

Osobitná správa

Núdzový trustový fond Európskej únie pre Afriku: flexibilný, ale nedostatočne zameraný

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

AUDÍTORSKÝ TÍM

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

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora III Vonkajšie opatrenia, bezpečnosť a spravodlivosť, ktorej predsedá členka Dvora audítorov Bettina Jakobsen, ktorá je zároveň spravodajkyňou pre túto správu. Podporu jej poskytla vedúca kabinetu Katja Mattfolk, atašé kabinetu Kim Storup, hlavná manažérka Beatrix Lesiewicz, vedúci úlohy Emmanuel-Douglas Hellinakis, atašé Laura Gores a audítori Jiří Lang a Piotr Zych.



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

OBSAH

	Body
Akronymy a skratky	
Zhrnutie	I–VIII
Úvod	1 – 9
Trustové fondy EÚ	1 – 2
Trustový fond EÚ pre Afriku	3 – 9
Rozsah auditu a audítorský prístup	10 – 13
Pripomienky	14 – 54
Trustový fond EÚ pre Afriku je flexibilný nástroj, no vzhľadom na bezprecedentné výzvy, ktoré v súčasnosti existujú, mala byť jeho koncepcia lepšie zameraná	14 – 25
Trustový fond EÚ pre Afriku je flexibilný nástroj, no jeho ciele sú príliš všeobecné, aby sa mohli využiť na efektívne zameranie činnosti a meranie dosahu	15 – 19
Komisia komplexne neanalyzovala potreby ani nástroje, ktoré má k dispozícii na ich riešenie	20 – 25
Trustový fond EÚ pre Afriku je rýchly nástroj, no pri jeho vykonávaní pretrvávajú nedostatky	26 – 54
Výber projektov je rýchly, no nie úplne jednotný a jasný	27 – 44
Projekty začali produkovať výstupy, no systém na monitorovanie výsledkov všetkých zložiek zatiaľ nie je funkčný	45 – 54
Záver a odporúčania	55 – 61
Príloha I – Príspevky členských štátov EÚ a ostatných darcov (prisľúbené sumy a prijaté príspevky) k 31. augustu 2018	
Príloha II – Riadiace orgány trustového fondu EÚ pre Afriku a hlavné povinnosti	
Príloha III – Kontrolované projekty trustového fondu EÚ pre Afriku	
Odpovede Komisie	

AKRONYMY A SKRATKY

AD	Akčný dokument: dokument obsahujúci všetky relevantné informácie o projekte alebo programe
ČŠ	Členské štáty EÚ
DZ	Dohoda o zriadení: dokument, ktorým sa zriaďuje trustový fond EÚ pre Afriku
EIP	Vonkajší investičný plán (<i>External Investment Plan</i>)
ERF	Európsky rozvojový fond
ESVČ	Európska služba pre vonkajšiu činnosť
EUDEL	Delegácia EÚ
GR DEVCO	Generálne riaditeľstvo pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj
GR NEAR	Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení
HoA	Zložka pre Africký roh/región Afrického rohu (<i>Horn of Africa</i>)
IcSP	Nástroj na podporu stability a mieru (<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i>)
Komisia	Európska komisia
NoA	Zložka pre severnú Afriku/región severnej Afriky (<i>North of Africa</i>)
OpCom	Operačný výbor
REF	Nástroj pre výskum a zhromažďovanie dôkazov (<i>Research and Evidence Facility</i>)
SLC	Zložka pre Sahel a Čadské jazero/región Sahelu a Čadského jazera (<i>Sahel and Lake Chad</i>)
TF	Trustový fond
Trustový fond EÚ pre Afriku	Núdzový trustový fond EÚ pre stabilitu a riešenie základných príčin neregulárnej migrácie a vysídľovania osôb v Afrike
UNDP	Rozvojový program OSN (<i>United Nations Development Programme</i>)

ZHRNUTIE

- I. Od januára 2013 umožňuje nariadenie o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na rozpočet EÚ, Európskej komisii vytvárať a spravovať trustové fondy Európskej únie pre vonkajšie akcie. Ide o trustové fondy s viacerými darcami pre opatrenia v núdzovej situácii, po prekonaní núdzovej situácie alebo pre tematické opatrenia.
- II. Núdzový trustový fond Európskej únie pre stabilitu a riešenie základných príčin neregulárnej migrácie a vysídľovania osôb v Afrike (ďalej len „trustový fond EÚ pre Afriku“) má za cieľ podporovať stabilitu a pomáhať lepšie zvládať migráciu tým, že rieši hlavné príčiny destabilizácie, núteného vysídľovania obyvateľstva a neregulárnej migrácie. Bol schválený na samite o migrácii vo Vallette v novembri 2015. Poskytuje podporu na činnosti v 26 krajinách v troch regiónoch Afriky (v rámci fondu označovaných ako „zložky“): Sahel a Čadské jazero, Africký roh a severná Afrika.
- III. Skúmali sme, či je trustový fond EÚ pre Afriku dobre navrhnutý a či sa dobre vykonáva. Dospeli sme k záveru, že trustový fond EÚ pre Afriku je flexibilný nástroj, no vzhľadom na bezprecedentné výzvy, ktoré v súčasnosti existujú, mala byť jeho koncepcia lepšie zameraná. V porovnaní s tradičnými nástrojmi dokázal trustový fond EÚ pre Afriku začať realizovať projekty rýchlejšie. Celkovo bolo v rámci neho možné urýchliť podpisovanie zmlúv a uhrádzanie zálohových platieb. Projekty však čelia podobným výzvam ako tradičné nástroje, pričom tieto výzvy brzdia ich realizáciu.
- IV. Zistili sme, že ciele trustového fondu EÚ pre Afriku sú všeobecné. Poskytuje to flexibilitu, keď je potrebné prispôbiť podporu rôznym a meniacim sa situáciám, no menej užitočné je to vtedy, keď treba zamerať činnosť vo všetkých troch zložkách a merať dosah. Komisia komplexne neanalyzovala ani nevyčíslila potreby, ktoré sa majú pomocou trustového fondu riešiť, a ani nástroje, ktoré má k dispozícii. Takisto sme zistili, že strategické usmernenie poskytnuté osobám, ktoré riadia uvedené tri zložky, nebolo dostatočne konkrétne a zlučovanie zdrojov a kapacít darcov zatiaľ neprebieha dostatočne účinne.
- V. Pokiaľ ide o vykonávanie, zistili sme, že postupy na výber projektov sa v jednotlivých zložkách líšili a kritériá na posudzovanie návrhov projektov neboli dostatočne jasné

ani zdokumentované. Komparatívna výhoda financovania projektov prostredníctvom trustového fondu EÚ pre Afriku navyše nebola vždy dobre vysvetlená.

VI. Hoci bol pre trustový fond EÚ pre Afriku prijatý spoločný systém monitorovania, zatiaľ nie je funkčný a v jednotlivých troch zložkách sa na monitorovanie výkonnosti používajú odlišné systémy. Zistili sme, že ciele projektov často nezodpovedali kritériám SMART a pre ukazovatele na meranie výkonnosti projektov neboli stanovené východiskové hodnoty. Kontrolované projekty boli v skorej fáze realizácie, no už začali produkovať výstupy.

VII. Trustový fond EÚ pre Afriku má podiel na snahe znížiť počet neregulárnych migrantov prechádzajúcich z Afriky do Európy, tento príspevok sa však nedá presne zmerať.

VIII. Na základe nášho auditu predkladáme niekoľko odporúčaní, ktoré by sa mali zaviesť čo najskôr, keďže trustový fond EÚ pre Afriku má ukončiť činnosť v roku 2020. Komisia by mala:

- zlepšiť kvalitu cieľov trustového fondu EÚ pre Afriku,
- zrevidovať postupy na výber projektov,
- prijať opatrenia na urýchlenie realizácie,
- zlepšiť monitorovanie trustového fondu EÚ pre Afriku.

ÚVOD

Trustové fondy EÚ

1. Trustové fondy sú vytvorené na špecifický rozvojový účel s finančnými príspevkami od jedného alebo viacerých darcov a spravidla ich spravuje medzinárodná organizácia, ako je Svetová banka či Organizácia Spojených národov. Od 90. rokov minulého storočia sa trustové fondy čoraz viac využívajú ako nástroj financovania medzinárodnej spolupráce. Často sa zriaďujú v reakcii na krízy, ako sú prírodné katastrofy alebo konflikty.
2. Od roku 2013 nariadenie o rozpočtových pravidlách umožňuje Komisii vytvárať trustové fondy Európskej únie¹. V trustových fondoch EÚ sa zlučujú finančné prostriedky pochádzajúce z rozpočtu EÚ alebo Európskeho rozvojového fondu (ERF) s príspevkami od jedného alebo viacerých ďalších darcov vrátane členských štátov a darcovských krajín mimo EÚ. Trustové fondy EÚ na opatrenia v núdzových situáciách alebo po ich prekonaní môže využívať priamo Komisia alebo sa môžu používať nepriamo tak, že sa plnením rozpočtových úloh poveria špecifické subjekty².

Trustový fond EÚ pre Afriku

3. V roku 2014 sa drasticky zvýšil počet migrantov, ktorí sa pokúšali dostať do Európy cez jej južné hranice. Túto situáciu vyvolala nestabilita v Sýrii, Iraku, Líbyi, Eritrei, Afganistane

¹ Článok 187 nariadenia o rozpočtových pravidlách (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1)) tvorí právny rámec pre zriaďovanie trustových fondov EÚ pre vonkajšie akcie. V nariadení o rozpočtových pravidlách z roku 2018 (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (Ú. v. EÚ L 193, 30.7.2018, s. 1), ktoré nadobudlo účinnosť 2.8.2018, sa to stanovuje v článku 234.

² Článok 58 ods. 1 písm. c) nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2012, v súčasnosti článok 62 ods. 1 písm. c) nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2018.

a v regiónoch Sahelu a Čadského jazera. Mnoho migrantov z rôznych regiónov Afriky stratilo život pri pokuse dostať sa do Európy cez Stredozemné more. Tieto regióny sa stali stredobodom pozornosti vonkajšej politiky EÚ v oblasti migrácie, najmä po uzavretí tzv. balkánskej trasy v roku 2016 po podpísaní dohody medzi EÚ a Tureckom.

4. V apríli 2015 sa Európska rada rozhodla reagovať na túto krízu zvolaním medzinárodného samitu s cieľom prediskutovať otázky migrácie s africkými štátmi a ďalšími dôležitými krajinami. Samit sa konal 11. a 12. novembra 2015 vo Vallette na Malte. Výsledkom bolo spoločné vyhlásenie a akčný plán postavený na piatich prioritných oblastiach a 16 prioritných iniciatívach. 12. novembra 2015 okrem toho 25 členských štátov EÚ, Nórsko, Švajčiarsko a Európska komisia podpísali dohodu o zriadení³, ktorou sa oficiálne zakladá Núdzový trustový fond EÚ pre stabilitu a riešenie základných príčin neregulárnej migrácie a vysídľovania osôb v Afrike (ďalej len „trustový fond EÚ pre Afriku“), spolu so súvisiacou stratégiou.

5. Trustový fond EÚ pre Afriku je tretí zo štyroch trustových fondov⁴, ktoré v súčasnosti spravuje Európska komisia (ďalej len „Komisia“). Pomáha 26 africkým krajinám⁵ v troch regiónoch (ktoré sa na administratívne účely označujú ako „zložky“): Sahel a Čadské jazero, Africký roh a severná Afrika. Krajiny, na ktoré sa trustový fond EÚ pre Afriku vzťahuje, sú zobrazené v **ilustrácii 1**.

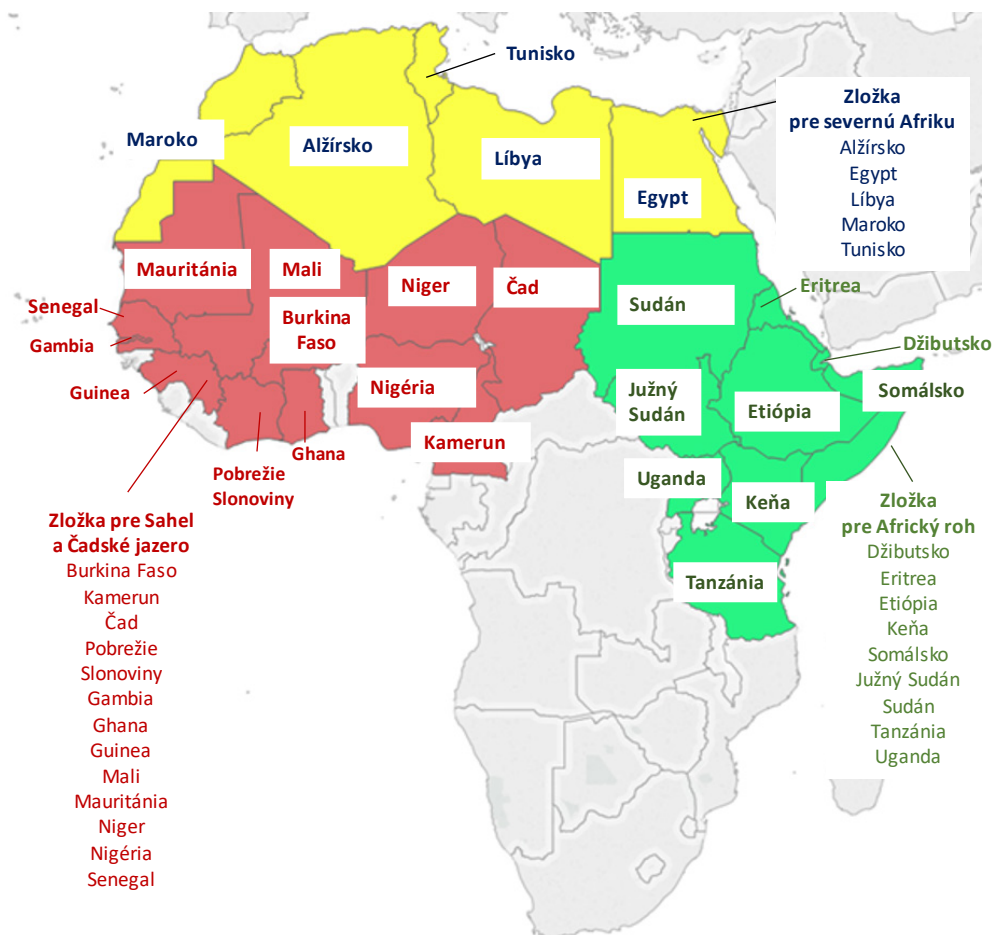
³ Dohoda o zriadení je dokument vypracovaný Európskou komisiou, členskými štátmi EÚ a inými darcami.

⁴ Ďalšími fondmi sú: a) trustový fond Bêkou pre Stredoafričtú republiku, zriadený v júli 2014 na podporu pri prekonávaní krízy a obnove krajiny; b) trustový fond Madad, zriadený v decembri 2014 v reakcii na sýrsku krízu; c) a trustový fond pre Kolumbiu, zriadený v roku 2016 na podporu procesu po skončení konfliktu.

⁵ Trustový fond EÚ pre Afriku pôvodne zahŕňal 23 krajín. Správna rada trustového fondu na svojom druhom zasadnutí dňa 13.12.2016 rozhodla zaradiť aj Ghanu, Guineu a Pobrežie Slonoviny.

Ilustrácia 1 – Krajiny, na ktoré sa vzťahuje trustový fond EÚ pre Afriku

(Hranice a názvy znázornené na tejto mape a použité označenia nevyjadrujú oficiálnu podporu ani súhlas zo strany Európskej únie)



Zdroj: Európska komisia, výročná správa trustového fondu EÚ pre Afriku za rok 2017.

6. V dohode o zriadení trustového fondu EÚ pre Afriku boli stanovené jeho správne a riadiace orgány:

- a) správna rada trustového fondu, ktorej predsedá Komisia (GR DEVCO) a ktorej poskytuje podporu Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) a iné útvary Komisie. Pozostáva zo zástupcov darcov (členské štáty EÚ a ostatné krajiny, ktorých príspevok bol aspoň 3 mil. EUR) a Komisie, ktorá koná v mene Európskej únie. Žiadna africká krajina sa zatiaľ nerozhodla zapojiť sa do trustového fondu EÚ pre Afriku ako plnoprávny hlasujúci člen.

