

Sprawozdanie specjalne

Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki – narzędzie elastyczne, lecz niewystarczająco ukierunkowane

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III, zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Bettina Jakobsen, w przypadku tego sprawozdania pełniąca również funkcję członka sprawozdawcy. W działania kontrolne zaangażowani byli ponadto: Katja Mattfolk, szef gabinetu; Kim Storup, attaché; Beatrix Lesiewicz, kierownik; Emmanuel-Douglas Hellinakis, koordynator zadania; Laura Gores, attaché, a także kontrolerzy: Jiri Lang i Piotr Zych.



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

SPIS TREŚCI

	Punkt
Glosariusz i wykaz skrótów	
Streszczenie	
Wstęp	1-9
Informacje ogólne na temat funduszy powierniczych UE	1-2
Fundusz powierniczy UE dla Afryki	3-9
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10-13
Uwagi	14-54
Fundusz jest narzędziem elastycznym, ale – biorąc pod uwagę obecne bezprecedensowe wyzwania, którym należy stawić czoła – działania w ramach funduszu powinny być lepiej ukierunkowane	14-25
Fundusz powierniczy UE dla Afryki jest narzędziem elastycznym, ale ustanowione cele są zbyt ogólne, by pozwalały skutecznie ukierunkować działania i zmierzyć oddziaływanie	15-19
Komisja nie przeprowadziła kompleksowej analizy potrzeb ani dostępnych środków służących zaspokojeniu tychże potrzeb	20-25
Fundusz powierniczy UE dla Afryki pozwala na szybkie działanie, ale wciąż występują niedociągnięcia we wdrażaniu	26-54
Wybór projektów przebiega szybko, ale proces ten nie jest w pełni spójny i czytelny	27-44
W realizowanych projektach zaczęto wytwarzać produkty, ale wciąż brakuje funkcjonalnego systemu monitorowania wyników dla wszystkich segmentów	45-54
Wnioski i zalecenia	55-61
Załącznik I – Wkłady poszczególnych państw członkowskich UE i innych darczyńców (zadeklarowane i otrzymane) zgodnie ze stanem na 31 sierpnia 2018 r.	
Załącznik II – Organy zarządzające funduszem powierniczym UE dla Afryki oraz ich główne obowiązki	

Załącznik III – Skontrolowane projekty realizowane ze środków funduszu powierniczego UE dla Afryki

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ I WYKAZ SKRÓTÓW

DG DEVCO	Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju
DG NEAR	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia
EFR	Europejski Fundusz Rozwoju
EIP	Plan inwestycji zewnętrznych
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
FP	Fundusz powierniczy
FP dla Afryki	Kryzysowy fundusz powierniczy UE na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce
IcSP	Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju
Karta działania	Dokument zawierający wszystkie istotne informacje na temat projektu lub programu
Umowa ustanawiająca	Dokument ustanawiający fundusz powierniczy UE dla Afryki

STRESZCZENIE

I. Od stycznia 2013 r. na mocy rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu UE Komisja może tworzyć fundusze powiernicze Unii Europejskiej na rzecz działań zewnętrznych oraz tymi funduszami zarządzać. Instrumenty te, w które zaangażowanych jest wielu darczyńców, ustanawia się na potrzeby działań w sytuacjach nadzwyczajnych lub w następstwie takich sytuacji lub na potrzeby działań tematycznych.

II. Kryzysowy fundusz powierniczy Unii Europejskiej na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce (zwany dalej „FP dla Afryki”) ma promować stabilność i wspierać lepsze zarządzanie migracją dzięki eliminowaniu pierwotnych przyczyn destabilizacji, wysiedleń i migracji nieuregulowanej. Uruchomienie funduszu uzgodniono w listopadzie 2015 r. w trakcie szczytu w Valletcie poświęconego migracji. W ramach FP dla Afryki wspierane są działania w 26 państwach w trzech regionach Afryki (zwanymi „segmentami”): regionie Sahelu i Jeziora Czad, w Rogu Afryki oraz w Afryce Północnej.

III. Trybunał zbadał, czy FP dla Afryki został opracowany i jest wdrażany prawidłowo. Stwierdził, że fundusz jest narzędziem elastycznym, ale – biorąc pod uwagę obecne bezprecedensowe wyzwania, którym należy stawić czoła – działania funduszu powinny być lepiej ukierunkowane. W porównaniu z tradycyjnymi instrumentami FP dla Afryki pozwala szybciej uruchamiać projekty. Dzięki funduszowi udało się ogólnie przyspieszyć podpisywanie umów i dokonywanie płatności zaliczkowych. Niemniej jeśli chodzi o opóźnienia we wdrażaniu projektów, występują podobne problemy jak w przypadku tradycyjnych instrumentów.

IV. Cele funduszu są – jak stwierdził Trybunał – ogólne. Pozwala to zapewnić elastyczność i dostosować wsparcie do zróżnicowanych i zmieniających się warunków, lecz okazuje się mniej użyteczne, jeśli chodzi o kierowanie działaniami we wszystkich trzech segmentach i pomiar oddziaływania. Komisja nie przeprowadziła kompleksowej analizy i nie określiła ilościowo potrzeb, które ma zaspokoić FP, ani udostępnionych funduszowi środków. Ponadto Trybunał ustalił, że wytyczne strategiczne dla urzędników zarządzających FP w trzech

segmentach nie były dość szczegółowe, a łączenie zasobów i zdolności darczyńców – wystarczająco skuteczne.

V. W odniesieniu do wdrożenia Trybunał stwierdził, że procedury wyboru projektów różniły się w poszczególnych segmentach, a kryteria oceny wniosków projektowych nie były dostatecznie czytelne ani udokumentowane. Ponadto nie zawsze odpowiednio wyjaśniano względne korzyści wynikające z finansowania projektów właśnie z FP dla Afryki, a nie z innych źródeł.

VI. Choć w ramach funduszu przyjęto wspólny system monitorowania, nie jest on jeszcze funkcjonalny, a w każdym z trzech segmentów stosuje się odmienne systemy monitorowania wyników. Trybunał ustalił, że cele projektów często nie odpowiadały kryteriom SMART (nie były zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie, określone w czasie), a dla wskaźników stosowanych do pomiaru wyników projektów nie podano poziomów wyjściowych. Objęte kontrolą projekty znajdowały się na wczesnym etapie wdrożenia, ale uzyskano już pierwsze produkty.

VII. FP dla Afryki przyczynił się do zmniejszenia liczby migrantów o nieuregulowanym statusie przemieszczających się z Afryki do Europy, ale wkładu tego nie sposób dokładnie zmierzyć.

VIII. Na podstawie przeprowadzonej kontroli Trybunał opracował szereg zaleceń, które powinny zostać możliwie jak najszybciej wdrożone, biorąc pod uwagę fakt, że FP dla Afryki ma zakończyć działalność w 2020 r. Komisja powinna:

- poprawić jakość celów funduszu powierniczego UE dla Afryki,
- dokonać przeglądu procedury wyboru projektów,
- podjąć działania, które przyspieszą wdrożenie,
- usprawnić monitorowanie FP dla Afryki.

WSTĘP

Informacje ogólne na temat funduszy powierniczych UE

1. Fundusze powiernicze ustanawia się z myślą o realizacji konkretnego celu w zakresie rozwoju, z wkładem finansowym pochodzącym od co najmniej jednego darczyńcy. Funduszem zazwyczaj zarządza organizacja międzynarodowa, taka jak Bank Światowy czy ONZ. Od lat 90. XX w. fundusze powiernicze coraz częściej wykorzystuje się jako instrument finansowania w ramach współpracy międzynarodowej. Powołuje się je często w reakcji na sytuację kryzysową, np. klęskę żywiołową lub konflikt.
2. Od stycznia 2013 r. na mocy rozporządzenia finansowego Komisja może tworzyć fundusze powiernicze Unii Europejskiej¹. Na fundusze te składają się środki pochodzące z budżetu UE oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), a także wkłady finansowe jednego lub większej liczby darczyńców, w tym państw członkowskich i państw darczyńców niebędących członkami UE. FP na potrzeby działań w sytuacjach nadzwyczajnych lub w następstwie takich sytuacji mogą być wdrażane albo bezpośrednio przez Komisję, albo pośrednio przez powierzenie zadania wykonania budżetu określonym organom².

Fundusz powierniczy UE dla Afryki

3. W 2014 r. liczba migrantów, którzy usiłowali przekroczyć południowe granice zewnętrzne UE, dramatycznie wzrosła, co wynikało z niestabilnej sytuacji w Syrii, Iraku, Libii,

¹ Art. 187 rozporządzenia finansowego [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1)] zapewnia ramy prawne dotyczące ustanawiania unijnych funduszy powierniczych na rzecz działań zewnętrznych. W rozporządzeniu finansowym z 2018 r. [rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającym rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1)], które weszło w życie dnia 2 sierpnia 2018 r., przepis ten umieszczono w art. 234.

² Art. 58 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego z 2012 r., obecnie art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego z 2018 r.

Erytrei i Afganistanie oraz w regionie Sahelu i Jeziora Czad. Wielu migrantów pochodzących z różnych regionów Afryki straciło życie, starając się dotrzeć do europejskich brzegów przez Morze Śródziemne. Wspomniane wyżej regiony Afryki stały się głównym przedmiotem unijnej zewnętrznej polityki migracyjnej, w szczególności od momentu zamknięcia w 2016 r. tzw. szlaku bałkańskiego w wyniku umowy zawartej między UE i Turcją.

4. W kwietniu 2015 r. Rada Europejska zdecydowała się zareagować na kryzys i zwołać międzynarodowy szczyt, by przedyskutować kwestie dotyczące migracji z krajami afrykańskimi i innymi kluczowymi państwami. Szczyt odbył się w dniach 11–12 listopada w Valletcie na Malcie. Owocem spotkania była wspólna deklaracja i plan działania opierający się na pięciu obszarach priorytetowych i 16 priorytetowych inicjatywach. Ponadto 12 listopada 2015 r. 25 państw członkowskich, Norwegia, Szwajcaria i Komisja podpisały umowę ustanawiającą³, tworząc tym samym oficjalnie Kryzysowy fundusz powierniczy UE na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce (FP dla Afryki), wraz z powiązaną strategią.

5. Unijny fundusz powierniczy dla Afryki jest trzecim spośród czterech funduszy powierniczych⁴, którymi do tej pory zarządzała Komisja. Zapewnia wsparcie 26 państwom afrykańskim⁵ w trzech regionach (do celów administracyjnych określanych mianem „segmentów”): w regionie Sahelu i Jeziora Czad, w regionie Rogu Afryki oraz w regionie Afryki Północnej. Państwa objęte działaniem funduszu przedstawiono na [ryc. 1](#).

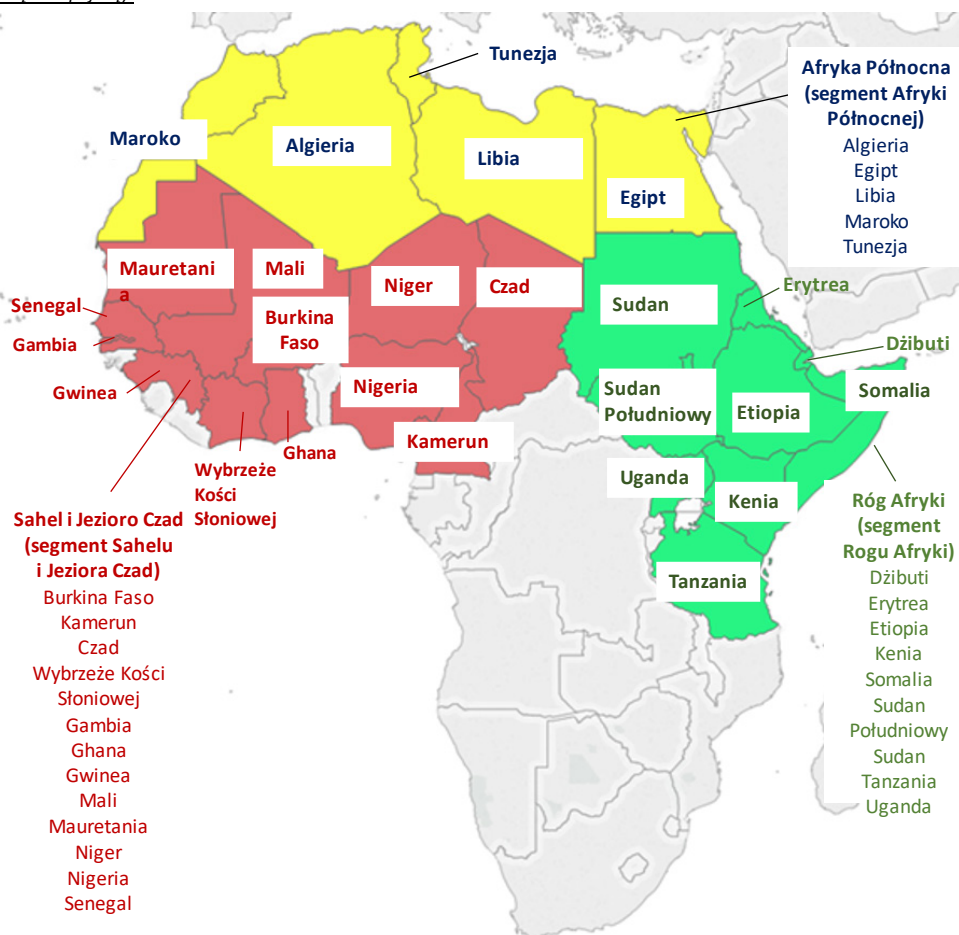
³ Umowa ustanawiająca jest dokumentem sporządzonym przez Komisję, państwa członkowskie UE i innych darczyńców.

⁴ Pozostałe fundusze to: a) fundusz powierniczy „Bêkou” na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej, ustanowiony w lipcu 2014 r., aby wesprzeć wyjście tego państwa z kryzysu i jego odbudowę; b) fundusz powierniczy „Madad”, ustanowiony w grudniu 2014 r. w odpowiedzi na kryzys w Syrii; oraz c) fundusz powierniczy na rzecz Kolumbii, ustanowiony w 2016 r. w celu udzielenia wsparcia po zakończeniu konfliktu.

⁵ Początkowo FP dla Afryki obejmował 23 państwa. Rada FP na drugim posiedzeniu 13 grudnia 2016 r. podjęła decyzję o objęciu działaniami funduszu również Ghany, Gwinei i Wybrzeża Kości Słoniowej.

Ryc. 1 – Państwa objęte działaniami w ramach FP dla Afryki

(Przedstawienie na mapie poniżej granic i nazw państw oraz innych oznaczeń nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez Unię Europejską).



Źródło: Komisja Europejska, sprawozdanie roczne FP dla Afryki za 2017 r.

6. Na mocy porozumienia ustanawiającego FP dla Afryki utworzono organy zarządzające funduszem:

- a) radę FP, której przewodniczy Komisja (DG DEVCO) przy wsparciu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i innych służb Komisji. W radzie zasiadają przedstawiciele darczyńców (państw członkowskich UE oraz innych krajów, które zapewniły wkład w wysokości co najmniej 3 mln euro) oraz Komisji, która działa w imieniu Unii Europejskiej. Żadne państwo afrykańskie nie podjęło do tej pory decyzji, by zostać uczestnikiem FP dla Afryki z pełnym prawem głosu. Darczyńcy, których wkłady nie

przekraczają minimalnego progu, zasiadają w radzie w charakterze obserwatorów⁶ (zob. załącznik I). W stosownych przypadkach do uczestnictwa w charakterze obserwatorów mogą zostać zaproszeni przedstawiciele zainteresowanych państw i odnośne organizacje regionalne. Od 2017 r. Parlamentowi Europejskiemu również przysługuje status obserwatora. Rada FP zapewnia strategiczne wytyczne dotyczące wykorzystania środków;

- b) komitety operacyjne dla każdego segmentu, które mają analizować i zatwierdzać działania finansowane z funduszu. W komitecie zasiadają przedstawiciele Komisji⁷, ESDZ oraz przedstawiciele darczyńców (państw członkowskich UE oraz innych krajów), którzy przekazali wkład w wysokości co najmniej 3 mln euro. Podobnie jak w przypadku rady FP, w posiedzeniach mogą uczestniczyć w charakterze obserwatorów darczyńcy, którzy nie wnieśli minimalnego wkładu, państwa członkowskie niewnoszące wkładów, zainteresowane kraje oraz odnośne organizacje regionalne. Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego nie uczestniczą w posiedzeniach komitetów operacyjnych w charakterze obserwatorów;
- c) zarządzanie FP powierza się Komisji (będącej powiernikiem), która pełni funkcję sekretariatu rady i komitetów operacyjnych funduszu. Odpowiada ona za wdrożenie działań finansowanych z funduszu i zleca czynności zarządcze własnym pracownikom (urzędnikom zarządzającym FP) zgodnie ze stosownym regulaminem (zob. załącznik II).

