

Tematsko izvješće

Krizni uzajamni fond Europske unije za Afriku: fleksibilan instrument, ali nije dovoljno usmjeren

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, koje je specijalizirano za rashodovna područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa i kojim predsjeda članica Suda Bettina Jakobsen, koja je ujedno bila članica izvjestiteljica za ovo izvješće. Potporu su joj pružili voditeljica njezina ureda Katja Mattfolk, ataše u njezinu uredu Kim Storup, glavna rukovoditeljica Beatrix Lesiewicz, voditelj radnog zadatka Emmanuel-Douglas Hellinakis, ataše Laura Gores te revizori Jiri Lang i Piotr Zych.



Slijeva nadesno: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

SADRŽAJ

	Odlomak
Pokrate i pojmovnik	
Sažetak	I. – VIII.
Uvod	1. – 9.
O uzajamnim fondovima EU-a	1. – 2.
Uzajamni fond EU-a za Afriku	3. – 9.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 13.
Opažanja	14. – 54.
Uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan je instrument, no uzimajući u obzir dosad neviđene izazove na koje bi s pomoću njega trebalo odgovoriti, u načinu na koji je osmišljen trebalo je staviti veći naglasak na usmjerenost	14. – 25.
Uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan je instrument, ali njegovi su ciljevi previše općeniti da bi omogućili učinkovito usmjeravanje aktivnosti i mjerenje učinka	15. – 19.
Komisija nije provela sveobuhvatnu analizu potreba, kao ni sredstava koja su joj na raspolaganju kako bi odgovorila na te potrebe	20. – 25.
Uzajamni fond EU-a za Afriku brz je instrument, ali i dalje postoje nedostaci u njegovoj primjeni	26. – 54.
Projekti se odabiru brzo, ali ne na potpuno dosljedan i jasan način	27. – 44.
Iako su u okviru projekata postignuta prva ostvarenja, sustav za praćenje rezultata na razini triju komponenata i dalje nije u uporabi	45. – 54.
Zaključci i preporuke	55. – 61.
Prilog I. – Doprinosi država članica EU-a i drugih donatora (doprinosi za koje su preuzete obveze i uplaćeni doprinosi) na dan 31. prosinca 2018.	
Prilog II. – Upravljačka tijela uzajamnog fonda EU-a za Afriku i njihove glavne zadaće	
Prilog III. – Projekti uzajamnog fonda EU-a za Afriku obuhvaćeni revizijom	
Odgovori Komisije	

POKRATE I POJMOVNIK

Akcijski dokument	Dokument koji sadrži sve relevantne informacije o određenom projektu ili programu
EIP	Plan za vanjska ulaganja
ERF	Europski razvojni fond
ESVD	Europska služba za vanjsko djelovanje
GU DEVCO	Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj
GU NEAR	Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju
IcSP	Instrument za doprinos stabilnosti i miru
Komisija	Europska komisija
Sporazum o osnivanju	Dokument kojim je osnovan uzajamni fond EU-a za Afriku
UNDP	Program Ujedinjenih naroda za razvoj
Uzajamni fond EU-a za Afriku	Krizni uzajamni fond EU-a za stabilnost i borbu protiv glavnih uzroka nezakonite migracije i raseljavanja u Africi

SAŽETAK

- I. Od siječnja 2013. Financijskom uredbom kojom se uređuje proračun EU-a omogućeno je da Europska komisija može osnivati i primjenjivati uzajamne fondove Europske unije za vanjsko djelovanje. Riječ je o uzajamnim fondovima s više donatora, a svrha im je poduzimanje mjera u kriznim situacijama ili nakon njih, kao i tematskih mjera.
- II. Cilj je Kriznog uzajamnog fonda za stabilnost i borbu protiv glavnih uzroka nezakonite migracije i raseljavanja u Africi („uzajamni fond EU-a za Afriku”) poticati stabilnost i doprinosti boljem upravljanju migracijama otklanjanjem uzroka koji su u korijenu destabilizacije, prisilnog raseljavanja i nezakonitih migracija. Njegova uspostava dogovorena je na sastanku na vrhu o migracijama održanom u Valletti u studenome 2015. Njime se pruža potpora aktivnostima u 26 afričkih zemalja u trima afričkim regijama (za koje se koristi izraz „komponente”): Sahel i jezero Čad, Rog Afrike te sjeverna Afrika.
- III. Sud je ispitao je li uzajamni fond EU-a za Afriku dobro osmišljen i upotrebljava li se na odgovarajući način. Sud je zaključio da je uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan instrument, no uzimajući u obzir dosad neviđene izazove na koje bi s pomoću njega trebalo odgovoriti, u načinu na koji je on osmišljen trebalo je staviti veći naglasak na usmjerenost. U usporedbi s tradicionalnim instrumentima projekti u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku pokretali su se u kraćem roku. Cjelokupno gledajući, tim su fondom ubrzani sklapanje ugovora i isplata predujmova. Međutim, u projektima u okviru tog fonda javljaju se slični izazovi kao i u okviru tradicionalnih instrumenata zbog kojih dolazi do kašnjenja u provedbi.
- IV. Sud je utvrdio da su ciljevi koji su utvrđeni za uzajamni fond EU-a za Afriku općenite prirode. Time je pružena određena fleksibilnost u pogledu prilagođavanja potpore različitim i promjenjivim okolnostima, ali takvi su ciljevi manje korisni kad je riječ o usmjeravanju aktivnosti na razini triju komponenata i mjerenju učinka. Komisija nije provela sveobuhvatnu analizu i obavila kvantifikaciju potreba na koje je potrebno odgovoriti uzajamnim fondom, kao ni instrumenata koji joj stoje na raspolaganju. Sud je također utvrdio da strateške smjernice koje su pružene upraviteljima zaduženima za tri komponente uzajamnog fonda nisu bile dovoljno precizne te da objedinjavanje resursa i kapaciteta donatora još nije dovoljno djelotvorno.

V. Kad je riječ o primjeni fonda, Sud je utvrdio da su se postupci odabira projekata razlikovali od komponente do komponente te da kriteriji za procjenu projektnih prijedloga nisu bili dovoljno jasni ili dokumentirani. Nadalje, komparativna prednost financiranja projekata sredstvima iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku nije uvijek bila dobro objašnjena.

VI. Iako je za uzajamni fond EU-a za Afriku usvojen zajednički sustav praćenja, taj sustav još nije u uporabi te se u okviru triju komponenata koriste različiti sustavi za praćenje uspješnosti. Sud je utvrdio da ciljevi projekata često nisu bili u skladu s kriterijima SMART i da za pokazatelje koji su upotrebljavani za mjerenje uspješnosti projekata nisu utvrđene polazne vrijednosti. Projekti obuhvaćeni revizijom bili su u ranoj fazi provedbe, no u okviru njih postignuta su prva ostvarenja.

VII. Uzajamni fond EU-a za Afriku doprinio je naporima koji su uloženi u smanjenje broja nezakonitih migranata koji dolaze iz Afrike u Europu, no taj doprinos nije moguće precizno izmjeriti.

VIII. Sud na temelju provedene revizije iznosi niz preporuka koje bi trebalo provesti u što kraćem roku imajući na umu da bi uporaba uzajamnog fonda EU-a za Afriku trebala završiti 2020. godine. Komisija bi trebala:

- poboljšati ciljeve uzajamnog fonda EU-a za Afriku
- izmijeniti postupak odabira projekata
- poduzeti mjere za ubrzavanje provedbe
- poboljšati praćenje uzajamnog fonda EU-a za Afriku.

UVOD

O uzajamnim fondovima EU-a

1. Uzajamnim fondovima, koji se osnivaju u određenu razvojnu svrhu, uz financijske doprinose jednog ili više donatora, obično upravlja međunarodna organizacija, kao što su Svjetska banka ili Ujedinjeni narodi. Od 90-ih godina prošlog stoljeća uzajamni fondovi sve se češće upotrebljavaju kao instrument financiranja u području međunarodne suradnje. Često se osnivaju kao odgovor na krizne situacije, kao što su prirodne katastrofe ili sukobi.
2. Od 2013. godine Financijskom uredbom omogućeno je da Komisija može osnivati uzajamne fondove Europske unije¹. U okviru uzajamnih fondova EU-a financijska sredstva iz proračuna EU-a ili Europskog razvojnog fonda (ERF) objedinjuju se s doprinosima jednog ili više donatora, uključujući države članice i zemlje donatore izvan EU-a. Uzajamne fondove EU-a za poduzimanje mjera u kriznim situacijama ili nakon kriznih situacija može izravno primjenjivati Komisija ili se oni mogu primjenjivati neizravno, i to povjerenjem zadaća izvršenja proračuna posebnim tijelima².

Uzajamni fond EU-a za Afriku

3. Uslijed nestabilnosti u Siriji, Iraku, Libiji, Eritreji i Afganistanu te u regijama Sahela i jezera Čad broj migranata koji pokušavaju doći u Europu preko njezinih južnih granica

¹ Člankom 187. Financijske uredbe (Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.)) pruža se pravni okvir za osnivanje uzajamnih fondova EU-a za vanjsko djelovanje. U Financijskoj uredbi iz 2018. (Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.)), koja je stupila na snagu 2. kolovoza 2018., navedeno je predviđeno člankom 234.

² Članak 58. stavak 1. točka (c) Financijske uredbe iz 2012., sada članak 62. stavak 1. točka (c) Financijske uredbe iz 2018.

2014. godine naglo se povećao. Brojni migranti iz različitih regija Afrike izgubili su život pokušavajući prijeći Sredozemno more da bi stigli u Europu. Te su regije zauzele središnju pozornost politike EU-a u području vanjskih migracija, posebice nakon što je sporazum između EU-a i Turske 2016. godine doveo do zatvaranja takozvane balkanske rute.

4. U travnju 2015. Europsko vijeće odlučilo je odgovoriti na tu krizu te je pozvalo na održavanje međunarodnog sastanka na vrhu s ciljem raspravljanja o migracijskim pitanjima s afričkim i drugim ključnim zemljama. Sastanak na vrhu održan je 11. i 12. studenoga 2015. u Valletti (Malta). Rezultat su bili zajednička izjava i akcijski plan koji se temelji na 5 prioriternih područja i 16 prioriternih inicijativa. Povrh toga, 25 država članica EU-a, Norveška, Švicarska i Europska komisija sklopile su 12. studenoga 2015. sporazum³ kojim je službeno osnovan Krizni uzajamni fond za stabilnost i borbu protiv glavnih uzroka nezakonite migracije i raseljavanja u Africi („uzajamni fond EU-a za Afriku”), usvojivši i pripadajuću strategiju.

5. Uzajamni fond EU-a za Afriku treći je od dosadašnjih četiriju uzajamnih fondova⁴ kojima upravlja Europska komisija („Komisija”). Njime se pruža potpora u 26 afričkih zemalja⁵ u trima regijama (za koje se za administrativne potrebe koristi naziv „komponente”): Sahel i jezero Čad, Rog Afrike te sjeverna Afrika. Zemlje obuhvaćene uzajamnim fondom EU-a za Afriku prikazane su na **slici 1.**

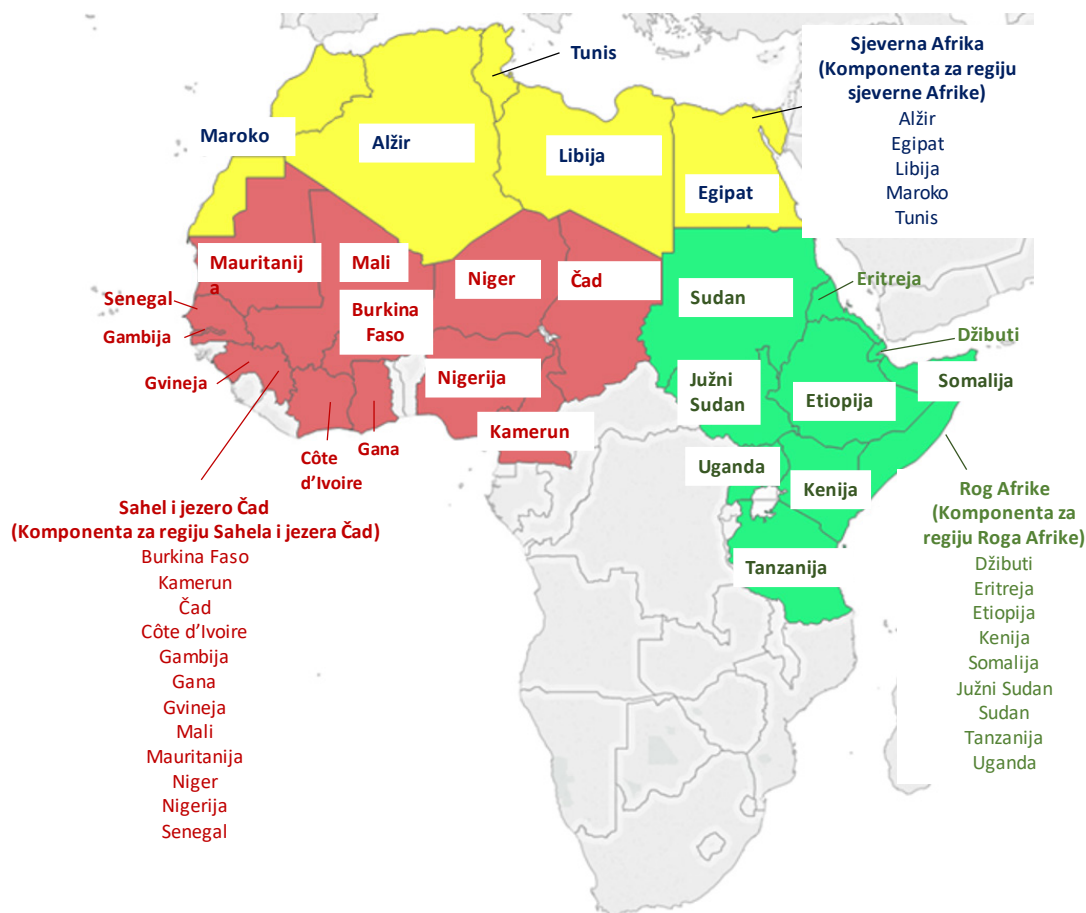
³ Sporazum o osnivanju dokument je koji su sastavili Europska komisija, države članice EU-a i drugi donatori.

⁴ Ostali su fondovi: (a) uzajamni fond EU-a Bêkou za Srednjoafričku Republiku, koji je osnovan u srpnju 2014. kako bi se Srednjoafričkoj Republici pružila potpora u izlasku iz krize i rekonstrukciji, (b) uzajamni fond Madad, koji je osnovan u prosincu 2014. kao odgovor na krizu u Siriji te (c) uzajamni fond za Kolumbiju, koji je osnovan 2016. u svrhu pružanja potpore u procesu nakon izlaska iz sukoba.

⁵ Izvorno su uzajamnim fondom EU-a za Afriku bile obuhvaćene 23 zemlje. Upravni odbor odlučio je uključiti Ganu, Gvineju i Côte d’Ivoire na svojem drugom sastanku održanom 13. prosinca 2016.

Slika 1. – Zemlje obuhvaćene uzajamnim fondom EU-a za Afriku

(Uporaba granica, imena i naziva na ovom zemljovidu ne podrazumijeva da ih Europska unija službeno podržava ili prihvaća)



Izvor: Europska komisija, „Godišnje izvješće o uzajamnom fondu EU-a za Afriku za 2017. godinu”.

6. Sporazumom o osnivanju uzajamnog fonda EU-a za Afriku utvrđena su tijela koja vode fond i koja njime upravljaju:

- (a) upravni odbor kojim predsjedava Komisija (GU DEVCO) i kojem u njegovu radu pomažu Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) i druge službe Komisije. Njegovi su članovi predstavnici donatora (države članice EU-a i druge zemlje koje su dale doprinos u iznosu od najmanje tri milijuna eura) i Komisija u ime Europske unije. Dosad nijedna afrička zemlja nije odlučila uključiti se u uzajamni fond EU-a za Afriku kao član s punim pravom

glasa. Donatori čiji je doprinos manji od tri milijuna eura sudjeluju kao promatrači⁶ (vidi **prilog I.**). Prema potrebi se kao promatrači pozivaju i predstavnici relevantnih zemalja i njihovih regionalnih organizacija. Europski parlament od 2017. godine ima status promatrača. Upravni odbor pruža strateške smjernice za uporabu financijskih sredstava

- (b) operativni odbori za svaku komponentu, koji ispituju i odobravaju aktivnosti koje se financiraju iz uzajamnog fonda. Njegovi su članovi predstavnici Komisije⁷ i ESVD-a, kao i predstavnici donatora (države članice EU-a i druge zemlje) koji su dali doprinos u iznosu od najmanje tri milijuna eura. Kao i u slučaju upravnog odbora, donatori čiji je doprinos manji od tri milijuna eura, države članice EU-a koje nisu dale doprinos, relevantne zemlje i njihove regionalne organizacije mogu sudjelovati na sastancima kao promatrači. Predstavnici Europskog parlamenta nemaju status promatrača na sastancima operativnih odbora
- (c) za upravljanje uzajamnim fondom odgovorna je Komisija (izvršitelj), koja pruža usluge tajništva upravnog odbora i operativnih odbora. Komisija snosi odgovornost za provedbu aktivnosti koje se financiraju iz uzajamnog fonda i delegira zadaće upravljanja članovima svojeg osoblja (upravitelji uzajamnog fonda) u skladu s poslovnikom (vidi **prilog II.**).

