

Zvláštní zpráva

Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku: je pružný, ale není dostatečně zacílený

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za audit oblastí vnější činnost a bezpečnost a právo a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová, která je rovněž členkou odpovědnou za tuto zprávu. Bettině Jakobsenové poskytovala podporu vedoucí kabinetu Katja Mattfolková a tajemník kabinetu Kim Storup, vyšší manažerka Beatrix Lesiewiczová, vedoucí úkolu Emmanuel-Douglas Hellinakis, tajemnice Laura Goresová a auditoři Jiří Lang a Piotr Zych.



Zleva doprava: Katja Mattfolková, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiří Lang, Bettina Jakobsenová, Piotr Zych.

OBSAH

	Body
Zkratková slova a zkratky	
Shrnutí	I–VIII
Úvod	1–9
O svěřenských fondech EU	1–2
Svěřenský fond EU pro Afriku	3–9
Rozsah a koncepce auditu	10–13
Připomínky	14–54
Svěřenský fond EU pro Afriku je pružný nástroj, avšak vzhledem k bezpříkladným problémům, kterým čelí, měl mít užší zaměření.	14–25
Svěřenský fond EU pro Afriku je pružný nástroj, avšak jeho cíle jsou příliš obecné na to, aby mohly sloužit k řízení opatření a měření dopadu	15–19
Komise komplexně neanalyzovala potřeby ani prostředky, které měla k dispozici na jejich řešení	20–25
Svěřenský fond EU pro Afriku je rychlý nástroj, ale přetrvávají nedostatky v jeho provádění	26–54
Výběr projektů je rychlý, ale není zcela jednotný a jasný	27–44
Projekty začaly vytvářet výstupy, avšak systém pro monitorování výsledků všech složek ještě nefunguje	45–54
Závěry a doporučení	55–61
Příloha I – Příspěvky členských států EU a dalších dárců (přislíbené a obdržené příspěvky) k 31. srpnu 2018	
Příloha II – Řídící orgány svěřenského fondu EU pro Afriku a hlavní povinnosti	
Příloha III – Kontrolované projekty svěřenského fondu EU pro Afriku	
Odpovědi Komise	

ZKRATKOVÁ SLOVA A ZKRATKY

DA	Dokument k akci: dokument, který obsahuje veškeré relevantní informace o projektu nebo programu
EIP	Plán vnějších investic (<i>External Investment Plan</i>)
ERF	Evropský rozvojový fond
ESVČ	Evropská služba pro vnější činnost
GŘ DEVCO	Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj
GŘ NEAR	Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření
HoA	složka pro Africký roh / region Afrického rohu (<i>Horn of Africa</i>)
IcSP	Nástroj přispívající ke stabilitě a míru (<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i>)
Komise	Evropská komise
NoA	Složka pro severní Afriku / region severní Afriky (<i>Horn of Africa</i>)
SF	Svěřenský fond
SLC	Složka pro Sahel a Čadské jezero / region Sahelu a Čadského jezera (<i>Sahel and Lake Chad</i>)
Svěřenský fond EU pro Afriku	Nouzový svěřenský fond EU pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe
UNDP	Rozvojový program OSN (<i>United Nations Development Programme</i>)
ZD	Zřizovací dohoda: dokument, kterým se zřizuje svěřenský fond pro Afriku

SHRNUTÍ

I. Od ledna 2013 umožňuje finanční nařízení, jímž se řídí rozpočet EU, Komisi zřizovat a spravovat svěřenské fondy Unie pro vnější akce. Jedná se o svěřenské fondy sdružující více dárců pro akce v případě mimořádných událostí, akce po odeznění mimořádných událostí a pro tematicky zaměřené akce.

II. Nouzový svěřenský fond EU pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe (dále jen „svěřenský fond EU pro Afriku“) má za cíl podporovat stabilitu a pomáhat lépe zvládat migraci tím, že řeší hlavní příčiny destabilizace, násilného vysídlování a neregulární migrace. Byl schválen na summitu o migraci ve Vallettě v listopadu 2015. Podporuje činnosti ve 26 zemích ve třech afrických regionech (které se označují jako složky): v oblasti Sahelu a Čadského jezera, Africkém rohu a severní Africe.

III. Zkoumali jsme, zda je svěřenský fond EU pro Afriku dobře koncipován a prováděn. Dospěli jsme k závěru, že svěřenský fond EU pro Afriku je pružný nástroj, avšak vzhledem k bezpříkladným problémům, kterým čelí, měl mít užší zaměření. Ve srovnání s tradičními nástroji se projekty svěřenského fondu EU pro Afriku zahajovaly rychleji. Fondu se celkově dařilo urychlit podepisování smluv a provádět zálohové platby. Projekty se však stejně jako tradiční nástroje potýkají s podobnými problémy, které zpožďují jejich realizaci.

IV. Zjistili jsme, že cíle svěřenského fondu EU pro Afriku jsou obecné. To zajistilo pružnost, a podpora mohla být tudíž přizpůsobena tak, aby vyhovovala různým a měnícím se situacím, ale je to méně užitečné, pokud se jedná o koordinované řízení opatření ve všech třech složkách a o měření dopadu. Komise komplexně neanalyzovala a nevyčíslila potřeby, na něž se má svěřenský fond zaměřit, ani prostředky, které má k dispozici. Dále jsme zjistili, že strategické pokyny poskytované správcům tří složek nebyly dostatečně konkrétní a sdružování zdrojů a kapacity dárců není dosud dostatečně účinné.

V. Pokud jde o provádění projektů, zjistili jsme, že postupy pro jejich výběr se u jednotlivých složek liší a že kritéria pro hodnocení projektových návrhů nebyla dostatečně jasná ani doložená. Komparativní výhoda financování projektů prostřednictvím svěřenského fondu EU pro Afriku nebyla vždy dobře vysvětlena.

VI. I když svěřenský fond EU pro Afriku přijal společný monitorovací systém, ten zatím nefunguje a tři složky fondu používají pro monitorování výkonnosti různé systémy. Zjistili jsme, že cíle projektů často nespĺňovaly kritéria SMART a ukazatelům pro měření výkonnosti projektů chyběly výchozí hodnoty. Kontrolované projekty se nacházely v rané fázi realizace, ale začaly již přinášet výstupy.

VII. Svěřenský fond EU pro Afriku přispěl ke snahám snížit počet neregulérních migrantů přicházejících z Afriky do Evropy, avšak tento přínos nelze měřit.

VIII. Na základě svého auditu předkládáme řadu doporučení, která by měla být realizována co nejdříve, neboť svěřenský fond EU pro Afriku by měl ukončit činnost v roce 2020. Komise by měla:

- zlepšit kvalitu cílů svěřenského fondu EU pro Afriku,
- revidovat postup výběru projektů,
- přijmout opatření, která urychlí provádění projektů,
- zlepšit monitorování svěřenského fondu EU pro Afriku.

ÚVOD

O svěřenských fondech EU

1. Svěřenské fondy (SF) se zakládají ke konkrétnímu rozvojovému účelu s finančními příspěvky od jednoho či více dárců a obvykle je spravuje mezinárodní organizace jako Světová banka nebo Organizace spojených národů. Svěřenské fondy se od 90. let minulého století stále více využívají jako nástroj financování mezinárodní spolupráce. Často se zřizují jako reakce na krize, jako jsou přírodní pohromy či konflikty.
2. Od roku 2013 umožňuje finanční nařízení Komisi zakládat svěřenské fondy Evropské unie¹. Svěřenské fondy EU se skládají ze společných prostředků z rozpočtu EU nebo Evropského rozvojového fondu (ERF) spolu s příspěvky od jednoho nebo více dárců, včetně členských států EU a dárcovských zemí mimo EU. Svěřenské fondy EU pro akce v případě mimořádných událostí a po odeznění těchto událostí mohou být používány přímo Komisí nebo nepřímo tak, že jsou úkoly spojenými s plněním rozpočtu pověřeny zvláštní subjekty².

Svěřenský fond EU pro Afriku

3. V roce 2014 se drasticky zvýšil počet migrantů, kteří se pokoušeli dostat do Evropy přes její jižní hranice. Bylo to vyvoláno nestabilitou v Sýrii, Iráku, Libyi, Eritrei a Afghánistánu a také v regionu Sahelu a Čadského jezera. Mnoho migrantů při pokusu dostat se do Evropy

¹ Právní rámec pro zřizování svěřenských fondů EU pro vnější akce upravuje článek 187 finančního nařízení (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2013 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Evropské unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1)). Ve finančním nařízení z roku 2018 (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1)), které vstoupilo v platnost dne 2. 8. 2018, to upravuje článek 234.

² Čl. 58 odst. 1 písm. c) finančního nařízení z roku 2012, nyní čl. 62 odst. 1 písm. c) finančního nařízení z roku 2018.

přes Středozemní moře zahynulo. Na tyto regiony se zaměřila vnější politika EU, zejména po uzavření tzv. balkánské trasy v roce 2016, když byla podepsána dohoda mezi EU a Tureckem.

4. V dubnu 2015 se Evropská rada rozhodla na krizi reagovat a svolala mezinárodní konferenci na nejvyšší úrovni, na níž se mělo o otázkách migrace jednat s africkými státy a dalšími zainteresovanými zeměmi. Schůzka se konala 11. a 12. listopadu 2015 ve Vallettě (Malta). Výsledkem bylo společné prohlášení a akční plán s pěti prioritními oblastmi a 16 prioritními iniciativami. Kromě toho dne 12. listopadu 2015 podepsalo 25 členských států EU, Norsko, Švýcarsko a Evropská komise zřizovací dohodu³, kterou se oficiálně zakládá Nouzový svěřenský fond EU pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe („svěřenský fond EU pro Afriku“), spolu s jeho strategií.

5. Svěřenský fond EU pro Afriku je třetí ze čtyř svěřenských fondů⁴, které byly dosud zřízeny a které spravuje Evropská komise („Komise“). Pomáhá 26 africkým zemím⁵ ve třech regionech (které se pro správní účely označují jako „složky“): v oblasti Sahelu a Čadského jezera (SLC), Africkém rohu (HoA) a severní Africe (NoA). Země, které svěřenský fond EU pro Afriku pokrývá, jsou označeny na **obrázku 1**.

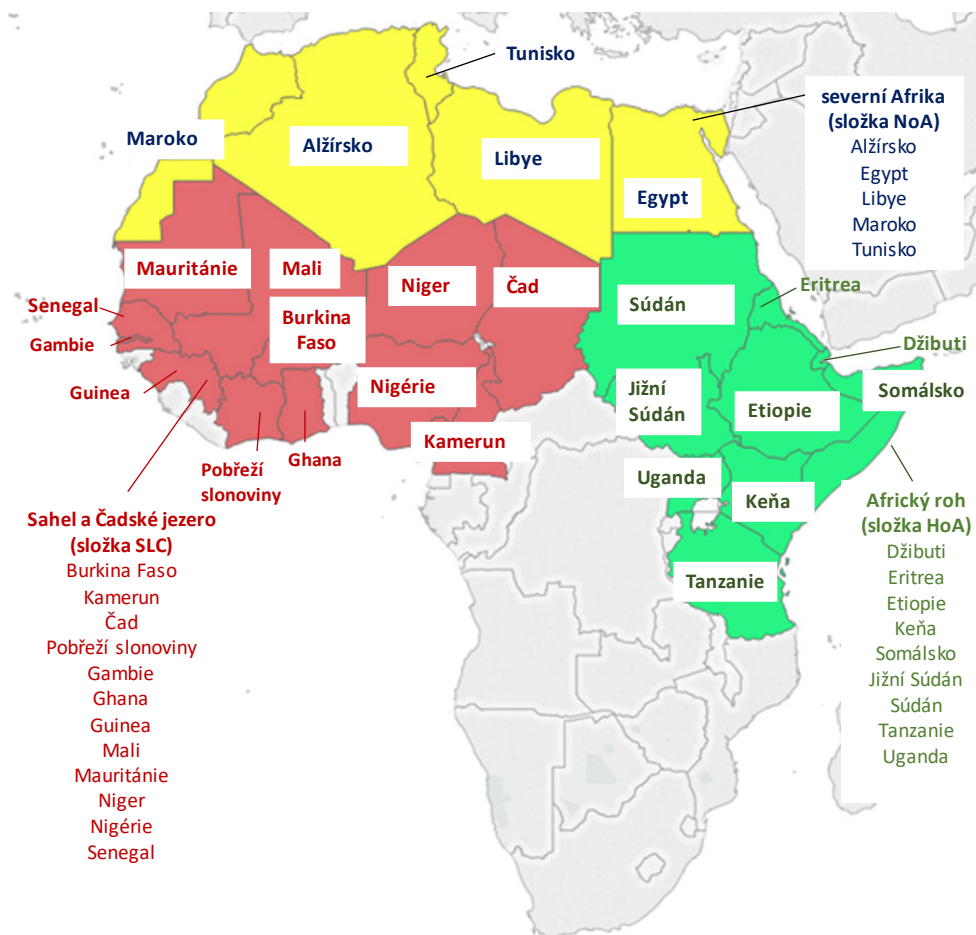
³ Zřizovací dohoda je dokument vypracovaný Evropskou komisí, členskými státy EU a dalšími dárci.

⁴ Ostatní fondy jsou: a) svěřenský fond Bêkou pro Středoafričskou republiku, zřízený v červenci 2014 s cílem podporovat zemi při překonávání krize a při její rekonstrukci, b) svěřenský fond Madad, zřízený v prosinci 2014 jako reakce na syrskou krizi, a c) svěřenský fond pro Kolumbii zřízený v roce 2016 na podporu vývoje po skončení konfliktu.

⁵ Svěřenský fond EU pro Afriku se původně vztahoval na 23 zemí. Správní rada svěřenského fondu rozhodla na svém jednání 13. 12. 2016 zahrnout do působnosti fondu též Ghanu, Guineu a Pobřeží slonoviny.

Obrázek 1 – Země, na něž se svěřenský fond EU pro Afriku vztahuje

(Hranice a jména zobrazená na těchto mapách a použítá označení nevyjadřují oficiální schvalující či souhlasný postoj Evropské unie.)



Zdroj: Evropská komise, výroční zpráva o svěřenském fondu EU pro Afriku za rok 2017.

6. Ve zřizovací dohodě svěřenského fondu EU pro Afriku byly stanoveny jeho správní a řídicí orgány:

- a) správní rada fondu, jíž předsedá Komise (GŘ DEVCO) a jíž je nápomocná Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) a další útvary Komise. Skládá se ze zástupců dárců (členských států EU a dalších zemí, které přispěly nejméně 3 miliony EUR) a Komise, jednající jménem Evropské unie. Žádná africká země se dosud nerozhodla účastnit se svěřenského fondu EU pro Afriku jako plnoprávný člen s hlasovacím právem. Dárci, kteří

do fondu nevloží minimální příspěvek, se účastní jako pozorovatelé⁶ (viz příloha I). Jako pozorovatelé mohou být ve vhodných případech pozváni také zástupci dotčených zemí a jejich regionálních organizací. Od roku 2017 má status pozorovatele Evropský parlament. Správní rada fondu stanoví strategické pokyny pro využívání jeho finančních prostředků;

- b) operační výbor pro každou složku, který zkoumá a schvaluje opatření financovaná svěřenským fondem. Skládá se ze zástupců Komise⁷, ESVČ a zástupců dárců (členských států EU a dalších zemí), kteří přispěli nejméně 3 miliony EUR. Stejně jako v případě správní rady svěřenského fondu se jednání mohou jako pozorovatelé účastnit také nepřispívající členské státy EU, dotčené země a jejich regionální organizace. Zástupci Evropského parlamentu na jednání operačního výboru postavení pozorovatelů nemají;
- c) řízení svěřenského fondu zajišťuje Komise (svěřenský správce), která funguje jako sekretariát správní rady svěřenského fondu a operačních výborů. Zodpovídá za provádění opatření financovaných svěřenským fondem a pověřuje své pracovníky (správce svěřenského fondu) řízením v souladu s jednacím řádem (viz příloha II).

