okrem toho podporuje reformu systémov finančného hospodárenia a administratívneho riadenia Komisie Africkej únie, ktorej cieľom je uviesť ho do súladu s medzinárodnými normami. Komisia podporuje takéto reformy technickou pomocou na posilnenie účtovníctva, vnútorného auditu, obstarávania a správy aktív, pričom v preskúmaní systémov KAÚ z apríla 2018 sa konštatuje dosiahnutie pokroku⁵. Komisia plánuje hlbkovejšie posúdiť systémy KAÚ do konca roka 2018.

Rámček 3 – Plusy a mínusy regionálneho systému včasného varovania

Druhý pododsek: Prostredníctvom podpory EÚ (najmä PAPS II – politické veci, mier a bezpečnosť – v rámci regionálneho indikatívneho programu 10. ERF) sa rozvinul potenciál mechanizmu MARAC (Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale). Umožnila napríklad získavanie a poskytovanie vybavenia pre jeho miestnosť pre strategické varovania. Po skončení PAPS II však spoločenstvo ECCAS nedokázalo nadviazať na tento pokrok, a to najmä preto, lebo značná časť technických pracovníkov bola prepustená.

EÚ a spoločenstvo ECCAS tento problém vzali na vedomie a dohodli sa, že je potrebné podporovať minimálny štandard kontinuity činností prostredníctvom programu na podporu APSA III financovaného v rámci mierového nástroja pre Afriku. Toto je dôvod, prečo tento program obsahuje osobitné ustanovenia na podporu niektorých činností na budovanie kapacít mechanizmu MARAC v rámci pracovných plánov spoločenstva ECCAS na roky 2017 a 2018.

Chápe sa to ako opatrenie na odstránenie medzier, kým sa dokončujú prípravy na zmluvnú úpravu programu pre mier a bezpečnosť pre strednú Afriku financovaného v rámci regionálneho indikatívneho programu 11. ERF. Jedným z očakávaných výsledkov tohto nadchádzajúceho programu je pokračovanie posilňovania kapacít mechanizmu MARAC s využitím skúseností získaných v rámci PAPS II z hľadiska udržateľnosti.

26. Komisia a ESVČ sa domnievajú, že kroky v tomto smere sa už podnikajú. Napríklad v rámci programu JFA (spoločná dohoda o financovaní) Salaries sa pre rok 2018 dosiahol tento pokrok:

⁴ <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

⁵ Posúdenie vykonala spoločnosť Ernst & Young a správa bola vydaná 16. apríla 2018 (Ares(2018) 2249815).

* V porovnaní s predchádzajúcou fázou tejto podpory EÚ (JFA Salaries IV), sa podiel EÚ na celkovom rozpočte znížil z 34 % na 15 %. Záväzný podiel členských štátov AÚ na rok 2018 navyše predstavuje väčšinu celkového rozpočtu, čo je výsledkom úsilia KAÚ o zníženie počtu pozícií, ktoré majú financovať partneri.

* Pozície financované partnermi sú obmedzené na P3 a P4 (t. j. špecializovaní pracovníci), kým všetky pozície bežných pracovníkov prevzala KAÚ. V súčasnosti predstavujú 12,6 % pozícií financovaných v rámci súčasnej spoločnej dohody o financovaní, čo je významné zlepšenie oproti predchádzajúcim rokom.

* Partneri a KAÚ sa dohodli, že KAÚ bude aj naďalej zvyšovať svoj podiel na financovaní nákladov na zamestnancov, pokiaľ ide o jej pracovníkov vykonávajúcich programy pre mier a bezpečnosť, s cieľom umožniť partnerom presunúť svoju podporu z prevádzkových na programové náklady. Táto dohoda je súčasťou stratégie ukončenia angažovanosti v rámci spoločnej dohody o financovaní.

28. Komisia a ESVČ sa odvolávajú na zásadu zodpovednosti partnerov a domnievajú sa, že skutočne stanovili konkrétne priority pre svoju podporu APSA. Tieto otázky sa prediskutovali a dohodli s Komisiou Africkej únie a africkými regionálnymi hospodárskymi spoločenstvami počas vytvárania plánu pre APSA na obdobie rokov 2016 – 2020⁶. Plán má jasný cieľ podporovať africké riešenia afrických problémov v oblasti mieru a bezpečnosti. Vykonávanie tohto plánu sa podporuje prostredníctvom súboru programov, najmä prostredníctvom prebiehajúcej tretej fázy programu na podporu APSA (ďalej len „APSA III“). Činnosti v rámci programu APSA III sa ďalej podrobne stanovujú v ročných pracovných plánoch⁷, ktoré umožňujú určovanie priorit v rámci podpory EÚ a vyhodnocovanie konkrétnych výsledkov na základe konkrétnych cieľov.