7. Rozpoczęta w 2015 r. działalność funduszu ma ustać z końcem 2020 r. Na koniec sierpnia 2018 r. łączne wkłady na rzecz FP dla Afryki wyniosły 4,09 mld euro. Największą część (3,6 mld euro, co odpowiada 89% łącznych składek) stanowiły przesunięcia środków z EFR i budżetu UE. Państwa członkowskie UE wspólnie z Norwegią i Szwajcarią zapewniły

⁶ Państwa członkowskie UE niewnoszące wkładów na rzecz FP dla Afryki mogą również zostać obserwatorami w radzie.

⁷ Pracownicy DG DEVCO (przewodniczący komitetom operacyjnym segmentu Sahelu i Jeziora Czad oraz segmentu Rogu Afryki), DG NEAR (przewodniczący komitetowi operacyjnemu segmentu Afryki Północnej), DG ECHO i DG HOME oraz pracownicy Służby ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej.

wkłady w kwocie 439 mln euro (11%). Na ryc. 2 porównano wkłady do wszystkich unijnych funduszy powierniczych.

Ryc. 2 – Wkłady poszczególnych państw członkowskich UE i innych darczyńców na rzecz unijnych funduszy powierniczych zgodnie ze stanem na dzień 31 sierpnia 2018 r.

Fundusze powiernicze UE			
Nazwa	Wkłady ogółem (w mln euro)	Wkłady państw członkowskich i innych darczyńców (w mln euro)	Wkłady państw członkowskich i innych darczyńców jako odsetek całości
FP dla Afryki	4 092	439	11%
FP „Békou”	240	66	27%
FP na rzecz Kolumbii	96	23	24%
FP „Madad”	1 571	152	10%

Źródło: miesięczne sprawozdanie dotyczące wieloletniej realizacji unijnych funduszy powierniczych, stan na 31 sierpnia 2018 r., Komisja Europejska, DG ds. Budżetu. Wszystkie wartości liczbowe zaokrąglono.

8. W momencie utworzenia z końcem 2015 r. FP dla Afryki stanowił 1,5% całości oficjalnej pomocy rozwojowej na rzecz państw, które zostały nim objęte.
9. Ze względu na zróżnicowany charakter sytuacji kryzysowych i trudne warunki lokalne w ramach funduszu prowadzono różne działania, od pomocy kryzysowej po pomoc rozwojową.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

10. W ramach kontroli wykonania zadań Trybunał zbadał, czy FP dla Afryki został opracowany i jest wdrażany prawidłowo. Trybunał objął badaniem okres od ustanowienia funduszu z końcem 2015 r. do końca lutego 2018 r. W pierwszej części sprawozdania omówiono koncepcję FP dla Afryki (celów, przeprowadzonej przez Komisję analizy potrzeb i finansowania). W drugiej części przeanalizowano natomiast szczegółowe aspekty wdrożenia funduszu (procedury wyboru projektów, system monitorowania i produkty osiągnięte w ramach projektów objętych kontrolą).
11. Kontrolę przeprowadzono w okresie od listopada 2017 r. do marca 2018 r. Prace Trybunału obejmowały przegląd dostępnej dokumentacji dowodowej, w tym dokumentów dotyczących programowania oraz sprawozdań z postępu prac, monitorowania i oceny

projektów, a także stosowną dokumentację na temat mechanizmów dotyczących FP w organizacjach międzynarodowych (ONZ i Banku Światowym). Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili również wizyty kontrolne na miejscu w Nigrze i w Delegaturze UE w Libii⁸. Przeprowadzono wywiady z pracownikami FP dla Afryki w DG DEVCO, ESDZ, DG NEAR, DG ECHO oraz specjalnym przedstawicielem UE w regionie Sahelu, delegaturami UE w Nigerii i Libii i szeregiem darczyńców funduszu⁹, a także z przedstawicielami władz państw afrykańskich. Trybunał uwzględnił przy tym własne wcześniejsze istotne prace kontrolne oraz prace Służby Audytu Wewnętrznego Komisji.

12. Państwa, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, reprezentują dwa segmenty funduszu – segment Sahelu i Jeziora Czad oraz segment Afryki Północnej – na które przeznaczono znaczącą większość wydanych do tej pory środków. Państwami, którym przydzielono największe finansowanie we wspomnianych segmentach, były Niger i Libia. Trybunał objął badaniem 20 projektów w trakcie realizacji w tych dwóch państwach. W Nigrze kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne dotyczące siedmiu spośród dziewięciu trwających projektów. W Libii przeprowadzenie wizyt nie było możliwe ze względu na utrzymujące się w tym kraju zagrożenia. Analizę projektów wykorzystano następnie w przeprowadzonej przez Trybunał ocenie koncepcji i bieżącego wdrażania FP dla Afryki. W tekście sprawozdania umieszczono odesłania do poszczególnych projektów (zob. **załącznik III**).

13. Ponieważ badany fundusz powierniczy jest bez wątpienia największym takim funduszem w UE, Trybunał podjął się przeprowadzenia kontroli w 2018 r., tak aby wesprzeć zbliżającą się śródkresową ocenę Komisji dotyczącą funduszy powierniczych.

⁸ Delegatura UE w Libii została przeniesiona do Tunisu ze względu na wybuch zbrojnych starć z końcem 2014 r.

⁹ Do wszystkich państw uczestniczących w funduszu powierniczym UE dla Afryki przesłano kwestionariusz (odpowiedzi udzieliło 21 z 28). Osobne wywiady przeprowadzono z przedstawicielami państw członkowskich zapewniających największe wkłady na rzecz FP (Niemiec i Włoch), państw realizujących projekty w Nigrze i Libii (Francji i Luksemburga) oraz innych wybranych państw członkowskich (np. Belgii, Portugalii i Szwecji).

UWAGI

Fundusz jest narzędziem elastycznym, ale – biorąc pod uwagę obecne bezprecedensowe wyzwania, którym należy stawić czoła – działania w ramach funduszu powinny być lepiej ukierunkowane

14. Poniżej umówiono przyjętą przez Komisję i państwa członkowskie UE koncepcję FP dla Afryki. Trybunał ocenił strategiczne i operacyjne cele kontrolowanego funduszu oraz analizę potrzeb leżącą u podstaw prowadzonych interwencji. Zbadał również, jakie podejście przyjęła Komisja na potrzeby łączenia zdolności¹⁰ darczyńców działających w poszczególnych regionach, a także czy wprowadzono mechanizm wyciągania wniosków z dotychczasowych doświadczeń oraz ramy zarządzania ryzykiem.

Fundusz powierniczy UE dla Afryki jest narzędziem elastycznym, ale ustanowione cele są zbyt ogólne, by pozwalały skutecznie ukierunkować działania i zmierzyć oddziaływanie

15. Komisja ustanowiła FP wkrótce po szczycie w Valletcie w listopadzie 2015 r., mając przy tym na uwadze dwa cele. Po pierwsze, miał on być narzędziem doraźnego reagowania na sytuacje kryzysowe w regionie Sahelu i Jeziora Czad, w Rogu Afryki i w Afryce Północnej. Po drugie, głównym celem funduszu jest „eliminowanie pierwotnych przyczyn destabilizacji, wysiedleń i migracji nieuregulowanej, w szczególności przez promowanie odporności, możliwości gospodarczych i równości szans, bezpieczeństwa i rozwoju oraz eliminowanie naruszeń praw człowieka”¹¹.

¹⁰ Motyw 18 umowy ustanawiającej stanowi, że „Fundusz powierniczy osiąga ustalone cele przez łączenie zasobów i zdolności w dziedzinie analizy, wskazywania i wdrażania działań, w szczególności zasobów i zdolności darczyńców prowadzących działania w tych regionach. Dzięki temu wykorzystane zostaną narzędzia oraz praktyczna wiedza Komisji i państw członkowskich UE w celu wypracowania zdecydowanej reakcji ze strony Europy [...]”.

¹¹ Art. 2 (dotyczący celów funduszu powierniczego) umowy ustanawiającej FP dla Afryki. Umowa ustanawiająca jest dokumentem sporządzonym przez Komisję i uczestniczące państwa członkowskie UE.

16. Jako instrument kryzysowy FP dla Afryki ma zapewnić szybką, elastyczną i skuteczną reakcję¹² na sytuacje nadzwyczajne pojawiające się w związku z kryzysami w trzech wspomnianych regionach. Niemniej dla żadnego z regionów nie zdefiniowano jasno sytuacji kryzysowych, jakim fundusz ma zaradzić (nie określono dla każdej z tych sytuacji np.: przyczyn, oddziaływania na stabilność, powiązań z innymi sytuacjami kryzysowymi, prawdopodobnego okresu trwania, najpilniejszych potrzeb i szacowanych zasobów koniecznych do zaspokojenia tychże potrzeb).

17. Polityczna presja, by zapewnić szybką reakcję na kryzys migracyjny, skutkowała niezwłocznym uruchomieniem projektów w ramach FP dla Afryki. Odnośne cele sformułowano możliwie jak najogólniej, tak aby większość działań kwalifikowała się do wsparcia. Ze środków funduszu można realizować – i faktycznie realizowano – wszelkie rodzaje projektów na rzecz rozwoju (np. w dziedzinie żywności i żywienia, bezpieczeństwa, opieki zdrowotnej, edukacji, zrównoważonego charakteru środowiskowego itd.), podobnie jak można stosować – i stosowano – różne metody wdrażania (zarządzanie pośrednie, wsparcie budżetowe itd.). Takie podejście uczyniło z funduszu narzędzie elastyczne, ale uniemożliwiło opracowanie strategii, która byłaby odpowiednio ukierunkowana, tak aby zapewnić oddziaływanie. Cele FP – od strategicznych¹³ po bardziej szczegółowe cele na szczeblu regionalnym, krajowym lub tematycznym, a nawet cele odnoszące się do poszczególnych działań priorytetowych – nie mają określonych poziomów docelowych i nie są mierzalne.

18. Rada funduszu ma opracować strategiczne priorytety i wytyczne na rzecz urzędników zarządzających FP. Do tej pory były one zdefiniowane bardzo szeroko i niekonkretne (zob. **ramka 1**).

¹² Decyzja Komisji C(2015) 7293 z dnia 20 października 2015 r. w sprawie ustanowienia funduszu powierniczego UE dla Afryki.

¹³ Obejmują one: a) zwiększenie możliwości gospodarczych i w zakresie zatrudnienia; b) zwiększenie odporności lokalnych społeczności; c) usprawnienie zarządzania migracją w państwach pochodzenia, tranzytu i docelowych; d) poprawę sprawowania rządów i zapobiegania konfliktom.

Ramka 1 – Przykłady ogólnych wytycznych opracowanych przez radę FP

Na drugim posiedzeniu rady FP 13 grudnia 2016 r. przewodniczący zauważył w jednym z przedstawionych wniosków, że „strategiczne ramy FP dla Afryki są wystarczająco ogólne i czytelne, aby pozostały w mocy. Zasadniczymi obszarami działania pozostają migracja, stabilność i rozwój. Niemniej – biorąc po uwagę zasoby przydzielone na rok 2017 oraz zakres dostępnej wiedzy i materiałów dowodowych – Komisja będzie bardziej rygorystycznie wybierała zadania, które mają zostać zaproponowane komitetom operacyjnym. Działania będą wybierane z myślą o zachowaniu pełnej synergii i komplementarności z innymi instrumentami unijnymi, w tym z Europejskim planem inwestycji zewnętrznych”.

Na trzecim posiedzeniu rady FP w dniu 30 czerwca 2017 r. przewodniczący zalecił w podsumowaniach:

- „– dalsze skoncentrowanie się na etapie wdrożenia przez intensyfikację wspólnych działań z podmiotami wdrażającymi,
- dalsze stosowanie wyważonego podejścia do przydzielania zasobów na rzecz poszczególnych strategicznych celów FP dla Afryki oraz filarów planu działań z Valletty,
- dążenie do stosowania zintegrowanego i skoordynowanego podejścia”.

19. Pomimo ciągłych zmian sytuacji w terenie strategiczny dokument orientacyjny¹⁴, w którym określono ogólną strategię funduszu, nie był aktualizowany od 12 listopada 2015 r. Od zatwierdzenia w 2016 r. nie aktualizowano też ram operacyjnych dla trzech segmentów¹⁵. Przykładowo, w odniesieniu do segmentu Afryki Północnej początkowo podjęto decyzję, by skupić się wyłącznie na celu strategicznym 3 („Usprawnienie zarządzania migracją w państwach pochodzenia, tranzytu i docelowych”), ale sytuacja w regionie sprawiła, że konieczne stało się również uwzględnienie projektów dotyczących innych celów. Choć w praktyce dostosowano podejście, dokumenty strategiczne pozostały jednak

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

¹⁵ Ramy operacyjne trzech segmentów zatwierdzono odpowiednio: dla segmentu Sahelu i Jeziora Czad – 15 lutego 2016 r., dla segmentu Rogu Afryki – 31 maja 2016 r., dla segmentu Afryki Północnej – 16 grudnia 2016 r.

niezmienione. Miało to również wpływ na czytelność i spójność sprawozdawczości (zob. **pkt 53**).

Komisja nie przeprowadziła kompleksowej analizy potrzeb ani dostępnych środków służących zaspokojeniu tychże potrzeb

Ilościowe określenie potrzeb

20. W dokumencie zawierającym wytyczne strategiczne stwierdza się, że interwencje funduszu będą bazować na zintegrowanym podejściu opartym na faktach. Zbadane przez Trybunał dokumenty zawierały głównie narracyjny opis sytuacji i pewnych powiązanych z tą sytuacją potrzeb. Komisja przyznała, że nie przeprowadzono ilościowej analizy potrzeb i w związku z tym brak jest poziomów wyjściowych¹⁶ dla FP jako całości. Trybunał stwierdził również, że analizy potrzeb przeprowadzone przez partnerów wdrażających poszczególne projekty często zawierały niewłaściwe dane ilościowe. Ogranicza to zdolność Komisji do wykazania, że udało się rozpoznać właściwe priorytety i że zatwierdzone działania są ostatecznie najstosowniejszym sposobem realizowania tych priorytetów. Biorąc pod uwagę wyzwania i środki, które są zaangażowane w fundusz (3,3 mld euro pod koniec 2017 r.), możliwość zmierzenia wyników stanowi istotny element zapewnienia rozliczalności.

21. Komisja nie oszacowała łącznej kwoty koniecznej do osiągnięcia ustalonych celów. Dlatego też nie określono „masy krytycznej” koniecznej do sfinansowania FP. W dniu 14 marca 2018 r. Komisja poinformowała, że FP dla Afryki „wciąż potrzebuje ponad 1 mld euro środków na rzecz istotnych przyszłych działań”. Kwota ta odpowiada jednak szacowanym kosztom finansowania projektów oczekujących na realizację, a nie kwocie koniecznej do osiągnięcia celów funduszu.

¹⁶ Zgodnie z definicją poziom wyjściowy oznacza jednoznacznie określony punkt początkowy, w którym rozpoczyna się wdrożenie. Postępy ocenia się, odnosząc się do tego punktu początkowego.

Łączenie zdolności darczyńców i wyciąganie wniosków z dotychczasowych doświadczeń

22. W dokumencie zawierającym wytyczne strategiczne stwierdza się, że jedną z zasad prowadzenia interwencji w ramach funduszu jest „nacisk na badania i analizy, które mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia kontekstu i zagwarantowania, że interwencje przyniosą korzystne skutki”. W tym celu FP dla Afryki ma „polegać na ośrodkach badawczych, nawiązywać współpracę z najlepszymi dostępnymi partnerami w dziedzinie badań, poszerzać wiedzę i zwiększać zrozumienie złożonych pierwotnych przyczyn destabilizacji, braku bezpieczeństwa, migracji nieuregulowanej i wysiedleń, a także dynamiki tych zjawisk i czynników leżących u ich podstaw”. W momencie kontroli jedynie w segmencie Rogu Afryki działał – opracowany w maju 2016 r. – instrument badawczo-rozpoznawczy. Jeśli chodzi o pozostałe dwa segmenty, Komisja rozpoczęła w lutym 2018 r. negocjacje w sprawie finansowania transregionalnych umów dotyczących badań, ale wówczas większa część finansowania została już zatwierdzona.

23. Żaden pojedynczy darczyńca nie byłby w stanie samodzielnie podjąć wyzwań pojawiających się w 26 państwach objętych FP dla Afryki. Z tego względu w motywach umowy ustanawiającej podkreśla się, że w ramach funduszu osiąga się wyznaczone cele przez łączenie zasobów i zdolności, w szczególności zasobów i zdolności różnych darczyńców prowadzących działalność w regionie¹⁷. Skuteczne łączenie zasobów wymaga sporządzenia kompleksowego wykazu zdolności i doświadczenia każdego z podmiotów, tak aby można było wykorzystywać je w sposób systematyczny i optymalny. Trybunał stwierdził tymczasem, że wykaz taki opracowano jedynie dla segmentu Rogu Afryki¹⁸.