7. Svěřenský fond EU pro Afriku by měl fungovat od roku 2015 do konce 2020. Na konci srpna 2018 činily příspěvky do fondu celkem 4,09 miliardy EUR. Největší část (3,6 miliardy EUR, tj. 89 % celkových příspěvků) tvořily převody z ERF a z rozpočtu EU. Členské státy EU spolu s Norskem a Švýcarskem přispěly částkou 439 milionů (11 %). Příspěvky do všech svěřenských fondů EU jsou srovnány na obrázku 2.

⁶ Jako pozorovatelé se mohou účastnit rovněž členské státy EU, které do svěřenského fondu EU pro Afriku nepřispěly.

⁷ Úředníci z GŘ DEVCO (předsedají operačním výborům SLC a HoA), GŘ NEAR (předsedají operačnímu výboru NoA), GŘ ECHO, GŘ HOME a úředníci ze Služby nástrojů zahraniční politiky.

Obrázek 2 – Příspěvky členských států EU a dalších dárců do svěřenských fondů EU

k 31. srpnu 2018

Svěřenské fondy EU			
Název	Celkové příspěvky (v mil. EUR)	Příspěvky členských států a dalších dárců (v mil. EUR)	Příspěvky členských států a dalších dárců jako procento celkových příspěvků
SF EU pro Afriku	4 092	439	11 %
SF Běkou	240	66	27 %
SF EU pro Kolumbii	96	23	24 %
SF EU Madad	1 571	152	10 %

Zdroj: měsíční zpráva o víceletém provádění svěřenských fondů EU k 31. srpnu 2018, Evropská komise, GŘ pro rozpočet. Všechny číselné údaje jsou zaokrouhleny.

8. Když byl svěřenský fond EU pro Afriku na konci roku 2015 založen, představoval 1,5 % veškeré oficiální rozvojové pomoci pro země, na něž se vztahuje.

9. Vzhledem k různým typům mimořádných událostí a obtížné místní situaci zahrnuje svěřenský fond EU pro Afriku činnosti od mimořádné pomoci po rozvojovou pomoc.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

10. Při tomto výkonnostním auditu jsme zkoumali, zda je svěřenský fond EU pro Afriku dobře koncipován a prováděn. Audit se týkal období od jeho zřízení na konci roku 2015 do února 2018. V první části této zprávy se rozebírá koncepce svěřenského fondu EU pro Afriku (jeho cíle, analýza potřeb provedená Komisí a financování fondu). V druhé části se zkoumají konkrétní aspekty provádění svěřenského fondu EU pro Afriku (výběrová řízení na projekty, monitorovací systém a výstupy, které vytvořily kontrolované projekty).

11. Audit jsme prováděli od listopadu 2017 do března 2018. Součástí naší práce byl dokumentární přezkum důkazních informací, jako jsou programové dokumenty, zprávy o pokroku, o monitorování a o hodnocení projektů, a také příslušné dokumentace o mechanismech svěřenských fondů v mezinárodních organizacích (OSN a Světová banka). Vykonalí jsme návštěvy na místě v Nigeru a v delegaci EU pro Libyi⁸. Provedli jsme pohovory

⁸ Delegace EU v Libyi byla koncem roku 2014 kvůli vypuknutí ozbrojených střetů přemístěna do Tuniska.

s pracovníky zodpovědnými za svěřenský fond EU pro Afriku v GŘ DEVCO, ESVC, GŘ NEAR, GŘ ECHO a se zvláštním zástupcem EU pro oblast Sahelu, s pracovníky delegací EU pro Niger a Libyi, několika dárci fondu⁹ a se zástupci orgánů z afrických zemí. Zohlednili jsme též naši předchozí související auditní činnost a práci útvaru interního auditu Komise.

12. Navštívené země byly vybrány ze dvou složek, SLC a NoA, kde bylo dosud ze svěřenského fondu EU pro Afriku provedeno nejvíce výdajů. Zeměmi s největším objemem přidělených prostředků v těchto složkách jsou Niger a Libye. V těchto dvou zemích jsme zkoumali 20 probíhajících projektů. V Nigeru jsme navštívili sedm z devíti probíhajících projektů, ale v Libyi to kvůli bezpečnostní situaci na místě nebylo možné. Prověřování projektů nám pomohlo posoudit jejich koncepci a současné provádění svěřenského fondu EU pro Afriku. Ve zprávě používáme číselné označení projektů (uvedené v **příloze III**).

13. Protože se jedná o zdaleka největší svěřenský fond EU, provedli jsme tento úkol v roce 2018, aby jeho výsledky mohla Komise využít při blížícím se hodnocení svěřenského fondu v polovině období.

PŘIPOMÍNKY

Svěřenský fond EU pro Afriku je pružný nástroj, avšak vzhledem k bezpříkladným problémům, kterým čelí, měl mít užší zaměření.

14. V této části zkoumáme, jakou koncepci Komise a členské státy EU pro svěřenský fond EU pro Afriku zvolily. Posuzovali jsme strategické a operační cíle svěřenského fondu a analýzu potřeb, z nichž vycházejí jeho intervence. Zaměřili jsme se také na to, jak Komise přistupovala ke sdružování kapacit¹⁰ dárců aktivních v příslušných regionech, a zda byl k dispozici nástroj pro zpracování získaných zkušeností a rámec pro řízení rizik.

⁹ Všem účastnickým zemím svěřenského fondu EU pro Afriku byl zaslán dotazník (odpovědělo 21 z 28). Samostatné pohovory jsme vedli se zástupci členských států, které do SF přispívají nejvíce (Německo a Itálie), států s projekty v Nigeru a Libyi (Francie a Lucembursko) a dalších vybraných členských států (Belgie, Portugalsko a Švédsko).

¹⁰ 18. bod odůvodnění zřizovací dohody: „Svěřenský fond bude svých cílů dosahovat na základě sdružování zdrojů a kapacity analyzovat, identifikovat a provádět opatření a zejména zdrojů a

Svěřenský fond EU pro Afriku je pružný nástroj, avšak jeho cíle jsou příliš obecné na to, aby mohly sloužit k řízení opatření a měření dopadu

15. Komise svěřenský fond zřídila rychle po vrcholné schůzce ve Vallettě v listopadu 2015 se dvěma záměry. Zaprvé, jako mimořádný nástroj pro řešení krizí v regionech Sahelu a Čadského jezera, Afrického rohu a severní Afriky. Zadruhé, jeho hlavním cílem je „řešit příčiny destabilizace, násilného vysídlování obyvatelstva a nelegální migrace zejména tím, že bude podporovat odolnost, hospodářské a rovné příležitosti, bezpečnost a rozvoj a bude řešit porušování lidských práv“¹¹.

16. Jako nouzový svěřenský fond má svěřenský fond EU pro Afriku za cíl rychle, pružně a účinně reagovat¹² na mimořádné události způsobené krizemi ve třech regionech. Ovšem krize, které má řešit, nebyly pro každý region jasně vymezeny (například u každé krize: příčiny, dopad na stabilitu, souvislosti s jinými krizemi, odhadovaná délka, nejnaléhavější potřeby a odhadované zdroje na jejich řešení).

17. Naléhavý politický požadavek rychle reagovat na migraci přinutil svěřenský fond EU pro Afriku zahajovat projekty rychle. Jeho cíle byly stanoveny co nejobecněji, takže většinu opatření lze považovat za způsobilou. Svěřenský fond EU pro Afriku může využívat a také využívá všechny druhy rozvojových projektů (například zajištění potravin a výživy, bezpečnost, zdraví, vzdělávání, udržitelnost životního prostředí atd.) a realizačních metod (nepřímé řízení, rozpočtová podpora atd.). Díky tomu je sice pružným nástrojem, ale na úkor toho, že nemá dostatečně zaměřenou strategii zajišťující dopad. Cíle svěřenského fondu, od

kapacit dárců aktivních v daných regionech. Cílem je využít nástrojů a odborných znalostí Komise a členských států EU ke zformování náležité evropské reakce [...]“.

¹¹ Článek 2 (cíle svěřenského fondu) dohody, kterou se zřizuje svěřenský fond EU pro Afriku (zřizovací dohody). Zřizovací dohoda je dokument vypracovaný Evropskou komisí a účastnickými členskými státy EU.

¹² Rozhodnutí Komise C(2015) 7293 ze dne 20. 10. 2015 o zřízení svěřenského fondu EU pro Afriku.

strategických¹³ až po konkrétnější na úrovni regionu, země nebo tématu a dokonce cíle pro specifická prioritní opatření, nemají jasné cílové hodnoty a nejsou měřitelné.

18. Správní rada svěřenského fondu by měla správcům svěřenského fondu stanovovat strategické priority a poskytovat pokyny. Ty byly dosud velmi obecné a nekonkrétní (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1 – Příklady obecných pokynů poskytnutých správní radou svěřenského fondu

Na druhém jednání správní rady svěřenského fondu 13. prosince 2016 předseda v jednom ze závěrů poznamenal, že „strategický rámec svěřenského fondu EU pro Afriku je dostatečně obecný a jasný, aby mohl nadále platit pro migraci, stabilitu a rozvoj jako těžiště. Avšak s přihlédnutím k dostupným zdrojům na rok 2017 a k úrovni znalostí a vědomostí bude Evropská komise při výběru opatření navrhovaných operačnímu výboru náročnější, aby byla opatření plně synergická s jinými nástroji EU, včetně evropského plánu vnějších investic, a doplňovala se s nimi.“

Na třetím jednání správní rady svěřenského fondu 30. června 2017 předseda konstatoval, že je třeba:

- „- nadále se zaměřovat na provádění opatření a společně posilovat činnosti s prováděcími subjekty,
- prostředky na jednotlivé strategické cíle svěřenského fondu EU pro Afriku a na pilíře Vallettského akčního plánu přidělovat i nadále vyváženě,
- zachovat integrovaný a koordinovaný přístup.“

19. Přestože situace v terénu se neustále mění, dokument o strategickém zaměření¹⁴, vymezující celkovou strategii svěřenského fondu, nebyl od 12. listopadu 2015 aktualizován a od svého schválení v roce 2016 nebyly aktualizovány ani rámce pro tři složky fondu¹⁵.

¹³ Jedná se o tyto: a) větší hospodářské a pracovní příležitosti, b) posilování odolnosti komunit, c) lepší řízení migrace v zemích původu, tranzitu a v cílových zemích, d) lepší správa a prevence konfliktů.

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en

¹⁵ Operační rámec tří složek byl schválen k těmto datům: SLC (15. 2. 2016), HoA (31. 5. 2016), NoA (16. 12. 2016).

Například podle původního rozhodnutí se složka NoA zaměřovala jen na strategický cíl 3 (lepší řízení migrace v zemích původu, tranzitu a v cílových zemích), ale situace v regionu si vynutila zařadit do ní i projekty související s jinými strategickými cíli. Třebaže zaměření složky NoA bylo přizpůsobeno, strategické dokumenty aktualizovány nebyly. To mělo dopad i na jasnost a jednotnost vykazování (viz **bod 53**).

Komise komplexně neanalyzovala potřeby ani prostředky, které měla k dispozici na jejich řešení

Vyčíslení potřeb

20. V dokumentu o strategickém zaměření se uvádí, že intervence fondu budou vycházet z integrovaného přístupu založeného na důkazech. V dokumentaci, kterou jsme přezkoumali, jsme našli převážně obecný popis kontextu a některých odpovídajících potřeb. Komise připustila, že nebyla provedena kvantifikovaná analýza potřeb, a tudíž nebyly pro svěřenský fond jako celek stanoveny žádné výchozí hodnoty¹⁶. Rovněž jsme zjistili, že analýzy potřeb, které provedli prováděcí partneři u jednotlivých projektů, často nebyly řádně vyčísleny. Omezuje to tak schopnost Komise prokázat, že byly určeny správné priority a že schválená opatření jsou ta nejvhodnější na jejich řešení. Vzhledem k výzvám a rozpočtu (3,3 miliardy EUR na konci roku 2017), o něž jde, je schopnost měřit výkonnost důležitým aspektem vyvozování odpovědnosti.

21. Komise neodhadla celkový objem financí potřebných na dosažení stanovených cílů. Nevymezila tudíž tzv. kritický objem prostředků potřebný na financování svěřenského fondu. Dne 14. března 2018 Komise v souvislosti se svěřenským fondem EU pro Afriku prohlásila, že „pro důležitou práci, kterou máme před sebou, stále chybí více než 1 miliarda EUR“. Toto číslo představuje odhad částky, které je zapotřebí na financování naplánovaných projektů, a nikoli částky potřebné na splnění cílů svěřenského fondu.

¹⁶ Z definice výchozích hodnot plyne, že jsou to jasně vymezené počáteční body, od nichž začíná realizace a posuzuje se zlepšení.

Sdružování kapacity dárců a využívání získaných zkušeností

22. Dokument o strategickém zaměření uvádí, že jednou ze zásad intervencí svěřenského fondu je „důkladný výzkum a analýza, které mají stěžejní význam pro pochopení kontextu a zajištění pozitivního dopadu intervencí“. Aby toho svěřenský fond EU pro Afriku dosáhl, má se „spoléhat na výzkumné nástroje, mobilizovat nejlepší dostupné partnery ve výzkumu, posílit znalosti a pochopení složitých příčin nestability, nejistoty, nelegální migrace a násilného vysídlování obyvatelstva, jejich příčiny a související činitele“. V době našeho auditu byl fungující nástroj pro výzkum a shromažďování důkazů, zřízený v květnu 2016, vytvořen jen pro složku HoA. Pokud jde o složky SLC a NoA, Komise zahájila jednání o financování meziregionálních výzkumných zakázek v únoru 2018, kdy již byla většina finančních prostředků schválena.

23. Postavit se problémům ve 26 zemích, které spadají pod svěřenský fond EU pro Afriku, by nebyl schopen žádný jednotlivý dárců vlastními silami, proto se v odůvodnění zřizovací dohody zdůrazňuje, že svěřenský fond svých cílů dosáhne sdružováním zdrojů a kapacity, a to zejména různých dárců, kteří v regionu působí¹⁷. Efektivní způsob sdružování vyžaduje pořídit úplný soupis zkušeností a schopností každého dárce, aby je bylo možno optimálně a systematicky využít. Zjistili jsme však, že takový soupis byl vypracován jen pro složku HoA¹⁸.