7. Očekuje se da će uzajamni fond EU-a za Afriku biti u uporabi od 2015. do kraja 2020. godine. Do kraja kolovoza 2018. u fond su uplaćeni doprinosi u ukupnom iznosu od 4,09 milijardi eura. Najveći dio doprinosa (3,6 milijardi eura ili 89 % ukupnih doprinosa) činili su prijenosi sredstava iz EFR-a i proračuna EU-a. Države članice EU-a te Norveška i Švicarska uplatile su doprinose u visini od 439 milijuna eura (11 %). **Slika 2.** donosi usporedbu doprinosa uplaćenih u sve uzajamne fondove EU-a.

⁶ Države članice EU-a koje nisu dale doprinos uzajamnom fondu EU-a za Afriku također mogu sudjelovati kao promatrači.

⁷ Osoblje GU-a DEVCO (koji predsjedava operativnim odborima za regije Sahela i jezera Čad te Roga Afrike), GU-a NEAR (koji predsjedava operativnim odborom za regiju sjeverne Afrike), GU-a ECHO, GU-a HOME i osoblje Službe za instrumente vanjske politike.

Slika 2. – Doprinosi koje su države članice EU-a i drugi donatori uplatili u uzajamne fondove EU-a do 31. kolovoza 2018.

Uzajamni fondovi EU-a			
Naziv	Ukupni doprinosi (u milijunima eura)	Doprinosi država članica i drugih donatora (u milijunima eura)	Udio doprinosa država članica i drugih donatora u ukupnim doprinosima
Uzajamni fond EU-a za Afriku	4 092	439	11 %
Uzajamni fond EU-a Bêkou	240	66	27 %
Uzajamni fond EU-a za Kolumbiju	96	23	24 %
Uzajamni fond EU-a Madad	1 571	152	10 %

Izvor: mjesečno izvješće o višegodišnjoj uporabi uzajamnih fondova EU-a do 31. kolovoza 2018., Europska komisija, GU za proračun. Svi su iznosi zaokruženi.

8. Krajem 2015., kada je uzajamni fond EU-a za Afriku izvorno osnovan, potpora koja se iz njega pružala činila je 1,5 % cjelokupne službene razvojne pomoći zemljama u kojima se on upotrebljavao.

9. Zbog različitih vrsta kriznih situacija i zahtjevnih lokalnih okolnosti uzajamnim fondom EU-a za Afriku obuhvaćene su aktivnosti u područjima koja sežu od pomoći u kriznim situacijama pa sve do razvojne pomoći.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

10. Sud je proveo reviziju uspješnosti u okviru koje je ispitao je li uzajamni fond EU-a za Afriku dobro osmišljen i upotrebljava li se na odgovarajući način. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od kraja 2015., kada je fond osnovan, do kraja veljače 2018. U prvom dijelu izvješća riječ je o načinu na koji je osmišljen uzajamni fond EU-a za Afriku (njegovi ciljevi, analiza potreba koju je provela Komisija i financiranje). U drugom dijelu riječ je o konkretnim aspektima uporabe uzajamnog fonda EU-a za Afriku (postupci odabira projekata, sustav praćenja i ostvarenja postignuta u okviru projekata koji su obuhvaćeni revizijom).

11. Revizija je provedena u razdoblju od studenoga 2017. do ožujka 2018. Obuhvaćala je pregled dokumentacije kao što su programski dokumenti, izvješća o napretku, praćenju i evaluaciji projekata, kao i relevantna dokumentacija o mehanizmima u okviru uzajamnih fondova u međunarodnim organizacijama (Ujedinjeni narodi i Svjetska banka). Sud je obavio

terenske posjete u Nigeru, kao i posjet delegaciji EU-a u Libiji⁸. Revizori Suda obavili su razgovore s osobljem zaduženim za uzajamni fond za Afriku u GU-u DEVCO, ESVD-u, GU-u NEAR, GU-u ECHO, kao i s posebnim predstavnikom EU-a za Sahel, osobljem delegacija EU-a u Nigeru i Libiji, nizom donatora doprinosa uzajamnom fondu EU-a za Afriku⁹ i osobljem relevantnih tijela iz afričkih zemalja. Sud je uzeo u obzir prethodne revizije koje je proveo u tom području, kao i revizije koje je provela Služba Komisije za unutarnju reviziju.

12. Posjećene zemlje obuhvaćene su dvjema komponentama – za regiju Sahela i jezera Čad te za regiju sjeverne Afrike – u kojima je dosad potrošen najveći dio sredstava iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku. Niger i Libija zemlje su za koje su izdvojeni najveći iznosi sredstava u okviru tih komponentata. Sud je ispitao 20 projekata koji su bili u tijeku u tim dvjema zemljama. U Nigeru su obavljene posjete u vezi sa sedam od devet projekata koji su bili u tijeku, dok u Libiji posjete nisu bili mogući zbog sigurnosnog stanja na terenu. Sud je upotrijebio rezultate ispitivanja projekata kako bi potkrijepio svoju procjenu načina na koji je osmišljen i na koji se trenutačno upotrebljava uzajamni fond EU-a za Afriku. U ovom se izvješću za projekte upotrebljavaju brojčane oznake (koje su navedene u ***prilogu III.***).

13. Budući da je riječ o daleko najvećem uzajamnom fondu EU-a, Sud je ovu reviziju proveo 2018. godine kako bi se njezini rezultati mogli upotrijebiti za potrebe predstojeće evaluacije uzajamnog fonda u sredini razdoblja njegove uporabe koju provodi Komisija.

⁸ Nakon izbijanja oružanih sukoba krajem 2014. delegacija EU-a u Libiji premještena je u Tunis.

⁹ Sud je poslao upitnik svim zemljama koje sudjeluju u uzajamnom fondu EU-a za Afriku (odgovore je dostavila 21 zemlja od njih 28). Obavljeni su zasebni razgovori s predstavnicima iz država članica koje u najvećoj mjeri doprinose uzajamnom fondu (Njemačka i Italija), država članica koje provode projekte u Nigeru i Libiji (Francuska i Luksemburg) i drugih odabranih država članica (primjerice Belgija, Portugal i Švedska).

OPAŽANJA

Uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan je instrument, no uzimajući u obzir dosad neviđene izazove na koje bi s pomoću njega trebalo odgovoriti, u načinu na koji je osmišljen trebalo je staviti veći naglasak na usmjerenost

14. Sud u ovom dijelu ispituje način na koji su države članice EU-a i Komisija osmislile uzajamni fond EU-a za Afriku. Procjenjuju se strateški i operativni ciljevi uzajamnog fonda te analiza potreba na kojoj se temelje intervencije koje se u okviru njega provode. Sud je također ispitao pristup Komisije objedinjavanju kapaciteta¹⁰ donatora koji su aktivni u relevantnim regijama, kao i jesu li postojali mehanizam za usustavljanje stečenog iskustva i okvir za upravljanje rizicima.

Uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan je instrument, ali njegovi su ciljevi previše općeniti da bi omogućili učinkovito usmjerenje aktivnosti i mjerenje učinka

15. Komisija je uspostavila uzajamni fond ubrzo nakon sastanka na vrhu u Valletti u studenome 2015., i to u dvije svrhe. Kao prvo, fond ima ulogu instrumenta za rješavanje kriznih situacija u regijama Sahela i jezera Čad, Roga Afrike i sjeverne Afrike. Kao drugo, njegov je glavni cilj „otklanjanje uzroka koji su u korijenu destabilizacije, prisilnog raseljavanja i nezakonitih migracija, posebno promicanjem otpornosti, ekonomskih prilika i jednakih mogućnosti, sigurnosti i razvoja te rješavanja problema kršenja ljudskih prava”¹¹.

¹⁰ Uvodna izjava 18. Sporazuma o osnivanju: „Ciljevi uzajamnog fonda ostvaruju se objedinjavanjem resursa i kapaciteta za analizu, utvrđivanje i provedbu aktivnosti, posebice resursa i kapaciteta donatora aktivnih u predmetnim regijama. Svrha je iskoristiti instrumente i stručno znanje Komisije i država članica EU-a kako bi se omogućilo pružanje čvrstog europskog odgovora [...].”

¹¹ Članak 2. (ciljevi uzajamnog fonda) Sporazuma o osnivanju uzajamnog fonda EU-a za Afriku (Sporazum o osnivanju). Sporazum o osnivanju dokument je koji su sastavili Europska komisija i države članice EU-a koje sudjeluju u fondu.

16. Svrha je uzajamnog fonda za Afriku kao kriznog uzajamnog fonda pružiti brz, fleksibilan i djelotvoran odgovor¹² u hitnim slučajevima proizašlima iz kriznih situacija u trima afričkim regijama. Međutim, krizne situacije koje se nastoje riješiti uzajamnim fondom nisu jasno definirane za svaku regiju (primjerice, uzroci, učinak na stabilnost, poveznice s drugim kriznim situacijama, procijenjeno trajanje, najhitnije potrebe i procijenjeni resursi potrebni za odgovor na te potrebe nisu utvrđeni za sve krizne situacije).

17. Pružanje brzog odgovora na migracijsku krizu bilo je politički imperativ, zbog čega su projekti koji su se provodili u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku pokrenuti u kratkom roku. Ciljevi su osmišljeni na način da budu što općenitiji kako bi se većina aktivnosti mogla smatrati prihvatljivima za potporu. U okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku mogu se primjenjivati i primijenjene su sve vrste razvojnih projekata (npr. u području hrane i prehrane, sigurnosti, zdravstva, obrazovanja, ekološke održivosti itd.) i sve metode provedbe (neizravno upravljanje, proračunska potpora itd.). Iako je uzajamni fond zahvaljujući tome fleksibilan instrument, nepovoljna je posljedica toga nedostatak strategije koja bi bila dovoljno usmjerena da se zajamči postizanje učinka. Ciljevi uzajamnog fonda, sve od strateških ciljeva¹³ pa do onih konkretnijih na regionalnoj, nacionalnoj ili tematskoj razini, te čak i oni koji su utvrđeni za posebne prioritetne aktivnosti, nemaju jasne ciljne vrijednosti i nisu mjerljivi.

18. Zadaća je upravnog odbora utvrđivati strateške prioritete i smjernice za njegove upravitelje, no ti su prioriteti i smjernice dosad bili vrlo općeniti i neprecizni (vidi **okvir 1.**).

Okvir 1. – Primjeri općenitih smjernica koje je utvrdio upravni odbor uzajamnog fonda

Na drugom sastanku upravnog odbora održanom 13. prosinca 2016. predsjedatelj je u jednom od zaključaka naveo da je „strateški okvir uzajamnog fonda EU-a za Afriku u kojem je naglasak stavljen na migracije, stabilnost i razvoj dovoljno općenit i jasan kako bi mogao ostati valjan. Međutim,

¹² Odluka Komisije C (2015) 7293 od 20. listopada 2015. o osnivanju uzajamnog fonda EU-a za Afriku.

¹³ Strateški ciljevi uključuju sljedeće: (a) bolje ekonomske prilike i mogućnosti zapošljavanja, (b) jačanje otpornosti zajednica, (c) poboljšano upravljanje migracijama u zemljama podrijetla, tranzita i odredišta te (d) bolje upravljanje i sprječavanje konflikata.

uzimajući u obzir resurse dostupne za 2017. godinu te razinu znanja i dokaze, Europska komisija primijenit će selektivniji pristup odabiru aktivnosti koje će se predlagati operativnom odboru, u punoj sinergiji i komplementarnosti s drugim instrumentima EU-a, uključujući europski plan za vanjska ulaganja.”

Na trećem sastanku upravnog odbora održanom 30. lipnja 2017. predsjedatelj je iznio sljedeće zaključke:

- nastavit će se stavljati naglasak na provedbu, i to zajedničkim pojačavanjem aktivnosti u suradnji s provedbenim partnerima
- nastavit će se primjenjivati ujednačen pristup u raspodjeli resursa namijenjenih različitim strateškim ciljevima uzajamnog fonda EU-a za Afriku i stupovima Akcijskog plana iz Vallette
- radit će se na primjeni integriranog i koordiniranog pristupa.”

19. Unatoč stalnim promjenama okolnosti na terenu, dokument za strateško usmjeravanje¹⁴, u kojem je utvrđena cjelokupna strategija uzajamnog fonda, nije ažuriran od 12. studenoga 2015. Isto tako, operativni okviri za tri komponente nisu ažurirani od njihova odobrenja 2016. godine¹⁵. Primjerice, u okviru komponente za regiju sjeverne Afrike izvorno je odlučeno da će se naglasak staviti isključivo na 3. strateški cilj („Poboljšano upravljanje migracijama u zemljama podrijetla, tranzita i odredišta”), no zbog stanja u regiji bilo je nužno također uključiti projekte povezane s drugim strateškim ciljevima. Iako je pristup u okviru komponente za regiju sjeverne Afrike u praksi promijenjen, strateški dokumenti nisu ažurirani, što je također imalo učinak na jasnoću i dosljednost podnesenih izvješća (vidi **odlomak 53.**).

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

¹⁵ Operativni okviri za tri komponente odobreni su na sljedeće datume: 15. veljače 2016. za Sahel i jezero Čad, 31. svibnja 2016. za Rog Afrike, 16. prosinca 2016. za sjevernu Afriku.

Komisija nije provela sveobuhvatnu analizu potreba, kao ni sredstava koja su joj na raspolaganju kako bi odgovorila na te potrebe

Kvantifikacija potreba

20. U dokumentu za strateško usmjeravanje navodi se da će se intervencije fonda zasnivati na integriranom pristupu koji se temelji na dokazima. Sud je u pregledanoj dokumentaciji pronašao uglavnom narativne opise konteksta i nekih povezanih potreba. Komisija je potvrdila da nije provedena kvantificirana analiza potreba i da stoga nisu utvrđene polazne vrijednosti¹⁶ na razini uzajamnog fonda kao cjeline. Sud je također utvrdio da su analize potreba koje su provedbeni partneri obavili u okviru pojedinačnih projekata često bile nepravilno kvantificirane. Time se ograničava mogućnost Komisije da dokaže da su utvrđeni odgovarajući prioriteti i, u konačnici, da su odobrene one aktivnosti koje su najrelevantnije za ostvarenje tih prioriteta. Uzimajući u obzir izazove i iznos proračuna o kojem je riječ (3,3 milijarde eura na kraju 2017.), mogućnost mjerenja uspješnosti važan je aspekt odgovornosti.

21. Komisija nije procijenila cjelokupan iznos financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, odnosno nije utvrdila „kritičnu masu” potrebnu za financiranje uzajamnog fonda. Komisija je 14. ožujka 2018. u vezi s uzajamnim fondom EU-a za Afriku navela da „za obavljanje važnog predstojećeg posla trenutačno i dalje nedostaje više od jedne milijarde eura”. Pritom se nije radilo o iznosu potrebnom za ostvarivanje ciljeva uzajamnog fonda, već o procijenjenom iznosu potrebnom za financiranje započetih projekata.

Objedinjavanje kapaciteta donatora i usustavljivanje stečenog iskustva

22. U dokumentu za strateško usmjeravanje navodi se da je jedno od načela intervencija u okviru uzajamnog fonda „kvalitetno istraživanje i analiza koji su ključni za razumijevanje konteksta i jamčenje pozitivnog učinka intervencija”. U tu bi se svrhu uzajamni fond EU-a za

¹⁶ Polazne vrijednosti po svojoj su definiciji jasno utvrđene kao polazne točke u kojima započinje provedba i u odnosu na koje se procjenjuju poboljšanja.

Afriku trebao „oslanjati na istraživačke kapacitete, mobilizirati najbolje dostupne istraživačke partnere te povećati razinu poznavanja i razumijevanja složenih temeljnih uzroka nestabilnosti, nesigurnosti, nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja te njihovih pokretača i povezanih čimbenika”. U vrijeme kada je Sud provodio reviziju samo je u okviru komponente za regiju Roga Afrike osmišljen funkcionalan centar za istraživanja i prikupljanje dokaza, koji je uspostavljen u svibnju 2016. U slučaju komponenta za regije Sahela i jezera Čad te sjeverne Afrike Komisija je pokrenula pregovore o financiranju prekograničnih ugovora o istraživanju u veljači 2018. te je do tog trenutka većina povezanih financijskih sredstava bila odobrena.