S cieľom dosiahnuť tieto výsledky Komisia preto financuje súbor činností, ktorých vykonávanie si vyžaduje podporu prevádzkových nákladov, ako sú odborná príprava, služobné cesty a mzdy. Financovanie týchto nákladov rozhodujúcim spôsobom prispieva k dosahovaniu cieľa podpory EÚ.

30.

c) EÚ sa rozhodla presunúť všetky prostriedky vyčlenené na regionálny indikatívny program IGAD do trustového fondu, okrem iného na účely súdržnosti. Väčšina vyčlenených prostriedkov je určená na činnosti týkajúce sa mieru a bezpečnosti, odolnosti a migrácie. Využívaním trustového fondu sa dosiahla väčšia súdržnosť – napríklad v prípadoch, keď opatrenia, s ktorými sa počítalo v regionálnom indikatívnom programe, boli vhodnejšie pre trustový fond alebo významným spôsobom prispeli k plneniu núdzových cieľov trustového fondu v oblasti migrácie.

d) Obavy v súvislosti s týmto rizikom sú jedným z dôvodov, prečo EÚ zostáva naďalej odhodlaná spolupracovať s AÚ.

e) Odborné znalosti v oblasti vojenstva sú k dispozícii v rámci delegácie EÚ pri AÚ, kde sa program riadi. Tieto odborné znalosti v oblasti vojenstva sa v prípade potreby môžu opierať o odborné znalosti, ktoré sú k dispozícii v rámci regionálnych delegácií EÚ. V ústredí ESVČ boli v roku 2018 najatí ďalší experti.

⁶ <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>.

⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf.

Pri činnostiach v rámci regionálneho indikatívneho programu sa vojenský personál nevyžaduje, pretože ide o rozvojové programy.

Okrem toho sa niekoľko nových pracovných miest Komisie pridelo do delegácií na riadenie práce súvisiacej s trustovým fondom pre Afriku, časť čoho sa týka cieľov v oblasti mieru a stability.

37. Pokiaľ ide o jednotnosť, v článku 13 protokolu MBR (Mierovej a bezpečnostnej rady) AÚ sa uvádza, že postačuje jednoduchá väčšina (v procedurálnych otázkach) a dvojtretinová väčšina (v akýchkoľvek iných otázkach).

49. Z externého preskúmania vykonaného v apríli 2018⁸ vyplýva, že došlo k posilneniu systémov KAÚ.

Hlavy štátov spoločenstva ECCAS diskutovali v marci 2018 o preorientovaní na mandát jasne zameraný na mier a bezpečnosť a spoločenstvo ECCAS teraz pracuje na novej „Stredoafrickej komisii“, ktorá má prevziať činnosť spoločenstva ECCAS.

Pokiaľ ide o spoločenstvo ECOWAS, reformy sa zastavili v dôsledku nedostatku konsenzu jeho členských štátov a v dôsledku toho sa zmeny v jeho fungovaní odložili na jún 2018. S posúdením pilierov komisie spoločenstva ECCAS zo strany EÚ sa počíta v prvom štvrtroku 2019.

50. Zrevidoval sa prístup Komisie k poskytovaniu technickej pomoci Komisii AÚ. Technická pomoc sa teraz poskytuje cielene a na základe žiadostí predkladaných Komisiou AÚ. V priebehu roku 2017 bolo vyslaných 9 expertov. Ich úloha nebola špecifická z hľadiska programov, ale skôr zameraná na prierezové a organizačné otázky rozhodujúce pre fungovanie Komisie AÚ, pokiaľ ide o rozvoj APSA.

53. Väčšina oneskorení pri uzatváraní zmlúv je spôsobená ťažkosťami KAÚ a SRO s včasným predkladaním finančných návrhov prijateľnej kvality.

V nadväznosti na diskusie na zasadnutí riadiaceho výboru Komisie a Komisie Africkej únie z 24. mája 2017 posilnila KAÚ v roku 2018 tím pre riadenie programov zodpovedný za programy financované EÚ prijatím 4 ďalších pracovníkov. Komisia očakáva, že to povedie k zlepšeniu kvality návrhov a podávania správ EÚ.

c) Technické problémy s informačným systémom Komisie mali len okrajový vplyv na oneskorenia pri uzatváraní zmlúv, financovaní a vykonávaní – najmä v porovnaní s problémami, na ktoré sa poukázalo v bode 53 písm. a) a b). Tieto technické problémy sa v podstate dotkli len dvoch zo zmlúv podrobených auditu a oddialili podpísanie každej z nich o niekoľko týždňov.