¹⁷ Motyw 18 umowy ustanawiającej.

¹⁸ W instrumencie badawczo-rozpoznawczym tego segmentu przeprowadzono przegląd literatury przedmiotu, w którym oceniono „stan badań nad migracją, wysiedleniami i konfliktami w Rogu Afryki”. W analizie „zawarto również przegląd podmiotów działających obecnie w dziedzinie migracji i konfliktów w Rogu Afryki”.

24. Trybunał stwierdził także, że brak jest mechanizmu wyciągania wniosków z dotychczasowych doświadczeń¹⁹ dla FP dla Afryki jako całości. Brak takiego mechanizmu sprawia, że spójne gromadzenie najlepszych praktyk i opracowywanie środków zaradczych na potrzeby przyszłych działań jest utrudnione. Choć w karcie działania – dokumencie towarzyszącym każdemu wnioskowi projektowemu – przewidziano część poświęconą wyciągnięciu wniosków z dotychczasowych doświadczeń, najczęściej informacje tam zawarte ograniczają się do wykazu wcześniejszych projektów lub opisu doświadczenia partnera wdrażającego. Mogą one mieć znaczenie jako kryterium wyboru partnerów wdrażających, ale nie są odpowiednim sposobem gromadzenia wniosków. Jedynie w nielicznych przypadkach podawano informacje o wyciągniętych wnioskach, które mogłyby być przydatne w przyszłości.

Ramy zarządzania ryzykiem

25. Duże znaczenie mają również odpowiednie ramy zarządzania ryzykiem²⁰. Tymczasem w umowie ustanawiającej brak jest odniesień do tego narzędzia zarządczego. Ponadto państwa członkowskie uczestniczące w funduszu powierniczym są również – podobnie jak Komisja – narażone na ryzyko (związane z naruszeniem reputacji, finansowe itd.). Dwa państwa członkowskie wyraźnie wnioskowały o wprowadzenie szczegółowych ram oceny ryzyka w trakcie pierwszego posiedzenia rady FP²¹. Niemniej do tej pory Komisja wolała polegać na systemie kontroli wewnętrznej DG DEVCO i DG NEAR i nie ustanowiła takich ram dla FP dla Afryki. W przypadku funduszy zarządzanych przez ONZ i Bank Światowy z kolei za dobrą praktykę uznaje się wprowadzenie szczegółowych ram oceny ryzyka.

¹⁹ Wnioski wyciągnięte z doświadczeń powszechnie rozumie się jako „uogólnienia bazujące na ocenie [dotyczącej] silnych i słabych punktów procesu przygotowywania, opracowywania i wdrażania, które wpływają na skuteczność, wyniki i oddziaływanie”. „Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management” [Glosariusz kluczowych terminów w dziedzinie oceny i zarządzania opartego na wynikach], OECD, 2002.

²⁰ Art. 187 ust. 3 lit. b) rozporządzenia finansowego stanowi, że „fundusze powiernicze Unii [...] umożliwiają Unii lepszą kontrolę ryzyka”.

²¹ Na czwartym posiedzeniu rady FP w kwietniu 2018 r. dwa kolejne państwa wspomniały o „konieczności przeanalizowania sposobu, w jaki monitoruje się ryzyko w projektach, oraz dalszego usprawnienia monitorowania i oceny”.

Fundusz powierniczy UE dla Afryki pozwala na szybkie działanie, ale wciąż występują niedociągnięcia we wdrażaniu

26. W poniższej części umówiono wdrożenie FP dla Afryki. Trybunał ocenił procedury wyboru projektów, informacje przekazywane komitetom operacyjnym, koordynację między dyrekcjami generalnymi Komisji i między poszczególnymi segmentami, komplementarność z innymi instrumentami unijnymi i tempo prowadzenia procedur. Ponadto przeanalizowano monitorowanie i produkty wytworzone w obecnie realizowanych projektach, które otrzymały wsparcie z funduszu.

Wybór projektów przebiega szybko, ale proces ten nie jest w pełni spójny i czytelny

Wybór projektów w ramach trzech segmentów

27. Jeśli chodzi o wybór projektów, w segmencie Afryki Północnej i segmencie Sahelu i Jeziora Czad wnioski projektowe wybiera się – po konsultacjach z różnymi zainteresowanymi stronami – spośród tych przedstawionych przez potencjalnych partnerów wdrażających. W przypadku gdy dany wniosek odpowiada priorytetom segmentu, urzędnik zarządzający FP sporządza kartę działania (w porozumieniu z delegaturami UE). Kartę działania przedkłada się komitetowi operacyjnemu do zatwierdzenia. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem urzędnicy zarządzający FP w dużej mierze polegają na analizie potrzeb, którą partnerzy wdrażający przeprowadzili, by uzasadnić złożone wnioski projektowe.

28. W segmencie Rogu Afryki przyjęto natomiast podejście odgórne. Urzędnik zarządzający FP przeprowadza w porozumieniu z delegaturami UE analizę konkretnych potrzeb, korzystając przy tym z analizy jakościowej instrumentu badawczo-rozpoznawczego (zob. **pkt 22**) oraz z wyników konsultacji na szczeblu rządowym w państwach afrykańskich. Na podstawie analizy potrzeb i konsultacji sporządza się kartę działania, w której wskazuje się również potencjalnych partnerów wdrażających. Karta jest następnie przedkładana komitetowi operacyjnemu do zatwierdzenia. Takie podejście pozwala skupić się w większym stopniu na priorytetach FP oraz stwierdzonych potrzebach.

29. W segmentach Afryki Północnej i Rogu Afryki brak jest udokumentowanych kryteriów wyboru wniosków projektowych. Komisja poinformowała, że przy wyborze uwzględni się

stosowność każdego wniosku względem strategii regionalnych lub krajowych, a także szczegółową wiedzę specjalistyczną i dotychczasowe lokalne doświadczenie ewentualnych partnerów wdrażających. Jedynie w ramach operacyjnych segmentu Sahelu i Jeziora Czad podano kryteria wyboru działań²². Niemniej Trybunał nie zapoznał się z żadną udokumentowaną oceną wniosków projektowych pod kątem tych kryteriów. Z tego względu nie można było stwierdzić, czy wybrane projekty w istocie były najbardziej stosowne. Kilka państw członkowskich wyrażało ubolewanie z powodu braku jasnych kryteriów wyboru projektów²³.

Informacje przekazywane komitetom operacyjnym

30. Różnica między tradycyjnymi unijnymi mechanizmami wdrożenia i mechanizmem FP dla Afryki wynika z ustanowienia komitetów operacyjnych i roli powierzonej komitetom. Artykuł 4.1 lit. b) umowy ustanawiającej stanowi, że „komitet operacyjny jest odpowiedzialny w szczególności za wybieranie działań, które mają być finansowane ze środków FP dla Afryki”. Niemniej komitetom operacyjnym przedstawia się jedynie te wnioski, które rozwinięto i opracowano w formie karty działania. Komitetom nie przedstawia się informacji o pozostałych nieopracowanych wnioskach, a agencje wdrażające, których projekty nie zostały wybrane, nie są informowane systematycznie o przyczynach odrzucenia złożonych wniosków. Utrudnia to tym podmiotom poprawę jakości przyszłych wniosków.

31. Choć komitetom operacyjnym nie przedstawia się informacji na temat wszystkich otrzymanych wniosków, niektóre komitety i tak musiały radzić sobie ze zwiększonym

²² Kryteria te obejmują: a) konieczność uwzględnienia dwojakiego podejścia: zapobiegania nieuregulowanej migracji i wysiedleniom i ułatwienia lepszego zarządzania migracją z jednej strony lub budowania kompleksowego podejścia na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i odporności z drugiej; b) stosowanie się do tematycznego i geograficznego zakresu każdego zaangażowanego instrumentu finansowego i powiązanego rozporządzenia, zwłaszcza w odniesieniu do zasad regulujących oficjalną pomoc rozwojową; d) uzupełnianie innych działań UE i państw członkowskich w regionie; e) działanie w porozumieniu z władzami państwa beneficjenta.

²³ Protokoły posiedzeń komitetu operacyjnego segmentu Sahelu i Jeziora Czad z dnia 14.1.2016 i 18.4.2016.

obłożeniem pracą związaną z zatwierdzaniem wniosków. Przykładowo, na posiedzeniu komitetu segmentu Sahelu i Jeziora Czad 14 grudnia 2016 r. udostępniono 28 kart działania (674 strony), podczas gdy komitet segmentu Afryki Północnej na posiedzeniu dwa dni później musiał zatwierdzić jedynie trzy karty działania (62 strony). Dokumenty dotyczące projektów udostępniono późno²⁴ (dopiero na tydzień przed wymaganym terminem zatwierdzenia), co pozostawiało przedstawicielom państw członkowskich i krajów afrykańskich niewiele czasu na odpowiednią analizę.

32. Umowa ustanawiająca stanowi²⁵, że jeśli po zatwierdzeniu działania konieczne jest wprowadzenie istotnych zmian dotyczących charakteru lub celów działania, przed rozpoczęciem wdrożenia urzędnik zarządzający FP musi przedłożyć komitetowi operacyjnemu zmienioną kartę działania do zatwierdzenia. O ile komitet operacyjny segmentu Rogu Afryki informowano o zmianach w szeregu projektów, o tyle komitet segmentu Sahelu i Jeziora Czad nie otrzymywał takich informacji²⁶. Trybunał nie odnotował podobnych przypadków w segmencie Afryki Północnej.

Koordinacja i komplementarność

33. Koordinacja między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi Komisji na etapie wyboru projektów ma zasadnicze znaczenie. Mając powyższe na względzie, Komisja wprowadziła wewnętrzne mechanizmy i szczegółowe rozwiązania robocze obejmujące DG DEVCO, DG NEAR, ESDZ, DG HOME oraz DG ECHO. Służby te regularnie uczestniczą w wewnętrznych

²⁴ Art. 7 regulaminu komitetów operacyjnych stanowi, że dokumenty na posiedzenie muszą być w miarę możliwości przedkładane co najmniej 15 dni przed terminem posiedzenia. Przykładowo, w protokole piątego posiedzenia komitetu operacyjnego segmentu Rogu Afryki z grudnia 2017 r. stwierdza się: „Komitet operacyjny odnotowuje z głębokim zaniepokojeniem fakt późnego udostępnienia dokumentów na posiedzenie. [...] Dokumentację należy w przyszłości udostępniać z większym (trzytygodniowym) wyprzedzeniem”.

²⁵ Art. 6.6.5.

²⁶ Na pierwszym posiedzeniu tego komitetu w styczniu 2016 r. zatwierdzono projekt 8 w Nigrze. Na etapie przygotowania i negocjacji agencje państw członkowskich zaproponowały wprowadzenie modyfikacji do celów tego działania. W konsekwencji opis działania podpisany we wrześniu 2016 r. różnił się zasadniczo od karty działania przyjętej przez komitet. Komitetu nie poinformowano o tej zmianie.

spotkaniach poświęconych ocenie jakości (w ramach grupy ds. zapewnienia jakości), na których ocenia się poszczególne projekty przed przedłożeniem ich do zatwierdzenia.

Niemniej można wciąż wprowadzić dalsze usprawnienia w zakresie koordynacji.

34. Charakter potrzeb w Afryce sprawia, że często konieczna jest reakcja przekrojowa, obejmująca wiele segmentów, np. regiony Sahelu i Afryki Północnej. Artykuł 3.1 regulaminu komitetów operacyjnych stanowi, że komitety „zbierają się na wspólnych posiedzeniach w celu rozpatrzenia spraw będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w miarę potrzeb”. W praktyce posiedzenia komitetów operacyjnych odbywają się zazwyczaj osobno dla każdego segmentu. Do tej pory zorganizowano jedynie dwie wspólne sesje komitetów²⁷. Na trzecim posiedzeniu w czerwcu 2017 r. rada FP zdecydowała o skupieniu się w większym stopniu na wyborze programów obejmujących wiele segmentów. Niemniej – pomimo nacisku na współpracę między segmentami – zatwierdzono jedynie cztery takie programy (z ogólnej liczby 143)²⁸.

35. Przy wyborze projektów komitety operacyjne potrzebują ponadto wystarczających informacji, by ocenić komplementarność działań FP, tj. sprawdzić, czy działania te nie nakładają się z działaniami innych instrumentów unijnych ani ich nie powielają, oraz wskazać ewentualne synergie. W dokumencie zawierającym wytyczne strategiczne wprowadzono dodatkowe wymogi, by zagwarantować, że FP dla Afryki jest komplementarny w stosunku do innych instrumentów unijnych. Jednym z nich jest wymóg, by finansowano wyłącznie działania nieujęte w krajowym lub regionalnym programie indykatywnym. Niemniej Trybunał zidentyfikował dwa projekty w segmencie Rogu Afryki (nienależące do kontrolowanej próby), które początkowo stanowiły część regionalnego programu indykatywnego, a po transferze środków zostały objęte FP.

36. Trybunał znalazł również przykłady projektów wybranych w ramach FP dla Afryki, które – pomimo wysiłków Komisji w zakresie koordynacji – były ukierunkowane na potrzeby

²⁷ Posiedzenia te odbyły się odpowiednio 16.12.2015 oraz 26.2.2018.

²⁸ Jeden z nich dotyczył instrumentu rozpoznawczo-badawczego, a inny instrumentu współpracy technicznej.

podobne do potrzeb uwzględnionych w innych działaniach finansowanych z UE, a zatem niosły za sobą ryzyko powielania innych form unijnego wsparcia²⁹. Komisja nie uzasadniła, dlaczego projekty te finansuje się za pośrednictwem FP dla Afryki, a nie innych instrumentów³⁰. W **ramce 2** przedstawiono przykłady projektów, które pomimo wysiłków w zakresie koordynacji stanowią odpowiedź na podobne potrzeby.

Ramka 2 – Przykłady projektów ukierunkowanych na podobne potrzeby

Pomoc kryzysowa

Wprowadzono rozwiązania robocze z myślą o zapewnieniu koordynacji między FP dla Afryki a DG ECHO. Podczas posiedzenia grupy ds. zapewnienia jakości poświęconemu projektowi „Wzmocnienie ochrony i zwiększenie odporności wysiedlonych grup ludności w Libii” (projekt 17) DG ECHO ostrzegła, że „wniosek dotyczy interwencji wchodzącej w tradycyjny zakres działań DG ECHO, który w dużym stopniu pokryłby się z istniejącymi inicjatywami, jeśli zostałby sfinansowany”. Pomimo tych uwag Komisja nie wyjaśniła w karcie działania przedłożonej do zatwierdzenia komitetowi operacyjnemu, dlaczego projekt ten powinien być finansowany za pośrednictwem FP dla Afryki.

Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju

W toku kontroli Trybunał zidentyfikował dwa projekty (jeden finansowany z Instrumentu Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju i jeden z FP dla Afryki), które miały ten sam cel – repatriację humanitarną migrantów z Libii do państw pochodzenia. W ramach obu projektów wspierano działania w obszarze stabilizacji lokalnych społeczności, a środki przyznano temu samemu partnerowi wdrażającemu, przy czym okresy realizacji częściowo się pokrywały. Co więcej, oba

²⁹ W art. 187 ust. 3 lit. b) rozporządzenia finansowego stwierdza się, że fundusze powiernicze UE „nie powinny być tworzone, jeżeli tylko powielają inne, istniejące kanały finansowania lub podobne instrumenty, nie wnosząc żadnych dodatkowych elementów”.

³⁰ Wymóg ten ustanowiono w sekcji 2 dokumentu zawierającego wytyczne strategiczne, poświęconej komplementarności (s. 11): „Fundusz wypełni luki – zarówno geograficzne, jak i tematyczne – nieuwzględnione w innych instrumentach lub przez pozostałych partnerów w dziedzinie rozwoju (w tym przez państwa członkowskie UE). W każdym zatwierdzonym projekcie kwestia ta musi zostać wzięta pod uwagę [...]”.

projekty obejmują określone działania – takie jak prace związane z odbudową i wsparcie na rzecz spójności społecznej – a ponadto są realizowane w tych samych miastach, Sabha i Al-Katrun.