24. Zjistili jsme rovněž, že pro svěřenský fond EU pro Afriku jako celek neexistuje mechanismus pro využívání získaných zkušeností¹⁹. Pokud takový mechanismus chybí, nelze soustavně shromažďovat osvědčené postupy a navrhnout zmírňující opatření pro budoucí

¹⁷ 18. bod odůvodnění zřizovací dohody.

¹⁸ V rámci nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů byla prostudována odborná literatura, aby se stanovil „stav výzkumu v oblasti migrace, vysídlování a konfliktů v Africkém rohu“, což „se také týká přehledu o subjektech činných v oblasti migrace a konfliktů v Africkém rohu“.

¹⁹ Využíváním získaných zkušeností se obvykle rozumí „generalizace odvozené ze zkušeností s hodnocením [...] silných a slabých stránek při přípravě, koncipování a realizaci, které ovlivňují výkonnost, výstupy a dopad.“ *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Slovníček klíčových pojmů hodnocení a řízení založeného na výsledcích), OECD 2002.

činnosti. I když dokument k akci, který dokládá každý projektový návrh, obsahuje oddíl o získaných zkušenostech, obvykle se omezuje na seznam předchozích projektů či popis zkušeností prováděcího partnera. Tento postup může mít význam jako kritérium pro výběr prováděcích partnerů, není to však vhodný způsob, jak zaznamenávat získané zkušenosti. Příklady toho, jak lze získaných zkušeností využít u nových projektů, jsme nacházeli jen zřídka.

Rámec pro řízení rizik

25. Dalším důležitým prvkem je zavedení náležitého rámce pro řízení rizik²⁰. Zřizovací dohoda se však o tomto nástroji nezmiňuje. Kromě toho jsou riziku (finančnímu, riziku poškození dobré pověsti apod.) stejně jako Komise vystaveny i členské státy účastníci se svěřenského fondu. Během prvního jednání správní rady svěřenského fondu dva členské státy výslovně požadovaly konkrétní rámec pro hodnocení rizik²¹. Komise však před zřízením zvláštního rámce pro hodnocení rizik pro svěřenský fond EU pro Afriku dosud dávala přednost interním kontrolním systémům GŘ DEVCO a GŘ NEAR. Naopak u svěřenských fondů spravovaných OSN a Světovou bankou se za osvědčený postup považuje mít zvláštní rámec pro hodnocení rizik.

Svěřenský fond EU pro Afriku je rychlý nástroj, ale přetrvávají nedostatky v jeho provádění

26. V této části se zkoumají aspekty související s prováděním svěřenského fondu EU pro Afriku. Posuzovali jsme výběrová řízení na projekty, informace poskytované operačním výborům, koordinaci mezi generálními ředitelstvími Komise a mezi složkami fondu, doplňkovost s jinými nástroji EU a rychlost postupů. Dále jsme prověřovali monitorování a výstupy probíhajících projektů podporovaných ze svěřenského fondu EU pro Afriku.

²⁰ Finanční nařízení stanoví, že svěřenské fondy Unie „zajišťují [...] lepší kontrolu Unie nad riziky“ (čl. 187 odst. 3 písm. b)).

²¹ Na čtvrtém jednání správní rady svěřenského fondu v dubnu 2018 se další dvě země zmínily o tom, že je potřeba zaměřit se na monitorování rizik u projektů a dále zlepšovat monitorování a hodnocení.

Výběr projektů je rychlý, ale není zcela jednotný a jasný

Výběr projektů pro tři složky fondu

27. Pokud jde o výběr projektů, pro složky NoA a SLC se po konzultaci s různými zainteresovanými subjekty návrhy projektů vybírají z těch, které předložili potenciální prováděcí partneři. Pokud projekt odpovídá prioritám složky, správce svěřenského fondu vypracuje dokument k akci (ve spolupráci s delegacemi EU). Dokument k akci se poté předkládá ke schválení operačnímu výboru. Při tomto postupu se správci svěřenského fondu do velké míry spoléhají na analýzu potřeb, kterou pro své návrhy projektů vypracovali prováděcí partneři.

28. U složky HoA se uplatňuje přístup shora dolů: správce svěřenského fondu po poradě s delegacemi EU analyzuje konkrétní potřeby, přičemž se opírá o kvalitativní analýzy nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů (viz **bod 22**) a konzultace na vládní úrovni v afrických zemích. Na základě analýzy potřeb a konzultací je vypracován dokument k akci, obsahující také možné prováděcí partnery, který je pak předložen operačnímu výboru ke schválení. Tento přístup umožňuje zaměřit se více na priority stanovené pro svěřenský fond a na zjištěné potřeby.

29. Složky NoA a HoA nemají pro výběr projektových návrhů žádná doložená kritéria. Podle Komise namísto toho zohledňují relevantnost každého návrhu pro regionální či národní strategii a také konkrétní zkušenosti možných prováděcích partnerů a jejich přítomnost v terénu. Kritéria pro výběr opatření obsahuje pouze operační rámec složky SLC²². Žádné zdokumentované posouzení projektových návrhů podle těchto kritérií jsme však nenašli.

²² Jedná se o tato kritéria: a) vyhovovat dvojí logice: předcházet nelegální migraci a násilnému vysídlování obyvatelstva a napomáhat lepšímu řízení migrace nebo budovat komplexní přístup pro stabilitu, bezpečnost a odolnost, b) být v souladu s tematickým a zeměpisným rozsahem každého přispívajícího finančního nástroje a jeho nařízením, zejména ve vztahu k pravidlům oficiální rozvojové pomoci (ORP), c) dodržovat konkrétní oblasti pro činnost stanovené v operačním rámci, d) doplňovat se s jinými opatřeními EU a členských států v regionu, e) být ve shodě s orgány příjemců.

Nemohli jsme tudíž posoudit, zda vybrané projekty mohly být těmi nejrelevantnějšími. Řada členských států vyjádřila politování nad tím, že chybí jasná kritéria pro výběr projektů²³.

Informace poskytované operačním výborům

30. Rozdíl mezi tradičními prováděcími mechanismy EU a svěřenským fondem EU pro Afriku spočívá v existenci a roli operačních výborů. V čl. 4 odst. 1 písm. b) zřizovací dohody se stanoví, že operační výbor odpovídá především za výběr opatření financovaných ze svěřenského fondu EU pro Afriku. Operační výbory však vidí jen ty návrhy, které byly rozpracovány do dokumentů k akci. Nejsou informovány o návrzích, které do dokumentů k akci rozpracovány nejsou, tak jako prováděcí agentury, jejichž projekty nebyly vybrány, nejsou soustavně informovány o důvodech zamítnutí. Omezuje to tak jejich schopnost zvyšovat kvalitu budoucích návrhů.

31. Přestože operační výbory nedostávají informace o všech obdržných návrzích, i tak se obtížně vypořádávaly s proměnlivým objemem práce v souvislosti se schvalováním projektů. Například před jednáním operačního výboru SLC dne 14. prosince 2016 bylo distribuováno 28 dokumentů k akci (674 stran), zatímco operační výbor NoA měl na svém jednání 16. prosince 2016 ke schválení jen tři dokumenty k akci (62 stran). Dokumenty k projektům byly rozeslány pozdě²⁴ (pouze jeden kalendářní týden před datem jejich schválení), takže zástupci členských států a afrických zemí měli k jejich řádnému prostudování jen omezenou dobu.

32. Zřizovací dohoda stanoví²⁵, že pokud je po schválení opatření třeba provést zásadní změnu v jeho povaze nebo cílech, správce svěřenského fondu musí pozměněný dokument

²³ Zápis z jednání operačního výboru SLC ze 14. 1. 2016 a 18. 4. 2016.

²⁴ Článek 7 jednacího řádu operačních výborů stanoví, že pokud je to možné, dokumenty k jednání musí být předloženy nejméně 15 dní před datem jednání. Například v zápise z pátého jednání operačního výboru HoA v prosinci 2017 se uvádí: „Operační výbor je hluboce znepokojen pozdním rozesláním dokumentace k jednání [...] V budoucnosti by se dokumentace měla rozesílat s dostatečným předstihem (tří týdnů).“

²⁵ Čl. 6 odst. 6.5.

k akci před realizací předložit operačnímu výboru ke schválení. Ačkoli operační výbor HoA byl zpraven o změnách v projektech, v případě operačního výboru SLC tomu tak nebylo²⁶. Ve vztahu ke složce NoA jsme podobné případy nezaznamenali.

Koordinace a doplňkovost

33. Ve fázi výběru je zásadně důležité, aby jednotlivá generální ředitelství Komise koordinovala své činnosti. Komise k tomuto účelu vytvořila interní mechanismus a stanovila podrobné pracovní dohody mezi GŘ DEVCO, GŘ NEAR, ESVČ, GŘ HOME a GŘ ECHO. Tyto útvary se pravidelně účastní interních jednání (v rámci skupiny na podporu kvality), na nichž se přezkoumává kvalita projektů před tím, než jsou předloženy ke schválení. I přes tyto snahy lze koordinaci ještě zlepšit.

34. Potřeby zjištěné v Africe jsou takové povahy, že často vyžadují reakci více složek, například regionů Sahelu a severní Afriky. Čl. 3 odst. 1 jednacího řádu operačních výborů stanoví, že operační výbory se schází na společných jednáních, aby dle potřeb projednaly záležitosti společného zájmu. V praxi jsou jednání operačního výboru obvykle oddělená pro každou složku a dosud se konala pouze dvě společná jednání operačního výboru²⁷. Na svém třetím jednání v červnu 2017 správní rada svěřenského fondu rozhodla více se zaměřit na výběr programů zahrnujících více složek. Přes tento důraz na spolupráci mezi složkami byly však dosud schváleny jen čtyři takové programy (z celkového počtu 143)²⁸.

35. Při výběru projektů potřebují operační výbory také dostatek informací, aby mohly posoudit doplňkovost opatření svěřenského fondu, tj. ověřit, že se opatření nepřekrývají nebo nezdvojují s jinými nástroji EU, a určit možné synergické efekty. Dokument o strategickém zaměření stanoví další požadavky, aby se svěřenský fond EU pro Afriku

²⁶ Na prvním jednání operačního výboru v lednu 2016 byl schválen projekt 8 v Nigeru. Ve fázi přípravy/vyjednávání navrhly agentury členských států změnit cíle opatření. Popis opatření podepsaný v září 2016 se tak podstatně lišil od dokumentu k akci, který schválil operační výbor. Operační výbor SLC nebyl o této změně uvědomen.

²⁷ Tato jednání se konala 16. 12. 2015 a 26. 2. 2018.

²⁸ Dvěma z nich by nástroj pro výzkum a shromažďování důkazů a nástroj technické spolupráce.

doplňoval s jinými nástroji EU. Jedním z těchto požadavků je financovat pouze činnosti, které již nejsou začleněny do národního nebo regionálního orientačního programu. Ve složce HoA jsme však objevili dva projekty (které nebyly součástí našeho vzorku), jež byly původně zahrnuty do regionálního orientačního programu a které po převodu prostředků je převzal svěřenský fond.

36. Přes koordinační úsilí Komise jsme také narazili na příklady projektů vybraných pro svěřenský fond pro Afriku, které řešily podobné potřeby jako jiné činnosti financované EU, a hrozí tedy zdvojování jiných forem podpory EU²⁹. Komise nezdůvodnila, proč se tyto projekty financují prostřednictvím svěřenského fondu pro Afriku a ne pomocí jiných nástrojů³⁰.

Rámeček 2 obsahuje příklad projektů, které přes koordinační snahy řeší podobné potřeby.

Rámeček 2 – Příklady projektů řešících podobné potřeby

Mimořádná pomoc

Bylo přijato pracovní ujednání, které zaručuje koordinaci mezi svěřenským fondem EU pro Afriku a GŘ ECHO. Během jednání skupiny na podporu kvality o *posilování ochrany a odolnosti vysídleného obyvatelstva v Libyi* (projekt 17) GŘ ECHO upozornilo, že obsahem návrhu je tradiční intervence GŘ ECHO, která by se v případě financování výrazně překrývala se stávajícími iniciativami. Přes tyto připomínky Komise v dokumentu k akci předloženém operačnímu výboru ke schválení nevysvětlila, proč bude tento projekt financován svěřenským fondem EU pro Afriku.

Nástroj přispívající ke stabilitě a míru

Narazili jsme na dva projekty (jeden financovaný z IcSP a jeden ze svěřenského fondu EU pro Afriku), které se oba zaměřovaly na humanitární repatriaci migrantů z Libye do zemí původu. Oba podporují činnosti v oblasti stabilizace komunit a byly zadány témuž prováděcímu partnerovi a

²⁹ Čl. 187 odst. 3 písm. b) finančního nařízení stanoví, že svěřenské fondy „by neměly být vytvořeny, pokud pouze zdvojují stávající možnosti financování a podobné nástroje, aniž by přinášely další výhody“.

³⁰ Tento požadavek je stanoven v oddíle 2 dokumentu o strategickém zaměření, který se věnuje doplňkovosti (s. 11): „Svěřenský fond bude vyplňovat tematické i zeměpisné mezery, kterými se nezabývají jiné nástroje nebo jiní rozvojoví partneři (včetně členských států EU). Tato skutečnost bude uvedena u každého schváleného projektu [...]“

částečně probíhají v témže období. Navíc oba zahrnují určité činnosti, jako je obnova a podpora sociální soudržnosti, a probíhají ve stejných městech – Sabhá a Katrun.

37. Kromě toho Komise nedávno vypracovala plán vnějších investic (EIP), který „řeší konkrétní socioekonomické hlavní příčiny migrace a přispívá [...] k udržitelnému opětovnému začlenění migrantů, kteří se vracejí do svých zemí původu, a [posiluje] [...] tranzitní a hostitelské komunity“³¹. Správní rada svěřenského fondu zdůraznila, že je potřeba zajistit doplňkovost s dalšími nástroji, jako je budoucí EIP, mechanismy kombinování zdrojů atd. Nenašli jsme však žádné dokumenty popisující, jak má koordinace mezi svěřenským fondem EU pro Afriku a EIP probíhat, ani opatření, která mají maximalizovat doplňkovost mezi vybranými akcemi těchto dvou nástrojů.

38. Z výše uvedených příkladů vyplývá, že svěřenský fond EU pro Afriku nestanovil dostatečně jasnou dělbu práce mezi fondem a dalšími nástroji nebo mezi činnostmi GŘ DEVCO, GŘ NEAR a GŘ ECHO. Komise pracuje na přehledu intervencí v oblasti zdravotnictví v Libyi, ale nejedná se o běžnou praxi u jiných zemí a odvětví. Pokud by se podobný dokument použil ve všech odvětvích, usnadnilo by to přezkum kvality při výběru projektů a opatření v terénu by se maximálně doplňovala.

Rychlost výběrových řízení

39. Jedním ze způsobů, jak měl svěřenský fond EU pro Afriku vytvářet přidanou hodnotu, byl rychlý výběr projektů³². Komise tedy byla pod tlakem, aby urychlila řízení a vybírala projekty k financování rychle. Z naší analýzy plyne, že výběr projektů v rámci svěřenského

³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1601 ze dne 26. září 2017 o zřízení Evropského fondu pro udržitelný rozvoj (EFSD), záruky EFSD a záručního fondu EFSD, článek 3 – Účel.