54. Väčšina prípadov oneskorení pri uzatváraní zmlúv a spätného financovania je často spôsobená oneskorenými žiadosťami a nedostatkom informácií zo strany organizácií vykonávajúcich pomoc EÚ.

Komisia už prijala osobitné opatrenia vrátane zvýšenia ľudských zdrojov dostupných na riadenie programov financovaných v rámci mierového nástroja pre Afriku. Aj KAÚ prijala v tomto smere opatrenia, konkrétne tým, že v roku 2018 posilnila tím svojho útvaru pre mier a bezpečnosť pre riadenie programov, ktorý je zodpovedný za riadenie programov budovania kapacít financovaných EÚ.

Rámček 5 – Spätné financovanie programov na podporu APSA

⁸ Posúdenie vykonala spoločnosť Ernst & Young a správa bola vydaná 16. apríla 2018 (Ares(2018) 2249815).

Druhý pododsek: Pokiaľ ide o zmluvu o druhom programe na podporu APSA, treba poznamenať, že napriek oneskoreniam pri uzatváraní zmluvy sa hlavný výstup v podstate dosiahol, keďže kontinuita činností umožnila dokončenie plánu pre APSA.

56. Komisia a ESVČ súhlasia, že existuje široké spektrum potenciálnych nástrojov, a potvrdzujú, že sa podnikli kroky s cieľom optimalizovať komparatívne výhody týchto nástrojov. Existuje napríklad koordinácia medzi mierovým nástrojom pre Afriku a regionálnymi indikatívnymi programami – vrátane nedávneho posúdenia nákladov na zamestnancov a ich presunu. Od roku 2016 sa uplatňuje jasná deľba práce založená na komparatívnych výhodách regionálnych indikatívnych programov a mierového nástroja pre Afriku, takže úloha oboch nástrojov je jasne vymedzená. Komisia zaviedla neformálnu sieť koordinačných stredísk APSA, ktorá zahŕňa regionálne delegácie, geografické oddelenia a oddelenie zodpovedné za riadenie mierového nástroja pre Afriku. Táto sieť sprostredkúva konzultácie v rámci Komisie počas určovania a formulovania programov na podporu APSA v rámci mierového nástroja pre Afriku, ako aj regionálnych indikatívnych programov. Všetky príslušné útvary Komisie/ESVČ sa okrem toho zúčastňujú na činnosti interných skupín na podporu kvality, v rámci ktorých sa diskutuje o programoch pre mier a bezpečnosť a posudzuje sa vzájomná doplnkovosť nástrojov. Na základe rámca, ktorý poskytuje plán pre APSA, sa priority v súvislosti s potrebami operatívnej APSA na regionálnej úrovni stanovujú prostredníctvom regionálnych programov v rámci regionálnych indikatívnych programov 11. ERF.

Mierový nástroj pre Afriku okrem toho nie je veľmi vhodný na financovanie krátkodobých potrieb. Úlohy jednotlivých nástrojov sú dobre vymedzené v ich príslušných základných aktoch, ako aj v usmerneniach. Rozsah pôsobnosti mierového nástroja pre Afriku je širší ako financovanie krátkodobých vojenských operácií na podporu mieru pod africkým vedením, pretože jeho konečným cieľom je budovanie afrických kapacít v oblastiach mieru a bezpečnosti, najmä v súvislosti s APSA. To znamená, že ide o dlhodobé úsilie, ktoré sa v rámci mierového nástroja pre Afriku financuje najmä prostredníctvom viacročných programov na podporu APSA. Pozri aj odpoveď na bod 58.

57. Financovanie dlhodobých pracovných miest na základe zmlúv o platoch v rámci spoločnej dohody o financovaní je prechodným opatrením dohodnutým medzinárodnými partnermi na zabezpečenie dlhodobých pozícií, kým KAÚ vypracúva a vykonáva svoju prebiehajúcu reformu ľudských zdrojov.

58. Okrem neformálnej siete uvedenej v bode 56 možno nájsť množstvo príkladov koordinácie *ad hoc* na dosiahnutie doplnkového a súdržného využívania všetkých príslušných nástrojov.