37. Ponadto Komisja niedawno ustanowiła plan inwestycji zewnętrznych (EIP), który ma eliminować „konkretne społeczno-ekonomiczne pierwotne przyczyny migracji i [przyczyniać] się do trwałej reintegracji migrantów powracających do swoich krajów pochodzenia, a także [wzmacniać] społeczności tranzytowe i przyjmujące”³¹. Rada funduszu zwróciła uwagę na konieczność „zapewnienia komplementarności z innymi instrumentami, takimi jak przyszłe plany inwestycji zewnętrznych, mechanizmy łączone itd.”. Niemniej Trybunał nie zapoznał się z żadnymi dokumentami, które wskazywałyby na sposób koordynowania funduszu powierniczego UE dla Afryki i EIP lub podejmowania kroków w celu zwiększenia komplementarności między wybranymi działaniami w ramach tych dwóch instrumentów.

38. Powyższe przykłady pokazują, że w przypadku FP dla Afryki nie zapewniono wystarczająco czytelnego podziału zadań między funduszem a innymi instrumentami ani między interwencjami DG DEVCO, DG NEAR i DG ECHO. Komisja opracowuje matrycę dla interwencji w sektorze opieki zdrowotnej w Libii, ale takie podejście nie jest standardem w odniesieniu do innych państw i sektorów. Taki dokument – jeśli praktyka ta przyjęłaby się we wszystkich sektorach – ułatwiłby proces oceny jakości przy wyborze projektów i zagwarantował jak największą komplementarność działań w terenie.

Tempo prowadzenia procedur

39. Szybki wybór projektów³² miał być jednym z elementów zapewnienia wartości dodanej przez FP dla Afryki. W związku z tym Komisja znalazła się pod presją, by zwiększyć tempo przeprowadzania procedur i dokonywać wyboru finansowanych projektów szybko. Analiza

³¹ Art. 3 (dotyczący celu) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 z dnia 26 września 2017 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR.

³² W motywie 10 decyzji Komisji C(2015) 7293 z dnia 20 października 2015 r. stwierdza się, że „fundusz powierniczy [...] zapewni UE i państwom członkowskim szybko działające i elastyczne narzędzie do osiągnięcia natychmiastowych i konkretnych rezultatów w trudnych i gwałtownie zmieniających się sytuacjach, które charakteryzują się niestabilnością”.

przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że wybór projektów w ramach FP dla Afryki był w istocie szybszy w porównaniu z tradycyjnymi instrumentami unijnymi³³. Fundusz pozwolił przyspieszyć poszczególne etapy, skracając czas od rozpoznania i opracowania do zawarcia umowy i pierwszej płatności (zob. [ryc. 3](#)). Wszystkie osoby, z którymi przeprowadzono wywiady w trakcie kontroli, z zadowoleniem przyjęły osiągnięte tempo opracowywania projektów w ramach funduszu. Wyrażały się z uznaniem również o zdolności FP do szybkiego reagowania na zmieniające się pilne potrzeby.

Ryc. 3 – Orientacyjne porównanie tempa prowadzenia procedur

Etap	Opis	FP dla Afryki, wszystkie segmenty (w dniach)	Budżet UE i EFR (w dniach)	Średnia oszczędność czasu (w dniach)
1. Identyfikacja/sformułowanie	Średnia okres (w dniach) od oceny przez grupę ds. zapewnienia jakości do zatwierdzenia przez komitety operacyjne lub komitet EFR / Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju	33	133	100
2. Podpisywanie umów	Średnia okres (w dniach) od zatwierdzenia przez komitety operacyjne lub komitet EFR / ENI / Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju do podpisania umowy	270	423	153
3. Pierwsza płatność	Średnia okres (w dniach) od podpisania umowy do zatwierdzenia pierwszej płatności	30	42	12

40. Należy odnotować jednak, że kilka projektów FP dla Afryki pierwotnie opracowano w ramach innych instrumentów unijnych i dopiero później zostały one przejęte przez fundusz. W niektórych przypadkach szybkie tempo skutkowało niezapewnieniem komitetom operacyjnym czasu niezbędnego do gruntownej oceny wniosków przed zatwierdzeniem projektów w FP (zob. [pkt 31](#)).

41. Jeśli chodzi o zawieranie umów, w połowie przewidzianego okresu działania FP dla Afryki podpisano umowy, których wartość odpowiadała 45% wszystkich dostępnych środków (zob. [ryc. 4](#)). Wprawdzie fundusz ogólnie przyspieszył podpisywanie umów³⁴, niemniej inne

³³ Przez „tradycyjne instrumenty finansowania na rzecz rozwoju” Trybunał rozumie Europejski Fundusz Rozwoju oraz instrumenty budżetu UE, które pozwalają finansować działania w 26 państwach afrykańskich objętych FP dla Afryki, w szczególności Europejski Instrument Sąsiedztwa i Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.

³⁴ Starania Komisji zmierzające do przyspieszenia podpisywania umów obejmują: wysyłanie pism do państw członkowskich i prowadzenie dyskusji z agencjami wdrażającymi państw

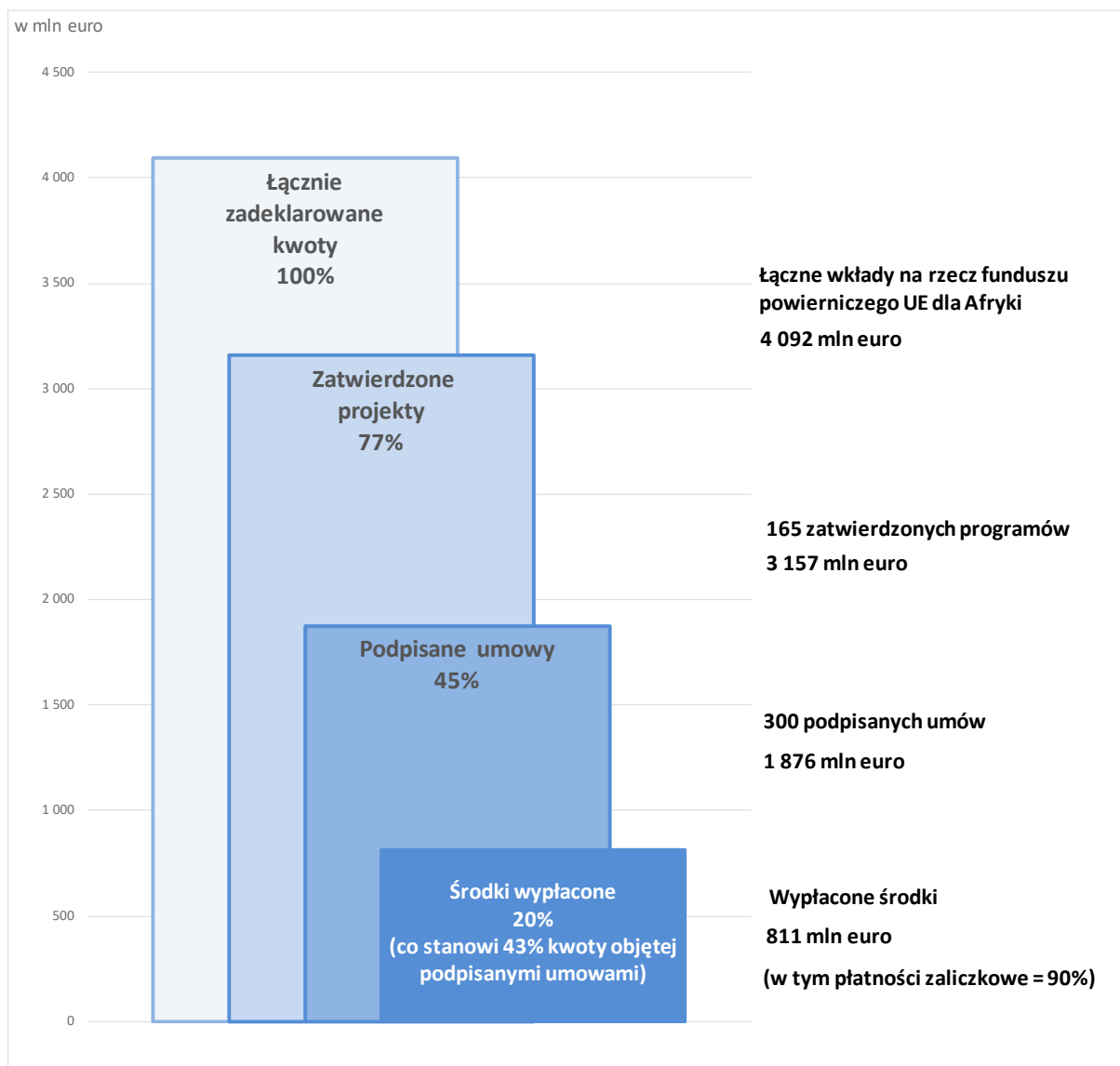
instrumenty kryzysowe są w tym względzie jeszcze skuteczniejsze. Przykładowo, w Instrumencie Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, obejmującym podobne obszary działania, przewidziano możliwość stosowania „nadzwyczajnych środków pomocy”³⁵. W przypadku tych środków 86% wszystkich umów zostaje podpisanych w ciągu czterech miesięcy³⁶ od przyjęcia przez Komisję decyzji o finansowaniu (w porównaniu z 270 dniami w FP dla Afryki). Fundusz jest instrumentem kryzysowym, stąd można by oczekiwać większego tempa w podpisywaniu umów.

członkowskich w ramach sieci podmiotów wdrażających działania w dziedzinie europejskiej współpracy na rzecz rozwoju (Practitioners' Network for European Development Cooperation). Sieć ta stanowi platformę koordynacji dla 15 agencji wdrażających z państw członkowskich.

³⁵ Art. 3 rozporządzenia (UE) nr 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju.

³⁶ Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej, roczne sprawozdanie z działalności za 2017 r., załącznik 12 „Tablica wyników”, s. 139.

Ryc. 4 – Wykonanie budżetu na koniec sierpnia 2018 r.



Źródło: na podstawie danych Komisji Europejskiej dotyczących stanu wdrożenia na dzień 31 sierpnia 2018 r., opublikowanych na stronie internetowej FP dla Afryki. Wszystkie wartości liczbowe zaokrąglono.

42. Jeśli chodzi o wdrożenie projektów, w FP dla Afryki było ono niewiele szybsze w porównaniu z tradycyjnymi instrumentami pomocy rozwojowej. Przed FP stały podobne wyzwania. Znalazło to również odzwierciedlenie w niskim poziomie płatności (zob. [ryc. 4](#)). Większą część wypłaconych środków (niemal 90%) stanowią płatności zaliczkowe lub te dotyczące wsparcia budżetowego³⁷. Zdaniem Komisji złożone i trudne warunki prowadzenia

³⁷ Wsparcie budżetowe dla Nigru (projekt 12) odpowiada 7% ogółu wydatkowanych środków.

działań są najczęstszą przyczyną wspomnianych opóźnień, ponieważ partnerzy wdrażający często nie mogą prowadzić interwencji na obszarach dotkniętych konfliktami.

43. Niemniej można by oczekiwać, że ze względu na wyjątkowe warunki, w jakich prowadzone są działania FP dla Afryki, Komisja będzie przeprowadzała systematycznie ocenę możliwości stosowania procedur przyspieszonych i omawiała tę kwestię z ewentualnymi partnerami. Jednym ze sposobów przyspieszenia rozpoczęcia wdrożenia jest dopuszczenie, by koszty kwalifikowane obejmowały koszty przygotowania projektu od daty zatwierdzenia (tj. od momentu, gdy podjęto decyzję co do istotnych warunków projektu, i w uzasadnionych przypadkach). Wytyczne Komisji dotyczące sytuacji nadzwyczajnych zezwalają w istocie na takie podejście.

Ramka 3 – Przykładowe projekty realizowane w Nigerze, które mogłyby zostać wdrożone szybciej, gdyby niezwłocznie zatwierdzono finansowanie

Projekt 10 – „Wsparcie na rzecz szkolenia i integracji na rynku pracy ludzi młodych w regionach Agadez i Zinder”.

Komitet operacyjny zatwierdził projekt 18 kwietnia 2016 r. Niemniej proces rekrutacji kierownika projektu mógł rozpocząć się dopiero po podpisaniu umowy w listopadzie 2016 r. Dopuszczenie, by koszty kwalifikowane obejmowały koszty przygotowania projektu od momentu zatwierdzenia, złagodziłoby skutki długiego trwania rekrutacji i w konsekwencji skróciło czas konieczny do rozpoczęcia wdrażania.

44. Trybunał stwierdził, że w większości przypadków w kartach działania przedłożonych komitetom operacyjnym do zatwierdzenia nie określono oczekiwanego terminu podjęcia działań, ale raczej ogólny okres trwania projektu (który wahał się od 12 do 60 miesięcy w projektach objętych kontrolą). Z tego względu komitety operacyjne nie mogły wziąć pod uwagę tego aspektu przy zatwierdzaniu projektów ani rozważyć alternatywnych rozwiązań, zapewniających szybsze przejście do etapu wdrożenia.

W realizowanych projektach zaczęto wytwarzać produkty, ale wciąż brakuje funkcjonalnego systemu monitorowania wyników dla wszystkich segmentów

Monitorowanie

45. W 2017 r. trzy segmenty funduszu powierniczego UE dla Afryki przyjęły wspólną dla wszystkich projektów platformę monitorowania, obejmującą odpowiednie ramy logiczne³⁸, poziomy docelowe i powiązane faktyczne wartości dla każdego wskaźnika szczegółowego. Komisja zarejestrowała w tym systemie monitorowania większość poziomów docelowych dla projektów w FP. Osiągnięte wartości nie są jednak jeszcze dostępne. Nie wszyscy partnerzy wdrażający są gotowi wprowadzać informacje na wspólnej platformie, a większość z nich nie jest do tego zobowiązana zapisami umownymi. Wynika to z faktu, że do momentu podpisania umów systemu monitorowania ani nie opracowano, ani jeszcze nie zaplanowano, a Komisja nie zawarła powiązanych postanowień w umowach finansowych.

46. W momencie kontroli Komisja posiadała zestaw 19 zagregowanych wskaźników na potrzeby wspomnianej platformy monitorowania, wspólnych dla wszystkich trzech segmentów. Niemniej niektóre z tych wskaźników się pokrywają, a powiązania między nimi i wskaźnikami wyższego szczebla, ustalonymi dla ogólnych ram wyników funduszu, nie zawsze są czytelne (zob. **ramka 4**).

Ramka 4 – Niedociągnięcia dotyczące 19 zagregowanych wskaźników

Wskaźnik 2.3 (liczba osób otrzymujących pomoc żywnościową) i wskaźnik 2.4 (liczba osób otrzymujących pomoc związaną z bezpieczeństwem żywnościowym) mogą się pokrywać. Definicje obu tych wskaźników obejmują szkolenie na temat praktyk rolniczych.

Wskaźniki nie pokrywają pełnego zakresu projektów FP dla Afryki (np. projektu 6).

Powiązanie tych wspólnych wskaźników z tysiącami wskaźników na poziomie poszczególnych projektów, a następnie z ogólnymi ramami wyników funduszu i priorytetami planu działań z Valletty

³⁸ Ramy logiczne oznaczają zarys projektu zawierający cele, poziomy docelowe i wskaźniki.

oraz ustalenie wzajemnych relacji tych elementów jest niezwykle trudne. W segmencie Rogu Afryki podjęto samodzielnie decyzję o powierzeniu tego zadania ekspertom zewnętrznym.

47. W segmencie Sahelu i Jeziora Czad korzysta się obecnie z systemu CAD (ang. *Collect, Analyse and Disseminate* – gromadzenie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji), w segmencie Rogu Afryki natomiast stosuje się MLS (ang. *Monitoring and Learning System* – system monitorowania i wyciągania wniosków). W segmencie Afryki Północnej rozpoczęto prace nad stworzeniem osobnego systemu monitorowania i oceny. Zalew informacji i obfitość systemów monitorowania oznacza, że nie ma jednego kompleksowego ujęcia wszystkich rezultatów osiągniętych w ramach FP dla Afryki jako całości.

48. Ponadto nie określono jasno, jakie obowiązki w zakresie monitorowania spoczywają na partnerach wdrażających, a jakie na Komisji lub delegaturach UE. Przykładowo, w ramach jednego z projektów w Nigrze (projekt 7) wszystkie środki wydano w ciągu 12 miesięcy (zamiast planowanych 36), a działania skoncentrowały się w dużej mierze na jednym z celów, który realizowali również inni darczyńcy (pomocy bezpośredniej na rzecz migrantów). Dwa pozostałe cele, sprawowanie rządów i działania związane z rozwojem, w dużej mierze pominięto. Trybunał odnotował również powtarzające się opóźnienia³⁹ w projektach związanych z bezpieczeństwem, zarządzaniem granicami i podobnymi obszarami działań.