Darcovia, ktorí do fondu nevložili minimálny príspevok, sa zúčastňujú ako pozorovatelia⁶ (pozri **prílohu I**). Ako pozorovatelia môžu byť v relevantných prípadoch prizvaní aj zástupcovia dotknutých krajín a ich regionálnych organizácií. Európsky parlament má štatút pozorovateľa od roku 2017. Správna rada trustového fondu vydáva strategické usmernenia k využívaniu finančných prostriedkov;

- b) operačný výbor pre každú zložku, ktorý preskúmava a schvaľuje opatrenia financované z trustového fondu. Pozostáva zo zástupcov Komisie⁷, ESVČ a darcov (členské štáty EÚ a ostatné krajiny), ktorí prispeli sumou aspoň 3 mil. EUR. Takisto ako v prípade správnej rady trustového fondu sa darcovia, ktorí neposkytli minimálnu sumu, členské štáty EÚ, ktoré do trustového fondu neprispeli, dotknuté krajiny a ich regionálne organizácie môžu na zasadnutiach zúčastniť ako pozorovatelia. Zástupcovia Európskeho parlamentu nemajú na zasadnutiach operačných výborov štatút pozorovateľov;
- c) riadenie trustového fondu zabezpečuje Komisia (správca), ktorá vystupuje ako sekretariát správnej rady trustového fondu a operačných výborov. Zodpovedá za vykonávanie opatrení financovaných z trustového fondu a svojich zamestnancov poveruje riadiacimi úlohami v súlade s rokovacím poriadkom (pozri **prílohu II**).

7. Predpokladá sa, že trustový fond EÚ pre Afriku bude fungovať od roku 2015 do roku 2020. Celkové príspevky do trustového fondu EÚ pre Afriku na konci augusta 2018 predstavovali 4,09 mld. EUR. Najväčšiu časť (3,6 mld. EUR, ktoré predstavujú 89 % celkových príspevkov) tvorili presuny z ERF a z rozpočtu EÚ. Členské štáty EÚ spolu s Nórskom a so Švajčiarskom prispeli sumou 439 mil. EUR (11 %). V **ilustrácii 2** sú porovnané príspevky do všetkých trustových fondov EÚ.

⁶ Aj členské štáty EÚ, ktoré neprispeli do trustového fondu EÚ pre Afriku, sa môžu zúčastňovať ako pozorovatelia.

⁷ Zamestnanci z GR DEVCO (predsedajúci operačným výborom zložiek pre Sahel a Čadské jazero a Africký roh), GR NEAR (predsedajúci operačnému výboru zložky pre severnú Afriku), GR ECHO, GR HOME a zamestnanci Útvaru pre nástroje zahraničnej politiky.

Ilustrácia 2 – Príspevky členských štátov EÚ a ostatných darcov do trustových fondov EÚ k 31. augustu 2018

Trustové fondy EÚ			
Názov	Celkové príspevky (v mil. EUR)	Príspevky členských štátov a ostatných darcov (v mil. EUR)	Príspevky členských štátov a ostatných darcov ako podiel z celku
Trustový fond EÚ pre Afriku	4 092	439	11 %
Trustový fond EÚ Bêkou	240	66	27 %
Trustový fond EÚ Kolumbia	96	23	24 %
Trustový fond EÚ Madad	1 571	152	10 %

Zdroj: Mesačná správa o viacročnom vykonávaní trustových fondov EÚ k 31. augustu 2018, Európska komisia, GR pre rozpočet. Všetky číselné údaje sú zaokrúhlené.

8. Keď bol trustový fond EÚ pre Afriku v roku 2015 vytvorený, predstavoval 1,5 % všetkej oficiálnej rozvojovej pomoci pre krajiny, na ktoré sa vzťahuje.
9. Vzhľadom na rôzne typy núdzových situácií a zložité podmienky na mieste trustový fond EÚ pre Afriku zahŕňa činnosti od núdzovej pomoci až po rozvojovú pomoc.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

10. Pri tomto audite výkonnosti sme skúmali, či je trustový fond EÚ pre Afriku dobre navrhnutý a či sa dobre vykonáva. Audit sa týkal obdobia od zriadenia trustového fondu koncom roka 2015 do konca februára 2018. V prvej časti tejto správy sa analyzuje koncepcia trustového fondu EÚ pre Afriku (jeho ciele, analýza potrieb vykonaná Komisiou a financovanie). V druhej časti sa skúmajú konkrétne aspekty vykonávania trustového fondu EÚ pre Afriku (postupy výberu projektov, systém monitorovania a výstupy vyprodukované v rámci kontrolovaných projektov).

11. Audit sme uskutočnili v období od novembra 2017 do marca 2018. Naša práca zahŕňala administratívnu previerku dokumentov, ako sú programové dokumenty, správy o pokroku, monitorovaní a hodnotení projektov, ako aj relevantné dokumenty o mechanizmoch trustových fondov v medzinárodných organizáciách (OSN a Svetová banka). Vykonali sme kontroly na mieste v Nigeri a v delegácii EÚ pre Líbyu⁸. Uskutočnili sme rozhovory

⁸ Delegácia EÚ pre Líbyu bola premiestnená do Tunisu po prepuknutí ozbrojených násilností koncom roku 2014.

so zamestnancami zodpovednými za trustový fond EÚ pre Afriku v GR DEVCO, ESVČ, GR NEAR a GR ECHO, ako aj s osobitným zástupcom EÚ pre Sahel, so zamestnancami delegácií EÚ pre Niger a Líbyu, s niekoľkými darcami, ktorí prispeli do trustového fondu EÚ pre Afriku⁹, a so zástupcami orgánov z afrických krajín. Zohľadnili sme naše predchádzajúce relevantné audity aj prácu Útvaru Komisie pre vnútorný audit.

12. Krajiny, ktoré sme navštívili, pochádzajú z dvoch zložiek – Sahel a Čadské jazero a severná Afrika – kde sa doteraz vynaložila výrazná väčšina prostriedkov z trustového fondu EÚ pre Afriku. Najvyššia suma finančných prostriedkov bola v rámci týchto zložiek pridelená pre Niger a Líbyu. V týchto dvoch krajinách sme preskúmali 20 prebiehajúcich projektov. V Nigeri sme navštívili sedem z deviatich prebiehajúcich projektov, v Líbyi to však z dôvodu bezpečnostnej situácie na mieste nebolo možné. Preskúmanie projektov sme využili na podporu nášho posúdenia koncepcie a súčasného vykonávania trustového fondu EÚ pre Afriku. Projekty v tejto správe označujeme číslami (ako sú uvedené v ***prílohe III***).

13. Keďže ide o doteraz najväčší trustový fond EÚ, túto úlohu sme zrealizovali v roku 2018, aby Komisia mohla zohľadniť jej výsledky pri nadchádzajúcom hodnotení trustového fondu v polovici trvania.

PRIPOMIENKY

Trustový fond EÚ pre Afriku je flexibilný nástroj, no vzhľadom na bezprecedentné výzvy, ktoré v súčasnosti existujú, mala byť jeho koncepcia lepšie zameraná

14. V tejto časti analyzujeme, ako Komisia a členské štáty EÚ navrhli trustový fond EÚ pre Afriku. Posudzovali sme strategické a operačné ciele trustového fondu a analýzu potrieb, na ktorej sú založené opatrenia. Preskúmali sme aj prístup Komisie k zlučovaniu kapacít¹⁰

⁹ Všetkým zúčastneným krajinám trustového fondu EÚ pre Afriku sme zaslali dotazník (odpovedalo 21 z 28). Samostatné rozhovory prebehli so zástupcami členských štátov, ktoré do trustového fondu prispievajú najväčšou sumou (Nemecko a Taliansko), štátov, ktoré realizovali projekty v Nigeri a Líbyi (Francúzsko a Luxembursko), a iných vybraných členských štátov (Belgicko, Portugalsko a Švédsko).

¹⁰ Odôvodnenie 18 dohody o zriadení: „Ciele trustového fondu sa majú dosiahnuť zlúčením zdrojov a kapacity analyzovať, identifikovať a vykonávať opatrenia, predovšetkým zdrojov

darcoch aktívnych v týchto regiónoch, ako aj to, či bol k dispozícii nástroj na zozbieranie získaných poznatkov a rámec riadenia rizika.

Trustový fond EÚ pre Afriku je flexibilný nástroj, no jeho ciele sú príliš všeobecné, aby sa mohli využiť na efektívne zameranie činnosti a meranie dosahu

15. Komisia zriadila trustový fond hneď po samite vo Vallette v novembri 2015 a vymedzila preň dva účely. Po prvé, trustový fond mal slúžiť ako nástroj pre núdzové situácie na riešenie kríz v regiónoch Sahelu a Čadského jazera, Afrického rohu a severnej Afriky. A po druhé, jeho hlavným cieľom bolo „riešiť základné príčiny destabilizácie, núteného vysídľovania a neregulárnej migrácie, predovšetkým prostredníctvom podporovania odolnosti, ekonomických príležitostí, rovnakých príležitostí, bezpečnosti a rozvoja a riešením prípadov porušovania ľudských práv“¹¹.

16. Trustový fond EÚ pre Afriku má ako núdzový trustový fond za cieľ zabezpečovať rýchlu, flexibilnú a účinnú reakciu¹² na núdzové situácie spôsobené krízami v troch regiónoch. Krízy, ktoré sa majú prostredníctvom trustového fondu riešiť, však neboli za jednotlivé regióny jasne vymedzené (napr. za každú krízu: príčiny, vplyv na stabilitu, súvislosti s inými krízami, odhadované trvanie, najnaliehavejšie potreby a odhad zdrojov potrebných na ich riešenie).

17. Politická naliehavosť rýchlo zareagovať na situáciu v oblasti migrácie prinútila trustový fond EÚ pre Afriku začať realizovať projekty rýchlo. Jeho ciele boli stanovené čo najvšeobecnejšie, aby sa za oprávnené mohli považovať väčšina opatrení. V rámci trustového fondu EÚ pre Afriku sa môžu využiť všetky typy rozvojových projektov (napr. v oblasti potravín a výživy, bezpečnosti, zdravia, vzdelávania, environmentálnej udržateľnosti atď.) a metód realizácie (nepriame riadenie, rozpočtová podpora atď.) a aj sa skutočne

a kapacity darcoch aktívnych v daných regiónoch. Zámerom je využiť nástroje a odborné znalosti Komisie a členských štátov EÚ na formulovanie jednotnej európskej reakcie [...].“

¹¹ Článok 2 (Ciele trustového fondu) dohody, ktorou sa zriaďuje trustový fond EÚ pre Afriku (dohoda o zriadení). Dohoda o zriadení je dokument vypracovaný Európskou komisiou a zúčastnenými členskými štátmi EÚ.

¹² Rozhodnutie Komisie C(2015) 7293 z 20.10.2015 o zriadení trustového fondu EÚ pre Afriku.

využili. Hoci sa trustový fond vďaka tomu stal flexibilným nástrojom, je to na úkor dostatočne zameranej stratégie, ktorá by zaručila dosah. Ciele trustového fondu, od strategických cieľov¹³ až po konkrétnejšie na úrovni regiónov, krajín a tém, a dokonca ani ciele konkrétnych prioritných opatrení, nemajú stanovené jasné cieľové hodnoty a nie sú merateľné.

18. Správna rada trustového fondu má pre správcov trustového fondu stanovovať strategické priority a poskytovať usmernenia. Tieto sú tiež zatiaľ veľmi všeobecné a neurčité (pozri **rámček 1**).

Rámček 1 – Príklady všeobecného usmernenia poskytnutého správnu radou trustového fondu

Na druhom zasadnutí správnej rady trustového fondu dňa 13. decembra 2016 jej predseda v jednom zo záverov uviedol, že strategický rámec trustového fondu EÚ pre Afriku je dostatočne všeobecný a jasný, aby sa mohol naďalej uplatňovať, pričom migrácia, stabilita a rozvoj ostanú jeho ťažiskom. Avšak vzhľadom na zdroje dostupné v roku 2017 a úroveň znalostí a dôkazov bude Európska komisia starostlivejšie vyberať opatrenia, ktoré sa navrhnu operačnému výboru, aby bola medzi týmito opatreniami a ostatnými nástrojmi EÚ vrátane európskeho vonkajšieho investičného plánu zaistená plná synergia a komplementárnosť.

Na treťom zasadnutí správnej rady trustového fondu dňa 30. júna 2017 predseda vyjadril záver, že je potrebné:

- naďalej sa sústrediť na vykonávanie tým, že sa celkovo zintenzívnia operácie s vykonávacími subjektmi,
- pokračovať v uplatňovaní vyváženého prístupu k pridelovaniu zdrojov na jednotlivé strategické ciele trustového fondu EÚ pre Afriku a piliere akčného plánu z Valletty,
- uplatňovať integrovaný a koordinovaný prístup.

¹³ Strategické ciele sú tieto: a) viac ekonomických a pracovných príležitostí, b) posilnenie odolnosti komunít, c) zlepšenie riadenia migrácie v krajinách pôvodu, tranzitu a v cieľových krajinách a d) zlepšenie správy vecí verejných a predchádzania konfliktom.

19. Napriek tomu, že situácia na mieste sa neustále mení, strategický orientačný dokument¹⁴, v ktorom je vymedzená celková stratégia trustového fondu, nebola aktualizovaná od 12. novembra 2015 a od svojho schválenia v roku 2016 neboli aktualizované ani operačné rámce pre tri zložky¹⁵. Napríklad zložka pre severnú Afriku mala byť podľa pôvodného rozhodnutia zameraná len na strategický cieľ 3 (zlepšenie riadenia migrácie v krajinách pôvodu, tranzitu a v cieľových krajinách), no situácia v regióne si vyžiadala, aby do nej boli zaradené aj projekty súvisiace s inými strategickými cieľmi. Zatiaľ čo v praxi zložka pre severnú Afriku svoj prístup upravila, strategické dokumenty neboli aktualizované. To malo vplyv aj na jasnosť a jednotnosť vykazovania (pozri **bod 53**).

Komisia komplexne neanalyzovala potreby ani nástroje, ktoré má k dispozícii na ich riešenie

Vyčíslenie potrieb

20. V strategickom orientačnom dokumente sa uvádza, že opatrenia financované z fondu majú byť založené na integrovanom prístupe doloženom dôkazmi. V dokumentoch, ktoré sme preskúmali, sme našli prevažne slovný opis kontextu a niektorých súvisiacich potrieb. Komisia uznala, že nebola vykonaná žiadna kvantifikovaná analýza potrieb a teda neexistujú ani východiskové hodnoty¹⁶ pre trustový fond ako celok. Zistili sme tiež, že analýzy potrieb, ktoré v rámci jednotlivých projektov uskutočnili vykonávací partneri, často neboli správne kvantifikované. To obmedzuje schopnosť Komisie preukázať, že boli vymedzené správne priority, a v konečnom dôsledku aj to, že schválené opatrenia sú tie najvhodnejšie na ich riešenie. Vzhľadom na výzvy a rozpočet, ktorý je v stávke (3,3 mld. EUR na konci roku 2017), schopnosť merať výkonnosť je dôležitým aspektom vyvodzovania zodpovednosti.

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

¹⁵ Operačný rámec pre tri zložky bol schválený k týmto dátumom: Sahel a Čadské jazero (15.2.2016), Africký roh (31.5.2016), severná Afrika (16.12.2016).

¹⁶ Z definície východiskových hodnôt vyplýva, že ide o jasne vymedzené počiatočné body, od ktorých sa odvíja realizácia projektov a na základe ktorých sa posudzuje zlepšenie.

21. Komisia nevykonala odhad celkovej sumy finančných prostriedkov potrebných na splnenie stanovených cieľov. Nedefinovala teda tzv. kritické množstvo, ktoré je potrebné na financovanie trustového fondu. 14. marca 2018 Komisia v súvislosti s trustovým fondom EÚ pre Afriku vyhlásila, že na dôležitú prácu, ktorá je pred nami, stále chýba viac než 1 mld. EUR. Ide o odhad sumy, ktorá je potrebná na financovanie naplánovaných projektov, a nie sumy potrebnej na splnenie cieľov trustového fondu.

Zlučovanie kapacít darcov a zbieranie získaných poznatkov

22. V strategickom orientačnom dokumente sa uvádza, že jednou zo zásad opatrení trustového fondu je dôkladný výskum a analýza, ktoré sú kľúčom k pochopeniu kontextu a zaisteniu pozitívneho vplyvu opatrení. Na to, aby sa to dosiahlo, má trustový fond EÚ pre Afriku využívať výskumné zariadenia, angažovať najlepších výskumných partnerov, ktorí sú k dispozícii, a rozširovať znalosti a chápanie komplexných základných príčin nestability, neistoty, neregulárnej migrácie a núteného vysídľovania, ich hnacích prvkov a súvisiacich faktorov. Nástroj pre výskum a zhromažďovanie dôkazov (REF), vytvorený v máji 2016, mala v čase nášho auditu len zložka pre Africký roh. V súvislosti so zložkami pre Sahel a Čadské jazero a severnú Afriku začala Komisia rokovať o financovaní medziregionálnych výskumných zákaziek vo februári 2018, keď už bola väčšina finančných prostriedkov schválená.