Je to tak napríklad v týchto prípadoch:

* V súvislosti so Somálskom sa ESVČ a Komisia pravidelne stretávajú, aby formulovali a uplatňovali komplexný prístup k podpore prechodu od konfliktu k obnove. To zahŕňa neustálu analýzu koordinovaného využívania najvhodnejších nástrojov: mierového nástroja pre Afriku na podporu AMISOM (misie Africkej únie v Somálsku), Núdzového trustového fondu EÚ pre Afriku na obnovu, národného indikatívneho programu na budovanie štátu, SZBP na výcvik somálskej národnej armády a nástroja na podporu stability a mieru na včasné stabilizačné akcie.

*Rovnaká pravidelná koordinácia sa zaviedla v súvislosti s regiónom Sahel, kde je podpora spoločných ozbrojených síl skupiny G5 v rámci mierového nástroja pre Afriku súčasťou širšej stratégie na podporu stabilizácie s využitím Núdzového trustového fondu EÚ pre Afriku, nástroja na podporu stability a mieru a národných indikatívnych programov s cieľom zabezpečiť prítomnosť rôznych služieb štátu v oblastiach konfliktov.

Takáto koordinácia *ad hoc* sa vo všeobecnosti používa vždy, keď vznikne konkrétna kríza (Gambia, Guinea Bissau).

59. Komisia súhlasí, že monitorovanie možno ešte viac posilniť, najmä pokiaľ ide o formulovanie ukazovateľov, ale zdôrazňuje, že existujúce systémy poskytli cenné kvalitatívne informácie.

a) Komisia súhlasí, že ukazovatele možno posilniť, aby boli v budúcich programoch konkrétnejšie. Poskytli však cenné kvalitatívne informácie, ktoré umožnili zlepšiť kvalitu navrhovania programov budovania kapacít, ako sa konštatovalo v externom hodnotení mierového nástroja pre Afriku z roku 2017.

b) Aj keď boli ukazovatele v niektorých prípadoch príliš orientované na činnosti, čo znamená, že ich užitočnosť pri meraní výsledkov bola obmedzená, splnili svoj účel, pokiaľ ide o uľahčenie monitorovania dosahovania dohodnutých výstupov a v konečnom dôsledku súdržnosti medzi vykonávaním programu a schváleným návrhom programu.

c) Zmluvy sa podpísali neskoro z dôvodu ťažkostí vykonávajúcej organizácie s včasným predložením finančných návrhov prijateľnej kvality.

60. Celkové externé hodnotenie mierového nástroja pre Afriku za obdobie rokov 2014 – 2016 sa vykonalo v roku 2017 (správa zverejnená v marci 2018⁹). Obsahuje konkrétne závery a odporúčania k programom budovania kapacít týkajúcim sa APSA. Komisia a ESVČ ich zohľadnia pri vypracovávaní akčného programu mierového nástroja pre Afriku na roky 2019 – 2020.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

61. Podpora APSA zo strany EÚ od jej vytvorenia v roku 2004 z hľadiska kapacít, ako aj finančnej účasti rozhodujúcou mierou prispela k rozvoju tejto štruktúry – hoci očakávané výsledky sa nedosahovali systematicky.

62. EÚ si v skutočnosti stanovila konkrétne priority svojej podpory pre APSA. Komisia, ESVČ a členské štáty EÚ sa zhodujú na tom, že je v osobitnom záujme EÚ podporovať africké riešenia afrických problémov v oblasti mieru a bezpečnosti s cieľom stabilizovať Afriku. To je hlavnou úlohou africkej mierovej a bezpečnostnej štruktúry (ďalej len „APSA“), ktorú EÚ podporuje. Ide o dlhodobé úsilie, výsledky ktorého nie je možné merať okamžite.

Z operačného hľadiska sa má cieľ EÚ dosiahnuť pomocou jasne formulovanej stratégie: plánu pre APSA na obdobie rokov 2016 – 2020. Vykonávanie tohto plánu sa priamo podporuje prostredníctvom súboru programov, najmä prostredníctvom prebiehajúcej tretej fázy programu na podporu APSA (ďalej len „APSA III“). Činnosti v rámci programu APSA III sa ďalej podrobne stanovujú v ročných pracovných plánoch, ktoré umožňujú určovanie priorít podpory EÚ a vyhodnocovanie konkrétnych výsledkov na základe konkrétnych cieľov.