³² 10. bod odůvodnění rozhodnutí Komise C(2015) 7293 ze dne 20. října 2015 uvádí, že „svěřenský fond [...] poskytne EU a jejím členským státům rychlý a pružný nástroj, který bude schopen přinášet okamžité a konkrétní výsledky v citlivých a rychle se měnících nestabilních situacích“.

fondu EU pro Afriku byl ve srovnání s tradičními nástroji EU rychlejší³³. Svěřenský fond umožnil urychlit jednotlivé fáze a snížit čas od určení projektů a jejich zformulování po uzavření smluv a první platbu (viz **obrázek 3**). Všechny subjekty dotazované při tomto auditu uvítaly rychlost, s níž svěřenský fond plánoval projekty, a chválily jeho rychlou reakci na různorodé naléhavé potřeby.

Obrázek 3 – Orientační srovnání rychlosti postupů

Fáze	Definice	Svěřenský fond EU pro Afriku, všechny složky (ve dnech)	Rozpočet EU a ERF (ve dnech)	Průměrný ušetřený čas (ve dnech)
1. Určení/zformulování	Průměrný počet dní mezi posouzením provedeným skupinou na podporu kvality a schválením operačními výbory nebo výborem Evropského rozvojového fondu / nástroje pro rozvojovou spolupráci	33	133	100
2. Uzavírání smluv	Průměrný počet dní mezi schválením operačními výbory nebo výborem Evropského rozvojového fondu / evropského nástroje sousedství / nástroje pro rozvojovou spolupráci a podpisem smlouvy	270	423	153
3. První platba	Průměrný počet dní mezi podpisem smlouvy a schválením první platby	30	42	12

40. Je však třeba uvést, že několik projektů svěřenského fondu EU pro Afriku bylo původně určeno v rámci jiných nástrojů EU a svěřenský fond je později převzal. V některých případech byla vyšší rychlost vykoupena tím, že operační výbory nedostaly dostatek času na to, aby návrhy před schválením projektů svěřenského fondu důkladně posoudily (viz **bod 31**).

41. Pokud jde o smlouvy, v polovině svého vymezeného období podepsal svěřenský fond EU pro Afriku smlouvy v hodnotě 45 % všech dostupných finančních prostředků (viz **obrázek 4**). Ačkoli se svěřenskému fondu celkově dařilo podepisování smluv urychlit³⁴, jiné nouzové nástroje jsou v tomto ohledu ještě rychlejší. Například IcSP, který zasahuje v podobných oblastech jako svěřenský fond EU pro Afriku, může využívat tzv. mimořádná opatření

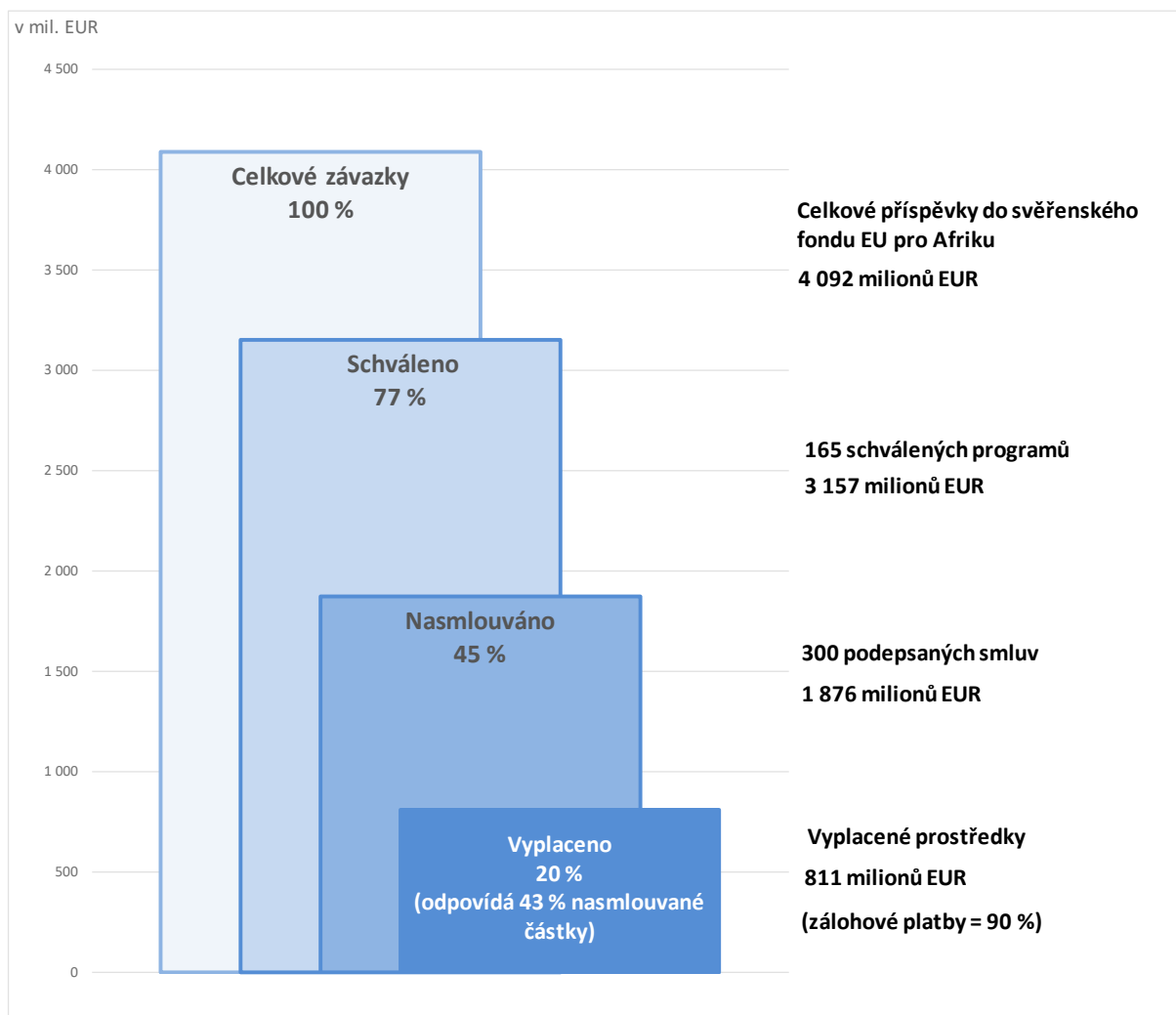
³³ Tradičními rozvojovými nástroji rozumíme Evropský rozvojový fond a nástroje rozpočtu EU, které mohou financovat činnosti ve 26 afrických zemích spadajících do svěřenského fondu EU pro Afriku, jmenovitě evropský nástroj sousedství a nástroj pro rozvojovou spolupráci.

³⁴ Komise se snaží podepisování smluv urychlit tím, že členským státům posílá dopisy a pořádá diskuse s jejich prováděcími agenturami v rámci sítě evropské rozvojové spolupráce, což je koordinační platforma složená z 15 prováděcích agentur členských států.

pomoci³⁵. U těchto opatření je 86 % smluv podepsáno do čtyř měsíců³⁶ od okamžiku, kdy Komise přijme rozhodnutí o financování (oproti 270 dnům v případě svěřenského fondu EU pro Afriku). Svěřenský fond EU pro Afriku je nouzový nástroj, takže bylo možno očekávat, že smlouvy se budou podepisovat rychleji.

³⁵ Článek 3 nařízení (EU) č. 230/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj přispívající ke stabilitě a míru.

³⁶ Výroční zpráva o činnosti za rok 2017 – Služba nástrojů zahraniční politiky – příloha 12 „Tabulky výkonnosti“, s. 139.

Obrázek 4 – Plnění rozpočtu na konci srpna 2018

Zdroj: na základě údajů Evropské komise o stavu realizace z 31. srpna 2018, zveřejněných na internetové stránce svěřenského fondu EU pro Afriku. Všechny číselné údaje jsou zaokrouhleny.

42. Pokud jde o provádění projektů, ve srovnání s tradiční rozvojovou pomocí měl svěřenský fond EU pro Afriku na urychlení procesu jen omezený dopad. Svěřenský fond se potýkal s podobnými problémy jako tradiční nástroje. Tato skutečnost odráží v nízké míře plateb (viz **obrázek 4**), které převážně (téměř 90 %) představují zálohové platby nebo se týkají rozpočtové podpory³⁷. Podle Komise je nejčastější příčinou zpoždění složité a náročné prostředí, v němž svěřenský fond EU pro Afriku působí, neboť prováděcí partneři často nemohou pracovat v oblastech postižených konfliktem.

³⁷ Na rozpočtovou podporu pro Niger (projekt 12) připadá 7 % celkových vyplacených prostředků.

43. Nicméně vzhledem k výjimečným souvislostem, v nichž svěřenský fond EU pro Afriku působí, by bylo pochopitelné očekávat, že Komise bude soustavně vyhodnocovat možnost uplatnit urychlená opatření a jednat o tom s možnými prováděcími partnery. Jedním ze způsobů, jak začátek realizace urychlit, je proplácet náklady na přípravu projektu počínaje datem jeho schválení (tj. jakmile bylo rozhodnuto o zásadních podmínkách projektu a je-li to vhodné). Pokyny Komise k naléhavým situacím takový přístup povolují.

Rámeček 3 – Příklad z Nigeru, kde mohly být projekty realizovány rychleji, pokud by financování bylo schváleno ihned

Projekt 10: Podpora odborné přípravy a začleňování na trhu práce pro mladé lidi v regionech Agadez a Zinder

Operační výbor projekt schválil 18. dubna 2016. Výběr vedoucího tohoto projektu však mohl být zahájen až po uzavření smlouvy v listopadu 2016. Kdyby byly náklady na přípravu způsobilé ihned, jakmile byl projekt schválen, zmírnilo by to následky dlouhého výběrového řízení, a zkrátilo tak dobu do začátku realizace projektu.

44. Zjistili jsme, že dokumenty k akci předložené operačním výborům ke schválení neuváděly předpokládané zahájení projektových činností, nýbrž celkové trvání projektů (od 12 do 60 měsíců u prověřovaných projektů). Když operační výbory schvalují projekty nebo zvažují alternativy, nemohou tento aspekt zohlednit, aby provádění projektů mohlo začít rychleji.

Projekty začaly vytvářet výstupy, avšak systém pro monitorování výsledků všech složek ještě nefunguje

Monitorování

45. V roce 2017 přijaly tři složky svěřenského fondu EU pro Afriku společnou monitorovací platformu pro všechny projekty, která zahrnuje jejich logické rámce³⁸, cílové hodnoty a odpovídající skutečnou hodnotu každého zvláštního ukazatele. Komise do tohoto

³⁸ Popis projektu obsahující cíle, cílové hodnoty a ukazatele.

monitorovacího systému zapsala většinu cílů pro projekty svěřenského fondu, ale zatím nejsou k dispozici žádné hodnoty výsledků. Ne všichni prováděcí partneři jsou ochotni do společné platformy informace zaznamenávat a většina k tomu ani není smluvně vázána. Je to tím, že v době podpisu smluv nebyl systém ještě vyvinut ani plánován a Komise do dohod o financování nezařadila příslušná ustanovení.

46. V době auditu vypracovala Komise pro monitorovací platformu soubor 19 souhrnných ukazatelů, které jsou společné pro všechny tři složky. Některé z těchto ukazatelů se však překrývají a souvislost mezi nimi a ukazateli na vyšší úrovni v celkovém rámci svěřenského fondu pro výsledky není vždy zřejmá (viz **rámeček 4**).

Rámeček 4 – Nedostatky související s 19 souhrnnými ukazateli

- Ukazatele 2.3 (počet osob, které dostávají potravinovou pomoc) a 2.4 (počet osob, které dostávají pomoc související s potravinovým zabezpečením) se mohou překrývat. Definice obou ukazatelů zahrnuje školení v zemědělských postupech;
- Ukazatele nepokrývají celý rozsah projektů svěřenského fondu EU pro Afriku (například projekt 6);
- Propojit tyto společné ukazatele výstupů s tisíci ukazatelů na úrovni projektů a pak s celkovým rámcem svěřenského fondu pro výsledky a rovněž s prioritami Vallettského akčního plánu a zmapovat je je velmi obtížný úkol. Složka HoA se z vlastní iniciativy rozhodla zadat tento úkol odborníkům.

47. Složka SLC se rozhodla používat a dosud používá systém CAD (*Collect, Analyse and Disseminate* – shromažďovat, analyzovat a šířit), zatímco složka HoA používá systém MLS (*Monitoring and Learning System* – systém monitorování a učení). Složka NoA učinila kroky ke zřízení vlastního monitorovacího a hodnotícího systému. Přemíra informačních a monitorovacích systémů znamená, že neexistuje jednotný a celkový přehled o výsledcích, kterých svěřenský fond EU pro Afriku celkově dosáhl.

48. Navíc nejsou jasně odděleny monitorovací povinnosti mezi prováděcími partnery na jedné straně a Komisí nebo delegacemi EU na druhé. Například u jednoho projektu v Nigeru (projekt 7) byl celý rozpočet projektu vyčerpán za 12 měsíců namísto předpokládaných 36 a byl vynaložen hlavně na jeden cíl, který byl společný s dalšími dárci (přímá pomoc

migrantům). Ostatní dva cíle, tj. správa a opatření související s rozvojem, zůstaly z velké části neřešeny. Zaznamenali jsme také, že projekty související s bezpečností, správou hranic a podobnými oblastmi byly opožděny³⁹.

49. V době auditu nebyly o žádném z projektů zařazených do auditu vypracovány zprávy z monitorování zaměřeného na výsledky (ROM)⁴⁰. Komise navštívila všechny projekty v Nigeru nejméně jednou, což jejím zaměstnancům umožnilo projekty sledovat. V Libyi nebyla Komise kvůli složité bezpečnostní situaci s to navštívit všechny probíhající projekty. Zkoumala však možnost zavést monitorování prováděné třetími osobami (tj. zadávat monitorování místním partnerům). Podstatnou součástí monitorování je pravidelně projekty srovnávat s jejich logickým rámcem. Většina kontrolovaných projektů obsahovala jen prozatímní logické rámce, které měly být dokončeny po zahajovací fázi projektu, tj. až po podpisu příslušné smlouvy. V zahajovací fázi se prováděcí partneři radí s konečnými příjemci a zjišťují konkrétní potřeby populace či správních orgánů. Ve shodě s delegací EU vypracují či aktualizují ukazatele a cíle. Podle Komise tento postup zajišťuje určitou pružnost za složitých okolností a umožňuje shromažďovat údaje, které nejsou na počátku dostupné. Avšak i poté, co byly logické rámce aktualizovány, chyběly kontrolovaným projektům měřitelné cíle, a konkrétní cíle tudíž nesplňovaly kritéria SMART⁴¹ (viz **rámeček 5**).

³⁹ Projekt 11 byl zpožděn o 3,5 měsíce, projekt 5 o 7 měsíců a projekt 4, což je dvouletý projekt, musí nyní být prodloužen, aby přinesl své hlavní výsledky.