49. Do momentu kontroli nie sporządzono żadnego sprawozdania ROM⁴⁰ dla któregokolwiek z projektów objętych kontrolą. Pracownicy Komisji przeprowadzili wizyty kontrolne co najmniej jednokrotnie w miejscach realizacji wszystkich projektów w Nigrze, co pozwoliło monitorować postępy. Ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa w Libii

³⁹ Projekt 11, opóźniony o 3,5 miesiąca; projekt 5, opóźniony o 7 miesięcy; projekt 4, w zamierzeniu dwuletni, który obecnie musi zostać przedłużony, aby można było osiągnąć główne rezultaty.

⁴⁰ Monitorowanie zorientowane na rezultaty (ang. *Results-Oriented Monitoring* – ROM). DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid ustanowiła system ROM w 2000 r. w celu usprawnienia procesu monitorowania i oceny pomocy rozwojowej oraz zwiększenia jej przejrzystości. Podstawę systemu stanowią krótkie i ukierunkowane oceny przeprowadzane na miejscu przez ekspertów zewnętrznych. System opiera się na zorganizowanej i spójnej metodologii, wykorzystującej pięć kryteriów: stosowności, wydajności, skuteczności, potencjalnego oddziaływania i prawdopodobnej trwałości.

Komisja nie była w stanie przeprowadzić wizyt kontrolnych wszystkich realizowanych projektów. Niemniej rozważała ewentualne wprowadzenie monitorowania zewnętrznego (tj. zlecenia monitorowania podmiotom zewnętrznym działającym lokalnie). Kluczowym elementem monitorowania jest okresowa kontrola projektów pod kątem odpowiednich ram logicznych. W większości projektów objętych kontrolą wprowadzono jedynie doraźne ramy logiczne, które miały zostać uzupełnione po początkowym etapie realizacji projektu, tj. po podpisaniu stosownej umowy. Na etapie uruchomienia partnerzy wdrażający przeprowadzają konsultacje z beneficjentami końcowymi i rozpoznają konkretne potrzeby lokalnej ludności lub organów administracji. Opracowują lub aktualizują, w porozumieniu z delegaturami UE, wskaźniki i poziomy docelowe. Zdaniem Komisji takie podejście zapewnia pewną elastyczność wobec trudnych warunków działania i pozwala zgromadzić dane, które początkowo nie są dostępne. Niemniej nawet po aktualizacji matryc logicznych w projektach objętych kontrolą brakowało mierzalnych poziomów docelowych, a zatem szczegółowe cele nie spełniały kryteriów SMART⁴¹ (zob. **ramka 5**).

Ramka 5 – Przykłady nieprecyzyjnie sformułowanych celów segmentu Sahelu i Jeziora Czad

Projekt 8: „wspieranie wdrażania działań strukturalnych i krótkoterminowych”.

Projekt 9: „wsparcie w delegowanym zarządzaniu projektami”.

Projekt 10: „poprawa w ukierunkowaniu działań edukacyjnych”.

Projekt 10: „zwiększenie zdolności do zatrudnienia ludzi młodych”.

50. Użyteczność niektórych wskaźników była niewielka. W jednym z projektów (projekcie 10) wskaźnik zależał od późniejszej decyzji politycznej organów lokalnych. Wskaźnik tego rodzaju jest niewłaściwy, ponieważ partnerzy wdrażający nie mają wpływu na takie decyzje i nie mogą za nie odpowiadać. Niektóre ze wskaźników opierały się na opiniach wyrażonych przez beneficjentów (np. wynikach ankiet), które są z natury subiektywne i trudne do zweryfikowania. Tymczasem inne wskaźniki uwzględniano we wspomnianych ramach z tego

⁴¹ Cele SMART to cele skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne, określone w czasie (z ang. *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed*).

względu, że partnerzy wdrażający wykorzystywali je do celów sprawozdawczości wewnętrznej. Zwiększa to obciążenie administracyjne FP dla Afryki.

51. Określenie właściwego poziomu wyjściowego umożliwia ocenę postępów – w kategoriach względnych i bezwzględnych – w odniesieniu do ogółu potrzeb. Poziomy wyjściowe okazały się słabym punktem wszystkich ram logicznych badanych przez Trybunał, również tych poddanych aktualizacji. W większości przypadków wartość wyjściowa powiązana ze szczegółowymi wskaźnikami wynosiła zero lub była określona jako „nie dotyczy”⁴², co uniemożliwiało ocenę osiągniętych względnych postępów. W jednym projekcie poziomu wyjściowego wprawdzie nie podano, ale wskaźnik i tak został zmierzony⁴³. Takie pomiary nie dostarczają użytecznych danych na temat postępów w projekcie.

Produkty projektów w trakcie realizacji

52. W momencie prowadzenia kontroli projekty finansowane w ramach funduszu powierniczego UE dla Afryki znajdowały się zasadniczo na wczesnym etapie wdrożenia, ale objęte kontrolą projekty w Libii i Nigrze zaczęły przynosić pierwsze produkty (przykłady przedstawiono w **ramce 6**). W Nigrze zespół kontrolerów przeprowadził wizytę kontrolną w ośrodku tranzytowym dla migrantów oraz jednym z 15 utworzonych centrów monitorowania migracji, w Agadezie. Przeprowadzono również wywiady ze śledczymi policyjnymi zajmującymi się likwidowaniem sieci handlu ludźmi. Ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa wizyty kontrolne w miejscu realizacji jakiegokolwiek projektu w Libii były niemożliwe.

⁴² Ma to zastosowanie do następujących projektów: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 oraz 20.

⁴³ W projekcie 7 dla wskaźników podano dane liczbowe oznaczające osiągnięcie poziomów docelowych dla pomocy w ośrodkach tranzytowych i wspomaganych dobrowolnych powrotów (np. 380%, 415%, 225% itd.), nie określając przy tym żadnego szacowanego poziomu wyjściowego.

Ramka 6 – Przykłady produktów wytworzonych w projektach w trakcie realizacji

Opierając się na sprawozdaniach z postępów przedstawionych przez partnerów wdrażających (i zatwierdzonych przez Komisję) Trybunał odnotował następujące przykłady produktów projektów:

Niger

Projekt 7: zapewnienie dostatecznie dobrych warunków życiowych migrantom w ośrodku tranzytowym w Agadezie (jednym z czterech w Nigrze). Ośrodki te przyjęły łącznie ponad 9 000 migrantów w 2017 r.

Projekt 8: utworzenie 15 centrów monitorowania, z myślą o badaniu lokalnych skutków migracji i rozpoznaniu

ewentualnych działań łagodzących.

Projekt 11: likwidacja siedmiu krajowych i dwunastu międzynarodowych sieci handlu ludźmi dzięki pracy połączonych policyjnych zespołów śledczych w 2017 r.

Libia

W ramach projektu 19, w odniesieniu do jednego z założonych celów:

- zapewniono wsparcie 4 709 migrantom we wspomaganych dobrowolnych powrotach,
- 19 605 migrantom przebywającym w różnych ośrodkach detencyjnych udzielono pomocy humanitarnej w postaci artykułów niespożywczych i zestawów higienicznych,
- przeprowadzono doraźne oceny potrzeb migrantów i udzielono pomocy medycznej ponad 6 000 osób,
- zespół ds. ochrony zapewnił wsparcie w zakresie zakwaterowania 929 osobom (w tym kobietom w ciąży i dzieciom bez opieki). Zespół ds. współpracy technicznej z kolei przeszkolił 21 urzędników rządowych w zakresie praw człowieka i ocen dotyczących osób wymagających szczególnego traktowania.

53. Dane Fronteksu wskazują, że łączna liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE przez migrantów była największa w 2016 r., a w 2017 r. zmalała (zob. [ryc. 5](#)). FP dla Afryki jest jednym z wielu unijnych i pozaunijnych instrumentów przyczyniających się do poprawy tych danych, które zresztą nie są jednakowe w różnych segmentach funduszu.

Ryc. 5 – Przypadki nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE przez migrantów pochodzących z regionów objętych FP dla Afryki

	2014	2015	2016	2017
Sahel i Jezioro Czad	42 601	65 297	114 814	76 889
Afryka Północna	10 773	21 603	19 393	27 912
Róg Afryki	46 536	70 875	42 850	17 984
Łącznie obszar FP dla Afryki	99 910	157 775	177 057	122 785

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Fronteksu za lata 2014-2017.

54. W sprawozdaniu FP dla Afryki za 2017 r. nie omówiono kompleksowo rezultatów osiągniętych do tej pory, przedstawiono natomiast informacje na temat liczby zatwierdzonych projektów, wydanych środków oraz przykłady wytworzonych produktów. Choć sprawozdanie roczne jest pojedynczym skonsolidowanym dokumentem, sprawozdawczość dla poszczególnych segmentów nie jest spójna. Przykładowo, w rozdziale trzecim sprawozdania rocznego (dotyczącym kierunków strategicznych, wdrażania i rezultatów) dla każdego segmentu zamieszczono tabele dotyczące przydzielenia środków na rzecz poszczególnych priorytetów wspieranych w ramach danego segmentu. Niemniej ogólny charakter celów funduszu pozostawia urzędnikom zarządzającym FP szeroki zakres swobody decydowania o klasyfikowaniu projektów. Oznacza to, że trudno porównywać środki przydzielone na rzecz poszczególnych priorytetów i segmentów.

WNIOSKI I ZALECENIA

55. Fundusz powierniczy UE dla Afryki utworzono w reakcji na szereg istotnych wyzwań. Jako instrument kryzysowy, miał on przyczyniać się do rozwiązywania kryzysów w trzech regionach Afryki. Celem funduszu jest ponadto osiągnięcie trwałej stabilności i celów w dziedzinie rozwoju.

56. Stwierdził, że fundusz jest narzędziem elastycznym, ale – biorąc pod uwagę obecne bezprecedensowe wyzwania, którym należy stawić czoła – działania funduszu powinny być lepiej ukierunkowane. Nie zdefiniowano konkretnych sytuacji kryzysowych, jakim FP ma zaradzić (np. w podziale na regiony i państwa występowania, przyczyny i oddziaływanie na stabilność). Choć ogólny charakter celów FP pozwala na pewną elastyczność, uniemożliwia

on opracowanie strategii, która byłaby wystarczająco czytelna, by ukierunkować działania we wszystkich trzech segmentach, oraz ułatwiałaby pomiar rezultatów i powiązaną sprawozdawczość. Ponadto wytyczne strategiczne dla urzędników zarządzających FP nie były do tej pory zbyt szczegółowe (zob. **pkt 15–19**).

57. Komisja nie przeprowadziła kompleksowej analizy potrzeb, które ma zaspokoić fundusz, ani udostępionych funduszowi środków. Trybunał ustalił, że w przypadkach gdy potrzeby zostały rozpoznane, nie określono ich ilościowo, podobnie jak nie wskazano niezbędnych środków finansowych. Ponadto stwierdził, że zasobów i zdolności nie łączono w sposób optymalny i systematyczny. Co więcej, nie opracowano odpowiedniego mechanizmu wyciągania wniosków z doświadczeń (zob. **pkt 20–24**).

Zalecenie 1 – Poprawa jakości celów funduszu powierniczego UE dla Afryki

Komisja powinna zaproponować radzie FP przeprowadzenie przeglądu obowiązujących celów i priorytetów FP dla Afryki, tak aby stały się one bardziej szczegółowe i osiągalne. Przegląd ten powinien uwzględniać szczególne wyzwania dotyczące każdego z trzech segmentów i w miarę możliwości określić poziomy wyjściowe i docelowe. W ramach tego zadania Komisja powinna w szczególności wykorzystać:

- a) produkty instrumentów badawczo-rozpoznawczych;
- b) zdolności wszystkich darczyńców;
- c) mechanizmy wyciągania wniosków z doświadczeń dla całego funduszu.

Termin realizacji: koniec 2019 r.

58. Procedury wyboru projektów są różne w poszczególnych segmentach funduszu. Trybunał nie zapoznał się z żadną udokumentowaną oceną wniosków projektowych pod kątem wcześniej określonych kryteriów. Posiedzenia komitetów operacyjnych były zasadniczo poświęcone zatwierdzaniu projektów, ale Trybunał ustalił, że informacje przekazywane komitetom były niekiedy niekompletne lub docierały zbyt późno, by można było podjąć należycie umotywowane decyzje (zob. **pkt 27–32**).

59. Nie zawsze czytelnie uzasadniano względne korzyści wynikające z finansowania projektów właśnie z FP dla Afryki, a nie z innych źródeł. Trybunał wykrył przy tym przykłady projektów objętych FP dla Afryki ukierunkowanych podobnie jak inne unijne instrumenty, jeśli chodzi o uwzględniane potrzeby (zob. pkt 33–38).

Zalecenie 2 – Dokonanie przeglądu procedury wyboru projektów

Komisja powinna:

- a) ustanowić czytelne kryteria wspólne dla wszystkich segmentów oraz dokumentować ocenę wniosków projektowych pod kątem spełniania tych kryteriów;
- b) przedstawiać komitetom operacyjnym wykaz otrzymanych wniosków, które nie zostały rozwinięte i opracowane w formie karty działania, w tym przyczyny odrzucenia tych wniosków, za pośrednictwem urzędnika zarządzającego FP;
- c) informować komitety operacyjne o wszelkich istotnych zmianach w już zatwierdzonych projektach (tj. zmianach celów, budżetu lub okresu trwania);
- d) przewidzieć w karcie działania osobną część na uzasadnienie względnych korzyści wynikających z finansowania projektu właśnie z FP dla Afryki, a nie z innych unijnych instrumentów wsparcia.

Termin realizacji: połowa 2019 r.

60. W porównaniu z tradycyjnymi instrumentami FP dla Afryki pozwala szybciej uruchamiać projekty. Dzięki funduszowi udało się ogólnie przyspieszyć podpisywanie umów i dokonywanie płatności zaliczkowych. Niemniej jeśli chodzi o opóźnienia we wdrażaniu projektów, występują podobne problemy jak w przypadku tradycyjnych instrumentów. Działania funduszu realizuje się wprawdzie w warunkach nadzwyczajnych, Komisja jednak nie wykorzystwała w pełni procedur przyspieszonych, choć ułatwiłoby to pracę partnerom wdrażającym i pozwoliłoby szybciej rozpocząć działania (zob. pkt 39–44).

Zalecenie 3 – Podjęcie działań, które przyspieszą wdrożenie

Komisja powinna wskazać wszystkie procedury przyspieszone, które można zastosować w ramach FP dla Afryki, i w stosownych przypadkach wspierać ich zastosowanie w porozumieniu z ewentualnymi partnerami wdrażającymi.

Termin realizacji: koniec 2019 r.

61. Przyjęto wspólny system monitorowania na potrzeby FP dla Afryki, nie jest on jednak jeszcze funkcjonalny. Do tej pory w trzech segmentach wykorzystywano różne systemy w celu gromadzenia informacji budżetowych, monitorowania i oceny. Trybunał ustalił, że cele projektów często nie odpowiadały kryteriom SMART (nie były zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie, określone w czasie), a dla wskaźników stosowanych do pomiaru wyników projektów nie podano poziomów wyjściowych. FP dla Afryki przyczynił się do zmniejszenia liczby migrantów o nieuregulowanym statusie przemieszczających się z Afryki do Europy, ale wkładu tego nie sposób dokładnie zmierzyć. Skontrolowane projekty znajdowały się na wczesnym etapie wdrożenia, uzyskano jednak pierwsze produkty (zob. **pkt 45–53**).

Zalecenie 4 – Usprawnienie monitorowania w funduszu powierniczym UE dla Afryki

Komisja powinna:

- a) doprowadzić do tego, by wspólny system monitorowania był w pełni funkcjonalny;
- b) uwzględnić cele SMART w ramach logicznych oraz poprawić jakość wskaźników przez ustanowienie określonych ilościowo poziomów wyjściowych i docelowych.

Termin realizacji: połowa 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczyła Bettina JAKOBSEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 16 października 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**Wkłady poszczególnych państw członkowskich UE i innych darczyńców (zadeklarowane i otrzymane) zgodnie ze stanem na 31 sierpnia 2018 r.**

Państwa, które zobowiązały się do wniesienia wkładów o wartości co najmniej 3 mln euro, zabezpieczając sobie tym samym prawo głosu w radzie FP i komitetach operacyjnych funduszu, wyróżniono kolorem szarym.