S cieľom dosiahnuť tieto výsledky Komisia riadi súbor činností, ktorých vykonávanie si vyžaduje podporu prevádzkových nákladov, ako je odborná príprava, služobné cesty a mzdy. Financovanie týchto nákladov rozhodujúcim spôsobom prispieva k dosiahnutiu hlavného cieľa podpory EÚ. Prispievanie na mzdy alebo iné prevádzkové náklady nie je samo osebe problémom, pokiaľ je naviazané na dosahovanie výsledkov, keďže ide o súčasť širšej stratégie podpory a je vytýčená jasná stratégia ukončenia angažovanosti.

⁹ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-evaluation-2017-vol._1_en.pdf.

63. Komisia a ESVČ sa domnievajú, že administratívne reformy v rámci Africkej únie začali prinášať výsledky.

Komisia podporuje reformy Komisie AÚ zmluvným poskytovaním účelovej technickej pomoci s cieľom posilniť, okrem iných oblastí, účtovníctvo, vnútorný audit, verejné obstarávanie a správu aktív, konkrétne prostredníctvom dvoch osobitných zmlúv. Ďalšie podrobnosti možno nájsť v odpovedi na bod 23.

Odporúčanie 1:

Podporiť rozvoj zodpovednosti AÚ za APSA a zmeniť zameranie podpory EÚ

Komisia a ESVČ toto odporúčanie prijímajú. Za určitých podmienok však stále môže byť vhodná podpora prevádzkových nákladov *ad hoc*. Prispievanie na mzdy alebo iné prevádzkové náklady nie je samo osebe problémom, pokiaľ je naviazané na dosahovanie výsledkov, keďže ide o súčasť širšej stratégie podpory a je vytýčená jasná stratégia ukončenia angažovanosti.

64. Neskoré podpisovanie zmlúv bolo spôsobené najmä oneskorenými žiadosťami a nedostatkom potrebných informácií zo strany organizácií vykonávajúcich pomoc EÚ.

Oneskorenia pri uzatváraní zmlúv vo väčšine prípadov nezabránili dosiahnutiu hlavných výstupov. Neskoré podpísanie zmluvy o druhom programe na podporu APSA napríklad nezabránilo dokončeniu plánu pre APSA.

Pokiaľ ide o monitorovanie, celkové externé hodnotenie mierového nástroja pre Afriku za obdobie rokov 2014 – 2016 sa vykonalo v roku 2017 (správa zverejnená v marci 2018). Obsahuje konkrétne závery a odporúčania k programom budovania kapacít týkajúcim sa APSA. Komisia a ESVČ ich zohľadnia pri vypracovávaní akčného programu mierového nástroja pre Afriku na roky 2019 – 2020.

Pokiaľ ide o súdržné využívanie finančných nástrojov, možno konštatovať, že sa už dosiahol významný pokrok – najmä ak sa vezme do úvahy doplnkovosť mierového nástroja pre Afriku a regionálnych indikatívnych programov (neformálne systémy monitorovania uvedené v bodoch 56 a 58, vzájomné konzultácie počas stretnutí skupín na podporu kvality, ale aj medzi mierovým nástrojom pre Afriku a nástrojom na podporu stability a mieru, a koordinácia *ad hoc* uvedená v bode 58).

Odporúčanie 2:

Intervencie by sa mali dôsledne zakladať na výsledkoch

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	24.1.2017
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	27.4.2018
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	26.6.2018
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	18.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0404-0 doi:10.2865/520453 QJ-AB-18-016-SK-N

HTML ISBN 978-92-847-0341-8 doi:10.2865/654909 QJ-AB-18-016-SK-Q

Členské štáty Africkej únie v roku 2002 vytvorili africkú mierovú a bezpečnostnú štruktúru (APSA) ako dlhodobú štruktúrálnu reakciu na hrozby pre mier a bezpečnosť na africkom kontinente. Prostredníctvom APSA má Africká únia a poverené subregionálne organizácie prístup k nástrojom, ktoré im pomáhajú predchádzať konfliktom, riadiť a riešiť ich.

Preskúmali sme podporu EÚ pre rozvoj APSA a dospeli sme k záveru, že podpora má slabú účinnosť a je potrebné zmeniť jej zameranie. APSA veľa rokov silne závisela od financovania darcov a podpora EÚ pre APSA bola dlho zameraná na doplnenie jej základných prevádzkových nákladov. Vyjadrujeme niekoľko odporúčaní na zlepšenie prístupu EÚ, ktorých cieľom je podporiť zodpovednosť Africkej únie v rámci APSA, zmeniť zameranie podpory EÚ a zabezpečiť, aby intervencie Komisie boli dôsledne založené na výsledkoch.



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.