23. Budući da nijedan od donatora ne bi mogao samostalno riješiti izazove s kojima se suočava 26 zemalja obuhvaćenih uzajamnim fondom EU-a za Afriku, u uvodnim izjavama Sporazuma o osnivanju naglašava se da će se ciljevi uzajamnog fonda ostvariti objedinjavanjem resursa i kapaciteta, posebice resursa i kapaciteta raznih donatora koji su aktivni u predmetnim regijama¹⁷. Za djelotvoran pristup objedinjavanju potrebno je da svaki donator raspolaže sveobuhvatnim spektrom iskustva i sposobnosti kako bi se oni iskoristili na optimalan i sustavan način. Međutim, Sud je utvrdio da su takvo iskustvo i sposobnosti bili dostupni samo u okviru komponente za regiju Roga Afrike¹⁸.

24. Sud je također utvrdio da na razini uzajamnog fonda EU-a za Afriku kao cjeline ne postoji mehanizam za usustavljanje stečenog iskustva¹⁹. Nedostatak takvog mehanizma onemogućava dosljedno prikupljanje primjera najbolje prakse i osmišljavanje ublažavajućih mjera koje će se primijeniti na buduće aktivnosti. Akcijski dokument, u kojem se dokumentira svaki prijedlog projekta, sadržava odjeljak o stečenim iskustvima, ali on je u

¹⁷ Uvodna izjava 18. Sporazuma o osnivanju.

¹⁸ Centar za istraživanja i prikupljanje dokaza zadužen za tu komponentu obavio je pregled literature u okviru kojeg je obavio procjenu „stanja u pogledu istraživanja o migracijama, raseljavanju i sukobima na Rogu Afrike” kojom se „također uzimaju u obzir različiti akteri koji trenutačno rade na pitanjima migracija i sukoba na Rogu Afrike”.

¹⁹ Pod stečenim iskustvima općenito se smatraju „uopćenja koja se temelje na iskustvu u evaluaciji jakih i slabih strana u pripremi, osmišljavanju i provedbi koje utječu na uspješnost, ishod i učinak”. (*Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Glosar ključnih pojmova u upravljanju na temelju evaluacije i rezultata), OECD, 2002.)

pravilu ograničen na popis prijašnjih projekata ili opis iskustva provedbenog partnera. Iako informacije iz tog odjeljka mogu biti relevantne kao kriterij za odabir provedbenih partnera, on nije prikladno mjesto za sustavno dokumentiranje stečenog iskustva. Sud je tek u rijetkim slučajevima pronašao primjere u kojima je opisano kako bi se stečeno iskustvo moglo primijeniti u novim projektima.

Okvir za upravljanje rizicima

25. Dodatan važni element čini utvrđivanje odgovarajućeg okvira za upravljanje rizicima²⁰. Međutim, u Sporazumu o osnivanju takav se upravljački alat ne spominje. Osim toga, države članice koje sudjeluju u uzajamnom fondu u jednakoj su mjeri izložene rizicima (financijski rizik, rizik za ugled itd.) kao i Komisija. Na prvom sastanku upravnog odbora dvije države članice izričito su zatražile utvrđivanje posebnog okvira za procjenu rizika²¹. Međutim, Komisija nije uspostavila posebni okvir za procjenu rizika za uzajamni fond EU-a za Afriku, već je dosad prednost davala oslanjanju na sustave unutarnje kontrole koje upotrebljavaju GU DEVCO i GU NEAR. Za usporedbu, u slučaju uzajamnih fondova kojima upravljaju Ujedinjeni narodi i Svjetska banka utvrđivanje posebnog okvira za procjenu rizika smatra se dobrom praksom.

Uzajamni fond EU-a za Afriku brz je instrument, ali i dalje postoje nedostaci u njegovoj primjeni

26. U ovom se dijelu ispituju aspekti primjene uzajamnog fonda EU-a za Afriku. Sud je procijenio postupke odabira projekata, informacije koje se stavljaju na raspolaganje operativnim odborima, koordinaciju među glavnim upravama Komisije i na razini triju komponenata uzajamnog fonda, komplementarnost s drugim instrumentima EU-a i brzinu

²⁰ Financijskom uredbom propisano je da „uzajamni fondovi Unije donose [...] bolju kontrolu Unije nad rizicima” (članak 187. stavak 3. točka (b)).

²¹ Na četvrtom sastanku upravnog odbora održanom u travnju 2018. dvije dodatne zemlje istaknule su „potrebu za preispitivanjem mogućnosti za praćenje rizika na razini projekata i daljnje poboljšanje praćenja i evaluacije”.

postupaka. Osim toga, Sud je ispitao praćenje i ostvarenja projekata koji su bili u tijeku i provodili se uz potporu iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku.

Projekti se odabiru brzo, ali ne na potpuno dosljedan i jasan način

Odabir projekata u okviru triju komponenata uzajamnog fonda

27. Kad je riječ o odabiru projekata, u okviru komponenata za regije sjeverne Afrike te Sahela i jezera Čad projekti se odabiru na temelju prijedloga koje podnesu potencijalni provedbeni partneri i nakon savjetovanja s raznim dionicima. Ako određeni prijedlog odgovara prioritetima za relevantnu komponentu, upravitelj uzajamnog fonda (uz savjetovanje s delegacijama EU-a) priprema akcijski dokument, koji se potom podnosi operativnom odboru na odobrenje. U okviru takvog pristupa upravitelji uzajamnog fonda u velikoj se mjeri oslanjaju na analizu potreba koju su provedbeni partneri proveli kako bi potkrijepili svoje projektne prijedloge.

28. U slučaju komponente za regiju Roga Afrike primjenjuje se pristup „odozgo prema dolje”, odnosno upravitelj uzajamnog fonda, uz savjetovanje s delegacijama EU-a, analizira konkretne potrebe na temelju kvalitativne analize koju je proveo centar za istraživanje i prikupljanje dokaza (vidi **odlomak 22.**) i savjetovanja na razini vlada afričkih zemalja. Na temelju analize potreba i savjetovanja priprema se akcijski dokument u kojem se, među ostalim, navode potencijalni provedbeni partneri i koji se podnosi operativnom odboru na odobrenje. Takav pristup omogućava stavljanje većeg naglaska na prioritete uzajamnog fonda i utvrđene potrebe.

29. U slučaju komponenata za regije sjeverne Afrike i Roga Afrike ne postoje dokumentirani kriteriji za odabir projektnih prijedloga. Komisija je pojasnila da se umjesto toga uzima u obzir relevantnost svakog prijedloga u odnosu na regionalne ili nacionalne strategije, kao i konkretno iskustvo provedbenih partnera i njihova prisutnost na terenu. Jedino su u operativnom okviru komponente za regiju Sahela i jezera Čad utvrđeni kriteriji za odabir

aktivnosti²². Međutim, Sud nije utvrdio da su se obavljale dokumentirane procjene projektnih prijedloga na temelju tih kriterija. Stoga Sud nije mogao procijeniti je li vjerojatno da su odabrani projekti bili najrelevantniji. Nekoliko država članica izrazilo je žaljenje zbog nedostatka jasnih kriterija za odabir projekata²³.

Informacije koje se stavljaju na raspolaganje operativnim odborima

30. Uzajamni fond EU-a za Afriku razlikuje se od tradicionalnih provedbenih mehanizama EU-a po postojanju i ulozi operativnih odbora. Člankom 4.1. točkom (b) Sporazuma o osnivanju utvrđeno je da je „operativni odbor posebno odgovoran za aktivnosti koje se financiraju iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku”. Međutim, operativni odbori imaju uvid samo u one prijedloge koji su razrađeni u akcijske dokumente. Operativni odbori ne dobivaju informacije o prijedlozima koji nisu razrađeni u akcijske dokumente, kao što ni provedbena tijela država članica čiji projekti nisu odabrani ne dobivaju sustavno informacije o razlozima za odbijanje. Time se ograničava mogućnost operativnih odbora da poboljšaju kvalitetu budućih prijedloga.

31. Iako operativni odbori ne dobivaju informacije o svim zaprimljenim prijedlozima, i dalje su se suočavali s velikim razlikama u radnom opterećenju povezanom s odobravanjem projekata. Na primjer, za sastanak operativnog odbora za regiju Sahela i jezera Čad koji je održan 14. prosinca 2016. dostavljeno je 28 akcijskih dokumenata (674 stranice), dok su operativnom odboru za regiju sjeverne Afrike za odobrenje na sastanku održanom 16. prosinca 2016. dostavljena tek tri akcijska dokumenta (62 stranice). Projektna

²² Ti su kriteriji sljedeći: (a) pružanje odgovora na dvije dimenzije problema: sprječavanje nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja te poticanje boljeg upravljanja migracijama ili razvoj sveobuhvatnog pristupa za uspostavu stabilnosti, sigurnosti i otpornosti, (b) usklađenost s tematskim i zemljopisnim područjem primjene svakog od uključenih financijskih instrumenata i pripadajućih propisa, posebice u pogledu pravila o službenoj razvojnoj pomoći, (c) usklađenost s posebnim područjima djelovanja koja su utvrđena u operativnom okviru, (d) komplementarnost s drugim aktivnostima u predmetnoj regiji te (e) suglasnost relevantnih tijela u zemlji kojoj se pruža potpora.

²³ Zapisnici sa sastanaka operativnog odbora za Sahel i jezero Čad održanih 14. siječnja 2016. i 18. travnja 2016.

dokumentacija dostavljena je kasno²⁴ (samo jedan kalendarski tjedan prije roka za njezino odobrenje), zbog čega su predstavnici država članica i afričkih zemalja raspolagali ograničenim vremenom za njezino odgovarajuće pregledavanje.

32. Sporazumom o osnivanju²⁵ predviđeno je da u slučaju potrebe za znatnom izmjenom značajki ili ciljeva određene aktivnosti nakon što je ona odobrena upravitelj uzajamnog fonda prije njezine provedbe operativnom odboru mora podnijeti na odobrenje izmijenjeni akcijski dokument. Operativni odbor za regiju Roga Afrike obaviješten je o izmjenama uvedenima u projekte, no to nije bio slučaj kad je riječ o operativnom odboru za regiju Sahela i jezera Čad²⁶. U slučaju komponente za regiju sjeverne Afrike Sud nije utvrdio slične slučajeve.

Koordinacija i komplementarnost

33. Koordinacija između različitih glavnih uprava Komisije ima ključnu ulogu u fazi odabira projekata. Kako bi zajamčila koordinaciju, Komisija je uvela unutarnje mehanizme i utvrdila detaljne radne postupke za GU DEVCO, GU NEAR, ESVD, GU HOME i GU ECHO. Te službe redovito sudjeluju na sastancima za unutarnju provjeru kvalitete (u okviru skupine za potporu kvaliteti) na kojima procjenjuju projekte prije nego što se oni podnesu na odobrenje. Unatoč uložnim naporima, i dalje ima prostora za poboljšanje koordinacije.

34. Potrebe utvrđene u Africi po svojoj prirodi često zahtijevaju odgovor na razini više komponenata, koji, primjerice, obuhvaća i regiju Sahela i regiju sjeverne Afrike. Člankom 3.1.

²⁴ Člankom 7. poslovnika operativnog odbora propisano je da se dokumentacija za sastanke, u mjeri u kojoj je to moguće, mora dostaviti najmanje 15 dana prije datuma sastanka. Na primjer, u zapisniku s petog sastanka operativnog odbora za regiju Roga Afrike održanog u prosincu 2017. navedeno je sljedeće: „Operativni odbor izrazio je duboku zabrinutost zbog kasnog dostavljanja dokumentacije za sastanak [...]. Dokumentaciju bi ubuduće trebalo dostavljati mnogo ranije (tri tjedna prije sastanka).”

²⁵ Članak 6.6.5.

²⁶ Na prvom sastanku operativnog odbora u siječnju 2016. odobren je projekt br. 8 u Nigeru. Tijekom faze priprema/pregovora provedbena tijela država članica predložila su izmjene ciljeva relevantne aktivnosti. Zbog toga se opis aktivnosti potvrđen u rujnu 2016. znatno razlikovao od akcijskog dokumenta koji je usvojio operativni odbor. Operativni odbor za regiju Sahela i jezera Čad nije obaviješten o toj izmjeni.

poslovnika operativnog odbora predviđeno je da odbori „po potrebi sudjeluju u zajedničkim sastancima u svrhu razmatranja pitanja od zajedničkog interesa”. U praksi se sastanci operativnih odbora održavaju zasebno za svaku komponentu te su dosad održana samo dva zajednička sastanka operativnih odbora²⁷. Odbor uzajamnog fonda odlučio je na svojem trećem sastanku u lipnju 2017. staviti veći naglasak na odabiranje programa kojima je obuhvaćeno više komponenata. Međutim, unatoč naglasku na suradnji u okviru različitih komponenata, odobrena su tek četiri programa kojima je obuhvaćeno više komponenata (od njih 143)²⁸.

35. Pri odabiru projekata operativni odbori također moraju raspolagati s dovoljno informacija da bi mogli procijeniti komplementarnost aktivnosti koje se provode u okviru uzajamnog fonda, odnosno provjeriti da nije došlo do djelomičnog ili potpunog preklapanja s aktivnostima u okviru drugih instrumenata EU-a i utvrditi mogućnosti za ostvarivanje sinergije. U dokumentu za strateško usmjeravanje utvrđeni su dodatni uvjeti čiji je cilj zajamčiti komplementarnost uzajamnog fonda EU-a za Afriku s drugim instrumentima EU-a. Jedan je od tih uvjeta da se financiraju isključivo aktivnosti koje nisu već uključene u određeni nacionalni ili regionalni indikativni program. Međutim, Sud je utvrdio da su dva projekta u okviru komponente za regiju Roga Afrike (koji nisu bili dio uzorka Suda) izvorno bila uključena u jedan regionalni indikativni program te su, nakon prijenosa financijskih sredstava, uvrštena među projekte u okviru uzajamnog fonda.

36. Unatoč naporima koje je Komisija uložila u koordinaciju, Sud je također pronašao primjere projekata odabranih za uzajamni fond EU-a za Afriku koji su bili usmjereni na potrebe slične onima obuhvaćenima drugim aktivnostima koje se financiraju sredstvima EU-a, što vodi do rizika od dupliciranja drugih oblika potpore EU-a²⁹. Komisija nije obrazložila

²⁷ Ti su sastanci održani 16. prosinca 2015. i 26. veljače 2018.

²⁸ Dva od tih programa odnosila su se na centar za istraživanja i prikupljanje dokaza te centar za tehničku suradnju.

²⁹ Člankom 187. stavkom 3. točkom (b) Financijske uredbe propisano je da se uzajamni fondovi EU-a „ne bi [...] trebali osnivati ako samo dupliciraju ostale postojeće kanale financiranja ili slične instrumente bez ikakve dodatne vrijednosti”.

zašto se ti projekti financiraju iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku, a ne iz drugog relevantnog instrumenta³⁰. U **okviru 2.** navode se primjeri projekata usmjerenih na slične potrebe unatoč naporima koji su uloženi u koordinaciju.

Okvir 2. – Primjeri projekata usmjerenih na slične potrebe

Pomoć u kriznim situacijama

Kako bi se zajamčila koordinacija između uzajamnog fonda EU-a za Afriku i GU-a ECHO, utvrđeni su relevantni radni postupci. Tijekom jednog sastanka skupine za potporu kvaliteti u vezi s *jačanjem zaštite i otpornosti raseljenog stanovništva u Libiji* (projekt br. 17) GU ECHO upozorio je na to da je „prijedlogom predviđena intervencija kakvu obično provodi GU ECHO i koja bi se, u slučaju da se financira, u velikoj mjeri preklapala s postojećim inicijativama”. Unatoč tim primjedbama Komisija u akcijskom dokumentu koji je podnesen operativnom odboru na odobrenje nije obrazložila zašto bi se taj projekt trebao financirati iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku.

Instrument za doprinos stabilnosti i miru

Sud je pronašao primjere dvaju projekata (jedan se financirao iz Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru (IcSP), a drugi iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku) od kojih su oba bila usmjerena na humanitarni povratak migranata iz Libije u njihove zemlje podrijetla. U okviru obaju projekata pružala se potpora aktivnostima u području stabilizacije zajednica te je za njihovu provedbu zadužen isti provedbeni partner, djelomično tijekom istog vremenskog razdoblja. Povrh toga, oba projekta uključivala su određene aktivnosti, kao što su rad na obnovi i potpora socijalnoj koheziji, i provodila su se u istim gradovima: Sebha i Qatrun.