Państwo	Wkład zadeklarowany (w euro)	Wkład otrzymany (w euro)
Austria	6 000 000	6 000 000
Belgia	10 000 000	9 000 000
Bułgaria	550 000	550 000
Chorwacja	600 000	600 000
Cypr	100 000	100 000
Republika Czeska*	10 411 624	10 411 124
Dania	20 045 876	20 045 876
Estonia	1 450 000	1 450 000
Finlandia	5 000 000	5 000 000
Francja	9 000 000	9 000 000
Niemcy	157 500 000	139 500 000
Węgry*	9 450 000	9 450 000
Irlandia	15 000 000	2 600 000
Włochy	110 000 000	108 000 000
Łotwa	300 000	300 000
Litwa	200 000	200 000
Luksemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Niderlandy	26 362 000	23 362 000
Norwegia	8 865 381	8 865 381
Polska*	10 550 748	10 550 748
Portugalia	1 800 000	1 800 000
Rumunia	100 000	100 000
Słowacja*	10 350 000	10 350 000
Słowenia	100 000	100 000
Hiszpania	9 000 000	9 000 000
Szwecja	3 000 000	3 000 000
Szwajcaria	4 100 000	4 100 000
Zjednoczone Królestwo	6 000 000	2 800 000
Grupa Wyszehradzka (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Łączny wkład od podmiotów zewnętrznych	439 260 629	409 510 629

* Wkłady poszczególnych państw składające się na zobowiązanie Grupy Wyszehradzkiej do wniesienia 35 mln euro uwzględniono jako wkłady krajowe.

Źródło: Komisja Europejska, strona internetowa FP dla Afryki, sekcja poświęcona zasobom finansowym.

Organy zarządzające funduszem powierniczym UE dla Afryki oraz ich główne obowiązki

Główne obowiązki

- Przyjęcie strategii i jej przegląd
- Dostosowanie zakresu geograficznego
- Wydanie strategicznych wytycznych
- Podejmowanie decyzji o zmianach w umowie ustanawiającej

- Analizowanie i zatwierdzanie działań finansowanych z FP
- Nadzór nad wdrożeniem
- Zatwierdzenie sprawozdania rocznego i rocznego sprawozdania finansowego

- Pełnienie funkcji sekretariatu dla rady FP oraz komitetów operacyjnych
- Wdrażanie działań (przez powierzenie zadań partnerom wdrażającym)
- Sporządzanie sprawozdania rocznego i rocznego sprawozdania finansowego

Organy zarządzające funduszem powierniczym UE dla Afryki

Rada FP

Przewodniczący: dyrektor generalny DG DEVCO przy wsparciu ESDZ i innych służb Komisji
 Członkowie: państwa członkowskie UE i inni darczyńcy (zapewniający wkład w kwocie co najmniej 3 mln euro)
 Obserwatorzy: państwa afrykańskie, organizacje regionalne, inne państwa członkowskie UE

Komitet operacyjny dla Sahelu i Jeziora Czad

Przewodniczący: DG DEVCO, dyrektor ds. Afryki Środkowej i Zachodniej

Komitet operacyjny dla Rogu Afryki

Przewodniczący: DG DEVCO, dyrektor ds. Afryki Południowej i Wschodniej

Komitet operacyjny dla Afryki Północnej

Przewodniczący: DG NEAR, dyrektor ds. krajów południowego sąsiedztwa

Urzędnik zarządzający FP, DG DEVCO

Urzędnik zarządzający FP, DG DEVCO

Urzędnik zarządzający FP, DG NEAR

Delegatury UE w państwach afrykańskich

Skontrolowane projekty realizowane ze środków funduszu powierniczego UE dla Afryki**Wykaz projektów**

#	Identyfikator	Nazwa	Zakres tematyczny				Partner wdrażający	Budżet (w mln EUR)			Czas trwania działań (w miesiącach)	Zatwierdzenie karty działania	Podpisanie w imieniu FP dla Afryki	Okres od zatwierdzenia do podpisania
			1	2	3	4		FP dla Afryki	Współfinansowanie	łącznie				
Zakresy tematyczne funduszu powierniczego UE dla Afryki														
1														Zwiększenie możliwości gospodarczych i zatrudnienia
2														Wzmocnienie odporności
3														Usprawnienie zarządzania migracją
4														Lepsze sprawowanie rządów i zapobieganie konfliktom
Projekty obejmujące wiele segmentów														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Wielu partnerów	8,0		8,0	60	30.10.2016 Procedura pisemna	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Wielu partnerów	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Segment Sahelu i Jeziora Czad														
Projekty regionalne														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du GS Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Agencja państwa członkowskiego	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	Organizacja międzynarodowa	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et intervention au Sahel)			X	X	Agencja państwa członkowskiego	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	NGO	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 Procedura pisemna	15.5.2017	48
Projekty krajowe: Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Organizacja międzynarodowa	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				Agencja państwa członkowskiego	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			Agencja państwa członkowskiego	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				Agencja państwa członkowskiego	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	Agencja państwa członkowskiego	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	Agencja państwa członkowskiego	6,0				30.8.2016		78
							Agencja państwa członkowskiego	4,0		80,0	60	19.12.2016		189
							Wsparcie budżetowe	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 - SUREN)			X		Organizacja międzynarodowa	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	NGO	1,1				14.1.2017		31
							NGO	3,5		8,0	18	7.4.2017		114
							NGO	2,7				20.2.2017		68
							Pomoc techniczna	0,6				7.3.2017		83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa		X			Organizacja międzynarodowa	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
Segment Afryki Północnej														
Projekt regionalny														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Organizacja międzynarodowa	2,2				15.11.2017		176
							Do uzupełnienia	2,0		5,2	36	Nie dotyczy	Nie dotyczy	
							Do uzupełnienia	1,0				Nie dotyczy	Nie dotyczy	
Projekty krajowe: Libia														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Agencja państwa członkowskiego	5,9	1,0	6,0	30	16.6.2016	06.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X	Do uzupełnienia	3,0				Nie dotyczy	Nie dotyczy	
							Organizacja międzynarodowa (*)	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	Organizacja międzynarodowa (*)					12.4.2017 Procedura pisemna	2.6.2017	51
						X	Organizacja międzynarodowa	38,0	5,0	95,0	36		22.5.2017	40
						X	Organizacja międzynarodowa						31.5.2017	49
						X	Organizacja międzynarodowa						9.6.2017	58
						X	Agencja państwa członkowskiego	13,0			12		12.6.2017	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	Państwo członkowskie	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(*) Działania realizowane przez tę organizację międzynarodową w Libii połączono i objęto jedną umową NOA-LY-03-01 dotyczącą ochrony migrantów wymagających szczególnego traktowania oraz stabilizacji
(**) Kwota ta obejmuje równoległe finansowanie z unijnego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego o wartości 1,84 mln euro.

Źródło: FP dla Afryki.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„KRYZYSOWY FUNDUSZ POWIERNICZY UE DLA AFRYKI: ELASTYCZNE, LECZ NIEDOSTATECZNIE UKIERUNKOWANE NARZĘDZIE”

STRESZCZENIE

III. FP opracowano jako narzędzie wdrażające, którego cele są elastyczne, aby można było reagować na potrzeby i wyzwania pojawiające się w związku ze złożonymi sytuacjami kryzysowymi dotykającymi odnośnie trzy regiony, z których każda ma inny charakter.

IV. Komisja posiadała istotne informacje i uwzględniła je, formułując cele strategiczne FP dla Afryki. Oceny potrzeb dotyczące każdego celu i priorytetowego obszaru polityki są przedstawione w strategicznym dokumencie orientacyjnym, regionalnych ramach operacyjnych, krajowych ramach operacyjnych oraz, w pewnym zakresie, w protokołach posiedzeń rady.

Oceny potrzeb są uzupełnione analizami krajowymi, które delegatury Unii przeprowadzają regularnie we współpracy z krajami partnerskimi i w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz społeczeństwem obywatelskim.

V. Komisja uważa, że nie jest konieczne opracowanie wykazu ogólnych i wspólnych kryteriów, które można wykorzystać do oceny dokumentów dotyczących działań, wprowadzi jednak środki w celu zapewnienia, aby w dokumentach tych wyraźnie wyjaśniono powiązanie między proponowanym działaniem a określonymi celami strategicznymi.

Dokumenty dotyczące działań są określane i opracowywane w drodze angażującego i konsultacyjnego procesu z udziałem wielu podmiotów zarówno w siedzibie, jak i na szczeblu krajowym.

VI. Komisja uznaje potrzebę dalszego udoskonalenia niektórych cech wspólnego systemu monitorowania dla FP dla Afryki. Komisja podejmuje działania mające na celu uwzględnienie w możliwym zakresie celów SMART w ramach logicznych projektu oraz dalsze podniesienie jakości wskaźników.

VII. Komisja uważa, że FP może mieć pośredni wpływ na przypadki nielegalnego przekroczenia granicy do Europy, podobnie jak inne narzędzia unijne. Jego główne cele to jednak wsparcie stabilności, ratowanie i ochrona ludzi, utworzenie możliwości ekonomicznych i legalnych szlaków przekraczania granicy. Po blisko trzech latach FP dla Afryki przyniósł rezultaty i okazało się, że jest szybkim i skutecznym narzędziem wdrażania, które ułatwia dialog z krajami partnerskimi, w ramach którego zastosowano innowacyjne podejścia oraz które przyniosło konkretne rezultaty przez gromadzenie środków finansowych i wiedzy fachowej różnych zainteresowanych stron.

VIII.

Tiret pierwsze: Komisja przyjmuje to zalecenie.

Tiret drugie: Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Tiret trzecie: Komisja przyjmuje to zalecenie.

Tiret czwarte: Komisja przyjmuje to zalecenie.

UWAGI

16. W preambule umowy ustanawiającej FP dla Afryki jest wyraźnie mowa o wewnętrznych wyzwaniach i częściowo powiązanych sytuacjach kryzysowych, które dotknęły państwa objęte wszystkimi trzema segmentami funduszu powierniczego. Są to m.in. kryzysy polityczne w Libii i Jemenie, konflikty wewnętrzne w Sudanie i Sudanie Południowym, Mali i Nigerii (zagrożenie ze strony Boko Haram), a także szereg ataków terrorystycznych, które doprowadziły do kryzysu

w całym regionie. Określenie i zgłaszanie konkretnych aspektów każdego kryzysu występującego w tych regionach znacznie opóźniłoby uruchomienie FP w sytuacji wyjątkowej.

17. Utrzymano stosunkowo szeroki zakres celów FP dla Afryki, aby można było reagować na potrzeby i wyzwania pojawiające się w związku ze złożonymi sytuacjami kryzysowymi dotyczącymi odnośnie trzy regiony, z których każda ma inny charakter.

Planuje się aktualizację ram rezultatu FP w celu odzwierciedlenia zmieniającego się charakteru FP i lepszego zdefiniowania jego ogólnego celu.

Wszystkie trzy segmenty operacyjne pracują obecnie nad lepszym określeniem celów szczegółowych, wartości docelowych i poziomów wyjściowych. Działanie systemu monitorowania i wyciągania wniosków (MLS) zarówno na rzecz Rogu Afryki, jak i Sahelu w ścisłej współpracy z systemem monitorowania i oceny dla segmentu Afryki Północnej ma na celu usprawnienie ogólnego systemu monitorowania i oceny w celu lepszej sprawozdawczości pod kątem ustalonych priorytetów.

Ramka 1 – Przykłady ogólnych wytycznych zapewnianych przez radę FP

W następstwie wniosków przewodniczącego sformułowanych na koniec drugiego i trzeciego posiedzenia rady (które odbyły się odpowiednio w grudniu 2016 r. i czerwcu 2017 r.) Komisja przedstawiła szereg strategicznych priorytetów dla wszystkich trzech segmentów, które były szczegółowo omawiane z członami rady i krajami partnerskimi, uwzględniając istniejące wówczas wyzwania/potrzeby. Ponadto podczas czwartego posiedzenia rady w kwietniu 2018 r. uzgodniono skoncentrowanie się na zestawie sześciu priorytetowych kryteriów rozwoju przyszłych działań w segmentach Rogu Afryki i Sahelu / Jeziora Czad, uwzględniając także stopień dostępności zasobów do celów nowych programów:

- powroty i reintegracja (IOM / UNHCR);
- zarządzanie uchodźcami (Kompleksowe ramy reakcji na kwestię uchodźców);
- ukończenie procesu dotyczącego sekurytyzacji dokumentów i rejestru cywilnego;
- środki w zakresie zwalczania handlu ludźmi;
- konieczne wysiłki na rzecz stabilizacji w Somali, Sudanie i Sudanie Południowym oraz w Sahelu;
- dialog dotyczący migracji (Gambia, Etiopia itp.).

Jeżeli chodzi o segment Afryki Północnej, rada potwierdziła, że działania w jego ramach będą nadal skoncentrowane na:

- ochronie szczególnie narażonych migrantów, wspomaganym dobrowolnym powrotach i trwałej reintegracji, a także stabilizacji lokalnych społeczności (w tym przez wsparcie dla gmin położonych wzdłuż szlaków migracyjnych);
- wspieraniu zintegrowanego zarządzania granicami;
- wspieraniu migracji pracowników i mobilności;
- wspieraniu ulepszonych zarządzania migracją.

19. Nie było konieczności zmiany ogólnej strategii FP dla Afryki przyjętej przez radę w listopadzie 2015 r. Komitety operacyjne regularnie omawiają priorytety dotyczące nadchodzącego okresu, które zostały ujęte w protokole OPCOM, a następnie wykorzystane przez zarządzających funduszem powierniczym jako wytyczne przy określaniu i opracowywaniu nowych działań.

Sprawozdawczość z wszystkich działań podejmowanych w segmencie Afryki Północnej odbywa się w ramach strategicznego celu 3, co jest rezultatem celowego wyboru, aby sprostać konkretnym wyzwaniom w regionie związanym z zarządzaniem migracjami. Uznaje się, że wszystkie działania,

w tym poszczególne działania, które wydają się być objęte zakresem innych celów strategicznych, są ukierunkowane na migrantów i przynoszą korzyści migrantom w odnośnych regionach i docelowo mają rozwiązywać problemy związane z zarządzaniem migracjami.

Segment regionu Afryki Północnej rozważa uaktualnienie krajowych ram operacyjnych opracowanych dla Libii.

20. Komisja posiadała istotne informacje i uwzględniła je, formułując cele strategiczne FP dla Afryki. Oceny potrzeb dotyczące każdego celu i priorytetowego obszaru polityki są przedstawione w strategicznym dokumencie orientacyjnym, regionalnych ramach operacyjnych oraz, w pewnym zakresie, w protokołach posiedzeń rady.

Oceny potrzeb są uzupełnione analizami krajowymi, które delegatury Unii przeprowadzają regularnie we współpracy z krajami partnerskimi i w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz społeczeństwem obywatelskim.

Zakres, różnorodność i zmieniający się charakter działań przeprowadzonych w ramach FP nie pozwala na obliczenie odsetka najpilniejszych potrzeb zaspokojonych przez każdy projekt FP.

21. Od momentu uruchomienia FP zdołał pozyskać środki z szeregu unijnych źródeł finansowania, a także państw członkowskich UE i innych darczyńców.

Komisja oblicza zmieniającą się lukę w finansowaniu FP dla Afryki na podstawie zaplanowanych programów, które podlegają przeglądowi w oparciu o potrzeby i zmieniające się wyzwania oraz dostępność środków we wszystkich trzech segmentach funduszu powierniczego. Komisja nie byłaby w stanie w pełni pokryć potrzeb krajów partnerskich za pomocą istniejących i przyszłych środków finansowych.

22. Opierając się na doświadczeniu zdobytym dotychczas w związku z instrumentem badawczo-rozpoznawczym, według stanu na sierpień 2018 r. podpisano cztery umowy dotyczące tego instrumentu dla segmentu Sahelu i Jeziora Czad na łączną kwotę przekraczającą 5 mln EUR. Przewiduje się, że dalsze badania będą finansowane w ramach obecnie rozważanych projektów.

Segment Afryki Północnej, wraz z segmentem Sahelu i Jeziora Czad, podpisał międzyregionalną umowę w kwietniu 2018 r. z konsorcjum pod przewodnictwem Globalnej Inicjatywy Przeciwko Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej, w której położono szczególny nacisk na monitorowanie tendencji w zakresie przemytu migrantów i handlu ludźmi w regionach Wielkiej Sahary i Maghrebu. Partner wdrażający uzyskał swój pierwszy produkt w lipcu 2018 r.

23. Motyw 18 umowy ustanawiającej istotnie stanowi, że dzięki FP dla Afryki zostaną uruchomione środki i wykorzystana wiedza fachowa darczyńców, w tym państw członkowskich UE, aktywnych w odnośnych trzech regionach, aby wypracować zdecydowaną reakcję Europy na sytuacje kryzysowe i powiązane wyzwania. W rezultacie Komisja powszechnie wykorzystywała delegowaną współpracę z państwami członkowskimi UE. Umowa ustanawiająca funduszu powierniczego nie wymaga jednak analizy zdolności i wiedzy fachowej każdego darczyńcy działającego w odnośnych trzech regionach. Zarządzający funduszem powierniczym, opierając się na pracy wykonanej przez delegatury, dokładnie oceniają zdolność operacyjną, obecność w terenie oraz stopień wiedzy fachowej partnerów wdrażających, w tym z państwami członkowskimi UE, na poziomie każdego pojedynczego projektu.