23. Keďže žiaden z darcov by nebol schopný sám riešiť výzvy, ktoré existujú v 26 krajinách, na ktoré sa vzťahuje trustový fond EÚ pre Afriku, v odôvodneniach dohody o zriadení sa zdôrazňuje, že trustový fond plní svoje ciele zlúčením zdrojov a kapacít, a najmä zdrojov a kapacít rôznych darcov, ktorí pôsobia v tomto regióne¹⁷. Efektívne zlučovanie si vyžaduje kompletný súpis skúseností a schopností každého z darcov, aby sa využívali optimálne a systematicky. Zistili sme však, že takýto súpis bol vytvorený len pre zložku pre Africký roh¹⁸.

¹⁷ Odôvodnenie 18 dohody o zriadení.

¹⁸ REF pre túto zložku zrealizoval rešerš literatúry s cieľom zistiť, aký je stav výskumu v oblasti migrácie, vysídľovania a konfliktu v regióne Afrického rohu, pri ktorej bol zohľadnený aj prehľad aktérov, ktorí sa v súčasnosti venujú otázkam migrácie a konfliktu v tomto regióne.

24. Zistili sme tiež, že trustový fond EÚ pre Afriku ako celok nemá mechanizmus na zozbieranie získaných poznatkov¹⁹. V situácii, keď takýto mechanizmus chýba, nie je možné sústavne zhromažďovať osvedčené postupy a navrhnúť opatrenia na zmiernenie problémov pri budúcich činnostiach. Akčný dokument, ktorý obsahuje doklady ku každému návrhu projektu, má síce časť, ktorá sa týka získaných poznatkov, spravidla však ide len o zoznam predchádzajúcich projektov a opis skúseností vykonávacieho partnera. Tieto informácie môžu byť relevantné ako kritérium na výber vykonávacích partnerov, nie je to však vhodný nástroj na zaznamenávanie získaných poznatkov. Príklady toho, ako by sa získané poznatky dali využiť pri nových projektoch, sme videli len v ojedinelých prípadoch.

Rámec riadenia rizika

25. Ďalším dôležitým prvkom je zavedenie náležitého rámca riadenia rizika²⁰. V dohode o zriadení sa však tento nástroj riadenia nespomína. Navyše členské štáty zapojené do trustového fondu sú rovnako vystavené rizikám (finančným, poškodenia dobrého mena atď.) ako Komisia. Na prvom zasadnutí správnej rady trustového fondu dva členské štáty výslovne požiadali o špecifický rámec na posúdenie rizík²¹. Namiesto vytvorenia takéhoto rámca pre trustový fond EÚ pre Afriku sa však Komisia zatiaľ spolieha na systémy vnútornej kontroly v GR DEVCO a GR NEAR. Na porovnanie pri trustových fondoch, ktoré spravuje OSN a Svetová banka, sa považuje za osvedčený postup mať špecifický rámec na posúdenie rizík.

¹⁹ Získanými poznatkami sa spravidla myslia „zovšeobecnenia, ktoré vyplynuli zo skúseností pri hodnotení [...] silných a slabých stránok prípravy, návrhu a vykonávania, ktoré majú vplyv na výkonnosť, výsledok a dosah“. Glosár kľúčových termínov v oblasti hodnotenia a riadenia na základe výsledkov, OECD, 2002.

²⁰ V nariadení o rozpočtových pravidlách sa stanovuje, že „trustové fondy Únie majú priniesť [...] lepšiu kontrolu Únie z hľadiska rizík“ (článok 187 ods. 3 písm. b)).

²¹ Na štvrtom zasadnutí správnej rady trustového fondu v apríli 2018 dve ďalšie krajiny uviedli, že je potrebné preskúmať možnosti monitorovania rizík v súvislosti s projektmi a zlepšiť monitorovanie a hodnotenie.

Trustový fond EÚ pre Afriku je rýchly nástroj, no pri jeho vykonávaní pretrvávajú nedostatky

26. V tejto časti analyzujeme aspekty vykonávania trustového fondu EÚ pre Afriku. Posudzovali sme postupy na výber projektov, informácie poskytované operačným výborom, koordináciu medzi generálnymi riaditeľstvami Komisie a medzi jednotlivými zložkami, komplementárnosť s ostatnými nástrojmi EÚ a rýchlosť postupov. Okrem toho sme preskúmali monitorovanie a výstupy prebiehajúcich projektov, ktoré boli podporené z trustového fondu EÚ pre Afriku.

Výber projektov je rýchly, no nie úplne jednotný a jasný

Výber projektov pre tri zložky trustového fondu

27. Zložky pre severnú Afriku a Sahel a Čadské jazero vyberajú projekty spomedzi návrhov, ktoré predložili potenciálni vykonávací partneri, po porade s rôznymi zainteresovanými stranami. Ak je návrh v súlade s prioritami zložky, správca trustového fondu vypracuje akčný dokument (v spolupráci s delegáciami EÚ). Akčný dokument sa predloží na schválenie operačnému výboru. V rámci tohto prístupu sa správcovia trustového fondu vo veľkej miere spoliehajú analýzu potrieb, ktorú vypracovali vykonávací partneri na podporu svojich projektových návrhov.

28. Zložka pre Africký roh uplatňuje tzv. prístup zhora nadol, pri ktorom správca trustového fondu v spolupráci s delegáciami EÚ zanalyzuje konkrétne potreby, pri čom využíva kvalitatívnu analýzu nástroja na výskum a zhromažďovanie dôkazov (pozri **bod 22**) a konzultácie na vládnej úrovni v afrických krajinách. Na základe analýzy potrieb a konzultácií sa vypracuje akčný dokument, ktorý zahŕňa aj potenciálnych vykonávacích partnerov a ktorý sa následne predloží na schválenie operačnému výboru. Tento prístup umožňuje zamerať sa viac na stanovené priority trustového fondu a vymedzené potreby.

29. Zložky pre severnú Afriku a Africký roh nemajú doložené kritériá na výber návrhov projektov. Namiesto toho podľa Komisie zohľadňujú relevantnosť jednotlivých návrhov z hľadiska regionálnych alebo národných stratégií, ako aj konkrétnu expertízu potenciálnych vykonávacích partnerov a ich prítomnosť v teréne. Kritériá na výber opatrení má len

operačný rámec zložky pre Sahel a Čadské jazero²². Nijaké doložené posúdenie návrhov projektov na základe týchto kritérií sme však nenašli. Nemohli sme preto posúdiť, či by vybrané projekty mohli byť tie najrelevantnejšie. Niekoľko členských štátov vyjadrilo poľutovanie, že na výber projektov neexistujú jasné kritériá²³.

Informácie poskytované operačným výborom

30. Rozdiel medzi tradičnými vykonávacími mechanizmami EÚ a trustovým fondom EÚ pre Afriku spočíva v existencii a úlohe operačných výborov. V článku 4 ods. 1 písm. b) dohody o zriadení sa stanovuje, že operačný výbor zodpovedá predovšetkým za výber opatrení, ktoré sa majú financovať z trustového fondu EÚ pre Afriku. Operačné výbory však dostávajú len tie návrhy, ktoré boli rozpracované do akčných dokumentov. Operačné výbory nedostávajú informácie o tých návrhoch, ktoré neboli rozpracované do akčných dokumentov, a vykonávacím agentúram, ktorých projekty neboli vybrané, sa dôvody zamietnutia systematicky neoznamujú. Tým sa obmedzuje ich schopnosť zlepšiť kvalitu svojich budúcich návrhov.

31. Hoci operačné výbory nedostávajú informácie o všetkých prijatých návrhoch, aj tak majú ťažkosti zvládať rôzny objem práce v súvislosti so schvaľovaním projektov. Napríklad na zasadnutí operačného výboru zložky pre Sahel a Čadské jazero dňa 14. decembra 2016 bolo predložených 28 akčných dokumentov (674 strán), zatiaľ čo operačný výbor zložky pre severnú Afriku mal na svojom zasadnutí dňa 16. decembra 2016 schváliť len tri akčné dokumenty (62 strán). Dokumenty k projektom boli distribuované neskoro²⁴ (len jeden

²² Tieto kritériá sú: a) byť v súlade s dvojitou logikou: predchádzať neregulárnej migrácii a nútenému vysídľovaniu a uľahčovať lepšie riadenie migrácie alebo vytvoriť komplexný prístup pre stabilitu, bezpečnosť a odolnosť; b) rešpektovať tematický a geografický rozsah každého prispievajúceho finančného nástroja a súvisiacich nariadení, najmä pokiaľ ide o pravidlá oficiálnej rozvojovej pomoci; c) rešpektovať konkrétne oblasti opatrení stanovené v operačnom rámci; d) dopĺňať ostatné opatrenia EÚ a členských štátov v danom regióne; e) mať súhlas orgánov príjemcov.

²³ Zápisnice zo zasadnutí operačného výboru zložky pre Sahel a Čadské jazero zo 14.1.2016 a z 18.4.2016.

²⁴ V článku 7 rokovacieho poriadku operačného výboru sa stanovuje, že ak je to možné, dokumenty na zasadnutie majú byť predložené najneskôr 15 dní pred dátumom zasadnutia.

kalendárny týždeň predtým, ako mali byť schválené), v dôsledku čoho mali zástupcovia členských štátov a afrických krajín len obmedzený čas na ich riadne preskúmanie.

32. V dohode o zriadení²⁵ sa stanovuje, že ak je po schválení opatrenia potrebné výrazne zmeniť jeho charakter alebo ciele, správca trustového fondu musí zmenený akčný dokument predložiť na schválenie operačnému výboru predtým, ako sa tieto zmeny začnú vykonávať. Operačný výbor zložky pre Africký roh bol o zmenách projektov informovaný, operačný výbor zložky pre Sahel a Čadské jazero však nie²⁶. V súvislosti so zložkou pre severnú Afriku sme podobné prípady nenašli.

Koordinácia a komplementárnosť

33. Vo fáze výberu je zásadne dôležité, aby boli rôzne generálne riaditeľstvá Komisie skoodinované. Komisia na tento účel vytvorila interné mechanizmy a podrobné pracovné postupy medzi GR DEVCO, GR NEAR, ESVČ, GR HOME a GR ECHO. Tieto útvary sa pravidelne zúčastňujú na interných zasadnutiach na preskúmanie kvality (v rámci skupiny pre podporu kvality), kde posudzujú projekty predtým, ako sa predložia na schválenie. Aj napriek týmto snahám existuje ešte priestor na zlepšenie koordinácie.

34. Vymedzené potreby v Afrike majú taký charakter, že si často vyžadujú reakciu viacerých zložiek, napríklad medzi Sahelom a severnou Afrikou. V článku 3 ods. 1 rokovacieho poriadku operačného výboru sa stanovuje, že operačné výbory zasadajú na spoločných rokovaniach, aby podľa potreby prediskutovali otázky spoločného záujmu. V praxi sa zasadnutia

Napríklad v zápisnici z piateho zasadnutia operačného výboru zložky pre Africký roh v decembri 2017 sa uvádza, že operačný výbor vyjadril hlboké znepokojenie v súvislosti s neskorým rozoslaním dokumentov k zasadnutiu, a že dokumentácia by sa v budúcnosti mala rozoslať s dostatočným predstihom (tri týždne).

²⁵ Článok 6 ods. 6.6.5.

²⁶ Na prvom zasadnutí operačného výboru v januári 2016 bol schválený projekt 8 v Nigeri. Vo fáze prípravy/rokovaní agentúry členských štátov navrhli zmeniť ciele opatrenia. V dôsledku toho sa opis opatrenia schválený v septembri 2016 výrazne odlišoval od akčného dokumentu prijatého operačným programom. Operačný výbor zložky pre Sahel a Čadské jazero o tejto zmene nebol informovaný.

operačných výborov konajú osobitne za každú zložku a doteraz sa uskutočnili len dve spoločné zasadnutia operačných výborov²⁷. Správna rada trustového fondu prijala na svojom treťom zasadnutí v júni 2017 rozhodnutie, že výber bude zameraný na programy zahŕňajúce viaceré zložky. No napriek dôrazu na spoluprácu viacerých zložiek boli schválené len štyri takéto programy (zo 143)²⁸.

35. Pri výbere projektov potrebujú operačné výbory dostatok informácií aj na posúdenie komplementárnosti opatrení financovaných z trustového fondu, t. j. musia overiť, že sa opatrenia neprekrývajú alebo nekopírujú iné nástroje EÚ, a identifikovať potenciálne synergické účinky. V strategickom orientačnom dokumente sa stanovujú ďalšie požiadavky, ktorými sa má zabezpečiť komplementárnosť trustového fondu EÚ pre Afriku s ostatnými nástrojmi EÚ. Jednou z týchto požiadaviek je financovať len také činnosti, ktoré ešte neboli zahrnuté do národného alebo regionálneho indikatívneho programu. V zložke pre Africký roh sme však identifikovali dva projekty (ktoré neboli zahrnuté do našej vzorky), ktoré boli pôvodne súčasťou regionálneho indikatívneho programu a po prevode finančných prostriedkov ich prevzal trustový fond.

36. Napriek koordinačnému úsiliu Komisie sme našli aj príklady projektov vybraných pre trustový fond EÚ pre Afriku, ktoré sú zamerané na podobné potreby ako tie, ktoré sa riešia v rámci iných činností financovaných z prostriedkov EÚ, a vzniká tak riziko zdvojenia iných foriem podpory EÚ²⁹. Komisia nezdôvodnila, prečo sa tieto projekty financujú z trustového fondu EÚ pre Afriku, a nie z iných nástrojov³⁰. V **rámčeku 2** sa uvádzajú príklady projektov, ktoré sa aj napriek koordinačnému úsiliu zaoberajú podobnými potrebami.

²⁷ Tieto zasadnutia sa konali 16.12.2015 a 26.2.2018.

²⁸ Dve z nich boli nástroj pre výskum a zhromažďovanie dôkazov a nástroj technickej spolupráce.

²⁹ V článku 187 ods. 3 písm. b) nariadenia o rozpočtových pravidlách sa v súvislosti s trustovými fondmi EÚ stanovuje: „Nemali by sa zriaďovať v prípade, že iba zdvojujú iné, existujúce zdroje financovania alebo podobné nástroje bez prinášania ďalších výhod.“

³⁰ Táto požiadavka je stanovená v oddiele 2 strategického orientačného dokumentu, v ktorom sa hovorí o komplementárnosti (s. 11): trustový fond má vyplniť geografické a tematické medzery, ktorým sa nevenujú iné nástroje alebo iní rozvojoví partneri (vrátane členských štátov EÚ). Túto skutočnosť treba uviesť pri každom schválenom projekte.

Rámček 2 – Príklady projektov zameraných na podobné potreby

Núdzová pomoc

Na zaistenie koordinácie medzi trustovým fondom EÚ pre Afriku a GR ECHO sú stanovené pracovné postupy. Na zasadnutí skupiny pre podporu kvality v súvislosti s projektom Posilnenie ochrany a odolnosti vysídleného obyvateľstva v Líbyi (projekt 17) GR ECHO upozornilo, že ide o návrh tradičného opatrenia GR ECHO, ktoré by sa v prípade, že by bolo financované, značne prekrývalo s prebiehajúcimi iniciatívami. Napriek týmto pripomienkam Komisia v akčnom dokumente predloženom na schválenie operačnému výboru neobjasnila, prečo by sa mal tento projekt financovať z trustového fondu EÚ pre Afriku.

Nástroj na podporu stability a mieru

Našli sme dva projekty (jeden financovaný z nástroja na podporu stability a mieru a druhý z trustového fondu EÚ pre Afriku), z ktorých oba sa zameriavali na humanitárnu repatriáciu migrantov z Líbye do ich krajín pôvodu. V oboch sa podporujú činnosti v oblasti stabilizácie komunit, boli zadané tomu istému vykonávaciemu partnerovi a čiastočne sa vykonávajú v tom istom období. Okrem toho oba zahŕňajú určité činnosti, ako je rehabilitácia a podpora sociálnej súdržnosti, a realizujú sa v tých istých mestách – Sabha a Qatroun.

37. Komisia okrem toho nedávno stanovila vonkajší investičný plán, ktorý má za cieľ „riešiť špecifické sociálno-ekonomické základné príčiny migrácie, [...] a prispievať k udržateľnému opätovnému začleneniu migrantov pri návrate do ich krajín pôvodu a k posilneniu tranzitných a hostiteľských komunit“³¹. Správna rada trustového fondu zdôraznila potrebu zabezpečiť komplementárnosť s ostatnými nástrojmi, ako je budúci vonkajší investičný plán, mechanizmy kombinovaného financovania atď. Nenašli sme však žiadnu dokumentáciu o tom, ako sa zabezpečí koordinácia medzi trustovým fondom EÚ pre Afriku a vonkajším investičným plánom, alebo o opatreniach prijatých na maximalizáciu komplementárnosti medzi vybranými opatreniami v rámci týchto dvoch nástrojov.

³¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1601 z 26. septembra 2017 o zriadení Európskeho fondu pre udržateľný rozvoj (EFSD), záruky EFSD a záručného fondu EFSD, článok 3 – Účel.