37. Nadalje, Komisija je nedavno uspostavila plan za vanjska ulaganja (EIP), kojim se nastoje otkloniti „konkretni društveno-gospodarski glavni uzroci migracija te potaknuti održiva reintegracija migranata koji se vraćaju u svoje zemlje podrijetla, kao i jačati tranzitne i

³⁰ Taj je uvjet utvrđen u odjeljku 2. o komplementarnosti u dokumentu za strateško usmjeravanje (str. 11.): „Uzajamnim fondom obuhvaćaju se područja, i u zemljopisnom i u tematskom smislu, koja nisu obuhvaćena drugim instrumentima ili aktivnostima drugih razvojnih partnera (uključujući države članice EU-a). To je potrebno naznačiti za svaki odobreni projekt [...]”

domaćinske zajednice”³¹. Upravni odbor uzajamnog fonda istaknuo je da je potrebno „zajamčiti komplementarnost s drugim instrumentima kao što su budući plan za vanjska ulaganja, mehanizmi kombiniranog financiranja itd.”. Međutim, Sud nije pronašao dokumentaciju o tome kako bi se trebala uspostaviti koordinacija između uzajamnog fonda EU-a za Afriku i plana za vanjska ulaganja, kao ni o mjerama poduzetima u svrhu ostvarivanja najveće moguće komplementarnosti između odabranih aktivnosti u okviru tih dvaju instrumenata.

38. Navedeni primjeri pokazuju da u slučaju uzajamnog fonda EU-a za Afriku nije postojala jasna podjela zadaća između tog fonda i drugih instrumenata, kao ni između intervencija GU-a DEVCO, GU-a NEAR i GU-a ECHO. Komisija trenutačno priprema matricu intervencija za zdravstveni sektor u Libiji, no to nije uobičajena praksa za druge zemlje i sektore. Takvim bi se dokumentom, u slučaju da se njime obuhvate svi sektori, olakšao proces provjere kvalitete pri odabiru projekata, a komplementarnost aktivnosti na terenu dovela na najveću moguću razinu.

Brzina postupaka

39. Brz odabir projekata³² bio je jedan od načina na koji se uzajamnim fondom EU-a za Afriku trebala ostvariti dodana vrijednost. Time je na Komisiju stavljen pritisak da ubrza postupke i u kratkom roku odabere projekte koji će se financirati. Analiza koju je proveo Sud pokazuje da su se u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku projekti uistinu odabirali brže nego u okviru tradicionalnih instrumenata EU-a³³. Uzajamni fond omogućio je ubrzavanje različitih faza, čime je skraćeno vrijeme potrebno od utvrđivanja i izrade projekata do

³¹ Uredba (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a, članak 3. – Svrha.

³² U uvodnoj izjavi 10. Odluke Komisije C(2015) 7293 od 20. listopada 2015. navodi se da se „uzajamnim fondom [...] EU-u i njegovim državama članicama pruža brz i fleksibilan instrument za postizanje neposrednih i konkretnih rezultata u osjetljivim i nestabilnim situacijama koje se brzo mijenjaju”.

³³ Pojam „tradicionalni razvojni instrumenti” u ovom se kontekstu odnosi na Europski razvojni fond i instrumente u okviru proračuna EU-a s pomoću kojih se mogu financirati aktivnosti u 26 afričkih zemalja obuhvaćenih uzajamnim fondom EU-a za Afriku, odnosno Europski instrument za susjedstvo i Instrument za razvojnu suradnju.

sklapanja ugovora i prvog plaćanja (vidi [sliku 3.](#)). Sve uključene strane s kojima su obavljani razgovori u okviru revizije pozdravili su brzinu kojom su osmišljeni projekti u okviru uzajamnog fonda i pohvalili brz odgovor na niz hitnih potreba.

Slika 3. – Okvirna usporedba brzine postupaka

Faza	Definicija	Uzajamni fond EU-a za Afriku, sve komponente (u danima)	Proračun EU-a i EFR (u danima)	Prosječno uštedeno vrijeme (u danima)
1. Utvrđivanje/izrada	Prosječan broj dana od razmatranja u skupni za potporu kvaliteti do odobrenja na razini operativnog odbora ili odbora za EFR/IRS	33	133	100
2. Sklapanje ugovora	Prosječan broj dana od odobrenja na razini operativnog odbora ili odbora za EFR/ENI/IRS do sklapanja ugovora	270	423	153
3. Prvo plaćanje	Prosječan broj dana od sklapanja ugovora do odobrenja prvog plaćanja	30	42	12

40. Međutim, valja napomenuti da je niz projekata koji su se provodili u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku izvorno bio predviđen za provedbu u okviru drugih instrumenata EU-a i kasnije uvršten među projekte uzajamnog fonda. U nekim slučajevima veća brzina značila je da operativnim odborima ostaje manje vremena za temeljitu procjenu prijedloga prije odobravanja projekata u okviru uzajamnog fonda (vidi [odlomak 31.](#)).

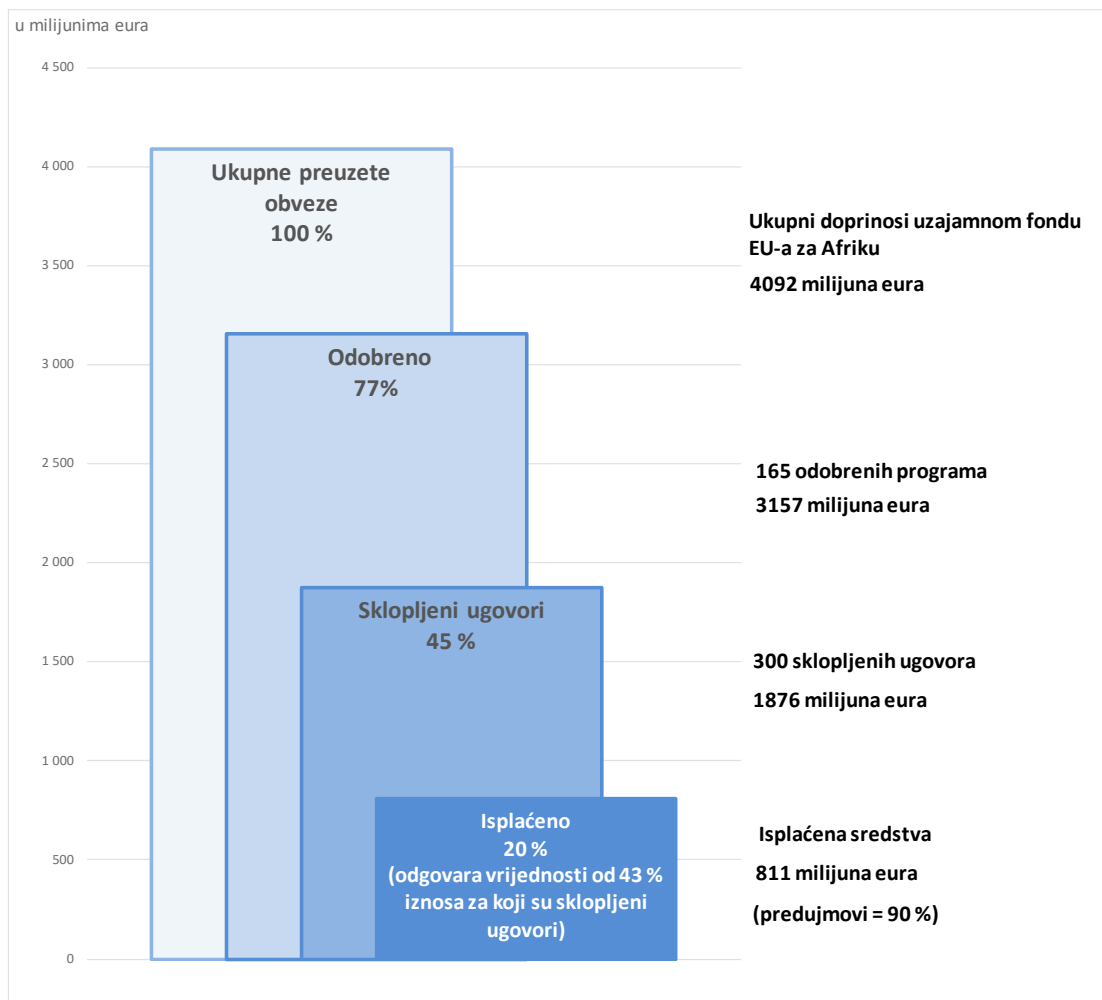
41. Kad je riječ o sklopljenim ugovorima, do sredine razdoblja uporabe uzajamnog fonda EU-a za Afriku sklopljeni su ugovori u vrijednosti od 45 % svih raspoloživih financijskih sredstava (vidi [sliku 4.](#)). Iako je u slučaju uzajamnog fonda EU-a za Afriku, cjelokupno gledajući, sklapanje ugovora uspješno ubrzano³⁴, drugi postojeći instrumenti za poduzimanje mjera u kriznim situacijama i dalje su brži u tom pogledu. Primjerice, u sklopu Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru, koji se upotrebljava za intervencije u sličnim područjima kao i uzajamni fond EU-a za Afriku, postoji mogućnost primjene „izvanrednih mjera pomoći”³⁵. U

³⁴ Napori koje je Komisija uložila u ubrzavanje sklapanja ugovora uključuju slanje dopisa državama članicama i održavanje rasprava s njihovim provedbenim tijelima u okviru stručne mreže za europsku razvojnu suradnju, odnosno platforme za koordinaciju u kojoj sudjeluje 15 provedbenih tijela država članica.

³⁵ Članak 3. Uredbe (EU) br. 230/2014 od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru.

slučaju tih mjera 86 % svih ugovora sklopljeno je u roku od četiri mjeseca³⁶ nakon što je Komisija donijela odluku o financiranju (u usporedbi s 270 dana za uzajamni fond EU-a za Afriku). Uzajamni fond EU-a za Afriku instrument je za poduzimanje mjera u kriznim situacijama te stoga veća brzina sklapanja ugovora može biti očekivana.

Slika 4. – Izvršenje proračuna do kraja kolovoza 2018.



Izvor: na temelju podataka Europske komisije o stanju provedbe na dan 31. kolovoza 2018. koji su objavljeni na internetskim stranicama uzajamnog fonda EU-a za Afriku. Svi su iznosi zaokruženi.

42. Kad je riječ o provedbi projekata, uzajamni fond EU-a za Afriku imao je tek ograničen učinak u pogledu ubrzavanja procesa provedbe u odnosu na tradicionalnu razvojnu pomoć.

³⁶ Godišnje izvješće o radu za 2017. – Služba za instrumente vanjske politike – Prilog 12. „Tablice s podacima o uspješnosti”, str. 139.

U okviru uzajamnog fonda javljali su se slični izazovi kao i u okviru tradicionalnih instrumenata. To se odražava i u niskoj razini plaćanja (vidi **sliku 4.**), koja su većinom (gotovo 90 %) imala oblik predujmova ili su bila povezana s proračunskom potporom³⁷. Prema navodima Komisije složeno i zahtjevno okruženje u kojem se upotrebljava uzajamni fond EU-a za Afriku najčešći je uzrok kašnjenja jer provedbeni partneri često ne mogu intervenirati u područjima zahvaćenima sukobom.

43. Ipak, s obzirom na izvanredne okolnosti u kojima se upotrebljava uzajamni fond EU-a za Afriku, bilo bi razumno očekivati da Komisija sustavno procjenjuje mogućnost primjene mjera za ubrzavanje početka provedbe projekata i raspravlja o tome s potencijalnim provedbenim partnerima. Jedan je od načina da se ubrza početak provedbe projekata uključivanje troškova njihove pripreme među prihvatljive troškove, i to počevši od datuma odobrenja projekta (tj. u relevantnim slučajevima i nakon što je donesena odluka o osnovnim uvjetima provedbe projekta). Naime, smjernicama Komisije za krizne situacije dopušta se primjena takvog pristupa.

Okvir 3. – Primjer projekata u Nigeru koji su se mogli provesti brže da je financiranje odmah odobreno

Projekt br. 10: „Potpora za osposobljavanje mladih osoba u regijama Agadeza i Zindera i njihovo uključivanje na tržište rada”

Operativni odbor odobrio je taj projekt 18. travnja 2016. Međutim, s procesom zapošljavanja voditelja tog projekta moglo se započeti tek nakon sklapanja povezanog ugovora u studenome 2016. Uključivanjem troškova pripreme projekata među prihvatljive troškove odmah nakon odobrenja projekta ublažile bi se posljedice dugog procesa zapošljavanja i time skratilo vrijeme potrebno za početak provedbe projekta.

44. Sud je utvrdio da u većini akcijskih dokumenata koji su podneseni operativnom odboru na odobrenje nije bilo navedeno vrijeme očekivanog početka projektnih aktivnosti, već je umjesto toga bilo naznačeno cjelokupno trajanje projekata (koje se, u slučaju ispitanih

³⁷ Proračunska potpora Nigeru (projekt br. 12) čini 7 % ukupnih isplaćenih sredstava.

projekata, kretalo u rasponu od 12 do 60 mjeseci). Stoga operativni odbori pri odobravanju projekata ne mogu uzeti u obzir taj aspekt, kao ni razmotriti alternativne mogućnosti za jamčenje bržeg početka provedbe.

Iako su u okviru projekata postignuta prva ostvarenja, sustav za praćenje rezultata na razini triju komponenata i dalje nije u uporabi

Praćenje

45. Tijekom 2017. godine na razini triju komponenata uzajamnog fonda EU-a za Afriku usvojena je zajednička platforma za praćenje svih projekata, koja je sadržavala njihove logičke okvire³⁸, ciljne vrijednosti i pripadajuće stvarne vrijednosti za svaki od pokazatelja. Komisija je u tom sustavu za praćenje evidentirala većinu ciljnih vrijednosti za projekte koji se provode u okviru uzajamnog fonda, ali još nisu dostupne vrijednosti koje se odnose na rezultate. Neki provedbeni partneri nisu voljni unijeti informacije u zajedničku platformu, a većina njih ugovorom nije bila obvezana primjenjivati takvu praksu. Razlog leži u činjenici da taj sustav u vrijeme sklapanja ugovora još nije bio osmišljen ili predviđen, zbog čega Komisija nije uključila takve odredbe u sporazume o financiranju.

46. U vrijeme revizije koju je Sud provodio Komisija je bila osmislila skup od 19 objedinjenih pokazatelja za tu platformu za praćenje koji su se primjenjivali na sve tri komponente. Međutim, neki se od tih pokazatelja preklapaju i nisu u svim slučajevima jasno povezani s pokazateljima na višoj razini utvrđenima okvirom za rezultate koji se primjenjuje na cjelokupni uzajamni fond (vidi **okvir 4.**).

Okvir 4. – Nedostatci povezani s 19 objedinjenih pokazatelja

– Postoji mogućnost preklapanja pokazatelja 2.3. (broj osoba koje primaju pomoć u pogledu prehrane) i 2.4. (broj osoba koje primaju pomoć povezanu sa sigurnošću hrane). Definicije oba pokazatelja uključuju osposobljavanje u području poljoprivredne prakse.

³⁸ Sažeti prikaz projekata koji sadržava njihove ciljeve, ciljne vrijednosti i pokazatelje.

- Pokazateljima nisu obuhvaćene sve vrste projekata koje se provode u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku (primjerice, projekt br. 6).
- Povezivanje/usporedno prikazivanje tih zajedničkih pokazatelja ostvarenja s tisućama pokazatelja na razini projekata te potom s okvirom za rezultate koji se primjenjuje na cjelokupni uzajamni fond i prioritetima iz Akcijskog plana iz Vallette vrlo je zahtjevan zadatak. U okviru komponente za regiju Roga Afrike na vlastitu je inicijativu donesena odluka da će se taj zadatak eksternalizirati tehničkim stručnjacima.

47. U okviru komponente za regiju Sahela i jezera Čad dosad se koristio sustav CAD (engl. *Collect, Analyse and Disseminate* – prikupljanje, analiza i širenje), a u okviru komponente za regiju Roga Afrike koristi se sustav MLS (engl. *Monitoring and Learning System* – sustav za praćenje i učenje) Kad je riječ o regiji sjeverne Afrike, poduzeti su koraci prema uspostavi vlastitog sustava za praćenje i evaluaciju. Mnogobrojnost sustava za evidentiranje informacija i praćenje upućuje na to da ne postoji jedinstven i sveobuhvatan pregled rezultata postignutih na razini uzajamnog fonda EU-a za Afriku kao cjeline.

48. Nadalje, odgovornosti provedbenih partnera u pogledu praćenja nisu jasno razgraničene od odgovornosti Komisije ili delegacija EU-a. Na primjer, u slučaju jednog projekta u Nigeru (projekt br. 7) cjelokupni proračun potrošen je u 12 mjeseci umjesto u predviđenih 36 te je u prvom redu iskorišten za jedan od ciljeva koji je ujedno bio i cilj drugih donatora (izravna pomoć migrantima). U pogledu drugih dvaju ciljeva, koji su se odnosili na upravljanje i mjere povezane s razvojem, uglavnom nisu poduzete nikakve mjere. Sud je također utvrdio da su se kašnjenja ponavljala³⁹ u projektima u područjima sigurnosti, upravljanja granicama i sličnim područjima.