⁴⁰ ROM – *results-oriented monitoring*. Systém ROM zřídil EuropeAid v roce 2000, aby se posílilo monitorování, hodnocení a transparentnost rozvojové pomoci. Vychází z krátkých zacílených posouzení provedených na místě externími odborníky. Jeho strukturovaná a jednotná metodika se opírá o pět kritérií: relevantnost, efektivnost, účinnost, potenciální dopad a pravděpodobná udržitelnost.

⁴¹ Konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené.

Rámeček 5 – Příklady nekonkrétních cílů ve složce SLC

Projekt 8: podporovat provádění strukturálních a krátkodobých opatření

Projekt 9: podpora delegovaného řízení projektu

Projekt 10: zlepšit řízení vzdělávacích opatření

Projekt 10: zlepšit zaměstnatelnost mladých lidí

50. Některé ukazatele byly jen málo užitečné. U jednoho projektu (projekt 10) byl ukazatel založen na následném politickém rozhodnutí místních orgánů. Tento druh ukazatelů je slabý, protože prováděcí partneři taková rozhodnutí nemohou ovlivnit a nemohou se zodpovídat. Našli jsme také ukazatele založené na názorech příjemců (například výsledky dotazování), které jsou subjektivní a obtížně se ověřují. Jiné ukazatele byly začleněny do rámce proto, že prováděcí partneři je používali ve svém interním výkaznictví. Pro svěřenský fond EU pro Afriku se tím zvyšuje jeho administrativní zátěž.

51. Řádně stanovená výchozí hodnota umožňuje posoudit dosažený pokrok ve vztahu k celkovým potřebám, a to jak relativně, tak absolutně. Výchozí hodnoty byly slabou stránkou všech logických rámců, které jsme analyzovali, včetně těch, které byly revidovány. Ve většině případů byla výchozí hodnota spojená s konkrétními ukazateli nulová nebo označena jako „nerelevantní“⁴², což znemožňovalo vyjádřit dosažený pokrok relativně. V jednom případě neměly ukazatele žádné výchozí hodnoty, přesto byly měřeny⁴³. Takto změřené hodnoty neposkytují žádné užitečné informace o pokroku.

Výstupy probíhajících projektů

52. V době auditu byly projekty financované svěřenskými fondem EU pro Afriku povětšinou v rané fázi realizace, ale kontrolované projekty v Libyi a Nigeru začaly přinášet první výstupy

⁴² Platí to pro tyto projekty: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 a 20.

⁴³ U projektu 7 ukazatele poskytovaly číselné údaje o plnění cílů, pokud jde o pomoc v tranzitních střediscích a asistované dobrovolné návraty (například 380 %, 415 %, 225 % atd.), avšak bez výchozí hodnoty pro srovnání.

(příklady viz **rámeček 6**). V Nigeru auditní tým kromě jiných projektů navštívil tranzitní středisko pro migranty a v Agadezu jedno z 15 zřízených středisek pro sledování migrace a vedl pohovory s policejními vyšetřovateli, kteří se podílejí na rozbíjení sítí obchodníků s lidmi. V Libyi nebylo kvůli bezpečnostní situaci možné navštívit žádný z probíhajících projektů.

Rámeček 6 – Příklady výstupů probíhajících kontrolovaných projektů

Na základě zpráv o pokroku, které předložili prováděcí partneři (a jejichž platnost potvrdila Komise), jsme zaznamenali následující příklady projektových výstupů:

Niger

Projekt 7: byly zabezpečeny přijatelné životní podmínky pro migranty v tranzitním středisku pro migranty v Agadezu (jednom ze čtyř v Nigeru). Těmito středisky prošlo v roce 2017 přes 9 000 migrantů;

Projekt 8: bylo vytvořeno 15 středisek pro sledování místních následků migrace a stanovení možných zmírňujících opatření;

Projekt 11: v roce 2017 bylo díky společným policejním vyšetřovacím týmům rozbito sedm národních a 12 mezinárodních sítí obchodníků s lidmi.

Libye

V rámci jednoho z cílů projektu 19:

- byla 4 709 migrantům poskytnuta pomoc při dobrovolném návratu,
- byla 19 605 migrantům v různých zajišťovacích zařízeních poskytnuta humanitární pomoc v podobě nepotravinového zboží a hygienických balíčků,
- byla provedena rychlá posouzení potřeb migrantů a více než 6 000 migrantům byla poskytnuta lékařská pomoc,
- oddělení ochrany poskytlo 929 osobám (včetně těhotných žen a nezletilých osob bez doprovodu) pomoc v oblasti bydlení. Oddělení technické spolupráce vyškolovalo 21 státních zaměstnanců v oblasti lidských práv a analýzy zranitelnosti.

53. Podle údajů Frontexu dosáhl počet případů nelegálního překročení hranic migranty do EU celkového vrcholu v roce 2016, načež v roce 2017 následoval pokles (viz **obrázek 5**). Svěřenský fond EU pro Afriku je jedním z mnoha nástrojů Evropské unie i mimo EU, které přispívají ke zlepšování těchto údajů, jež jsou mezi třemi složkami fondu nevyvážené.

Obrázek 5 – Nelegální překročení hranic do EU migranty z regionů spadajících pod svěřenský fond EU pro Afriku

	2014	2015	2016	2017
Sahel a Čadské jezero	42 601	65 297	114 814	76 889
Severní Afrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Africký roh	46 536	70 875	42 850	17 984
Svěřenský fond EU pro Afriku celkem	99 910	157 775	177 057	122 785

Zdroj: EÚD na základě údajů Frontexu z let 2017 až 2017.

54. Výroční zpráva svěřenského fondu EU pro Afriku za rok 2017 neinformuje obsáhle o dosud dosažených výsledcích, nýbrž o počtu schválených projektů, vynaložených peněžních prostředcích a příkladech vytvořených výstupů. I když je výroční zpráva jediným, konsolidovaným dokumentem, údaje o třech složkách nejsou vykázány jednotně. Například v kapitole 3 (Strategické zaměření, provádění a výsledky) jsou ve výroční zprávě uvedeny tabulky za každou složku s rozdělením prostředků přidělených na jednotlivé podporované priority v dané složce. Avšak obecné cíle svěřenského fondu EU pro Afriku ponechávají správcům fondu vysokou míru vlastního uvážení, když rozhodují o klasifikaci projektů. To znamená, že prostředky přidělené na priority a složky nelze vzájemně snadno srovnávat.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

55. Svěřenský fond EU pro Afriku, který čelí závažným výzvám, byl založen jako nouzový svěřenský fond, který má přispívat k řešení krizí ve třech afrických regionech. Jeho účelem je také dosáhnout dlouhodobých cílů v oblasti stability a rozvoje.

56. Dospěli jsme k závěru, že svěřenský fond EU pro Afriku je pružný nástroj, avšak vzhledem k bezpříkladným problémům, kterým čelí, měl mít užší zaměření. Nebylo vymezeno, které konkrétní krize (například podle regionů, podle zemí, příčiny a dopadu na stabilitu) má svěřenský fond řešit. Obecné cíle svěřenského fondu sice zajišťují pružnost, ale na úkor toho, že fond nemá strategii, která je dostatečně zacílená, aby podle ní bylo možno koordinovaně řídit opatření ve všech třech jeho složkách, a která podporuje měření a vykazování výsledků. Také strategické pokyny poskytované správcům svěřenského fondu nebyly dosud velmi konkrétní (viz **body 15–19**).

57. Komise komplexně neanalyzovala potřeby, na něž se má svěřenský fond zaměřit, ani prostředky, které má k dispozici. Zjistili jsme, že když byly potřeby určeny, nebyly vyčísleny a stejně tak nebyl stanoven kritický objem financování. Dále jsme zjistili, že sdružování zdrojů a kapacity nebylo prováděno optimálně a systematicky. Kromě toho nebyl zatím vytvořen vhodný mechanismus pro využívání získaných zkušeností (viz **body 20–24**).

Doporučení 1 – Zlepšit kvalitu cílů svěřenského fondu EU pro Afriku

Komise by měla správní radě svěřenského fondu navrhnout přezkum stávajících cílů a priorit svěřenského fondu EU pro Afriku, aby byly přepracovány do konkrétnější a dosažitelnější podoby. Měla by zohlednit zvláštní problémy všech tří složek a pokud možno stanovit cíle a výchozí hodnoty. Komise by přitom měla zejména využít:

- a) výstupy nástrojů pro výzkum a shromažďování důkazů;
- b) schopnosti všech dárců;
- c) mechanismus pro využívání zkušeností pro svěřenský fond jako celek.

Časový rámec: konec roku 2019.

58. Postupy pro výběr projektů se u jednotlivých složek liší. Nenašli jsme žádné zdokumentované posouzení projektových návrhů podle předem stanovených kritérií. Operační výbory fungovaly převážně jako fóra pro schvalování projektů, avšak zjistili jsme, že informace jim poskytované nebyly vždy úplné ani nebyly předkládány dostatečně včas, aby umožňovaly přijímat dobře připravená rozhodnutí (viz **body 27–32**).

59. Komparativní výhoda financování projektů prostřednictvím svěřenského fondu EU pro Afriku nebyla vždy dobře vysvětlena a našli jsme příklady projektů, které se zaměřovaly na podobné potřeby jako jiné nástroje EU (viz **body 33–38**).

Doporučení 2 – Revidovat postup výběru projektů

Komise by měla:

- a) stanovit jasná společná kritéria, která se budou uplatňovat ve všech složkách, a dokumentovat posuzování projektových návrhů podle těchto kritérií;
- b) předkládat operačním výborům seznam obdržených návrhů, které správce svěřenského fondu nerozpracoval do dokumentu k akci, včetně důvodů jejich odmítnutí;
- c) informovat operační výbory o veškerých zásadních změnách již schválených projektů (tj. o změnách cílů, rozpočtu a délky trvání);
- d) zařadit do dokumentu k akci zvláštní oddíl dokládající, proč podpora projektu prostřednictvím svěřenského fondu EU pro Afriku, a ne jinými formami podpory EU představuje komparativní výhodu.

Časový rámec: polovina roku 2019.

60. Ve srovnání s tradičními nástroji se projekty svěřenského fondu EU pro Afriku zahajovaly rychleji. Fondu se celkově dařilo urychlit podepisování smluv a provádět zálohové platby. Projekty se však stejně jako tradiční nástroje potýkají s podobnými problémy, které zpožďují jejich realizaci. Přestože svěřenský fond EU pro Afriku působí ve výjimečné situaci, Komise plně nevyužívala urychlených opatření. Tato opatření by mohla prováděcím partnerům usnadnit práci a umožnit, aby projektové činnosti začaly dříve (viz **body 39–44**).

Doporučení 3 – Přijmout opatření, která urychlí provádění projektů

Komise by měla určit všechna urychlená opatření, která se u svěřenského fondu EU pro Afriku mohou uplatnit, a po poradě s možnými prováděcími partnery ve vhodných případech zvýšit jejich využívání.

Časový rámec: konec roku 2019.

61. Svěřenský fond EU pro Afriku přijal společný monitorovací systém. Ten však zatím nefunguje a tři složky fondu dosud pro sběr rozpočtových informací, monitorování a

hodnocení používaly různé systémy. Zjistili jsme, že cíle projektů často nesplňovaly kritéria SMART a ukazatelům pro měření výkonnosti projektů chyběly výchozí hodnoty. Svěřenský fond EU pro Afriku přispěl ke snahám snížit počet neregulérních migrantů přicházejících z Afriky do Evropy, avšak tento přínos nelze měřit. Kontrolované projekty se nacházely v rané fázi realizace, ale začaly již přinášet výstupy (viz **body 45–53**).

Doporučení 4 – Zlepšit monitorování svěřenského fondu EU pro Afriku

Komise by měla:

- a) plně zprovoznit společný monitorovací systém;
- b) zařadit do logických rámců projektů cíle SMART a zlepšit kvalitu ukazatelů tím, že stanoví vyčíslené výchozí a cílové hodnoty.

Časový rámec: polovina roku 2019.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Bettina JAKOBSENOVÁ, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 16. října 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

PŘÍLOHA I

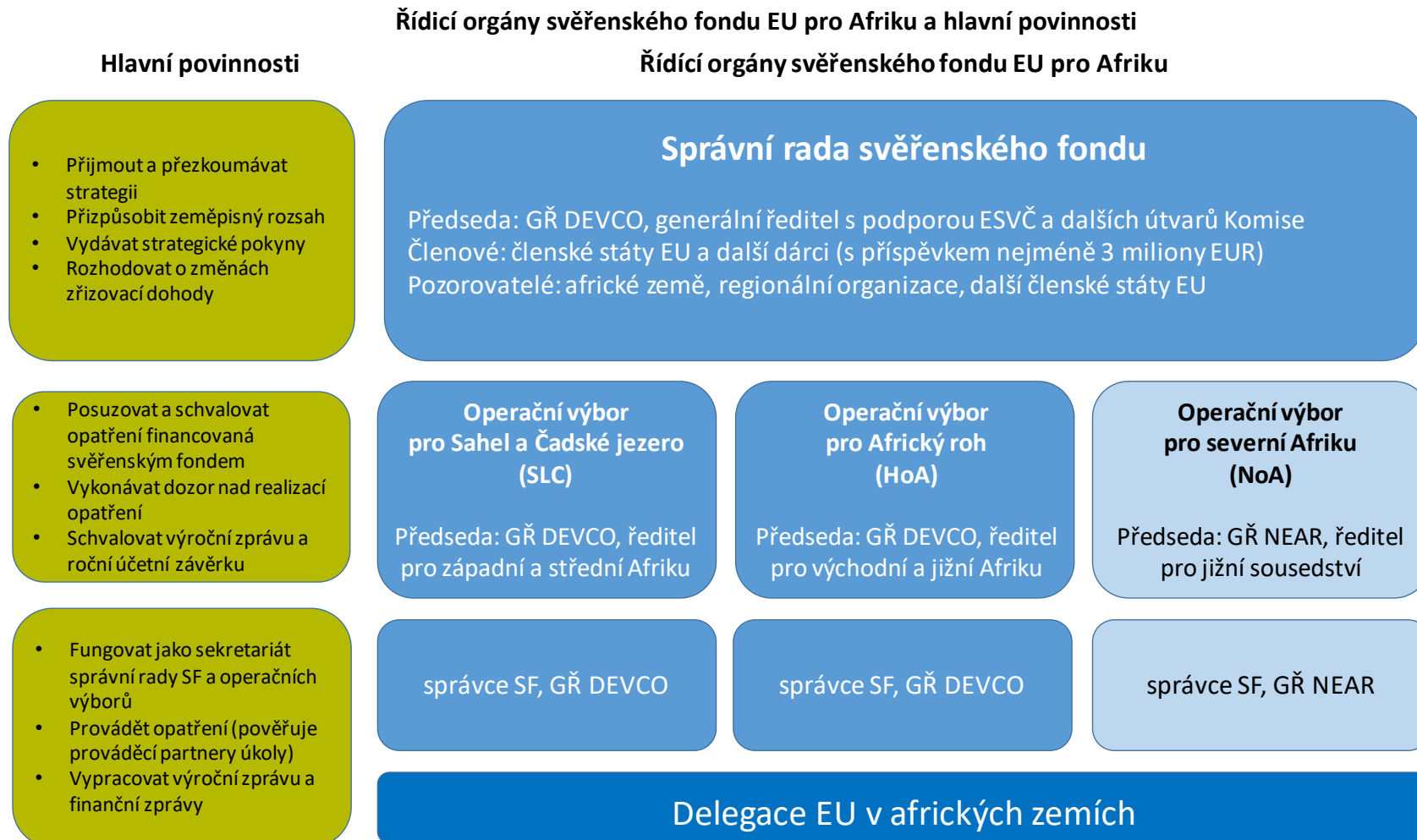
**Příspěvky členských států EU a dalších dárců (přislíbené a obdržené příspěvky)
k 31. srpnu 2018**

Země, které přislíbily příspěvky ve výši nejméně 3 milionů EU, a získaly tak hlasovací práva ve správní radě svěřenského fondu, jsou zvýrazněny šedě.