38. Z uvedených príkladov vyplýva, že úlohy medzi trustovým fondom EÚ pre Afriku a ostatnými nástrojmi či medzi opatreniami GR DEVCO, GR NEAR a GR ECHO neboli dostatočne jasne rozdelené. Komisia pracuje na súpise opatrení pre oblasť zdravotníctva v Líbyi, toto však nie je bežná prax pri ostatných krajinách a odvetviach. Keby sa takýto dokument používal vo všetkých odvetviach, uľahčilo by to preskúmavanie kvality na účely výberu projektov a maximalizovala by sa komplementárnosť opatrení v teréne.

Rýchlosť postupov

39. Rýchly výber projektov³² mal byť jeden zo spôsobov preukázania pridanej hodnoty trustového fondu EÚ pre Afriku. Komisia bola teda pod tlakom postupy urýchliť a projekty na financovanie vyberať rýchlo. Z našej analýzy vyplýva, že výber projektov v rámci trustového fondu EÚ pre Afriku bol naozaj rýchlejší ako tradičné nástroje EÚ³³. Trustový fond umožnil urýchliť jednotlivé fázy a skrátiť čas od identifikácie a formulovania do uzavretia zmluvy a do vykonania prvej platby (pozri ***ilustráciu 3***). Všetky subjekty, s ktorými sme hovorili počas auditu, oceňovali, ako rýchlo sa v rámci trustového fondu vytvárajú nové projekty, a chválili rýchlu reakciu fondu na rôzne naliehavé potreby.

³² V odôvodnení 10 rozhodnutia Komisie C(2015) 7293 z 20. októbra 2015 sa uvádza, že trustový fond je pre EÚ a jej členské štáty pohotovým a flexibilným nástrojom na zaistenie okamžitých a konkrétnych výsledkov v citlivých a rýchlo sa meniacich nestabilných situáciách.

³³ „Tradičnými rozvojovými nástrojmi“ myslíme Európsky rozvojový fond a nástroje v rámci rozpočtu EÚ, z ktorých sa môžu financovať činnosti v 26 afrických krajinách, na ktoré sa vzťahuje trustový fond EÚ pre Afriku, najmä nástroj európskeho susedstva a nástroj rozvojovej spolupráce.

Ilustrácia 3 – Orientačné porovnanie rýchlosti postupov

Fáza	Definícia	Trustový fond EÚ pre Afriku, všetky zložky (v dňoch)	Rozpočet EÚ a ERF (v dňoch)	Priemerný ušetrený čas (v dňoch)
1. Identifikácia/formulovanie	Priemerný počet dní od posúdenia skupinou pre podporu kvality do schválenia operačnými výbormi alebo výborom EFR/nástroja rozvojovej spolupráce (DCI)	33	133	100
2. Uzavretie zmluvy	Priemerný počet dní od schválenia operačnými výbormi alebo výborom EFR/nástroja európskeho susedstva (ENI)/DCI do podpisu zmluvy	270	423	153
3. Prvá platba	Priemerný počet dní od podpisu zmluvy do schválenia prvej platby	30	42	12

40. Treba však poznamenať, že niekoľko projektov trustového fondu EÚ pre Afriku bolo povodne vymedzených v rámci iných nástrojov EÚ a trustový fond ich prevzal až neskôr. V niektorých prípadoch bola vyššia rýchlosť na úkor operačných výborov, ktoré tak nemali dostatok času na to, aby návrhy pred schválením projektov trustového fondu dôkladne posúdili (pozri **bod 31**).

41. Pokiaľ ide o zmluvy, do polovice obdobia trvania trustového fondu EÚ pre Afriku boli podpísané zmluvy v hodnote 45 % všetkých disponibilných finančných prostriedkov (pozri **ilustráciu 4**). Hoci v rámci trustového fondu EÚ pre Afriku bolo možné celkovo urýchliť podpisovanie zmlúv³⁴, iné existujúce nástroje pre núdzové situácie sú v tomto ohľade ešte rýchlejšie. Napríklad v rámci nástroja na podporu stability a mieru, ktorý sa využíva v podobných oblastiach ako trustový fond EÚ pre Afriku, existuje možnosť uplatniť tzv. opatrenia výnimočnej pomoci³⁵. V prípade týchto opatrení sa 86 % všetkých zmlúv podpíše do štyroch mesiacov³⁶ (v prípade trustového fondu EÚ pre Afriku je to 270 dní).

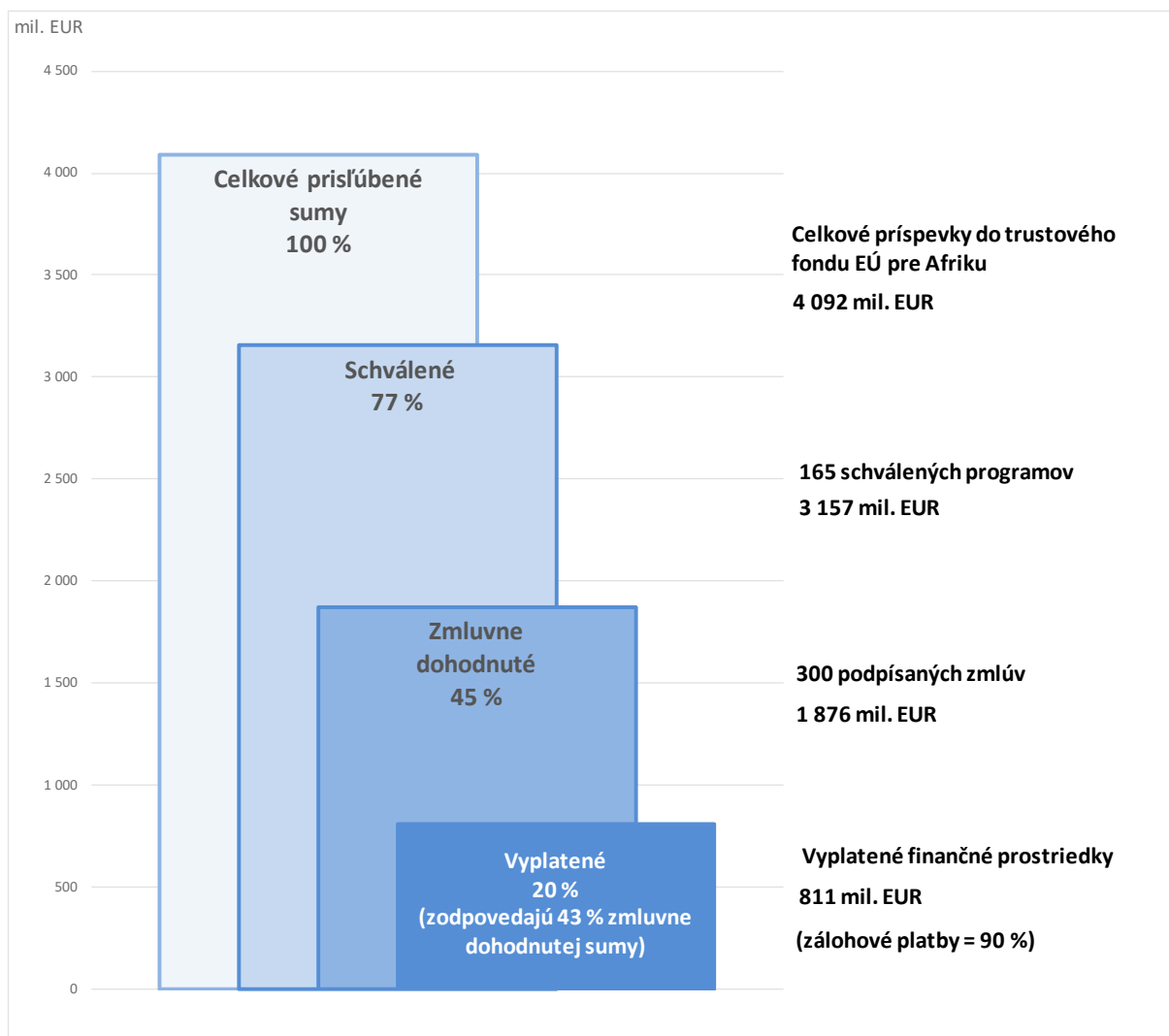
³⁴ Snahy Komisie o urýchlenie uzatvárania zmlúv zahŕňajú zasielanie listov členským štátom a diskusie s vykonávacími agentúrami členských štátov v rámci siete aplikujúcich odborníkov pre európsku rozvojovú spoluprácu, koordinačnej platformy zloženej z 15 vykonávacích agentúr členských štátov.

³⁵ Článok 3 nariadenia (EÚ) č. 230/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj na podporu stability a mieru.

³⁶ Výročná správa o činnosti za rok 2017 – Útvar pre nástroje zahraničnej politiky – príloha 12 – Tabuľky výkonnosti, s. 139.

Trustový fond EÚ pre Afriku je nástroj pre núdzové situácie, takže by sa dalo očakávať, že zmluvy sa budú podpisovať rýchlejšie.

Ilustrácia 4 – Plnenie rozpočtu ku koncu augusta 2018



Zdroj: Na základe údajov Európskej komisie o stave realizácie k 31. augustu 2018, uverejnených na webovom sídle trustového fondu EÚ pre Afriku. Všetky číselné údaje sú zaokrúhlené.

42. V porovnaní s tradičnou rozvojovou pomocou mal trustový fond EÚ pre Afriku z hľadiska realizácie projektov len obmedzený vplyv na urýchlenie procesu. Trustový fond čelil podobným výzvam ako tradičné nástroje. To sa následne odráža aj v nízkej miere platieb (pozri *ilustráciu 4*), z ktorých väčšiu časť tvoria zálohové platby (takmer 90 %) alebo ktoré

súvisia s rozpočtovou podporou³⁷. Zložité a náročné prostredie, v ktorom trustový fond EÚ pre Afriku pôsobí, je podľa Komisie najčastejšou príčinou oneskorení, keďže vykonávací partneri často nemôžu zasahovať v oblastiach postihnutých konfliktom.

43. Vzhľadom na mimoriadne podmienky, v ktorých trustový fond EÚ pre Afriku pracuje, by napriek tomu bolo logické očakávať, že Komisia bude systematicky posudzovať možnosť uplatnenia zrýchlených opatrení a že túto možnosť prediskutuje s potenciálnymi vykonávacími partnermi. Jedným zo spôsobov, ako urýchliť začiatok realizácie, je považovať náklady spojené s prípravou projektu za oprávnené od dátumu schválenia projektu (t. j. hneď, ako sa rozhodne o kľúčových podmienkach projektu, a vo vhodných prípadoch). V usmerneniach Komisie k núdzovým situáciám sa takýto prístup povoľuje.

Rámček 3 – Príklad z Nigeru, kde sa projekty mohli začať realizovať rýchlejšie, ak by bolo financovanie schválené okamžite

Projekt 10: Podpora na odbornú prípravu pre mladých ľudí v regiónoch Agadez a Zinder a ich začleňovanie do trhu práce

Operačný výbor schválil projekt 18. apríla 2016. Proces výberu vedúceho pracovníka pre tento projekt však mohol začať až po podpise zmluvy v novembri 2016. Keby sa náklady spojené s prípravou projektu považovali za oprávnené už od jeho schválenia, zmiernilo by to dôsledky dlhého procesu prijímania vedúceho pracovníka a skrátil by sa tým čas do začiatku realizácie projektu.

44. Zistili sme, že v akčných dokumentoch predložených na schválenie operačným výborom sa vo väčšine prípadov nestanovoval predpokladaný začiatok projektových činností, ale uvádzalo sa len celkové trvanie projektov (pri preskúmaných projektoch od 12 do 60 mesiacov). Operačné výbory tak tento aspekt nemôžu pri schvaľovaní projektov zohľadniť, ani zvážiť alternatívy, aby zaistili rýchlejšie začatie realizácie.

³⁷ Rozpočtová podpora pre Niger (projekt 12) tvorí 7 % celkových vyplatených finančných prostriedkov.

Projekty začali produkovať výstupy, no systém na monitorovanie výsledkov všetkých zložiek zatiaľ nie je funkčný

Monitorovanie

45. Tri zložky trustového fondu EÚ pre Afriku prijali v roku 2017 spoločnú platformu na monitorovanie všetkých projektov, ktorá zahŕňa ich logické rámce (tzv. *logframe*)³⁸, cieľové hodnoty a súvisiace skutočné hodnoty za každý konkrétny ukazovateľ. Komisia zaznamenala do tohto monitorovacieho systému väčšinu cieľových hodnôt stanovených pre projekty v rámci trustového fondu, no výsledné hodnoty zatiaľ nie sú k dispozícii. Nie všetci vykonávací partneri sú ochotní zaznamenávať informácie na spoločnej platforme a väčšina z nich nie je k tomu ani zmluvne zaviazaná. Dôvodom je skutočnosť, že systém v čase podpisovania zmlúv nebol ešte vytvorený ani naplánovaný a Komisia do dohôd o financovaní nezahrnula súvisiace ustanovenie.

46. Do doby, keď sa realizoval audit, Komisia pre túto monitorovaciu platformu vytvorila súbor 19 súhrnných ukazovateľov, ktoré sú spoločné pre všetky tri zložky. Niektoré z týchto ukazovateľov sa však prekrývajú a súvislosť medzi týmito ukazovateľmi a ukazovateľmi na vyššej úrovni, v celkovom rámci trustového fondu pre výsledky nie je vždy jasná (pozri **rámček 4**).

Rámček 4 – Nedostatky v súvislosti s 19 súhrnnými ukazovateľmi

- Ukazovatele 2.3 (počet osôb, ktorým sa poskytuje výživová pomoc) a 2.4 (počet osôb, ktorým sa poskytuje pomoc v súvislosti s potravinovou bezpečnosťou) sa môžu potenciálne prekrývať. Definície oboch ukazovateľov zahŕňajú školenia o poľnohospodárskych postupoch.
- Ukazovatele sa nevzťahujú na celú škálu projektov trustového fondu EÚ pre Afriku (napríklad projekt 6).
- Prepojenie/mapovanie týchto spoločných ukazovateľov výstupu s tisíckami ukazovateľov na úrovni projektov a následne s celkovým rámcom trustového fondu pre výsledky, ako

³⁸ Prehľad o projekte vrátane jeho cieľov, cieľových hodnôt a ukazovateľov.

aj s prioritami akčného plánu z Valletty, je veľmi zložitá úloha. Zložka pre Africký roh sa z vlastnej iniciatívy rozhodla touto úlohou poveriť externých technických expertov.

47. Zložka pre Sahel a Čadské jazero sa rozhodla doteraz používať systém CAD (zbierať, analyzovať a šíriť, z angl. *collect, analyse, disseminate*), zatiaľ čo zložka pre Africký roh používa systém MLS (systém monitorovania a učenia sa, z angl. *Monitoring and Learning System*). Zložka pre severnú Afriku pripravuje vytvorenie vlastného systému monitorovania a hodnotenia. Nadmiera informačných a monitorovacích systémov znamená, že neexistuje jediný, úplný prehľad výsledkov dosiahnutých vďaka trustovému fondu EÚ pre Afriku ako celok.

48. Okrem toho povinnosti vykonávacích partnerov a Komisie alebo delegácií EÚ týkajúce sa monitorovania nie sú jasne rozdelené. Napríklad pri jednom projekte realizovanom v Nigeri (projekt 7) bol celý rozpočet na projekt vyčerpaný za 12 mesiacov namiesto plánovaných 36 mesiacov a využil sa hlavne na cieľ, ktorý bol spoločný s inými darcami (priama pomoc migrantom). Ďalšie dva ciele – správa vecí verejných a opatrenia v oblasti rozvoja – sa takmer vôbec neriešili. Zaznamenali sme tiež opakujúce sa oneskorenia³⁹ pri projektoch týkajúcich sa bezpečnosti, správy hraníc a podobných oblastí.

49. V čase auditu neboli za žiaden z projektov, ktoré boli predmetom auditu, k dispozícii žiadne správy o monitorovaní orientovanom na výsledky (ROM)⁴⁰. Komisia aspoň raz navštívila všetky projekty realizované v Nigeri, čo jej zamestnancom umožnilo sledovať ich priebeh. V Líbyi Komisia pre zložitú bezpečnostnú situáciu nebola schopná navštíviť všetky prebiehajúce projekty. Komisia však skúmala možnosť zaviesť monitorovanie vykonávané treťou stranou (t. j. na základe zmluvy zadať monitorovanie na vykonanie miestnym subjektom). Zásadne dôležitou súčasťou monitorovania je projekty pravidelne kontrolovať

³⁹ Projekt 11, oneskorený o 3,5 mesiaca; projekt 5, oneskorený o 7 mesiacov; projekt 4, dvojročný projekt, ktorý je v súčasnosti potrebné predĺžiť, aby zabezpečil svoje hlavné výsledky.