³⁹ Projekt br. 11 s kašnjenjem od 3,5 mjeseci, projekt br. 5 s kašnjenjem od 7 mjeseci i projekt br. 4 – dvogodišnji projekt koji je sada potrebno produžiti kako bi se postigli glavni predviđeni rezultati.

49. U vrijeme kada je Sud provodio reviziju za nijedan od projekata obuhvaćenih revizijom nije bilo objavljeno izvješće o praćenju usmjerenom na rezultate⁴⁰. Osoblje Komisije posjetilo je svaki od projekata koji su se provodili u Nigeru barem jednom te je na taj način moglo pratiti sve projekte. U Libiji nije bilo moguće posjetiti sve projekte koji su bili u tijeku zbog problematičnog sigurnosnog stanja. Međutim, Komisija je istraživala mogućnost da zadaće praćenja povjeri trećim stranama (tj. da za praćenje angažira lokalne subjekte). Ključan dio praćenja čini redovito provjeravanje statusa projekta u odnosu na njihov logički okvir. Za većinu projekata obuhvaćenih revizijom bili su utvrđeni tek privremeni logički okviri koje je bilo potrebno upotpuniti nakon početne faze projekta, odnosno tek nakon sklapanja relevantnog ugovora. U početnoj fazi projekta provedbeni partneri savjetuju se s krajnjim korisnicima i utvrđuju konkretne potrebe relevantnog stanovništva ili uprave te u dogovoru s delegacijama EU-a osmišljavaju ili ažuriraju pokazatelje i ciljne vrijednosti. Stajalište je Komisije da se takvim pristupom ostavlja određena fleksibilnost u složenim okolnostima i omogućava da se prikupe podatci koji nisu bili dostupni na početku. Međutim, u slučaju projekata obuhvaćenih revizijom mjerljive ciljne vrijednosti nisu utvrđene ni nakon ažuriranja logičkih okvira i stoga relevantni posebni ciljevi i dalje nisu bili u skladu s kriterijima SMART⁴¹ (vidi **okvir 5.**).

⁴⁰ Engl. *results-oriented monitoring* (ROM). Glavna uprava za razvoj i suradnju uspostavila je 2000. godine sustav za praćenje usmjerenom na rezultate kako bi se povećala razina praćenja, evaluacije i transparentnosti razvojne pomoći. Temelji se na kratkim i usmjerenim terenskim procjenama koje provode vanjski stručnjaci. Pri procjenama se primjenjuje strukturirana i dosljedna metodologija koja se temelji na pet kriterija: relevantnost, učinkovitost, djelotvornost, mogući učinak i vjerojatna održivost.

⁴¹ Određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni (engl. *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed*).

Okvir 5. – Primjeri nepreciznih ciljeva u okviru komponente za regiju Sahela i jezera Čad

Projekt br. 8: „potpora provedbi strukturnih i kratkoročnih mjera”

Projekt br. 9: „potpora delegiranom upravljanju projektima”

Projekt br. 10: „poboljšano usmjeravanje mjera u području obrazovanja”

Projekt br. 10: „poboljšana zapošljivost mladih”

50. Neki od pokazatelja bili su od ograničene koristi. U okviru jednog projekta (projekt br. 10) jedan pokazatelj temeljio se na naknadnoj političkoj odluci lokalnih tijela vlasti. Riječ je o neodgovarajućoj vrsti pokazatelja jer provedbeni partneri ne mogu utjecati na takve odluke i stoga ih se ne može pozivati na odgovornost u vezi s takvim pokazateljima. Sud je također pronašao pokazatelje utemeljene na mišljenjima korisnika (npr. na rezultatima upitnika), koji su subjektivni i koje je teško provjeriti. Neki pokazatelji uključeni su u logički okvir jer su ih provedbeni partneri upotrebljavali za potrebe unutarnjeg izvješćivanja. Time se povećava administrativno opterećenje osoblja zaduženog za uzajamni fond EU-a za Afriku.

51. Odgovarajuće utvrđene polazne vrijednosti omogućavaju procjenu napretka koji je ostvaren u odnosu na cjelokupne potrebe, kako u relativnom tako i u apsolutnom smislu. Polazne vrijednosti bile su slaba točka u svim logičkim okvirima koje je Sud analizirao, čak u i u onima koji su naknadno izmijenjeni. U većini slučajeva uz polaznu vrijednost povezanu s određenim pokazateljem bila je navedena nula ili oznaka „—”⁴², zbog čega nije bilo moguće prikazati ostvareni napredak u relativnom smislu. U jednom slučaju pokazatelji su se mjerili iako za njih nisu bile utvrđene polazne vrijednosti⁴³. Mjerenjem takvih pokazatelja ne dobivaju se korisne informacije o napretku.

⁴² To se odnosi na sljedeće projekte: br. 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 i 20.

⁴³ U slučaju projekta br. 7 uz pokazatelje su navedene vrijednosti koje opisuju napredak prema dostizanju ciljane vrijednosti za pomoć u tranzitnim centrima i potpomognute dobrovoljne povratke (npr. 380 %, 415 %, 225 % itd.), ali bez ikakvih procijenjenih polaznih vrijednosti koje bi omogućile usporedbu.

Ostvarenja projekata koji su bili u tijeku

52. U vrijeme provedbe revizije projekti financirani iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku općenito su bili u ranoj fazi provedbe, no u okviru projekata obuhvaćenih revizijom u Libiji i Nigeru bila su postignuta prva ostvarenja (vidi **okvir 6.** za primjere). Revizorski tim posjetio je u Nigeru, među ostalim projektima, tranzitni centar za migrante i jedan od 15 centara za promatranje migracija koji su uspostavljeni u Agadezu te su revizori obavili razgovore s policijskim istražiteljima koji rade na razbijanju krijumčarskih mreža. U Libiji zbog sigurnosnog stanja nije bilo moguće posjetiti nijedan od projekata koji su bili u tijeku.

Okvir 6. – Primjeri ostvarenja u projektima obuhvaćenima revizijom koji su bili u tijeku

Prema izvješćima o napretku koja su dostavili provedbeni partneri (i koje je Komisija potvrdila) Sud je utvrdio sljedeće primjere ostvarenja projekata:

Niger

Projekt br. 7: u tranzitnom centru za migrante u Agadezu osigurani su prihvatljivi životni uvjeti za migrante (jedan od četiriju takvih centara u Nigeru). Kroz taj je centar 2017. godine prošlo više od 9000 migranata.

Projekt br. 8: uspostavlja se 15 centara za praćenje lokalnih posljedica migracija i utvrđivanje potencijalnih ublažavajućih mjera.

Projekt br. 11: 2017. godine razbijeno je 7 nacionalnih i 12 međunarodnih krijumčarskih mreža zahvaljujući zajedničkim policijskim istražnim timovima.

Libija

U okviru jednog od ciljeva projekta br. 9:

- 4709 migranata primilo je pomoć u vezi s dobrovoljnim vraćanjem
- 19 605 migranata primilo je humanitarnu pomoć u obliku neprehrambenih proizvoda i higijenskih potrepština u različitim centrima za zadržavanje
- provedena je brza procjena potreba migranata te je preko 6000 migranata primilo liječničku pomoć
- odjel za zaštitu pružio je potporu za stambeno zbrinjavanje 929 osoba (uključujući trudnice i djecu bez pratnje). Odjel za tehničku pomoć osposobio je 21 državnog službenika u području ljudskih prava i procjena osjetljivosti.

53. Prema podacima Frontexa ukupan broj nezakonitih ulazaka migranata u EU-u dosegnuo je 2016. godine svoj vrhunac te se 2017. godine počeo smanjivati (vidi **sluku 5.**). Uzajamni

fond EU-a za Afriku jedan je od mnogih instrumenata – kako unutar EU-a tako i izvan njega – koji je doprinio smanjenju tog broja, koji se razlikuje ovisno o pojedinoj komponenti.

Slika 5. – Broj nezakonitih ulazaka migranata u EU-u za migrante koji su podrijetlom iz regija obuhvaćenih uzajamnim fondom EU-a za Afriku

	2014.	2015.	2016.	2017.
Sahel i jezero Čad	42 601	65 297	114 814	76 889
Sjeverna Afrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Rog Afrike	46 536	70 875	42 850	17 984
Ukupno za regije uzajamnog fonda EU-a za Afriku	99 910	157 775	177 057	122 785

Izvor: Sud na temelju podataka Frontexa za razdoblje 2014. – 2017.

54. Godišnje izvješće o uzajamnom fondu EU-a za Afriku za 2017. godinu ne sadržava sveobuhvatne informacije o rezultatima koji su dosad postignuti, već se umjesto toga navode broj odobrenih projekata, iznos utrošenih sredstava i primjeri postignutih ostvarenja. Iako je godišnje izvješće jedinstven i konsolidiran dokument, izvješćivanje nije usklađeno na razini triju komponenata. Na primjer, poglavlje 3. godišnjeg izvješća („Strateško usmjerenje, provedba i rezultati”) sadržava tablice u kojima se za svaku komponentu prikazuju financijska sredstva dodijeljena za prioritete kojima se pruža potpora u okviru te komponente. Međutim, općenitim ciljevima koji su utvrđeni za uzajamni fond EU-a za Afriku njegovim se upraviteljima ostavlja dosta slobode u donošenju odluka o kategorizaciji projekata. To znači da je financijska sredstva dodijeljena za različite prioritete i komponente teško međusobno usporediti.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

55. U kontekstu izrazito zahtjevnih okolnosti, uzajamni fond EU-a za Afriku osnovan je kao krizni uzajamni fond čija je svrha doprinijeti rješavanju kriznih situacija u trima afričkim regijama. Također se upotrebljava u svrhu uspostavljanja dugoročne stabilnosti i postizanja razvojnih ciljeva.

56. Sud je zaključio da je uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan instrument, no uzimajući u obzir dosad neviđene izazove na koje bi s pomoću njega trebalo odgovoriti, u načinu na koji

je on osmišljen trebalo je staviti veći naglasak na usmjerenost. Nije utvrđeno koje se konkretno krizne situacije nastoje riješiti uzajamnim fondom (npr. po regijama, zemljama, koji su uzroci i učinak na stabilnost). Iako se općenitim ciljevima ostavlja određena fleksibilnost u uporabi uzajamnog fonda, nepovoljna je posljedica toga strategija kojom se aktivnosti koje se provode u okviru triju komponenata ne usmjeravaju u dostatnoj mjeri i koja ne pruža dostatne temelje za mjerenje rezultata i izvješćivanje o njima. Nadalje, strateške smjernice koje su pružene upraviteljima uzajamnog fonda dosad nisu bile dostatno precizne (vidi **odlomke 15. – 19.**).

57. Komisija nije provela sveobuhvatnu analizu potreba na koje je potrebno odgovoriti s pomoću uzajamnog fonda, kao ni instrumenata koji joj stoje na raspolaganju. U slučajevima u kojima su potrebe bile utvrđene, Sud je utvrdio da one nisu bile kvantificirane, kao što nije određena ni kritična masa financijskih sredstava. Nadalje, Sud je utvrdio da objedinjavanje resursa i kapaciteta nije obavljeno na optimalan i sustavan način. Povrh toga, još nije osmišljen prikladan mehanizam za usustavljivanje stečenog iskustva (vidi **odlomke 20. – 24.**).

1. preporuka – Potrebno je poboljšati ciljeve uzajamnog fonda EU-a za Afriku

Komisija bi upravnom odboru uzajamnog fonda trebala predložiti da se obavi preispitivanje postojećih ciljeva i prioriteta uzajamnog fonda EU-a za Afriku kako bi oni postali konkretniji i lakše ostvarivi. Pritom bi se trebali uzeti u obzir posebni izazovi povezani sa svakom od triju komponenata te bi se, u mjeri u kojoj je to moguće, trebale uključiti ciljne i polazne vrijednosti. U sklopu tog preispitivanja Komisija bi posebno trebala upotrijebiti:

- (a) analize koje su proveli centri za istraživanja i prikupljanje dokaza
- (b) kapacitete svih donatora, te
- (c) mehanizam za usustavljivanje stečenog iskustva na razini cjelokupnog uzajamnog fonda.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2019.

58. Postupci za odabir projekata razlikuju se od komponente do komponente. Sud nije utvrdio da su se obavljale dokumentirane procjene projektnih prijedloga na temelju unaprijed utvrđenih kriterija. Operativni odbori ponajprije imaju ulogu foruma za

odobravanje projekata, no Sud je utvrdio da informacije koje su im stavljene na raspolaganje nisu uvijek bile potpune ili nisu dostavljene dovoljno rano kako bi se mogle donositi promišljene i odvagane odluke (vidi **odlomke 27. – 32.**).

59. Komparativna prednost financiranja projekata iz uzajamnog fonda EU-a za Afriku nije uvijek bila dobro objašnjena te je Sud utvrdio primjere projekata kojima se pruža odgovor na potrebe slične onima koje su obuhvaćene drugim instrumentima EU-a (vidi **odlomke 33. – 38.**).

2. preporuka – Potrebno je izmijeniti postupak odabira projekata

Komisija bi trebala:

- (a) utvrditi jasne zajedničke kriterije koji će se primjenjivati na razini svih komponenata te dokumentirati procjenu projektnih prijedloga na temelju tih kriterija
- (b) zajamčiti da upravitelji uzajamnog fonda operativnim odborima dostavljaju popis zaprimljenih prijedloga koji nisu razrađeni u akcijske dokumente, uključujući razloge za njihovo odbijanje
- (c) obavještavati operativne odbore o svim znatnim izmjenama koje se uvode u projekte koji su već odobreni (tj. izmjenama ciljeva, proračuna i trajanja projekta)
- (d) uvesti poseban odjeljak u akcijske dokumente u kojem se iznose dokazi o komparativnoj prednosti pružanja potpore projektu s pomoću uzajamnog fonda EU-a za Afriku umjesto s pomoću drugih oblika potpore EU-a.

Preporučeni rok provedbe: sredina 2019.

60. U usporedbi s tradicionalnim instrumentima projekti u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku pokretali su se u kraćem roku. Cjelokupno gledajući, tim su fondom ubrzani sklapanje ugovora i isplata predujmova. Međutim, u projektima u okviru tog fonda javljaju se slični izazovi kao i u okviru tradicionalnih instrumenata zbog kojih dolazi do kašnjenja u provedbi. Iako se uzajamni fond EU-a za Afriku upotrebljava u izvanrednim okolnostima, Komisija nije u potpunosti iskoristila mogućnost primjene mjera za ubrzavanje početka provedbe projekata.

Takvim bi se mjerama mogao olakšati rad provedbenih partnera i omogućiti brži početak projektnih aktivnosti (vidi **odlomke 39. – 44.**).

3. preporuka – Potrebno je poduzeti mjere za ubrzavanje provedbe

Komisija bi trebala utvrditi sve mjere za ubrzavanje početka provedbe projekata koje se mogu primijeniti u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku i, u relevantnim slučajevima, uz savjetovanje s potencijalnim provedbenim partnerima povećati njihovu primjenu.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2019.

61. Za uzajamni fond EU-a za Afriku usvojen je zajednički sustav praćenja. Međutim, taj sustav još nije u uporabi te su se za tri komponente dosad koristili različiti sustavi za prikupljanje informacija o proračunu te praćenje i evaluaciju. Sud je utvrdio da ciljevi projekata često nisu bili u skladu s kriterijima SMART i da za pokazatelje koji su upotrebljavani za mjerenje uspješnosti projekata nisu utvrđene polazne vrijednosti. Uzajamni fond EU-a za Afriku doprinio je naporima koji su uloženi u smanjenje broja nezakonitih migranata koji dolaze iz Afrike u Europu, no taj doprinos nije moguće precizno izmjeriti. Projekti obuhvaćeni revizijom bili su u ranoj fazi provedbe, no u okviru njih postignuta su prva ostvarenja (vidi **odlomke 45. – 53.**).

4. preporuka – Potrebno je poboljšati praćenje uzajamnog fonda EU-a za Afriku

Komisija bi trebala:

- (a) staviti zajednički sustav praćenja u cijelosti u uporabu
- (b) uključivati u logičke okvire projekata ciljeve koji su u skladu sa kriterijima SMART te poboljšati kvalitetu pokazatelja utvrđivanjem kvantificiranih polaznih i ciljnih vrijednosti.

Preporučeni rok provedbe: sredina 2019.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Bettina Jakobsen, na sastanku održanom u Luxembourggu 16. listopada 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

PRILOG I.**Doprinosi država članica EU-a i drugih donatora (doprinosi za koje su preuzete obveze i uplaćeni doprinosi) na dan 31. prosinca 2018.**

Zemlje koje su preuzele obveze za uplatu doprinosa od najmanje tri milijuna eura, čime su dobile pravo glasa u upravnom odboru i operativnim odborima uzajamnog fonda, označene su sivom bojom.