24. Ponieważ realizację programów FP rozpoczęto między końcem 2016 r. a końcem 2017 r., konkretne rezultaty zaczęły być widoczne w 2017 r. Ponieważ nie istnieje konkretny mechanizm dla całego funduszu powierniczego, „wyciągnięte wnioski” wymieniane są regularnie między partnerami wdrażającymi na posiedzeniach organizowanych *ad hoc*. Istnieją mechanizmy umożliwiające wyciąganie wniosków z realizacji projektów, a finansowane są w ramach instrumentu badawczo-rozpoznawczego, instrumentu współpracy technicznej oraz systemu

monitorowania i wyciągania wniosków. Za pomocą ocen śródkresowych i końcowych, badań *ad hoc*, monitorowania zorientowanego na rezultaty (sprawozdań ROM) zespoły FP będą nadal gromadziły wynikające z indywidualnych projektów najlepsze praktyki, które będą wymieniane.

25. Komisja podziela pogląd, że zarządzanie ryzykiem stanowi kluczowy element funduszu powierniczego zarówno dla Komisji, jak i dla darczyńców. Komisja przyjmuje również do wiadomości wnioski o opracowanie ram oceny ryzyka dla całego funduszu powierniczego zgłoszony przez dwie delegatury na ostatnim posiedzeniu rady. Na podstawie przeprowadzonych dotychczas prac w tym obszarze jesienią 2018 r. wszystkie trzy segmenty operacyjne zaprezentują wspólne ramy oceny ryzyka.

Wspólna odpowiedź do pkt 27–28:

Wnioski wskazuje się w procesie konsultacyjnym. W konsultacjach tych uczestniczą również rządy krajowe i szereg różnych zainteresowanych stron, w tym społeczeństwo obywatelskie, władze lokalne, a także partnerzy FP, inni darczyńcy, organizacje międzynarodowe i wielostronne obecne w danym kraju lub regionie.

W przypadku segmentu Sahelu, Jeziora Czad i Afryki Północnej proces wyboru opiera się na ramach operacyjnych opracowanych przy udziale delegatur Unii, w konsultacji z krajami partnerskimi, i przyjętych przez odpowiedni komitet operacyjny, jak również na adekwatności wniosków względem tych strategii.

Oczekiwano, że w początkowej fazie FP dla Afryki zapewni mechanizmy szybkiego wyboru mające na celu natychmiastowe i szybkie reakcje na wyzwania związane z migracją i zagrożenia bezpieczeństwa, wymagające konkretnej wiedzy specjalistycznej w kwestii migracji i w sytuacjach wyjątkowych.

29. Komisja uważa, że nie jest konieczne opracowanie wykazu ogólnych i wspólnych kryteriów, z których można korzystać, ponieważ FP nie funkcjonuje na zasadzie składania wniosków. Komisja wprowadzi środki w celu zapewnienia, aby w dokumentach tych wyraźnie wyjaśniono powiązanie między proponowanym działaniem a określonymi celami strategicznymi.

W segmencie Sahelu i Jeziora Czad, mimo że ocena zgodności z kryteriami wyboru zawartymi w ramach operacyjnych nie została udokumentowana, proces konsultacyjny prowadzony z zainteresowanymi służbami Komisji, ESDZ i delegaturami Unii zapewnia zgodność wybranych działań z tymi kryteriami.

30. Zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. a) umowy ustanawiającej komitet operacyjny odpowiada za zatwierdzanie „działań finansowanych z funduszu powierniczego”. W umowie ustanawiającej nie określono, czy wymaga się, aby komitet operacyjny badał wszystkie wnioski otrzymywane przez zarządzających funduszem powierniczym lub delegatury Unii lub dokonywał ich przeglądu.

FP stosuje proces decyzyjny, w którym – z kilkoma nielicznymi wyjątkami – nie wykorzystuje się trybu zaproszenia do składania wniosków do wyboru projektów, jak ma to miejsce w przypadku bardziej tradycyjnych mechanizmów. Konceptje projektów otrzymane za pośrednictwem różnych kanałów poddaje się przeglądowi i omawia na różnych szczeblach, we współpracy z zainteresowanymi delegaturami, przedstawicielami państw członkowskich i, w stosownych przypadkach, innymi zainteresowanymi stronami.

Tylko te konceptje, które zostają wybrane, są przekształcane w karty działania, które ocenia się za pośrednictwem wewnętrznych mechanizmów przeglądu i wysyła do komitetu operacyjnego celem przeanalizowania i zatwierdzenia. Powody odrzucenia koncepcji projektów są zatem omawiane nieoficjalnie z zainteresowanymi agencjami wdrażającymi.

31. Komisja jest w pełni świadoma opóźnień, które mają czasami miejsce przy składaniu wniosków członkom komitetów operacyjnych. Komisja przeprosiła za takie opóźnienia podczas odpowiednich

posiedzeń i zobowiązała się do dostarczenia dokumentów, w tym kart działania, zgodnie z regulaminem komitetu operacyjnego.

32. Podobnie jak w przypadku Rogu Afryki, segment Sahelu i Jeziora Czad poinformuje kolejne komitety operacyjne o wprowadzeniu znaczącej zmiany w zatwierdzonej karcie działania oraz uzyska jego zatwierdzenie.

W przypadku segmentu Afryki Północnej nie nastąpiły żadne znaczące zmiany. W czasie posiedzenia komitetu operacyjnego jego członków należycie poinformowano o nieznaczących zmianach.

33. Komisja podkreśla fakt, że koordynacja między służbami za pomocą formalnych i nieformalnych konsultacji była i nadal jest ważną częścią fazy wyboru i formułowania projektów FP.

Koordynacja działań z innymi służbami znacznie się poprawiła, w szczególności w związku z tym, że FP dla Afryki stał się kluczowym narzędziem przekładania priorytetów politycznych na działania i realizacji działań w kontekście sytuacji wyjątkowej na szlaku śródziemnomorskim. Komisja i ESDZ podjęły następnie regularny i merytoryczny dialog, m.in. w formie cotygodniowych spotkań.

35. Na początkowych etapach funkcjonowania FP szereg działań zgłoszonych i zatwierdzonych przez komitet operacyjny dotyczyło podobnych potrzeb jak inne instrumenty UE (np. krajowy/regionalny program orientacyjny dla Etiopii). Uznano, że działania te są w pełni zgodne z celami FP, a ich finansowanie w ramach FP przyspieszy proces przygotowawczy i ich realizację, co zbuduje silną przewagę komparatywną. W rezultacie komitet operacyjny zatwierdził te działania.

Od lipca 2017 r. Komisja korzysta ze standardowego wzoru przy składaniu do komitetu EFR wniosków o przeniesienie funduszy z EFR do FP. We wzorze tym uzasadnia się użycie FP jako mechanizmu wdrażania.

Ramka 2 – Przykłady projektów ukierunkowanych na podobne potrzeby

Jeżeli chodzi o pomoc w sytuacjach wyjątkowych, DG NEAR należycie uwzględniła uwagi poczynione przez DG ECHO w okresie funkcjonowania grupy ds. zapewnienia jakości i na późniejszym etapie. Uwagi na temat rodzaju i trybów interwencji zostały wzięte pod uwagę na etapie zawierania umów, aby uwzględnić zakres poszczególnych instrumentów. Jeżeli chodzi o cel projektu i beneficjentów, do których jest on skierowany, w opinii DG NEAR działania się nie pokrywają. DG ECHO odpowiada na potrzeby humanitarne ludności dotkniętej konfliktem w Libii, biorąc pod uwagę jej szczególną sytuację, podczas gdy FP odpowiada na podstawowe i wyjątkowe potrzeby szczególnie narażonych migrantów i uchodźców zablokowanych w Libii i społecznościach ich przyjmujących. Projekt FP stanowi odpowiedź na lukę stwierdzoną w zakresie ochrony migrantów i uchodźców oraz opieki zdrowotnej dla nich, w szczególności dla osób przebywających poza ośrodkami detencyjnymi (w tamtym czasie żaden program nie był skierowany do tej ludności).

Jeżeli chodzi o Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, oba wspomniane projekty obejmują ten sam rodzaj działań w tych samych lokalizacjach. Projekt FP miał na celu rozszerzenie Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, który w założeniu miał być projektem pilotażowym. Korzystając z doświadczeń uzyskanych dzięki temu projektowi pilotażowemu, DG NEAR rozszerzyła działania i włączyła je do szerszej zakrojonego programu, który rozpoczął się 1 maja 2017 r. Wydłużono czas trwania elementu stabilizacji lokalnych społeczności i rozszerzono go na nowe lokalizacje. Początkowo przewidywano, że element stabilizacji lokalnych społeczności Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju w Libii Południowej zakończy się 31 października 2017 r., jednak ostatecznie wydłużono czas jego trwania do 30 kwietnia 2018 r. Jeżeli chodzi o wsparcie dobrowolnych powrotów, środki w ramach

Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju już się skończyły, w momencie gdy rozpoczął się projekt FP.

37. Pod przewodnictwem dyrektora generalnego DG DEVCO ustanowiła szereg strategicznych komitetów sterujących odpowiednio dla EIP, funduszy powierniczych i programów realizowanych za pośrednictwem krajowych/regionalnych programów orientacyjnych. Jednym z zadań tych komitetów jest zapewnienie, aby poszczególne instrumenty się uzupełniały.

38. FP uzupełnia inne instrumenty w zakresie polityki, strategii i rozwoju oraz działa w synergii z nimi.

Delegatury Unii odgrywają główną rolę w określaniu i opracowywaniu działań FP, a także posiadają pełną wiedzę na temat trwających i zaplanowanych działań finansowanych przez UE oraz działań finansowanych przez innych darczyńców na szczeblu krajowym.

Ponadto procesy koordynacji za pomocą ugruntowanych formalnych i nieformalnych konsultacji między służbami Komisji zapewniają komplementarność interwencji finansowanych z FP.

39. Komisja docenia uwagę Trybunału, który stwierdził, że FP dla Afryki umożliwił przyspieszenie procedur na różnych etapach (określania i opracowywania, zawierania umów i etapu przed pierwszą płatnością).

40. Komisja zdaje sobie sprawę z faktu, że w ograniczonej liczbie spraw w początkowym okresie funkcjonowania funduszu powierniczego wnioski przyjęte przez komitet operacyjny zostały wcześniej określone lub częściowo opracowane w ramach innych instrumentów UE. Było to spowodowane koniecznością szybkiego osiągnięcia efektów i szybkiego zareagowania na trwającą sytuację kryzysową związaną z migracją i bezpieczeństwem oraz na najpoważniejsze wyzwania mające wpływ na kraje partnerskie. Projekty, które już wcześniej określono w ramach innych instrumentów, były zgodne z priorytetami FP. Komisja zobowiązuje się do terminowego przedstawienia dokumentów, łącznie z kartami działania dla komitetu operacyjnego.

41. Od momentu uruchomienia FP stałym wyzwaniem i priorytetem jest zmniejszenie opóźnień i przyspieszenie wdrażania programów w ramach FP. Komisja wielokrotnie zwracała uwagę agencji państw członkowskich na konieczność zmniejszenia opóźnień, dostosowania ich wewnętrznych procedur oraz przyspieszenie tempa wdrażania. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że działania w ramach FP są prowadzone w złożonych i wrażliwych środowiskach, które często wpływają na normalną realizację działań i skłaniają do dłuższych dyskusji z partnerami wdrażającymi.

Cel, jakim są 4 miesiące na podpisanie umów, nie ma zastosowania do wszystkich działań w ramach Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (np. średni okres podpisywania umów w odniesieniu do wszystkich działań w ramach tego instrumentu jest dłuższy i bliższy okresu dla FP dla Afryki), ale do działań objętych zakresem art. 3. Działania te nie są porównywalne z FP dla Afryki, ponieważ są ukierunkowane na zapewnienie krótkoterminowej reakcji na sytuację kryzysową i standardowo trwają 1,5 roku. FP dla Afryki ma o wiele bardziej zróżnicowany zakres i szerszej zakrojone cele niż tylko reagowanie na sytuacje kryzysowe, przy czym działania trwają od 3 do 4 lat. Umowy w ramach FP dla Afryki są zatem bardziej złożone i wymagają większych nakładów pracy i czasu.

Uznaje się jednak, że zwiększenie tempa wdrażania może być możliwe.

42. Wskaźnika tempa płatności w ramach FP wynoszącego 30 dni w porównaniu z 44 dniami w przypadku tradycyjnych instrumentów nie należy uznawać za „opóźnienie w płatnościach”. W praktyce płatności są z założenia realizowane stopniowo. W latach 2016 i 2017 FP dla Afryki nie funkcjonował w pełnym wymiarze w zakresie wypłat, lecz był raczej w fazie „rozruchu”. Kwoty wypłat mają wzrosnąć w 3. i 4. roku funkcjonowania funduszu powierniczego.

Na tym etapie jest za wcześnie, by wyciągać wnioski dotyczące poziomu płatności w ramach FP. Chociaż Trybunał wykorzystuje w swojej analizie dane z 2017 r., zatwierdzanie programów w ramach FP rozpoczęło się efektywnie w 2016 r.

Ponadto poziom płatności należy oceniać w stosunku do liczby podpisanych umów, a nie zatwierdzonych programów. Jeśli przyjąć taką perspektywę, wskaźnik płatności przekracza 43 % w przypadku krótkiego okresu objętego analizą.

43. W ramach FP dla Afryki w szerokim zakresie wykorzystuje się wszystkie procedury przyspieszone, ilekroć zostanie to uznane za stosowne i uzasadnione.

Argument kwalifikowalności kosztów od dnia zatwierdzenia projektu nie może być stosowany we wszystkich przypadkach bez wyjątku, ponieważ mógłby z łatwością kolidować z zasadą należytego zarządzania finansami. Finansowania z mocą wsteczną i innych wyjątków, chociaż są one powszechnie wykorzystywane w ramach FP dla Afryki, nie można stosować bezkrytycznie, lecz w sposób ostrożny, na zasadzie *ad hoc* lub po rozważeniu każdego przypadku z osobna.

Ramka 3 – Przykładowe projekty realizowane w Nigrze, które mogłyby zostać wdrożone szybciej, gdyby niezwłocznie zatwierdzono finansowanie

Należy zauważyć, że tempo realizacji wspomnianego projektu w Nigrze spadło w wyniku procesu dekoncentracji przeprowadzonego latem 2016 r., gdy zarządzanie projektem przeniesiono z centrali do delegatury Unii w Nigrze.

44. Proces zawierania umów jest w wysokim stopniu zależny od tempa, w jakim partnerzy wdrażający są w stanie przedstawić projekty umów po przyjęciu programu. Ponadto Komisja ma obowiązek zapewnienia kontroli jakości podpisanych umów. W związku z tym Komisja nie jest w stanie poinformować komitetu operacyjnego o przewidywanej dacie rozpoczęcia programu w momencie jego przyjęcia.

45. Komisja uznaje potrzebę dalszego udoskonalenia niektórych cech systemu monitorowania w celu ułatwienia istniejących procesów i uczynienia ich bardziej przyjaznymi dla odbiorców. Uruchomiono pomoc techniczną, która ma pomóc partnerom wdrażającym w udoskonaleniu matryc logicznych, gromadzeniu danych i ustalaniu wzajemnych relacji między wskaźnikami a wspólnymi wskaźnikami produktu oraz kodowaniu na platformie sprawozdawczej FP.

46. W drugim kwartale 2018 r. uzgodniono zestaw 41 wspólnych wskaźników produktu. Faktyczne wartości tych wskaźników uzgodnionych przez wszystkie segmenty są już dostępne na platformie sprawozdawczej FP na poziomie decyzyjnym, jak podano w pierwszym sprawozdaniu kwartalnym segmentu Rogu Afryki sporządzonym w systemie monitorowania i wyciągania wniosków. Należy wziąć pod uwagę czas, jaki upływa od zatwierdzenia programów do momentu uzyskania pierwszych wyników. Z czasem, w miarę jak większość projektów wchodzi w fazę realizacji, dostępnych będzie więcej danych, które można będzie wykorzystać do celów sprawozdawczości. Jak opisano, agregowanie zakodowanych wartości dla wszystkich segmentów, zwłaszcza w odniesieniu do wspólnych wskaźników, ułatwia zbiorczą sprawozdawczość w ramach całego FP dla Afryki.

Ramka 4 – Niedociągnięcia dotyczące 19 zagregowanych wskaźników

Zgodnie z zaktualizowanym wykazem 41 wspólnych wskaźników produktu FP wskaźnik 2.3 (pomoc żywnościowa) uwzględnia liczbę osób korzystających z leczenia dietą lub uwrażliwienia na ulepszone praktyki żywieniowe, uwzględniając pokazy kulinarne; z kolei wskaźnik 2.4 (bezpieczeństwo żywnościowe) uwzględnia liczbę osób, które otrzymały pomoc związaną ze źródłami utrzymania i bezpieczeństwem żywnościowym za pośrednictwem programów zabezpieczenia społecznego, szkoleń technicznych na temat praktyk rolniczych, wsparcia produkcji rolnej oraz zagospodarowania przestrzennego.