⁴⁰ Monitorovanie orientované na výsledky (*results-oriented monitoring* – ROM). Systém ROM zriadil EuropeAid v roku 2000 s cieľom posilniť monitorovanie, hodnotenie a transparentnosť rozvojovej pomoci. Je založený na krátkych, cielených posúdeniach, ktoré na mieste vykonávajú nezávislí experti. Uplatňuje sa pri ňom štruktúrovaná a jednotná metodika postavená na piatich kritériách: relevantnosť, efektívnosť, účinnosť, potenciálny vplyv a pravdepodobná udržateľnosť.

na základe ich logického rámca (*logframe*). Väčšina kontrolovaných projektov mala len predbežné logické rámce, ktoré sa mali doplniť po počiatočnej fáze projektu, to znamená až po podpise príslušnej zmluvy. V počiatočnej fáze vykonávací partneri konzultujú s konečnými príjemcami a určia konkrétne potreby obyvateľstva alebo verejnej správy. V spolupráci s delegáciou EÚ stanovujú alebo aktualizujú ukazovatele a cieľové hodnoty. Podľa Komisie poskytuje tento prístup v zložitom kontexte určitú flexibilitu a umožňuje zozbierať údaje, ktoré na začiatku nie sú dostupné. No aj po aktualizácii logických rámcov kontrolovaným projektom chýbali merateľné cieľové hodnoty a konkrétne ciele preto ešte stále nezodpovedali kritériám SMART⁴¹ (pozri **rámček 5**).

Rámček 5 – Príklady nekonkrétnych cieľov v zložke pre Sahel a Čadské jazero

Projekt 8: podpora vykonávania štrukturálnych a krátkodobých opatrení

Projekt 9: podpora delegovaného riadenia projektu

Projekt 10: zlepšenie zamerania vzdelávacích opatrení

Projekt 10: zlepšenie zamestnateľnosti mladých ľudí

50. Užitočnosť niektorých ukazovateľov bola obmedzená. V jednom projekte (projekt 10) ukazovateľ závisel od následného politického rozhodnutia miestnych orgánov. Tento typ ukazovateľa je slabý, pretože vykonávací partneri nemajú na takéto rozhodnutie vplyv a nemôžu sa zaň zodpovedať. Našli sme tiež ukazovatele založené na názoroch príjemcov (napr. výsledky zisťovaní), ktoré sú subjektívne a ťažko sa overujú. Ďalšie ukazovatele boli do rámca zahrnuté preto, lebo vykonávací partneri ich používali na účely interného vykazovania. Tým sa zvyšuje administratívna záťaž trustového fondu EÚ pre Afriku.

51. Náležite stanovená východisková hodnota umožňuje posúdiť pokrok vo vzťahu k celkovým potrebám, a to v relatívnom i absolútnom vyjadrení. Východiskové hodnoty boli slabou stránkou všetkých logických rámcov, ktoré sme analyzovali, a to aj tých, ktoré boli

⁴¹ Konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, relevantné a časovo ohraničené (z angl. *specific, measurable, achievable, relevant, timed*).

revidované. Vo väčšine prípadov bola východisková hodnota nulová alebo označená ako „nie je k dispozícii“⁴², čo znemožňuje uviesť pokrok v relatívnom vyjadrení. V jednom prípade ukazovatele nemali východiskové hodnoty, no merali sa aj napriek tomu⁴³. Takéto merania neposkytujú žiadne užitočné informácie o pokroku.

Výstupy prebiehajúcich projektov

52. V čase auditu boli projekty financované z trustového fondu EÚ pre Afriku spravidla v skorej fáze realizácie, no kontrolované projekty v Líbyi a Nigeri už začali produkovať svoje prvé výstupy (pozri príklady v **rámčeku 6**). V Nigeri audítorský tím navštívil okrem iných projektov aj tranzitné centrum pre migrantov a jedno z 15 zriadených centier na monitorovanie migrácie, ktoré sa nachádzalo v Agadeze, a uskutočnil rozhovory s policajnými vyšetrovateľmi, ktorí sa zaoberali rozkladáním sietí prevádzáčov. V Líbyi nebolo z dôvodu bezpečnostnej situácie možné skontrolovať žiadne z prebiehajúcich projektov.

Rámček 6 – Príklady výstupov prebiehajúcich kontrolovaných projektov

Na základe správ o pokroku zaslaných vykonávacími partnermi (a schválených Komisiou) sme zaznamenali tieto príklady projektových výstupov:

Niger

Projekt 7: boli zabezpečené prijateľné životné podmienky pre migrantov v tranzitnom centre pre migrantov v Agadeze (jedno zo štyroch v Nigeri). V roku 2017 prešlo cez tieto centrá vyše 9 000 migrantov.

Projekt 8: bolo vytvorených 15 centier na monitorovanie miestnych dôsledkov migrácie a stanovenie potenciálnych zmierňujúcich opatrení.

Projekt 11: vďaka spoločným policajným vyšetrovaniam bolo v roku 2017 rozložených sedem národných a 12 medzinárodných sietí prevádzáčov.

⁴² Týka sa to týchto projektov: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 a 20.

⁴³ V projekte 7 ukazovatele poskytovali číselné údaje o plnení cieľových hodnôt v súvislosti s pomocou v tranzitných centrách a asistovaným dobrovoľným návratom (napr. 380 %, 415 %, 225 % atď.), no bez odhadu východiskových hodnôt, ktoré by umožnili porovnanie.

Líbya

Projekt 19, v rámci jedného z jeho cieľov:

- bola poskytnutá podpora 4 709 migrantom pri asistovanom dobrovoľnom návrate,
- v rôznych zariadeniach určených na zaistenie bolo 19 605 migrantom poskytnutá humanitárna pomoc vo forme nepotravinovej pomoci a balíčkov hygienických potrieb,
- bolo vykonané rýchle posúdenie potrieb migrantov a viac než 6 000 migrantom bola poskytnutá lekárska pomoc,
- jednotka ochrany poskytla pomoc pri zaisťovaní bývania 929 osobám (vrátane tehotných žien a detí bez sprievodu). Jednotka pre technickú spoluprácu vyškolila 21 štátnych zamestnancov v oblasti ľudských práv a posúdenia zraniteľnosti.

53. Z údajov agentúry Frontex vyplýva, že celkový počet prípadov nezákonného prekročenia hraníc EÚ migrantmi dosiahol úplný vrchol v roku 2016, po ktorom v roku 2017 nasledoval pokles (pozri **ilustráciu 5**). Trustový fond EÚ pre Afriku je jedným z mnohých nástrojov (nástrojov EÚ a iných), ktoré prispievajú k zlepšovaniu týchto údajov, ktoré sú v troch zložkách fondu nerovnomerné.

Ilustrácia 5 – Nezákonné prekročenie hraníc EÚ migrantmi z regiónov, na ktoré sa vzťahuje trustový fond EÚ pre Afriku

	2014	2015	2016	2017
Sahel a Čadské jazero	42 601	65 297	114 814	76 889
Severná Afrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Africký roh	46 536	70 875	42 850	17 984
Trustový fond EÚ pre Afriku spolu	99 910	157 775	177 057	122 785

Zdroj: EDA na základe údajov agentúry Frontex z rokov 2014 až 2017.

54. Výročná správa trustového fondu EÚ pre Afriku za rok 2017 neobsahuje úplné informácie o doteraz dosiahnutých výsledkoch, namiesto toho sa v nej uvádza počet schválených projektov, objem vynaložených finančných prostriedkov a príklady vyprodukovaných výstupov. Hoci má výročná správa formu jediného, konsolidovaného dokumentu, informácie za jednotlivé zložky v nej nie sú jednotné. Napríklad v kapitole 3 výročnej správy (Strategické zameranie, vykonávanie a výsledky) sa uvádzajú tabuľky za každú zložku, s rozdelením finančných prostriedkov na priority podporené v danej zložke.

Všeobecné ciele trustového fondu EÚ pre Afriku však správcom trustového fondu ponechávajú značný priestor na vlastné uváženie pri rozhodovaní o klasifikácii projektov. V dôsledku toho sa rozdelenie finančných prostriedkov na jednotlivé priority nedá ľahko porovnať.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

55. Stojac pred mimoriadnymi výzvami bol trustový fond EÚ pre Afriku vytvorený ako núdzový trustový fond, ktorý má prispievať k riešeniu kríz v troch regiónoch Afriky. Jeho zámerom je tiež dosiahnuť dlhodobú stabilitu a rozvojové ciele.

56. Dospeli sme k záveru, že trustový fond EÚ pre Afriku je flexibilný nástroj, no vzhľadom na bezprecedentné výzvy, ktoré v súčasnosti existujú, mala byť jeho koncepcia lepšie zameraná. Nebolo vymedzené, ktoré konkrétne krízy (napr. podľa regiónov, podľa krajín, príčiny a vplyv na stabilitu) sa majú prostredníctvom trustového fondu riešiť. Všeobecné ciele trustového fondu síce poskytujú určitú flexibilitu, je to však na úkor dostatočne zacielenej stratégie, ktorá by zamerala činnosť vo všetkých troch zložkách a podporila meranie a vykazovanie výsledkov. Navyše strategické usmernenie poskytnuté správcom trustového fondu doteraz nebolo veľmi konkrétne (pozri **body 15 až 19**).

57. Komisia komplexne neanalyzovala potreby, ktoré sa majú pomocou trustového fondu riešiť, ani nástroje, ktoré má k dispozícii. Zistili sme, že potreby neboli pri vymedzovaní vyčíslené a nebolo definované ani kritické množstvo financovania. Ďalej sme zistili, že zlučovanie zdrojov a kapacít neprebiehala optimálne a systematicky. Okrem toho nebol zatiaľ vytvorený vhodný mechanizmus na zozbieranie získaných poznatkov (pozri **body 20 až 24**).

Odporúčanie 1 – Zlepšiť kvalitu cieľov trustového fondu EÚ pre Afriku

Komisia by mala správnej rade trustového fondu navrhnúť preskúmanie súčasných cieľov a priorít trustového fondu EÚ pre Afriku, aby sa zabezpečilo, že budú konkrétnejšie

a dosiahnuteľné. Mala by zohľadniť konkrétne výzvy jednotlivých zložiek a, pokiaľ je to možné, stanoviť cieľové a východiskové hodnoty. Komisia by pri tom mala využiť najmä:

- a) výstupy nástrojov pre výskum a zhromažďovanie dôkazov;
- b) schopnosti všetkých darcov;
- c) mechanizmus na zozbieranie získaných poznatkov za trustový fond ako celok.

Termín: koniec roka 2019.

58. Postupy výberu projektov sa v jednotlivých zložkách líšia. Nijaké doložené posúdenie návrhov projektov na základe vopred stanovených kritérií sme nenašli. Operačné výbory fungovali prevažne ako fóra na schvaľovanie projektov, no zistili sme, že informácie, ktoré dostávali, neboli vždy úplné a dodané dostatočne včas na to, aby operačné výbory mohli prijať dôkladne pripravené rozhodnutia (pozri **body 27 až 32**).

59. Komparatívna výhoda financovania projektov prostredníctvom trustového fondu EÚ pre Afriku nebola vždy dobre vysvetlená a našli sme príklady projektov, ktoré riešili podobné potreby ako iné nástroje EÚ (pozri **body 33 až 38**).

Odporúčanie 2 – Zrevidovať postupy na výber projektov

Komisia by mala:

- a) stanoviť jasné spoločné kritériá pre všetky zložky a dokladať posudzovanie návrhov projektov na základe kritérií;
- b) poskytovať operačným výborom zoznam prijatých návrhov, ktoré správca trustového fondu nerozpracoval do kompletného akčného dokumentu, vrátane dôvodov ich zamietnutia;
- c) oznamovať operačným výborom akékoľvek významné zmeny v projektoch, ktoré už boli schválené (t. j. zmeny cieľov, rozpočtu a dĺžky projektu);

- d) začleniť do akčného dokumentu osobitnú časť, v ktorej sa bude preukazovať komparatívna výhoda podpory projektu prostredníctvom trustového fondu EÚ pre Afriku namiesto iných foriem podpory EÚ.

Termín: polovica roka 2019.

60. V porovnaní s tradičnými nástrojmi dokázal trustový fond EÚ pre Afriku začať realizovať projekty rýchlejšie. Celkovo bolo v rámci neho možné urýchliť podpisovanie zmlúv a uhrádzanie zálohových platieb. Projekty však čelia podobným výzvam ako tradičné nástroje, pričom tieto výzvy brzdia ich realizáciu. Napriek tomu, že trustový fond EÚ pre Afriku pôsobí v mimoriadnych podmienkach, Komisia plne nevyužíva zrýchlené opatrenia. Takéto opatrenia by uľahčili prácu vykonávacích partnerov a umožnili začať realizovať projektové činnosti rýchlejšie (pozri **body 39 až 44**).

Odporúčanie 3 – Prijat' opatrenia na urýchlenie realizácie

Komisia by mala určiť všetky zrýchlené opatrenia, ktoré možno uplatniť pri trustovom fonde EÚ pre Afriku, a v relevantných prípadoch po konzultácii s potenciálnymi vykonávacími partnermi rozšíriť ich využívanie.

Termín: koniec roka 2019.

61. Pre trustový fond EÚ pre Afriku bol prijatý spoločný monitorovací systém. Zatiaľ však nie je funkčný a všetky tri zložky doteraz používali iný systém na zbieranie rozpočtových informácií, monitorovanie a hodnotenie. Zistili sme, že ciele projektov často nezodpovedali kritériám SMART a pre ukazovatele na meranie výkonnosti projektov neboli stanovené východiskové hodnoty. Trustový fond EÚ pre Afriku má podiel na snahe znížiť počet neregulárnych migrantov prechádzajúcich z Afriky do Európy, tento príspevok sa však nedá presne zmerať. Kontrolované projekty boli v skorej fáze realizácie, no už začali produkovať výstupy (pozri **body 46 až 53**).

Odporúčanie 4 – Zlepšiť monitorovanie trustového fondu EÚ pre Afriku

Komisia by mala:

- a) plne sfunkčniť spoločný monitorovací systém;
- b) zahrnúť do logických rámcov projektov ciele, ktoré zodpovedajú kritériám SMART, a zvýšiť kvalitu ukazovateľov tým, že stanoví vyčíslené východiskové hodnoty a cieľové hodnoty.

Termín: polovica roka 2019.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Bettina JAKOBSEN, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 16. októbra 2018.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

PRÍLOHA I**Príspevky členských štátov EÚ a ostatných darcov (prisľúbené sumy a prijaté príspevky)
k 31. augustu 2018**

Krajiny, ktoré prisľúbili príspevky vo výške aspoň 3 mil. EUR, čím majú zabezpečené hlasovacie právo v správnej rade a operačných výboroch trustového fondu, sú zvýraznené sivou farbou.

Krajina	Prisľúbené príspevky (EUR)	Prijaté príspevky (EUR)
Rakúsko	6 000 000	6 000 000
Belgicko	10 000 000	9 000 000
Bulharsko	550 000	550 000
Chorvátsko	600 000	600 000
Cyprus	100 000	100 000
Česká republika*	10 411 624	10 411 124
Dánsko	20 045 876	20 045 876
Estónsko	1 450 000	1 450 000
Fínsko	5 000 000	5 000 000
Francúzsko	9 000 000	9 000 000
Nemecko	157 500 000	139 500 000
Maďarsko*	9 450 000	9 450 000
Írsko	15 000 000	2 600 000
Taliansko	110 000 000	108 000 000
Lotyšsko	300 000	300 000
Litva	200 000	200 000
Luxembursko	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Holandsko	26 362 000	23 362 000
Nórsko	8 865 381	8 865 381
Poľsko*	10 550 748	10 550 748
Portugalsko	1 800 000	1 800 000
Rumunsko	100 000	100 000
Slovensko*	10 350 000	10 350 000
Slovinsko	100 000	100 000
Španielsko	9 000 000	9 000 000
Švédsko	3 000 000	3 000 000
Švajčiarsko	4 100 000	4 100 000
Spojené kráľovstvo	6 000 000	2 800 000
<i>Vyšehradská skupina (CZ, HU, PL, SK)*</i>	35 000 000	35 000 000
Celkový vonkajší príspevok	439 260 629	409 510 629

* Individuálne príspevky na sumu 35 mil. EUR, ktorú prisľúbila Vyšehradská skupina, sú zahrnuté v údajoch za jednotlivé krajiny.

Zdroj: Webové sídlo Európskej komisie pre trustový fond EÚ pre Afriku, časť Finančné zdroje.