Země	Přislíbené příspěvky (EUR)	Přijaté příspěvky (EUR)
Rakousko	6 000 000	6 000 000
Belgie	10 000 000	9 000 000
Bulharsko	550 000	550 000
Chorvatsko	600 000	600 000
Kypr	100 000	100 000
Česká republika*	10 411 624	10 411 124
Dánsko	20 045 876	20 045 876
Estonsko	1 450 000	1 450 000
Finsko	5 000 000	5 000 000
Francie	9 000 000	9 000 000
Německo	157 500 000	139 500 000
Maďarsko*	9 450 000	9 450 000
Irsko	15 000 000	2 600 000
Itálie	110 000 000	108 000 000
Lotyšsko	300 000	300 000
Litva	200 000	200 000
Lucembursko	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Nizozemsko	26 362 000	23 362 000
Norsko	8 865 381	8 865 381
Polsko*	10 550 748	10 550 748
Portugalsko	1 800 000	1 800 000
Rumunsko	100 000	100 000
Slovensko*	10 350 000	10 350 000
Slovinsko	100 000	100 000
Španělsko	9 000 000	9 000 000
Švédsko	3 000 000	3 000 000
Švýcarsko	4 100 000	4 100 000
Spojené království	6 000 000	2 800 000
<i>Visegrádská skupina (CZ, HU, PL, SK)*</i>	35 000 000	35 000 000
Externí příspěvky celkem	439 260 629	409 510 629

* Jednotlivé příspěvky na částku 35 milionů EUR, kterou přislíbila Visegrádská skupina, jsou uvedeny v údajích pro každou z příslušných zemí.

Zdroj: Internetová stránka Evropské komise o svěřenském fondu EU pro Afriku, „Finanční zdroje“.



Zdroj: Evropská komise.

Kontrolované projekty svěrenského fondu EU pro Afriku

Seznam projektů

Témata svěrenského fondu EU	
1	Větší hospodářské a pracovní příležitosti
2	Posilování odolnosti
3	Lepší řízení migrace
4	Lepší správa a prevence konfliktů

Č.	ID	Název	Téma				Prováděcí partner	Rozpočet (EUR)			Trvání opatření (měsíce)	Dokument k akci schválen	Podpis SF EU dne	Počet dní mezi schválením a podpisem
			1	2	3	4		SF EU	Spolufinancování	Celkem				
Mezi složkami														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Více partnerů	8,0		8,0	60	30.10.2016 písemným postupem	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Více partnerů	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Složka pro Sahel a Čadské jezero														
Regionální projekt														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Agentura členského státu	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Mezinár. organizace	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)		X	X	X	Agentura členského státu	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	Nevládní organizace	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 písemným postupem	15.5.2017	48
Národní projekt: Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Mezinár. organizace	7,0		7,00	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Agentura členského státu	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Agentura členského státu	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Agentura členského státu	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants		X	X		Agentura členského státu	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBCEI en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)		X	X		Agentura členského státu	6,0		6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
							Agentura členského státu	4,0		4,0		19.12.2016	189	
							Rozpočtová podpora	70,0		70,0		19.12.2016	189	
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)		X	X		Mezinár. organizace	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X	X			Nevládní organizace	1,1		1,1	18	14.12.2016	14.1.2017	31
							Nevládní organizace	3,5		3,5		7.4.2017	114	
							Nevládní organizace	2,7		2,7		20.2.2017	68	
							Techn. pomoc	0,6		0,6		7.3.2017	83	
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Mezinár. organizace	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
Složka pro severní Afriku														
Regionální projekt														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Mezinár. organizace	2,2		2,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176
							Bude stanoveno	2,0		2,0				
							Bude stanoveno	1,0		1,0				
Národní projekt: Libye														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Agentura členského státu	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016	06.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya		X			Bude stanoveno	3,0		3,0	36	16.12.2016		
							Mezinárodní organizace (*)	16,8		16,8		2.6.2017	168	
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development		X	X		Mezinárodní organizace (*)	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 písemným postupem	2.6.2017	51
							Mezinár. organizace					22.5.2017	40	
							Mezinár. organizace					31.5.2017	49	
							Mezinár. organizace					9.6.2017	58	
							Agentura členského státu	13,0		13,0	12	12.6.2017	61	
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	Členský stát	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(*) Činnosti prováděné touto mezinárodní organizací v Libyi byly sloučeny do jediné smlouvy NOA-LY-03-01 Ochrana zranitelných migrantů a stabilizace komunit v Libyi.

(**) Tato částka zahrnuje souběžné financování ve výši 1,84 milionu EUR z Fondu EU pro vnitřní bezpečnost.

Zdroj: svěrenský fond EU pro Afriku.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „NOUZOVÝ SVĚŘENSKÝ FOND EU PRO AFRIKU: JE PRUŽNÝ, ALE NENÍ DOSTATEČNĚ ZACÍLENÝ“

SHRNUTÍ

III. Svěřenský fond EU pro Afriku byl navržen jako prováděcí nástroj s pružnými cíli z toho důvodu, aby mohl reagovat na potřeby a nově vznikající výzvy, které se objevují v důsledku komplexních krizí různé povahy, jež se dotýkají tří regionů.

IV. Komise měla při formulování strategických cílů svěřenského fondu EU pro Afriku k dispozici relevantní informace a tyto informace zohlednila. Dokument o strategickém zaměření, regionální operační rámce, operační rámce pro jednotlivé země a do určité míry i zápisy z jednání správní rady obsahují posouzení potřeb vztahující se ke každému cíli a prioritní oblasti politiky.

Posouzení potřeb jsou doplněna analýzami jednotlivých zemí, které delegace EU pravidelně provádějí ve spolupráci s partnerskými zeměmi a za konzultace s členskými státy a občanskou společností.

V. Komise nepovažuje za nezbytné stanovovat seznam obecných a společných kritérií, která se budou uplatňovat při posuzování dokumentů k akci, avšak přijme opatření k zajištění, aby tyto dokumenty jasně vysvětlovaly souvislosti mezi navrhovanou akcí a stanovenými strategickými cíli.

Dokumenty k akci jsou určovány a vytvářeny prostřednictvím inkluzivního procesu založeného na konzultacích zahrnujících mnoho aktérů jak na úrovni ústředí, tak na úrovni jednotlivých zemí.

VI. Komise uznává potřebu dalšího posílení některých prvků společného monitorovacího systému svěřenského fondu EU pro Afriku. Komise přijímá opatření k zařazení cílů SMART do logických rámců projektů v rozsahu, v jakém je to možné, a k dalšímu zlepšení kvality ukazatelů.

VII. Komise se domnívá, že svěřenský fond EU může mít spolu s dalšími nástroji EU nepřímý dopad na nelegální překračování hranic migranty do Evropy. Jeho hlavními hnacími motory jsou však podpora stability, bezpečnosti a ochrany lidí, tvorby ekonomických příležitostí a legálních cest. Během téměř tří let přinesl svěřenský fond EU pro Afriku výsledky a ukázal, že jde o rychlý a účinný prováděcí nástroj, který usnadňuje dialog s partnerskými zeměmi, využívá inovativní přístupy a dosahuje konkrétních výsledků tím, že sdružuje financování a odborné znalosti různých zúčastněných stran.

VIII.

První odrážka: Komise toto doporučení přijímá.

Druhá odrážka: Komise toto doporučení částečně přijímá.

Třetí odrážka: Komise toto doporučení přijímá.

Čtvrtá odrážka: Komise toto doporučení přijímá.

PŘIPOMÍNKY

16. Preambule zřizovací dohody svěřenského fondu EU pro Afriku jasně uvádí vnitřní problémy a částečně propojené krize, které postihly země tří složek svěřenského fondu. Jedná se především o politické krize v Libyi a Jemenu, vnitřní konflikty v Súdánu a Jižním Súdánu, Mali a Nigérii (hrozba týkající se Boko Haram) a řadu teroristických útoků, kvůli kterým se celá oblast dostala do krizové situace. Identifikace a podávání zpráv o konkrétních aspektech každé z krizí panujících v těchto regionech by značně zdrželo nastavení svěřenského fondu EU v nouzové situaci.

17. Cíle svěřenského fondu EU pro Afriku byly stanoveny záměrně poměrně široce, aby fond mohl reagovat na potřeby a nově vznikající výzvy, které se objevují v důsledku komplexních krizí různé povahy, jež se těchto tří regionů dotýkají.

Rámec svěřenského fondu EU pro výsledky by měl být aktualizován tak, aby odrážel vyvíjející se charakter svěřenského fondu EU a aby lépe definoval jeho celkový cíl.

V rámci tří operačních složek se pracuje na lepší identifikaci konkrétních cílů, cílových hodnot a výchozích hodnot. Práce systému monitorování a učení v oblastech Afrického rohu a Sahelu v úzké spolupráci s monitorovacím a hodnoticím systémem složky pro severní Afriku má za cíl vylepšit celkový monitorovací a hodnoticí systém, aby bylo možné lépe podávat zprávy ve vztahu ke stanoveným prioritám.

Rámeček 1 – Příklady obecných pokynů poskytnutých správní radou svěřenského fondu

Na základě závěrů předsedy na konci druhého a třetího zasedání správní rady (která se uskutečnila v prosinci 2016 a v červnu 2017) Komise předložila řadu strategických priorit pro tři složky, které byly rozsáhle projednány s členy správní rady a partnerskými zeměmi s přihlédnutím k problémům a potřebám, které v té době existovaly. Správní rada na svém čtvrtém zasedání, které se konalo v dubnu 2018, dále rozhodla, že se zaměří na soubor šesti prioritních kritérií pro rozvoj budoucích aktivit v oblastech Afrického rohu a Sahelu a Čadského jezera a přihlédně také k úrovni dostupných zdrojů pro nové programy:

- návrat a opětovné začlenění (IOM/UNHCR),
- řízení uprchlíků (Komplexní rámec pro reakci na uprchlickou situaci),
- dokončení pokroku v oblasti sekuritizace dokumentů a občanského rejstříku,
- opatření proti obchodování s lidmi,
- nezbytné úsilí o stabilizaci v Somálsku, Súdánu a Jižním Súdánu a v oblasti Sahelu,
- dialogy o migraci (Gambie, Etiopie atd.).

Pokud jde o složku pro severní Afriku, správní rada potvrdila, že se složka bude dále zaměřovat na:

- ochranu zranitelných migrantů, asistované dobrovolné návraty a udržitelné opětovné začlenění a stabilizaci komunit (včetně pomoci obcím podél migračních tras),
- podporu integrované správy hranic,
- podporu pracovní migrace a mobility,
- podporu lepšího řízení migrace.

19. Nebylo nutné měnit celkovou strategii svěřenského fondu EU pro Afriku, kterou přijala správní rada v listopadu 2015. Operační výbory pravidelně projednávají priority pro nadcházející období, které jsou zaznamenány v zápise z jednání operačních výborů a následně využívány správci svěřenského fondu při určování a tvorbě nových akcí.

Složka pro severní Afriku vykazuje veškeré své akce v rámci strategického cíle 3 v důsledku záměrné volby s cílem řešit specifické problémy v regionu spojené s řízením a správou migrace. Veškeré činnosti, včetně jednotlivých akcí, které zdánlivě spadají pod jiné strategické cíle, se mají zaměřovat na migranty v daných regionech a mají být pro ně prospěšné a ve výsledku mají řešit problémy řízení migrace.

Složka pro severní Afriku uvažuje o aktualizaci operačního rámce, který byl vytvořen pro Libyi.

20. Komise měla při formulování strategických cílů svěřenského fondu EU pro Afriku k dispozici relevantní informace a tyto informace zohlednila. Dokument o strategickém zaměření, regionální operační rámec a do určité míry i zápisy z jednání správní rady obsahují posouzení potřeb vztahující se ke každému cíli a prioritní oblasti politiky.

Posouzení potřeb jsou doplněna analýzami jednotlivých zemí, které delegace EU pravidelně provádějí ve spolupráci s partnerskými zeměmi a za konzultace s členskými státy a občanskou společností.

Rozsah, rozmanitost a vyvíjející se povaha činností prováděných v rámci svěřenského fondu EU neumožňují vyčíslení podílu zastřešujících potřeb řešených jednotlivými projekty svěřenského fondu EU.

21. Svěřenský fond EU od svého založení dokázal přilákat zdroje z různých zdrojů financování EU, jakož i od členských států EU a dalších dárců.

Komise vypočítává vyvíjející se mezeru financování svěřenského fondu EU pro Afriku na základě plánovaných projektů, které jsou přezkoumávány podle potřeb a vyvíjejících se problémů, a dostupnosti zdrojů v rámci tří složek svěřenského fondu. Komise by se stávajícími či budoucími finančními zdroji nebyla schopna plně uspokojit potřeby v partnerských zemích.

22. Na základě dosavadních zkušeností získaných pomocí nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů byly k srpnu 2018 podepsány čtyři smlouvy vztahující se k nástroji pro výzkum a shromažďování důkazů pro složku pro Sahel a Čadské jezero v celkové výši více než 5 milionů EUR. Předpokládá se, že v rámci stávajícího orientačního plánu budou financovány další studie.

Složka pro severní Afriku a složka pro Sahel a Čadské jezero podepsaly v dubnu 2018 meziregionální smlouvu s Konsorciem pod vedením Globální iniciativy proti nadnárodnímu organizovanému zločinu se zvláštním zaměřením na sledování trendů v převaděčství migrantů a obchodování s lidmi v regionech Velké Sahary a Maghrebu. Prováděcí partner vykázal první výstupy v červenci 2018.

23. 18. bod odůvodnění zřizovací dohody skutečně uvádí, že svěřenský fond EU pro Afriku bude mobilizovat zdroje a know-how dárců, kteří v daných třech regionech působí, včetně členských států EU, aby vytvořil stabilní evropskou reakci na krize a související problémy. V důsledku toho Komise široce využívá delegovanou spolupráci s členskými státy EU. Zřizovací dohoda svěřenského fondu však nevyžaduje provedení analýzy kapacit a odborných znalostí každého dárce působícího v dotyčných třech regionech. Správci svěřenského fondu důkladně posuzují ve spolupráci s členskými státy EU operační kapacitu, přítomnost v terénu a úroveň odborných znalostí prováděcích partnerů na úrovni jednotlivých projektů, přičemž vycházejí z práce provedené delegacemi.