- Zwiększenie liczby wspólnych wskaźników produktu FP z 19 do 41 miało na celu objęcie w jak największym stopniu działań prowadzonych w ramach FP. Pomimo naszych starań i biorąc pod uwagę zakres programów FP, niektóre pojedyncze działania pozostają nimi objęte jedynie częściowo.

- Wzajemne relacje między wspólnymi wskaźnikami produktu a macierzami logicznymi ustalają zarządzający programem w porozumieniu z partnerami wdrażającymi i z wykorzystaniem pomocy technicznej zapewnionej przez Komisję.

47. Ujednolicenie ram monitorowania i wyciągania wniosków jest priorytetem dla Komisji i obecnie trwają prace w tym zakresie. Z tego powodu w ramach FP dla Afryki opracowano jeden wspólny wykaz wspólnych wskaźników produktu do celów agregowania uzyskanych produktów. Globalny system monitorowania i wyciągania wniosków zapewnia przegląd dotychczas uzyskanych rezultatów.

Ponadto segmenty Sahelu i Jeziora Czad oraz Rogu Afryki będą korzystać z usług tego samego dostawcy systemu monitorowania i wyciągania wniosków i mimo że segment Afryki Północnej korzysta z usług innego dostawcy, oba podmioty będą ze sobą ściśle współpracować i koordynować swoje działania w celu zapewnienia spójnego i jednolitego systemu monitorowania i zgłaszania, który może również umożliwić wyciąganie wspólnych wniosków na potrzeby przyszłego programowania i wytyczenia strategicznego kierunku działania.

48. Umowy na wszystkie projekty, o których wspomniał Trybunał, zawarto na mocy ram PAGODA (umowy o delegowaniu zadań w zarządzaniu pośrednim ocenione pod kątem filaru). Szczególny wrażliwy kontekst bezpieczeństwa, zarządzania granicami i podobnych obszarów wymaga prowadzenia intensywnego dialogu z zainteresowanymi stronami i wyjaśnienia opóźnienia.

Na przykład w Nigrze szybko osiągnięte rezultaty w ramach komponentu dotyczącego migracji można wyjaśnić dużymi i pilnymi potrzebami na tym obszarze spowodowanymi niestabilnością w Libii i przyjęciem przepisów w Nigrze. Środki zostały następnie przeniesione, aby zapewnić takie wsparcie. Większość pozostałych działań została sfinansowana przez innych darczyńców lub za pośrednictwem powiązanej regionalnej inicjatywy FP („SURENI”) wdrożonej przez IOM.

49. Komisja zgadza się, że potrzebne jest dalsze udoskonalenie w kierunku określenia celów szczegółowych SMART. Wszystkie trzy segmenty operacyjne istotnie pracują nad lepszym określeniem celów szczegółowych i poziomów wyjściowych. Praca ośrodków badawczych będzie wykorzystana do wypełnienia luk w poziomach wyjściowych służących do pomiaru celów szczegółowych.

Ponadto jednym z zadań systemu monitorowania i wyciągania wniosków jest dokonanie przeglądu ram logicznym działań i sprawdzenie, czy istnieje potrzeba zmiany proponowanych wskaźników, poziomów docelowych bądź uzgodnionych rezultatów, aby – w razie konieczności – zwiększyć ich zgodność z celami SMART.

Pierwsze programy zatwierdzono w 2016 r. (z wyjątkiem jednego programu) i przeprowadzono jedynie 36 przeglądów w ramach monitorowania zorientowanego na rezultaty w 2017 r. i 38 w 2018 r.

Równolegle DG NEAR pracuje nad ustanowieniem zewnętrznego monitorowania dla Libii w odpowiedzi na ryzyko związane ze zdalnym zarządzaniem projektami realizowanymi w tym kraju. Komitet Sterujący ds. Delegatur zlecił przeprowadzenie badania i wydał szereg zaleceń, na których bazie PF buduje obecnie swoje własne ramy monitorowania przez podmioty zewnętrzne. FP identyfikuje obecnie zainteresowane strony, które są najlepiej przygotowane do prowadzenia takiego monitorowania oraz które są w stanie rozmieścić kompetentny personel na miejscu na czas określony.

Komisja pragnie podkreślić, że w ramach monitorowania i oceny dla segmentu Afryki Północnej, wdrożonego przez Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD), odbywa się także przegląd ram logicznych projektu w celu zapewnienia zgodności z celami SMART.

50. Komisja intensyfikuje swoje starania na rzecz podniesienia jakości ram logicznych FP. Potencjalne uwzględnienie wskaźników wykorzystywanych przez partnerów wdrażających do celów sprawozdawczości wewnętrznej jest oceniane na etapie formułowania działania i wskaźniki takie są uwzględniane wyłącznie wówczas, gdy mają znaczenie i przyczyniają się do podniesienia jakości monitorowania.

51. W większości przypadków brak poziomów wyjściowych można uzasadnić koniecznością pilnego sformułowania i zatwierdzenia działań w ramach FP w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb. Często brakowało również dostępnych i wiarygodnych informacji na temat warunków panujących na miejscu. W fazach uruchamiania partnerzy wdrażający powinni jednak gromadzić dalsze dane dotyczące poziomów wyjściowych i analizować sytuację na miejscu.

53. FP może mieć pośredni wpływ na przypadki nielegalnego przekroczenia granicy do Europy, podobnie jak inne narzędzia unijne. Jego główne cele to jednak wsparcie stabilności, ratowanie i ochrona ludzi, utworzenie możliwości ekonomicznych i legalnych szlaków przekraczania granicy.

54. W sprawozdaniu rocznym FP dla Afryki za 2017 r. dla każdego segmentu regionalnego przedstawiono orientacyjne postępy osiągnięte w 2017 r. oraz liczbę osiągniętych wstępnych rezultatów. Celem tego sprawozdania rocznego nie było przedstawienie pełnego przeglądu rezultatów osiągniętych przez FP dla Afryki jako całość ze względu na fakt, iż pod koniec 2017 r. wiele projektów było wciąż na wczesnym etapie wdrożenia. W tabelach zawartych w sprawozdaniu rocznym zatwierdzone programy dla każdego regionu przedstawiono według priorytetów regionalnych ram operacyjnych, a nie według celów strategicznych funduszu powierniczego, co oznacza, że każdy segment regionalny składał sprawozdanie dotyczące własnych priorytetów. Komisja rozważy możliwość dokonania przeglądu układu kolejnego wydania sprawozdania rocznego celem uwzględnienia uwag Trybunału.

WNIOSKI I ZALECENIA

56. W preambule umowy ustanawiającej FP dla Afryki jest wyraźnie mowa o wewnętrznych wyzwaniach i sytuacjach kryzysowych, które dotknęły państwa objęte wszystkimi trzema segmentami funduszu powierniczego. Są to m.in. kryzysy polityczne w Libii i Jemenie, konflikty wewnętrzne w Sudanie i Sudanie Południowym, Mali i Nigerii (Boko Haram), a także szereg ataków terrorystycznych. Te częściowo powiązane ze sobą konflikty doprowadziły do kryzysu w całym regionie. Komisja uznaje, że celowo utrzymano stosunkowo dużą elastyczność celów FP dla Afryki, aby można było reagować na potrzeby i wyzwania pojawiające się we wszystkich trzech regionach stosownie do potrzeb.

57. Komisja posiadała istotne informacje i uwzględniła je, formułując cele strategiczne FP dla Afryki. Oceny potrzeb jakościowych dotyczące każdego celu i priorytetowego obszaru polityki są przedstawione w strategicznym dokumencie orientacyjnym, regionalnych ramach operacyjnych oraz, w pewnym zakresie, w protokołach posiedzeń rady. Oceny te są uzupełnione o analizy krajowe, które delegatury Unii przeprowadzają regularnie we współpracy z krajami partnerskimi i w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz społeczeństwem obywatelskim.

Luki w finansowaniu oblicza się na podstawie zaplanowanych programów, które podlegają przeglądowi w oparciu o potrzeby i zmieniające się wyzwania oraz dostępność środków we wszystkich trzech segmentach funduszu powierniczego. Komisja nie byłaby w stanie w pełni pokryć potrzeb krajów partnerskich za pomocą istniejących i przyszłych środków finansowych.

Od momentu uruchomienia FP zdołał pozyskać znaczące środki z szeregu unijnych źródeł finansowania, a także państw członkowskich UE i innych darczyńców.

Zalecenie 1 – Podniesienie jakości celów FP dla Afryki

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Podczas każdego z posiedzeń rada strategiczna FP dla Afryki dokonywała przeglądu strategicznych priorytetów, aby odzwierciedlały one zmieniające się potrzeby, pojawiające się wyzwania oraz uwagi otrzymane od różnych zainteresowanych stron, mając również na względzie dostępność środków finansowych. W kwietniu 2018 r. rada strategiczna istotnie uzgodniła skoncentrowanie się na sześciu priorytetowych kryteriach dla segmentu Rogu Afryki oraz segmentu Sahelu i Jeziora Czad, jak wskazano w protokole posiedzenia:

- powroty i reintegracja (IOM / UNHCR);
- zarządzanie uchodźcami (Kompleksowe ramy reakcji na kwestię uchodźców);
- ukończenie procesu dotyczącego sekurytyzacji dokumentów i rejestru cywilnego;
- środki w zakresie zwalczania handlu ludźmi;
- konieczne wysiłki na rzecz stabilizacji w Somali, Sudanie i Sudanie Południowym oraz w Sahelu;
- dialog dotyczący migracji (Gambia, Etiopia itp.).

Jeżeli chodzi o segment Afryki Północnej, rada potwierdziła, że działania w jego ramach będą nadal skoncentrowane na:

- ochronie szczególnie narażonych migrantów, wspomaganym dobrowolnym powrotom i trwałej reintegracji, a także stabilizacji lokalnych społeczności (w tym przez wsparcie dla gmin położonych wzdłuż szlaków migracyjnych);
- wspieraniu zintegrowanego zarządzania granicami;
- wspieraniu migracji pracowników i mobilności;
- wspieraniu ulepszonych zarządzania migracją.

Zaplanowane projekty i luki w finansowaniu przedstawione na posiedzeniu rady dnia 21 września 2018 r. pokrywały się z powyższymi czterema priorytetami.

58. FP dla Afryki nie funkcjonuje na podstawie wniosków projektowych złożonych przez partnerów zewnętrznych. Zarządzający funduszem powierniczym koordynują określanie i opracowywanie działań, uwzględniając uzgodnione kierunki strategiczne. Koncepcje projektów otrzymane za pośrednictwem różnych kanałów poddaje się przeglądowi i omawia na różnych szczeblach, we współpracy z zainteresowanymi delegaturami UE, przedstawicielami państw członkowskich i, w stosownych przypadkach, lokalnymi zainteresowanymi stronami.

Tylko te koncepcje, które zostają wybrane, są przekształcane w karty działania, które ocenia się za pośrednictwem wewnętrznych mechanizmów przeglądu i wysyła do komitetu operacyjnego celem przeanalizowania i zatwierdzenia.

Komisja ponawia swoje zobowiązanie, że zapewni członkom komitetu operacyjnego terminową i kompletną dokumentację w celu umożliwienia im podjęcia uzasadnionych decyzji.

59. Na początkowych etapach funkcjonowania FP szereg działań zgłoszonych i zatwierdzonych przez komitet operacyjny dotyczyło podobnych potrzeb jak inne instrumenty UE (np. krajowy/regionalny program orientacyjny dla Etiopii). Uznano, że działania te są w pełni zgodne z celami FP, a ich finansowanie w ramach FP przyspieszy proces przygotowawczy i ich realizację, co zbuduje silną przewagę komparatywną. W rezultacie komitet operacyjny zatwierdził te działania.

W szczególnym przypadku Libii FP zapewnił, by nie wystąpiły żadne konflikty z mandatem humanitarnym DG ECHO oraz z trwającymi działaniami w ramach Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, uzupełniając jednocześnie stwierdzone braki, jeżeli chodzi o ochronę szczególnie narażonych osób.

Od lipca 2017 r. Komisja korzysta ze standardowego wzoru przy składaniu do komitetu EFR wniosków o przeniesienie funduszy do FP. Wzór ten uzasadnia użycie FP jako mechanizmu wdrażania.

Zalecenie 2 – Dokonanie przeglądu procedury wyboru projektów

Komisja nie przyjmuje zaleceń 2 lit. a) i b), ale przyjmuje zalecenia 2 lit. c) i d).

Komisja uważa, że nie jest konieczne opracowanie wykazu ogólnych i wspólnych kryteriów, z których można korzystać, ponieważ FP nie funkcjonuje na zasadzie składania wniosków. Komisja wprowadzi środki w celu zapewnienia, by w dokumentach dotyczących działań wyraźnie wyjaśniono powiązanie między proponowanym działaniem a określonymi celami strategicznymi.

Jak wskazano, Komisja (zarządzający FP) określa działania i przekształca je w dokumenty dotyczące projektów w procesie konsultacji, w który – zgodnie ze wspólnymi praktykami Komisji – zaangażowanych jest wiele podmiotów na poziomie centrali i państwa (np. komitet zarządzający Instrumentem Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju i komitet EFR).

Komitety operacyjne będą w przyszłości informowane o wszystkich istotnych zmianach w projektach.

Komisja dokona przeglądu wzoru karty działania, aby uwzględnić w niej sekcję wykazującą przewagę komparatywną finansowania projektu w ramach FP względem jego finansowania w ramach innych narzędzi wdrażających.

60. W ramach FP dla Afryki powszechnie stosuje się procedury przyspieszone; Komisja zbada, w jaki sposób można rozszerzyć ich wykorzystanie.

Zalecenie 3 – Podjęcie działań, które przyspieszą wdrożenie

Komisja przyjmuje to zalecenie.

61. Komisja uznaje potrzebę dalszego udoskonalenia wspólnego systemu monitorowania. W drugim kwartale 2018 r. uzgodniono zestaw 41 wspólnych wskaźników produktu i uruchomiono pomoc techniczną, która ma pomóc partnerom wdrażającym w udoskonaleniu matryc logicznych, gromadzeniu danych i ustalaniu wzajemnych relacji między wskaźnikami a wspólnymi wskaźnikami produktu.

Wszystkie trzy segmenty operacyjne pracują obecnie nad lepszym określeniem celów szczegółowych i poziomów wyjściowych na poziomie projektu, w tym przez pracę ośrodków badawczych.

Zalecenie 4 – Usprawnienie monitorowania w funduszu powierniczym UE dla Afryki

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uruchamia w pełni funkcjonalny i wspólny system monitorowania na potrzeby FP dla Afryki. Utrzymując niezbędną elastyczność, Komisja podejmuje działania mające na celu uwzględnienie w możliwym zakresie celów SMART w ramach logicznych projektu oraz dalszą poprawę jakości wskaźników. Ponadto w ramach przyszłych wieloletnich ram finansowych w nowym programie zaproponowanym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (COM(2018) 460) przewidziano przepis szczególnie, tj. art. 31, dotyczący oceny, sprawozdawczości i monitorowania.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	28.11.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	30.7.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	16.10.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1357-8 doi:10.2865/995938 QJ-AB-18-029-PL-N

HTML ISBN 978-92-847-1347-9 doi:10.2865/61368 QJ-AB-18-029-PL-Q

Kryzysowy fundusz powierniczy Unii Europejskiej na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce (zwany dalej „FP dla Afryki”) ma promować stabilność i wspierać lepsze zarządzanie migracją dzięki eliminowaniu pierwotnych przyczyn destabilizacji, wysiedleń i migracji nieuregulowanej. W ramach FP dla Afryki wspierane są działania w 26 państwach zlokalizowanych w trzech regionach Afryki: regionie Sahelu i Jeziora Czad, w Rogu Afryki oraz w Afryce Północnej. W trakcie kontroli Trybunał zbadał, czy FP dla Afryki został opracowany i jest wdrażany prawidłowo. Stwierdził, że fundusz jest narzędziem elastycznym, ale – biorąc pod uwagę obecne bezprecedensowe wyzwania, którym należy stawić czoła – działania w ramach funduszu powinny zostać lepiej ukierunkowane. W porównaniu z tradycyjnymi instrumentami FP dla Afryki pozwala szybciej uruchamiać projekty, ale jeśli chodzi o opóźnienia we wdrażaniu, występują podobne problemy jak w przypadku tradycyjnych instrumentów. Objęte kontrolą projekty znajdowały się na wczesnym etapie realizacji, ale uzyskano już pierwsze produkty.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.