Riadiace orgány trustového fondu EÚ pre Afriku a hlavné povinnosti**Hlavné povinnosti**

- prijímať a revidovať stratégiu
- prispôbiť geografický rozsah
- vydávať strategické usmernenia
- rozhodovať o zmenách dohody o zriadení

- preskúmavať a schvaľovať opatrenia financované z trustového fondu
- dohliadať na vykonávanie
- schvaľovať výročnú správu a ročnú účtovnú závierku

- vystupovať ako sekretariát správnej rady trustového fondu a operačných výborov
- vykonávať opatrenia (delegovaním úloh na vykonávacích partnerov)
- vypracúvať výročnú správu a finančné správy

Riadiace orgány trustového fondu EÚ pre Afriku**Správny výbor trustového fondu**

Predseda: GR DEVCO, generálny riaditeľ, ktorému pomáha ESVČ a útvary Komisie
 Členovia: členské štáty EÚ a iní darcovia (ktorí prispeli sumou aspoň 3 mil. EUR)
 Pozorovatelia: africké krajiny, regionálne organizácie, ostatné členské štáty EÚ

Operačný výbor zložky pre Sahel a Čadské jazero

Predseda: GR DEVCO, riaditeľ pre západnú a strednú Afriku

Operačný výbor zložky pre Africký roh

Predseda: GR DEVCO, riaditeľ pre východnú a južnú Afriku

Operačný výbor zložky pre severnú Afriku

Predseda: GR NEAR, riaditeľ pre južné susedstvo

správca trustového fondu, GR DEVCO

správca trustového fondu, GR DEVCO

správca trustového fondu, GR NEAR

Delegácie EÚ v afrických krajinách

Kontrolované projekty trustového fondu EÚ pre Afriku

Zoznam projektov

Témy trustového fondu EÚ														
1	Viac ekonomických a pracovných príležitostí													
2	Posilnenie odolnosti													
3	Zlepšenie riadenia migrácie													
4	Zlepšenie správy vecí verejných a predchádzania konfliktom													
Číslo	Identifikačný kód	Názov	Téma				Vykonávaci partner	Rozpočet (mil. EUR)			Trvanie opatrenia (mesiace)	Dátum schválenia akčného dokumentu	Podpis trustového fondu	Počet dní od schválenia do podpisu
			1	2	3	4		Trustový fond EÚ pre Afriku	Spolufinancovanie	Spolu				
Viacere zložky														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Viacerí partneri	8,0		8,0	60	30.10.2016 písomným konaním	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Viacerí partneri	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Zložka pre Sahel a Čadské jazero														
Regionálny projekt														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Agentúra členského štátu	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	Medzinárodná organizácia	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)		X	X	X	Agentúra členského štátu	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	Mimovládna organizácia	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 písomným konaním	15.5.2017	48
Národný projekt: Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II		X	X	X	Medzinárodná organizácia	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				Agentúra členského štátu	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			Agentúra členského štátu	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			Agentúra členského štátu	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		Agentúra členského štátu	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		Agentúra členského štátu	6,0		6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
							Agentúra členského štátu	4,0		4,0	60	19.12.2016	19.12.2016	189
							Rozpočtová podpora	70,0		70,0				189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		Medzinárodná organizácia	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		Mimovládna organizácia	1,1		1,1	18	14.12.2016	14.1.2017	31
							Mimovládna organizácia	3,5		3,5	18	14.12.2016	7.4.2017	114
							Mimovládna organizácia	2,7		2,7	18	14.12.2016	20.2.2017	68
							Technická pomoc	0,6		0,6	18	14.12.2016	7.3.2017	83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Medzinárodná organizácia	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
Zložka pre severnú Afriku														
Regionálny projekt														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities			X		Medzinárodná organizácia	2,2		2,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176
							Rozhodne sa neskôr	2,0		2,0	36	23.5.2017	-	-
							Rozhodne sa neskôr	1,0		1,0	36	23.5.2017	-	-
Národný projekt: Líbya														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya			X		Agentúra členského štátu	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016	6.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya			X		Rozhodne sa neskôr	3,0		3,0	36	16.12.2016	-	-
							Medzinárodná organizácia (*)	16,8		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			Medzinárodná organizácia (*)	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 písomným konaním	2.6.2017	51
				X			Medzinárodná organizácia				36	12.4.2017 písomným konaním	22.5.2017	40
				X			Medzinárodná organizácia				36	12.4.2017 písomným konaním	31.5.2017	49
				X			Medzinárodná organizácia				36	12.4.2017 písomným konaním	9.6.2017	58
				X			Agentúra členského štátu	13,0		13,0	12	12.4.2017 písomným konaním	12.6.2017	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase		X			Český štát	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(*) Činnosti, ktoré v Líbyi vykonáva táto medzinárodná organizácia boli zlúčené v rámci jednej zmluvy NOA-LY-03-01 – Podpora zraniteľných migrantov a stabilizácia komunit v Líbyi (Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities in Libya).

(**) Táto suma zahŕňa paralelné financovanie vo výške 1,84 mil. EUR z Fondu EÚ pre vnútornú bezpečnosť.

Zdroj: Trustový fond EÚ pre Afriku.

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV „NÚDZOVÝ TRUSTOVÝ FOND EURÓPSKEJ ÚNIE PRE AFRIKU: FLEXIBILNÝ, ALE NEDOSTATOČNE ZAMERANÝ“

ZHRNUTIE

III. Trustový fond EÚ bol navrhnutý ako vykonávací nástroj s flexibilnými cieľmi, aby bolo možné reagovať na potreby a vznikajúce problémy v dôsledku zložitých kríz, ktoré zasahujú tri regióny a sú rôznorodej povahy.

IV. Komisia mala k dispozícii relevantné informácie a pri formulovaní strategických cieľov trustového fondu EÚ pre Afriku ich vzala do úvahy. Pre každý cieľ a každú prioritnú oblasť politiky tvorí posúdenie potrieb súčasť strategického orientačného dokumentu, regionálnych operačných rámcov, špecifických operačných rámcov pre príslušné krajiny a do istej miery aj zápisníc zo zasadnutí správnej rady.

Posúdenie potrieb dopĺňajú analýzy pre jednotlivé krajiny, ktoré pravidelne vykonávajú delegácie EÚ v spolupráci s partnerskými krajinami a v rámci konzultácií s členskými štátmi a občianskou spoločnosťou.

V. Komisia nepovažuje za potrebné vytvoriť zoznam všeobecných a spoločných kritérií, ktoré by sa mali použiť pri posudzovaní akčných dokumentov, ale prijme opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sa v nich jednoznačne vysvetlil vzťah medzi navrhovaným opatrením a definovanými strategickými cieľmi.

Akčné dokumenty sa identifikujú a vypracúvajú prostredníctvom inkluzívneho a konzultačného procesu, na ktorom sa zúčastňujú mnohé zainteresované subjekty tak na úrovni ústredia, ako aj krajín.

VI. Komisia uznáva potrebu ďalšieho zlepšenia niektorých prvkov spoločného monitorovacieho systému pre trustový fond EÚ pre Afriku. Komisia prijíma opatrenia zamerané na zahrnutie cieľov, ktoré zodpovedajú kritériám SMART, do logických rámcov projektov v možnom rozsahu a na ďalšie zlepšenie kvality ukazovateľov.

VII. Komisia sa domnieva, že trustový fond EÚ môže mať spolu s ďalšími nástrojmi EÚ nepriamy vplyv na nezákonné prekračovanie hraníc smerom do Európy. Medzi jeho hlavné ciele však patrí podpora stability, záchrana a ochrana ľudí a vytváranie hospodárskych príležitostí a právnych riešení. V priebehu takmer troch rokov trustový fond EÚ pre Afriku priniesol výsledky a preukázal, že ide o rýchly a efektívny vykonávací nástroj, ktorý uľahčil dialóg s partnerskými krajinami, uplatnil inovatívne prístupy a priniesol konkrétne výsledky zlúčením financovania a odborných znalostí rôznych zainteresovaných strán.

VIII.

Prvá zarážka: Komisia toto odporúčanie prijíma.

Druhá zarážka: Komisia čiastočne prijíma toto odporúčanie.

Tretia zarážka: Komisia toto odporúčanie prijíma.

Štvrtá zarážka: Komisia toto odporúčanie prijíma.

PRIPOMIENKY

16. V preambule dohody o zriadení trustového fondu EÚ pre Afriku sú jednoznačne uvedené vnútorné výzvy a čiastočne prepojené krízy, ktoré zasiahli krajiny troch zložiek trustového fondu. Ide najmä o politické krízy v Líbyi a Jemene, vnútorné konflikty v Sudáne a Južnom Sudáne, Mali a Nigérii (hrozba, ktorú predstavuje Boko Haram) a viacero teroristických útokov, ktoré dostali celý región do krízovej situácie. Identifikácia špecifických aspektov každej z kríz, ktoré v súčasnosti

pretrvávajú v týchto regiónoch, a podávanie príslušných správ by značne oddialili vytvorenie trustového fondu EÚ v kontexte núdzovej situácie.

17. Ciele trustového fondu EÚ pre Afriku boli zámerne stanovené čo najvšeobecnejšie, aby bolo možné reagovať na potreby a vznikajúce problémy v dôsledku zložitých kríz, ktoré zasahujú uvedené tri regióny a sú rôznorodej povahy.

Plánuje sa aktualizácia rámca trustového fondu EÚ pre výsledky tak, aby zohľadňoval neustále sa meniacu povahu trustového fondu EÚ a lepšie definoval jeho celkový cieľ.

Tri operačné zložky pracujú na lepšej identifikácii konkrétnych cieľov, cieľových hodnôt a východiskových hodnôt. Činnosť systému monitorovania a učenia sa (Monitoring and Learning System/MLS) jednak pre Africký roh, ako aj pre Sahel, v úzkej spolupráci s rámcom monitorovania a hodnotenia v prípade zložky pre severnú Afriku, má za cieľ zlepšiť celkový systém monitorovania a hodnotenia tak, aby sa mohli lepšie podávať správy vo vzťahu k stanoveným prioritám.

Rámček 1 – Príklady všeobecného usmernenia poskytnutého správnu radou trustového fondu

Na základe záverov predsedu po uskutočnení druhého a tretieho zasadnutia správnej rady (decembri 2016 a v júni 2017) Komisia predložila pre uvedené tri zložky niekoľko strategických priorít, o ktorých sa podrobne diskutovalo s členmi správnej rady a partnerskými krajinami s prihliadnutím na výzvy/potreby, ktoré v tom čase existovali. Okrem toho sa správna rada na svojom štvrtom zasadnutí v apríli 2018 dohodla, že sa zameria na súbor šiestich prioritných kritérií v rámci rozvoja budúcich aktivít pre Africký roh a Sahel/Čadské jazero, pričom sa zohľadní výška dostupných zdrojov pre nové programy:

- návrat a opätovné začlenenie (IOM/UNHCR),
- manažment utečencov (komplexný rámec reakcie na utečenecký problém),
- dokončenie prác v oblasti sekuritizácie dokumentov a evidencie obyvateľov,
- opatrenia na boj proti obchodovaniu s ľuďmi,
- zásadné stabilizačné úsilie v Somálsku, Sudáne a Južnom Sudáne a v Saheli,
- dialógy o migrácii (Gambia, Etiópia atď.).

Pokiaľ ide o zložku pre severnú Afriku, správna rada potvrdila, že táto zložka sa bude naďalej zameriavať na:

- ochranu zraniteľných migrantov, asistovaný dobrovoľný návrat a udržateľnú reintegráciu a stabilizáciu komunit (aj prostredníctvom podpory obcí, ktoré sa nachádzajú na migračných trasách),
- podporu integrovanej správy hraníc,
- podporu migrácie za prácou a mobility,
- podporu lepšieho riadenia migrácie.

19. Celkovú stratégiu trustového fondu EÚ pre Afriku, ktorú prijala správna rada v novembri 2015, nebolo potrebné meniť. Operačné výbory pravidelne diskutujú o prioritách pre nadchádzajúce obdobie, pričom tieto priority sa zaznamenali do zápisníc zo zasadnutí operačného výboru a následne ich správcovia trustového fondu využívali ako usmernenia pri identifikácii a formulovaní nových opatrení.

Zložka pre severnú Afriku podáva správy o všetkých svojich opatreniach v rámci strategického cieľa 3 vzhľadom na zámerne rozhodnutie riešiť špecifické problémy v regióne, ktoré sú spojené s riadením a správou migrácie. Všetky činnosti, vrátane jednotlivých opatrení, ktoré zrejme spadajú

pod iné strategické ciele, sú považované za činnosti, ktoré sú určené pre migrantov v daných regiónoch a majú im priniesť úžitok, pričom v konečnom dôsledku riešia otázky v oblasti riadenia migrácie.

Zložka pre severnú Afriku uvažuje o aktualizácii operačného rámca, ktorý bol konkrétne vypracovaný pre Líbyu.

20. Komisia mala k dispozícii relevantné informácie a pri formulovaní strategických cieľov trustového fondu EÚ pre Afriku ich vzala do úvahy. Pre každý cieľ a každú prioritnú oblasť politiky tvorí posúdenie potrieb súčasť strategického orientačného dokumentu, regionálnych operačných rámcov a do istej miery aj zápisníc zo zasadnutí správnej rady.

Posúdenie potrieb dopĺňajú analýzy pre jednotlivé krajiny, ktoré pravidelne vykonávajú delegácie EÚ v spolupráci s partnerskými krajinami a v rámci konzultácií s členskými štátmi a občianskou spoločnosťou.

Široký záber, rozmanitosť a neustále sa meniaci povaha činností vykonávaných v rámci trustového fondu EÚ neumožňuje vyčíslit' podiel horizontálnych potrieb riešených v rámci každého projektu trustového fondu EÚ.

21. Od svojho vzniku trustový fond EÚ dokázal získať prostriedky z viacerých zdrojov financovania EÚ, ako aj od členských štátov EÚ a iných darcov.

Komisia v skutočnosti vypočítava vyvíjajúcu sa medzeru vo financovaní trustového fondu EÚ pre Afriku na základe plánov rozpracovaných programov, ktoré sa preskúmavajú z pohľadu potrieb a neustále sa meniacich výziev, ako aj dostupnosti zdrojov v rámci troch zložiek trustového fondu. Komisia by nebola schopná plne pokryť potreby v partnerských krajinách zo súčasných finančných prostriedkov alebo z prostriedkov, ktoré majú prísť v budúcnosti.

22. Na základe zo skúseností získaných z nástroja pre výskum a zhromažďovanie dôkazov (Research and Evidence Facility/REF) sa od augusta 2018 podpísali štyri zmluvy REF pre zložku pre Sahel a Čadské jazero v celkovej sume viac než 5 miliónov EUR. Ďalšie štúdie by sa mali financovať v rámci súčasného indikatívneho plánu.

Zložka pre severnú Afriku spolu so zložkou pre Sahel a Čadské jazero podpísali v apríli 2018 medziregionálnu zmluvu s konzorciom pod vedením Globálnej iniciatívy proti nadnárodnému organizovanému zločinu s osobitným dôrazom na monitorovanie trendov v oblasti pašovania migrantov a obchodovania s ľuďmi v regiónoch Veľkej Sahary a Maghrebu. Vykonávací partner vyprodukoval svoje prvé výstupy v júli 2018.

23. V odôvodnení 18 dohody o zriadení sa skutočne uvádza, že trustový fond EÚ pre Afriku zmobilizuje zdroje a odborné znalosti darcov, vrátane členských štátov EÚ pôsobiacich v týchto troch regiónoch, na vytvorenie jednotnej európskej reakcie na krízy a súvisiace problémy. Preto Komisia vo veľkom rozsahu využívala delegovanú spoluprácu s členskými štátmi EÚ. Dohoda o zriadení trustového fondu však nevyžaduje analýzu kapacít a odborných znalostí každého darcu, ktorý pôsobí v oblasti troch regiónov. Správcovia trustového fondu sa spoliehajú na prácu vykonanú delegáciami a dôkladne vyhodnocujú operačné kapacity, prítomnosť v teréne a stupeň odbornosti vykonávacích partnerov na úrovni jednotlivých projektov, a to aj v spolupráci s členskými štátmi EÚ.

24. Vzhľadom na skutočnosť, že programy trustového fondu EÚ sa začali realizovať v období od konca roka 2016 až konca roka 2017, konkrétne výsledky začali prichádzať v roku 2017. Keďže trustový fond EÚ pre Afriku ako celok nedisponuje špecifickým mechanizmom, „získané poznatky“ sa pravidelne poskytujú vykonávacím partnerom na zasadnutiach ad hoc. Mechanizmy na získavanie poznatkov z realizácie projektov sa uplatňujú a financujú v rámci nástroja pre výskum a zhromažďovanie dôkazov REF, nástroja technickej spolupráce (z angl. Technical Cooperation

Facility/TCF) a systému monitorovania a učenia sa (z angl. Monitoring and Learning System/MLS). Tímy trustového fondu EÚ budú naďalej zhromažďovať osvedčené postupy z jednotlivých projektov, vrátane hodnotení v polovici trvania a záverečných hodnotení, *ad hoc* štúdií, monitorovania orientovaného na výsledky (správy ROM – Results-Oriented Monitoring), ktoré budú spoločne využívané.

25. Komisia sa stotožňuje s názorom, že riadenie rizík tvorí hlavný prvok trustového fondu jednak pre Komisiu, ako aj darcov. Komisia tiež berie na vedomie žiadosť dvoch delegácií, aby bol pre celý trustový fond k dispozícii rámec na posúdenie rizík. Táto žiadosť bola prezentovaná na uplynulom zasadnutí správnej rady. Na základe doteraz vykonaných prác v tejto oblasti tri operačné zložky predstavujú spoločný rámec na posúdenie rizík na jeseň roku 2018.