Zemlja	Doprinosi za koje su preuzete obveze (u eurima)	Upaćeni doprinosi (u eurima)
Austrija	6 000 000	6 000 000
Belgija	10 000 000	9 000 000
Bugarska	550 000	550 000
Hrvatska	600 000	600 000
Cipar	100 000	100 000
Češka Republika*	10 411 624	10 411 124
Danska	20 045 876	20 045 876
Estonija	1 450 000	1 450 000
Finska	5 000 000	5 000 000
Francuska	9 000 000	9 000 000
Njemačka	157 500 000	139 500 000
Mađarska*	9 450 000	9 450 000
Irska	15 000 000	2 600 000
Italija	110 000 000	108 000 000
Latvija	300 000	300 000
Litva	200 000	200 000
Luksemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Nizozemska	26 362 000	23 362 000
Norveška	8 865 381	8 865 381
Poljska*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Rumunjska	100 000	100 000
Slovačka*	10 350 000	10 350 000
Slovenija	100 000	100 000
Španjolska	9 000 000	9 000 000
Švedska	3 000 000	3 000 000
Švicarska	4 100 000	4 100 000
Ujedinjena Kraljevina	6 000 000	2 800 000
Višegradaska skupina (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Ukupni vanjski doprinosi	439 260 629	409 510 629

*Pojedinačni doprinosi iznosu od 35 milijuna eura za koji je Višegradaska skupina preuzela obveze odgovaraju pojedinačnim iznosima koji su navedeni za svaku od relevantnih zemalja.

Izvor: Europska komisija, internetske stranice uzajamnog fonda EU-a za Afriku, „Financijski resursi”.

Upravljačka tijela uzajamnog fonda EU-a za Afriku i njihove glavne zadaće**Glavne zadaće**

- donošenje i preispitivanje strategije
- prilagođavanje zemljopisnog područja primjene
- objavljivanje strateških smjernica
- odlučivanje o izmjenama Sporazuma o osnivanju

- ispitivanje i odobravanje aktivnosti koje se financiraju iz uzajamnog fonda
- nadgledanje provedbe
- odobravanje godišnjeg izvješća i godišnje računovodstvene dokumentacije

- usluge tajništva upravnog odbora i operativnih odbora uzajamnog fonda
- provedba aktivnosti (delegiranjem zadaća provedbenim partnerima)
- priprema godišnjeg izvješća i financijskih izvještaja.

Upravljačka tijela uzajamnog fonda EU-a za Afriku**Upravni odbor uzajamnog fonda**

Predsjedatelj: GU DEVCO, glavni direktor uz potporu ESVD-a i drugih službi Komisije
 Članovi: države članice EU-a i drugi donatori (s doprinosom u iznosu od najmanje tri milijuna eura)
 Promatrači: afričke zemlje, regionalne organizacije, druge države članice EU-a

**Operativni odbor
za regiju Sahela i jezera
Čad**

Predsjedatelj: GU DEVCO,
ravnatelj uprave za zapadnu
i središnju Afriku

Upravitelj uzajamnog fonda,
GU DEVCO

**Operativni odbor
za regiju Roga Afrike**

Predsjedatelj: GU DEVCO,
ravnatelj uprave za istočnu i
južnu Afriku

Upravitelj uzajamnog fonda,
GU DEVCO

**Operativni odbor
za regiju sjeverne Afrike**

Predsjedatelj: GU NEAR,
ravnatelj zadužen za zemlje
u južnom susjedstvu

Upravitelj uzajamnog fonda,
GU NEAR

Delegacije EU-a u afričkim zemljama

PRILOG III.**Projekti uzajamnog fonda EU-a za Afriku obuhvaćeni revizijom****Popis projekata**

Tematska područja djelovanja uzajamnog fonda	
1	Bolje ekonomske prilike i mogućnosti zapošljavanja
2	Jačanje otpornosti
3	Poboljšano upravljanje migracijama
4	Bolje upravljanje i sprječavanje sukoba

br.	Ref. oznaka	Naziv	Tematsko područje				Provedbeni partner	Proračun (u milijunima eura)			Trajanje aktivnosti (u mjesecima)	Datum odobrenja akcijskog dokumenta	Sklopljenje ugovora s uzajamnim fondom	Broj dana između odobrenja i sklapanja ugovora	
			1	2	3	4		Sredstva iz uzajamnog fonda	Su-financiranje	Ukupno					
Projekti kojima je obuhvaćeno više komponenta															
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Niz partnera	8,0		8,0	60	30. 10. 2016. pisanim postupkom	25. 9. 2017.	330	
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Niz partnera	5,0		5,0	60	14. 1. 2016.	4. 11. 2016.	295	
Komponenta za regiju Sahela i jezera Čad															
Regionalni projekti															
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Tijela država članica	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	Međunarodna organizacija	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	Tijela država članica	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	Nevladina organizacija	2,2	0,3	2,5	12	28. 3. 2017. pisanim postupkom	15. 5. 2017.	48	
Nacionalni projekti: Niger															
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Međunarodna organizacija	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				Tijela država članica	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			Tijela država članica	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				Tijela država članica	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	Tijela država članica	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 SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)				X	X	Tijela država članica	6,0				30. 8. 2016.	78	
								Tijela država članica	4,0		80,0	60	13. 6. 2016.	189	
								Proračunska potpora	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	Međunarodna organizacija	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	X	Nevladina organizacija	1,1				14. 1. 2017.	31	
								Nevladina organizacija	3,5		8,0	18	14. 12. 2016.	114	
								Nevladina organizacija	2,7				20. 2. 2017.	68	
								Tehnička pomoć	0,6				7. 3. 2017.	83	
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Međunarodna organizacija	12,0		13,0	36	14. 12. 2016.	7. 6. 2017.	175	
Komponenta za regiju sjeverne Afrike															
Regionalni projekti															
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X		Međunarodna organizacija	2,2		5,2	36	23. 5. 2017.	15. 11. 2017.	176
								Još nije odlučeno	2,0				—	—	
								Još nije odlučeno	1,0				—	—	
Nacionalni projekti: Libija															
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Tijela država članica	5,9	1,0	6,0	30	16. 6. 2016.	6. 1. 2017.	204	
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X		Još nije odlučeno	3,0				—	—	
								Međunarodna organizacija (*)	16,8		36	16. 12. 2016.	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	Međunarodna organizacija (*)					2. 6. 2017.	51	
								Međunarodna organizacija	38,0	5,0	95,0	36	12. 4. 2017. pisanim postupkom	22. 5. 2017.	40
								Međunarodna organizacija					31. 5. 2017.	49	
								Međunarodna organizacija					9. 6. 2017.	58	
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	X	Tijela država članica	13,0		12		12. 6. 2017.	61	
								Država članica	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28. 7. 2017.	8. 12. 2017.	133

(*) Aktivnosti koje predmetna međunarodna organizacija provodi u Libiji objedinjene su pod jednim ugovorom: NOA-LY-03-01, „Zaštita ugroženih migranata i stabilizacija zajednica u Libiji“.

(**) Predmetni iznos uključuje usporedno financiranje sredstvima iz Fonda EU-a za unutarnju sigurnost u iznosu od 1,84 milijuna eura.

Izvor: uzajamni fond EU-a za Afriku.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„KRIZNI UZAJAMNI FOND EUROPSKE UNIJE ZA AFRIKU FLEKSIBILAN JE INSTRUMENT, ALI NIJE DOVOLJNO USMJEREN”

SAŽETAK

III. Uzajamni fond EU-a osmišljen je kao provedbeni instrument s fleksibilnim ciljevima kako bi se moglo odgovoriti na potrebe i novonastale izazove koji nastaju zbog složenih kriznih situacija, od kojih je svaka različite prirode, a utječu na tri predmetne regije.

IV. Komisija je imala relevantne informacije i uzela ih je u obzir pri oblikovanju strateških ciljeva uzajamnog fonda EU-a za Afriku. Procjene potreba za svaki cilj i prioritetno područje politike navedeni su u dokumentu za strateško usmjeravanje, regionalnim operativnim okvirima, operativnim okvirima za pojedine zemlje te, u određenoj mjeri, u zapisnicima sa sastanaka upravnog odbora.

Procjene potreba dopunjene su analizama koje delegacije EU-a redovito provode za pojedine zemlje u suradnji s partnerskim zemljama te u savjetovanju s državama članicama i civilnim društvom.

V. Komisija ne smatra da je potrebno utvrditi popis općih i zajedničkih kriterija koji će se primjenjivati pri ocjenjivanju dokumenata za određeno djelovanje, nego će poduzeti mjere kako bi se osiguralo da se njima jasno objašnjava poveznica između predloženog djelovanja i definiranih strateških ciljeva.

Dokumenti za određeno djelovanje utvrđuju se i izrađuju u okviru inkluzivnog postupka savjetovanja u koji su uključeni brojni dionici na razini sjedišta i na razini zemlje.

VI. Komisija prepoznaje potrebu za dodatnim unaprjeđenjem određenih značajki zajedničkog sustava praćenja za uzajamni fond EU-a za Afriku. Komisija poduzima mjere kako bi se, koliko je to moguće, u logičke okvire projekata uključili ciljevi u skladu s kriterijima SMART te dodatno poboljšala kvaliteta pokazateljâ.

VII. Komisija smatra da uzajamni fond EU-a zajedno s drugim instrumentima EU-a može imati neizravan učinak na nezakonite prelaske granica u Europu. Međutim, on je prvenstveno usmjeren na pružanje potpore stabilnosti, spašavanje ljudi i njihovu zaštitu te stvaranje gospodarskih mogućnosti i zakonitih putova. U gotovo tri godine uzajamni fond EU-a za Afriku dao je rezultate i pokazao da je riječ o brzom i djelotvornom provedbenom instrumentu koji je olakšao dijalog s partnerskim zemljama, u okviru kojeg su primijenjeni inovativni pristupi i koji je proizveo konkretne rezultate objedinjavanjem financiranja i stručnog znanja različitih dionika.

VIII.

Prva alineja: Komisija prihvaća ovu preporuku.

Druga alineja: Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Treća alineja: Komisija prihvaća ovu preporuku.

Četvrta alineja: Komisija prihvaća ovu preporuku.

OPAŽANJA

16. U preambuli Sporazuma o osnivanju uzajamnog fonda EU-a za Afriku jasno su navedeni interni izazovi i djelomično međusobno povezane krize koje su utjecale na zemlje triju regija uzajamnog fonda. One prvenstveno uključuju političke krize u Libiji i Jemenu, unutarnje sukobe u Sudanu i Južnom Sudanu, Maliju i Nigeriji (prijetnja skupine Boko Haram) te niz terorističkih napada koji su cijelu regiju pretvorili u kriznu situaciju. Utvrđivanje konkretnih aspekata svake krize u tim regijama te izvješćivanje o njima znatno bi odgodilo uspostavu uzajamnog fonda EU-a u kontekstu žurnog djelovanja.

17. Ciljevi uzajamnog fonda EU-a za Afriku namjerno su osmišljeni na način da budu što općenitiji kako bi se moglo odgovoriti na potrebe i novonastale izazove koji nastaju zbog složenih kriznih situacija, od kojih je svaka različite prirode, a utječu na tri predmetne regije.

Planira se ažuriranje okvira za rezultate uzajamnog fonda EU-a kako bi se uzela u obzir promjenjiva priroda uzajamnog fonda EU-a i bolje definirao njegov opći cilj.

Tri operativne regije rade na boljem utvrđivanju posebnih ciljeva, ciljnih vrijednosti i polaznih vrijednosti. Sustav za praćenje i učenje (MLS) za Rog Afrike i za Sahel, u bliskoj suradnji sa sustavom praćenja i evaluacije za regiju sjeverne Afrike, usmjeren je na poboljšanje općeg sustava praćenja i evaluacije kako bi se bolje izvješćivalo o utvrđenim prioritetima.

Okvir 1. – Primjeri općenitih smjernica koje je utvrdio upravni odbor uzajamnog fonda

U skladu sa zaključcima predsjedatelja na kraju drugog i trećeg sastanka upravnog odbora (koji su održani u prosincu 2016. odnosno lipnju 2017.) Komisija je dostavila niz strateških prioriteta za tri regije koji su bili predmet opsežne rasprave s članovima upravnog odbora i partnerskim zemljama u kojoj su uzeti u obzir izazovi/potrebe koji su prevladavali u tom trenutku. Osim toga, na četvrtom sastanku upravnog odbora održanom u travnju 2018. dogovoreno je da se u razvoju budućih aktivnosti za regiju Roga Afrike te regiju Sahela/jezera Čad pozornost usmjeri na šest prioriteta kriterija te da se u obzir uzme i razina raspoloživih sredstava za nove programe:

- vraćanje i reintegracija (IOM/UNHCR),
- upravljanje izbjeglicama (sveobuhvatni okvir za pomoć izbjeglicama),
- dovršetak napretka u pogledu sigurnosti dokumenata i matičnih knjiga,
- mjere za suzbijanje trgovanja ljudima,
- ključni stabilizacijski naponi u Somaliji, Sudanu i Južnom Sudanu te u regiji Sahela,
- dijalozima o migracijama (Gambija, Etiopija itd.).

Kad je riječ o regiji sjeverne Afrike, odbor je potvrdio je da će ta regija i dalje biti usmjerena na:

- zaštitu ranjivih migranata, potpomognuti dobrovoljni povratak i održivu reintegraciju te stabilizaciju zajednice (uključujući pružanjem potpore općinama uz migracijske rute),
- potporu integriranom upravljanju granicama,
- potporu migraciji i mobilnosti radnika,
- potporu poboljšanom upravljanju migracijama.

19. Nije bilo potrebno izmijeniti opću strategiju uzajamnog fonda EU-a za Afriku koji je upravni odbor donio u studenome 2015. Operativni odbori redovito raspravljaju o prioritetima za nadolazeće razdoblje, što je navedeno u zapisnicima tih odbora i što su upravitelji uzajamnog fonda naknadno iskoristili za usmjeravanje utvrđivanja i oblikovanja novih djelovanja.

Regija sjeverne Afrike o svim svojim djelovanjima izvješćuje u okviru 3. strateškog cilja zbog ciljane odluke da se riješe konkretni izazovi u toj regiji povezani s upravljanjem migracijama. Smatra se da su sve aktivnosti, uključujući pojedinačna djelovanja koja su naizgled obuhvaćena drugim strateškim ciljevima, usmjerene na migrante i koriste migrantima u tim regijama te da se njima u konačnici rješavaju pitanja upravljanja migracijama.

Regija sjeverne Afrike razmatra ažuriranje operativnog okvira koji je izrađen posebno za Libiju.

20. Komisija je imala relevantne informacije i uzela ih je u obzir pri oblikovanju strateških ciljeva uzajamnog fonda EU-a za Afriku. Procjene potreba za svaki cilj i prioriteta područje politike

navedeni su u dokumentu za strateško usmjeravanje, regionalnim operativnim okvirima te, u određenoj mjeri, u zapisnicima sa sastanaka upravnog odbora.

Procjene potreba dopunjene su analizama koje delegacije EU-a redovito provode za pojedine zemlje u suradnji s partnerskim zemljama te u savjetovanju s državama članicama i civilnim društvom.

Opseg, raznolikost i promjenjiva priroda aktivnosti koje se provode u okviru uzajamnog fonda EU-a ne omogućuju izračun sveobuhvatnih potreba koje se rješavaju u okviru svakog projekta uzajamnog fonda EU-a.

21. Uzajamni fond EU-a od svojeg je početka uspješno uspio privući sredstva iz nekoliko izvora financiranja EU-a te od država članica EU-a i drugih donatora.

Konkretno, Komisija izračun promjenjivog nedostatka u financiranju uzajamnog fonda EU-a za Afriku provodi na temelju portfelja programa, koji se preispituju na temelju potreba i promjenjivih izazova, te raspoloživosti sredstava u tri predmetne regije uzajamnog fonda. Komisija s pomoću postojećih ili budućih financijskih sredstava ne bi mogla u potpunosti pokriti potrebe u partnerskim zemljama.

22. Na temelju dosadašnjeg iskustva stečenog u okviru centra za istraživanja i dokaze, od kolovoza 2018. sklopljena su četiri ugovora za regiju Sahela i jezera Čad u ukupnom iznosu većem od 5 milijuna EUR. Predviđeno je financiranje daljnjih studija u okviru trenutnog okvirnog portfelja projekata.

Regija sjeverne Afrike, zajedno s regijom Sahela i jezera Čad, potpisala je u travnju 2018. s konzorcijem koji predvodi Globalna inicijativa za borbu protiv transnacionalnog organiziranog kriminala međuregionalni ugovor koji je posebno usmjeren na praćenje kretanja u području krijumčarenja migranata i trgovine ljudima u regijama Velika Sahara i Magreb. Provedbeni partner svoja je prva ostvarenja zabilježio u srpnju 2018.