24. Vzhledem k tomu, že provádění programů svěřenského fondu EU bylo zahájeno mezi koncem roku 2016 a koncem roku 2017, konkrétní výsledky začaly být viditelné v roce 2017. Protože neexistuje specifický mechanismus pro celý svěřenský fond, „získané zkušenosti“ s prováděcími partnery jsou pravidelně sdíleny na *ad hoc* schůzkách. Mechanismy pro využívání zkušeností získaných z provádění projektů jsou zavedeny a financovány z nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů, nástroje technické spolupráce a systému monitorování a učení. Tým svěřenského fondu EU budou i nadále shromažďovat osvědčené postupy vyplývající z jednotlivých projektů mimo jiné prostřednictvím hodnocení v polovině období a závěrečných hodnocení, *ad hoc* studií a zpráv systému monitorování zaměřeného na výsledky (dále jen „ROM“), které budou sdíleny.

25. Komise sdílí názor, že řízení rizik je zásadním prvkem svěřenského fondu, a to jak pro Komisi, tak i pro dárce. Komise rovněž bere na vědomí požadavek vznesený dvěma delegacemi na posledním zasedání správní rady, aby byl vytvořen rámec pro hodnocení rizik pro celý svěřenský fond. Na základě prací dosud provedených v této oblasti představí tři operační složky na podzim 2018 společný rámec pro hodnocení rizik.

Společná odpověď k bodům 27 až 28:

Návrhy jsou určovány prostřednictvím konzultačního procesu. Tyto konzultace zahrnují rovněž národní vlády a řadu různých zúčastněných stran, včetně občanské společnosti, místních orgánů, jakož i partnerů svěřenského fondu EU, dalších dárců a mezinárodních a mnohostranných organizací působících v dané zemi nebo regionu.

Pokud jde o složku pro Sahel a Čadské jezero a složku pro severní Afriku, proces výběru je založen na operačních rámcích vytvořených s delegacemi EU po konzultaci s partnerskými zeměmi a přijatých příslušným operačním výborem, jakož i na relevantnosti návrhů pro tyto strategie.

Ve své počáteční fázi měl svěřenský fond EU pro Afriku zajistit mechanismy rychlého výběru pro umožnění rychlých a pohotových reakcí na problémy v oblasti migrace a bezpečnosti, což vyžadovalo specifické odborné znalosti v otázkách migrace a v kontextu mimořádných událostí.

29. Komise nepovažuje za nutné stanovovat seznam obecných a společných kritérií, která by měla být použita, jelikož svěřenský fond EU nefunguje na základě předkládání návrhů. Komise přijme opatření, aby zajistila, že v dokumentech k akci bude jasně vysvětlena souvislost mezi navrhovanou akcí a stanovenými strategickými cíli.

Přestože v případě složky pro Sahel a Čadské jezero (dále jen „složka SLC“) nebylo zdokumentováno posouzení návrhů podle kritérií výběru zahrnutých v operačním rámci, konzultační proces s příslušnými útvary Komise, Evropskou službou pro vnější činnost a delegacemi EU zajišťuje, že vybrané akce jsou s těmito kritérii v souladu.

30. Podle ustanovení čl. 6 odst. 3 písm. a) zřizovací dohody operační výbor odpovídá za schvalování „akcí financovaných ze svěřenského fondu“. Zřizovací dohoda neuvádí, zda má operační výbor přezkoumávat nebo hodnotit veškeré návrhy, které správci svěřenského fondu nebo delegace EU obdrží.

Svěřenský fond EU využívá rozhodovací proces, který až na určité omezené výjimky nepoužívá pro výběr projektů výzvy k předkládání návrhů, jak je tomu v případě tradičnějších mechanismů. Návrhy projektů obdržené prostřednictvím různých kanálů jsou přezkoumávány a projednávány na různých úrovních ve spolupráci s příslušnými delegacemi, zástupci členských států a dalšími zúčastněnými stranami.

Pouze vybrané návrhy jsou rozpracovány do dokumentů k akci, které jsou poté posouzeny prostřednictvím vnitřních přezkumných mechanismů a zaslány operačnímu výboru k projednání a ke schválení. Důvody zamítnutí projektových návrhů jsou tedy s dotčenými prováděcími agenturami projednány neformálně.

31. Komise si je plně vědoma zpoždění, ke kterým někdy dochází při předkládání návrhů členům operačního výboru. Komise se za zpoždění při dotyčných jednáních omluvila a zavázala se poskytovat dokumenty včetně dokumentů k akci v souladu s pravidly a postupy operačního výboru.

32. Stejně jako v případě složky pro Africký roh i v rámci složky pro Sahel a Čadské jezero budou v případě zásadních změn ve schváleném dokumentu k akci informovány příští operační výbory a bude vyžadován jejich souhlas se změnou.

Pokud je o složku pro severní Afriku, zde nedošlo k žádným zásadním změnám. Členové operačního výboru byli řádně informováni o nepodstatných změnách během jednání operačního výboru.

33. Komise zdůrazňuje skutečnost, že meziútvárová koordinace prostřednictvím formálních a neformálních konzultací byla a nadále zůstává důležitou součástí fáze výběru a tvorby projektů svěřenského fondu EU.

Koordinace s ostatními útvary se výrazně zlepšila, zejména poté, co se svěřenský fond EU pro Afriku stal klíčovým nástrojem pro převedení politických priorit a provádění činností v kontextu mimořádných událostí podél trasy přes centrální Středomoří. Komise a Evropská služba pro vnější činnost se pak zapojily do pravidelného a podstatného dialogu zahrnujícího týdenní schůze.

35. V počátečních fázích svěřenského fondu EU se řada akcí, které byly předloženy a schváleny operačním výborem, zaměřovala na podobné potřeby jako jiné nástroje EU (např. národní / regionální orientační program Etiopie). Bylo usouzeno, že tyto akce byly plně v souladu s cíli svěřenského fondu EU a že jejich financování ze svěřenského fondu EU by urychlilo přípravný proces a jejich provádění, čímž by vytvořilo silnou komparativní výhodu. V důsledku toho operační výbor tyto akce schválil.

Od července 2017 předkládá Komise výboru Evropského rozvojového fondu (ERF) návrhy na převod finančních prostředků z fondu ERF do svěřenského fondu EU prostřednictvím standardní šablony. Tato šablona uvádí důvody použití svěřenského fondu EU jako prováděcího mechanismu.

Rámeček 2 – Příklady projektů řešících podobné potřeby

Pokud jde o pomoc při mimořádných událostech, GŘ NEAR vzalo na vědomí připomínky GŘ ECHO vznesené v rámci skupiny na podporu kvality i poté. Připomínky týkající se typu a způsobů intervence byly zohledněny ve fázi uzavírání smluv, aby byly dodrženy mandáty různých nástrojů. Nicméně pokud jde o cíl a příjemce, na něž se projekt zaměřuje, podle GŘ NEAR nedochází k překrývání. GŘ ECHO reaguje na humanitární potřeby obyvatel postižených konfliktem v Libyi na základě jejich zranitelnosti, zatímco svěřenský fond EU reaguje na základní a mimořádné potřeby zranitelných migrantů a uprchlíků uvízlých v Libyi a jejich hostitelských komunit. Projekt svěřenského fondu EU reaguje na mezery zjištěné v oblasti ochrany a zdravotní péče poskytované migrantům a uprchlíkům, a to zejména těm, kteří se nachází mimo zajišťovací zařízení (v dané době se na tuto populaci nezaměřoval žádný program).

Co se týče nástroje přispívajícímu ke stabilitě a míru, tyto dva projekty se týkaly stejného druhu činností na stejných místech. Projekt svěřenského fondu EU měl za cíl rozšířit projekt nástroje přispívajícího ke stabilitě a míru (dále jen „IcSP“), který byl koncipován jako pilotní projekt. Na základě poznatků získaných z tohoto pilotního projektu GŘ NEAR aktivity začlenilo do rozsáhlejšího programu, který byl zahájen 1. května 2017, a v jeho rámci je rozšířilo. Složka stabilizace komunit byla prodloužena a rozšířena na nová místa. Původně se očekávalo, že složka stabilizace komunit projektu IcSP na jihu Libye bude ukončena dne 31. října 2017, avšak nakonec byla prodloužena do 30. dubna 2018. Co se týče podpory asistovaných dobrovolných návratů, finanční prostředky v rámci projektu IcSP byly v době zahájení projektu svěřenského fondu EU již vyčerpány.

37. Pod vedením generálního ředitele DEVCO zřídilo řadu strategických řídicích výborů pro plán vnějších investic (EIP), svěřenské fondy a programy prováděné prostřednictvím národních a regionálních orientačních programů. K úlohám těchto výborů patří zajistit doplňkovost různých nástrojů.

38. Svěřenský fond EU doplňuje další politické a rozvojové nástroje a pracuje v součinnosti s nimi.

Delegace EU mají při identifikaci a tvorbě akcí svěřenského fondu EU vedoucí úlohu a jsou plně informovány o probíhajících a plánovaných akcích financovaných EU, jakož i o činnostech financovaných jinými dárci na úrovni jednotlivých zemí.

Kromě toho koordinační procesy fungující prostřednictvím dobře zavedených formálních a neformálních konzultací mezi útvary Komise zajišťují doplňkovost intervencí financovaných svěřenským fondem EU.

39. Komise oceňuje poznámku Účetního dvora, že svěřenský fond EU pro Afriku umožnil urychlení postupů v různých fázích (identifikace a tvorba, uzavírání smluv, až po první platbu).

40. Komise uznává, že v omezeném počtu případů v počátečním období svěřenského fondu byly návrhy přijaté operačním výborem již dříve určeny a/nebo částečně vypracovány v rámci jiných nástrojů EU. Důvodem byla nutnost rychlého plnění a okamžité reakce na existující migrační a bezpečnostní krizi a kritické problémy ovlivňující partnerské země. Tyto projekty, které byly dříve určeny v rámci jiných nástrojů, byly v souladu s prioritami svěřenského fondu EU. Komise se zavázala poskytovat operačnímu výboru dokumenty, včetně dokumentů k akci, včas.

41. Omezování zpoždění a urychlování provádění programů svěřenského fondu EU je výzvou a prioritou neustále již od založení svěřenského fondu. Komise opakovaně upozorňovala agentury členských států, aby omezily zpoždění, přizpůsobily své vnitřní postupy a urychlily tempo provádění. Kromě toho je třeba vzít v úvahu, že operace svěřenského fondu EU jsou prováděny ve složitém a citlivém prostředí, které často narušuje běžné provádění činností a vyvolává delší diskuse s prováděcími partnery.

Stanovená lhůta čtyř měsíců pro podpis smluv se nevztahuje na všechny operace IcSP (tj. průměrné období pro uzavírání smluv všech operací IcSP je delší a více se blíží období svěřenského fondu EU pro Afriku), ale na ty, které spadají do působnosti článku 3. Tyto operace nejsou srovnatelné s operacemi svěřenského fondu EU pro Afriku, neboť se zaměřují na krátkodobou reakci na krizi se standardní délkou trvání 1,5 roku. Svěřenský fond EU pro Afriku má rozmanitější oblast působnosti a rozsáhlejší cíle, než je reakce na krizi, přičemž operace trvají 3 až 4 roky. Smlouvy svěřenského fondu EU pro Afriku jsou proto složitější a vyžadují vynaložení většího úsilí a delšího času.

Uznává se však, že lze zlepšit rychlost provádění.

42. Podíl plateb, které u svěřenského fondu EU činí 30 dní oproti 44 dnům u tradičních nástrojů, by neměl být považován za „opozděné vyplacení“. Ve skutečnosti se platby standardně vyplácejí postupně. V letech 2016 a 2017 ještě neměl svěřenský fond EU pro Afriku požadovanou rychlost, pokud jde o vyplacení prostředků, ale byl spíše v počáteční fázi. Údaje o vyplacených prostředcích se mají v průběhu třetího a čtvrtého roku svěřenského fondu navyšovat.

Je příliš brzy na to činit závěry o úrovni plateb v rámci svěřenského fondu EU. Účetní dvůr ve své analýze používá údaje z roku 2017, svěřenský fond EU však začal schvalovat programy v roce 2016.

Kromě toho by míra plateb měla být posuzována spíše na základě počtu podepsaných smluv než schválených programů. Z tohoto pohledu míra plateb přesahuje za toto krátké analyzované období 43 %.

43. Svěřenský fond EU pro Afriku rozsáhle uplatňuje veškerá urychlená opatření tam, kde je to považováno za relevantní a odůvodněné.

Argument o způsobilosti nákladů od data schválení projektu nelze použít ve všech případech bez rozdílu, neboť by snadno mohl být v rozporu se zásadou řádného finančního řízení. Zpětné financování a jiné výjimky, jakkoli jsou v rámci svěřenského fondu EU pro Afriku široce používány, nelze uplatňovat bez rozdílu, ale musí být využívány opatrně a *ad hoc* / případ od případu.

Rámeček 3 – Příklad z Nigeru, kde mohly být projekty realizovány rychleji, pokud by financování bylo schváleno ihned

Je třeba poznamenat, že tempo provádění zmíněného projektu v Nigeru bylo zpomaleno v důsledku procesu dekoncentrace provedeného v létě 2016, kdy bylo řízení projektu převedeno z ústředí na delegaci EU v Nigeru.

44. Proces zadávání zakázek je značně závislý na rychlosti, s jakou jsou prováděcí partneři schopni předložit návrh smlouvy poté, co je program přijat. Kromě toho má Komise povinnost zajistit kontrolu kvality podepsaných smluv. V důsledku toho Komise není schopna v době přijetí programu informovat operační výbor o předpokládaném počátečním datu.

45. Komise uznává potřebu dalšího posílení některých prvků monitorovacího systému, aby se stávající procesy usnadnily a byly uživatelsky přívětivější. Byla zavedena technická pomoc, která bude prováděcím partnerům asistovat při zlepšování logických rámců, sběru dat a mapování ukazatelů s ohledem na společné ukazatele výstupů a zaznamenávání údajů do oznamovací platformy svěrenského fondu EU.

46. Během druhého čtvrtletí roku 2018 byl schválen soubor celkem 41 společných ukazatelů výstupů. Skutečné hodnoty těchto ukazatelů schválené všemi složkami jsou již zaznamenány v oznamovací platformě svěrenského fondu EU na úrovni rozhodnutí, jak bylo uvedeno v první čtvrtletní zprávě o systému monitorování a učení pro složku pro Africký roh (dále jen „složka HoA“). Je třeba brát v úvahu časovou prodlevu mezi schválením programů a dosažením prvních výsledků. Časem bude k dispozici více údajů, neboť většina projektů vstoupí do fáze provádění. Jak je popsáno, agregace zaznamenaných hodnot napříč složkami, zejména u společných ukazatelů, usnadňuje kolektivní podávání zpráv pro celý svěrenský fond EU pro Afriku.