Spoločná odpoveď na body 27 až 28:

Návrhy sa stanovujú prostredníctvom konzultačného procesu. Na konzultáciách sa zúčastňujú aj vlády jednotlivých štátov a rôzne zainteresované strany vrátane občianskej spoločnosti, miestnych orgánov, ako aj partnerov trustového fondu EÚ, ďalších darcov, medzinárodných a viacstranných organizácií, ktoré v krajine alebo regióne pôsobia.

V prípade zložky pre Sahel a Čadské jazero a zložky pre severnú Afriku proces výberu vychádza z operačných rámcov, ktoré boli vypracované v spolupráci s delegáciami EÚ v rámci konzultácií s partnerskými krajinami a prijaté príslušným operačným výborom, ako aj z relevantnosti návrhov vo vzťahu k týmto stratégiám.

V počiatočnej fáze sa od trustového fondu EÚ pre Afriku očakávalo, že prinesie mechanizmy rýchleho výberu s cieľom zabezpečiť rýchle a pružné reakcie na problémy v oblasti migrácie a bezpečnosti, čo si vyžadovalo konkrétne odborné znalosti v oblasti migrácie a v kontexte núdzovej situácie.

29. Komisia nepovažuje za potrebné vypracovať zoznam všeobecných a spoločných kritérií, ktoré sa majú používať, pretože trustový fond EÚ nefunguje na princípe predkladania návrhov. Komisia prijme opatrenia, ktorými sa zabezpečí, že akčné dokumenty budú obsahovať jednoznačné vysvetlenie prepojenia medzi navrhovaným opatrením a definovanými strategickými cieľmi.

V rámci zložky pre Sahel a Čadské jazero – napriek skutočnosti, že posúdenie na základe kritérií výberu, ktoré sú súčasťou do operačného rámca, nebolo doložené – konzultačný proces s príslušnými útvarmi Komisie, ESVČ a delegáciami EÚ zaručuje, že vybrané opatrenia sú v súlade s týmito kritériami.

30. V článku 6 ods. 3 písm. a) dohody o zriadení sa uvádza, že operačný výbor zodpovedá za schválenie „opatrení, ktoré sa majú financovať z trustového fondu“. Dohoda o zriadení nestanovuje, či je operačný výbor vyzvaný na posúdenie alebo preskúmanie všetkých návrhov, ktoré dostanú správcovia trustového fondu alebo delegácie EÚ.

V trustovom fonde EÚ sa uplatňuje proces rozhodovania, v ktorom sa – okrem určitých výnimiek v obmedzených prípadoch – na účely výberu projektov nepoužíva možnosť výziev na predkladanie návrhov, ako je to v prípade tradičnejších mechanizmov. Nápady na projekty, ktoré prichádzajú prostredníctvom rôznych kanálov, sú preskúvané a prediskutované na rôznych úrovniach v spolupráci s príslušnými delegáciami, zástupcami členských štátov a inými zainteresovanými stranami v náležitom rozsahu.

Len nápady, ktoré boli prevzaté, sa rozpracujú do akčných dokumentov, ktoré sa posúdia prostredníctvom mechanizmov interného preskúmania a odošlú operačnému výboru na zváženie a schválenie. Dôvody zamietnutia nápadov na projekty sa preto neformálne prediskutujú s príslušnými vykonávacími agentúrami.

31. Komisia si plne uvedomuje oneskorenia, ktoré v niektorých prípadoch vznikli pri predkladaní návrhov členom operačného výboru. Komisia sa za tieto oneskorenia ospravedlnila na príslušných zasadnutiach a zaviazala sa poskytovať materiály vrátane akčných dokumentov v súlade s pravidlami a postupmi operačného výboru.

32. Tak ako v prípade zložky pre Africký roh, aj zložka pre Sahel a Čadské jazero bude v prípade vykonania podstatnej zmeny v schválenom akčnom dokumente informovať v tomto zmysle operačný výbor na ďalších zasadnutiach s cieľom získať jeho súhlas.

Pokiaľ ide o zložku pre severnú Afriku, nenastali žiadne významné zmeny. O nepodstatných zmenách boli členovia operačného výboru riadne informovaní počas zasadnutia výboru.

33. Komisia zdôrazňuje skutočnosť, že koordinácia medzi jednotlivými útvarmi prostredníctvom formálnych a neformálnych konzultácií bola a aj naďalej zostáva dôležitou súčasťou fázy výberu a formulovania v prípade projektov trustového fondu EÚ.

Koordinácia s ostatnými útvarmi sa výrazne zlepšila najmä po tom, ako sa trustový fond EÚ pre Afriku stal kľúčovým nástrojom na uskutočňovanie politických priorít a realizáciu činností v kontexte núdzovej situácie na trase cez centrálnu Stredomorie. Následne Komisia a ESVČ nadviazali pravidelný a vecný dialóg vrátane týždenných stretnutí.

35. V počiatočných fázach trustového fondu EÚ sa v rámci viacerých predložených opatrení, ktoré boli schválené operačným výborom, riešili podobné potreby ako v prípade ostatných nástrojov EÚ (napr. národného alebo regionálneho indikatívneho programu pre Etiópiu – NIP/RIP). Predpokladalo sa, že tieto opatrenia boli plne v súlade s cieľmi trustového fondu EÚ a že ich financovanie z trustového fondu EÚ by urýchlilo proces prípravy a ich realizácie, čo by znamenalo značnú komparatívnu výhodu. Preto operačný výbor tieto opatrenia schválil.

Pokiaľ ide o prevod finančných prostriedkov ERF na trustový fond EÚ, Komisia používa pri predkladaní návrhov výboru ERF štandardný formulár od júla 2017. Tento formulár obsahuje odôvodnenie využitia trustového fondu EÚ ako vykonávacieho mechanizmu.

Rámček 2 - Príklady projektov zameraných na podobné potreby

Pokiaľ ide o pomoc v núdzovej situácii, GR NEAR vzalo na vedomie pripomienky GR ECHO náležitým spôsobom počas zasadnutí skupiny pre podporu kvality a v ďalšom období. Pripomienky k typu a spôsobom intervencie sa zohľadnili vo fáze uzatvorenia zmluvy s cieľom rešpektovať mandáty, ktoré sa vzťahujú na rôzne nástroje. Podľa názoru GR NEAR však z hľadiska cieľov a príjemcov, na ktoré sa projekt zameriava, nejde o žiadne prekrývanie. GR ECHO reaguje na humanitárne potreby obyvateľov postihnutých konfliktom v Líbyi z dôvodu ich zraniteľnosti, zatiaľ čo trustový fond EÚ reaguje na základné a núdzové potreby zraniteľných migrantov a utečencov uviaznutých v Líbyi a ich hostiteľských komunit. Projekt trustového fondu EÚ reaguje na nedostatky identifikované v oblasti ochrany a zdravotnej starostlivosti poskytovanej migrantom a utečencom, najmä v súvislosti s osobami mimo utečeneckých zariadení (na tieto skupiny obyvateľov sa v tom čase nezameriaval žiadny program).

Pokiaľ ide o nástroj na podporu stability a mieru, uvedené dva projekty pokrývajú rovnaký typ činností v tých istých lokalitách. Projekt trustového fondu EÚ mal rozšíriť projekt nástroja na podporu stability a mieru, ktorý bol koncipovaný ako pilotný projekt. Na základe poznatkov získaných z tohto pilotného projektu GR NEAR začlenilo a rozšírilo aktivity v rámci širšieho programu, ktorý bol spustený 1. mája 2017. Zložka pre stabilizáciu komunit bola predĺžená a doplnená o nové lokality. Zložka pre stabilizáciu komunit v rámci nástroja na podporu stability a mieru pre južnú Líbyu sa pôvodne mala skončiť 31. októbra 2017, no v konečnom dôsledku sa predĺžila do 30. apríla 2018. Pokiaľ ide o podporu asistovaných dobrovoľných návratov, finančné

prostriedky v rámci nástroja na podporu stability a mieru boli v čase, keď sa začal projekt trustového fondu EÚ, už vyčerpané.

37. Za predsedníctva generálneho riaditeľa sa v pôsobnosti GR pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj (DEVCO) vytvorilo viacero strategických riadiacich výborov pre vonkajší investičný plán (EIP), trustové fondy a pre programy vykonávané prostredníctvom národných a regionálnych indikatívnych programov (NIP a RIP). Jednou z úloh týchto výborov je zabezpečiť komplementárnosť medzi rôznymi nástrojmi.

38. Trustový fond EÚ sa dopĺňa a funguje v synergii s ďalšími politickými, strategickými a rozvojovými nástrojmi.

Delegácie EÚ zohrávajú vedúcu úlohu pri identifikácii a formulovaní opatrení trustového fondu EÚ a sú v plnej miere oboznámené s prebiehajúcimi a plánovanými opatreniami, ktoré sú financované z EÚ, ako aj s činnosťami, ktoré financujú ďalší darcovia na úrovni jednotlivých krajín.

Okrem toho koordinačné procesy na základe osvedčených formálnych a neformálnych konzultácií medzi útvarmi Komisie zabezpečujú komplementárnosť intervencií financovaných z trustového fondu EÚ.

39. Komisia oceňuje pripomienku Európskeho dvora audítorov, podľa ktorej trustový fond EÚ pre Afriku umožnil urýchliť postupy v jednotlivých fázach (od identifikácie a formulovania, cez uzatváranie zmlúv až po vykonanie prvej platby).

40. Komisia uznáva, že v obmedzenom počte prípadov zaznamenaných počas počiatočného obdobia trustového fondu boli návrhy, ktoré prijal operačný výbor, už predtým identifikované resp. čiastočne formulované v rámci iných nástrojov EÚ. Dôvodom bola potreba rýchleho konania a okamžitej reakcie na existujúcu migračnú a bezpečnostnú krízu, ako aj kritické problémy, ktoré zasiahli partnerské krajiny. Tieto projekty, ktoré boli predtým identifikované v rámci iných nástrojov, boli v súlade s prioritami trustového fondu EÚ. Komisia sa zaviazala sa poskytovať operačnému výboru materiály vrátane akčných dokumentov v riadnom čase.

41. Skrátenie oneskorení a zrýchlenie vykonávania programov trustového fondu EÚ predstavujú trvalú výzvu a prioritu už od vzniku trustového fondu. Komisia opakovane upriamovala pozornosť agentúr členských štátov na potrebu skrátenia oneskorení, prispôsobenia svojich interných postupov a zrýchlenia tempa realizácie. Okrem toho by sa malo vziať do úvahy, že operácie trustového fondu EÚ sa vykonávajú v zložitom a nestabilnom prostredí, ktoré v mnohých prípadoch ovplyvňuje bežné vykonávanie činností a je dôvodom dlhších diskusií s vykonávacími partnermi.

Cieľový časový odstup v trvaní 4 mesiacov do podpísania zmlúv sa nevzťahuje na všetky operácie nástroja na podporu stability a mieru (tzn. priemerné trvanie uzatvárania zmlúv pri všetkých operáciách nástroja IcSP je dlhšie a približuje sa trustovému fondu EÚ pre Afriku), ale len na operácie, ktoré spadajú do pôsobnosti článku 3. Tieto operácie nie sú porovnateľné s trustovým fondom EÚ pre Afriku, pretože sa zameriavajú na zabezpečenie krátkodobej reakcie na krízu so štandardnou dĺžkou trvania 1,5 roka. Pôsobnosť trustového fondu EÚ pre Afriku je rôznorodejšia a jeho ciele siahajú ďalej než v prípade samotnej reakcie na krízu, pričom operácie trvajú od 3 do 4 rokov. Zmluvy v rámci trustového fondu EÚ pre Afriku sú preto komplexnejšie a vyžadujú viac úsilia a času.

Uznávame však, že zvýšenie rýchlosti realizácie je možné.

42. Pomer počtu dní 30 ku 44 medzi platbami v rámci trustového fondu a platbami v rámci tradičných nástrojov by sa nemal považovať za „oneskorené úhrady“. V skutočnosti sú úhrady za štandardných okolností progresívne. V rokoch 2016 a 2017 trustový fond EÚ pre Afriku z hľadiska vyplácania ešte nefungoval štandardným tempom, ale bol viac menej vo fáze nábehu. Údaje o úhradách by sa mali zvýšiť počas 3. a 4. roku existencie trustového fondu.

Na závery o miere platieb v rámci trustového fondu EÚ je ešte príliš skoro. Zatiaľ čo Európsky dvor audítorov použil vo svojej analýze údaje z roku 2017, v trustovom fonde EÚ sa v skutočnosti začali schvaľovať programy v roku 2016.

Okrem toho by sa miera platieb mala posudzovať na základe hodnoty podpísaných zmlúv, a nie schválených programov. Z tohto pohľadu miera platieb prekračuje 43 % za uvedené krátke obdobie, ktoré bolo predmetom analýzy.

43. Trustový fond pre Afriku vo veľkej miere využíva všetky zrýchlené opatrenia, ak sa to považuje za relevantné a odôvodnené.

Argument oprávnenosti nákladov od dátumu schválenia projektu nemožno použiť plošne na všetky prípady, pretože by mohol byť ľahko viesť k rozporu so zásadou riadneho finančného hospodárenia. Retroaktívne financovanie a iné výnimky, aj keď sa v trustovom fonde EÚ pre Afriku využívajú v širokom rozsahu, sa nemôžu uplatňovať neuvážene, ale s opatrnosťou a len v potrebných/konkrétnych prípadoch.

Rámček 3 – Príklad z Nigeru, kde sa projekty mohli začať realizovať rýchlejšie, ak by bolo financovanie schválené okamžite

Treba poznamenať, že tempo realizácie uvedeného projektu v Nigeri sa oneskorilo v dôsledku procesu dekoncentrácie, ktorý sa uskutočnil v lete roku 2016, pričom riadenie projektu sa presunulo z ústredia na delegáciu EÚ v Nigeri.

44. Proces uzatvárania zmlúv do veľkej miery závisí od rýchlosti, akou vykonávací partneri dokážu poskytnúť návrh zmluvy po schválení programu. Okrem toho má Komisia povinnosť zabezpečiť kontrolu kvality podpísaných zmlúv. Preto Komisia nie je schopná informovať operačný výbor o očakávanom počiatočnom dátume v čase schválenia programu.

45. Komisia uznáva potrebu ďalšieho zlepšenia niektorých prvkov monitorovacieho systému s cieľom uľahčiť a zjednodušiť existujúce procesy pre používateľov. Zaviedla sa technická pomoc, ktorá vykonávacích partnerov podporuje pri zlepšovaní logických rámcov, zhromažďovaní údajov a mapovaní ukazovateľov v záujme vytvorenia spoločných ukazovateľov výstupov a zadávania do platformy vykazovania na účely trustového fondu EÚ.

46. V druhom štvrtroku 2018 sa dosiahla dohoda na 41 spoločných ukazovateľov výstupov. Aktuálne hodnoty týchto ukazovateľov, ktoré odsúhlasili všetky zložky, sú už dostupné prostredníctvom platformy vykazovania v rámci trustového fondu EÚ na úrovni rozhodovania, ako sa uvádza v prvej štvrtročnej správe systému MLS v prípade zložky pre Africký roh. Mal by sa zohľadniť časový odstup medzi schvaľovaním programov a produkovaním prvých výsledkov. Postupom času bude k dispozícii viac údajov na účely vykazovania, pretože väčšina projektov vstúpi do fázy realizácie. Ako už bolo uvedené, agregovanie zadávaných hodnôt pre viaceré zložky, najmä pokiaľ ide o spoločné ukazovatele, uľahčuje spoločné vykazovanie za celý trustový fond EÚ pre Afriku.

Rámček 4 – Nedostatky v súvislosti s 19 súhrnnými ukazovateľmi

Podľa revidovaného zoznamu 41 spoločných ukazovateľov výstupov trustového fondu EÚ ukazovateľ 2.3 (výživa) zohľadňuje počet ľudí, ktorí majú úžitok z liečby súvisiacej s výživou resp. z osvetu v oblasti lepších výživových návykov vrátane ukážok varenia; zatiaľ čo ukazovateľ 2.4 (potravinová bezpečnosť) zohľadňuje počet ľudí, ktorých živobytie a potravinová bezpečnosť boli podporované prostredníctvom systémov sociálnej ochrany, odborných školení v oblasti poľnohospodárskych postupov, podpory poľnohospodárskej výroby a prípravy pozemkov.

- Rozšírením počtu spoločných ukazovateľov výstupov trustového fondu EÚ z 19 na 41 by sa malo pokryť čo najviac činnosti vykonávaných v rámci tohto fondu. Napriek našej snahe a vzhľadom na rozsah programov trustového fondu EÚ zostali niektoré jednotlivé aktivity pokryté len čiastočne.