23. U uvodnoj izjavi 18. Sporazuma o osnivanju doista je navedeno da će uzajamni fond EU-a za Afriku mobilizirati sredstva te znanje i iskustvo donatora, uključujući države članice EU-a, koji su aktivni u te tri regije kako bi se razvio snažan europski odgovor na krizne situacije i povezane izazove. Stoga Komisija u velikoj mjeri primjenjuje delegiranu suradnju s državama članicama EU-a. Međutim, Sporazumom o osnivanju uzajamnog fonda ne zahtijeva se provođenje analize kapaciteta i stručnog znanja svakog donatora koji djeluje u te tri regije. Upravitelji uzajamnog fonda na temelju posla koji su obavile delegacije na razini svakog pojedinačnog projekta detaljno procjenjuju operativni kapacitet, prisutnost na terenu i stupanj stručnog znanja provedbenih partnera, uključujući i s državama članicama EU-a.

24. Budući da je provedba programâ uzajamnog fonda EU-a započela između kraja 2016. i kraja 2017., konkretni rezultati postali su vidljivi 2017. U nedostatku posebnog mehanizma za cijeli uzajamni fond, „stečeno iskustvo” redovito se dijeli s provedbenim partnerima u okviru *ad hoc* sastanaka. Mehanizmi za učenje iz provedbe projekta uspostavljeni su i financiraju se u okviru centra za istraživanje i dokaze, centra za tehničku suradnju i sustava za praćenje i učenje. Timovi uzajamnog fonda EU-a i dalje će prikupljati najbolje prakse koje proizlaze iz pojedinačnih projekata, uključujući u okviru evaluacija na sredini programskog razdoblja i završnih evaluacija, *ad hoc* studija, praćenja usmjerenog na rezultate (izvješća o praćenju usmjerenom na rezultate), i one će se dijeliti.

25. Komisija dijeli stav da je upravljanje rizikom ključan element uzajamnog fonda i za Komisiju i za donatore. Komisija isto tako potvrđuje zahtjev koji su te dvije delegacije iznijele na posljednjem sastanku upravnog odbora u pogledu utvrđivanja okvira za procjenu rizika za cijeli uzajamni fond. Na temelju posla koji je dosad napravljen u tom području tri operativne regije u jesen 2018. predstaviti će zajednički okvir za procjenu rizika.

Zajednički odgovor na točke 27. i 28.:

Prijedlozi se utvrđuju u okviru postupka savjetovanja. Ta savjetovanja obuhvaćaju i nacionalne vlade i niz različitih dionika, uključujući civilno društvo, lokalna tijela te partnere uzajamnog fonda EU-a, druge donatore, međunarodne i multilateralne organizacije prisutne u predmetnoj zemlji ili regiji.

Kad je riječ o regiji Sahela i jezera Čad te regiji sjeverne Afrike, postupak odabira temelji se na operativnim okvirima izrađenima u suradnji s delegacijama EU-a uz savjetovanje s partnerskim zemljama koje je donio odgovarajući operativni odbor te na relevantnosti prijedloga s obzirom na te strategije.

Od uzajamnog fonda EU-a za Afriku u njegovoj se početnoj fazi očekivalo da osigura brze mehanizme odabira kako bi se dobili brzi i hitri odgovori na izazove povezane s migracijama i sigurnosti, koji su zahtijevali posebno stručno znanje o pitanjima migracija te u kontekstu kriznih situacija.

29. Komisija ne smatra da je potrebno utvrditi popis općih i zajedničkih kriterija koji će se primjenjivati jer uzajamni fond EU-a ne radi na temelju podnošenja prijedloga. Komisija će poduzeti mjere kako bi se osiguralo da se u dokumentima za određeno djelovanje jasno objašnjava poveznica između predloženog djelovanja i definiranih strateških ciljeva.

Kad je riječ o regiji Sahela i jezera Čad, iako procjena s obzirom na kriterije za odabir uključene u operativni okvir nije dokumentirana, postupkom savjetovanja s predmetnim službama Komisije, ESVD-om i delegacijama EU-a osigurava se usklađenost odabranih djelovanja s tim kriterijima.

30. U članku 6. stavku 3. točki (a) Sporazuma o osnivanju navedeno je da je operativni odbor odgovoran za odobravanje „aktivnosti koje se financiraju iz uzajamnog fonda”. U Sporazumu o osnivanju nije navedeno poziva li se operativni odbor da ispita ili preispita sve prijedloge koje su primili upravitelji uzajamnog fonda ili delegacije EU-a.

Uzajamni fond EU-a primjenjuje postupak odlučivanja u kojem se, uz određene ograničena izuzetke, za odabir projekata ne primjenjuje model poziva na podnošenje prijedloga kao što je to slučaj u okviru tradicionalnijih mehanizama. Ideje za projekte primljene različitim kanalima preispituju se i o njima se raspravlja na različitim razinama, u suradnji s predmetnim delegacijama, predstavnicima država članica i drugim dionicima, prema potrebi.

Samo one ideje koje se prihvate razrađuju se u akcijske dokumente koji će se procijeniti u okviru internih mehanizama za preispitivanje i poslati operativnom odboru na razmatranje i odobrenje. Stoga se o razlozima za odbijanje ideja za projekt raspravlja neformalno s predmetnim provedbenim agencijama.

31. Komisija je u potpunosti svjesna da povremeno dolazi do kašnjenja u podnošenju prijedloga članovima operativnog odbora. Komisija se za ta kašnjenja ispričala na predmetnim sastancima i obvezala dostaviti dokumente, uključujući akcijske dokumente, u skladu s pravilima i postupcima operativnog odbora.

32. Kao u slučaju regije Roga Afrike, regija Sahela i jezera Čad obavijestit će operativne odbore i dobiti njihovo odobrenje kada se u odobrenom akcijskom dokumentu izvrši znatna izmjena.

Kad je riječ o regiji sjeverne Afrike, nije bilo znatnih izmjena. Tijekom sastanka operativnog odbora njegovi su članovi propisno su obaviješteni o neznatnim izmjenama.

33. Komisija ističe činjenicu da je koordinacija među službama u okviru službenih i neslužbenih savjetovanja bila i ostaje važan dio faze odabira i izrade projekata uzajamnog fonda EU-a.

Koordinacija s drugim službama znatno je poboljšana, posebno zato što je uzajamni fond EU-a za Afriku postao ključni alat za prijenos političkih prioriteta i provedbu aktivnosti u kontekstu krizne

situacije uz središnju sredozemnu rutu. Komisija i ESVD započeli su redovit i bitan dijalog, uključujući u okviru tjednih sastanaka.

35. U ranim fazama uzajamnog fonda EU-a nekoliko je djelovanja koje je dostavio i odobrio operativni odbor obuhvaćalo slične potrebe kao i drugi instrumenti EU-a (npr. nacionalni okvirni program/regionalni okvirni program za Etiopiju). Smatralo se da su ta djelovanja u potpunosti usklađena s ciljevima uzajamnog fonda EU-a te da bi se njihovim financiranjem u okviru uzajamnog fonda EU-a ubrzao pripremni postupak i njihova provedba te time stvorila snažna komparativna prednost. Stoga je operativni odbor odobrio ta djelovanja.

Od srpnja 2017. Komisija upotrebljava standardni obrazac kada odboru ERF-a predlaže prijenos financijskih sredstava ERF-a uzajamnom fondu EU-a. U tom se obrascu obrazlaže upotreba uzajamnog fonda EU-a kao provedbenog mehanizma.

Okvir 2. – Primjeri projekata usmjerenih na slične potrebe

Kad je riječ o pomoći u kriznim situacijama, GU NEAR uredno je primio na znanje primjedbe GU-a ECHO tijekom sastanka skupine za potporu kvaliteti i nakon toga. Primjedbe u pogledu vrste i načina intervencije uzete su u obzir u fazi sklapanja ugovora kako bi se poštovali mandati različitih instrumenata. Međutim, kad je riječ o cilju i korisnicima na koje je taj projekt usmjeren, stajalište je GU-a NEAR da preklapanja nema. GU ECHO odgovara na humanitarne potrebe stanovništva na koje utječe sukob u Libiji na temelju njihove osjetljivosti, dok uzajamni fond EU-a odgovara na osnovne i hitne potrebe osjetljivih skupina migranata i izbjeglica blokiranih u Libiji i njihovih zajednica domaćina. Projekt uzajamnog fonda EU-a odgovara na nedostatak koji je utvrđen s obzirom na zaštitu i zdravstvenu skrb za migrante i izbjeglice, posebno kad je riječ o onima izvan prihvatnih centara (u to vrijeme nijedan program nije bio usmjeren prema tom stanovništvu).

Kad je riječ o Instrumentu za doprinos stabilnosti i miru, dva navedena projekta obuhvaćaju istu vrstu aktivnosti na istim lokacijama. Namjera projekta uzajamnog fonda EU-a bila je proširiti projekt Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru, koji je zamišljen kao pilot-projekt. Na temelju iskustva stečenog u tom pilot-projektu GU NEAR ugradio je i proširio aktivnosti u opsežniji program koji je započeo 1. svibnja 2017. Komponenta stabilizacije zajednice produljena je i proširena novim lokacijama. Na početku je bilo predviđeno da komponenta stabilizacije zajednice projekta Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru koji se provodio u južnoj Libiji završi 31. listopada 2017., ali je na kraju produljena do 30. travnja 2018. Kad je riječ o potpomognutim dobrovoljnim povratcima, financijska sredstva u okviru projekta Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru već su bila potrošena kad je projekt uzajamnog fonda EU-a započeo.

37. Pod predsjedanjem glavnog direktora DEVCO je uspostavio niz odbora za strateško upravljanje za plan za vanjska ulaganja, uzajamne fondove odnosno za programe koji se provode u okviru nacionalnih okvirnih programa i regionalnih okvirnih programa. Jedna je od uloga tih odbora osigurati komplementarnost među različitim instrumentima.

38. Uzajamni fond EU-a za Afriku dopunjuje druge političke instrumente, instrumente politike i instrumente povezane s razvojem i djeluje u sinergiji s njima.

Delegacije EU-a imaju vodeću ulogu u utvrđivanju i oblikovanju djelovanja uzajamnog fonda EU-a te su u potpunosti obaviještene o tekućim i planiranim djelovanjima koje financira EU te o aktivnostima koje financiraju drugi donatori na razini zemlje.

Osim toga, postupcima koordinacije u okviru utvrđenih službenih i neslužbenih savjetovanja među službama Komisije osigurava se komplementarnost intervencija koje financira uzajamni fond EU-a.

39. Komisija cijeni opažanje Suda u kojem se navodi da je uzajamni fond EU-a za Afriku omogućio ubrzavanje postupaka u različitim fazama (utvrđivanje i izrada projekata, sklapanje ugovora i prvo plaćanje).

40. Komisija priznaje da su u ograničenom broju slučajeva u početnom razdoblju uzajamnog fonda prijedlozi koje je usvojio operativni odbor prethodno bili utvrđeni i/ili djelomično oblikovani u okviru drugih instrumenata EU-a. To je bila posljedica potrebe za brzim djelovanjem i trenutnim odgovorom na postojeću migracijsku i sigurnosnu krizu te kritične izazove koji utječu na partnerske zemlje. Ti projekti koji su prethodno bili utvrđeni u okviru drugih instrumenata bili su u skladu s prioritetima uzajamnog fonda EU-a. Komisija se obvezuje da će operativnom odboru pravodobno dostavljati dokumente, uključujući akcijske dokumente.

41. Smanjenje kašnjenja i ubrzanje provedbe programa uzajamnog fonda EU-a stalni je izazov i prioritet od početka uzajamnog fonda. Komisija je više puta agencijama država članica ukazivala na potrebu smanjenja kašnjenja, prilagodbe njihovih internih postupaka i ubrzanja tempa provedbe. Osim toga, trebalo bi uzeti u obzir činjenicu da se operacije uzajamnog fonda EU-a odvijaju u složenim i osjetljivim okruženjima, što često utječe na uobičajenu provedbu aktivnosti i dovodi do duljih rasprava s provedbenim partnerima.

Cilj od četiri mjeseca za sklapanje ugovora ne primjenjuje se na sve operacije Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru (tj. prosječan rok za sklapanje ugovora za sve operacije Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru dulji je i bliži roku uzajamnog fonda EU-a za Afriku), nego samo na one obuhvaćene područjem primjene članka 3. Te operacije nisu usporedive s uzajamnim fondom EU-a za Afriku jer su usmjerene na pružanje kratkoročnog odgovora na kriznu situaciju, sa standardnim trajanjem od jedne i pol godine. Uzajamni fond EU-a za Afriku ima raznolikije područje primjene i opsežnije ciljeve te nije usmjeren samo na pružanje odgovora na krizne situacije, a njegove aktivnosti traju od tri do četiri godine. Stoga su ugovori uzajamnog fonda EU-a za Afriku složeniji i zahtijevaju da se uloži više truda i vremena.

Međutim, potvrđuje se da bi bilo moguće poboljšati brzinu provedbe.

42. Omjer plaćanja u okviru uzajamnog fonda EU-a od 30 dana u odnosu na 44 dana u okviru tradicionalnih instrumenata ne bi se trebao smatrati „kašnjenjem isplata”. Točnije, isplate su zadano progresivne. Kad je riječ o isplatama, uzajamni fond EU-a za Afriku nije 2016. i 2017. bio u fazi stabilnog rada, nego u fazi pokretanja. Brojke u pogledu isplata trebale bi se povećati u 3. i 4. godini trajanja uzajamnog fonda.

Prerano je za donošenje zaključaka o razini plaćanja u uzajamnom fondu EU-a. Iako Sud u svojoj analizi upotrebljava brojke iz 2017., uzajamni fond EU-a zapravo je počeo odobravati programe 2016.

Osim toga, razinu plaćanja trebalo bi procjenjivati u odnosu na iznos sklopljenih ugovora, a ne odobrenih programa. Ako se navedeno uzme u obzir, stopa plaćanja premašuje 43 % za kratko razdoblje koje je bilo predmet analize.

43. Uzajamni fond za Afriku u velikoj mjeri iskorištava sve mjere za ubrzavanje kada i ako se to smatra relevantnim i opravdanim.

Argument prihvatljivosti troškova od datuma odobrenja projekta ne može se primijeniti bez razlike u svim slučajevima jer bi se lako moglo dogoditi da bude u suprotnosti s načelom dobrog financijskog upravljanja. Upotreba retroaktivnog financiranja i drugih izuzeća, iako ih uzajamni fond EU-a za Afriku u velikoj mjeri upotrebljava, ne mogu se primjenjivati u svim slučajevima bez razlike, nego oprezno, na *ad hoc/pojedinačnoj* osnovi.

Okvir 3. – Primjer projekata u Nigeru koji bi se mogli provesti brže da je financiranje odmah odobreno

Treba napomenuti da je tempo provedbe navedenog projekta u Nigeru usporen zbog postupka dekoncentracije izvršenog u ljeto 2016., pri čemu je upravljanje projektom od sjedišta preuzela delegacija EU-a u Nigeru.

44. Postupak sklapanja ugovora uvelike ovisi o tome koliko brzo provedbeni partneri mogu dostaviti nacрте ugovora nakon što je projekt odobren. Osim toga, Komisija ima obvezu osigurati kontrolu kvalitete sklopljenih ugovora. Komisija stoga nije u položaju da u trenutku donošenja programa obavijesti operativni odbor o očekivanom datumu početka.

45. Komisija priznaje da je potrebno dodatno unaprijediti neke značajke sustava praćenja kako bi postojeći postupci bili jednostavniji i pristupačniji korisnicima. Tehnička pomoć uspostavljena je kako bi pratila provedbene partnere u poboljšanju logičkih okvira, prikupljanju podataka i usporednom prikazivanju pokazatelja za potrebe zajedničkih pokazatelja ostvarenja i kodiranja u platformi uzajamnog fonda EU-a za izvješćivanje.

46. Skup od 41 zajedničkog pokazatelja ostvarenja usuglašen je u drugom tromjesečju 2018. Stvarne vrijednosti tih pokazatelja koje su usuglasile sve tri regije već su dostupne u platformi uzajamnog fonda EU-a za izvješćivanje na razini odluke, kako je navedeno u prvom tromjesečnom izvješću sustava za praćenje i učenje za Rog Afrike. Treba uzeti u obzir protok vremena između odobrenja programa i njihovih prvih rezultata. S vremenom, ulaskom većine projekata u fazu provedbe, bit će dostupno više podataka o kojima će se moći izvješćivati. Kako je opisano, objedinjavanje kodiranih vrijednosti u svim regijama, posebno kad je riječ o zajedničkim pokazateljima, olakšava kolektivno izvješćivanje za cijeli uzajamni fond EU-a za Afriku.