Rámeček 4 – Nedostatky související s 19 souhrnnými ukazateli

Podle revidovaného seznamu 41 společných ukazatelů výstupů svěrenského fondu EU ukazatel 2.3 (výživa) zohledňuje počet lidí, kteří mají prospěch z léčby související s výživou a/nebo senzibilizace k lepší výživové praxi, včetně ukázek vaření; ukazatel 2.4 (potravinové zabezpečení) zohledňuje počet lidí, jejichž živobytí a potravinové zabezpečení byly podpořeny prostřednictvím systémů sociální ochrany, technických školení v oblasti zemědělských postupů, podpory zemědělské výroby a územního rozvoje.

– Cílem rozšíření společných ukazatelů výstupů svěrenského fondu EU z 19 na 41 bylo pokrýt co nejvíce činností prováděných v rámci svěrenského fondu EU. Navzdory našemu úsilí a s ohledem na rozsah programů svěrenského fondu EU zůstávají některé jednotlivé aktivity pokryty pouze částečně.

– Mapování společných ukazatelů výstupů vzhledem k logickému rámci provádějí programoví manažeři při současném dialogu s prováděcími partnery a za podpory technické pomoci poskytované Komisí.

47. Harmonizace rámců pro monitorování a hodnocení je pro Komisi vysokou prioritou a v současnosti se jí Komise zabývá. Z tohoto důvodu vytvořil svěrenský fond EU pro Afriku jednotný společný seznam společných ukazatelů výstupů pro shromažďování výstupních výsledků. Globální systém monitorování a hodnocení poskytuje přehled doposud dosažených výsledků.

Složky SLC a HoA budou navíc pro svůj systém monitorování a učení využívat stejného dodavatele, a přestože složka pro severní Afriku (dále jen „složka NoA“) využívá jiného dodavatele, oba subjekty budou v úzké spolupráci a koordinaci s cílem zajistit soudržný a harmonizovaný systém monitorování a podávání zpráv, který může také poskytovat společné získané zkušenosti pro budoucí plánování a strategické řízení.

48. Všechny projekty uvedené Účetním dvorem byly uzavřeny v rámci PAGODA (pilířově posuzované pověřovací dohody týkající se nepřímého řízení). Obzvláště citlivý kontext bezpečnosti, správy hranic a podobných oblastí vyžaduje intenzivní dialog se zúčastněnými stranami a vysvětluje zpoždění.

Na příkladu Nigeru lze rychlé úspěchy dosažené v rámci migrační složky vysvětlit existujícími velkými a naléhavými potřebami v této oblasti, které pramení z nestability v Libyi a z přijetí předpisů v Nigeru. Finanční prostředky byly následně přerozděleny s cílem poskytnout takovou

podporu. Většina ostatních aktivit byla financována jinými dárci nebo regionální iniciativou související se svěřenským fondem EU („SURENÍ“), kterou realizovala Mezinárodní organizace pro migraci (IOM).

49. Komise uznává, že v oblasti určování specifických cílů SMART je zapotřebí dalšího zlepšení. V rámci tří operačních složek se pracuje na lepším určování specifických cílů a výchozích hodnot. K vyplnění mezer ve výchozích hodnotách pro měření specifických cílů budou použity výzkumné nástroje.

Kromě toho k úkolům systému monitorování a učení patří přezkoumat logické rámce akcí a ověřit nutnost revidovat navrhované ukazatele, cílové hodnoty nebo schválené výsledky, aby byly v případě potřeby v souladu s požadavky SMART.

První programy byly schváleny v roce 2016 (s výjimkou jednoho programu) a v roce 2017 proběhlo pouze 36 přezkumů ROM a 38 bylo naplánováno na rok 2018.

Souběžně s tím GR NEAR pracuje na zavedení monitorování prováděného třetími osobami pro Libyi jako reakci na rizika vyplývající z dálkového řízení projektů realizovaných v této zemi. Ze studie, která byla zadána delegací EU, vyplynula řada doporučení, ze kterých svěřenský fond EU v současné době vychází při vytváření vlastního rámce monitorování prováděného třetími osobami. Svěřenský fond v současné době identifikuje zúčastněné strany, které jsou pro provádění tohoto monitorování nejvhodnější a které jsou schopny dočasně nasadit příslušné pracovníky v terénu.

Komise by chtěla zdůraznit, že monitorování a hodnocení složky pro severní Afriku, které provádí Mezinárodní středisko pro rozvoj migrační politiky (ICMPD), rovněž reviduje logické rámce projektů s cílem zaručit ukazatele SMART.

50. Komise zintenzivňuje své snahy o zvyšování kvality logických rámců svěřenského fondu EU. Potenciální začlenění ukazatelů, které používají prováděcí partneři pro své vnitřní vykazování, je posuzováno během tvorby akce a tyto ukazatele jsou začleněny pouze tehdy, jsou-li relevantní a přispívají-li ke zvýšení kvality monitorování.

51. Ve většině případů může být neexistence výchozích hodnot odůvodněna naléhavostí vypracovat a schválit akce svěřenského fondu EU zaměřené na řešení konkrétních potřeb, jakož i situací na místě, která je často poznamenána nedostatkem dostupných a spolehlivých informací. Prováděcí partneři však mají v zahajovacích fázích dále shromažďovat údaje o výchozích hodnotách a analyzovat situaci na místě.

53. Svěřenský fond EU může mít spolu s dalšími nástroji EU nepřímý dopad na nelegální překračování hranic migranty do Evropy. Jeho hlavními hnacími motory jsou však podpora stability, bezpečnosti a ochrany lidí, tvorby ekonomických příležitostí a legálních cest.

54. Výroční zpráva svěřenského fondu EU pro Afriku za rok 2017 uvedla údaje o pokroku dosaženém v roce 2017 a o řadě dosažených předběžných výsledků pro každou regionální složku. Vzhledem ke skutečnosti, že na konci roku 2017 se velké množství projektů nacházelo stále v rané fázi realizace, neměla tato výroční zpráva za cíl poskytnout ucelený přehled výsledků dosažených svěřenským fondem EU pro Afriku jako celek. Tabulky zahrnuté ve výroční zprávě ukazují pro každý region schválené programy podle priorit regionálních operačních rámců, a nikoli podle strategického cíle svěřenského fondu, což znamená, že každá regionální složka vykazovala údaje ve vztahu ke svým vlastním prioritám. Komise zvaží přezkoumání struktury další výroční zprávy tak, aby zohlednila připomínky Účetního dvora.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

56. Preambule zřizovací dohody svěřenského fondu EU pro Afriku jasně uvádí vnitřní problémy a krize, které postihly země tří složek svěřenského fondu. Jedná se o politické krize v Libyi a Jemenu, vnitřní konflikty v Súdánu a Jižním Súdánu, Mali a Nigérii (Boko Haram) a řadu teroristických

útoků. V důsledku těchto částečně vzájemně propojených konfliktů se celý region ocitl v krizi. Komise uznává, že cíle svěřenského fondu EU pro Afriku byly záměrně zachovány poměrně pružné, aby mohl podle potřeby reagovat na potřeby a problémy vznikající v těchto třech regionech.

57. Komise měla při formulování strategických cílů svěřenského fondu EU pro Afriku k dispozici relevantní informace a tyto informace zohlednila. Dokument o strategickém zaměření, regionální operační rámec a do určité míry i zápisy z jednání správní rady obsahují kvalitativní posouzení potřeb vztahující se ke každému cíli a prioritní oblasti politiky. Tato posouzení jsou doplněna analýzami jednotlivých zemí, které delegace EU pravidelně provádějí ve spolupráci s partnerskými zeměmi a za konzultace s členskými státy a občanskou společností.

Mezery financování jsou vypočítány na základě plánovaných projektů, které jsou přezkoumávány podle potřeb a vyvíjejících se problémů, a dostupnosti zdrojů v rámci tří složek svěřenského fondu. Komise by se stávajícími či budoucími finančními zdroji nebyla schopna plně uspokojit potřeby v partnerských zemích.

Svěřenský fond EU od svého založení dokázal přilákat značné zdroje z různých zdrojů financování EU, jakož i od členských států EU a dalších dárců.

Doporučení 1 – Vyjasnit cíle svěřenského fondu EU pro Afriku

Komise toto doporučení přijímá.

Strategická rada svěřenského fondu EU pro Afriku na každém svém zasedání přezkoumala strategické priority, aby odrážely vyvíjející se potřeby, vznikající problémy a podněty od různých zúčastněných stran, a přihlížela rovněž k dostupnosti finančních zdrojů. V dubnu roku 2018 se strategická rada shodla na šesti prioritních kritériích pro složky HoA a SLC, jak je uvedeno v zápisu ze zasedání:

- návrat a opětovné začlenění (IOM/UNHCR),
- řízení uprchlíků (Komplexní rámec pro reakci na uprchlickou situaci),
- dokončení pokroku v oblasti sekuritizace dokumentů a občanského rejstříku,
- opatření proti obchodování s lidmi,
- nezbytné úsilí o stabilizaci v Somálsku, Súdánu a Jižním Súdánu a v oblasti Sahelu,
- dialogy o migraci (Gambie, Etiopie atd.).

Pokud jde o složku pro severní Afriku, správní rada potvrdila, že se složka bude dále zaměřovat na:

- ochranu zranitelných migrantů, asistované dobrovolné návraty a udržitelné opětovné začlenění a stabilizaci komunit (včetně pomoci obcím podél migračních tras),
- podporu integrované správy hranic,
- podporu pracovní migrace a mobility,
- podporu lepšího řízení migrace.

Plánované projekty a mezery ve financování předložené na zasedání správní rady dne 21. září 2018 vycházely ze čtyř výše uvedených priorit.

58. Svěřenský fond EU pro Afriku nefunguje na základě předkládání návrhů projektů externími partnery. Správci svěřenského fondu koordinují určování a tvorbu akcí s přihlídnutím k dohodnutému strategickému směřování. Návrhy projektů obdržené prostřednictvím různých kanálů jsou přezkoumávány a projednávány na různých úrovních ve spolupráci s příslušnými delegacemi EU, zástupci členských států a místními zúčastněnými stranami.

Pouze vybrané návrhy jsou rozpracovány do dokumentů k akci, které jsou poté posouzeny prostřednictvím vnitřních přezkumných mechanismů a zaslány operačnímu výboru k projednání a ke schválení.

Komise potvrzuje svůj závazek poskytovat členům operačních výborů včasnou a úplnou dokumentaci, která jim umožní činit řádně připravená rozhodnutí.

59. V počátečních fázích svěřenského fondu EU se řada akcí, které byly předloženy a schváleny operačním výborem, zaměřovala na podobné potřeby jako jiné nástroje EU (např. národní / regionální orientační program Etiopie). Bylo usouzeno, že tyto akce byly plně v souladu s cíli svěřenského fondu EU a že jejich financování ze svěřenského fondu EU by urychlilo přípravný proces a jejich provádění, čímž by vytvořilo silnou komparativní výhodu. V důsledku toho operační výbor tyto akce schválil.

V konkrétním případě Libye svěřenský fond EU zajistil, že nedojde ke konfliktům s humanitárním mandátem GRĚ ECHO ani s probíhajícími akcemi v rámci IcSP, a zároveň vyplnil zjištěné mezery v oblasti ochrany zranitelných osob.

Od července roku 2017 předkládá Komise výboru ERF návrhy na převod finančních prostředků do svěřenského fondu EU prostřednictvím standardní šablony. Tato šablona uvádí důvody použití svěřenského fondu EU jako prováděcího mechanismu.

Doporučení 2 – Revidovat postup výběru projektů

Komise nepřijímá doporučení 2 písm. a) a 2 písm. b), avšak přijímá doporučení 2 písm. c) a 2 písm. d).

Komise nepovažuje za nezbytné stanovovat seznam obecných a společných kritérií, která se budou uplatňovat, neboť svěřenský fond EU nefunguje na základě předkládání návrhů projektů, a přijme opatření k zajištění toho, aby dokumenty k akci jasně vysvětlovaly souvislosti mezi navrhovanou akcí a stanovenými strategickými cíli.

Jak bylo uvedeno, Komise (správce svěřenského fondu EU) určuje akce a rozpracovává je do projektových dokumentů prostřednictvím konzultačního procesu zahrnujícího mnoho aktérů na úrovni ústředí a jednotlivých zemí v souladu se společnými postupy Komise (např. výbory nástroje pro rozvojovou spolupráci a Evropského rozvojového fondu).

Operační výbory budou v budoucnu informovány o všech zásadních změnách projektů.

Komise reviduje šablonu dokumentu k akci tak, aby zahrnovala oddíl, který demonstruje komparativní výhodu financování projektu prostřednictvím svěřenského fondu EU, a nikoli jinými prováděcími nástroji.

60. Urychlená opatření jsou v rámci svěřenského fondu EU pro Afriku široce uplatňována a Komise bude zkoumat, jak rozšířit jejich využití.

Doporučení 3 – Přijmout opatření, která urychlí provádění projektů

Komise toto doporučení přijímá.

61. Komise uznává potřebu dalšího posílení společného monitorovacího systému. Během druhého čtvrtletí roku 2018 byl schválen soubor celkem 41 společných ukazatelů výstupů a byla zavedena technická pomoc, která bude prováděcím partnerům asistovat při zlepšování logických rámců, sběru dat a mapování ukazatelů s ohledem na společné ukazatele výstupů.

V rámci tří operačních složek se pracuje na lepším určování specifických cílů a výchozích hodnot na úrovni projektů mimo jiné prostřednictvím práce výzkumných nástrojů.

Doporučení 4 – Zlepšit monitorování svěřenského fondu EU pro Afriku

Komise toto doporučení přijímá.

Komise zavádí plně funkční a společný monitorovací systém svěrenského fondu EU pro Afriku. Komise přijímá opatření k zařazení cílů SMART do logických rámců projektů v rozsahu, v jakém je to možné, a k dalšímu zlepšení kvality ukazatelů při současném zachování nezbytné pružnosti. Kromě toho nový navrhovaný program v rámci budoucího víceletého finančního rámce „nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci“ (COM(2018) 460) zahrnuje zvláštní ustanovení, článek 31, o hodnocení, podávání zpráv a monitorování.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	28.11.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	30.7.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	16.10.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1351-6

doi:10.2865/41587

QJ-AB-18-029-CS-N

HTML ISBN 978-92-847-1363-9

doi:10.2865/481044

QJ-AB-18-029-CS-Q

Nouzový svěřenský fond EU pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe (dále jen „svěřenský fond EU pro Afriku“) má za cíl podporovat stabilitu a pomáhat lépe zvládat migraci tím, že řeší hlavní příčiny destabilizace, násilného vysídlování a neregulérní migrace. Podporuje činnosti ve 26 zemích ve třech afrických regionech: v oblasti Sahelu a Čadského jezera, Africkém rohu a severní Africe. Při tomto auditu jsme zkoumali, zda je svěřenský fond EU pro Afriku dobře koncipován a prováděn. Dospěli jsme k závěru, že svěřenský fond EU pro Afriku je pružný nástroj, avšak vzhledem k bezpříkladným problémům, kterým čelí, měl být koncipován úžeji. Ve srovnání s tradičními nástroji se projekty svěřenského fondu EU pro Afriku zahajovaly rychleji, avšak stejně jako tradiční nástroje se potýkaly s podobnými problémy, které zpožďují jejich realizaci. Kontrolované projekty se nacházely v rané fázi, ale začaly již přinášet výstupy.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.