- Mapovanie spoločných ukazovateľov výstupov vo vzťahu k logickému rámcu vykonávajú správcovia programov na základe dialógu s vykonávacími partneri a s podporou technickej pomoci, ktorú poskytuje Komisia.

47. Harmonizácia rámcov monitorovania a hodnotenia (M&E) je veľmi dôležitou prioritou Komisie a v súčasnosti sa rieši. Z tohto dôvodu trustový fond EÚ pre Afriku vytvoril jednotný zoznam spoločných ukazovateľov výstupov na účely agregovania výstupných výsledkov. Globálny systém monitorovania a hodnotenia poskytuje prehľad o doteraz dosiahnutých výsledkoch.

Okrem toho zložka pre Sahel a Čadské jazero a zložka pre Africký roh budú využívať služby rovnakého dodávateľa na účely MLS, pričom vzhľadom na skutočnosť, že zložka pre severnú Afriku má iného dodávateľa, budú oba subjekty navzájom úzko spolupracovať a koordinovať svoju činnosť tak, aby sa zabezpečil koherentný a harmonizovaný systém monitorovania a vykazovania, ktorý bude navyše schopný poskytovať získané kolektívne poznatky na účely programovania a strategického smerovania v budúcnosti.

48. Zmluvy na všetky projekty, ktoré uviedol Európsky dvor audítorov, boli uzatvorené na základe rámca PAGODA (z angl. „Pillar assessed delegation agreements in indirect management“, tzn. pilierovo posudzované dohody v nepriamom hospodárení). Vzhľadom na zvlášť citlivý kontext bezpečnosti, správy hraníc a podobných oblastí je potrebný intenzívny dialóg so zúčastnenými stranami, čo vysvetľuje aj oneskorenia.

Napríklad v Nigeri môže rýchle dosiahnutie úspechov v rámci zložky migrácie súvisieť s existenciou významnej a naliehavej potreby v tejto oblasti z dôvodu nestability v Líbyi a prijatia nariadení v Nigeri. Finančné prostriedky boli potom znovu pridelené na poskytnutie takejto podpory. Väčšinu ostatných aktivít financovali iní darcovia alebo príslušná regionálna iniciatíva trustového fondu EÚ („SURENI“) realizované Medzinárodnou organizáciou pre migráciu.

49. Komisia uznáva potrebu ďalšieho zlepšenia v súvislosti s identifikáciou konkrétnych cieľov, ktoré by zodpovedali kritériám SMART. Tri operačné zložky naozaj pracujú na lepšej identifikácii konkrétnych cieľov a východiskových hodnôt. Činnosť nástrojov pre výskum sa bude využívať na vyplnenie medzier vo východiskových hodnotách na meranie konkrétnych cieľov.

Okrem toho jednou z úloh systému MLS je revidovať logické rámce opatrení a skontrolovať, či je potrebná revízia navrhovaných ukazovateľov, cieľov alebo odsúhlasených výsledkov tak, aby boli kompatibilnejšie s kritériami SMART, ak je to potrebné.

Vzhľadom na skutočnosť, že prvé programy boli schválené v roku 2016 (s výnimkou jedného programu), v roku 2017 sa vykonalo len 36 hodnotení ROM, pričom 38 hodnotení bolo naplánovaných na rok 2018.

GR NEAR zároveň pracuje na zabezpečení monitorovania vykonávaného treťou stranou pre Líbyu vzhľadom na riziká súvisiace so skutočnosťou, že projekty realizované v tejto krajine sú riadené na diaľku. Na základe viacerých odporúčaní zo štúdie, ktorú zadala delegácia EÚ, trustový fond TF v súčasnosti vytvára svoj vlastný rámec na monitorovanie vykonávané treťou stranou. Trustový fond TF v súčasnosti identifikuje zainteresované strany, ktoré majú najlepšie predpoklady na vykonávanie tohto monitorovania a sú schopné posielat' príslušných pracovníkov priamo do terénu na dočasnom základe.

Komisia by chcela zdôrazniť, že monitorovanie a hodnotenie v prípade zložky pre severnú Afriku, ktoré realizuje Medzinárodné centrum pre rozvoj migračnej politiky, takisto vykonáva revíziu logických rámcov projektov s cieľom zabezpečiť ukazovateľa, ktorú budú zodpovedať kritériám SMART.

50. Komisia zintenzívňuje svoje úsilie v oblasti zvyšovania kvality logických rámcov trustového fondu EÚ pre Afriku. Prípadné zahrnutie ukazovateľov používaných vykonávacími partnermi na

účely interného vykazovania sa posudzuje v priebehu formulovania opatrenia, pričom ukazovatele sú zahrnuté len v prípade, ak sú relevantné a prispievajú k zvýšeniu kvality monitorovania.

51. Vo väčšine prípadov môže byť absencia východiskových údajov odôvodnená naliehavou potrebou sformulovať a schváliť opatrenia trustového fondu EÚ na riešenie konkrétnych potrieb, ako aj podmienkami v teréne, ktoré sa väčšinou vyznačujú nedostatkom dostupných a spoľahlivých informácií. Počas počiatočných fáz sa však od vykonávacích partnerov očakáva, že budú ďalej zhromažďovať údaje o východiskových hodnotách a analyzovať situáciu v teréne.

53. Trustový fond EÚ môže mať spolu s ďalšími nástrojmi EÚ nepriamy vplyv na nezákonné prekračovanie hraníc smerom do Európy. Medzi jeho hlavné ciele však patrí podpora stability, záchrana a ochrana ľudí a vytváranie hospodárskych príležitostí a právnych riešení.

54. Výročná správa za rok 2017 (VS) trustového fondu EÚ pre Afriku obsahuje pre každú regionálnu zložku informáciu o pokroku dosiahnutom v roku 2017 a o počte predbežných výsledkov, ktoré boli dosiahnuté. Účelom tohto vydania VS nebolo poskytnúť komplexný prehľad výsledkov, ktoré dosiahol trustový fond EÚ pre Afriku ako celok, pretože na konci roka 2017 bol veľký počet projektov ešte len v počiatočnej fáze realizácie. Tabuľky uvedené vo výročnej správe pre každý región znázorňujú schválené projekty v členení podľa priorít regionálnych operačných rámcov, a nie na základe strategického cieľa trustového fondu, čo znamená, že každá regionálna zložka vykazovala údaje vo vzťahu k svojim vlastným prioritám. Komisia zváži preskúmanie usporiadania ďalšieho vydania výročnej správy tak, aby odzrkadľovalo pripomienky EDA.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

56. V preambule dohody o zriadení trustového fondu EÚ pre Afriku sú jednoznačne uvedené vnútorné výzvy a krízy, ktoré zasiahli krajiny troch zložiek trustového fondu. Patria sem politické krízy v Líbyi a Jemene, vnútorné konflikty v Sudáne a Južnom Sudáne, Mali a Nigérii (Boko Haram) a viacero teroristických útokov. Tieto čiastočne prepojené konflikty spôsobili krízu v celom regióne. Komisia uznáva, že ciele trustového fondu EÚ pre Afriku boli zámerne stanovené pomerne flexibilným spôsobom, aby bolo možné reagovať na potreby a vznikajúce problémy v týchto troch regiónoch, ak je to potrebné.

57. Komisia mala k dispozícii relevantné informácie a pri formulovaní strategických cieľov trustového fondu EÚ pre Afriku ich vzala do úvahy. Pre každý cieľ a každú prioritnú oblasť politiky tvoria kvalitatívne posúdenia potrieb súčasť strategického orientačného dokumentu, regionálnych operačných rámcov a do istej miery aj zápisník zo zasadnutí správnej rady. Dopĺňajú ich analýzy pre jednotlivé krajiny, ktoré pravidelne vykonávajú delegácie EÚ v spolupráci s partnerskými krajinami a na základe konzultácií s členskými štátmi a občianskou spoločnosťou.

Medzery vo financovaní sa vypočítavajú na základe plánov rozpracovaných programov, ktoré sa preskúmajú z pohľadu potrieb a neustále sa meniacich výziev, ako aj dostupnosti zdrojov v rámci troch zložiek trustového fondu. Komisia by nebola schopná plne pokryť potreby v partnerských krajinách zo súčasných finančných prostriedkov alebo z prostriedkov, ktoré majú prísť v budúcnosti.

Od svojho vzniku trustový fond EÚ dokázal získať značné prostriedky z viacerých zdrojov financovania EÚ, ako aj od členských štátov EÚ a iných darcov.

Odporúčanie 1 – Zlepšiť kvalitu cieľov trustového fondu EÚ pre Afriku

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Správna rada trustového fondu EÚ pre Afriku preskúmala na každom zo svojich zasadnutí strategické priority tak, aby zohľadňovali neustále sa meniace potreby, vznikajúce výzvy a vstupy od rôznych zainteresovaných strán, pričom vzala do úvahy aj dostupnosť finančných zdrojov.

V apríli 2018 sa správna rada dohodla, že sa zameria na šesť prioritných kritérií pre Africký roh a Sahel/Čadské jazero, ako sa uvádza v zápisnici zo zasadnutia:

- návrat a opätovné začlenenie (IOM/UNHCR),
- manažment utečencov (komplexný rámec reakcie na utečenecký problém),
- dokončenie prác v oblasti sekuritizácie dokumentov a evidencie obyvateľov,
- opatrenia na boj proti obchodovaniu s ľuďmi,
- zásadné stabilizačné úsilie v Somálsku, Sudáne a Južnom Sudáne a v Saheli,
- dialógy o migrácii (Gambia, Etiópia, atď.).

Pokiaľ ide o zložku pre severnú Afriku, správna rada potvrdila, že táto zložka sa bude naďalej zameriavať na:

- ochranu zraniteľných migrantov, asistovaný dobrovoľný návrat a udržateľnú reintegráciu a stabilizáciu komunit (aj prostredníctvom podpory obcí, ktoré sa nachádzajú na migračných trasách),
- podporu integrovanej správy hraníc,
- podporu migrácie za prácou a mobility,
- podporu lepšieho riadenia migrácie.

Plán rozpracovaných projektov a medzery vo financovaní, ktoré boli prezentované na zasadnutí správnej rady 21. septembra 2018, zodpovedali uvedeným štyrom prioritám.

58. Trustový fond EÚ pre Afriku nefunguje na princípe návrhov projektov predkladaných externými partnermi. Správcovia trustového fondu koordinujú identifikáciu a formulovanie opatrení pri zohľadnení dohodnutých strategických zameraní. Nápady na projekty, ktoré prichádzajú prostredníctvom rôznych kanálov, sú preskúmané a prediskutované na rôznych úrovniach v spolupráci s príslušnými delegáciami EÚ, zástupcami členských štátov a inými zainteresovanými stranami v náležitom rozsahu.

Len nápady, ktoré boli prevzaté, sa rozpracujú do akčných dokumentov, ktoré sa posúdia prostredníctvom mechanizmov interného preskúmania a odošlú operačnému výboru na zváženie a schválenie.

Komisia opätovne zdôrazňuje svoj záväzok dodávať členom operačného úplnú dokumentáciu včas, aby mohli prijímať dôkladne pripravené rozhodnutia.

59. V počiatočných fázach trustového fondu EÚ sa v rámci viacerých predložených opatrení, ktoré boli schválené operačným výborom, riešili podobné potreby ako v prípade ostatných nástrojov EÚ (napr. národného alebo regionálneho indikatívneho programu pre Etiópiu – NIP/RIP). Predpokladalo sa, že tieto opatrenia boli plne v súlade s cieľmi trustového fondu EÚ a že ich financovanie z trustového fondu EÚ by urýchlilo proces prípravy a ich realizácie, čo by znamenalo značnú komparatívnu výhodu. Preto operačný výbor tieto opatrenia schválil.

Konkrétne v prípade Líbye trustový fond EÚ zabezpečuje, aby nedochádzalo k žiadnym rozporom s humanitárnym mandátom GR ECHO a opatreniami v rámci nástroja na podporu stability, pričom vyplňa medzery identifikované v oblasti ochrany zraniteľných osôb.

V súvislosti s prevodom finančných prostriedkov na trustový fond EÚ Komisia používa pri predkladaní návrhov výboru ERF štandardný formulár od júla 2017. Tento formulár obsahuje odôvodnenie využitia trustového fondu EÚ ako vykonávacieho mechanizmu.

Odporúčanie 2 – Zrevidovať postupy na výber projektov

Komisia neprijíma odporúčanie 2 písm. a) a písm. b), ale akceptuje odporúčanie 2 písm. c) a písm. d).

Komisia nepovažuje za potrebné vytvoriť zoznam všeobecných a spoločných kritérií, ktoré sa majú použiť, keďže trustový fond EÚ nefunguje na princípe predkladania návrhov, no prijme opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sa v akčných dokumentoch jednoznačne vysvetlil vzťah medzi navrhovaným opatrením a definovanými strategickými cieľmi.

Ako už bolo uvedené, Komisia (ako správca trustového fondu EÚ) identifikuje a spracúva opatrenia do projektových dokumentov prostredníctvom konzultačného procesu, na ktorom sa zúčastňuje mnoho aktérov jednak v rámci ústredia, ako aj na úrovni krajín v súlade so spoločnými postupmi Komisie [napr. výbory DCI (Nástroj rozvojovej spolupráce) a ERF].

Operačné výbory budú v budúcnosti informované o všetkých významných zmenách v projektoch.

Komisia prehodnotí formulár tohto akčného dokumentu tak, aby obsahoval osobitnú časť, v ktorej sa bude preukazovať komparatívna výhoda financovania projektu prostredníctvom trustového fondu EÚ voči iným vykonávacím nástrojom.

60. Zrýchlené opatrenia sa v rámci trustového fondu EÚ pre Afriku uplatňujú vo veľkej miere a Komisia preskúma, ako by sa ich využívanie dalo rozšíriť.

Odporúčanie 3 – Prijat' opatrenia na urýchlenie realizácie

Komisia toto odporúčanie prijíma.

61. Komisia uznáva potrebu ďalšieho zlepšovania spoločného monitorovacieho systému. V druhom štvrtroku 2018 sa dosiahla dohoda na 41 spoločných ukazovateľov výstupov a zaviedla sa technická pomoc, ktorá vykonávacích partnerov podporuje pri zlepšovaní logických rámcov, zhromažďovaní údajov a mapovaní ukazovateľov v záujme vytvorenia spoločných ukazovateľov výstupov.

Tri operačné zložky pracujú na lepšej identifikácii konkrétnych cieľov a východiskových hodnôt na úrovni projektov, a to aj prostredníctvom práce nástrojov pre výskum.

Odporúčanie 4 – Zlepšiť monitorovanie trustového fondu EÚ pre Afriku

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia v súčasnosti zavádza plne funkčný a spoločný monitorovací systém pre trustový fond EÚ pre Afriku. Pri súčasnom zachovaní potrebnej úrovne flexibility Komisia prijíma opatrenia zamerané na zahrnutie cieľov, ktoré zodpovedajú kritériám SMART, do logických rámcov projektov v možnom rozsahu a na ďalšie zlepšenie kvality ukazovateľov. Okrem toho počas budúceho viacročného finančného rámca sa v „Nariadení európskeho Parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce“ [COM(2018) 460], ktorého návrh je súčasťou nového programu, plánuje osobitné ustanovenie, t. j. článok 31 o hodnotení, podávaní správ a monitorovaní.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	28.11.2017
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	30.7.2018
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	16.10.2018
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1327-1

doi:10.2865/391468

QJ-AB-18-029-SK-N

HTML ISBN 978-92-847-1355-4

doi:10.2865/2655

QJ-AB-18-029-SK-Q

Núdzový trustový fond Európskej únie pre stabilitu a riešenie základných príčin neregulárnej migrácie a vysídľovania osôb v Afrike (ďalej len „trustový fond EÚ pre Afriku“) má za cieľ podporovať stabilitu a pomáhať lepšie zvládať migráciu tým, že rieši hlavné príčiny destabilizácie, núteného vysídľovania obyvateľstva a neregulárnej migrácie. Poskytuje podporu na činnosti v 26 krajinách v troch regiónoch Afriky: Sahel a Čadské jazero, Africký roh a severná Afrika. V rámci auditu sme skúmali, či je trustový fond EÚ pre Afriku dobre navrhnutý a či sa dobre vykonáva. Dospeli sme k záveru, že trustový fond EÚ pre Afriku je flexibilný nástroj, no vzhľadom na bezprecedentné výzvy, ktoré v súčasnosti existujú, mala byť jeho koncepcia lepšie zameraná. V porovnaní s tradičnými nástrojmi dokáže trustový fond EÚ pre Afriku rýchlejšie spustiť projekty, čelí však podobným výzvam ako tradičné nástroje, pričom tieto výzvy brzdia realizáciu projektov. Kontrolované projekty boli v skorej fáze, no už začali produkovať výstupy.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

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

Tel. +352 4398-1

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

©Európska únia, 2018.

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