Okvir 4. – Nedostatci povezani s 19 objedinjenih pokazatelja

Prema revidiranom popisu 41 zajedničkog pokazatelja ostvarenja uzajamnog fonda EU-a, u pokazatelju 2.3. (prehrana) uzima se u obzir broj osoba koje imaju koristi od liječenja povezanog s prehranom i/ili senzibilizacije za poboljšane prehrambene prakse, uključujući demonstracije kulinarskih vještina, dok se u pokazatelju 2.4. (sigurnost hrane) uzima u obzir broj osoba za čije je troškove života i sigurnost hrane pružena potpora u okviru programa socijalne zaštite, tehničkog osposobljavanja u poljoprivrednim praksama, potpore poljoprivrednoj proizvodnji i razvoja zemljišta.

– Proširenje zajedničkih pokazatelja ostvarenja uzajamnog fonda EU-a s 19 na 41 izvršeno je kako bi se obuhvatilo što više aktivnosti koje se provode u okviru uzajamnog fonda EU-a. Usprkos našim naporima i uzimajući u obzir opseg programâ uzajamnog fonda EU-a, neke pojedinačne aktivnosti i dalje su obuhvaćene samo djelomično.

– Postupak usporednog prikazivanja zajedničkih pokazatelja ostvarenja s obzirom na logičke okvire provode voditelji programa u dijalogu s provedbenim partnerima te uz podršku tehničke pomoći koju osigurava Komisija.

47. Usklađivanje okvirâ za praćenje i evaluaciju pitanje je od visokog prioriteta za Komisiju i trenutačno se rješava. Zbog toga je uzajamni fond EU-a za Afriku izradio jedinstven zajednički popis zajedničkih pokazatelja ostvarenja za objedinjavanje rezultata ostvarenja. Globalni sustav za praćenje i evaluaciju pruža pregled dosad ostvarenih rezultata.

Osim toga, regija Sahela i jezera Čad i regija Roga Afrike upotrijebit će istog izvođača za svoj sustav za praćenje i učenje, dok regija sjeverne Afrike upotrebljava drugog, no oba subjekta blisko će se savjetovati i koordinirati kako bi se zajamčio dosljedan i usklađen sustav za praćenje i izvješćivanje koji isto tako može pružiti kolektivno iskustvo za buduću izradu programa i strateško usmjeravanje.

48. Svi projekti koje je naveo Sud ugovoreni su u skladu s okvirom PAGODA (eng. *Pillar assessed delegation agreements in indirect management*, sporazumi o delegiranju u području neizravnog upravljanja s pozitivnom ocjenom stupova). Posebno osjetljiv kontekst sigurnosti, upravljanja granicama i sličnih područja zahtijeva intenzivan dijalog s uključenim dionicima i razlog je kašnjenja.

Na primjeru Nigera brza postignuća u okviru komponente koja se odnosi na migracije mogu se objasniti velikim i hitnim potrebama u tom području zbog nestabilnosti u Libiji i donošenja propisa

u Nigeru. Financijska sredstva potom su preraspodijeljena kako bi se pružila ta potpora. Većinu drugih aktivnosti financirali su ostali donatori ili povezana regionalna inicijativa uzajamnog fonda EU-a („SUREN”) koju provodi Međunarodna organizacija za migracije

49. Komisija potvrđuje da je potrebno dodatno poboljšati utvrđivanje posebnih ciljeva u skladu s kriterijima SMART. Konkretno, tri operativne regije rade na boljem utvrđivanju posebnih ciljeva i polaznih vrijednosti. Rezultati rada centara za istraživanje upotrijebit će se kako bi se uklonili nedostaci u polaznim vrijednostima za mjerenje posebnih ciljeva.

Osim toga, jedna je od zadaća sustava za praćenje i učenje revidirati logičke okvire djelovanja i provjeriti potrebu za revizijom predloženih pokazatelja, ciljnih vrijednosti ili usuglašanih rezultata kako bi oni u većoj mjeri bili usklađeni s kriterijima SMART, ako je to potrebno.

Budući da su prvi programi (osim jednog) odobreni 2016., 2017. provedeno je samo 36 preispitivanja u okviru praćenja usmjerenog na rezultate, a za 2018. planirano je njih 38.

Istodobno, GU NEAR radi na uspostavi praćenja povjerenog trećim stranama za Libiju kao odgovor na rizike koji su povezani s upravljanjem na daljinu projektima koji se provode u toj zemlji. Delegacija EU-a naručila je studiju i izdala niz preporuka na temelju kojih uzajamni fond trenutačno radi na uspostavi vlastitog okvira za praćenje povjerenog trećim stranama. Uzajamni fond trenutačno utvrđuje dionike koji mogu najbolje provoditi to praćenje i privremeno poslati kompetentno osoblje na teren.

Komisija bi željela naglasiti da sustav za praćenje i evaluaciju regije sjeverne Afrike, koje provodi ICMPD, isto tako revidira projektne logičke okvire kako bi se osigurali pokazatelji u skladu s kriterijima SMART.

50. Komisija ulaže više napora u pogledu povećanja kvalitete logičkih okvira uzajamnog fonda EU-a. Potencijalno uključivanje pokazatelja koje provedbeni partneri upotrebljavaju za svoje interno izvješćivanje procjenjuje se tijekom oblikovanja djelovanja i oni se uključuju samo kad su relevantni i pridonose povećanju kvalitete praćenja.

51. U većini slučajeva nedostatak polaznih vrijednosti može se opravdati hitnošću oblikovanja i odobrenja djelovanja uzajamnog fonda EU-a kako bi se odgovorilo na određene potrebe te uvjetima na terenu, koje često obilježava nedostatak raspoloživih i pouzdanih informacija. Neovisno o tome, tijekom početne faze projekta provedbeni partneri trebali bi dodatno prikupljati podatke o polaznim vrijednostima i analizirati situaciju na terenu.

53. Uzajamni fond EU-a može imati neizravan učinak na nezakonite prelaskе granica u Europu, zajedno s drugim instrumentima EU-a. Međutim, on je prvenstveno usmjeren na pružanje potpore stabilnosti, spašavanje ljudi i njihovu zaštitu te stvaranje gospodarskih mogućnosti i zakonitih putova.

54. U dostavljenom Godišnjem izvješću uzajamnog fonda EU-a za Afriku za 2017. za svaku je regiju naveden napredak ostvaren 2017. te niz postignutih preliminarnih rezultata. To izdanje godišnjeg izvješća nije trebalo pružiti sveobuhvatni pregled rezultata koje je postigao uzajamni fond EU-a za Afriku u cijelosti jer je krajem 2017. velik broj projekata još uvijek bio u ranoj fazi provedbe. Tablice uključene u godišnje izvješće za svaku regiju pokazuju odobrene programe po prioritetima regionalnih operativnih okvira, a ne po strateškom cilju uzajamnog fonda, što znači da je svaka regija izvješćivala u skladu s vlastitim prioritetima. Komisija će razmotriti preispitivanje strukture sljedećeg izdanja godišnjeg izvješća kako bi se uzela u obzir opažanja Suda.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

56. U preambuli Sporazuma o osnivanju uzajamnog fonda EU-a za Afriku jasno su navedeni interni izazovi i krize koje su utjecale na zemlje triju regija uzajamnog fonda. One uključuju političke krize u Libiji i Jemenu, unutarnje sukobe u Sudanu i Južnom Sudanu, Maliju i Nigeriji (Boko Haram) te

niz terorističkih napada. Ti djelomično međusobno povezani sukobi cijelu su regiju pretvorili u krizno žarište. Komisija priznaje da su ciljevi uzajamnog fonda EU-a za Afriku namjerno osmišljeni na način da budu što fleksibilniji kako bi se, prema potrebi, moglo odgovoriti na potrebe i novonastale izazove u te tri regije.

57. Komisija je imala relevantne informacije i uzela ih je u obzir pri oblikovanju strateških ciljeva uzajamnog fonda EU-a za Afriku. Procjene kvalitativnih potreba za svaki cilj i prioriteto područje politike navedeni su u dokumentu za strateško usmjerenje, regionalnim operativnim okvirima te, u određenoj mjeri, u zapisnicima sa sastanaka upravnog odbora. One su dopunjene analizama koje delegacije EU-a redovito provode za pojedine zemlje u suradnji s partnerskim zemljama te u savjetovanju s državama članicama i civilnim društvom.

Nedostaci u financiranju izračunani su na temelju portfelja programa, koji se preispituju na temelju potreba i promjenjivih izazova te raspoloživosti sredstava u tri predmetne regije uzajamnog fonda. Komisija s pomoću postojećih ili budućih financijskih sredstava ne bi mogla u potpunosti pokriti potrebe u partnerskim zemljama.

Uzajamni fond EU-a od svojeg je početka uspješno uspio privući znatna sredstva iz nekoliko izvora financiranja EU-a te od država članica EU-a i drugih donatora.

1. preporuka – Poboljšanje kvalitete ciljeva uzajamnog fonda EU-a za Afriku

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Strateški odbor uzajamnog fonda EU-a za Afriku na svakom je svojem sastanku preispitao strateške prioritete kako bi oni odražavali potrebe koje se mijenjaju, novonastale izazove i doprinose različitim dionicima, pritom uzimajući u obzir i raspoloživost financijskih sredstava. Konkretno, Strateški odbor usuglasio se u travnju 2018. o usmjerenju na šest prioriteta kriterija za regiju Roga Afrike te regiju Sahela i jezera Čad, kako je navedeno u zapisniku sa sastanka:

- vraćanje i reintegracija (IOM/UNHCR),
- upravljanje izbjeglicama (sveobuhvatni okvir za pomoć izbjeglicama),
- dovršetak napretka u pogledu sigurnosti dokumenata i matičnih knjiga,
- mjere za suzbijanje trgovanja ljudima,
- ključni stabilizacijski naponi u Somaliji, Sudanu i Južnom Sudanu te u regiji Sahela,
- dijalozima o migracijama (Gambija, Etiopija itd.).

Kad je riječ o regiji sjeverne Afrike, odbor je potvrdio je da će ta regija i dalje biti usmjerena na:

- zaštitu ranjivih migranata, potpomognuti dobrovoljni povratak i održivu reintegraciju te stabilizaciju zajednice (uključujući pružanjem potpore općinama uz migracijske rute),
- potporu integriranom upravljanju granicama,
- potporu migraciji i mobilnosti radnika,
- potporu poboljšanom upravljanju migracijama.

Portfelj projekata i nedostaci u financiranju predstavljeni na sastanku odbora 21. rujna 2018. bili su u skladu s prethodno navedena četiri prioriteta.

58. Uzajamni fond EU-a za Afriku ne djeluje na temelju projektnih prijedloga koje dostavljaju vanjski partneri. Upravitelji uzajamnog fonda koordiniraju utvrđivanje i oblikovanje djelovanja uzimajući u obzir usuglašena strateška usmjerenja. Ideje za projekte primljene različitim kanalima preispituju se i o njima se raspravlja na različitim razinama, u suradnji s predmetnim delegacijama EU-a, predstavnicima država članica i lokalnim dionicima, prema potrebi.

Samo ideje koje se prihvate razrađuju se u akcijske dokumente koji će se procijeniti u okviru internih mehanizama za preispitivanje i poslati operativnom odboru na razmatranje i odobrenje.

Komisija se još jedanput obvezuje članovima operativnog odbora pravodobno dostavljati cjelovitu dokumentaciju kako bi im se omogućilo da donose dobro pripremljene odluke.

59. U ranim fazama uzajamnog fonda EU-a nekoliko je djelovanja koje je dostavio i odobrio operativni odbor obuhvaćalo slične potrebe kao i drugi instrumenti EU-a (npr. nacionalni okvirni program/regionalni okvirni program za Etiopiju). Smatralo se da su ta djelovanja u potpunosti usklađena s ciljevima uzajamnog fonda EU-a te da bi se njihovim financiranjem u okviru uzajamnog fonda EU-a ubrao pripremni postupak i njihova provedba te time stvorila snažna komparativna prednost. Stoga je operativni odbor odobrio ta djelovanja.

U konkretnom slučaju Libije, uzajamni fond EU-a osigurao je da ne dolazi do sukoba s humanitarnim mandatom GU-a ECHO i djelovanjima u okviru Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru koja su u tijeku, a da se istodobno riješe utvrđeni nedostaci u smislu zaštite osjetljivih osoba.

Od srpnja 2017. Komisija upotrebljava standardni obrazac kada odboru ERF-a predlaže prijenos financijskih sredstava ERF-a uzajamnom fondu EU-a. U tom se obrascu obrazlaže upotreba uzajamnog fonda EU-a kao provedbenog mehanizma.

2. preporuka – Izmjena postupka odabira projekata

Komisija ne prihvaća točke (a) i (b) 2. preporuke, ali prihvaća točke (c) i (d) 2. preporuke.

Komisija ne smatra da je potrebno utvrditi popis općih i zajedničkih kriterija koji će se primjenjivati, jer uzajamni fond EU-a ne djeluje na temelju podnošenja prijedloga, te će poduzeti mjere kako bi se osiguralo da se akcijskim dokumentima jasno objašnjava poveznica između predloženog djelovanja i definiranih strateških ciljeva.

Kako je navedeno, Komisija (upravitelj uzajamnog fonda EU-a) utvrđuje djelovanja i razvija ih u projektne dokumente u okviru postupka savjetovanja u koji su uključeni brojni dionici na razini sjedišta i na razini zemlje u skladu sa zajedničkim praksama Komisije (npr. odbori IRS-a i ERF-a)

Operativne odbore ubuduće će se obavješćivati o svim znatnim izmjenama projekata.

Komisija će revidirati obrazac akcijskog dokumenta kako bi uključila odjeljak u kojem se dokazuje komparativna prednost financiranja projekta u okviru uzajamnog fonda EU-a u odnosu na druge provedbene instrumente.

60. Mjere za ubrzavanje u velikoj se mjeri primjenjuju u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku i Komisija će ispitati kako se njihova upotreba može proširiti.

3. preporuka – Poduzimanje mjera za ubrzavanje provedbe

Komisija prihvaća ovu preporuku.

61. Komisija priznaje potrebu za dodatnim unaprjeđenjem zajedničkog sustava praćenja. U drugom tromjesečju 2018. usuglašen je skup od 41 zajedničkog pokazatelja ostvarenja te je uspostavljena tehnička pomoć kako bi pratila provedbene partnere u poboljšanju logičkih okvira, prikupljanju podataka i usporednom prikazivanju pokazatelja za potrebe zajedničkih pokazatelja ostvarenja.

Tri operativne regije rade na boljem utvrđivanju posebnih ciljeva i polaznih vrijednosti na razini projekta, uključujući u okviru rada centara za istraživanje.

4. preporuka – Poboljšanje praćenja uzajamnog fonda EU a za Afriku

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija uspostavlja u potpunosti funkcionalan i zajednički sustav praćenja za uzajamni fond EU-a za Afriku. Komisija, uz zadržavanje potrebne fleksibilnosti, poduzima mjere kako bi se, koliko je to

moćuće, u logičke okvire projekata uključili ciljevi u skladu s kriterijima SMART te dodatno poboljšala kvaliteta pokazateljâ. Osim toga, predloženim novim programom „Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju” (COM(2018) 460) u okviru budućeg VFO-a predviđa se posebna odredba, članak 31., o evaluaciji, izvješćivanju i praćenju.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	28.11.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	30.7.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	16.10.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1326-4 doi:10.2865/974581 QJ-AB-18-029-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-1339-4 doi:10.2865/816762 QJ-AB-18-029-HR-Q

Cilj je Kriznog uzajamnog fonda za stabilnost i borbu protiv glavnih uzroka nezakonite migracije i raseljavanja u Africi („uzajamni fond EU-a za Afriku“) poticati stabilnost i doprinosti boljem upravljanju migracijama otklanjanjem uzroka koji su u korijenu destabilizacije, prisilnog raseljavanja i nezakonitih migracija. Njime se pruža potpora aktivnostima u 26 afričkih zemalja u trima afričkim regijama: Sahel i jezero Čad, Rog Afrike te sjeverna Afrika. Sud je u okviru revizije ispitao je li uzajamni fond EU-a za Afriku dobro osmišljen i upotrebljava li se na odgovarajući način. Sud je zaključio da je uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan instrument, no uzimajući u obzir dosad neviđene izazove na koje bi s pomoću njega trebalo odgovoriti, u načinu na koji je on osmišljen trebalo je staviti veći naglasak na usmjerenost. U usporedbi s tradicionalnim instrumentima projekti u okviru uzajamnog fonda EU-a za Afriku pokretali su se u kraćem roku, no u njima su se javljali slični izazovi kao i u okviru tradicionalnih instrumenata zbog kojih je dolazilo do kašnjenja u provedbi. Projekti obuhvaćeni revizijom bili su u ranoj fazi provedbe, no u okviru njih postignuta su prva ostvarenja.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.